

# Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 124 · 2022 / 3

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*, Forsvarshögskolan; *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 / 3

## Uppsatser

<b>RAGNHILD NILSSON, STEFAN DAHLBERG &amp; ULF MÖRKENSTAM</b> Den samiska väljarkåren i val till Riksdagen. Deltagande och partival.....	591
<b>SVANTE JANSON &amp; SVANTE LINUSSON</b> Problem med proportionella val i kommuner .....	623
<b>SANNA SKÄRLUND</b> Radio för alla? Inslag på engelska och andra språk i Sveriges Radios svenskspråkiga radioprogram .....	651
<b>KATARINA ROOS, OLOF JOHANSSON &amp; LARS SVEDBERG</b> Skolchefen – en gammal roll i förändrad skepnad.....	679
<b>SVEN HORT</b> 2021 års kyrkoval – noteringar och funderingar.....	713
<b>MIKAEL SANDSTRÖM</b> FÖRVALTNINGSPOLITISKA BETRÄKTELSE: Politiska tjänstemän behövs, men på rätt plats.....	735
<b>ANDERS MELLBOURN</b> FÖRVALTNINGSPOLITISKA BETRÄKTELSE: Expertis och politik – ekonomi och medicin.....	759
<b>ANDERS PERSSON</b> SÄKERHETSPOLITISKA BETRÄKTELSE: Israel-Palestinakonfliktens påverkan på antisemitism i Sverige. Världsbilder, delegitimering och tankestrukturer .....	775

## Översikter & meddelanden

<b>MATS LUNDAHL</b> Ett presidentmords politiska ekonomi.....	805
---	-----

## Essä

<b>YLVA HASSELBERG</b> Eli Heckscher som politisk varelse .....	823
---	-----

## Litteraturgranskningar

Martin Indyk: <i>Master of the Game. Henry Kissinger and the Art of Middle East Diplomacy.</i> Anmälan av Anders Lidén .....	839
Sara Kristoffersson: <i>Hela havet stormar. Fallstudie inifrån en myndighet.</i> Anmälan av Sten Widmalm.....	844
Sara Kristoffersson: <i>Hela havet stormar. Fallstudie inifrån en myndighet.</i> Anmälan av Erik J Olsson.....	850
Gina Gustavsson: <i>Du stolta, du fria: Om svenskarna, Sverigebilden och folkhälsopatriotismen.</i> Anmälan av Inger Österdahl.....	855

## Statsvetenskapliga förbundet

<b>KATARINA ROOS</b> Förväntningarnas plats i partival.....	861
---	-----

**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.

# Den samiska väljarkåren i val till Riksdagen

## *Deltagande och partival*

Ragnhild Nilsson, Stefan Dahlberg & Ulf Mörkenstam

### **The Sámi electorate in elections to the Swedish *Riksdag*: participation and party choice**

The Sámi electorate in Sweden votes to the same extent as the general population in elections to the Riksdag, something that differs considerably from other parts of the world where turnout in elections to national parliaments usually is significantly lower among people who identify themselves as belonging to an Indigenous People in comparison with the majority population. How the Sámi in Sweden vote in parliamentary elections is, however, an unexplored field of research so far. The purpose of this article is twofold. First, to analyse how the Sámi electorate votes in elections to the Riksdag, and second, to explain the voters' choice of party on an individual level. The study shows that the Social Democrats and the Left Party would have had a parliamentary majority in all elections since the 2010 parliamentary elections, if the Sámi electorate had the decision-making power. In comparison with the election results for the entire Swedish population in the elections 2018, the Social Democrats and the Left Party were about ten percent larger within the Sámi electorate, while the Conservative Party and the Sweden Democrats were around ten percent smaller. The analysis also indicates that the voters' opinions on specific political issues are decisive for how the Sámi electorate votes in the Riksdag elections: the Sámi electorate votes to a large extent on the Left Party and the Green Party, two small parties in the Riksdag clearly stating that they work for a strengthening of Sámi rights, simultaneously as the two parties that most clearly has opposed Sámi rights, the Conservative Party and the Sweden Democrats, have a considerably weaker support among the Sámi in comparison to the majority population in general.

## 1. Inledning

I många delar av världen, som i Kanada, Aotearoa/Nya Zeeland och USA, är valdeltagandet vid val till nationella parlament betydligt lägre bland personer som identifierar sig själva som tillhöriga ett urfolk i jämförelse med

Ragnhild Nilsson och Stefan Dahlberg är verksamma vid Institutionen för humaniora och samhällsvetenskap, Mittuniversitetet; Ulf Mörkenstam är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.  
E-post: ragnhild.nilsson@miun.se; stefan.dahlberg@miun.se; ulfmorkenstam@statsvet.su.se

majoritetsbefolkningen. Att valdeltagandet tenderar att vara ojämnt fördelat mellan olika grupper av befolkningen, är ett fenomen som upptäcktes redan 1937 av den svenske statsvetaren Herbert Tingsten, som lanserade sin upptäckt som en lag, närmare bestämt som "the law of dispersion" (Tingsten 1937). Det låga valdeltagandet bland urfolk förklaras vanligen genom traditionella resursförklaringar (främst socio-ekonomiska faktorer), dvs. att personer som tillhör ett urfolk tenderar att vara överrepresenterade i grupper med lägre sociala, ekonomiska och politiska resurser. Också motivationsfaktorer är centrala: förtroendet för statstjänstemän och statliga institutioner är ytterst lågt på grund av den koloniala historien, samt en följd av erfarenheter av både social och politisk diskriminering (se t.ex. Gabel et al. 2016; Hwang 2017; Vigil-Hayes et al. 2017; Waitoa, Scheyvens & Warren 2015). Ytterligare en faktor som anförs är att urfolk ofta är permanenta minoriteter i de stater de lever, vilket innebär att de har begränsade möjligheter att på ett påtagligt sätt påverka den politiska sammansättningen av de nationella parlamenten (Morden 2018). I Sverige väger t.ex. samiska röster 1 mot 800, och samer har som grupp därmed svårt att påverka utfallet i riksdagsval.<sup>1</sup>

I likhet med andra urfolk var samernas valdeltagande i riksdagsval länge lågt i Sverige, åtminstone om vi skall tro de få mindre undersökningar som tidigare studerat valdeltagande bland samer. I en undersökning genomförd av Sveriges Radio från 1967 om de renskötande samernas situation, baserad på omfattande intervjuer med 80 renskötare, fanns t.ex. en fråga om valdeltagande och endast 58 procent svarade att de hade röstat vid andrakammarvalet 1964, en siffra som var 86 procent för hela riket vid denna tid (Henningsson & Kjellmor 1967). Liknande resultat har Rolf Sjölin i sitt aldrig publicerade material från valundersökningen vid Göteborgs universitet 1968, som också hade fokus på de renskötande samerna (Sjölin 2002: 56-60).<sup>2</sup> Han anförde fyra troliga orsaker till det låga valdeltagandet: "känslan av främlingskap i det svenska storsamhället"; att "glesbygdssituationen medför svårigheter för många att nå vallokaler"; en känsla "av maktlöshet som kommer sig av det utpräglade minoritetsförhållandet [...]" (Ruong 1968: 123), att rösta "tjänar ingenting till"; samt att valdebatten inte nådde ut till samerna, något som de nya "TV-valen" kanske kunde ändra (P2 1967-12-13, "Våra samer"). Även om samers valdeltagande fram till det senaste decenniet varit ett utforskat fält, visar de väljarundersökningar som regelbundet genomförts sedan 2013 års sametingsval, att den samiska väljarkåren i Sverige idag röstar i samma utsträckning som befolkningen i övrigt vid val till Riksdagen, något som också gäller för den samiska väljarkåren i Norge vid val till Stortinget (Bergh et al. 2018; Mörkenstam & Dahlberg 2021a; Selle et al. 2016).

1 Proportionerna är beräknade utifrån antalet röstberättigade vid sametingsvalet 2021, dvs. antalet registrerade i den samiska röstlängden och antalet röstberättigade vid riksdagsvalet 2018.

2 Vi vill här passa på att varmt tacka Rolf Sjölin för att vi fått tillgång till hans arkiv och hans tillstånd att använda det. Denna inledande historiska del baseras till stora delar på det material han samlade in under 1960-talet.

Hur den samiska befolkningen röstar i riksdagsval – på vilket parti – eller varför, är fortfarande ett outforskat fält. I Sveriges Radios undersökning från 1960-talet var slutsatsen att:

Den allmänt rådande föreställningen att samerna [de renskötande] till övervägande delen röstar på högerpartiet förefaller dock vara felaktigt, vilket är intressant eftersom just denna grupp är samevärldens högstatusgrupp, egna företagare, som kanske skulle förväntas rösta konservativt i högre grad än vad som är fallet. Starkast representerat är Folkpartiet [28 procent], följt av Socialdemokraterna [25 procent] (Henningsson & Kjellmor 1967: 112).

Värt att notera är att kommunisterna, som vid denna tid var starkare i Norrbotten än någon annanstans i landet, var ”alldeles borta ur bilden, när det gäller samerna” (ingen röst) och att Socialdemokraterna bara hade ca ”hälften så stor andel bland samerna, som de har bland väljarna i övrigt i dessa norrländska län” (P2 1967-12-13, ”Våra samer”). Det parti som av de samiska väljarna ansågs bäst ta sig an samiska frågor var Folkpartiet, följt av Centerpartiet och Högern (Aktuell undersökning KGS/AL 121267). Detta begränsade urval av respondenter indikerar att samerna inte röstade som väljarkåren i övrigt och inte heller likt väljarkåren i sin helhet i norra Sverige.<sup>3</sup> Samtidigt bör det understrykas att underlaget i nämnda undersökning var starkt begränsat med ett fokus på renskötande samer tillgängliga för intervju, något som i sig inte gör resultaten generaliserbara i vetenskaplig mening.

En orsak till frånvaron av tidigare studier av den samiska väljarkårens parti-val vid riksdagsval, är att de stora surveyundersökningar som sedan 1950-talet regelbundet genomförs vid svenska nationella val baseras på ett slumpmässigt representativt urval av svenska väljare (Oscarsson & Holmberg 2016: 12–13). Att genom dessa nå säker kunskap om samiska väljare har alltför stora statistiska brister. Det är därför först efter Sametingets tillkomst 1993 och upprättandet av röstlängden inför sametingsvalen som det har gått att få ett statistiskt underlag för att genomföra denna typ av undersökningar.<sup>4</sup>

Ytterligare ett skäl till att det saknas tidigare forskning om den samiska väljarkårens väljarbeteende på nationell nivå kan vara att samisk politik är

3 Värt att notera är också att 1967 års undersökning visade att 89 procent var ense i påståendet att ”Samerna skulle ha stor nytta av om det funnes en nordisk sameriksdag med beslutanderätt i samefrågor” och att endast tre procent var emot (Aktuell undersökning KGS/AL 121267).

4 För val till Sametinget avsätter inte staten särskilda medel för att genomföra återkommande väljarundersökningar, till skillnad från alla andra nationella val, folkomröstningar och val till Europaparlamentet (där den första svenska valundersökningen genomfördes redan i samband med riksdagsvalet 1956). Vi vill därför här rikta ett stort tack till Formas (som finansierade valundersökningen 2013), Stiftelsen Skandinaviska policystudier i jämförande perspektiv vid Umeå universitet (som finansierade valundersökningen 2017) och Mittuniversitetet och Europaforskningsnätverket vid de statsvetenskapliga institutionerna vid Stockholms och Umeå universitet (som finansierade valundersökningen 2021).

så tydligt skild från den nationella partipolitiken på ett institutionellt plan, något som blir tydligt i jämförelse med Norge (Bergh et al. 2018) och därför hamnar vid sidan av traditionell val- och partiforskning. För det första, ställer traditionella norska partier upp i de norska sametingsvalen vid sidan av samiska partier och organisationer, till skillnad från i Sverige där bara samiska partier deltar. För det andra, är valdagen gemensam för val till Sametinget och Stortinget i Norge (något som till stor del förklarar skillnaden i valdeltagande vid sametingsval i Norge och Sverige). I Sverige är däremot sametingsvalen helt skilda från de nationella valen till kommun, region och riksdag, med valdag i maj under ett eget valår. För det tredje, fattade de svenska samerna, till skillnad från samerna i Norge, tidigt i sin politiska mobilisering beslutet att inte aktivt arbeta inom den traditionella partipolitiken, för att undvika intern splittring (Svenska lapparnas landsmöte 1918: 37). Att hålla samisk politik ”fri från partipolitik” har även upprätthållits genom åren, under 1960-talet bland annat med argumentet att om ”en liten grupp” skulle ”fästa sin stjärna vid ett visst politiskt parti”, så skulle det ”uppväcka misshag hos andra politiska partier” (T. Cramér i P2 1967-12-13, ”Våra samer”).

Syftet i denna artikel är två: för det första, att redogöra för hur den samiska väljarkåren röstar i riksdagsval. Skiljer sig den samiska väljarkåren åt vad gäller partival i jämförelse med övriga väljare? För det andra vill vi förklara väljarnas val av parti på individnivå. Sedan tidigare vet vi att de viktigaste faktorerna för väljarnas val av parti vid sametingsval är social integration i det samiska samhället och åsikter i centrala politiska sakfrågor, samtidigt som demografiska och socio-ekonomiska faktorer och andra traditionella partivalsförklaringar i stort sett saknar förklaringsvärde (Mörkenstam & Dahlberg 2021b). Är samma faktorer avgörande för partival också i val till Riksdagen? Och stämmer, t.ex. föreställningen att samer inom rennäringen i högre grad än andra samer röstar borgerligt?

## 2. Teoretiska utgångspunkter

Med den betydelse som allmänna val har i demokratier är det inte märkligt att kunskapen om vilka faktorer som påverkar väljarbeteende vid olika nationella val är mycket god och vanligen görs en skillnad mellan individfaktorer, kontextuella faktorer och institutionella faktorer (se t.ex. Blais & Aarts 2006; Franklin, van der Eijk & Oppenheim 1996; Oscarsson & Holmberg 2013; Öhrvall 2016). I den här artikeln står den samiska väljarkårens valdeltagande och partival på individnivå i fokus: vem röstar på vilket parti? I studier som likt vår fokuserar på väljarbeteende på individnivå skiljer forskningen mellan resurs- och motivationsförklaringar. Bland resursförklaringar inräknas t.ex. socio-ekonomiska faktorer som yrke, utbildning och inkomst men även socio-demografiska faktorer som kön, ålder, civilstånd och social integration. Bland



motivationsförklaringar inkluderas bland annat partiidentifikation, politiskt intresse, mediekonsumtion och röstpliktskänslor (Franklin 1996, 2004; Oscarsson & Holmberg 2016; Söderlund, Wass & Blais 2011; Verba, Schlozman & Brady 1995).

Tidigare studier som analyserat val till Sametinget har visat att socio-ekonomiska faktorer har ett ytterst begränsat värde för att förklara valdeltagande och väljarnas val av parti inom den samiska väljarkåren (Mörkenstam & Dahlberg 2021a, 2021b). Bland resursförklaringar är istället den främsta förklaringsfaktorn social integration i det samiska samhället. Inom valforskningen brukar social integration studeras i termer av om en person är född i landet, om hen är gift eller sambo, har stora sociala nätverk och sysselsättning (Franklin 2004; Oscarsson & Holmberg 2016; Stoker & Jennings 1995). Kort sagt, “[s]ocial integration describes citizens who live in families, who are members in interest organisations, or who feel a sense of belonging to social, cultural, or political milieus [...]” (Armingeon & Schädel 2015: 4). Studier som specifikt analyserar valdeltagande bland etniska minoritetsgrupper är också entydiga i sina resultat: social integration i majoritetssamhället påverkar valdeltagandet i nationella val positivt men det är även centralt för politiskt deltagande i allmänhet (se t.ex. Bäck & Soininen 1998; Sandovici & Listhaug 2010; Wass et al. 2015).

Forskning som rör effekterna av social integration inom en etnisk grupp är dock inte lika entydiga. Detta då integration i den egna gruppen antas generera ett bindande socialt kapital i motsats till ett överbryggande socialt kapital (se t.ex. Bloom, Hardison-Moody & Schulman 2018; Eggert & Guigni 2010; Tillie & Slijper 2006). Det bindande sociala kapitalet skapar starka band mellan gruppmedlemmar, släktingar och vänner och härrör från etniskt baserade formella, eller informella sociala nätverk. Det kan främja politiskt deltagande i majoritetssamhället “because it constitutes an additional resource for otherwise marginalized groups”, men det kan också isolera dessa grupper “from the larger body politic and prevent them from becoming politically active” (Achbarai 2015: 2295).

Inom forskningen mäts social integration i den egna etniska gruppen vanligen genom en eller två ganska trubbiga variabler, som föreningsengagemang, medlemskap i etniska organisationer eller tätheten av etniska nätverk. Dock går resultaten i olika riktningar: vissa studier visar att etniska nätverk faktiskt ökar röstning och politiskt deltagande i allmänhet (se t.ex. Fennema & Tilly 1999; Tran 2016), andra att det inte gör det (Van Londen, Phalet & Hagendoorn 2007; Strömblad & Adman 2010), medan ytterligare studier visar att engagemang i etniska eller religiösa föreningar har effekter på politiskt deltagande men att det varierar mellan olika etniska grupper (Fleishman, Martinovic & Böhm 2016; Tillie 2004; Togeby 2004). I jämförelse med tidigare studier har vi ett betydligt skarpare mått på social integration (i det samiska samhället) genom ett index vi skapat baserat på åtta enkätfrågor (Chronbachs alpha .89). Tre frågor handlar

om språkkunskaper, om en respondent kan tala, läsa och skriva på något av de samiska språken. Det egna språket är en markör för identitet och grupptillhörighet, men det är viktigt att “disentangle the effects of vernacular languages as descent-attributes”, vilket t.ex. är det andra kriteriet för att registrera sig i den samiska röstlängden, “from the effects of their fluent knowledge or everyday use” (Llamazares, Marcos-Marne & Martin-Vallejo 2017: 848). Två frågor kretsar kring känslor av samhörighet; med den lokala samiska miljön och med Sápmi, det traditionella samiska bosättningsområdet. De tre återstående frågorna i vårt index handlar om det dagliga umgänget och interaktionen med andra samer.

Till skillnad från resursförklaringar, förefaller motivationsförklaringar förklara valdeltagande i val till Sametinget enligt det mönster som står att finna i statsvetenskaplig teoribildning (Dahlberg & Mörkenstam 2016; Mörkenstam & Dahlberg 2021a). Sannolikheten att en person röstar ökar t.ex. ju större intresset är för samisk politik och ju större förtroendet är för Sametinget. I fråga om partival, förefaller åsikter i politiska sakfrågor – tillsammans med social integration – vara särskilt betydelsefullt, dvs. att partiet representerar åsikter som överensstämmer med väljarens egna, något som ofta förs fram som ett huvudfundament i en representativ demokrati (se t.ex. Downs 1957). Vid sidan av åsiktsröstning har andra partivalsförklaringar som prövats ett lågt förklaringsvärde i sametingsval, som att partiet har gjort bra ifrån sig under tidigare mandatperioder, att väljaren identifierar sig med ett parti, eller att partiet har kompetenta ledare och företrädare (jfr. Campbell et al. 1960; Gilljam 1987; Oscarsson & Holmberg 2004).

De flesta av de partier som idag är representerade i Sametinget bildades i samband med det första valet 1993. Några av dessa partier har kommit ur redan väl etablerade samiska organisationer medan andra inte har någon sådan koppling. Sámiid Riikkabellodat/Samelandspartiet har sitt ursprung i Sámiid Riikkasearvi, den största samiska organisationen i Sverige, som har samtliga samebyar samt ett flertal sameföreningar som sina medlemmar. En liknande partihistorik kan vi finna för partiet Guovssonásti, som grundades ur Renägarförbundet. Landspartiet Svenska Samer härrör också ur en samisk organisation, Landsförbundet Svenska Samer, som i huvudsak fokuserat på de icke renskötande samernas rättigheter. Partiet Min Geaidnu har inte någon direkt organisatorisk koppling men bildades inför det första valet av flera av de då aktiva politikerna i ungdomsorganisationen Sáminuorra. I samband med det första valet bildades också flera partier som var utan tidigare förankring i samiska organisationer eller föreningar. Partiet Jakt- och Fiskesamerna är ett av dessa. Partinamnet berättar om partiets huvudsakliga målgrupp, som utgörs av de samer med anknytning till jakt och fiske som inte är medlem i någon sameby. Partiet Vuovdega/Skogssamerna bildades också inför det första valet i maj 1993 och beskriver sig som ett parti med fokus på frågor som berör samer som har sitt ursprung i skogssamebyarna. Partiet skiljer sig från de andra

partierna genom att de har en tydlig geografisk koppling och vänder sig särskilt till de samer som bor och/eller har sina rötter inom skogssamiskt område. Även partiet Samerna/Sámit bildades inför det första sametingsvalet och är även en samisk riksorganisation. Partiet har genomgående drivit en politisk linje med fokus på samerna som ett folk och tagit ställning mot uppdelningen av samer i olika grupper (Fjellström m.fl 2016).

I val till Sametinget är det viktigt att partiets åsikter, partiprogram och ideologi, stämmer överens med de egna när man röstar, något som tydliggörs i de politiska sakfrågor där skillnaderna mellan partiernas väljare är som störst (Mörkenstam & Dahlberg 2021b; Mörkenstam, Nilsson & Bergh 2021; Nilsson, Dahlberg & Sandström 2021). Dessa frågor är främst kopplade till den politiska skiljelinje som dominerar i samisk politik, mellan de partier som tydligt representerar samebyarnas och renskötselns intressen, Guovssonásti och Sámiid Riikkabelloddat, och det parti som främst representerar intressen för samer utanför samebyarna, Jakt- och Fiskesamerna, t.ex. frågorna om samer utanför samebyar bör få samma rätt till jakt och fiske som samebyarnas medlemmar, om alla samer ska ha rätt att vara medlem i en sameby, och om samebyarna bör få ökat inflytande över naturresurser inom Sápmi. Övriga partiets väljare – Vuovdegas, Samerna/Sámits, Min Geaidnus och Landspartiet Svenska Samers – ger sällan uttryck för en lika tydligt negativ eller positiv hållning till ett politiskt förslag (även om det i vissa frågor är så) och deras åsikter befinner sig ofta mellan Jakt- och Fiskesamernas och Sámiid Riikkabellodats och Guovssonástis väljare som ytterligheter på en skala.

I val till Riksdagen är åsiktsröstning också central för väljarnas val av parti tillsammans med att partiet har kompetenta ledare och företrädare, en bra ideologi, ett bra framtidsprogram och en bra politik i många av de dagsaktuella politiska frågorna (Oscarsson & Holmberg 2016: 168-171). Eftersom de valundersökningar vi baserar denna studie på har fokuserat på väljarbetende vid val till Sametinget har vi inget frågebatteri som specifikt berör partipolitik på nationell nivå vid riksdagsval. Olika traditionella partivalsförklaringar som åsiktsöverensstämmelse i vissa politiska sakfrågor, eller om riksdagspartierna har kompetenta ledare, kan därför inte prövas. Vad vi istället kommer att pröva är därför huruvida åsikter i frågor som är centrala i samisk politik, som frågan om samiskt självbestämmande, också påverkar väljarnas val av parti i riksdagsval.

### 3. Data

Analysen baserar sig på data från tre valundersökningar i samband med val till Sametinget (2013, 2017, 2021), som samtliga har genomförts på ett liknande sätt av artikelförfattarna. I det första ledet har en enkät utformats utifrån ett samiskt perspektiv och samisk politik, där Sametingets valnämnd har

fungerat som referensgrupp. Samtidigt har också enkäten utformats för att vara jämförbar dels med de väljarundersökningar som sedan 2009 regelbundet genomförts i Norge i samband med val till Sametinget, dels med de övriga väljarundersökningar som genomförs i Sverige. Den första enkäten bestod av 49 frågor med fokus på valdeltagande och partival, attityder och åsikter i olika sakfrågor. Frågor om mediekonsumtion, institutionellt förtroende och tillit ingick också tillsammans med ett antal socio-ekonomiskt relaterade bakgrundsfrågor. 2017 års enkät hade samma bas av frågor men lade till ett helt nytt frågebatteri om väljarkårens åsikter i frågor om självbestämmande och nya frågor (eller påståenden) lades till i den del av enkäten som behandlade dagsaktuella politiska frågor. Det innebar att enkäten sammanlagt hade 53 frågor. Huvuddelen av frågorna från 2013 och 2017 års enkät var också de samma i 2021 års undersökning. Här hade dock ytterligare frågebatterier lagts till, bl.a. om upplevelser av diskriminering, om självidentifikation, om politiskt deltagande både i det samiska samhället och i majoritetssamhället, samt om EU och europeisk politik, något som nu medförde att enkäten hade totalt 70 frågor. De tre undersökningarna – upplägg med enkätutformning, urvalsförfarande och svarsinsamling – genomgick därefter etikprövning.<sup>5</sup>

Själva urvalet till väljarundersökningen genomfördes med ett obundet slumpmässigt urval ur den inför varje val fastställda röstlängden efter förfrågan till Sametinget. Storleken på vårt slumpmässiga urval har varierat mellan undersökningarna p.g.a. skillnader i budget: i undersökningen 2013 bestod det av 5000 personer ur röstlängden som då omfattade 8322 personer; i jämförelse med 2000 av 8788 vid 2017 års val och 3000 av 9220 registrerade vid den senaste undersökningen 2021. Samtidigt betyder vårt fokus på röstlängden att vi inte vet vem eller hur många personer som avstår från att registrera sig (eller varför) och det har inte gjorts några folkräkningar på etnisk grund i Sverige sedan 1947. Den potentiella samiska väljarkåren är därför okänd (se t.ex. Axelson 2010, 2016; Nilsson, Dahlberg & Mörkenstam 2016; Pettersen 2017). I vår studie har det direkt betydelse för resultaten, eftersom vi endast har svar från personer som är registrerade i röstlängden. Antalet samer är förmodligen större än vad röstlängden visar, eftersom det krävs ett aktivt val att registrera sig i den samiska röstlängden, något som dessutom är villkorat. Rätten att registrera sig har den som anser sig vara same (ett subjektivt kriterium) och som uppfyller något av följande (objektiva kriterier): "1. gör sannolikt att han eller hon har eller har haft samiska som språk i hemmet eller [...] 2. gör sannolikt att någon av hans eller hennes föräldrar, far- eller morföräldrar har eller har haft samiska som språk i hemmet eller [...] 3. har en förälder som är eller har varit upptagen i röstlängd till Sametinget" (SFS 1992:1433, kap. 1, §2).

5 Av den regionala etikprövningsnämnden i Göteborg (2013) respektive Stockholm (2017) och av den nya etikprövningsmyndigheten (2021).

Enkäten distribuerades via posten – med vykorts-, sms- och telefonpåminnelser – och vid varje utskick gavs även möjlighet att fylla i enkäten via internet.<sup>6</sup> Den fanns tillgänglig på nordsamiska, sydsamiska och svenska vid alla tre undersökningar och även på lulesamiska 2013.<sup>7</sup> Fältperioden pågick från maj till november varje valår. Svarsfrekvensen uppgick till 54 procent 2013 och trots ett mindre omfattande fältarbete 2017 och 2021 var svarsfrekvensen ändå så pass hög som 43 respektive 42 procent, vilket får betraktas som ett relativt gott resultat.<sup>8</sup>

Vi har goda data för att analysera valdeltagande vid riksdagsval men – som nämndes ovan – sämre data för att analysera väljarnas val av parti, eftersom dessa undersökningar har fokuserat på väljarbeteende vid val till Sametinget och saknar specifika frågor gällande riksdagsval. Vi kan analysera socioekonomiska och demografiska faktorerers betydelse och ett flertal faktorer som relaterar till motivationsförklaringar men andra traditionella partivalsförklaringar kan vi inte pröva.

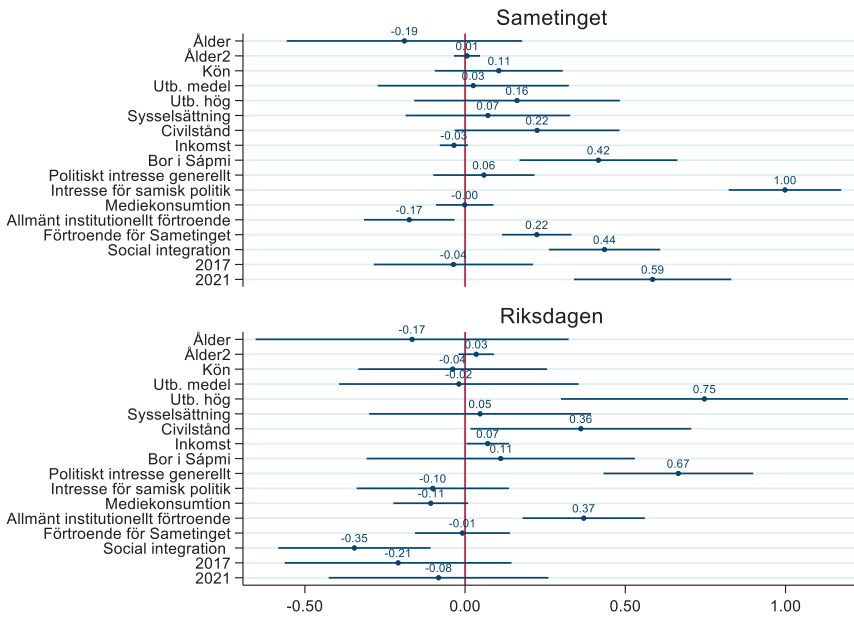
#### 4. Den samiska väljarkårens valdeltagande i riksdagsval

Valdeltagandet i riksdagsvalen är, som nämndes inledningsvis, genomgående högt inom den samiska väljarkåren. De tre väljarundersökningar som genomförts i samband med sametingsval visar att omkring 90 procent av den samiska väljarkåren också röstar vid riksdagsval, i jämförelse med ungefär 85 procent bland befolkningen i hela landet. Det skall dock påpekas att det finns åtminstone två felkällor som kan göra dessa siffror något missvisande. För det första tillfrågades respondenterna i samtliga tre undersökningar om deras deltagande i val som hållits tre år tidigare. Tre år utgör i det här fallet en stor del av mandatperioden, vilket kan innebära minnesfel (se t.ex. Karp & Brockington 2005). För det andra har vi enbart möjlighet att undersöka väljare som självmant valt att besvara vår väljarundersökning, vilket normalt innebär en överrepresentation av politiskt intresserade och väljare som också går och röstar. Det är ett vanligt problem i väljarundersökningar, eftersom de som inte röstar – kanske på grund av ett ointresse för politik, eller ett starkt missnöje med politiker, politiska partier och det politiska systemet – också tenderar att vara mindre intresserade av att svara på enkätundersökningar (Dahlberg & Persson 2014).

6 Fältarbetet för de första två valundersökningarna genomfördes av Enkätfabriken och den tredje, 2021, av Institutet för kvalitetsindikatorer, samtliga tre efter upphandling enligt universitetets riktlinjer (Göteborgs, Stockholms respektive Mittuniversitetets).

7 För en mer utförlig beskrivning av väljarundersökningarna, se Nilsson et al. 2016 och Mörkenstam et al. 2021.

8 Som jämförelse kan nämnas att den valundersökning som genomfördes av Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet och Statistiska centralbyrån (SCB) i samband med de nationella valen i Sverige 2018, CSES version av Svensk valundersökning 2018, hade en svarsfrekvens på 47 procent.



Figur 1. Valdeltagande bland den samiska väljarkåren i val till Sametinget och Riksdagen

Kommentar: Se Bilaga 1 för hela regressionstabellen som figurerna grundas på och för en mer detaljerad information om variablerna.

Dock, alldeles oavsett dessa två potentiella felkällor pekar datamaterialet mot att valdeltagandet i riksdagsvalen bland den samiska befolkningen åtminstone inte ligger lägre än det totala valdeltagandet i hela riket, något som också erhåller stöd i studier av hur sametingsväljarna i Norge röstar i stortingsval (Bergh et al. 2018).

Vad är det då som förklarar valdeltagande på individnivå i riksdagsval bland den samiska väljarkåren? Tidigare studier baserade på väljarundersökningarna 2013 och 2017 har visat att det är helt andra faktorer som förklarar valdeltagandet i riksdagsval i jämförelse med val till Sametinget (Dahlberg & Mörkenstam 2019). Vid val till Sametinget är intresset för samisk politik och förtroende för Sametinget avgörande, tillsammans med social integration i det samiska samhället och bostadsort i Sápmi (figur 1). Här kan man misstänka att social integration hänger nära samman med de andra faktorer som har en positiv effekt på valdeltagande, som bostadsort och intresse för samisk politik. Närmare analyser av hur dessa tre förklaringsfaktorer samvarierar visar dock att det inte finns några signifikanta effekter på valdeltagande i Sametinget som en följd av kombinationen av social integration och att bo i Sápmi eller vara

intresserad av samepolitik.<sup>9</sup> Intressant är dock att även ett starkare förtroende för svenska institutioner tenderar att minska valdeltagandet i sametingsval.

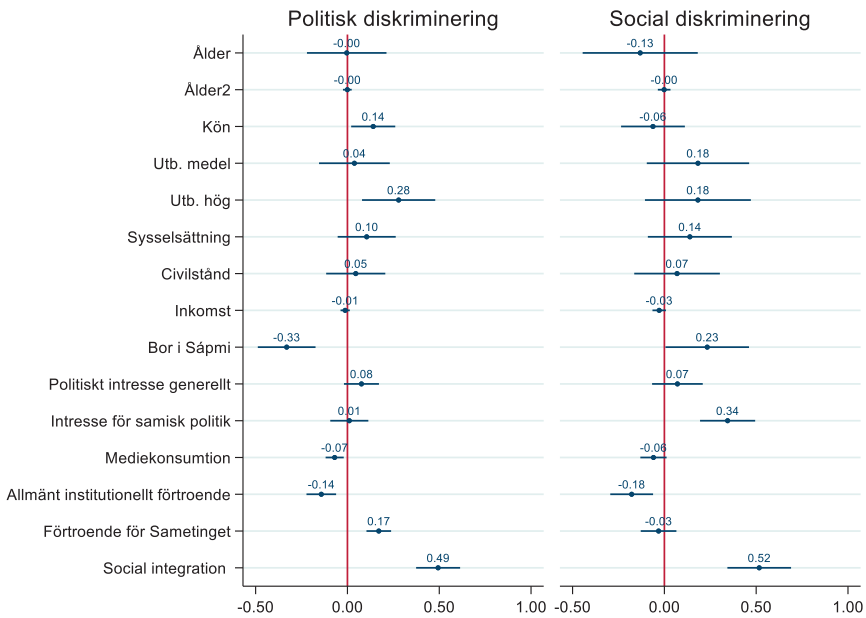
Vid val till Riksdagen har traditionella resurs- och motivationsförklaringar ett starkt positivt förklaringsvärde, särskilt utbildning och allmänt politiskt intresse, men också inkomst och allmänt institutionellt förtroende. Värt att notera är också att social integration i det samiska samhället har en klart negativ effekt på valdeltagandet, liksom de andra faktorerna som förklarar valdeltagande i sametingsval.

Detta resultat pekar mot att de resursförklaringar som anges för urfolks låga valdeltagande i nationella val i andra delar av världen, inte påverkar valdeltagandet bland samerna i Sverige. Detta är inte heller särskilt förvånande, eftersom samerna i de nordiska länderna ofta beskrivs som väl integrerade i majoritetssamhället till följd av statens politik och olika assimileringssprocesser (Selle et al. 2015; Falch & Selle 2018); de är t.ex. medborgare i respektive land, de talar majoritetsspråket och är utbildade inom de nationella utbildningssystemen, har en levnadsstandard som andra medborgare och samma förväntade livslängd etc. Den här bilden har dock allt mer kommit att ifrågasättas, särskilt inom hälsoforskning i Sverige, bl.a. beroende på "Sweden's inability to disaggregate data by ethnicity", något som medför att det är omöjligt att "monitor the health status of its Indigenous population and respond accordingly through policy and service delivery" (Anderson et al. 2016: 152).

Den starka effekten av social integration i det samiska samhället (bindande socialt kapital) inom en grupp där alla (eftersom de har registrerat sig i röstlängden) identifierar sig själva som samer – positivt i sametingsval och negativt i val till riksdagen – skulle dock kunna vara en indikator på att samer som är väl integrerade i det samiska samhället har ett lägre förtroende för staten och dess institutioner, något som ofta anförs för att förklara lågt valdeltagande i nationella val bland urbefolkningar på andra håll i världen. Det är rimligt att tro att den grupp inom den samiska väljarkåren som också är väl integrerade i det samiska samhället mer påtagligt upplever den historiska och pågående koloniseringen av det traditionella samiska bosättningsområdet, inte minst i frågor om naturresursexploatering, samt har större erfarenhet av diskriminering.

Det senare bekräftas också när vi analyserar relationen mellan social integration och upplevelser av diskriminering: ju högre grad av social integration, desto vanligare är upplevelser av både politisk och social diskriminering (figur 2 på följande sida). Bland dem som har ett lägre allmänt institutionellt förtroende är också erfarenheter av diskriminering vanligare. Detta gäller både i fråga om

9 Däremot finns det en signifikant negativ effekt av social integration och att bo i Sápmi för att rösta på JoF, dvs. för just detta parti minskar den sociala integrationen i betydelse om man bor i Sápmi kontra om man bor i övriga landet. Det tyder på att det i viss utsträckning även finns en självständig geografisk dimension som påverkar valet till Sametinget (jfr Larsson 2020). Inga effekter kunde dock uppmätas för röstning på övriga partier.



Figur 2. Upplevelser av politisk och social diskriminering (2021)

Kommentar: Se Bilaga 2 för hela regressionstabellen som figurerna grundas på men också för en mer detaljerad beskrivning av variablerna, se Bilaga 1.

upplevelser av politisk diskriminering som handlar om respondenterna uppfattar att samer är diskriminerade som folk (exempelvis i fråga om rättigheter, i lagstiftning, politik, eller språkligt), och vad gäller social diskriminering, som handlar om respondenternas erfarenhet av diskriminering i sin vardag (som förödmjukelser, eller verbal och fysisk mobbning).<sup>10</sup>

## 5. De samiska väljarnas val av parti

Socialdemokraterna utgör utan tvekan det största partiet inom den samiska väljarkåren vid 2018 års val, följt av Vänsterpartiet, Moderaterna, Centerpartiet och Miljöpartiet (tabell 1). I jämförelse med valresultatet för hela befolkningen var Socialdemokraterna 11 procent större inom den samiska väljarkåren, Vänsterpartiet 9 procent och Miljöpartiet 3,5 procent större. Vid sidan av

10 Politisk diskriminering är konstruerat som ett additivt index (Chronbachs alpha: .89) baserat på sex områden där vi ställt frågan om respondenten upplever att samer som folk är diskriminerade: en generell fråga om samer som folk diskrimineras i Sverige, följt av frågorna om samer som folk diskrimineras i fråga om det samiska språket, rätten till land- och vatten, politisk representation, rätten att bli politiskt representerad samt i ett historiskt perspektiv. Social diskriminering baseras på en fråga i enkäten: har du upplevt diskriminering de senaste två åren?



Tabell 1. Den samiska väljarkårens partival vid tre riksdagsval (procent)

Parti	Valresultat RD 2018	Samiska väljare VU 2021	Diff.	VU 2017 (RD 2014)	VU 2013 (RD 2010)
V	8,0	16,9	8,9	10,3	12,7
S	28,3	39,4	11,1	43,1	39,6
MP	4,4	7,9	3,5	10,9	10,9
C	8,6	9,1	0,5	5,3	5,8
L	5,5	3,5	-2,0	3,7	4,5
M	19,8	12,1	-7,7	12,5	16,0
KD	6,3	5,2	-1,1	4,7	4,3
SD	17,5	5,9	-11,6	4,0	2,2

V=Vänsterpartiet, S=Socialdemokraterna, MP=Miljöpartiet, C=Centerpartiet, L=Liberalerna, M= Moderaterna, K=Kristdemokraterna, SD=Sverigedemokraterna

Centerpartiet har alla traditionellt borgerliga partier och Sverigedemokraterna ett svagare stöd bland samer än bland den svenska väljarkåren i övrigt, särskilt så för Moderaterna (nästan 8 procent mindre) och Sverigedemokraterna (nästan 12 procent mindre).

Väljarnas val av parti är också relativt stabila mellan de tre valen och vid samtliga val sedan 2010 skulle Socialdemokraterna och Vänsterpartiet ha haft egen riksdagsmajoritet om den samiska väljarkåren fått bestämma. Några mindre förändringar går att urskilja över tid: Vänsterpartiet ökar mellan 2014 och 2018 års val liksom Centerpartiet, medan Socialdemokraterna och Miljöpartiet minskar. Sverigedemokraterna ökar något mellan varje val liksom Kristdemokraterna, medan Moderaterna tappar i väljarstöd mellan de tre valen. Om än från andra nivåer, går dessa förändringar mellan 2014 och 2018 års val i samma riktning som för väljarkåren i hela landet.

Vi vet sedan tidigare att väljarkåren i norra Sverige röstar något annorlunda än riket i sin helhet (se t.ex. Blomgren 2012) och om vi jämför hur de samiska väljarna röstade med väljarkåren i norra Sverige i sin helhet är skillnaderna mindre (tabell 2 på följande sida). Här består de största skillnaderna i Vänsterpartiets och Miljöpartiets popularitet bland den samiska väljarkåren och det ringa stödet för Sverigedemokraterna. Sametingsväljarna förefaller här vara mest lika väljarna i Västerbotten.

## VÄLJARNAS VAL AV PARTI

Hur kan vi då förstå den samiska väljarkårens val av parti vid riksdagsval, särskilt som vi – som tidigare nämnts – inte har data som gör att vi kan pröva olika traditionella partivalsförklaringar med fokus på riksdagsval. Vi har t.ex. inga frågor som medger en analys av åsiktsskillnader i aktuella politiska saksfrågor i den nationella dagspolitiska debatten, något som vi vet är av betydelse

Tabell 2. Den samiska väljarkårens partival vid 2018 års val i jämförelse med väljarkåren i norra Sverige som helhet (procent)

	Norrbottnen	Västerbotten	Jämtland	Väster-norrland	Gävleborgs län	Dalarna	Sametingsväljarna
M	12,8	13,5	14,3	13,7	15,3	16,7	12,1
C	7,1	10,1	15,4	9,9	9,1	10	9,1
L	3,2	3,9	2,9	3,4	4	3,6	3,5
KD	4,6	5,2	4,8	5,4	5,3	6,1	5,2
S	41,7	38,1	33,6	39,8	34,1	30,7	39,4
V	10,7	12,7	8,4	8,2	8,4	7,3	16,9
MP	2,3	3,9	3,6	2,7	3,1	3,3	7,9
SD	15,8	10,9	15,6	15,6	19,6	20,8	5,9

vid riksdagsval (Oscarsson & Holmberg 2016: 169). Även om vi inte kan pröva åsiktsskillnadens betydelse för den samiska väljarkårens partival utifrån riksdagspartiernas ställningstaganden i olika dagspolitiska frågor, kan vi pröva om centrala frågor i det samiska samhället har betydelse för partival. En sådan fråga är synen på samiskt självbestämmande. Tidigare studier har visat att tre av fyra väljare, 74 procent, vill öka Sametingets självbestämmande. En majoritet av samtliga sametingspartiers väljare är för ett ökat självbestämmande, även om det varierar i grad och i vilken samhällelig sfär (Mörkenstam, Nilsson & Dahlberg 2021). Det viktigaste för väljarna är självbestämmande i frågor gällande kultur och språk, men självbestämmande är även av stor betydelse för väljarna i mer kontroversiella och potentiellt konfliktfyllda frågor, t.ex. gällande markrättigheter och rätten att både nyttja och förvalta naturresurserna inom Sápmi, liksom i välfärdsfrågor (om än i lägre grad).

Vad vi kan se är att väljarnas åsikter i frågan om ett ökat samiskt självbestämmande kan bidra till att förklara väljarnas val av parti vid sametingsval och att det går en tydlig skiljelinje mellan Jakt- och Fiskesamernas väljare, som är mindre positivt inställda till att öka Sametingets självbestämmande, och övriga partiets väljare (tabell 3). Partiet är klart överrepresenterat bland väljare som vill öka det samiska självbestämmandet i lägre grad, medan t.ex. Guovssonásti och Sámiid Riikkabelloddat är klart underrepresenterade bland denna grupp av väljare. Övriga partier är överrepresenterade i den grupp av väljare som vill se en hög grad av samiskt självbestämmande, med Sámiid Riikkabelloddat och Vuovdega främst.

Till skillnad från sametingsval förefaller synen på självbestämmande ha en viss men inte avgörande betydelse för partival i val till Riksdagen. Vi kan se att Miljöpartiet är överrepresenterat av väljare som vill ha en hög grad av självbestämmande (med nästan fem procent), medan Socialdemokraterna är underrepresenterade bland samma väljare men överrepresenterade bland

Tabell 3. Självbestämmande och partival vid val till Sametinget (2021)<sup>11</sup>

	Parti	G	JoF	LPSS	S	SáR	V	MG	Summa	N:
<b>Valresultat 2021</b>		16,3	38,6	7,4	5,7	19,4	8,7	3,9	100	913
<b>Självbestämmande</b>	<i>Låg</i>	9,3	64,9	5,0	3,2	9,3	5,0	2,2	100	279
	<i>Medel</i>	12,6	42,3	7,6	7,6	11,3	12,0	6,6	100	301
	<i>Hög</i>	18,3	22,9	8,7	6,3	24,9	13,2	5,4	100	333

G=Guovssonásti, JoF=Jakt- och Fiskesamerna, LPSS=Landspartiet Svenska Samer, S=Samerna/Sámit, SáR=Sámiid Riikkabelloddat, V=Vuovdega, MG=Min Geaidnu

Tabell 4. Självbestämmande och partival vid val till Riksdagen (2018)

	Parti	V	S	MP	C	L	M	KD	SD	Summa	N:
<b>VU 2021</b>		16,9	39,4	7,9	9,1	3,5	12,1	5,2	5,9	100	847
<b>Självbestämmande</b>	<i>Låg</i>	14,1	42,8	4,4	8,0	3,2	15,9	4,0	7,6	100	276
	<i>Medel</i>	18,0	40,1	6,7	11,6	3,4	9,7	4,5	6,0	100	267
	<i>Hög</i>	19,1	33,5	12,8	8,6	3,3	11,2	7,2	4,3	100	304

väljare som har en mindre positiv syn på självbestämmande, något som också gäller för Sverigedemokraterna och Moderaterna.<sup>11</sup>

Vi har tidigare nämnt att social integration i det samiska samhället är en avgörande faktor för väljarnas val av parti vid sametingsval, tillsammans med åsikter i politiska sakfrågor. Detta visar också vår valundersökning i samband med 2021 års val till Sametinget. Guovssonásti och Sámiid Riikkabelloddat är klart överrepresenterade bland väljare med hög integration i det samiska samhället och är även tydligt underrepresenterade bland väljare med låg social integration (tabell 5). Bland Jakt- och Fiskesamernas väljare dominerar istället dem som har en låg, eller mellan låg och hög social integration (medel) i det samiska samhället. Övriga partier – utom Min Gaaidnu – är något underrepresenterade bland väljare med hög social integration.

I val till riksdagen förefaller inte social integration ha samma betydelse, även om Socialdemokraterna tycks vara underrepresenterade bland väljare med hög social integration i det samiska samhället, något som också gäller Sverigedemokraterna och Moderaterna, medan Miljöpartiet istället har en klar överrepresentation inom denna grupp (tabell 6).

<sup>11</sup> Nya Samiska Reformpartiet erhöll 1,1 procent av rösterna vid 2021 års val och erhöll därför inget mandat. Vi har utelämnat partiet ur våra kommande analyser, eftersom antalet röstare på partiet var för få i vår enkät.

Tabell 5. Social integration och partival vid val till Sametinget (2021)

	Parti	G	JoF	LPSS	S	SÁR	V	MG	Summa	N:
<b>Valresultat 2021</b>		16,3	37,6	7,4	5,7	19,4	8,7	3,9	100	913
<b>Självbestämmande</b>	<i>Låg</i>	4,4	58,6	10,4	3,9	6,9	10,9	4,4	100	279
	<i>Medel</i>	9,1	51,8	7,5	5,9	5,2	15,3	4,2	100	301
	<i>Hög</i>	26,6	15,7	6,5	5,5	34,4	5,5	5,8	100	333

Tabell 6. Social integration och partival vid val till Riksdagen (2018)

	Parti	V	S	MP	C	L	M	KD	SD	Summa	N:
<b>VU 2021</b>		16,9	39,4	7,9	9,1	3,5	12,1	5,2	5,9	100	847
<b>Självbestämmande</b>	<i>Låg</i>	16,2	42,2	4,5	9,0	4,1	15,8	2,3	5,9	100	276
	<i>Medel</i>	15,2	41,0	6,9	9,4	3,1	12,9	5,2	6,3	100	267
	<i>Hög</i>	19,8	31,2	14,0	10,3	4,5	9,5	7,8	2,9	100	304

De skillnader vi kan se i de tidigare analyserna blir än tydligare när vi gör en regressionsanalys och kontrollerar för ett flertal faktorer (se bilaga 3 och 4). I sametingsval är synen på självbestämmande och social integration i det samiska samhället avgörande för partival, även om också andra faktorer är viktiga för väljarnas val av vissa partier, som intresse för samepolitik. I riksdagsval är det endast institutionellt förtroende som genomgående har ett stort förklaringsvärde; väljarna till samtliga partier har ett lägre allmänt institutionellt förtroende i jämförelse med väljarna som röstar på Socialdemokraterna. I likhet med hela den svenska väljarkåren har de samiska väljare som röstar på Sverigedemokraterna lägst institutionellt förtroende (Andersson & Oscarsson 2020; Öhberg, Oscarsson & Ahlbom 2022) men också de samiska väljare som röstar på Moderaterna har ett lägre institutionellt förtroende. Utbildning har ett förklaringsvärde för valet att rösta på Socialdemokraterna (de är större bland väljare med lägre utbildning) och inkomst har ett svagt förklaringsvärde för Vänsterpartiets och Moderaternas väljare (de är något större bland väljare med lägre respektive högre inkomst), något som också liknar väljarkåren i hela landet (se t.ex. Hedberg 2020). Social integration är endast viktigt för väljarnas beslut att rösta på Miljöpartiet.

### DE SAMISKA PARTIERNAS VÄLJARE VID RIKSDAGSVAL

Avslutningsvis skall vi visa hur de olika samiska partiernas väljare röstar i riksdagsval (tabell 7). Guovssonástis väljare sticker t.ex. ut med den stora andel som röstat på Miljöpartiet (22 procent), som också är starkt bland Sámiid Riikkabelloddats väljare (18 procent), medan endast ett fåtal röstat på

Tabell 7. De samiska partiernas väljare i riksdagsval (2018)

	V	S	MP	C	L	M	KD	SD	N:
<b>G</b>	19	25,3	22,1	11,6	4,2	10,5	7,4	0,0	95
<b>JoF</b>	16,9	38,9	1,8	8,9	3,0	14,5	5,0	11,0	337
<b>LPSS</b>	19,3	29,8	14,0	15,8	3,5	7,0	8,8	1,8	57
<b>MG</b>	31,6	36,8	10,5	7,9	5,3	2,6	5,3	0,0	38
<b>S</b>	33,3	47,8	8,7	6,5	0,0	8,7	4,4	4,4	46
<b>SáR</b>	17,4	33,9	18,4	9,2	3,7	11,9	5,5	0,0	109
<b>V</b>	12	50,7	1,3	6,7	5,3	12,0	2,7	9,3	75

760

Miljöpartiet bland Jakt- och Fiskesamernas och Vuovdegas väljare (två respektive en procent). Vänsterpartiet är väldigt starkt inom Min Geaidnu (32 procent) och som svagast bland Vuovdegas väljare (12 procent). Sverigedemokraterna är som starkast bland Jakt- och Fiskesamernas och Vuovdegas väljare (11 respektive 9 procent) men samtidigt har ingen väljare från Guovssonásti, Min Geaidnu eller Sámiid Riikkabelloddat lagt sin röst på partiet. Moderaterna är som starkast inom Jakt- och Fiskesamerna (14,5 procent) och som svagast bland Min Geaidnus väljare. Socialdemokraterna är starkast hos Vuovdegas väljare (51 procent) tätt följt av väljarna för Samerna/Sámit (48 procent) och är svagast bland Guovssonástis väljare. Centerpartiet är starkast inom Landspartiet Svenska Samer (16 procent) och svagast bland Samerna/Sámits väljare. Kristdemokraterna är, avslutningsvis, som starkast bland Landspartiet Svenska Samers väljare (nio procent) och svagast bland Vuovdegas.

## 6. Slutord

Vad säger oss då det redovisade resultatet om sametingsväljarnas beteende vid val till riksdagen? Jo, för det första, så röstar de samiska väljarna annorlunda än den övriga befolkningen. Till skillnad från valresultatet 2018, så skulle Socialdemokraterna tillsammans med Vänsterpartiet ha egen riksdagsmajoritet om bara den samiska väljarkåren fått bestämma. Remarkabelt är också det svaga stödet för framför allt Moderaterna och Sverigedemokraterna bland de samiska väljarna. Jämför vi sedan med väljarkåren i norra Sverige, så är skillnaderna mindre, men Vänsterpartiet och Miljöpartiet är betydligt populärare bland den samiska väljarkåren och stödet för Sverigedemokraterna klart lägre.

För det andra är det tydligt att det är andra faktorer som förklarar både valdeltagande och partival vid sametings- respektive riksdagsval. 2021 års valundersökning bekräftar tidigare studier av valdeltagande: i sametingsval är social integration i det samiska samhället tillsammans med intresse för samepolitik och att bo i Sápmi avgörande, medan traditionella socio-ekonomiska faktorer tillsammans med generellt politiskt intresse och allmänt institutionellt

förtroende förklarar valdeltagande i riksdagsval. För partival är åsikter i sakfrågor (här självbestämmande) och social integration i det samiska samhället avgörande i sametingsval, medan det i val till riksdagen endast är institutionellt förtroende som har ett större förklaringsvärde för hur sametingsväljarna röstar. Social integration i det samiska samhället förklarar dock valet av ett parti, Miljöpartiet. Det ser vi också i att Guovssonástis och Sámiid Riikkabellodats väljare – som är kraftigt överrepresenterade bland väljare med hög integration i det samiska samhället – efter Socialdemokraterna väljer just Miljöpartiet. I Sametinget representerar dessa partier främst samebyarna och de renskötande samernas intressen, vilket gör att den tidigare föreställningen att de renskötande samerna i riksdagsval röstar borgerligt kan avfärdas.

Att Miljöpartiet tillsammans med Vänsterpartiet – två små partier på nationell nivå – får en stor andel röster bland i första hand Guovssonástis och Sámiid Riikkabellodats väljare men också av väljare från de andra partierna (förutom från Jakt- och Fiskesamernas och Vuovdegas väljare), kan kanske förklaras med att dessa partier i sina partiprogram och i sin politik tydligt uttalat att partierna är för ett stärkande av samiska rättigheter (Miljöpartiet 2013; Vänsterpartiet 2016). Det pekar mot att åsiktsröstning också är avgörande för hur den samiska väljarkåren röstar i riksdagsval och särskilt så för de väljare som har en hög grad av social integration i det samiska samhället och vill ha ett ökat självbestämmande för Sametinget. ”Den sammantagna situationen för samerna kräver”, anför t.ex. Vänsterpartiet i upprepade motioner som propagerar för en ratificering ILO:s konvention 169 om urfolks rättigheter, ”att regeringen på allvar tar tag i frågan för att kunna garantera samerna deras rättigheter som urfolk” (Mot. 2018/19:393: 5). Miljöpartiet, som under stora delar av de två mandatperioderna mellan 2014–2022 suttit i regeringsställning tillsammans med Socialdemokraterna, har tydligt drivit frågor om en samisk sanningskommission och införandet av en konsultationsordning med det samiska folket, något som nu är uppnått, samt varit emot ett beviljande av bearbetningskoncession för det omdiskuterade gruvprojektet i Gállok, Jokkmokks kommun. Att rösta på ett parti som har en tydlig politik i samiska frågor och som sådant även kan fungera som en motvikt i debatten om samiska frågor i riksdagen, är en företeelse som har observerats bland väljare i andra frågor, bl.a. jämställdhetsfrågan och Fi:s väljare (Blombäck & de Fine Licht 2016). Om Folkpartiet (nuvarande Liberalerna) ansågs bäst ta sig an samiska frågor på 1960-talet, verkar den samiska väljarkåren nu istället se Miljöpartiet och även Vänsterpartiet i den rollen.

Åsiktsröstning skulle kanske också kunna förklara det betydligt lägre stödet för Moderaterna och Sverigedemokraterna bland den samiska väljarkåren i jämförelse med väljarkåren i hela landet. Moderaterna har t.ex. konsekvent avvisat en ratificering av ILO 169, med argument som ofta hänförs till att en ratificering som skulle baseras på en ändring i ”lagstiftningen i syfte att stärka renskötelsns rättigheter på annans mark [...] skulle medföra en motsvarande

inskränkning på markägarens rättigheter”, något som de menar inte bara är ett hot mot och kränker äganderätten, utan också utgör en hämsko för regional- och landsbygdspolitik liksom för en politik för tillväxt (Mot. 2002/03:N304). Det tydligaste motståndet mot ILO 169 kommer dock från Sverigedemokraterna som ifrågasätter samiska rättigheter till land och vatten. Samiska rättigheter beskrivs som privilegier och sär rättigheter som diskriminerar svenskar och samer utanför rennärings, vilket har ”givit upphov till stora motsättningar och infekterade konflikter” och det är inte ”rimligt att medborgare av svensk, finsk eller annan börd skall ha mindre rättigheter än medborgare av samisk börd i norra Sverige” (Mot. 2016/17:1821: 8).

Intressant är dock att inga av de förklaringsfaktorer som vi har valt att titta på kan förklara varför Socialdemokraterna är så dominerande bland sametingsväljarna, särskilt som partiet sedan en lång tid tillbaka i likhet med t.ex. Moderaterna avvisat en svensk ratificering av ILO 169. Det förefaller dock som om väljare med större förtroende för svenska institutioner i högre grad röstar på partiet och det kan möjligen, tillsammans med det historiskt starka stödet för Socialdemokraterna i norra Sverige, förklara den starka ställningen för partiet bland den samiska väljarkåren.

De senaste åren har samiska frågor synliggjorts allt mer på nationell nivå vilket bl.a. beror på utvecklingen av internationell rätt i fråga om urfolks rättigheter (se t.ex. Allen & Xanthaki 2010; Hohmann & Weller 2018; Åhrén 2016). Den återkommande kritik Sverige får av olika FN-organ för att inte leva upp till sina folkrättsliga förpliktelser (se t.ex. Mörkenstam & Nilsson 2021) har tillsammans med Högsta Domstolens (HD) dom i det uppmärksammade Girjasmålet 2020 (NJA 2020) satt ytterligare fokus på samiska rättighetsfrågor. Därtill har regeringen under den senaste mandatperioden beslutat om en ny konsultationsordning med det samiska folket, som gäller från 2022 (Prop. 2021/22:19; SFS 2022:66) och tillsatt en sanningskommission (Dir. 2021:103). Samtidigt har regeringens tydliga besked om att naturresurserna i norr behövs för den industriella omvandlingen mot mindre fossilberoende (MacPhail, Lindahl & Bowles 2022) medfört att de politiska diskussionerna om naturresurserna i norra Sverige hårdnat. De politiska partierna på nationell nivå kommer behöva ge tydliga besked kring hur de vill balansera samiska rättigheter och kommunala intressen av nya industrietableringar. Detta kanske kan medföra att intresset för hur den samiska väljarkåren röstar kommer att öka de närmaste åren. Säkert är dock att partiernas samepolitiska ställningstaganden kommer att vara viktiga för hur sametingsväljarna röstar i kommande riksdagsval.

## Referenser

- Aktuell undersökning KGS/AL 121267 (odaterat dokument från Rolf Sjölns arkiv).
- Anderson, I. et al., 2016. "Indigenous and tribal peoples' health (*The Lancet*–Lowitja Institute Global Collaboration): a population study", *The Lancet* 388(10040), s. 131-157.
- Andersson, U. & Oscarsson, H., 2020. *Institutionsförtroendet inte lika politiserat under pandemin*. Göteborg: SOM-institutet.
- Armingeon, K. & Schädel, L., 2015. "Social Inequality in Political Participation: The Dark Sides of Individualisation", *West European Politics* 38(1), s. 1-27.
- Axelsson, P., 2010. "Abandoning 'the Other': Statistical Enumeration of Swedish Sami, 1700 to 1945 and Beyond", *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 33(3), s. 263-79.
- Axelsson, P., 2016. "Kyrkan, folkbokföringen och samerna", s. 915-942 i D. Lindmark & O. Sundström (red.), *De historiska relationerna mellan Svenska kyrkan och samerna: en vetenskaplig antologi, bd 2*. Skellefteå: Artos & Norma bokförlag.
- Bergh, J., Dahlberg, S., Mörkenstam, U. & Saglie, J., 2018. "Participation in Indigenous Democracy: Voter Turnout in Sámi Parliamentary Elections in Norway and Sweden", *Scandinavian Political Studies*, Doi: 10.1111/1467-9477.12129.
- Blais, A. & Aarts, K., 2006. "Electoral Systems and Turnout", *Acta Politica* 41, s. 180-196.
- Blombäck, S. & de Fine Licht, J., 2017. "Same Considerations, Different Decisions: Motivations for Splitticket Voting among Swedish Feminist Initiative Supporters", *Scandinavian Political Studies* 40(1), s. 61-81.
- Blomgren, M., 2012. "Det röda Norrland och det blå Sverige", *Forskningsrapporter i statsvetenskap vid Umeå universitet*, 2012:1, s. 85-104.
- Bäck, H. & Soinenen, M., 1994. "Invandrarnas valdeltagande", s. 84-114 i Bäck, H. & Håkansson, A. (red.), *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bäck, H. & Soinenen, M., 1998. "Immigrants in the Political Process", *Scandinavian Political Studies* 21(1), s. 29-49.
- Campbell, A., Converse, P.E., Miller, W.E., & Stokes, D.E., 1960. *The American Voter*. New York: Wiley.
- Dahlberg, S. & Mörkenstam, U., 2019. "Social Identification, In-group Integration and Voter Turnout in Three Parliamentary Elections: An Analysis of the Swedish Sámi Electorate", *Electoral Studies* 59, s. 99-108.
- Dahlberg, S. & Mörkenstam, U., 2016. "Valdeltagande i valet till Sametinget 2013", s. 129-154 i Nilsson, R., Dahlberg, S. & Mörkenstam, U. (red.), *Sametingsval: Väljare, partier och media*. Stockholm: Santérus förlag.
- Dahlberg, S. & Persson, M., 2014. "Different Surveys, Different Results? A Comparison of Two Surveys on the 2009 European Parliamentary Election", *West European Politics*. 37:1, s. 204-221.
- Dir. 2021:103, *Kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket*.
- Downs, A., 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Franklin, M.N., 1996. "Electoral Participation", i LeDuc, L., Niemi, R.G. & Norris, P. (red.), *Comparing Democracies – Elections and Voting in Global Perspective*. London: SAGE.
- Franklin, M.N., 2004. *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge: Cambridge UP.



- Franklin, M.N., van der Eijk, C. & Oppenheim, E., 1996. "The Institutional Context: Turnout", s. 306-331 i van der Eijk, C. & Franklin, M.N. (red.), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*. Ann Arbor: Michigan UP.
- Fennema, M. & Tillie, J., 1999. "Political participation and political trust in Amsterdam: Civic communities and ethnic networks", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25(4), s. 703-26.
- Gabel, C., Goodman, N., Bird, K. & Budd, B., 2016. "Indigenous Adoption of Internet Voting: A Case Study of Whitefish River First Nation", *The International Indigenous Policy Journal* 7(3), s. 1-20.
- Hedberg, P., 2020. "Väljarnas partier 1956-2018", *Rapport 2020:7. Valforskningsprogrammet*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Hwang, M., 2017. "Ethnicity and Political Trust in Canada: Is There a Deepening Divide?", *Canadian Journal of Sociology/Cahiers Canadiens de Sociologie* 41(1), s. 23-54.
- Josefsen, E., Mörkenstam, U., Nilsson, R. & Saglie, J. (red.), 2017. *Ett folk, ulike valg: Sametingsvalg i Norge og Sverige*. Gyldendal akademisk.
- Karp, J.A. & Brockington, D., 2005. "Social Desirability and Response Validity: A Comparative Analysis of Overreporting Voter Turnout in Five Countries", *Journal of Politics* 67(3), s. 825-840.
- Larsson, Y., 2020. "Stad-landskiljelinjen i valet 2018", *Rapport 2020:7. Valforskningsprogrammet*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Llamazares, I., Marcos-Marne, H. & Martin-Vallejo, J., 2017. "Peripheral identities in contemporary Spain", *Ethnicities* 17(6), s. 844-866.
- MacPhail, F., Lindahl, K.B. & Bowles, P., 2022. "Why do Mines Fail to Obtain a Social License to Operate?: Insights from the Proposed Kallak Iron Mine (Sweden) and the Prosperity/New Prosperity Gold-Copper Mine (Canada)", *Environmental Management*.
- Morden, M.D., 2018. "Parliament and the Representation of Indigenous Issues: The Canadian Case", *Parliamentary Affairs* 71, s. 124-43.
- Motion 2002/03:N304, *Effektiv regionalpolitik*, av Mikael Odenberg m.fl. (M)
- Motion 2016/17:1821, *Åganderätten*, av Anders Forsberg m.fl. (SD).
- Motion 2018/19:393, *Samers rättigheter*, av Jonas Sjöstedt m.fl. (V).
- Mörkenstam, U. & Dahlberg, S., 2021a. "Valdeltagande på individnivå i sametingsvalet 2017 (och i två andra nationella val)", i Mörkenstam, U., Nilsson, R., Dahlberg, S. & Sandström, C., *Sametingsval 2017*. Stockholm: Santérus förlag.
- Mörkenstam, U. & Dahlberg, S., 2021b. "Partival och partityte: partiernas väljare och väljarnas val av parti 2017", i Mörkenstam, U., Nilsson, R., Dahlberg, S. & Sandström, C., *Sametingsval 2017*. Stockholm: Santérus förlag.
- Mörkenstam, U., Nilsson, R. & Bergh, J., 2021. "Politiska skiljelinjer i den samiska väljarkåren i Sverige", i Mörkenstam, U., Nilsson, R., Dahlberg, S. & Sandström, C., *Sametingsval 2017*. Stockholm: Santérus förlag.
- Mörkenstam, U., Nilsson, R. & Dahlberg, S., 2021. "Indigenous peoples right to self-determination: perceptions of self-determination among the Sámi electorate in Sweden", s. 284-303 i Koivurova, T., Broderstad, E.G., Cambou, S., Dorrough, S. & Stammler, F. (red.), *Handbook of Indigenous Peoples in the Arctic*. London: Routledge.

- Mörkenstam, U., Nilsson, R., Dahlberg, S. & Sandström, C., 2021. *Sametingsval 2017*. Stockholm: Santérus förlag.
- Nilsson, R., Dahlberg, S. & Mörkenstam, U. (red.), 2016. *Sametingsval: väljare, partier och media*. Stockholm: Santérus förlag.
- Nilsson, R., Dahlberg, S. & Sandström, C., 2021. "Sametingsväljarnas åsikter om inflytande och förvaltning över naturresurserna i Sápmi", i Mörkenstam, U., Nilsson, R., Dahlberg, S. & Sandström, C. *Sametingsval 2017*. Stockholm: Santérus förlag.
- Oscarsson, H. & Holmberg, S., 2004. *Väljare*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Oscarsson, H. & Holmberg, S., 2013. *Nya svenska väljare*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Oscarsson, H. & Holmberg, S., 2016. *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- P2 1967-12-13, "Våra samer" (kl. 18.30-19.00). Traditionsbunden konservatism eller renskötarradikalism. Om samerna och politiken. Nils Hövenmark (från Rolf Sjölin's arkiv).
- Pettersen, T., 2017. "Hvem skal med? Holdinger til kriteriene for registrering i sametingenes valgmanntall i Norge og Sverige", s. 147-177 i E. Josefsen, U. Mörkenstam, R. Nilsson & J. Saglie (red.), *Ett folk, ulike valg. Sametingsvalg i Norge og Sverige*. Oslo: Gyldendal.
- Ruonq, I., 1968. "Samerna i storsamhället", *Samefolket* nr 7, 1968, s. 123-127.
- Saglie, J., Mörkenstam, U. & Bergh, J., 2020. "Political Cleavages in Indigenous Representation: The Case of the Norwegian and Swedish Sámediggi", *Nationalism and Ethnic Politics* 26(2), s. 105-125.
- Sandovici, M.E. & Listhaug, O., 2010. "Ethnic and Linguistic Minorities and Political Participation in Europe", *International Journal of Comparative Sociology* 51(1-2), s. 111-136.
- Stoker, L. & Jennings, M.K., 1995. "Life-Cycle Transitions and Political Participation: The Case of Marriage", *American Political Science Review* 89(2), s. 421-433.
- Strömblad, P. & Adman, P., 2010. "Political Integration through Ethnic or Nonethnic Voluntary Associations?", *Political Research Quarterly* 63(4), s. 721-30.
- Svenska lapparnas landsmöte i Östersund den 5-9 februari 1918*. Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1918.
- Söderlund, P., Wass, H. & Blais, A., 2011. "The impact of motivational and contextual factors on turnout in first- and second-order elections", *Electoral Studies* 30(4), s. 689-699.
- Tillie, J., 2004. "Social capital of organisations and their members: explaining the political integration of immigrants in Amsterdam", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30(3), s. 529-541.
- Tingsten, H., 1937. *Political Behaviour. Studies in Electoral Statistics*. Stockholm: P.S. King & Son.
- Togoby, L., 2004. "It depends... how organisational participation affects political participation and social trust among second-generation immigrants in Denmark", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30(3), s. 509-28.
- Tran, V.C., 2016. "Beyond the ballot box: age-at-arrival, civic institutions and political participation among Latinos", *Journal of Ethnic and Migration Studies* DOI: 10.1080/1369183X.2016.1194745.
- Van Londen, M., Phalet, K. & Hagendoorn, L., 2007. "Civic Engagement and Voter Participation among Turkish and Moroccan Minorities in Rotterdam", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33(8), s. 1201-1226.

- Verba, S., Schlozman, K.L. & Brady, H.E., 1995. *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Mass: Harvard UP.
- Vigil-Hayes, M., Duarte, M., Deschine Parkhurst, N. & Belding, E., 2017. "#Indigenous: Tracking the Connective Actions of Native American Advocates on Twitter", CSCW Proceedings of the 2017 ACM Conference on Computer Supported Cooperative Work and Social Computing, s. 1387-1399.
- Waitoa, J., Scheyvens, R. & Te Rina Warren, 2015. "E-WHANAUNGATANGA. The role of social media in Māori political empowerment", *Alternative* 11(1), s. 45-58.
- Wass, H., Blais, A., Morin-Chassé, A. & Weide, M., 2015. "Engaging Immigrants? Examining the Correlates of Electoral Participation among Voters with Migration Backgrounds", *Journal of Elections, Public Opinions and Parties* 25(4), s. 407-24.
- Öhberg, P., Oscarsson H. & Ahlbom, J., 2022. "Folkviljans förverkligare", s. 7-22 i Öhberg, P., Oscarsson, H. & Ahlbom, J. (red.), *Folkviljans förverkligare*. Göteborg: Göteborg Studies in Politics 174.
- Öhrvall, R., 2016. "Voter turnout", s. 229-245 i Pierre, J. (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford UP.

## Bilaga 1

Valdeltagande bland den samiska väljarkåren i val till Sametinget och Riksdagen (en logistisk regression där väljarundersökningarna 2013, 2017 och 2021 har kombinerats)

	Sametinget	Riksdagen
Ålder	-189 (.187)	-.165 (.249)
Ålder <sup>2</sup>	.006 (.021)	.035 (.028)
Kön	.105 (.102)	-.039 (.150)
Utb. medel	.025 (.152)	-.019 (.191)
Utb. hög	.162 (.164)	.747*** (.229)
Sysselsättning	.071 (.131)	.047 (.177)
Civilstånd	.225* (.131)	.361** (.176)
Inkomst	-.035 (.022)	.071** (.034)
Bor i Sápmi	.416*** (.126)	.111 (.214)
Politiskt intresse generellt	.059 (.081)	.666*** (.119)
Intresse för samepolitik	.998*** (.090)	-.101 (.121)
Mediakonsumtion	-.001 (.046)	-.107* (.060)
Institutionellt förtroende	-.174** (.072)	.370*** (.097)
Förtroende för Sametinget	.224*** (.055)	-.008 (.076)
Social integration	.435*** (.089)	-.345*** (.121)
2017	-.036 (.127)	-.209 (.180)
2021	.585*** (.125)	-.083 (.175)
Constant	-3.025*** (.539)	-.545 (.722)
R-squared	.13	.10
N	2398	2352

Standardavvikelse inom parenteser. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ .

*Ålder* baseras på åtta kategorier: 18-21, 22-30, 31-40, 41-50, 51-60, 61-70, 71-80, 80-.

*Ålder<sub>2</sub>* är konstruerat som ålder i kvadrat för att korrigera för icke linjära effekter.

*Kön* är en dikotom variabel där 1 = kvinnor och 0 = män.

*Utbildning* mäts i termer av utbildning i grundskola, gymnasium och högskola/ universitet.

*Sysselsättning* är en dikotom variabel där 1 motsvarar anställda i offentlig eller privat sektor eller som egenföretagare; medan 0 motsvarar arbetslösa, pensionerade, studenter, sjukskrivna, i arbetsmarknadspolitiska program eller annat.

*Civilstånd* är en dikotom variabel där 1 = sambo med en partner och 0 = bor ensam.

*Inkomst* utgörs av 12 kategorier dividerat med 99000 SEK, den börjar med 100 000 eller mindre (1) och slutar med inkomster högre än 1 001 000 (12).

*Bor i Sápmi* är en dikotom variabel där 1 motsvarar att bo i länen Norrbotten, Västerbotten, Jämtland/Härjedalen, Västernorrland och Gävleborg (de traditionella samiska bosättningsområdena) och 0 motsvarar alla andra svenska län.

*Politiskt intresse generellt* mäts på en fyrapunktsskala: "Inte alls intresserad", "inte särskilt intresserad", "ganska intresserad" och "mycket intresserad".

*Intresse för samisk politik* mäts enligt samma skala som allmänt intresse.

*Mediekonsumtion* mäter hur ofta respondenten har tagit del av den samiska valkampanjen 2017 i media, med början med "aldrig" "mer sällan", "1-2 dagar/vecka", "3-4 dagar/vecka", "5-6 dagar/vecka" och "dagligen".

*Allmänt institutionellt förtroende* mäts på en fempunktsskala där 1 är lika med "mycket lite förtroende", 2 "ganska litet förtroende", 3 "varken stort eller litet förtroende", 4 "ganska stort förtroende" och 5 "mycket stort förtroende". Variabeln är ett index baserat på förtroende för riksdagen, regeringen, kommunstyrelsen, domstolar, polisen och den Europeiska unionen (Chronbachs alfa .81).

*Förtroende för Sametinget* mäts enligt samma skala som allmänt institutionellt förtroende.

*Social integration* i det samiska samhället är ett index som består av åtta frågor i enkäten (Chronbachs alfa .89): tre frågor om självbedömda språkkunskaper (om att tala, läsa och skriva något av de samiska språken); två frågor om tillhörighet (med den lokala närmiljön och med Sápmi); och tre frågor om vardagsumgänge (med samer, med andra som är registrerade i röstlängden och om uppväxten varit i ett samiskt samhälle). Svartalternativen omräknades till trepunktsskalor (min, medium, max).

*Valår* är kodat (2013=0) (2017=1) (2021=2).

## Bilaga 2

Upplevelser av politisk och social diskriminering bland den samiska väljarkåren

	Politisk diskriminering	Social diskriminering
Ålder	-0.04 (.110)	-.132 (.160)
Ålder <sup>2</sup>	-.001 (.012)	-.001 (.018)
Kön	.140** (.061)	-.062 (.088)
Utb. medel	.038 (.098)	.183 (.142)
Utb. hög	.279*** (.101)	.183 (.147)
Sysselsättning	.105 (.081)	.139 (.117)
Civilstånd	.045 (.082)	.069 (.119)
Inkomst	-.012 (.013)	-.028 (.019)
Bor i Sápmi	-.331*** (.080)	.233** (.116)
Politiskt intresse generellt	.076 (.049)	.071 (.070)
Intresse för samisk politik	.010 (.053)	.344*** (.076)
Mediekonsumtion	-.070*** (.025)	-.059 (.036)
Allmänt institutionellt förtroende	-.142*** (.041)	-.178*** (.059)
Förtroende för Sametinget	.171*** (.034)	-.032 (.049)
Social integration i det samiska samhället	.494*** (.061)	.517*** (.088)
Constant	2.983*** (.324)	.945** (.469)
R-squared	.213	.203
N	637	636

Standardavvikelse inom parenteser. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ .

*Kommentar:* Variablerna är konstruerade på samma sätt som för bilaga 1.

*Politisk diskriminering* är konstruerat som ett additivt index baserat på sex områden där man anser samer som folk är diskriminerade. Den första frågan anger huruvida man upplever att samer som folk diskrimineras i Sverige, övriga frågor handlar om huruvida man anser att samer som folk diskrimineras i fråga om det samiska språket, rätten till land- och vatten, politisk representation, rätten att bli representerad, samt i ett historiskt perspektiv (Chronbach's alpha: .89). Skalan löper från 0 till 5 där högre värden anger mer diskriminering.

*Social diskriminering* baseras en fråga F5 i enkäten: har du upplevt diskriminering de senaste två åren? Svarsskalan löper från 1 till 5, där värdet 1 är mycket sällan eller aldrig och 5 mycket ofta eller alltid.

## Bilaga 3

Partival vid val till Sametinget 2021 (logistisk regression)

	G	JoF	LPSS	MG	Samerna	SáR	V
Ålder	-.838 (.506)	.208 (.396)	.104 (.693)	3.109* (1.471)	-.250 (.747)	.324 (.531)	-.012 (.579)
Ålder <sup>2</sup>	.073 (.058)	-.029 (.044)	-.021 (.078)	-.312* (.153)	.041 (.081)	-.027 (.058)	.010 (.062)
Kön	.011 (.305)	-.723** (.225)	-.016 (.359)	-.365 (.472)	.955* (.439)	.786** (.303)	.191 (.328)
Utb. medel	.810 (.526)	-.028 (.362)	-.769 (.628)	.000 (.000)	.803 (.845)	-.420 (.451)	-.641 (.438)
Utb. hög	.769 (.555)	-.055 (.374)	-.288 (.597)	1.026 (0.621)	.337 (.866)	-.313 (.473)	-1.215* (.485)
Sysselsättning	.536 (.425)	-.434 (.312)	.320 (.512)	-.185 (.650)	-.200 (.586)	.235 (.403)	-.345 (.441)
Egenföretagare	.573 (.406)	-.771 (.397)	-.930 (.785)	.207 (.785)	-1.013 (1.098)	.551 (.400)	-.297 (.578)
Civilstånd	-.239 (.396)	-.049 (.297)	-.379 (.482)	-.436 (.624)	.225 (.586)	.160 (.396)	.337 (.448)
Inkomst	.036 (.061)	-.022 (.048)	.010 (.076)	-.108 (.102)	-.040 (.091)	.020 (.059)	.078 (.069)
Bor i Sápmi	-.958* (.412)	.639* (.301)	-.146 (.433)	.972 (.707)	.070 (.531)	-.265 (.427)	-.255 (.407)
Politiskt intresse generellt	.065 (.243)	-.055 (.180)	.127 (.288)	.237 (.392)	.871* (.374)	-.077 (.235)	-.599* (.258)
Intresse för samisk politik	-.544* (.254)	.580** (.208)	.309 (.310)	.007 (.415)	-.369 (.400)	-.264 (.250)	.013 (.288)
Mediekonsumtion	.060 (.120)	.261** (.097)	-.052 (.150)	-.381 (.213)	-.085 (.179)	-.038 (.115)	-.063 (.134)
Allmänt institutionellt förtroende	-.322 (.206)	-.073 (.154)	.278 (.249)	.373 (.362)	.271 (.314)	.150 (.207)	-.205 (.214)
Förtroende för Sametinget	.051 (.175)	.037 (.136)	-.301 (.206)	.126 (.287)	.239 (.259)	.046 (.168)	-.091 (.203)
Självbestämmande	.339 (.220)	-.909*** (.167)	.466 (.276)	.657 (.414)	.116 (.318)	.151 (.208)	1.076*** (.282)
Social integration	2.118*** (.348)	-2.049*** (.282)	-.752 (.426)	-.256 (.538)	-.111 (.498)	2.119*** (.335)	-.964* (.384)
Constant	-3.209* (1.527)	3.408** (1.200)	-2.585 (1.934)	-11.803** (3.789)	-6.696** (2.351)	-7.358*** (1.625)	.309 (1.784)
Pseudo R <sup>2</sup> :	.21	.26	.07	.13	.11	.19	.13
N:	537	537	537	467	537	537	537

Standardavvikelse inom parenteser. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.



*Kommentar:* Variablerna är konstruerade på samma sätt som för bilaga 1. I analysen har vi för enkelhetens skull skapat dikotoma partivalsvariabler där vi jämför sannolikheten för att rösta på ett givet parti kontra alla övriga partier. Fördelen med att genomföra enkla logistiska regressioner istället för en sammanhållen multinomial logistisk regression är att vi därmed direkt kan jämföra effekterna av de oberoende variablerna för samtliga partier istället för att relatera effekterna till en given referenskategori.

*Självbestämmande* är konstruerat som ett additivt index baserat på åtta områden där man anser att Sametinget ska ha självbestämmande. Dessa områden är: gruvdrift, mark- och vatten, rennärning, rovdjur, skogsbruk, småviltsjakt, vindkraft och älgjakt (Chronbach's alpha: .93). Skalan löper mellan 0 till 3 där högre värden indikerar mer självbestämmande. MG har för få andel låg- och medelutbildade sympatisörer i datamaterialet vilket innebär att vi enbart kan skatta effekten av hög utbildning för detta parti. Detta påverkar även n-talet i samma analys.

## Bilaga 4

Partival vid val till Riksdagen 2018 (logistisk regression)

	V	S	C	L	M	KD	MP	SD
Ålder	-680 (.466)	.713 (.434)	-216 (.604)	-1.117 (.901)	-254 (.597)	2.642 (1.493)	1.050 (.850)	.248 (1.083)
Ålderz	.060 (.050)	-.058 (.046)	.010 (.066)	.126 (.100)	.035 (.063)	-.211 (.140)	-.168 (.100)	-.010 (.114)
Kön	-.008 (.256)	.115 (.210)	-.038 (.313)	.483 (.490)	-.290 (.313)	-.232 (.456)	.405 (.387)	-.624 (.591)
Utb. medel	.294 (.448)	-.846* (.355)	.324 (.530)	.000 (.000)	.612 (.538)	.680 (.839)	-.362 (.959)	.083 (.713)
Utb. hög	.288 (.459)	-1.286*** (.369)	.152 (.553)	.359 (.581)	.710 (.549)	.791 (.852)	1.289 (.887)	-.109 (.771)
Sysselsättning	-.192 (.355)	.184 (.306)	.497 (.461)	.213 (.695)	.073 (.437)	-.973 (.603)	.143 (.563)	-.086 (.672)
Egenföretagare	-.701 (.503)	-.551 (.362)	.642 (.431)	-1.084 (1.123)	.249 (.459)	.742 (.682)	.803 (.543)	-.303 (.786)
Civilstånd	-.387 (.325)	.355 (.296)	-.068 (.426)	.231 (.719)	-.942* (.409)	.608 (.696)	.347 (.640)	.606 (.725)
Inkomst	-.118* (.060)	.021 (.045)	-.066 (.066)	.008 (.104)	.156* (.067)	.120 (.088)	-.021 (.077)	-.020 (.115)
Bor i Sápmi	.000 (.343)	-.113 (.279)	.747 (.471)	-.428 (.559)	.212 (.423)	.448 (.634)	-.795 (.481)	-.046 (.702)
Politiskt intresse generellt	-.034 (.209)	-.376* (.175)	.061 (.252)	.473 (.407)	-.025 (.241)	.243 (.371)	.212 (.311)	.229 (.391)
Intresse för samisk politik	.039 (.221)	-.068 (.185)	.016 (.266)	-.014 (.400)	.217 (.254)	-.100 (.371)	-.086 (.297)	.180 (.433)
Mediekonsumtion	-.187 (.110)	.177* (.088)	-.056 (.130)	-.290 (.203)	.221 (.130)	-.244 (.187)	.036 (.153)	.079 (.220)
Allmänt institutionellt förtroende	.209 (.175)	.860*** (.159)	-.096 (.212)	-.201 (.334)	-.800*** (.216)	-.410 (.302)	.040 (.285)	-2.152*** (.425)
Förtroende för Sametinget	-.235 (.150)	-.085 (.127)	.115 (.187)	.149 (.295)	.232 (.184)	-.217 (.251)	.311 (.230)	.157 (.293)
Självbestämmande	.220 (.183)	.017 (.152)	.196 (.223)	-.292 (.321)	-.327 (.210)	.570 (.332)	.040 (.274)	-.692 (.356)
Social integration	-.163 (.277)	-.133 (.233)	-.463 (.343)	.223 (.504)	-.293 (.343)	-.016 (.494)	1.906*** (.428)	-1.004 (.607)
Constant	1.448 (1.394)	-3.492** (1.271)	-1.759 (1.719)	-1.741 (2.491)	-.940 (1.743)	-11.459** (4.302)	-9.816*** (2.404)	3.031 (2.997)
Pseudo R2:	.06	.11	.04	.07	.09	.15	.27	.30
N:	506	506	506	446	506	506	506	506

Standardavvikelse inom parenteser. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ .

*Kommentar:* Variablerna är konstruerade på samma sätt som för bilaga 1 och 3. L har för få andel låg- och medelutbildade sympatisörer i datamaterialet vilket innebär att vi enbart kan skatta effekten av hög utbildning för detta parti. Detta påverkar även n-talet i samma analys.



# Problem med proportionella val i kommuner

Svante Janson & Svante Linusson

## Problems with Proportional Elections in Local Councils

We discuss two problems that can occur when selecting a committee using proportional elections in a Swedish city council. The main issue is that members of one party could write another party's name on the ballots but with their own candidates. By current law, the ballots are subsequently counted together (as a coalition) and the party may get more seats in the committee. In fact, this was attempted in elections in Uppsala in 2018, and has since been discussed by the Government commission SOU 2021:16.

The first problem is the possibility of forming such unwanted coalitions and what might be the consequences.

The second problem is that in such an unwanted coalition, one party can strategically split their candidates on different lists in different orders. By current law, this could be used to steal seats from other parties.

For the second problem there is a mathematical solution: the law should instead use Phragmén's method to distribute the seats; this has also been proposed by the commission SOU 2021:16. For the first problem there is no obvious solution. SOU 2021:16 recommends to keep the present law, but we disagree and suggest one possible way to resolve the problem.

## 1. Inledning

En av de frågor som behandlas i utredningen *En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner* (SOU 2021:16) gäller ordningen för proportionella val inom kommun- och regionfullmäktige. Utredningen har kommit med ett förslag till lagändring som innebär en teknisk ändring av metoden för fördelning av mandat mellan olika listor med samma gruppbezeichnung.<sup>1</sup>

1 Vi vill upplysa om att utredningen har diskuterat frågan med oss. Men våra slutsatser är fristående från utredningens.

Svante Janson är verksam vid Matematiska institutionen, Uppsala universitet; Svante Linusson är verksam vid Matematiska institutionen, KTH, Stockholm.

E-post: svante.janson@math.uu.se; linusson@math.kth.se

Bakgrunden är att när de nyvalda kommun- och regionfullmäktige hösten 2018 valde styrelser och nämnder visade det sig att den valmetod som då används, enligt lagen (SFS 1992:339) om proportionellt valsätt, gör det möjligt med en form av "kupp" där ett parti kan vinna fördelar genom att på sina valsedlar skriva ett annat partis namn (men sina egna kandidater).<sup>2</sup>

Ett exempel där detta nästan hände var valet av regionstyrelse i Uppsala regionfullmäktige 28/11 2018. När rösterna räknades visade det sig att SD:s ledamöter hade röstat med gruppbezeichnung "Socialdemokratiska arbetarpartiet", uppenbarligen i syfte att deras röster skulle räknas tillsammans med S.<sup>3</sup> Nu misslyckades detta, eftersom S röstade med beteckningen "Arbetspartiet Socialdemokraterna", varför rösterna ändå räknades separat. Hade de haft samma gruppbezeichnung så hade SD fått en plats till i regionstyrelsen.

Två veckor senare gjorde SD motsvarande i Uppsala kommunfullmäktige vid två nämndval. Denna gång skrev man "Uppsala-Alliansen" vilket var namnet på kartellen som M, KD och C kommit överens om. Det lyckades inte heller i detta fall att påverka den styrande minoritetens platser, denna gång främst för att C valde att lämna kartellen och använda sitt eget namn som motåtgärd, se Janson & Linusson (2019) för detaljer.

Såvitt vi vet har denna typ av kupp med "ofrivilliga karteller" vid val inom fullmäktige inte förekommit eller diskuterats tidigare, fast valmetoden använts i över 60 år. Däremot diskuterades samma typ av kupp vid allmänna val till riksdagens andra kammare redan för 100 år sedan.

Ett syfte med denna artikel är att komplettera utredningens beskrivning av nuläget genom att ge en utförlig bakgrund och matematisk förklaring till hur valsystemet gör denna typ av kupp med ofrivilliga karteller möjlig, och vilka effekter den kan få i olika situationer; som exempel diskuterar vi vad som hände i Uppsala regionfullmäktige och vad som kunde ha hänt där i flera hypotetiska fall. Dessutom diskuterar vi en tänkbar variant av sådana kupper, där man använder splittrade listor. Vidare vill vi kommentera utredningens förslag, som vi ser som ett steg i rätt riktning genom att kupper med splittrade listor förhindras, vilket vi stöder. Däremot föreslår utredningen inga åtgärder för att förhindra kupper med ofrivilliga karteller, vilket vi anser otillfredsställande.<sup>4</sup>

Politiska konsekvenser av olika valsystem vid allmänna val, inklusive deras matematiska regler för mandatfördelning, har länge diskuterats flitigt (se

2 Vi använder här "kupp" i betydelsen "plötslig och överraskande manöver" för att skaffa sig mer makt och inflytande (jfr SAOB). Det är naturligtvis fråga om lagliga metoder, fast knappast avsedda när lagen skrevs.

3 Dessa val är slutna, så formellt sett vet man inte säkert vem som röstade vad. I detta val är det uppenbart från röstsiffrorna att alla i fullmäktige röstade på listan med sitt partis kandidater.

4 Sedan artikeln skrevs har regeringen i en proposition (2021/22:125) föreslagit en mer radikal ändring än utredningen, med innebörden att endast valsedlar med samma namnlista räknas som en valsedelsgrupp. Detta skulle eliminera möjligheten till kupper av den typ som diskuteras här.

t.ex. Gallagher & Mitchell 2005, Farrell 2001 och Hermansson 2010). Valsystemens betydelse för val inom beslutande församlingar tycks ha fått mindre uppmärksamhet. Detta trots att kommunala nämnder och styrelser har stor betydelse. Nämnder inte bara bereder ärenden inför beslut i fullmäktige, utan fattar också egna beslut på en ofta omfattande delegation från fullmäktige. Nämnder och styrelser har också ansvar för att fullmäktiges beslut genomförs i praktiken och uppföljningen av fattade beslut är ett viktigt ansvar. Vissa nämnder ges också särskilda uppgifter i lagar, t.ex. Byggnadsnämnd som enligt Plan- och Bygglagen har flera tydliga och viktiga ansvarsområden. Den politiska representationen i nämnderna och de beslut som tas där är alltså av stor vikt för kommuninvånarna. Den som kan påverka valet till en nämnd så att representativiteten ändras kan alltså påverka den förda politiken avsevärt och därför är det centralt att metoden som används vid dessa val är säker mot olika kupper.

Det är två något olika typer av kupper som vi diskuterar, och de leder till två olika problem, med olika typer av eventuella lösningar. Mot den typ av kupp (med ofrivillig valkartell) som inträffade i Uppsala finns inga enkla motåtgärder, eftersom möjligheten till sådana kupper hänger ihop med viktiga egenskaper hos valmetoden, och som diskuteras i SOU 2021:16 (avsnitt 4.3.4) finns det även nackdelar med alla tänkbara förändringar. Frågan är därför om sådana oönskade karteller ska ses som acceptabla, och oundvikliga följer av väsentliga egenskaper hos valmetoden, eller om de bör hindras genom en lagändring och i så fall hur lagen skulle kunna ändras. Vi diskuterar detta i avsnitt 7, där vi landar i ett förslag på hur vi tycker lagen borde ändras, se punkt 7.5, till skillnad från SOU 2021:16 som inte föreslår någon ändring.

Vi noterar också att även om vi främst talar om kommun- och regionfullmäktige, så kan kupper med ofrivilliga valkarteller också tänkas vid utskottsval inom riksdagen. Samma typer av motåtgärder kan alltså vara aktuella även i riksdagen.

Den andra typ av kupp vi beskriver (med splittrade listor) kan med nuvarande metod för proportionella val i fullmäktige få betydligt mer absurda konsekvenser. Ett parti som röstar med ett annat partis namn, kan vinna platser på att dessutom (på rätt sätt) splittra sina röster på flera listor med samma namn fast i olika ordning! Vi ger hypotetiska exempel på sådana kupper som skulle kunna ske. Det vore synnerligen olyckligt om detta skulle hända i verkligheten, så att kommunala maktförhållanden skulle styras av taktiskt spel vid omröstningen snarare än valresultat och politiska uppgörelser. Detta problem har en enkel lösning, som också föreslås av SOU 2021:16; genom en ändring av beräkningarna till Phragmén's metod elimineras möjligheten till denna typ av kupp. Vi stöder starkt detta förslag, och hoppas att det genomförs innan någon sådan kupp görs.

Vi diskuterar i avsnitt 5 det konkreta exemplet med Uppsala regionfullmäktige där problemet uppstod, både vad som faktiskt hände och vad som kunde ha hänt (utan splittrade listor). Därefter diskuterar vi i avsnitt 6 och avsnitt 7 allmänt vad som kan hända vid kupper med ofrivilliga karteller (utan splittrade listor) och möjliga motåtgärder för att förhindra det. I avsnitt 8 beskriver vi den mer avancerade formen av kupp med splittrade listor och i avsnitt 9 utvecklar vi argumenten för att man skall följa utredningens förslag och byta till Phragmén's metod för att förhindra sådana kupper. I appendix A, B och C ges en detaljerad matematisk beskrivning av de diskuterade valmetoderna (heltalsmetoden, Thieles metod och Phragmén's metod), tillsammans med några matematiska egenskaper hos dem. Bland annat studerar vi i sats A.3 när en valkartell verkligen gör skillnad för resultatet, och vi drar den i sammanhanget viktiga slutsatsen att valkarteller ofta lönar sig, vare sig de är ofrivilliga eller inte.

Mer detaljer och exempel, samt bevis för de matematiska egenskaper hos valmetoderna som vi listar i appendixen, finns i en tidigare och längre version av denna artikel (skriven innan utredningen tillsattes) (Janson & Linusson, 2019).

## 2. Proportionella val och valkarteller

Val inom kommunfullmäktige och regionfullmäktige av styrelser och nämnder sker med proportionella val enligt lagen (SFS 1992:339) om proportionellt valsätt. I praktiken brukar ett förslag utarbetat av en valberedning antas med acklamation. Men ett proportionellt val med valsedlar skall ske om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar kvoten då antalet närvarande delas med 1 mer än antalet som ska väljas.<sup>5</sup> Valberedningen räknar naturligtvis ut det förväntade resultatet av en sådant val innan de lägger sitt förslag, så resultatet styrs av lagen om proportionellt valsätt även när den inte tillämpas genom ett val med valsedlar.

Dessa proportionella val sker på ett sätt som liknar de allmänna valen till riksdag, kommuner och regioner, men det finns några viktiga skillnader. Valen sker med valsedlar med en gruppbezeichnung (istället för parti) och en ordnad lista på kandidater. Mandaten fördelas sedan i två steg; först fördelas de mellan grupperna, och sedan inom varje grupp mellan dess kandidater.<sup>6</sup>

Det första steget, fördelning mellan grupper, använder *heltalsmetoden* (d'Hondt's metod). Det är normalt att två eller flera partier kommer överens om valteknisk samverkan, även kallad valkartell, vilket innebär att de röstar

5 Detta minimalantal är det minsta antal ledamöter som behövs för att vid ett proportionellt val tillsammans rösta in en person även om alla andra röstar emot med en gemensam lista. Ett mindre antal kan alltså ändå inte påverka valet om de övriga har enats.

6 Vi förenklar här något och bortser från fallet att vid val inom fullmäktige någon person står som kandidat för två olika grupper, något som knappast förekommer i praktiken.



med en gemensam gruppbezeichnung så att deras röster räknas ihop.<sup>7</sup> Heltalsmetoden har nämligen egenskapen att två eller flera partier som samverkar i en valkartell tillsammans kan få fler, men aldrig färre, platser än om de går fram var för sig (sats A.1 i appendix A). Detta gör speciellt att en valkartell som får en majoritet av rösterna alltid kommer att få en majoritet i den valda styrelsen (nämnden) (sats A.2).

Varken vi eller utredningen föreslår någon ändring av detta steg, så vi går inte in på detaljer.

I det andra steget, fördelning inom varje grupp, används vid val i fullmäktige en matematisk metod, av oss kallad *Thieles metod*.<sup>8</sup> Vid val till utskott i riksdagen används istället *Phragmén's metod*, som också används i allmänna val. Skillnaden mellan metoderna diskuteras utförligt nedan. SOU 2021:16 föreslår en lagändring som innebär att Phragmén's metod ska användas även vid val inom fullmäktige. Vi stöder detta förslag från utredningen, och vill med denna artikel bland annat visa varför denna lagändring är önskvärd.

Vi kommer att diskutera två former av kupper vid val inom fullmäktige; dessa utnyttjar svagheter i varsitt av de två stegen ovan. Det är viktigt att komma ihåg att lagen om proportionellt valsätt inte nämner partier utan säger att varje valseedel ska ha en "gruppbezeichnung"; valseklar med samma gruppbezeichnung bildar en grupp (SFS 1992:339, 14 §) och platserna fördelas mellan grupperna. I praktiken är en grupp ett enskilt parti eller en valkartell mellan några partier, men partierna har alltså ingen formell roll vid dessa val, och inga formaliteter före valet krävs för att bilda en valkartell; en valkartell bildas genom att de röstande på valsedeln skriver ett gemensamt gruppnamn (som kan vara påhittat för stunden). Det finns heller inga krav på registrering av gruppbezeichnungen eller kandidater, till skillnad från allmänna val.<sup>9</sup>

Proportionella val inom riksdagen av utskott m.m. sker på i stort sett samma sätt som inom kommun- och regionfullmäktige, med heltalsmetoden och valkarteller som nyss beskrivits, men inom riksdagen används i andra steget ovan Phragmén's metod istället för Thieles metod. Den typ av kupp med ofrivilliga valkarteller som hänför sig till steg ett ovan kan alltså tänkas även i val inom riksdagen. Däremot är problemen med Thieles metod inte relevanta där.

7 Sådana valkarteller är naturliga för block med politiskt samarbete, t.ex. en styrande koalition eller en enhetlig grupp inom oppositionen, men de kan också förekomma utan något politiskt samarbete; t.ex. händer det att vitt skilda småpartier i en kommun har bildat en valkartell för att få några nämndplatser alls.

8 Se appendix B. Metoden har inget namn i lagtexten. När metoden infördes 1955 kallades den av utredningen (SOU 1954:17) en *enkel absolut rangordningsmetod*, ett namn som också används av SOU 2021:16.

9 Anmälan och samtyckeskrav vid allmänna val har införts gradvis; länge ansågs den fria nomineringsrätten som en viktig princip.

### 3. Thieles och Phragmén's metoder

Thieles och Phragmén's valmetoder gäller alltså steg två ovan, när platserna som tilldelats en grupp ska fördelas mellan gruppens kandidater. Vi ger här en översiktlig beskrivning av metoderna och skillnaden mellan dem; precisa beskrivningar ges i appendix B och C.

Båda metoderna bygger på att platserna fördelas en i taget, och att vid varje sammanräkning räknas en valsedel för det namn som står först på valsedeln, bortsett från namn som redan har fått plats. Dessutom reduceras värdet på en valsedel där en eller flera kandidater redan fått plats, och det är i den reduktionen som metoderna skiljer sig genom att använda olika matematiska formler. Thieles metod använder ett enkelt och intuitivt förfarande, som fungerar bra i enkla fall, men som tyvärr fungerar mindre bra eller t.o.m. dåligt i en del andra fall; speciellt möjliggör metoden taktikröstning och kupper med splittrade listor, vilket vi ger exempel på nedan. Phragmén's metod är mer komplicerad matematiskt och knappast intuitiv, men den visar sig vara mer robust matematiskt. Speciellt säger sats C.3 i appendix C i korthet att taktikröstning aldrig kan löna sig.

Vi understryker att även om det är en fördel att en metod är enkel och intuitiv så bör detta inte vara avgörande – det väsentliga är vad metoden ger för resultat i olika typer av fall. För Thieles och Phragmén's metoder kan resultaten i praktiskt viktiga fall sammanfattas på följande sätt.

Det enklaste fallet är när alla i gruppen röstat på samma lista kandidater; i så fall ska naturligtvis platserna delas ut i ordning efter den listan, och det resultatet ger också både Thieles och Phragmén's metoder. Detta är det normala fallet för ett parti som inte ingår i en valkartell. Men även för en kartell är det mycket vanligt att man kommit överens om en gemensam lista med de olika partiernas kandidater i lämplig ordning.

Det andra vanliga fallet vid en valkartell är att partierna väljer att ha varsin lista kandidater med en gemensam gruppbezeichnung. Det finns då alltså flera olika listor, men inget namn finns på mer än en typ av lista. Även i detta fall ger Thieles och Phragmén's metod samma resultat, nämligen att platserna fördelas mellan listorna på samma sätt som om heltalsmetoden använts mellan listorna.<sup>10</sup> Detta fall är också oproblemiskt.

Däremot kan metoderna ge olika resultat vid mer komplicerade fall, när flera olika listor har delvis samma namn, kanske i olika ordning. Detta fall kan dels tänkas vid splittring inom ett parti, så att ledamöterna väljer att rösta delvis (men inte helt) olika; dels kan det ske genom avsiktlig taktikröstning

10 I denna mening kan alltså både Thieles och Phragmén's metoder ses som utvidgningar av heltalsmetoden. Detta är antagligen förklaringen till att Phragmén's metod kallas heltalsmetoden i RO (tilläggsbestämmelse 12.8.4); vi tycker dock att detta är olyckligt och riskerar att skapa förvirring eftersom dels heltalsmetoden normalt syftar på en metod (d'Hondt's) för fördelning mellan partier, och dels även Thieles metod är en utvidgning av heltalsmetoden på samma sätt som Phragmén's metod.

där ett partis ledamöter kommer överens om att rösta på samma kandidater men i olika ordning, vilket exemplifieras i avsnitt 8.<sup>11</sup> Det visar sig att sådan taktikröstning kan löna sig med Thieles metod, men inte med Phragmén's.<sup>12</sup> Detta observerades redan i en utredning 1913 (Justitiedepartementet, 1913) som drog slutsatsen att denna metod inte var lämplig för allmänna riksdagsval (där den i viss form då användes).

## 4. Historik

Även om problem med ofrivilliga karteller vid val inom fullmäktige inte verkar ha dykt upp eller diskuterats tidigare, så diskuterades möjligheterna till sådana vid allmänna val redan strax efter att proportionella val infördes i Sverige i samband med rösträttsreformen 1909. Den då införda valmetoden (SFS 1909:36) liknar delvis dagens metod vid val inom kommuner och regioner: mandatet fördelades först mellan partier med heltalsmetoden och sedan inom partierna med en kombination av Thieles metod, som kallades *reduktionsregeln*, och en annan metod, *rangordningsregeln*.<sup>13</sup>

En utredning 1913 (Justitiedepartementet, 1913) nämner problemet att friheten att skriva vilka partibeteckningar och kandidater man vill på valsedlarna medför "att ett parti har möjlighet att utan medgivande använda sig av ett annat partis beteckning för att därigenom förskaffa sig obehöriga fördelar". Utredningen säger också att detta utnyttjats, men i jämförelsevis få fall, och föreslår därför inga konkreta lagändringar för att hindra detta.

Problemet kom dock att uppmärksammas mer, bl.a. i en riksdagsmotion 1918 av Theodor Adelswärd (Riksdagen, 1918a) som säger att vid senaste andrakammarval "ett sådant ohederligt förfaringsätt vid flera tillfällen användes på ett sätt, som kan betecknas skandalöst" och att det synes angeläget i den politiska moralens namn att förhindra ett sådant förfaringsätt. Riksdagen instämde i att detta var ett uppenbart missförhållande som behövde åtgärdas (Riksdagen, 1918b, s. 9).

Nästa utredning om valsystemet kom 1921 och diskuterar frågan ingående (Justitiedepartementet, 1921, s. 134–148). Återigen omtalas förfarandet i starkt

11 Detta fall kan också inträffa vid allmänna val, men är numera mindre vanligt; det händer t.ex. att ett parti i riksdagsvalet har både en rikslista och en lista för valkretsen, med några gemensamma namn. Tidigare, när valsedlar kunde modifieras genom strykningar och tillägg av namn, var det normalt att det fanns olika valsedlar med delvis samma namn.

12 Man kan också fråga sig om det skulle kunna vara gynnsamt för ett parti att sätta upp en helt annan kandidat än den man vill ha vald. Det kan det inte, men ett fel i SKL:s anvisningar för hur man beräknar röstetal med Thieles metod gjorde att det blev fallet när SD satte upp en C-politiker överst på sin lista i ett val i Skövde kommunfullmäktige 2018-11-26. Beslutet överklagades och undanröjdes och SKL (nu SKR) har rättat felet i sin handledning.

13 Kombinationen av rangordningsregeln och reduktionsregeln var inte lyckad, och ersattes vid allmänna val av Phragmén's metod 1921; denna används ännu, men har senare kompletterats med personval och har nu bara sekundär betydelse. Heltalsmetoden ersattes vid allmänna val av jämkade uddatalsmetoden 1952.

negativa ordalag, som ett "missbruk" och att "ett parti genom illojalt användande av ett annat partis beteckning ... kunde på obehörigt sätt befrämja sina syften", samt att "det innebär ett våldförande av den enskilde valmannens uppenbara rätt att själv disponera sin röst, när man på detta sätt tvingar honom att göra tjänst för ett annat partis syften". Utredningen diskuterar möjliga motåtgärder, och drar slutsatsen att effektiva sådana skulle kräva offentliga valförberedelser med nominering i förväg av kandidater och kandidatlistor.

För proportionella val inom kommun och landsting utfärdades 1913 en stadga med samma metod som vid allmänna val. Denna metod ändrades inte när metoden vid allmänna val 1921 ändrades till Phragmén's metod, men även för val inom fullmäktige blev metodens brister uppenbara. Speciellt resultatet av ett val 1949 inom Västmanlands läns landsting väckte uppmärksamhet och ledde till riksdagsmotioner och en utredning (SOU 1954:17) som diskuterade fem alternativ, varav utredningen fastnade för den metod som sedan blev lag (SFS 1955:138) och som ännu används i nuvarande lagstiftning (SFS 1992:339). Utredningen påpekade att även denna metod har brister, och inte ger lika tillfredsställande resultat som Phragmén's i en del fall, men att den är betydligt enklare än Phragmén's metod som ansågs vara för komplicerad för att användas, speciellt i små kommuner. Regeringen, konstitutionsutskottet och riksdagen instämde (Proposition 1955:81; KU 1955:9; se även KU 1956:5).

För motsvarande val inom riksdagen av utskott m.m. infördes vid rösträttsreformen 1909 samma kombination av rangordnings- och reduktionsregeln som vid val till riksdagen. Här blev denna kombination bestående till 1956. Ändringar hade föreslagits redan 1921 när valmetoden vid allmänna val ändrades, liksom senare, men detta hade inte lett till något; denna tröghet berodde på att inga nackdelar hade setts i praktiken vid val inom riksdagen eftersom dessa regelmässigt skett med en gemensam lista. Efter ändringen 1955 av valmetoden för val inom kommuner tog dock KU upp frågan igen, och med hänvisning till risken för problem i framtiden så beslöt riksdagen att byta metod även för val inom riksdagen, och man valde då att använda samma metod (Phragmén's) som vid allmänna val till riksdag m.m. KU upprepade att Phragmén's metod är bättre än den enklare metod som året innan införts för kommuner och landsting,<sup>14</sup> och menade att riksdagen, till skillnad från många kommuner, har tillgång till den valtekniska expertis som kan behövas för att använda metoden korrekt (Riksdagen, KU1956:5, s. 16). Denna metod används fortfarande (Riksdagsordningen (2014:801), tilläggsbestämmelse 12.8.4, som hänvisar till Vallagen (2005:837) 14 kap. 10 §).

14 "Riskerna för att valresultat skola bli ur proportionalitetssynpunkt mindre tillfredsställande äro emellertid å andra sidan mindre vid röstsammanräkning enligt d'Hondt-Phragmén's metod än vid sammanräkning enligt den enkla, absoluta rangordningsmetoden." (Riksdagen, KU1956:5, s. 16)

## 5. Uppsala regionfullmäktige 2018

Efter valet 2018 hade Uppsala regionfullmäktige 71 ledamöter uppdelade på partier: 13 M, 7 C, 6 KD, 5 L, 4 MP, 20 S, 7 V, 9 SD. M+C+KD+L+MP enades om ett blågrönt minoritetsstyre med 35 av 71 mandat.

Vid fullmäktigesammanträdet 28 november valdes bland annat regionstyrelse med 19 ledamöter. Val med proportionellt valsätt begärdes av SD, och utföll med röstetalen:

- 35 Blågröna gruppen i Region Uppsala (en gemensam lista med 10 namn, varav 4 M, 2 C, 2 KD, 1 L, 1 MP).
- 20 Arbetarepartiet Socialdemokraterna (en lista med 5 namn, alla S).
- 9 Socialdemokratiska arbetarpartiet (en lista med 3 namn, alla SD).
- 7 Röda V (en lista med 5 namn, alla V).

De 19 platserna fördelades mellan de fyra grupperna med heltalsmetoden, vilket gav resultatet 10 Blågröna, 5 S, 2 SD, 2 V. De blågröna fick alltså majoritet i regionstyrelsen trots att de inte har majoritet i fullmäktige, tack vare att de röstade tillsammans i en valkartell medan oppositionen var splittrad.

Uppenbarligen hade SD:s ledamöter röstat med gruppbeteckningen Socialdemokratiska arbetarpartiet, och uppenbarligen var deras avsikt att rösta med samma gruppbeteckning som S. Antag att detta hade skett, så att resultat hade blivit följande:

- 35 Blågröna gruppen i Region Uppsala.
- 29 Arbetarpartiet Socialdemokraterna. Två listor vi kan kalla S och SD, med 20 resp. 9 röster.
- 7 Röda V.

Heltalsmetoden skulle nu ha givit 8 platser till "Arbetarpartiet Socialdemokraterna". Dessa skulle i princip ha fördelats med 6 S och 2 SD,<sup>15</sup> men eftersom S bara hade 5 namn på sin lista skulle SD ha fått 3. Vidare skulle sista platsen i styrelsen ha lottats mellan Blågröna och V. Slutresultatet hade blivit antingen 10 Blågröna, 5 S, 3 SD, 1 V eller 9 Blågröna, 5 S, 3 SD, 2 V.

I detta fall skulle kuppen, om den lyckats, alltså ha givit SD en extra plats. Dessutom skulle med 50 % chans (i lottningen) de blågröna inte ha fått egen majoritet i styrelsen, vilket rimligtvis hade kraftigt ökat SD:s möjlighet till inflytande (likaväl som de andra oppositionspartiernas).

15 Som sagts i avsnitt 3 fördelas platserna mellan två helt olika listor av Thieles metod på samma sätt som av heltalsmetoden. Samma gäller för Phragmén's metod, så den av SOU 2021:16 (och oss) föreslagna ändringen påverkar inte exemplen i detta avsnitt.

De som utsatts för kuppen, alltså S, skulle inte ha förlorat på den. Tvärtom kunde även de ha vunnit på att de blågröna ev. inte hade fått majoritet i styrelsen. Och hade de haft med ett sjätte namn på sin lista "som reserv" skulle de ha vunnit en plats; de hade alltså kunnat tjäna på kuppen fast de blev ofrivilligt utnyttjade.

Vi illustrerar valkartellers möjliga effekter med ett par hypotetiska varianter, som också kunde ha inträffat.

**Exempel 1.** I det verkliga valet i Uppsala regionfullmäktige hade alltså S och V ingen valteknisk samverkan, kanske för att det inte hade spelat någon roll om röstningen skett som förväntat. Vi kan dock hypotetiskt tänka oss att S+V hade bildat en valkartell, såg med varsin lista. Om SD hade röstat på sitt eget namn hade resultatet blivit

35 Blågröna

27 S+V

9 SD

Heltalsmetoden skulle ge 7 platser till S+V, vilka hade fördelats 5+2, och slutresultatet hade blivit 10 Blågröna, 5 S, 2 V, 2 SD, precis som i det verkliga valet.

Antag nu att i detta fall SD hade röstat med samma gruppbezeichnung som S+V. Röstsiffrorna hade då blivit

35 Blågröna

36 S+V+SD

Den samlade oppositionen S+V+SD har majoritet, och får därför en majoritet (10) av platserna. (Se sats A.2.) Slutresultatet skulle ha blivit 9 Blågröna, 6 S, 2 V, 2 SD om S haft 6 namn på sin lista; annars hade även i detta fall SD fått 3 platser.

Vi ser resultatet för SD hade blivit detsamma även om S+V hade valsamverkat, men att dessutom då de blågröna helt säkert hade hamnat i minoritet.

**Exempel 2.** SD försökte alltså bilda en (ofrivillig) valkartell med S. De skulle lika väl kunnat göra detsamma med V eller med den blågröna majoriteten, men det skulle inte ha lönat sig vid detta tillfälle.

Antag som exempel att SD hade röstat på sin lista med de blågrönas gruppnamn. Resultatet hade blivit:

44 Blågröna gruppen i Region Uppsala. Två listor vi kan kalla BG och SD med 35 resp. 9 röster.

20 Arbetarepartiet Socialdemokraterna.

7 Röda V.

Heltalsmetoden hade givit "Blågröna gruppen" 12 platser, fördelade på 10 BG och 2 SD; vidare hade S fått 5 och V 2 platser. Resultatet hade alltså blivit det samma som utan denna ofrivilliga valkartell.

Detta exempel visar att valkarteller inte alltid ger fler platser. Våra överväganden i appendix A visar dock att det är vanligt att karteller lönar sig.

## 6. Vad kan en kupp (utan splittrade listor) ge för resultat?

Partier kan aldrig förlora på att medverka i en valkartell, frivilligt eller inte, så länge inget parti använder splittrade listor, se sats A.1. I sats A.3 ges ett exakt villkor för när det lönar sig att gå i kartell.

Om ett parti *A* gör en kupp och röstar med samma gruppbezeichnung som ett annat parti (eller kartell) *B* så finns därför tre möjligheter; vilken som inträffar beror på både hur många röster *A* och *B* har, och på antalet röster hos i övriga partier (karteller).<sup>16</sup>

- (1) Ingenting händer. *A* och *B* (och alla andra) får lika många platser som om hade *A* använt en egen gruppbezeichnung.
- (2) *A* får en plats mer än om de röstat med en egen gruppbezeichnung, på bekostnad av något annat parti *C*.
- (3) *A* får lika många platser som om de röstat med en egen gruppbezeichnung, men *B* får en plats mer på bekostnad av något annat parti *C*.

Det parti *B* som utsätts för kuppen kan alltså aldrig förlora på detta; förloraren (om det finns någon) är istället ett tredje parti. Däremot kan alltså *B* vinna på kuppen.

Man kan också notera att om kuppen ger resultat (fall 2 eller 3 ovan) så är det parti som förlorar på kuppen, parti *C*, det parti som annars skulle ha fått den sista platsen. Och det av partierna *A* och *B* som får en extra plats är det som står näst i tur vid platsfördelningen.

## 7. Motåtgärder mot kupper

Det kan tyckas uppenbart att ett parti inte ska kunna bli utnyttjat genom att ingå i en kartell mot sin vilja, även om det inte är de själva utan någon annan som förlorar på det. Som sagts ovan har detta även flera gånger konstaterats historiskt. Det tycks också vara uppenbart att oönskade valkarteller inte är avsedda (eller förutsedda) i lagen om proportionellt valsätt, även om de skulle

16 Normalt kan en kuppmaakare förutse hur alla i fullmäktige röstar, och därför i förväg beräkna resultatet och se om en kupp skulle löna sig. Men överraskningar kan ju dyka upp.

följa lagens bokstav. Mot bakgrund av de matematiska resultaten ovan om konsekvensen av en kupp vill vi här i korthet diskutera några möjligheter att, med eller utan lagändring, hindra oönskade valkarteller.

Utredningen SOU 2021:16 diskuterar problemet i avsnitt 4.3.4, men anser inte att någon förändring bör göras, utan att de negativa effekterna av nya regler med stor sannolikhet skulle vara större än fördelarna. Vi tror att detta under-skattar riskerna med dagens regler, även om vi instämmer i att förändringar också innebär nackdelar.

Vi understryker att problemet inte är valkarteller i sig; möjligheten till karteller är (tillsammans med heltalsmetoden) fundamental eftersom en majoritetskoalition därigenom kan få majoritet i styrelse och nämnder. Problemet gäller bara oönskade valkarteller som inte skapats genom ömsesidig överenskommelse.

### **7.1 HEMLIGA NAMN**

Ett uppenbart sätt är att hemlighålla gruppbezeichnungarna, så att ett parti eller en valkartell på valsedlarna använder en för dagen påhittad gruppbezeichnung; denna kan stå på färdiga valsedlar som i hemlighet kopierats och delas ut när valet börjar. Detta skedde vid regionfullmäktigemötet i Uppsala som behandlades i avsnitt 5, där en kupp tydligen misstänktes i förväg. När valet skulle ske påpekade en representant för de blågröna att de inte var intresserade av valtekniskt samarbete med SD, och att de därför skulle hålla sitt gruppnamn hemligt så länge som möjligt, och han uppmanade S och V att göra detsamma, om de inte medvetet ville ha valteknisk samverkan med SD, så att inte en valteknisk samverkan skulle ske "framtvingat av SD:s illvilja" (Region Uppsala, 2018-11-28, webb-tv kl. 11.45).

Detta är en praktiskt möjlig lösning, men har mer karaktären av nödlösning. Och det är knappast tillfredsställande att t.ex. majoriteten i kommunstyrelsen kan vara avhängigt om ett hemligt gruppnamn råkat avslöjas eller gissas före omröstningen. Det kan dessutom orsaka en betydande stress för ledamöterna i fullmäktige som tvingas ägna tid åt taktiska överväganden och detaljer i lagen om proportionellt valsätt, istället för överenskommelser om den praktiska politiken. Nämndval riskerar att bli mer spelteori än politik.

### **7.2 ÄNDRA ELLER AVSTÅ FRÅN KARTELLER**

Uppsala kommunen styrs sedan valet 2018 av en minoritetskoalition S+L+MP med 35 mandat (av 81). Inför valet av nämnder 2018-10-12 hade S+L+MP kommit överens med V (9) och FI (2) om en valkartell med gemensam lista, som alltså stöddes av 46 mandat. M+KD+C kom överens om kartellen Uppsala-alliansen (28 mandat). Hade SD (7 mandat) röstat på en egen lista, hade resultatet blivit



- 46 Mittenstyret och vänsteroppositionen, med en gemensam lista
- 28 Uppsala-Alliansen, med tre olika listor för M, C, KD.
- 7 SD

För en nämnd med 13 platser hade heltalsmetoden givit "Mittenstyret och vänsteroppositionen" 8 platser (fördelade enligt en gemensam lista); Uppsala-Alliansen 4 platser (som hade fördelats M 2, C 1, KD 1) och SD 1 plats.

Nu begärde SD proportionellt val vid två av nämndvalen, och försökte då göra en kupp med ofrivillig kartell genom att också använda gruppbe-teckningen Uppsala-alliansen på sin lista. Detta hade blivit känt, och ledde vid det andra av dessa två val till att C lämnade valkartellen och hade en lista med egen gruppbe-teckning.<sup>17</sup> I detta fall var mandatfördelningen sådan att varken C eller M+KD förlorade på att C lämnade kartellen, men kartellen försvagades så att den inte heller vann på att SD anslöt sig. Slutresultatet blev alltså detsamma som om SD inte gjort detta kupp-försök.

Denna motstrategi var alltså framgångsrik i detta fall, men det är uppenbart att strategin bara fungerar vid vissa mandatfördelningar och att den kräver noggranna beräkningar; dessutom är den riskabel och om några ledamöter eller partier röstar annorlunda än beräknat kan ett parti förlora på att använda denna strategi.

Invändningarna ovan mot strategin att hemlighålla gruppsnamn gäller i stort även denna strategi (och kombinationen av de båda).

### 7.3 RESERVNAMN

Exemplet i avsnitt 5 visar att ett partiellt motmedel är att skriva ett eller flera extra namn "i reserv" (t.ex. dem man avser välja till ersättare). Detta kan aldrig skada, och i vissa fall leder det till att vinsten av en kupp gynnar det "drabbade" partiet och inte det som genomför kuppen.

Detta hände vid det första av de två nämndval i Uppsala kommunfullmäktige 2018 som diskuterades nyss (se fotnot 17). M hade 3 namn på sin lista, trots att de bara förväntade sig 2 platser, och resultatet blev nu att de fick 3 platser. Hade de och KD bara haft det förväntade antalet namn på sina listor så hade den extra plats som kuppen gav Uppsala-alliansen istället gått till SD, som då alltså hade lyckats i sitt uppsåt.

Detta motmedel har inga valtekniska nackdelar, men det är bara effektivt vid vissa mandatfördelningar och löser alltså inte alla problem. Det kan

17 Det första nämndvalet var ett mer komplicerat fall; C var kvar i Uppsala-alliansen, men partiet var splittrat och flera av dess ledamöter röstade blankt, se Janson & Linusson (2019) för detaljer. Resultatet blev att SD:s kupp misslyckades och att de bara fick 1 plats, men att M fick en plats mer på bekostnad av C.

dessutom möjligen vara politiskt känsligt att på detta sätt förbereda sig för att eventuellt dra fördel av en kupp från oönskat håll.

#### **7.4 KARTELLER SKA GODKÄNNAS AV PARTIERNAS**

Man kan underkänna valkarteller som inte alla ingående partier är överens om. Denna linje drevs av Uppsalas kommunfullmäktiges ordförande Eva Edwardsson (L), som före valet vid fullmäktigemötet 2018-12-10 sade att hennes bedömning var att det annars inte hade uppstått en grupp i lagens mening (Uppsala kommun, 2018-12-10, webb-tv kl. 10.32). Vi tycker dock inte att detta verkar vara en rimlig tolkning av den nuvarande lagen som säger "Valsedlar med samma gruppbezeichnung bildar en grupp" (SFS 1992:339, § 14); detta skulle nog kräva en lagändring.<sup>18</sup>

Att ändra lagen så att den kräver att partierna deklarerar karteller i förväg är problematiskt av flera anledningar. Dels synes det strida mot den grundläggande principen att fullmäktigeledamöterna är valda som personer på personligt mandat, och att det är ledamöterna och inte partierna som röstar och fattar beslut. En sådan ändring skulle ge större makt till partierna på bekostnad av ledamöterna. Ett annat problem är att eftersom valen är slutna, så kan man inte veta vem som röstat på vad och det blir formellt svårt att veta om partiernas ledamöter har hållit sig till de i förväg deklarerade kartellerna. Detta kompliceras ytterligare av att de som väljs i nämnder ofta inte sitter i fullmäktige och inte alltid har någon uppenbar partitillhörighet, så att det inte alltid är formellt enkelt att avgöra om en kandidat representerar en viss kartell eller inte.

Vi har svårt att se hur detta skulle lösas i praktiken och förespråkar inte detta alternativ.

#### **7.5 FÖRANMÄLDA KANDIDATER**

Den åtgärd som vi bedömer som mest attraktiv vore en lagändring som gör det möjligt att anmäla inte bara karteller utan också kandidater på ungefär samma sätt som vid allmänna val (men enklare). Om partierna som ska ingå i kartellen måste deklarerat namn i förväg så blir det tydligt att kandidaterna inte egentligen representerar andra partier, vilket vi noterade blir ett problem om bara karteller anmäls. Enligt detta förslag kan, omedelbart före varje proportionellt val, ett eller flera partier (förslagsvis genom gruppledaren) anmäla en gruppbezeichnung, samt namn på ett antal kandidater (utan inbördes ordning).

Det händer att det finns olika fraktioner inom ett parti (eller kartell) som vill föreslå olika kandidater. För att inte öka partiernas makt allt för mycket på de enskilda ledamöternas bekostnad så föreslår vi också att alla ledamöter som

18 Vid Uppsalas fullmäktigesammanträde ställdes inte frågan på sin spets, eftersom partirepresentanter följde ordförandes uppmaning utan att utmana påståendet och deklarerade att "alla partier som vill stödja vår valsedelsgrupp är välkomna att göra det".

representerar partier som omfattas av kartellen får anmäla ytterligare kandidater under gruppnamnet. På så sätt skulle partierna ges makten att bestämma vilka man ska vara i kartell med, medan de enskilda ledamöterna fortfarande har makt att föreslå andra kandidater.

Vid valet får sedan, som idag, alla rösta på vilken gruppbezeichnung de vill, med en lista på namn i valfri ordning, men för en anmäld gruppbezeichnung godkänns bara korrekt anmälda namn; ett annat namn betraktas som obefintligt.

Detta skulle alltså eliminera möjligheten för andra partier att kupa in personer under en annan gruppbezeichnung; att rösta på en annan gruppbezeichnung med egna kandidater innebär bara att man skänker den kartellen sin röst. Däremot har ledamöter inom kartellen alltså möjlighet att anmäla och rösta på egna kandidater, liksom att välja ordning på de anmälda kandidaterna eller bara rösta på vissa av dem.

Vi föreslår också att anmälan inte är obligatorisk; oanmälda gruppnamn räknas som idag, med vilka kandidater som helst på valsedlarna.

En sådan lagändring skulle kunna eliminera problemet med oönskad valsamverkan, och vi tycker att det skulle ge en bra balans mellan partiernas makt och de enskilda ledamöternas.

## 8. Söndra sig själv och härska med splittrade listor

Den nuvarande lagen möjliggör också en annan, och mycket allvarigare, form av kupp som vi kallar kupp med splittrade listor.

Som sagts ovan används nu Thieles metod för att fördela platser mellan olika listor inom ett parti eller en kartell, men den metoden fungerar ofta dåligt om det finns flera listor med delvis samma namn, eller samma namn i olika ordning.

Vi går i detta avsnitt igenom ett antal exempel på hur den nuvarande lagen (Thieles metod) gör det möjligt att använda splittring av listor för att erövra platser från andra i samma kartell, oönskad eller inte. Denna möjlighet finns inte med Phragmén's metod (sats C.3 i appendix C), och vi illustrerar detta genom att också visa hur Phragmén's metod fungerar i exemplen (se appendix B och C för hur metoderna fungerar). Vi påminner om att Phragmén's metod redan nu används vid utskottsval i riksdagen, där denna typ av kupp alltså inte är aktuell, och att den föreslagits av SOU2021:16 även för kommuner och regioner just för att undvika sådana kupper.

Det första exemplet nedan finns (i lite annan form) redan i utredningen 1913 (Justitiedepartementet, 1913), liksom i Elis Håstads särskilda yttrande i KU:s betänkande 1955.

**Exempel 3.** Antag att fullmäktige har 100 ledamöter, och att en koalition har majoritet med 56 mandat mot 44 för oppositionen. En liten nämnd på 3 personer ska väljas med proportionellt val. Majoritetskoalitionen har en betryggande majoritet, och räknar naturligtvis med 2 platser i nämnden. Koalitionen har en valkartell, och alla 56 röstar på samma lista med gruppnamn "Majoriteten" och kandidater Anna Andersson och Bo Andersson. Oppositionen gör nu sin kupp: de röstar också, alla 44, med gruppnamn "Majoriteten", men 29 av dem på Cecilia Bengtsson och David Bengtsson (i den ordningen) och 15 på bara David Bengtsson. Rösträkningen kommer att visa att alla röstat på samma grupp, och att det finns 3 listor:

56 Anna, Bo

20 Cecilia, David

19 David

Första platsen går till Anna, med 56 röster mot 29 för Cecilia och 15 för David (kom ihåg att varje valsedel bara räknas för det namn som står högst, bortsett från redan valda). Men därefter räknas valsedlarna med Bo bara som en halv röst var, eftersom en kandidat på dem redan är vald; alltså får i andra omgången Bo 28 röster, och plats två går till Cecilia med 29 röster. Så långt är allt gott och väl, men bristerna i Thieles metod visar sig för den tredje platsen. De 29 valsedlarna med Cecilia först räknas nu som  $\frac{1}{2}$  röst var för David, som dessutom har 15 hela röster. David får alltså  $29\frac{1}{2}$  röst, mot Bos 28, varför tredje platsen går till David. Minoriteten har alltså fått 2 av de 3 platserna genom sin kupp.

Phragmén's metod räknar på samma sätt för den första platsen. Även för andra platsen ger den samma resultat, med lite annorlunda terminologi: Valsedlarna med Bo har (tillsammans) platstalet 1, eftersom de redan valt Anna, och Bos jämförelsetal blir därför  $56/(1 + 1) = 28$ . Men för tredje platsen blir det skillnad: Valsedlarna Cecilia–David har nu också platstalet 1, och eftersom platstalen läggs ihop för alla valsedlar som gäller för en viss kandidat så får David platstalet  $1 + 0 = 1$ , och jämförelsetalet för David blir  $(29 + 15) = (1 + 1) = 22$ . Bo har fortfarande jämförelsetal 28, och får tredje platsen. Resultatet med Phragmén's metod blir alltså precis som om de två koalitionerna röstat på varsin lista, med eller utan samma gruppbezeichnung.

Detta exempel på en kupp med Thieles metod har alltså varit känt och diskuterat i över 100 år. Men såvitt vi vet har något liknande inte hänt i verkligheten. En viktig anledning är nog att sådana kupper med splittrade listor bara kan ske inom ett parti eller en valkartell, och att även om det vore möjligt att på detta sätt lura sina partikamrater eller samarbetspartner så vore det en Pyrrhusseger eftersom det antagligen skulle förstöra möjligheterna till fortsatt samarbete.

Men när nu möjligheterna till ofrivilliga valkarteller har uppmärksammats är situationen annorlunda. Att göra en kupp som i exemplet ovan mot sina motståndare möter knappast samma spärrar som inom ett parti.

Nästa exempel är följande version av vad som skulle kunna ha hänt i Uppsala regionfullmäktige 2018. Detta och följande exempel är rent hypotetiska; vi har valt att använda verkliga mandatsiffror för att göra exemplen tydligare.

**Exempel 4.** Betrakta igen styrelsevalet i Uppsala regionfullmäktige, se avsnitt 5. Antag att SD lyckats använda samma gruppnamn som S i Uppsala; då hade alltså S+SD fått 8 platser i styrelsen. Antag vidare att S hade varit medvetna om risken för detta, och förberett sig genom att nominera 6 namn på sin lista, säg ABCDEF, fast de bara räknade med 5 platser. Då hade, som sagts i avsnitt 5, S fått 6 platser och SD bara 2; dvs kuppen hade misslyckats i så måtto att SD inte hade fått fler platser (däremot hade S vunnit en plats).

Men antag att SD lagt sina 9 röster på två listor (båda med samma gruppnamn som S): 5 på listan XYZ och 4 på listan ZYX. Då hade valresultatet blivit:

35 Blågröna gruppen i Region Uppsala.

29 Arbetarpartiet Socialdemokraterna. Tre listor:

20 ABCDEF (S)

5 XYZ (SD)

4 ZYX (SD)

7 V.

Liksom tidigare skulle S+SD ha fått 8 platser. Dessa skulle ha delats ut i följande ordning (med röstetal inom parentes, och lottning om ordningen i två fall) A (20), B (10), C (6,667), D och X (5), E och Z (4), Y (4,5).<sup>19</sup> SD skulle alltså ha fått 3 av platserna; de hade alltså vunnit en plats (från M) med sin kupp.

Med Phragmén's metod skulle av de 8 platser som S+SD fått, de 7 första fördelas på samma sätt som med Thieles metod, med jämförelsetal som är samma som röstetalen ovan med Thieles metod (Detta beror på att i alla sju fallen tilldelas dessa platser kandidater som bara står högst på en typ av valsedel.). När den åttonde platsen ska fördelas är valsedlarna (med namn som redan fått plats strukna)

20 F, platstal = 5

5 Y, platstal = 1

4 Y, platstal = 1

19 Notera att plats 8 tillsätts med större röstetal än plats 7. Detta är inget misstag utan kan hända med Thieles metod.

F har alltså sammanlagt platstal 5, och Y sammanlagt platstal 2, varför jämförelsetalen är  $20/(5 + 1) = 3,33$  resp.  $(5 + 4)/(2 + 1) = 3$ . F får sista platsen, och resultatet blir som om alla SD röstat på samma lista.

**Exempel 5.** SD skulle också kunna ha röstat uppdelat på samma två listor som i exempel 4 men använt de blågrönas gruppnamn. Då hade, som sagts i exempel 2, denna grupp fått 12 platser. En beräkning visar att med Thieles metod skulle SD med dessa listor ha fått 3 av platserna, och de blågröna bara 9. I detta fall skulle de som utsatts för en ofrivillig valkartell alltså verkligen ha förlorat en plats på detta.

Med Phragmén's metod hade de 12 platserna fördelats med samma resultat som om SD bara haft en lista, vilket som sagts i exempel 2 hade givit SD 2 och de blågröna 10 platser. För SD blir beräkningarna precis samma som i exempel 4.

Nu finns det motmedel mot sådana kupper. Förutom de allmänna motmedlen som diskuteras i avsnitt 7, t.ex. att hålla sitt gruppnamn hemligt före omröstningen, kan partier som befarar att utsättas för sådana kupper själva använda samma strategi, och instruera sina ledamöter att rösta på olika listor enligt ett noga uträknat system.

**Exempel 6.** Vi bygger vidare på exempel 4 och antar att SD använder denna strategi med 5 röster XYZ och 4 ZYX, alla med samma gruppbezeichnung som S, men att S fått nys om detta och därför (efter att ha gjort snabba beräkningar) röstar t.ex.:

7 ACEF

7 BCEF

6 DEF

När nu gruppens 8 platser ska fördelas på de nu 5 listorna kommer de valda att bli (med röstetal inom parentes, och en lottning om ordningen): A och B (7), C (7), D (6), E (7,667), F (5,5), X (5), Z (4). S får alltså 6 platser, och SD bara 2, så deras strategi med olika listor skulle inte ge utdelning. Man kan se att i detta fall fungerar S:s motstrategi hur än SD delar upp sina röster på olika listor.

En ännu mer avancerad strategi för S skulle vara att rösta på 7 kandidater på följande sätt:

5 ABCDEFG

1 ABDEFG

3 BCDEFG

3 CDEFG

2 DEFG

2 EFG

2 FG

2 G

I detta fall skulle SD med strategin ovan bara få 1 plats av gruppens 8: A (6), B (6), C (6,167), D (6,083), E (6), F (6,05), G (6,148), X (5). Och även om SD skulle välja en annan fördelning av sina röster på olika listor skulle de aldrig kunna få mer än 2, och även med bästa strategi (vilken vore 6 XY och 3 YX) skulle de riskera att få bara 1 plats av de 8 om de hade otur i lottningarna.<sup>20</sup>

Med Phragmén's metod behövs som sagt inga sådana motmedel, eftersom splittrade listor inte lönar sig; de kan istället vara skadliga. I det sista exemplet ovan skulle gruppens 7 första platser delas ut i ordning (med röstetal, platstal; jämförelsetal) A (6, 0; 6), X (5, 0; 5), B (9, 1; 4,5), Z (4, 0; 4), C (11, ; 3,96), D (14, 3; 3,5), E (16, 4; 3,2). För den åttonde platsen blir det lottning mellan F (18, 5; 3) och Y (9, 2; 3), och S skulle kunna förlora en plats.

Allmänt så ser man att med Phragmén's metod så får i varje uträkning ett partis toppkandidat högst jämförelsetal om alla partiets valsedlar är likadana.

Som vi ser av exemplen ovan kan ett stort parti (kartell) skydda sig mot splitttrade listor genom att också splittra sina egna listor. Tvärtom är däremot svårare. Om ett stort parti (kartell) går i oönskad kartell med ett litet och splittrar sina listor så kan de stjäla platser utan att det lilla partiet har någon möjlighet att försvara sig (förutom att hålla gruppbezeichnung hemlig). För fler exempel hänvisar vi till Janson & Linusson (2019).

Eventuella val som dessa skulle naturligtvis vara djupt olyckliga ur demokratisk synpunkt. En minoritet skulle kunna skaffa sig majoritet i nämnder eller en majoritet skulle kunna blockera för en liten minoritet att få representation i nämnder som det rent proportionellt borde ha. Det vore orimligt om sammansättningen av styrelser och nämnder avgjordes av i vilken mån partierna lyckas tänka ut och i praktiken använda sådana matematiska strategier, och delvis även hur väl de gissar andra partiers strategier. Dessutom är strategierna komplicerade och besvärliga att använda i praktiken; risken är att valen av styrelser och nämnder istället kommer att avgöras av de misstag som ledamöter gör under röstningen.

20 En allmän analys av bästa strategin (i en viss mening) i sådana val ges i Janson (2018, Avsnitt 9.3), men analysen där förutsätter att antalet röstande är stort.

## 9. Byt till Phragmén's metod!

De kupper med splittrade listor som diskuteras i avsnitt 8 är alltså inte möjliga med Phragmén's metod.

*Vi instämmer därför med SOU 2021:16 på denna punkt, och vill starkt rekommendera att lagen om proportionellt valsätt ändras så att Phragmén's valmetod används istället för Thieles, precis som vid val inom riksdagen.*

Denna möjlighet diskuterades när Thieles metod infördes 1955, men avfärdades då, som sagts ovan, av regering och riksdag (SOU1954:17; Proposition 1955:81; KU 1955:9) eftersom många kommuner inte skulle ha tillräcklig kompetens för att använda den mer komplicerade Phragmén's metod. Men detta skäl har bortfallit; dels har antalet kommuner minskat från drygt 1000 till 290 och speciellt har alla små kommuner försvunnit. Dessutom finns numera möjlighet till datorstöd.

Dessutom skulle en poäng med att införa Phragmén's metod vara att taktikröstning av denna typ (som skulle leda till komplicerade beräkningar) inte skulle löna sig; resultatet skulle rimligtvis bli att komplicerade val med många olika valsedlar knappast skulle förekomma, varför komplicerade beräkningar aldrig skulle behövas.

## 10. Tack

Vi tackar de tre granskarna för synpunkter som har förbättrat framställningen i artikeln. SJ har delvis haft stöd från Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse. SL har delvis haft stöd från Vetenskapsrådet dnr: 2018-05218.

## Appendix A. Heltalsmetoden

*Heltalsmetoden* (d'Hondts metod) är en vanlig metod för proportionella val. Den används mellan valsedelsgrupperna i lagen om proportionella val. För referens samlar vi här några fakta om heltalsmetoden. Bevis finns i den längre versionen av denna artikel (Janson & Linusson, 2019). I Sverige brukar metoden formuleras på följande sätt.

**Heltalsmetoden.** *Platserna fördelas en i taget. Varje plats tilldelas det parti som då har det största jämförelsetalet. Jämförelsetalet för ett parti är antalet röster delat med 1 + antalet platser som partiet har fått hittills.*

Vi kan beskriva heltalsmetoden i formler. Vi använder följande beteckningar: Partierna numreras 1, 2, ... , $p$ . Antalet röster för parti  $i$  är  $v_i$ . Totala antalet platser (mandat) som ska besättas är  $M$ , och parti  $i$  får  $m_i$  av dessa.



$\lfloor x \rfloor$  betecknar talet  $x$  avrundat nedåt till närmaste heltal;  $\lfloor x \rfloor$  är alltså det heltal som uppfyller  $\lfloor x \rfloor \leq x < \lfloor x \rfloor + 1$ .

Låt  $J_k$  vara det största jämförelsetalet när plats  $k$  tillsätts; speciellt är alltså  $J_m$  det sista största jämförelsetalet. Eftersom jämförelsetalen sjunker när partierna får platser, så gäller  $J_1 \geq J_2 \geq J_3 \geq \dots \geq J_m$ .

Partier som bildar en valkartell kan aldrig förlora på detta (*Ceteris paribus*; vi antar att övriga partier är oförändrade, liksom alla röstetal). Mer detaljerat har vi följande satser, som vi för enkelhets skull bara formulerat för fallet med en valkartell bestående av två partier. Vi bortser för enkelhets skull också från modifieringar i det fall att sista mandatet skulle ha lottats. Vi börjar med några välkända fakta om heltalsmetoden.

**Sats A.1.** För heltalsmetoden gäller:

- (i) Antag att två partier  $A$  och  $B$  bildar en valkartell. Då blir valresultatet antingen detsamma som utan kartellen, eller så får  $A$  och  $B$  tillsammans ett mandat mer än de skulle ha fått utan kartell.
- (ii) Om två partier  $A$  och  $B$  bildar en valkartell och de därigenom får ett mandat mer än de skulle ha fått annars, så tas denna plats från det parti  $C$  som annars skulle ha fått det sista mandatet i fördelningen.
- (iii) Speciellt kan  $A$  och  $B$  inte vinna på att bilda valkartell om, utan kartell, en av dem skulle få det sista mandatet.
- (iv) Om  $A$  och  $B$  bildar en valkartell (med varsin lista) och vinner ett mandat på detta, så går det extra mandatet till den av  $A$  och  $B$  som, utan kartell, skulle stå närmast på tur att få mandat (om mandatantalet utökades).

Ett viktigt specialfall är följande sats.

**Sats A.2.** För heltalsmetoden gäller att ett parti eller en valkartell som har en majoritet av rösterna får minst hälften av mandatet. Om totalantalet mandat är udda får de alltså en majoritet av de valda.

Vi kan också mer exakt säga när en kartell lönar sig. Villkoret nedan gör det lättare att avgöra vilka partier som tjänar på att inleda kartell. För enkelhets skull betraktar vi igen bara en kartell med två partier. Låt  $\{x\} = x - \lfloor x \rfloor$  beteckna bråkdelens av talet  $x$ . Följande sats har vi inte sett i skrift tidigare (för enkelhets skull här formulerad för en kartell med två partier; motsvarande gäller med fler partier).

**Sats A.3.** För heltalsmetoden gäller: Antag att, utan valkartell, sista mandatet skulle gå till parti C med jämförelsetal  $J$ . Om två partier A och B med  $v_A$  resp.  $v_B$  röster bildar valkartell så vinner de ett mandat på detta om och endast om

$$\left\{ \frac{v_A}{J} \right\} + \left\{ \frac{v_B}{J} \right\} \geq 1 \quad (\text{A.1})$$

(med osäkerhet beroende på lottning när likhet gäller).

**Slutsats:** Ur statistisk synpunkt kan man (förutsatt någorlunda stora antal röster och mandat) i fallet att A, B och C är tre olika partier anta att bråkdelarna i (A.1) är ungefär likformigt fördelade i intervallet (0,1) och oberoende av varandra. Detta innebär att villkoret (A.1) bör vara uppfyllt i ungefär hälften av alla fall där det sista mandatet varken går till A eller B. Det är alltså vanligt med situationer där partier tjänar på en valkartell (vilket ju också visas av att de används mycket ofta i praktiken). Det är därför också vanligt med situationer när ett parti kan tjäna på en kupp med en ofrivillig valkartell med ett annat parti.

**Exempel 7.** Vi återvänder till vårt löpande exempel från Uppsala regionfullmäktige, se avsnitt 5, och en nämnd med 19 platser.

Antag först (vilket stämmer med verkligheten) att M, KD, C, L, MP (35 ledamöter) bildar en blågrön kartell medan S, V, SD går fram separat (20, 7 resp. 9 ledamöter). De två sista platserna går enligt heltalsmetoden till Blågröna och till V, båda med jämförelsetal (35/10 resp. 7/2). De bråkdelar som beräknas i sats A.3 blir då

Blågröna: 0,

V: 0,

S:  $\{20/3,5\} = \{5,714\} = 0,714$ ,

SD:  $\{9/3,5\} = \{2,571\} = 0,571$ .

Här är summan av bråkdelarna för S och SD större än 1, och en kartell (oönskad eller inte) mellan dem skulle alltså löna sig.

Antag nu istället att M och MP bildar en egen kartell med 17 ledamöter, medan KD, C och L bildar en kartell med 18 ledamöter. Om övriga partier fortfarande röstar separat, så får de samma antal platser som ovan och sista platsen går till kartellen M+MP med jämförelsetal 3,4 (17/5). De bråkdelar som beräknas i sats A.3 är då

$$M+MP: 0,$$

$$KD+C+L: \{18/3,4\} = \{5,294\} = 0,294,$$

$$V: \{7/3,4\} = \{2,059\} = 0,059,$$

$$S: \{20/3,4\} = \{5,882\} = 0,882,$$

$$SD: \{9/3,4\} = \{2,647\} = 0,647.$$

Vi ser att en kartell mellan S och SD eller en kartell mellan S och KD+C+L skulle ha lönat sig eftersom summan av bråkdelen blir över 1. Summan av två andra bråkdelen blir mindre än ett och andra samarbeten lönar sig således inte enligt sats A.3. Vill man titta på karteller av fler än två så kan man räkna ut att summan av bråkdelen för SD, V och KD+C+L blir exakt 1 och mycket riktigt så skulle det då bli lottning om sista platsen.

## Appendix B. Thieles metod

Den danske astronomen och matematikern m.m. Thorvald Thiele föreslog 1895 en valmetod för valsedlar med godtyckliga namnlistor utan partibeteckningar, och utan hänsyn till ordningen mellan namnen (Thiele, 1895). Denna metod (kallad reduktionsregeln) blev en del av det svenska valsystemet 1909. Thieles ursprungliga metod brydde sig inte om ordningen mellan namnen på valsedeln, men detta visade sig otillfredsställande och en modifierad version där namnen på valsedeln står i rangordning utvecklades.<sup>21</sup> Denna version av Thieles metod togs upp 1954 för val inom fullmäktige av utredningen SOU1954:17, som rekommenderade den för detta ändamål (trots sina brister), och det är denna version av Thieles metod som sedan dess används för proportionella val inom svenska kommuner.

Thieles metod i nuvarande form kan sammanfattas så här.

**Thieles metod (med rangordning).** *Vid varje sammanräkning räknas en valsedel för det namn som står högst på valsedeln, bortseende från redan valda. En som räknas för sitt första namn räknas som 1 röst; en valsedel som räknas för sitt andra namn räknas som 1/2 röst; osv.*

**Sats B.1.** *Om ett parti (eller kartell) har flera listor men inget namn förekommer på mer än en lista så fördelar Thieles metod mandatet mellan listorna på exakt samma sätt som heltalsmetoden.*

21 Denna version av Thieles metod tycks ha först föreslagits av riksdagsmannen Nilson i Örebro i en motion 1912 (Riksdagen, 1912).

## Appendix C. Phragmén's metod

Den svenske matematikern Edvard Phragmén föreslog 1894 en valmetod (Phragmén 1804). Liksom Thieles metod (men på ett annat sätt) generaliserar den heltalsmetoden till fall när ett parti eller kartell har flera olika överlappande listor. Den används sedan 1921 vid allmänna val i Sverige för fördelning av mandat inom varje parti, numera i andra hand efter personröster. Den används också sedan 1956 vid val inom riksdagen till utskott m.m.<sup>22</sup>

Phragmén's metod har många önskvärda egenskaper, men matematiken kan tyckas komplicerad. Phragmén själv formulerade den på flera helt olika sätt (som ger samma resultat), se (Phragmén 1894, 1895, 1896, 1899) och (Janson, 2012–2018, 2016). Ett sätt är följande, som bygger på att varje valsedel under räkningarna har ett *platstal*, som representerar det antal platser (i praktiken en bråkdel) som valsedeln redan tillsatt.

**Phragmén's metod.** *Vid varje uträkning gäller varje valsedel för det namn som står först på valsedeln, bortseende från de som redan är valda.*

*Varje valsedel har ett platstal. Detta platstal är vid första uträkningen .*

*Vid varje uträkning beräknas för varje kandidat ett röstetal , ett platstal och ett jämförelsetal . Röstetalet är antalet valsedlar som gäller för kandidaten, platstalet är summan av deras platstal, och jämförelsetalet beräknas som*

$$J = \frac{R}{P+1} . \quad (\text{C.1})$$

*Den kandidat som har det största jämförelsetalet får nästa plats. De valsedlar som räknades för denna kandidat får sitt platstal ändrat till (övriga valsedlars platstal är oförändrat).*

I praktiken kan det vara enklare att beräkna platstalet för grupper av valsedlar tillsammans. Så görs i Vallagen (SFS 2005:837) 14 kap. 10 §. En grupp valsedlar som i en uträkning gällde för den vinnande kandidaten delas då upp på nya grupper enligt nästa namn. En nybildad grupp med  $r$  valsedlar får platstalet  $r/J$ , där  $J$  är det just beräknade vinnande jämförelsetalet.

En detalj som skiljer i Vallagen är att den föreskriver trunkering till två decimaler efter varje uträkning, vilket sker varje grupp för sig. Detta får i praktiken endast en liten påverkan på jämförelsetalen. Vi bortser här (liksom i exemplen i avsnitt 8) från detta, och betraktar metoden utan avrundning. Notera

22 Liksom Thieles metod så formulerades Phragmén's metod först utan hänsyn till namnens ordning på valsedlarna, men modifierades sedan till den här beskrivna versionen, som är den version som sedan 1921 används i Sverige.

att i det andra fallet i exempel 6 så skulle kandidaterna för parti S enligt Vallagen få (röstetal, platstal; jämförelsetal) enligt A (6, 0; 6), B (9, ; 4,52), C (11, ; 3,98), D (14, 2,97; 3,52), E (16, 3,96; 3,22). För den åttonde platsen blir det på grund av trunkeringen inte lottning, utan platsen går till F (18, 4,96; 3,02), så här får trunkeringen en direkt inverkan.

Trunkeringen är en olycklig kvarleva sedan beräkningar gjordes för hand och är idag helt onödig. Den kan påverka metodens goda egenskaper i speciella fall och borde tas bort.

Vi listar några goda egenskaper hos Phragmén's metod. Bevis finns i Janson & Linusson (2019). Den första är en motivering till termen "platstal".

**Lemma 5.** *Det sammanlagda platstalet för alla valsedlar är lika med det antal kandidater som redan tidigare har valts.*

Nästa sats, visar att Phragmén's metod kan ses som en utvidgning av heltalsmetoden till fallet med godtyckliga listor som kan ha delvis samma namn, och kanske i olika ordning.

**Sats C.2.** *Om ett parti (eller kartell) har flera listor men inget namn förekommer på mer än en lista så fördelar Phragmén's metod mandatet mellan listorna på exakt samma sätt som heltalsmetoden.*

Följande sats visar att taktikröstning av den typ som diskuteras och exemplifieras för Thieles metod i avsnitt 8 inte är möjlig med Phragmén's metod. Detta innebär dels att Phragmén's metod är mer robust i fall när ett parti (eller en valkartell) har röster på flera olika listor med delvis samma kandidater, och dels att metoden inte uppmuntrar till komplicerad taktikröstning på olika listor.

**Sats C.3.** *Phragmén's metod. Låt A vara ett parti i en valkartell (eller en fraktion i ett parti), och antag att ingen från något annat parti (fraktion) är en överlöpare som röstar på en kandidat från A. Oavsett hur parti A:s ledamöter taktikröstar (inklusive möjligheten att rösta på kandidater från andra partier) så kan de inte få fler valda än om de alla röstar på samma lista.*

## Referenser

- Farrell, David M., 2001. *Electoral Systems*. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gallagher, Michael & Mitchell, Paul (red.), 2005. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Hermansson, Jörgen, 2010. *Valsystem*. Stockholm: SNS förlag.
- Janson, Svante, 2012–2018. Proportionella valmetoder. Opublicerat arbete. <http://www2.math.uu.se/~svante/papers/sjV6.pdf>
- Janson, Svante, 2016. Phragmén's and Thiele's election methods. Opublicerat arbete. <http://arxiv.org/abs/1611.08826>
- Janson, Svante, 2018. Thresholds quantifying proportionality criteria for election methods. Opublicerat arbete. <http://arxiv.org/abs/1810.06377>
- Janson, Svante & Linusson, Svante, 2019. *Proportionella val inom kommunfullmäktige*. Opublicerad längre version av denna artikel. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kth:diva-249662>
- Justitiedepartementet, 1913. *Betänkande angående ändringar i gällande bestämmelser om den proportionella valmetoden*. Sixten von Friesen, Gustaf Appelberg, Ivar Bendixson, Edvard Phragmén.
- Justitiedepartementet, 1921. *Proportionsvalssakkunnigas betänkande II. Det proportionella valsättet vid val till riksdagen*.
- Phragmén, Edvard, 1894. "Sur une méthode nouvelle pour réaliser, dans les élections, la représentation proportionnelle des partis". *Öfversigt av Kongl. Vetenskaps-Akademiens Förhandlingar 1894*, N:o 3, Stockholm, s. 133–137.
- Phragmén, Edvard, 1895. *Proportionella val. En valteknisk studie*. Stockholm: Lars Hökersbergs förlag.
- Phragmén, Edvard, 1896. "Sur la théorie des élections multiples". *Öfversigt av Kongl. Vetenskaps-Akademiens Förhandlingar 1896*, N:o 3, Stockholm, s. 181–191.
- Phragmén, Edvard, 1899. "Till frågan om en proportionell valmetod". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 2(2), s. 297–305.
- Regeringen, Prop. 1955:81. *Kungl. Maj:ts proposition nr 81, 1955*.
- Region Uppsala, 2018-11-28. Regionfullmäktige, webb-tv. <http://play.quickchannel.com/Qc/create/mainshow.asp?id=tw715a>
- Riksdagen, 1912. *Motion 1912:130 Andra kammaren*, av E. A. Nilson i Örebro.
- Riksdagen, 1918a. *Motion 1918:118 Andra kammaren*, av Theodor Adelswärd.
- Riksdagen, 1918b. *Riksdagsskrivelse 1918:226*.
- Riksdagen, KU 1955:9. *Konstitutionsutskottets utlåtande nr 9 år 1955*.
- Riksdagen, KU 1956:5. *Konstitutionsutskottets memorial nr 5 år 1956*.
- SFS 1992:339. *Lag om proportionellt valsätt*. (Ändrad t.o.m. SFS 2019:878.)
- SFS 2005:837. *Vallag*. (Ändrad t.o.m. SFS 2019:923.)
- SFS 2014:801. *Riksdagsordningen (RO)*. (Ändrad t.o.m. SFS 2020:770.)
- SOU 1954:17. *Om proportionella val inom kommunala representationer m.m. 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande VI*.
- SOU 2021:16. *En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner*.

Thiele, Thorvald N., 1895. Om Flerfoldsvalg. *Oversigt over det Kongelige Danske Videnskabernes Selskabs Forhandlinger* 1895, København, 1895-1896, s. 415-441.

Uppsala kommun, 2018-12-10. Kommunfullmäktige, webb-tv. <https://qc.uppsala.se/qc/?id=65kzeq>





# Radio för alla?

## *Inslag på engelska och andra språk i Sveriges Radios svenskspråkiga radioprogram*

Sanna Skärlund

### **Radio for everyone? Passages in English and other languages in Swedish public service radio**

This article focuses on Swedish public service radio (Sveriges Radio, SR) and how interviews in languages other than Swedish are given in SR. In the article, the result of a close analysis of 42 hours of broadcasting from SR is presented. All in all, a dozen languages are identified; however, English clearly dominates the radio programs besides Swedish. Pronounced differences are also found between the two public radio channels P1 (including news) and P3 (with more entertaining programs). In the latter, interviews in English are abundant – in one program English is spoken a fourth of the total broadcasting time. In addition, interviews in English are seldom translated. This indicates that a listener not understanding English will have trouble comprehending all the content published by Swedish public radio. In the article, this is discussed from the perspective of democracy and inclusion in society, since not all people in Sweden master English.

## **Inledning<sup>1</sup>**

I Sveriges Radios nuvarande sändningstillstånd (som gäller 2020–2025) anges att ”SR har ett särskilt ansvar för det svenska språket och dess ställning i samhället”, liksom att programmen ska tillgodose ”skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet” och ”som helhet präglas av folkbildningstraditioner” (Kulturdepartementet 2019: 4f.). I SR:s egen public service-handbok förklaras att intervjuer på engelska eller andra främmande språk ska ”översättas eller sammanfattas i direkt anslutning till det som sägs, så att de

1 Jag vill rikta ett varmt tack till två anonyma granskare för många kloka synpunkter på en tidigare version av detta manus.

lyssnare som inte förstår utländska språk kan följa samtalet och tillgodogöra sig det som sägs” (SR:s Public service-handbok 2014: 167).

Det är naturligtvis viktigt att SR:s innehåll är begripligt för så många lyssnare som möjligt. En genomsnittlig dag år 2020 lyssnade varannan person i åldern 16 till 80 år på FM-radio i någon av SR:s marksända kanaler (SR:s Public service-redovisning 2020: 73). Räknar vi in lyssnandet på SR som poddradio, vilket har ökat de senaste åren, var det närmare 80 % av Sveriges befolkning (7,3 miljoner) som en genomsnittlig vecka år 2020 lyssnade på SR, antingen som FM-radio eller som poddradio (SR:s Public service-redovisning 2020: 180). Det är alltså en mycket stor del av alla svenskar som regelbundet tar del av SR:s utbud.

Regelbundna lyssnare till SR:s program kan dock lägga märke till att inslag på engelska inte alltid förklaras på svenska. Frågan är därmed om det som beskrivs i SR:s egen public service-handbok verkligen stämmer med vad som faktiskt görs i radioprogrammen. Syftet med den undersökning som redovisas här är att besvara denna fråga genom att redovisa vilka inslag på andra språk som förekommer i några av Sveriges Radios svenskspråkiga radioprogram och hur sådana inslag på andra språk hanteras.

Undersökningen utgörs av två olika delar, varav den ena främst är kvantitativ och den andra huvudsakligen kvalitativ, vilka svarar mot två övergripande grupper av forskningsfrågor:

1. Vilka andra språk än svenska förekommer i de utvalda svenskspråkiga programmen? Hur stor andel av programtiden utgörs av inslag på andra språk? Hur ofta växlas det till ett annat språk i programmen?
2. Hur hanteras inslag på andra språk än svenska av programledare och reportrar i de analyserade programmen? Kan programmen förmodas vara begripliga även för den som inte förstår det aktuella språket? Vad går den som inte förstår språket miste om?

Inslag på engelska visade sig vara överlägset dominerande bland de andra språk som förekommer i de analyserade radioavsnitten, vilket fått till följd att fokus för undersökningens andra del huvudsakligen är hur inslag på engelska behandlas av programledare och reportrar. Även grannspråkens roll (norska och danska) kommer emellertid att diskuteras i viss mån.

En undersökning av behandlingen av engelska och grannspråk i SR:s program kan bidra till en ökad medvetenhet om vilka språkkunskaper som förutsätts finnas i den svenska befolkningen, och hur sådana föreställningar i förlängningen kan riskera att leda till exkludering av delar av denna befolkning. Höglin (2002: 61) anger att nordisk public service-radio har ett särskilt ansvar för att värna och använda de dominerande nationalspråken. Hon slår också fast att engelska inte används utan översättning i public service-radio i Norden: ”Många människor intervjuas på engelska eller ett annat språk, man

hör en snutt och sedan översätter intervjuaren” (Höglin 2002: 62). Om så varit fallet tidigare är sådana översättningar emellertid knappast längre självklara, åtminstone inte i svensk public service-radio. Josephson (2018: 267f) påpekar att man inte sällan hör undantag från principen om att det som sägs i intervjuer på andra språk än svenska ska översättas. Han ställer också frågan om vilka språk som tillåter sådana avsteg: kanske oftare engelska än norska? Vidare anger han att han inte känner till någon undersökning av sådana ”politiskt laddade språkval” (Josephson 2018: 268). Den här artikeln är i någon mån tänkt att fylla denna forskningslucka.

I det följande ges först en bakgrund till diskussioner om sambandet mellan språk, makt, inkludering och exkludering. Efter detta presenteras kort några studier från det (mycket omfattande) forskningsområdet mediers språkbruk, liksom några viktiga undersökningar av svenskers kunskaper i engelska och grannspråk. Denna inledande del följs av en redovisning av studiens material och metod, varefter resultaten av undersökningen beskrivs i två olika avsnitt vilka svarar mot de två delundersökningar som nämns ovan. Artikeln avslutas med en sammanfattande diskussion.

## Bakgrund och teori

Att tillgången till språk påverkar tillgången till makt i samhället är en viktig utgångspunkt för språkpolitiskt arbete. I *Mål i mun: förslag till handlingsprogram för svenska språket* (SOU 2002:27), vilket var den statliga utredning som föregick språklagen (SFS 2009:600), beskrivs hur ”makten i sina olika former i hög grad utövas genom språket” liksom att ”språket och yttrandefriheten har central betydelse för ett demokratiskt samhälles utveckling” (SOU 2002:27, s. 38). Likaså påpekas det att:

Språket är [...] nyckeln till utbildning och en förutsättning för att man skall kunna delta i det offentliga samtalet, arbeta politiskt och i skilda sammanhang hävda sin rätt. Samtidigt är det uppenbart att inte alla har jämbördiga möjligheter att tillägna sig språket. Detta leder till ojämlikhet av skilda slag. Inte minst skapar olikheter i tillgången till språket maktmässiga klyftor; att ”språk är makt” har ofta påpekats (SOU 2002:27, s. 28).

Även Josephson (2018: 115) betonar att ”språkliga resurser är maktresurser” och som sådana kan fungera segregrande. En viktig förutsättning för språkpolitiskt arbete är därmed att samhället ska vara inrättat på så sätt att ”så många som möjligt kan få tillgång till de språkliga resurser de behöver för att hävda sig” (Josephson 2018: 116).

Avsaknad av de språkliga resurser som erfordras för att delta i samhällslivet antas alltså kunna leda till exkludering och segregation, medan tillgången

till sådana resurser förmodas leda till det motsatta, vilket ofta framhålls när invandrade svenskers kunskaper i svenska diskuteras. Ett tydligt exempel på hur frågor om invandring, språkkunskaper, inkludering och demokrati knyts ihop är delbetänkandet *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap* (SOU 2021:2), där det hävdas att syftet med att ställa krav på uppvisade kunskaper i svenska för att få bli svensk medborgare är att ”främja ett inkluderande samhälle” (s. 13) och att ”utövandet av demokratiska rättigheter förutsätter vissa språkkunskaper” (s. 154) (för en kritisk diskussion av hur kravet på språkkunskaper snarare kommer att leda till *exkludering*, eftersom många personer inte kommer att ha möjlighet att erhålla medborgarskap, se t.ex. Bevelander 2021).

Språkkunskaper i förhållande till inkludering och exkludering i samhället diskuteras alltså ofta i termer av (bristande) kunskaper i svenska. Mer sällan rör samtalet vilka andra språkkunskaper som krävs för att kunna delta fullt ut i det svenska samhällslivet idag. När engelskans inflytande debatteras av allmänheten (t.ex. i insändare i dagstidningar) är det ofta i form av kritik av lånord och svengelska. Svensk språkforskning har dock sedan slutet av 1990-talet rört sig från diskussioner om lånord till beskrivningar av hotet om domänförluster, dvs. idén om att det svenska språket inte längre kommer att kunna användas inom vissa domäner, vilka istället övertas av engelska (se t.ex. Teleman 1992; för en kritisk diskussion av begreppet domänförlust, se Salö 2012). Fokus för de undersökningar som gjorts har då särskilt varit förhållandet mellan engelska och svenska inom forskning och utbildningsväsende (t.ex. Hyltenstam 2004, Lim Falk 2008, Salö 2010, 2016, 2017, Salö och Josephson 2014, Karlsson 2017 och Toth 2018; för en översikt över situationen på universiteten i Norden, se Gregersen 2014).

Ett av de viktigaste argument som framförts för att domänförluster är problematiska är desamma som i uttalandena i *Mål i mun* ovan: att olika tillgång till (det engelska) språket också skapar olika tillgång till makt. Salö (2012: 47f) beskriver resonemanget som *demokratiargumentet*: eftersom kunskaper i engelska är ojämnt fördelade i befolkningen riskerar användandet av engelska att skapa ojämlikhet. Han påpekar emellertid att detta ju också gäller kunskaper i svenska, liksom för övrigt för fackkunskaper generellt. Josephson (2004: 13f) betonar att det är just av sociala skäl som det finns anledning att motarbeta domänförluster: ”Vi vill inte ha ett samhälle där sociala klyftor förstärks av språkklyftor, och där många människor inte kan göra sig själva rättvisa därför att de inte får använda sitt modersmål.”

\* \* \*

Annan relevant forskningslitteratur handlar om journalistikens språk. Medier brukar ofta framhållas vara av central betydelse för ett demokratiskt samhälle. I *Mål i mun* förklaras att ”medierna har en avgörande betydelse för ett öppet och

demokratiskt samhälle”, och vikten av att alla har möjlighet att följa med i den debatt som förs i medierna betonas (SOU 2002:27, s. 227f). Nord och Strömbäck (2012: 19) anger att journalistiska medier bidrar till ”en fungerande åsiktsbildning och en fungerande demokrati, i vilken medborgarna har tillgång till sådan information som de behöver för att fritt och självständigt kunna ta ställning i samhällsfrågor”.

Journalistiska texter på flera språk har särskilt studerats av den del av översättningsvetenskapen som sedan mitten av 2000-talet kommit att intressera sig för översättning i nyhetsmedier (Schäffner 2018: 328, Valdeón 2020: 325). Undersökningarna har då ofta handlat om hur texter förändras vid översättning och vilka strategier översättare av nyhetstexter använder sig av. Det mesta av denna forskning har utgått från tryckta medier och texter på webben, medan betydligt mindre uppmärksamhet har ägnats åt översättning i nyheter på tv och radio (Schäffner 2018: 329). Studier med utgångspunkter liknande ämnet för den här artikeln, dvs. språkval och (brist på) översättning i radioprogram, är inte lätta att finna, undantaget flera arbeten av van Rooyen om val av språk i nyheter på Sydafrikanska radiokanaler (t.ex. van Rooyen 2018).

Ett par för min studie mer närliggande exempel är Börestam Uhlmanns (1999) undersökning av hur radioreportrar från SR hanterar interskandinaviska intervjuer, liksom Muhonens (2010) analys av vilka språk som användes i ett ungdomsprogram i SR:s finska kanal Sisuradio år 2005. I Börestam Uhlmanns (1999: 45f) undersökning menade den reporter hon intervjuat att danska röster tar mer plats i radioinslag eftersom de måste översättas, vilket får till följd att reporterens egna repliker på danska ofta redigeras bort eller ersätts med frågor ställda på svenska. I Muhonens (2010) analys av 48 timmars ungdomsradio (av vilka emellertid närmare 30 timmar utgjordes av musik) var en övergripande slutsats att intervjuer på engelska sällan översätts eller sammanfattas i radioprogrammen, vilket enligt henne tyder på att engelska inte är ett främmandespråk utan snarare ett andraspråk för ungdomarna: ”The underlying assumption is that everybody understands what is said and everyone knows English” (Muhonen 2010: 5).

\* \* \*

Det leder oss till frågan om huruvida engelska snarare bör ses som ett andraspråk än ett främmandespråk i Sverige idag. Hyltenstam (2004: 52) anser att det finns anledning att betrakta engelska som ett andraspråk i Sverige, eftersom det är ”ett språk som alla invånare måste behärska för att klara de dagliga kommunikativa behov som potentiellt uppstår i arbets- eller vardagslivet inom landet”. Lainio (2013: 303) menar på liknande sätt att engelskan har börjat likna ett andraspråk i Sverige, eftersom ”engelska utgör ett språk som man inte bara lär sig genom skolan, utan att det också är ett språk som det blivit nödvändigt att förstå och använda i det dagliga livet”.

Men oavsett om engelska ska anses vara ett främmandespråk eller ett andraspråk i det svenska samhället idag: hur väl förstår svenskar engelska? I EU-rapporten *Special Eurobarometer 386: Europeans and their languages* (2012) framgår att svaren varierar beroende på om frågan gäller egna samtal eller lyssnande till nyheter. Bland de tillfrågade drygt 1 000 svenskarna uppgav hela 86 % att deras kunskaper i engelska är tillräckligt bra för att de ska kunna föra ett samtal på språket (vilket kan jämföras med kunskaperna i tyska, där enbart 26 % uppger samma sak, eller franska, som hamnar på tredje plats med 9 %) (*Special Eurobarometer 386*, 2012: 21). Andelen som anser sig kunna samtala på engelska har också ökat över tid: i motsvarande undersökning 1999 var det 75 % av svenskarna som svarade ja på samma fråga (*Standard Eurobarometer 50*, 1999). Bland de svenskar som ingick i den senaste undersökningen 2012 ansåg också 40 % av den grupp som sa sig kunna föra en konversation på engelska att de var mycket duktiga på detta språk (dvs. *very good* på skalan *very good-good-basic*), och andelen som ansåg sina engelskkunskaper nå upp till denna högsta nivå hade ökat med fem procentenheter sedan motsvarande undersökning 2005 (*Special Eurobarometer 386*, 2012: 24).

När informanterna i undersökningen 2012 tillfrågades om vilka språk de behärskade tillräckligt bra för att kunna följa med i nyheter på radio eller teve på språket blev dock resultatet diametralt annorlunda. Andelen som ansåg att de klarade av detta på engelska var enbart 24 %, vilket var strax under snittet på 25 % för de 27 EU-länder som ingick i studien (*Special Eurobarometer 386*, 2012: 31). Här syns också en oväntad skillnad mellan de nordiska länderna: i såväl Danmark som Finland var andelen som svarade ja på denna fråga mer än det dubbla (57 % i Danmark, 50 % i Finland). Resultatet stämmer dock väl överens med att enbart 28 % av svenskarna i undersökningen sa sig behärska engelska tillräckligt bra för att läsa dagstidningar och tidskriftsartiklar på engelska (*Special Eurobarometer 386*, 2012: 33). För en stor del av de tillfrågade svenskarna i EU-studien 2012 kan engelska därmed knappast sägas utgöra ett andraspråk; vi kan jämföra med Malta där engelska vid sidan av maltesiska är officiellt språk och motsvarande siffror var 85 % (lyssna på nyheter) respektive 74 % (läsa tidningar).

Möjligen kan den oväntade diskrepansen mellan Sverige och Danmark/Finland i undersökningen 2012 bero på att de svenska deltagarna i genomsnitt var något äldre.<sup>2</sup> I rapporten framgår tydligt att yngre EU-medborgare i större utsträckning än äldre svarar ja på frågan om de kan följa nyheter på radio eller teve eller läsa dagstidningar på ett främmande språk. För de 26 751 europeiska respondenterna angav 41 % i åldern 15–24 år att de klarade av detta, medan motsvarande siffra för personer 55+ var 20 % (*Special Eurobarometer 386*, 2012: 38).

2 Detta nämns inte i rapporten men framgår av de detaljerade Excel-filer om undersökningen som finns tillgängliga via den officiella portalen för EU-data. Se länk i litteraturlistan.

I Delsing och Lundins (2005) undersökning av nordiska gymnasieungdomars språkförståelse testades både grannspråksförståelse och engelskkunskaper. Den övergripande slutsatsen av studien var att de nordiska ungdomarna nästan genomgående var bättre på att förstå engelska än sina nordiska grannspråk (Delsing & Lundin 2005: 146). Särskilt tydligt var detta ifråga om hörförståelse, för vilken det påpekades att ”ungdomarnas vana vid att höra engelska gör att de klarar den engelska hörförståelsen mycket bra, medan deras relativa ovana vid att höra grannspråk gör att de får låga resultat” (Delsing & Lundin 2005: 95). I den svenska delen av undersökningen av grannspråk deltog 256 gymnasieungdomar, medan kunskaper i engelska testades på 78 personer (Delsing & Lundin 2005: 28f). I studien blev den genomsnittliga poängen på hörförståelsetest med nyhetsuppläsning på engelska 7,59 på en skala 1–10 (s. 93), medan motsvarande siffror för norska och danska blev 5,6 respektive låga 1,91 (s. 73). Svenska ungdomar var också bättre på läsförståelse på engelska än på att läsa på sina grannspråk (s. 95).

Det visade sig emellertid också att det fanns viktiga skillnader inom gruppen nordiska ungdomar. Både när det gällde grannspråksförståelse och förståelse av engelska fick infödda nordbor i Skandinavien högre poäng på testerna än invandrare (Delsing & Lundin 2005: 91). Som invandrare räknades i studien personer som hade ett icke-skandinaviskt språk som hemspråk, oavsett om landets språk också var hemspråk. Antalet personer med andra hemspråk bör dock ha varit ganska begränsat i den engelska delundersökningen, eftersom det totala antalet testdeltagare från Sverige, Norge och Danmark i denna del av studien var 296 personer, och målsättningen i undersökningen var att ca 25 % av de svarande från Skandinavien skulle ha andra språk som hemspråk (Delsing & Lundin 2005: 9, 29).

Delsing och Lundin (2005: 91) anger att skillnader mellan personer med ett icke-skandinaviskt hemspråk och övriga skandinaver bör kunna tillskrivas såväl språkliga som sociala faktorer. För det första är engelska ett germanskt språk, vilket bör göra det enklare att lära sig och förstå för den som också har ett germanskt språk som modersmål. För det andra ”tillhör många invandrare lägre sociala grupper med mindre utbildning och sämre sociala villkor” (Delsing & Lundin 2005: 91).

## Material och metod

Undersökningen utgår från drygt 42 timmar radiosändning från Sveriges Radio, fördelade över 58 avsnitt från 14 olika radioprogram. Urvalet har gjorts bland de radioprogram som hade flest lyssnare under 2020 och de första 18 veckorna 2021.

Enligt SR:s public service-redovisning 2020 var de program i P1 som hade flest lyssnare som FM-radio under år 2020 *Sommar i P1*, *P1-morgon*, *Godmorgon världen* och *Studio ett*: dessa hade alla över en halv miljon lyssnare per

avsnitt (SR 2020: 187). Eftersom *Sommar i P1* endast sänds under en begränsad tid av året inkluderades enbart de tre sistnämnda radioprogrammen i studien. De tre utvalda programmen från P1 behandlar alla aktuella nyhetshändelser och politik i Sverige och världen, vilket innebär att de kan anses vara särskilt viktiga ur demokratisynpunkt.

De mest populära programmen i FM-radio i P2, P3 och P4 år 2020 innehåller normalt inte inslag på andra språk än svenska (förutom sångtexter), och dessa bedömdes därmed inte som meningsfulla att ta med i undersökningen (det gällde t.ex. *Klassisk morgon* i P2, *Morgonpasset* i P3 och *Ring så spelar vi* i P4 – se SR 2020: 187). Istället inkluderades de 10 poddradio-program från SR vilka hade flest lyssnare 2020, undantaget *Sommar & Vinter i P1* och *Julkalendern*, som båda sänds under en viss tid på året. Majoriteten av de inkluderade programmen sänds också i FM-radio i P1 eller P3. Populärast av programmen är *P3 Dokumentär*, som enligt SR i genomsnitt hade en veckoräckvidd på strax under en halv miljon lyssnare år 2020 (SR:s Public service-redovisning 2020: 185).

För att inte förbise poddradio-program som blivit populära efter årsskiftet 2020–2021 analyserades också vilka av SR:s poddar som haft störst veckoräckvidd under v. 1–18 år 2021 genom Poddindex. Av de 10 poddar som oftast befann sig på 10-topplistan över SR:s poddar under denna period ingick, förutom de 10 program som också varit mest populära 2020, *P3 Krim* (som startade i början av 2021), *P3 ID* (som lanserades 2020), och *P3 Musikdokumentär*. Dessa tre program inkluderades också i studien, som därmed kom att inkludera totalt 14 olika radioprogram, vilka alla utom *Creepypodden* och *Söndagsintervjun* utgjordes av nyhetsprogram, aktualitetsprogram och dokumentärer.

Från vart och ett av de 14 programmen analyserades 2 avsnitt från v. 18–21, ca 2 timmar per radioprogram.<sup>3</sup> För de program som sändes/släpptes varje vecka inkluderades avsnitten v. 18–19, medan de program som endast gavs ut varannan vecka inkluderades med v. 18+20 eller v. 19+21, beroende på vilka veckor som var aktuella för utgivning. Ett program (*P3 Dystopia*) har en oregelbunden utgivning och det dröjde ända till v. 23 innan avsnitt 2 släpptes. Detta avsnitt ingick också i studien.

Alla inslag av Ekonyheter i andra radioprogram (*P1-morgon*, *Godmorgon världen* och *Studio ett*) exkluderades, och tiden räknades fram med motsvarande tid så att de första 60 minuterna per avsnitt exklusive sådana Eko-inslag inkluderades i undersökningen. Också för övriga program inkluderades enbart de första 60 minuterna per avsnitt om avsnittet var längre än så.

Efter en första genomlysning av de på detta vis insamlade 36 avsnitten kunde det konstateras att det i 6 av de 14 analyserade radioprogrammen inte

3 För *Dagens Eko*, som enbart är 15 minuter långt, inkluderades 8 avsnitt: mån-tors v. 18–19; för *P3 Krim*, som är omkring 30 minuter per avsnitt, inkluderades 4 avsnitt v. 18–21.



Tabell 1. Analyserade radioavsnitt (kursiverade program innehöll inte inslag på andra språk än svenska)

Program	Antal avsnitt	Antal analyserade min
Dagens Eko kvart i fem (P1)	16	240
Godmorgon världen (P1)	4	240
P1-morgon	4	240
P3 Dystopia	4	232
P3 ID	4	235
P3 Musikdokumentär	4	237
Studio ett (P1)	4	240
USA-podden (P1)	4	203
<i>Creepypodden (P3)</i>	2	120
<i>P1 Dokumentär</i>	2	102
<i>P3 Dokumentär</i>	2	120
<i>P3 Historia</i>	2	99
<i>P3 Krim</i>	4	120
<i>Söndagsintervjun (P1)</i>	2	108
<i>Totalt</i>	<i>58</i>	<i>2 536</i> <i>(42 h 16 min)</i>

förekom några inslag på andra språk än svenska alls (i några fall ett enstaka citat på engelska omfattande några få sekunder). För dessa 6 program inkluderades inte fler avsnitt i undersökningen. För övriga 8 radioprogram inkluderades ytterligare 2 avsnitt per program från v. 20–21.<sup>4</sup> En förteckning över exakt vilka datum de utvalda avsnitten sändes presenteras i en lista över materialet i slutet av artikeln.

De radioprogram som därigenom har ingått i undersökningen, liksom antal analyserade minuter från varje program, presenteras i tabell 1, där kursiverade program inte innehöll några inslag på andra språk än svenska alls.

Alla avsnitt lyssnades igenom via SR:s hemsida eller appen SR-play. Avsnitt innehållande inslag på andra språk än svenska laddades också ned och analyserades mer ingående i programmet Audacity 2.4.2. Vid denna analys noterades alla förekommande inslag på andra språk än svenska, och dessa kategoriserades efter vilket språk det handlade om och hur många växlingar som skedde mellan svenska och det andra språket. Dessutom analyserades det för varje avsnitt hur stor andel av programtiden som inslag på andra språk än svenska uppgick till, genom att sådana delar klipptes bort från Audacity-filen och den bearbetade filen jämfördes med originalversionen. Växlingar till andra språk i form av enstaka ord och fraser som uttalas av en reporter eller programledare

4 För *Dagens Eko* inkluderades ytterligare 8 avsnitt: tors-fre v. 20–21; för de program som endast sändes varannan vecka inkluderades istället de två avsnitt som hade sänts under april.

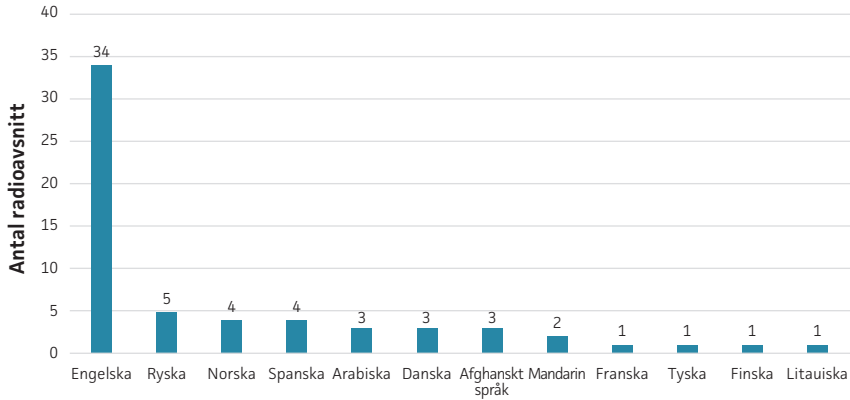
exkluderades emellertid inte från filerna. Det gäller exempel som de följande (ord på andra språk än svenska är kursiverade här och i fortsättningen; alla transkriberingar från ljudfilerna är gjorda av författaren till denna artikel):

- (1) Bland annat så hade han ju synpunkter på det här med att Romney buades ut: "*it was nice*" att se det. Det var, det var trevligt tyckte Trump (*USA-podden*, 5 maj 2021).
- (2) Donatella står för *the final touch*, men hon har inga egna, stora visioner (*P3 ID*, 10 maj 2021).
- (3) Meghans pappa blir genast hennes bästa vän och de ses varje dag. Hon kommer senare beskriva honom som en "*full time hustler*" – han vet hur han ska få tag på pengar (*P3 Musikedokumentär*, 2 maj 2021).

I *P3 Musikedokumentär* förekommer en hel del musikinslag med sång på engelska. Sådana inslag har inte räknats som inslag på andra språk, eftersom huruvida lyssnaren förstår sångtexter eller inte aldrig påverkar begripligheten för programmet som helhet.

För de första två analyserade avsnitten från varje program noterades också systematiskt hur varje inslag på ett annat språk än svenska hanterades av programledare/reporter: följdes inslaget av en ordagrann översättning, en sammanfattning eller ingetdera? För resterande två avsnitt från varje program noterades detta mer översiktligt. För de avsnitt som innehöll många inslag på engelska (alla avsnitt av *P3 Dystopia* och några av avsnitten från *P3 ID* och *P3 Musikedokumentär*) lyssnade jag också igenom hela ljudfilen efter att alla inslag på engelska hade exkluderats från filen. Vid denna genomlyssning analyserade jag hur begripligt avsnittet var helt utan de engelska inslagen, med fokus på om den talade texten fortfarande hängde ihop utan inslagen eller om det som sades på svenska relaterade tillbaka till saker som enbart framkommit på engelska, så att det blev svårt att förstå programmet.

Gränsen mellan en ordagrann svensk översättning och en sammanfattning av innehållet på svenska visade sig vara flytande och mycket svår att dra. Dessutom förekommer språk för vilka jag inte har kunnat avgöra i hur hög grad innehållet återges ordagrant på svenska (t.ex. ryska, arabiska och litauiska). Att presentera exakta siffror över hur många inslag på andra språk än svenska som översätts respektive sammanfattas anser jag därmed inte är möjligt. I den andra delen av resultatredovisningen beskrivs därför istället de tendenser som framkommer av analysen ifråga om hur programledare och reportrar förhåller sig till inslag på andra språk, och illustrerande exempel på dessa tendenser presenteras.



Figur 1. Antal SR-avsnitt innehållande inslag på respektive språk (av totalt 58 analyserade avsnitt, varav 43 innehöll inslag på andra språk än svenska)

## Resultat

I det följande beskrivs i två delar resultatet av undersökningen av inslag på andra språk än svenska i radioavsnitten från Sveriges Radio. I den första delen presenteras vilka andra språk än svenska som förekommer i radioprogrammen samt hur stor andel av programtiden som utgörs av sådana inslag på andra språk. I den andra delen presenteras hur programledare och reportrar hanterar inslag på andra språk än svenska, det vill säga om de exempelvis översätter inslaget för lyssnarna.

### ETT DUSSIN OLIKA SPRÅK UTGÖR UPP TILL EN FJÄRDEDEL AV PROGRAMTIDEN

Totalt analyserades i denna studie 58 radioavsnitt från 14 olika radioprogram (se tabell 1 ovan). Av dessa 58 avsnitt innehöll 15 inte några inslag på andra språk än svenska alls.<sup>5</sup> I resterande 43 avsnitt från 8 olika radioprogram förekom inslag på 12–13 olika språk.<sup>6</sup> Se figur 1.

Som framgår av figur 1 är engelska överlägset det dominerande språket i de analyserade radioavsnitten förutom svenska: inslag på engelska förekommer i 34 avsnitt. I alla 8 radioprogram innehållande inslag på andra språk än svenska är engelska vanligast. Ett exempel är *Dagens Eko*, som innehåller flest olika språk totalt (11 språk), där ändå engelska förekommer oftast – i 11 av de analyserade 16 avsnitten.

5 Det rör sig om de 12 avsnitten från de 5 kursiverade radioprogrammen i tabell 1 samt ett avsnitt av *P3 Musikdokumentär*.

6 Osäkerheten i om det exakta antalet är 12 eller 13 beror på att det för 3 avsnitt inte nämns i programmet vilket/vilka afghanska språk som intervjuade personer talar: det kan vara samma afghanska språk i de tre avsnitten eller två olika språk.

Tabell 2. Genomsnittlig andel av programtiden som utgörs av inslag på andra språk än svenska i 8 olika SR-program (43 avsnitt), i procent (inom parentes anges den lägsta och högsta andelen i de enskilda analyserade avsnitten)

Program	Andel av programtiden med tal på andra språk än svenska, i procent <sup>7</sup>
Studio ett (P1)	2,5 (1-5)
Dagens Eko kvart i fem (P1)	2,7 (0-7)
P1-morgon (P1)	3,3 (1-7)
Godmorgon världen (P1)	3,5 (1-6)
USA-podden (P1)	4,4 (2-6)
P3 Musikdokumentär (P3)	10,2 (10-11) <sup>8</sup>
P3 ID (P3)	23,3 (7-30)
P3 Dystopia (P3)	24,6 (22-28)

Övriga språk återfinns mer sporadiskt i 1-5 avsnitt per språk. Även om alla siffror från de övriga språken i figur 1 räknas ihop är det fortfarande färre än antalet avsnitt som innehåller engelska: totalt blir det 28 stycken (att jämföras med de 34 avsnitt i vilka engelska förekommer). I praktiken är förstås antalet avsnitt innehållande andra språk än engelska färre än så, eftersom många avsnitt innehåller inslag på flera olika språk; det gäller särskilt avsnitten från *Dagens Eko*.

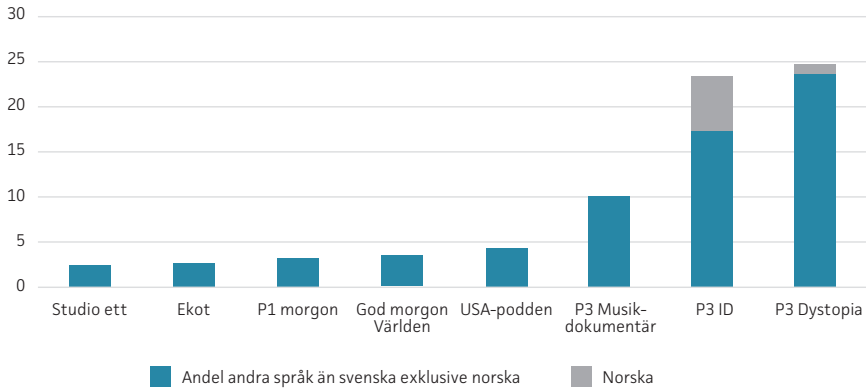
Vilka språk förutom engelska som fanns representerade under de analyserade veckorna förefaller främst bero på vilka nyhetshändelser som var aktuella under dessa veckor, som präglades av händelser i Belarus och Israel. I de radioprogram från P3 som innehåller andra språk än svenska förekommer så gott som uteslutande engelska, men några avsnitt innehåller också inslag på norska (2 avsnitt) respektive ryska (1 avsnitt).

Engelska dominerar alltså i alla radioprogrammen. Däremot syns stor variation mellan de olika radioprogrammen ifråga om hur stor andel av programtiden som utgörs av tal på andra språk, såsom framgår av tabell 2.

Som framgår av siffrorna inom parentes i tabell 2 är skillnaden också stor mellan olika avsnitt från samma radioprogram. Särskilt gäller detta för P3 ID, där inslag på engelska och norska i det avsnitt som innehåller den största andelen tal på andra språk än svenska uppgår till hela 30 % av programtiden, medan ett

7 Musikinslag har räknats till det vanliga svenskspråkiga programmet, oavsett vilket språk sångtexten sjungs på. Såväl programmets totala längd som den sammanlagda tiden tal på andra språk har avrundats till närmaste halv minut före uträkningen i procent.

8 I P3 Musikdokumentär fanns bland de fyra analyserade avsnitten ett avsnitt som inte innehöll inslag på andra språk alls (eftersom det behandlade en svensk artist). Detta avsnitt har exkluderats från översikten i tabell 2 (om avsnittet räknas med är andelen citat på andra språk i P3 Musikdokumentär för de fyra analyserade avsnitten totalt 7,6 %). Också i figur 2 och tabell 3 är det helt svenskspråkiga avsnittet exkluderat.



Figur 2. Genomsnittlig andel av programtiden som utgörs av inslag på andra språk än svenska i 8 olika SR-program (43 avsnitt), i procent

av de analyserade avsnitten enbart innehåller 7 % sådant tal (på engelska). Även för övriga radioprogram är variationen mellan olika avsnitt stor. Detta innebär förstås att de exakta siffrorna måste tolkas med stor försiktighet: om andra veckor hade inkluderats i studien skulle resultatet ha kunnat se annorlunda ut.<sup>9</sup>

Trots variationen mellan olika avsnitt förefaller ändå en övergripande slutsats kunna dras av genomgången: tre program innehåller betydligt mer tal på andra språk än de övriga, nämligen *P3 Musikdokumentär*, *P3 ID* och *P3 Dystopia*. I de två sistnämnda programmen uppgår inslagen på andra språk i genomsnitt till nästan en fjärdedel av programtiden (23,3 % respektive 24,6 %). Inslag på andra språk än svenska är inte alls lika vanliga i resterande program, som alla sänds i P1.

Skillnaden mellan de olika radioprogrammen syns tydligt i figur 2, där siffrorna från tabell 2 har kompletterats med en särskild angivelse av hur stor andelen norska är i *P3 ID* och *P3 Dystopia*. Ett par avsnitt från dessa program innehåller nämligen många norska inslag, och norska är sannolikt lättare att begripa för den som enbart behärskar svenska än engelska eller ryska, vilket är de övriga språk som förekommer i dessa två program.

För att vidare få en uppfattning om huruvida programmen innehåller uttalanden på andra språk av olika längd (många korta eller ett fåtal långa sådana) analyserades också hur många växlingar det förekom från svenska till ett annat språk i programmen. En passage som den i (4), där det finns tre uttalanden på engelska varvade med den svenska reporterens beskrivningar på svenska, räknas då som tre växlingar:

<sup>9</sup> Detta gäller också för de program i undersökningen som inte innehöll några inslag på andra språk alls. Det finns till exempel många avsnitt av programmet *P3 Dokumentär* som innehåller inslag på andra språk, även om de avsnitt som sändes de utvalda veckorna inte gjorde det.

- (4) Utan svamparnas kemistegenskaper, hade vi inte haft några landlevande växter.

*So, in earliest days of plant life on land, these alga ancestors of land plants, little puddles of photosynthetic tissue, were washing up on to the shores of lakes and rivers.*

Det här är biologen Merlyn Sheldrake, intervjuad av journalisten Freddie Sayers på siten Unheard från 2020.

*And these algae were not very well adapted to life on land.*

Landväxternas förfäder, algerna, sträckte ut en hand mot svamparna för hjälp när de flöt upp på land, och svamparna svarade.

*An alliance began between these alga ancestors of plants and these fungi.*

De kunde erbjuda mineralrik jord, möjligheten för algerna att tillgodose sig näring och vatten, i utbyte mot att algerna gav socker till svamparna (*P3 Dystopia*, 12 maj 2021).

Tabell 3 visar det totala antalet växlingar från svenska till ett annat språk för varje analyserat program samt antalet växlingar i genomsnitt per 60 minuter. De norska inslagen i *P3 ID* och *P3 Dystopia* har inte räknats med här, och inte heller den användning av enstaka engelska ord och fraser som ibland förekommer i uttalanden av programledare eller reportrar (sådana förekommer främst i *USA-podden* och i ett av avsnitten från *P3 Musikedokumentär*; se exemplen i (1)–(3) ovan).

En jämförelse mellan tabell 3 och figur 2 visar att såväl *Studio ett* som *USA-podden* måste innehålla längre uttalanden på andra språk än *Dagens Eko*, *P1-morgon* och *Godmorgon världen*: i de två förstnämnda förekommer nämligen betydligt färre växlingar per 60 minuter än i de tre senare, trots att andelen programtid med inslag på andra språk i dessa två program inte är avsevärt mindre. Det kan också konstateras att *P3 Musikedokumentär* innehåller kortare uttalanden på andra språk än *P3 ID*, eftersom andelen växlingar är fler men *P3 ID* har en större andel programtid med inslag på andra språk totalt, även efter det att norska räknas bort (se figur 2). Slutligen framgår av tabell 3 också att antalet växlingar är överlägset flest i *P3 Dystopia*, där det under en timme växlas mellan svenska och engelska (i några enstaka fall istället till ryska) i genomsnitt drygt en gång i minuten.

Tabell 3. Antal växlingar från svenska till andra språk (norska har exkluderats från P3 ID och P3 Dystopia)

Program	Antal växlingar	Antal min	Antal växlingar per 60 minuter
Studio ett (P1)	23	240	6
Dagens Eko kvart i fem (P1)	59	240	15
P1-morgon (P1)	47	240	12
Godmorgon världen (P1)	59	240	15
USA-podden (P1)	21	203	6
P3 Musikedokumentär (P3)	84	177	28
P3 ID (P3)	91	235	23
P3 Dystopia (P3)	259	232	67

### OLIKA SÄTT ATT HANTERA INSLAG PÅ ANDRA SPRÅK ÄN SVENSKA I SR:S RADIOPROGRAM

En överväldigande majoritet av alla inslag på andra språk än svenska i de analyserade radioprogrammen återfinns i intervjuer med, eller officiella uttalanden från, talare av andra språk. Sådana intervjuer kan vara gjorda av en reporter för programmet eller hämtade från andra medier. Inslagen fyller normalt samma funktioner som motsvarande inslag på svenska sannolikt skulle ha haft: att illustrera, exemplifiera eller fördjupa ett ämne som tas upp i programmet.

Det finns emellertid stora skillnader mellan de olika radioprogrammen i hur uttalanden på andra språk hanteras av programledare och reportrar. I de analyserade avsnitten från P1-programmen *P1-morgon*, *Studio ett*, *Godmorgon världen* och *Dagens Eko* översätts eller sammanfattas så gott som alla uttalanden på andra språk till svenska; det gäller även inslag på engelska, norska och danska. Några exempel på hur uttalanden på engelska, danska respektive norska hanteras av reportrar och programledare i dessa program presenteras i (5)–(7):

- (5) Coronapandemin kunde ha förhindrats och miljontals liv hade kunnat sparas. Det hävdas i en oberoende rapport som beställts av Världshälsoorganisationen och som publicerats idag.

*This is an ongoing disaster, that we believe could have been prevented.*

Det här är en pågående katastrof som vi tror kunde ha förhindrats, det sa en av panelens två ordförande, Liberias före detta president Ellen Johnson Sirleaf, när rapporten presenterades idag (*Dagens Eko*, 12 maj 2021).

- (6) Det gamla museet är fullt av fakta.

*Så der er en stor forskel på hvordan han fortæller os sin historie og på hvordan vi fortæller historien om Andersen.*

Så det är stor skillnad på hur han berättar det, och hur vi berättar om honom. [...]

*Og så vil vi gerne bruge hans litterære teknikker, hans måde at være i verden på og hans værdier som afsæt for hvordan vi bygger det her museum.*

Vi ska använda oss av hans litterära tekniker, hans värderingar, hans värld. [...]

*Politikerne og erhvervslivet, de elsker ham, fordi de tænker, at her er der penge at hente.*

Politiker och näringslivet älskar honom: det finns ju pengar att hämta (*P1-morgon*, 3 maj 2021).

- (7) Ingemar Nestor Nielsen är tingsrättsdomare.

*Hun var en støttespiller som muliggjorde jihad, la til rette for att sine tre ektemenn ble ivaretatt på hjemmebane og oppfostret neste generasjon ISIS-rekrutter.*

Kvinnan utgjorde ett stöd till jihad och sina män och uppfostrade nästa generation IS-krigare, sa domare Ingemar Nestor Nielsen när han läste upp domen i Oslo tingsrätt idag (*Dagens Eko*, 4 maj 2021).

Inslag på danska har jag enbart funnit exempel på i avsnitten från *P1-morgon* och *Dagens Eko*, där alltså sådana inslag alltid ges en svensk översättning eller sammanfattning. Inslag på norska förekommer emellertid, som jag tidigare nämnt, också i ett av avsnitten i *P3 ID*. Detta avsnitt, som handlar om den norska prinsessan Märtha Louise, innehåller en stor mängd uttalanden på norska av en norsk reporter och intervjuade personer: totalt uppgår de norska inslagen till 14 minuter av de första 60 minuterna av detta avsnitt (23 %). De norska inslagen sammanfattas eller översätts inte till svenska, men innebär antagligen inte några större begriplighetsproblem för en person med svenska som modersmål, eftersom den norska som talas genomgående är tydlig och uttalet ligger nära det svenska. Också i ett av avsnitten från *P3 Dystopia* förekommer emellertid ett inslag på norska, och detta kan möjligen medföra lite större svårigheter för lyssnaren. Passagen innehållande norska inleds nämligen med att den intervjuade norrmannen själv påpekar att han har en ganska speciell dialekt och undrar om reportern förstår honom. Ord som *bevegelse*



(rörelse), *bølge* (våg) och *varslingssystem* (varningssystem), vilka förekommer i passagen, är kanske inte heller självklart begripliga för alla svenska lyssnare. Inte heller i *P3 Dystopia* sammanfattas emellertid de norska uttalandena på svenska i någon större utsträckning.

I de analyserade avsnitten från *USA-podden* är inslag på engelska ofta längre än inslag på andra språk i de övriga nyhets- och aktualitetsprogrammen från P1 (vilket framgick av föregående avsnitt). I detta program sammanfattas vanligtvis de uttalanden som förekommer på engelska kortfattat. Den som inte behärskar engelska går dock ofta miste om en hel del information:

- (8) Oppositionspartiet håller alltid ett slags mottal efter State of the Union. Och från republikanerna så var det i år då Tim Scott som talade.

*Our best future will not come from Washington schemes or socialist dreams. It will come from you, the American people. Black, Hispanic, White, and Asian, republican and democrat. Brave police officers and black neighborhoods. We are not adversaries. We are family.*

Roger, socialistiska drömmar är inte vägen framåt för USA sa Tim Scott här. Är det ungefär så som republikanerna ser på Bidens politik nu? (*USA-podden*, 5 maj 2021).

- (9) Efter det här så gick i alla fall Biden vidare och talade om hur bra covid-hanteringen har skötts:

*Everyone, over the age of 16, everyone is now eligible to get vaccinated, right now, right away. Go get vaccinated America, go and get the vaccination. They are available.*

Kajsa, det har ju gått väldigt bra och väldigt snabbt med vaccineringen. Men kan man tro att Biden visste att det skulle gå så här bra redan när han satte upp sina mål? (*USA-podden*, 5 maj 2021).

I exemplet i (8) är det mycket av det som sägs på engelska som inte nämns på svenska alls. I (9) anger Joe Biden vilka som har möjlighet att vaccinera sig och uppmanar USA:s befolkning att göra detta, medan det som sägs på svenska före och efter uttalandet istället är att covid-pandemin och vaccinationerna skötts bra i USA.

Till skillnad från i de ovan nämnda P1-programmen förefaller det som om man i de avsnitt jag undersökt från *P3 ID*, *P3 Musikdokumentär* och *P3 Dystopia* ofta förutsätter att lyssnaren behärskar engelska tillräckligt bra för att förstå inslag på detta språk. Det som sägs i intervjuer på engelska sammanfattas nämligen ofta inte på svenska alls, såsom framgår av följande exempel:

- (10) Kändisar som prinsessan Diana och Naomi Campbell uttalar sig i media. Supermodellen gråter hejdlöst i NBC.

*You know he was a true, he really loved what he did, he really loved designing, he loved putting on great shows [...].*

Det var ju så oväntat. Gianni Versace gått ut och [...] så pang död, 50 år gammal (*P3 ID*, 10 maj 2021).

- (11) Katy berättar om den första intensiva tiden med Glen, några år senare för Artisan News.

*I remember being in his studio every single day practically. For like two years with Glen. Just like, months at a time. Just writing songs. And he's always like "write a song a day, write a song a day, write a song a day, it doesn't matter if it's just a little jingle or whatever".*

Tillsammans skriver Katy och Glen en skiva. I hans ögon har hon allt. Hon är smart, rolig och vet precis hur man skriver låtar som innehåller många olika känslor (*P3 Musikedokumentär*, 30 maj 2021).

I dessa exempel kan det tänkas att inslagen på engelska främst finns med för att illustrera att många kändisar sörjde Gianni Versace när han dog, respektive att Katy Perrys första tid med Glen verkligen var intensiv, men exakt vad som sägs får den lyssnare som inte behärskar engelska inte veta.

I några avsnitt händer det att engelska inslag varken kommer från intervjuer eller officiella uttalanden, utan istället från nyhetsinslag från andra medier från en tidpunkt då någonting dramatiskt skedde. Sådana passager används antagligen för att ge färg och inlevelse till framställningen, genom att placera lyssnaren i ett avgörande ögonblick skilt från nuet:

- (12) Mannen tar fem kliv upp för marmortrappan. I handen håller han en pistol som han riktar mot Giannis nacke. Sky News och NBC:

[Polissirener hörs i bakgrunden under inslaget.]  
*The fashion designer Gianni Versace has been shot dead outside his villa on the Ocean Drive.*

*Police say Versace was shot twice in the head at close range on the steps of his house in South Beach Miami. Gianni Versace was one of the biggest names in the world-wide fashion industry.*

[Dramatisk musik och helikopterljud hörs i bakgrunden.]

Gianni Versace är mördad. Kort därefter får en blonderad kvinna på andra sidan Atlanten ett telefonsamtal (*P3 ID*, 10 maj 2021).

Sådana dramatiserande passager på engelska från andra medier är emellertid betydligt ovanligare än uttalanden från personer. I de avsnitt jag har analyserat är det framförallt i *P3 ID* och *P3 Dystopia* som sådana inslag förekommer.

Genom att klippa bort alla passager på engelska från radioavsnitten från *P3 ID*, *P3 Musikdokumentär* och *P3 Dystopia*, och därefter lyssna igenom filerna utan dessa inslag, har jag kunnat konstatera att programmen som helhet sällan blir svåra att följa med i för den som inte förstår engelska. Det vanligaste är istället att den talade texten fortfarande hänger ihop, men att den som inte behärskar engelska går miste om mycket relevant information.

Att mycket fakta går förlorad för den lyssnare som inte kan engelska är särskilt tydligt i de fyra avsnitten från *P3 Dystopia*, där inslagen på andra språk (i praktiken nästan enbart engelska) i genomsnitt uppgår till närmare en fjärdedel av programtiden (24,6 %, se tabell 2). *P3 Dystopia* beskrivs på programmets hemsida som ”en blandning mellan vetenskap och filosofi”. I *P3 Dystopia* är det mycket vanligt att intervjuade forskare ger fördjupad information på engelska om det ämne som det aktuella avsnittet behandlar. Några exempel på hur en lyssnare som inte förstår engelska får veta betydligt mindre än en lyssnare med sådana språkkunskaper presenteras i (13)–(15) (se också (4) ovan):

- (13) Och de [dvs. svampar] som kan skapa sjukdom hos oss genom att växa till sig i våra lungor om vi har otur, det är mikroskopiska svampar. Som jäst.

*They're what's used to grow beer. But actually, yeast infections like Candida Auris, you know, they can be quite serious.*

Eller mögel.

*Moulds are those fuzzy little things that grow in your fruit, but they are the ones that are gonna get into your lungs and get stuck in your airways and things like that.*

Svampar kan alltså vara väldigt, väldigt små. Men också väldigt, väldigt stora (*P3 Dystopia*, 12 maj 2021).

- (14) Och det tar inte slut här.

*And then we're also seeing in recent years the influenza strains that have come about. There is something about the influenza strains that are circulating the past few years that have also created a cohort of people that are more likely to be infected by fungal infections after they recovered from influenza.*

Så om vi, som vissa hävdar, lever i pandemins århundrade, då kommer svampar som angriper oss när vårt immunförsvar är försvagat att bli ett mycket större problem framöver.

*And that is just giving them an extra leg up essentially. It is giving them an extra advantage (P3 Dystopia, 12 maj 2021).*

- (15) Redan här i ankomsthallen får Durek Verrett frågor från journalister om att han skulle vara en kontroversiell pojkvän.

*When people don't understand certain things, criticism is normal. You know. And I think that when we have criticism it's because people have fears, or they don't understand certain things. [...]*

Ett par dagar tidigare har Märtha Louise berättat om deras förhållande på Instagram (P3 ID, 24 maj 2021).

Exempel på information som en lyssnare utan kunskaper i engelska går miste om här är att jäst används för att göra öl, att mögel finns i frukt, att de influensastammar som förekommit under senare år gör människor mer mottagliga för svampinfektioner och vad Durek Verrett anser om att vissa människor kritiserar honom.

I en handfull passager händer det också att den talade texten inte helt hänger ihop när inslagen på engelska exkluderas, eftersom den svenska programledaren antingen nämner någonting som relaterar tillbaka till uttalanden på engelska eller pekar framåt mot någonting som sedan tas upp på engelska. Den som inte förstår detta språk kan därmed tänkas uppleva delar av avsnitten som osammanhängande. Se exemplen i (16)–(18), där jag helt har exkluderat uttalanden på engelska:

- (16) Katy slår sig ner i en röd sammetsfåtölj intill Ellen de Generes. Hon är mitt i processen att ta hans efternamn och ler brett när hon berättar om relationen.

[Citat på engelska]

Men hänget hemma med katterna kommer bli allt färre [sic]. I början av 2011 åker Katy ut på sin utsålda turné California Dreams Tour med en scenografi inspirerad av Alice i underlandet (P3 Musikdokumentär, 30 maj 2021).

- (17) Men forskning på terrorattackerna visar också på något annat vad gäller överlevnad.

[Citat på engelska]

Fler kvinnor dog än män. Och en anledning är både tragisk och banal.

[Citat på engelska]

Att kvinnor drabbas hårdare vid kriser har man också sett andra exempel på (*P3 Dystopia*, 14 april 2021).

- (18) De här utbrotten gäckade forskarna. Så här dödliga svampinfektioner är ovanliga. Jämfört med bakterie- och virusinfektioner har vi människor historiskt varit relativt förskonade från svampinfektioner.

[Citat på engelska]

Det första är vårt avancerade immunförsvar. Det andra är vår kroppstemperatur.

[Citat på engelska]

Så å ena sidan har vårt immunförsvar varit bra på att hantera svampinfektioner, och väldigt få farliga svampar överlever i vår kroppstemperatur på runt 36 grader (*P3 Dystopia*, 12 maj 2021).

I (16) blir det märkligt för den som inte förstår engelska att programledaren förklarar att *hänget hemma med katterna* (i bestämd form) blir mindre vanligt, eftersom detta hemma-häng endast har nämnts på engelska tidigare. I (17) bör det framstå som oklart vilken banal anledning det finns till att fler kvinnor dör än män, eftersom denna orsak enbart nämns på engelska. Och i (18) undrar lyssnaren antagligen vad *det första* och *det andra* är en uppräknings av, eftersom det programledaren syftar tillbaka på (människans *two very important defences*) har sagts på engelska. Den som inte förstår engelska bör därmed ha svårt att fullt ut följa med i det som sägs.

## Sammanfattande diskussion

Syftet med den presenterade undersökningen var att ta reda på vilka inslag på andra språk än svenska som förekommer i några av Sveriges Radios svenskspråkiga radioprogram, liksom hur sådana inslag hanteras. Undersökningen utgick från 14 av de program från Sveriges Radio som har flest lyssnare.

En första slutsats som kan dras av studien är att det i de 8 program som innehöll inslag på andra språk än svenska alltid är engelska som dominerar vid sidan av svenska. Uttalanden på engelska förekommer i 34 av 43 avsnitt innehållande andra språk än svenska. Vilka övriga språk som återfinns i programmen tycks främst bero på vilka nyhetshändelser som var aktuella vid tidpunkten för undersökningen.

När det gäller svaren på de övriga forskningsfrågor som ställs i artikelns inledning förefaller det finnas en tydlig uppdelning mellan å ena sidan de analyserade program som sänds i P1 (*P1-morgon*, *Studio ett*, *Godmorgon världen* och *Dagens Eko*), och å andra sidan de program som sänds i P3 (*P3 ID*, *P3 Musikdokumentär* och *P3 Dystopia*), med *USA-podden* (som sänds i P1) placerad mellan dessa två grupper.

Skillnader mellan de studerade programmen i P1 och P3 rör såväl andel av programtiden som en talare talar ett annat språk än svenska som hur inslag på andra språk hanteras av programledare och reportrar. De undersökta programmen i P1 innehåller inte lika mycket programtid på andra språk som programmen i P3, där engelska inslag är vanliga. Dessutom översätts eller sammanfattas inslag på andra språk så gott som alltid till svenska i P1-avsnitten, vilket inte är fallet med inslag på engelska och norska i de analyserade programmen i P3. *USA-podden* intar här en mellanställning: i de avsnitt jag har undersökt tar engelska inslag upp en större del av programtiden än i övriga P1-program, men en mindre del än i P3-programmen, och dessutom sammanfattas engelska inslag oftast kortfattat, men inte alltid. *USA-podden* innehåller också längre uttalanden på engelska än övriga program i P1.

Det är emellertid inte enbart vilken radiokanal som står bakom programmet som skiljer radioprogrammen i P1 och P3 åt. Programmen från P1 kan alla räknas som nyhetsprogram (*Dagens Eko*) eller aktualitetsprogram, dvs. program som behandlar aktuella händelser (*P1-morgon*, *Studio ett*, *Godmorgon världen*, *USA-podden*).<sup>10</sup> Programmen från P3 har en annan karaktär: de beskrivs på SR:s programsidor som "berättelser om vår tids mest spännande personer" (*P3 ID*), "dokumentärer om vägen till toppen och livet bakom hitsen för vår tids största artister" (*P3 Musikdokumentär*) respektive "engagerande berättelser och filosofiska dilemman" (*P3 Dystopia*).

I berättelser och dokumentärer kan rimligen konstnärliga anslag tillåtas ta större plats än i program som behandlar aktuella nyhetshändelser, där objektivitet och saklighet är centralt. Detta kan kanske leda till att man har en annorlunda inställning till hur inslag på andra språk ska behandlas i P3-programmen, även om hanteringen av engelska inte stämmer överens med beskrivningen i SR:s egen public service-handbok, där det anges att

10 De första tre beskrivs som aktualitetsprogram i SR:s public service-redovisning (2020: 45, 121), medan *USA-podden* beskrivs som en ämnespodd för specialintresserade (s. 116).

främmande språk som engelska ska ”översättas eller sammanfattas i direkt anslutning till det som sägs” (SR:s Public service-handbok 2014: 167). Det är kanske inte heller ett lika stort problem om lyssnaren inte förstår exakt vad en intervjuad forskare menar i en utläggning om svampar som det skulle vara om lyssnaren inte har möjlighet att sätta sig in i aktuella händelser, för vilka det kan anses viktigt ur demokratisynpunkt att begripligheten är någorlunda fullständig. I betänkandet *Mål i mun* slogs det fast att ”medierna har en avgörande betydelse för ett öppet och demokratiskt samhälle”, liksom att det är viktigt från demokratisk utgångspunkt att alla har möjlighet att följa med i den debatt som förs i medierna (SOU 2002:27, s. 227f). Också mediernas förmedlande av information för att medborgarna ska kunna ta ställning i samhällsfrågor har setts som avgörande för demokratin (Nord & Strömbäck 2012: 19). Om det är just en öppen debatt och information för att ta ställning i samhällsfrågor som ska anses mest centralt för ett demokratiskt samhälle kan det kanske argumenteras för att begripligheten är mer avgörande för nyhetsprogram och aktualitetsprogram än för program som är inriktade på att underhålla lyssnaren med berättelser om spännande livsöden.

Josephson (2018: 268) nämner att det ofta är för att radioprogram inte ska tappa i tempo som inslag på andra språk inte översätts till svenska, vilket verkar vara en rimlig slutsats. Särskilt i *P3 Dystopia*, där växlingar mellan svenska och engelska är mycket frekventa, varvas språken på ett till synes sömlöst sätt, som den som behärskar engelska antagligen kan uppleva som både smidigt och effektivt (se (4) och (13)–(14) för några exempel).

Ska då de frekventa inslagen på engelska i de tre programmen i P3 anses vara ett problem eller inte? Som nämndes i artikelns inledning är det enligt Sveriges Radios egen public service-redovisning 2020 närmare 80 % av Sveriges befolkning som lyssnade på något av SR:s program som FM-radio eller poddradio en genomsnittlig vecka år 2020 (SR 2020: 180). Vilka av SR:s radiokanaler som är populärast skiljer sig emellertid en hel del åt mellan olika åldersgrupper. Bland drygt 1 700 tillfrågade personer i SOM-institutets public service-mätning 2019 var den största andelen lyssnare som lyssnade på P1 minst en dag i veckan i åldern 65–85 år (de utgjorde 40 % av informanterna i denna åldersgrupp) (Falk 2020: 9). Ju yngre, desto färre lyssnade på P1: bland personer i åldern 16–29 var motsvarande siffra betydligt lägre (16 %). För P3 var det gruppen 30–49 år som utgjorde den största andelen lyssnare som lyssnade minst en gång i veckan (33 %). I andra hand var det personer i åldern 16–29 år (28 %), medan de äldsta lyssnarna 65–85 år var få (9 %) (Falk 2020: 9). Unga personer och personer i medelåldern har sannolikt generellt bättre engelskkunskaper än äldre (jfr *Special Eurobarometer* 386, 2012: 38), så på så sätt kan de val som görs ifråga om hur inslag på engelska hanteras i P1 respektive P3 tänkas spegla de kunskaper som finns i lyssnargruppen.

Precis som i Muhonens (2010) studie av ungdomsprogram i Sisuradio i SR förefaller det i de tre analyserade programmen från P3 förutsättas att målgruppen behärskar engelska och förstår inslag på detta språk. I förlängningen kan detta kanske också tolkas som att engelska snarare förväntas vara ett andraspråk än ett främmandespråk för radiolyssnarna. En fråga som inställer sig är dock vad som händer med den som inte kan engelska i ett samhälle där det ofta förutsätts att sådana kunskaper finns. Public service beskrivs ibland som "radio och teve i allmänhetens tjänst" (Hadenius 1998: 321) eller "i samhällets tjänst" (Weibull & Wadbring 2014: 31). Om allmänheten definieras som "alla medborgare i ett samhälle", vilket är den förklaring till ordet *allmänhet* som ges i *Svenska Akademiens ordlista* (2015), är det tveksamt om SR i de analyserade programmen från P3 verkligen kan anses rikta sig till (hela) allmänheten. I den undersökning som utfördes för Europeiska kommissionens räkning 2012 var det, som framgick i bakgrundsavsnittet ovan, nämligen endast 24 % av de drygt 1 000 tillfrågade svenskarna som uppgav att de behärskade engelska tillräckligt bra för att förstå nyhetssändningar på radio eller teve på detta språk (*Special Eurobarometer 386*, 2012).

Kunskaperna i engelska i Skandinavien varierar med talarens språkliga bakgrund. Personer med andra modersmål än svenska, norska och danska hade i Delsing och Lundins studie i genomsnitt sämre engelskkunskaper än övriga (Delsing & Lundin 2005: 91). Denna grupp har ökat i Sverige sedan deras undersökning genomfördes, eftersom Sverige under 2010-talet haft en stor invandring, särskilt av personer från Syrien (SCB 2020). Enligt SCB (2021) hade 25,9 % av den folkbokförda befolkningen i Sverige utländsk bakgrund vid årsskiftet 2020/2021, definierat som att de själva var födda utomlands eller att de var födda i Sverige med två utrikesfödda föräldrar. Majoriteten av dessa personer var själva födda utomlands (76 %, mot 24 % svenskfödda i gruppen med utländsk bakgrund, SCB 2021). Detta kan innebära att det är en förhållandevis stor del av den svenska befolkningen som idag inte fullt ut kan ta del av SR:s utbud. Den risk för ojämlikhet och att sociala klyftor förstärks som en följd av att kunskaperna i engelska inte är jämnt fördelade bland medborgarna, vilken Josephson (2004: 13f) tidigare varnat för, förefaller därmed vara värd att ta på allvar. I Sverige har diskussionen om (bristande) språkkunskaper, demokrati och samhälllig inkludering huvudsakligen rört invandrade svenskars behärskning av svenska. Men för att kunna delta fullt ut i det svenska samhällslivet idag räcker det knappast med svenska. Det krävs också kunskaper i engelska. Hur engelskkunskaperna ser ut i olika delar av befolkningen, och vad detta får för konsekvenser för olika gruppers möjligheter att delta aktivt i det svenska samhället, anser jag att det skulle behövas mer forskning om. Om alla svenskar ska ha tillgång till de språkliga resurser de behöver i Sverige idag räcker det kanske inte med kurser i SFI (dvs. vuxenutbildning i svenska för invandrare): det måste också ges möjlighet för såväl invandrade som äldre svenskfödda personer att lära sig engelska i vuxen ålder.



Personer med andra modersmål än ett skandinaviskt språk hade också i genomsnitt svårare att förstå de skandinaviska grannspråken i Delsing och Lundins (2005) undersökning. Såväl gymnasieungdomar med svenska som modersmål som personer med icke-skandinaviska modersmål presterade faktiskt betydligt sämre på testerna i danska och norska än på testerna i engelska i Delsing och Lundins studie. Detta gällde särskilt hörförståelse. En slutsats som skulle kunna dras är därmed att det kanske är lika viktigt att radioinslag på grannspråken följs av en svensk översättning eller sammanfattning som att sådana förekommer efter uttalanden på engelska, om målet är lyssnarens fullständiga förståelse av innehållet. I de analyserade avsnitten förekommer danska enbart i *P1-morgon* och *Dagens Eko*, där sådana inslag översätts, medan de norska inslag som förekommer i *P3 ID* och *P3 Dystopia* lämnas okommenterade.

Vikten av statsfinansierad public service har ifrågasatts från politiskt håll de senaste åren (se t.ex. Grönlund 2019). Samtidigt är det många svenskar som anser att public service behövs. I den nationella SOM-undersökningen 2019 angav 75 % av de tillfrågade att public service hade ett mycket stort eller ganska stort värde för samhället i stort (Falk 2020: 20). Risken finns dock att public service bedöms som mindre relevant för medborgarna om stora grupper i samhället utestängs från delar av innehållet. Om SR ska fortsätta vara radio ”i allmänhetens tjänst” behövs en diskussion om såväl vilka språkliga förkunskaper som förväntas finnas hos radiolyssnarna som vilka språkkunskaper som behövs för att delta aktivt i samhället i Sverige idag. En sådan diskussion skulle förhoppningsvis kunna leda till att SR verkligen fungerar som en radio för alla.

## Litteratur

- Bevelander, Pieter, 2021. ”Språktest riskerar att exkludera många”. Blogginlägg på *Språkpolitikbloggen* 16 september 2021. Institutet för språk och folkminnen. Tillgänglig på <https://www.isof.se/lar-dig-mer/bloggar/sprakpolitikbloggen/inlagg/2021-09-16-spraktest-riskerar-att-exkludera-manga>, hämtad 2021-11-17.
- Börestam Uhlmann, Ulla, 1999. ”Om jag helt enkelt då spör... Interskandinaviska intervjuer i etermedia”, s. 38-47 i Andersson, Lars-Gunnar, Lundqvist, Aina, Norén, Kerstin & Rogström, Lena (red.), *Svenskans beskrivning: SvB. 23 Förhandlingar vid Tjugotredje sammankomsten för svenskans beskrivning, Göteborg den 15-16 maj 1998*. Lund: Lund University Press.
- Delsing, Lars-Olof & Lundin, Katarina Å., 2005, *Håller språket ihop Norden? En forskningsrapport om ungdomars förståelse av danska, svenska och norska*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet. Tillgänglig på <https://portal.research.lu.se/portal/files/5905032/625654.pdf>, hämtad 2021-06-12.
- Falk, Elisabeth, 2020. *SOM-institutets public service-mätningar: Användning, förtroende och attityder 1986-2019*, SOM-rapport nr 2020:14. Tillgänglig på <https://www.gu.se/som-institutet/resultat-och-publikationer/rapporter>, hämtad 2021-06-12.

- Gregersen, Frans (red.), 2014. *Hvor parallelt: om parallellspråkighet på Nordens universitet*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Grönlund, Erik, 2019. "Moderaternas starkaste fäste tar ställning: Public service ska avskaffas", *SVT-nyheter* 11 maj 2019. Tillgänglig på <https://www.svt.se/kultur/medier/moderaternas-starkaste-faste-tar-stallning-public-service-ska-avskaffas>, hämtad 2021-06-12.
- Hadenius, Stig, 1998. *Kampen om monopolet: Sveriges radio och TV under 1900-talet*. Stockholm: Prisma.
- Hyltenstam, Kenneth, 2004. "Engelskan, skolans språkundervisning och svensk språkpolitik", s. 36-107 i *Engelskan i Sverige: språkval i utbildning, arbete och kulturliv*, Skrifter utgivna av Svenska språknämnden 89. Stockholm: Norstedts ordbok.
- Höglin, Renée, 2002. *Engelska språket som hot och tillgång i Norden*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Josephson, Olle, 2004. "Engelskan i 2000-talets Sverige", s. 7-24 i *Engelskan i Sverige: språkval i utbildning, arbete och kulturliv*, Skrifter utgivna av Svenska språknämnden 89, Stockholm: Norstedts ordbok.
- Josephson, Olle, 2018. *Språkpolitik*. Stockholm: Morfem.
- Karlsson, Susanna, 2017. *Språkpolitik vid svenska universitet och högskolor*. Rapporter från Språkrådet 8. Stockholm: Språkrådet. Tillgänglig på <https://www.isof.se/lar-dig-mer/publikationer/publikationer/2017-01-01-sprakpolitik-vid-svenska-universitet-och-hogskolor>, hämtad 2021-06-15.
- Kulturdepartementet, 2019. "Tillstånd för Sveriges Radio AB att sända ljudradio". Regeringsbeslut 2019-12-05. Tillgänglig på <https://sverigesradio.se/artikel/5809649>, hämtad 2021-06-12.
- Lainio, Jarmo, 2013. "Tvåspråkighet och språkkontakter i Sverige", s. 274-312 i Sundgren, Eva (red.), *Sociolingvistik*. Stockholm: Liber.
- Lim Falk, Maria, 2008. *Svenska i engelskspråkig skolmiljö. Ämnesrelaterat språkbruk i två gymnasieklasser*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet. Tillgänglig på <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-8247>, hämtad 2021-06-12.
- Muhonen, Anu, 2010. "'It's a vicious circle': The Roles and Functions of English within Sweden Finnish Youth Radio Programs", *Journal of Finnish Studies* 14(2), s. 1-17.
- Nord, Lars & Strömbäck, Jesper, 2012. "Demokrati, medier och journalistik", s. 9-45 i Nord, Lars & Strömbäck, Jesper (red.), *Medierna och demokratin*. Lund: Studentlitteratur.
- Poddindex. Index över teknisk räckvidd för svenska poddar ägt av Kantar Sifo. Tillgänglig på <https://www.poddindex.se/>, hämtad 2021-06-12.
- Salö, Linus, 2010. *Engelska eller svenska?: en kartläggning av språksituationen inom högre utbildning och forskning*. Stockholm: Språkrådet.
- Salö, Linus, 2012. "Domämförlust som språkideologisk representation: Språkvårdens diskurser om engelska i Sverige", *Nordand: nordisk tidsskrift för andrespråksforskning* 7(2), s. 21-59.
- Salö, Linus, 2016. *Languages and linguistic exchanges in Swedish academia: practices, processes, and globalizing markets*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet. Tillgänglig på <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-127179>, hämtad 2021-06-16.
- Salö, Linus, 2017. "Är engelska vår tids latin? Om publiceringsspråk och nygamla stridigheter", i *Folkbildning & forskning: årsbok 2017*. Stockholm: Föreningen för folkbildningsforskning.

- Salö, Linus & Josephson, Olle, 2014. "Parallellspråkighet vid svenska universitet och högskolor", s. 261–322 i Gregersen, Frans (red.), *Hvor parallel: om parallellspråkighet på Nordens universitet*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Schäffner, Christina, 2018. "Language, interpreting, and translation in the news media", i Malmkjær, Kirsten (red.), *The Routledge handbook of translation studies and linguistics*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Svenska Akademiens ordlista*, 2015. Sökning på ordet "allmänhet" i webbversionen av ordlistan. Tillgänglig på <https://svenska.se/tre/?sok=allm%C3%A4nhet&pz=1>, hämtad 2021-06-21.
- SCB, 2020. "Folkmängd och befolkningsförändringar 2019: En miljon fler under det senaste decenniet". Statistiknyhet från SCB, Enheten för statistik om befolkning och ekonomisk välfärd, 2020-02-20. Tillgänglig på <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/statistiknyhet/folkmangd-och-befolkningsforandringar-2019/>, hämtad 2021-06-18.
- SCB, 2021. "Befolkningsstatistik helåret 2020: Allt fler beviljade medborgarskap". Statistiknyhet från SCB, Enheten för statistik om befolkning och ekonomisk välfärd, 2021-03-18. Tillgänglig på <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/statistiknyhet/befolkningsstatistik-helaret-2020/>, hämtad 2021-06-18.
- SFS 2009:600. *Språklagen*. Tillgänglig på [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spraklag-2009600\\_sfs-2009-600](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spraklag-2009600_sfs-2009-600), hämtad 2021-11-17.
- SOU 2002:27. *Mål i mun: förslag till handlingsprogram för svenska språket*. Slutbetänkande av Kommittén för svenska språket. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2002/04/sou-200227/>, hämtad 2021-11-17.
- SOU 2021:2. *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap*. Delbetänkande av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA). Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/01/sou-20212/>, hämtad 2021-11-17.
- Special Eurobarometer 386: Europeans and their languages*, 2012. Undersökning utförd på uppdrag av Europeiska kommissionen. Tillgänglig på <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1049>, hämtad 2021-06-12.
- Special Eurobarometer 386: Europeans and their languages*, 2012. Detaljerade data om undersökningen för nedladdning via den officiella portalen för EU-data. Tillgänglig på [https://data.europa.eu/data/datasets/s1049\\_77\\_1\\_ubs386?locale=en](https://data.europa.eu/data/datasets/s1049_77_1_ubs386?locale=en), hämtad 2021-06-10.
- Standard Eurobarometer 50*, 1999. Europeiska kommissionen. Tillgänglig på <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1410>, hämtad 2021-06-12.
- Sveriges Radio, 2014. *Public service-handbok*. Tillgänglig på <https://sverigesradio.se/diverse/appdata/isidor/files/3113/14621.pdf>, hämtad 2021-06-12.
- Sveriges Radio, 2020. *Public service-redovisning 2020*. Tillgänglig på <https://sverigesradio.se/artikel/public-service-redovisningar>, hämtad 2021-06-12.
- Sveriges Radios programsidor. Tillgängliga på <https://sverigesradio.se/poddar-program>, hämtad 2021-06-12.
- Teleman, Ulf, 1992. "Det svenska riksspråkets utsikter i ett integrerat Europa", *Språkvård* 4, s. 7–17.
- Toth, Jeanette, 2018. *English-medium instruction for young learners in Sweden. A longitudinal case study of a primary school class in a bilingual English-Swedish school*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet. Tillgänglig på <http://urn.kb.se/resol-ve?urn=urn:nbn:se:su:diva-156273>, hämtad 2021-06-12.

Valdeón, Roberto A., 2020. "Journalistic translation research goes global: theoretical and methodological considerations five years on", *Perspectives* 28(3), s. 325–338.

van Rooyen, Marlie, 2018. "Investigating translation flows: Community radio news in South Africa", *Across Languages and Cultures* 19(2), s. 259–278.

Weibull, Lennart & Wadbring, Ingela, 2014. *Massmedier: nya villkor för press, radio och tv i det digitala medielandskapet*. 11. uppl. Stockholm: Ekerlid.

### **MATERIAL: ANALYSERADE AVSNITT FRÅN SVERIGES RADIO**

I listan nämns de datum som anges på Sveriges Radios hemsida, vilka inte alltid sammanfaller med det datum avsnittet släpps på hemsidan och i appen SR-play:

*Creepypodden*: 16, 30 maj.

*Dagens Eko kvart i fem*: 3–6, 10–13, 17–20, 24–27 maj.

*Godmorgon världen*: 9, 16, 23, 30 maj.

*P1 Dokumentär*: 9, 16 maj.

*P1-morgon*: 3, 10, 17, 24 maj.

*P3 Dokumentär*: 16, 30 maj.

*P3 Dystopia*: 14, 28 april, 12 maj, 9 juni.

*P3 Historia*: 13, 27 maj.

*P3 ID*: 12, 26 april, 20, 24 maj.

*P3 Krim*: 5, 12, 19, 26 maj.

*P3 Musikedokumentär*: 18 april, 2, 16, 30 maj.

*Studio ett*: 3, 10, 17, 24 maj.

*Söndagsintervjun*: 7, 14 maj.

*USA-podden*: 5, 12, 19, 26 maj.

# Skolchefen – en gammal roll i förändrad skepnad

Katarina Roos, Olof Johansson & Lars Svedberg

## The School Superintendent – an old role in altered shape

The position of school superintendent, established in 1958, was abolished in 1991 as a law regulated position. The equivalent tasks of a superintendent were there after carried out by a local government official with many different titles and a varying set of responsibilities. However, in 2018 the position of school superintendent was re-established in the Swedish Educational Act. The purpose of this article is to study how school superintendents interpret the consequences of this change with regards to their commission and role. One-third of the informants claim that the revision of the law has not affected their daily work, while almost half believe that it has had some effect, albeit to a small extent. Informants believe it has contributed to a more well defined commission, a strengthened mandate, and a clarification of the superintendents' responsibilities, which can be interpreted as yet an expression of an on-going process of re-centralization in the Swedish school sector.

## Varför intressera sig för svenska skolchefer?

Det institutionella landskap inom vilka svenska skolor och skolchefer verkar är minst sagt varierande och styrningen av detsamma, en komplex väv som spänner över flera nivåer. En skolchef kan arbeta i såväl offentlig<sup>1</sup> som enskild regi. I Sverige finns ett stort antal enskilda huvudmän som, i likhet med offentliga, är skyldiga att utse en eller flera skolchefer för verksamheten. Vem som är skolchef, var i en huvudmannorganisation vederbörande är placerad, vilket ansvarsområde och vilka arbetsuppgifter som han eller hon har, går dock inte att ge något generellt svar på. I en liten enskild huvudmannorganisation som exempelvis en förskola som drivs av en föräldraförening, kan rektor och

1 Staten (specialskolan och sameskolan), kommuner och regioner.

Katarina Roos och Olof Johansson är verksamma vid Centrum för skollärautveckling, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet; Lars Svedberg är verksam vid Pedagogiskt arbete, Institutionen för pedagogiska studier, Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap, Karlstads universitet.  
E-post: katarina.roos@umu.se; olof.ca.johansson@umu.se; lars.svedberg@kau.se

skolchef vara en och samma person. I en större utbildningskoncern kan det finnas en eller flera skolchefer på olika organisatoriska nivåer.

Även om vi avgränsar oss till enbart kommunala skolchefer kan vi inte ge ett enkelt, generellt svar på vem eller vilka som har funktionen skolchef, på vilken organisatorisk nivå funktionen återfinns, och vem skolchefen är under- respektive överställd; men heller inte vilken eller vilka ledningsgrupper som han eller hon ingår i eller om skolchefen är ensam eller har skolchefskollegor. Det kan jämföras med vårt grannland Norge. I en nyligen publicerad artikel konstaterar Henriksen och Paulsen (2021) att den norska motsvarigheten har helhetsansvar för grundskola i hela kommunen, är underordnad en politisk styrelse och ingår samtidigt i den högsta administrativa ledningen i kommunen som en permanent medlem av kommundirektörens ledningsgrupp. Någon motsvarande, allmängiltig och sammanfattande beskrivning av den svenska skolchefen går helt enkelt inte att teckna.

Det som också gör skolchefen till en unik funktion i svenskt sammanhang är att positionen sedan halvårsskiftet 2018 är "en statligt reglerad befattning med ett uppdrag inriktat mot regelefterlevnad" i syfte att "öka medvetenheten i huvudmannens organisation om vad de statliga kraven faktiskt innebär" (Prop. 2017/18:182, 37). Den är rättsligt reglerad i skollagen.

Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten (SFS 2018:608, Lag om ändring i skollagen 2010:800).

I skollagen identifieras tre ansvarsnivåer: huvudmannen, rektor och lärare/förskollärare. I lagens förarbeten framgår att syftet inte var att införa ytterligare en ansvarsnivå, utan att tydliggöra vem som ytterst bär huvudmannens ansvar och att "stärka skolchefens ställning i organisationen". Samtidigt framgår att skolchefen "har att ta ansvar för en helhet" (Prop. 2017/18:182, 36). Skolchefen verkar således i gränssnittet mellan en lokal formuleringsarena och en realiseringsarena (Lindensjö & Lundgren 2014) och är anställd av samma huvudman vars regelefterlevnad skolchefen själv förväntas granska och korrigera. Arenabegreppet används här för att beteckna två sammanhang där policy formuleras, förhandlas och genomförs.

Skolchef är onekligen en speciell funktion i det svenska systemet. Så hur ser verksamma skolchefer på lagändringen och på sin roll i den kommunala förvaltningen? Har lagstiftningen lett till att skolcheferns roll präglas av målkonflikter och svårhanterliga lojalitetsförhållanden, och hur hanteras i så fall dessa?

Syftet med denna artikel är att studera hur skolchefer tolkar den aktuella formuleringen i skollagen och hur de ser på konsekvenserna av lagändringen

för sitt uppdrag och sin roll (SFS 2018:608, Lag om ändring i skollagen 2010:800). Med detta för ögonen har vi valt att undersöka hur skolchefer tolkar och prioriterar arbetsuppgifterna inom sitt ansvarsområde och hur de uppfattar sina behov av ny eller speciell kompetens.

Vi har avgränsat oss till kommunala skolchefer utifrån motiveringen att den absoluta majoriteten av svenska elever går i skolor med kommunala huvudmän (Skolverket 2020, Friskolornas riksförbund 2020). De kommunala skolcheferna utgör således normen i sammanhanget. Att göra en motsvarande undersökning för skolchefer med enskilda huvudmän bedömdes som en alltför utmanande uppgift med tanke på de resurser som forskargruppen hade till sitt förfogande och heterogeniteten bland enskilda huvudmän. Det hade dock varit ett välkommet och signifikant bidrag till kunskapsläget om styrning av svensk skola.

Inledningsvis konstruerades en webenkät som sändes till dem som vid årsskiftet 2019/2020 presenterades som skolchef på kommunernas hemsidor. Totalt identifierades 304 personer och av dessa besvarade 193 enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 65 procent. Denna får betecknas som god särskilt med tanke på att enkäten var relativt omfattande och hade såväl öppna som slutna svarsalternativ. För denna artikel har univariata och bivariata analyser av materialet gjorts i SPSS.

Vi vill påpeka att undersökningen bygger på självrapporteringsdata. Informanterna antas vara politiskt medvetna aktörer. Deras utsagor är inte nödvändigtvis en entydig avspeglning av upplevelser och uppfattningar. Vi förmodar att tjänstemän i allmänhet och chefstjänstemän i synnerhet kan vara återhållsamma med kritik mot den egna huvudmannen eller ovilliga att påtala brister och tillkortakommanden hos såväl medarbetare som sig själva. En möjlig sådan *self-serving bias* innebär att information som gynnar en positiv självbild lyfts fram, medan annat som pekar i annan riktning tenderar att bortförklaras eller negligeras (Alvesson 2020).

## En nygammal statligt reglerad skolchef i ljuset av styrningsideal och styrningspraktik

Historien om den svenska skolchefen är en berättelse om positionens införande, avreglering, avskaffande och återinförande. En historia som speglar såväl skiftande styrningsideal som statens reella vilja att styra den svenska skolan (Nyhlén 2021).

Rörelsen går från hög grad av centraliserat ansvar och beslutsfattande till omfattande decentralisering, först till kommuner och kommunala organ, senare också till professionens organisationer och så småningom till medborgare i deras roll av brukare av offentliga tjänster. Processen är ett uttryck för en decentralisering i form av marknadisering och en förskjutning av makt till medborgare som kunder av offentliga tjänster, samt till privata utförare. Efter

en lång period av decentralisering påbörjades dock en period av successiv (åter) centralisering, en process som ännu pågår (Johansson, Lindgren & Montin 2018).

När funktionen skolchef introducerades i 1958-års skollag, tillsammans med bestämmelsen om att varje kommun skulle ha en skolstyrelse, var detta ett uttryck för att staten ville ta kommandot över enhetsskolans genomförande. Skolchefen blev statens "ögon på orten" (Nihlfors 2003). Det var efterkrigstid och den sociala ingenjörskonstens guldålder. Folkhemmets skola skulle då med Olof Palmes ord vara en spjutspets mot framtiden (Hildebrand 1969). Tilltron till organisering av det offentliga var hög. För att kommunerna skulle ha tillräcklig kapacitet att hantera de växande antalet välfärdsuppgifter som ålades dem, genomfördes sammanläggningar, en reform som successivt resulterade i färre och större kommuner. De kommunala förvaltningarna växte i omfattning och professionaliserades, från lekmanaförvaltning till tjänstemannaförvaltning och åtföljande lekmanastyrning (Prop. 1990/91:117). Under 1970-talet tilltog emellertid kritiken mot den växande byråkratin och att tjänstemännens makt ökat på bekostnad av de folkvaldas och det som uppfattades som en alltför omfattande regel- och detaljstyrning. Skolstyrelsens tillsyn utmålades som själva sinnebilden för ineffektiv detaljstyrning (Johansson et al. 2018). I förarbetena till 1991-års kommunallag var decentralisering och avreglering ledord liksom strävan efter ökad närhet mellan medborgare och förtroendevalda. Erfarenheterna från det så kallade frikommunförsöket var positiva och kommunernas möjlighet att friare utforma sina förvaltningsorganisationer skrevs in i den reviderade kommunallagen.<sup>2</sup> Intentionen var att förändra styrsystemet i dess grundvalar, från centralisering till decentralisering och från regel- och detaljstyrning till målstyrning (prop. 1990/91:117).

Under samma period kom även skolchefens roll och funktion att ifrågasättas. Kritiker menade att det omfattande regelverket begränsade skolans möjlighet att på ett effektivt sätt fullgöra sitt uppdrag (SOU 2014:15). Regleringen av skolchefstjänsten luckrades upp successivt under 1980-talet. Först flyttades tjänstetillsättningen från staten till skolstyrelserna. Därefter avreglerades skolchefens uppgifter och finansieringen övergick till kommunerna, vilket i praktiken gjorde skolchefen till en kommunal tjänsteman (Nihlfors 2003). I den skollag som antogs 1985 fanns inte skolchefen längre med. De decentraliseringssträvanden som pågått under 1970 och 80-talen kulminerade med kommunaliseringen av grund- och gymnasieskolan 1991 (Montin 2018). Skollagen blev ramlagstiftning (SFS 1985:1100) och läroplanerna, som reviderades under

2 Frikommunförsöket (prop. 1983/84:152) innebar att kommunerna kunde "slopa" (prop. 1990/91:117) nämnder som tidigare varit obligatoriska i enlighet med Kommunallagen. Ett syfte var att möjliggöra sektorsövergripande nämnder och kommun- och stadsdelsnämnder. Efter revideringen av Kommunallagen 1991 är kommunerna enbart skyldiga att inrätta kommunstyrelse, valnämnd, överförmyndare, revisorer och krisledningsnämnd (SKR 2021).



samma period, gick från att vara detaljerade i sina anvisningar till tolkningsbara mål, allt i syfte att ge lärarna större handlingsutrymme.

Det mest fundamentala i denna förvandlingsprocess är att statens roll förändrats från att vara upprätthållare av offentlig verksamhet till att bli uppdragsgivare. Marknadskrafter introducerades i offentlig verksamhet och med dessa en annan ideologisk tendens som brukar sammanfattas under begreppet New Public Management (Svedberg 2016, Johansson & Svedberg 2020). Detta styrningsideal bestod inte enbart av ord och begrepp, utan byggde på en helt annan ideologi, kultur och styrningsmentalitet än den som tidigare rått i offentlig verksamhet. Modellen vilar i stort på grundtanken att vitala samhällsrelaterade funktioner som utbildning bör finansieras med offentliga medel, men inte nödvändigtvis genomföras eller upprätthållas av det offentliga, utan även av andra aktörer (Uljens 2021). En sådan nyliberal policy kännetecknas av privatisering, effektivisering och utvärdering och att ekonomisk rationalitet ges stort inflytande (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016).

Decentraliseringssträvandena försvagade statens styrning av verksamheten men stärkte statens roll som uppdragsgivare genom att i växande grad granska, utvärdera och inspektera utföraren. I detta sammanhang etablerades Statens skolinspektion. Skollagens krav på skolors och huvudmäns systematiska kvalitetsarbete (SFS 2010:800) kan också ses som verktyg för såväl stat som huvudman att bevaka kvalitet och tillförsäkra systemets legitimitet (Rapp 2017).

I takt med att konsekvenserna av decentraliseringen blivit synliga har ett antal reformer genomförts i syfte att kompensera för den minskade likvärdigheten (Johansson, Lindgren & Montin, 2018). Styrningen sker bland annat genom öppna jämförelser av elevers resultat (kunskaper) som mått på hur väl olika huvudmän och skolor utför sitt uppdrag. Återregleringen har även tagit sig uttryck i införandet av nya rättsliga instrument (Novak 2019). En jämförelse mellan 1985 och 2010-års skollag visar att den senare är långt mer omfattande. I den reviderade skollag som antogs 2010 fick bland annat rektor ett mer uttalat ansvar för att fatta beslut utifrån rättsliga regleringar (Roos 2020) – och därmed ett tydligt nationellt styrt uppdrag.

Efter ett par decenniers frånvaro skrevs skolchefen åter in i skollagen. Den aktuella lagändringen bör ses i ljuset av resultatorientering, återreglering samt juridifiering och som ett uttryck för (försök till) direkt, generell styrning. Statens inflytande över kommunerna har ökat, inte bara inom skolområdet, utan generellt sett (Castillo & Ivarsson Westerberg 2019). Statskontoret konstaterar att ”statens styrning av kommunsektorn ökat i omfattning, blivit mer komplex och detaljerad” (Statskontoret 2021). Att staten återupplivade en funktion som av Nihlfors (2003) beskrivs som varande ”i systemets mitt” ligger i linje med detta.

Skolkommisionen, vars uppdrag var att identifiera förslag på hur kunskapsresultaten kunde höjas, hur kvaliteten i undervisningen kunde förbättras och likvärdigheten öka i den svenska skolan, argumenterade för ett

återinrättande av skolchefen som ett sätt att hantera just kvalitetsbristerna i skolan (SOU 2017:35).

Skolkommissionen framhåller att det behövs insatser för att tydliggöra ansvarsfördelningen inom skolhuvudmännens organisation. Bakgrunden till detta är problem med kvalitetsbrister inom den svenska skolan. Som angetts i avsnitt 4.4 har Statens skolinspektion och Statens skolverk bl.a. konstaterat att kommuner i vissa fall tolkar nationella krav och mål mer som ambitiösa visioner än som direkt styrande förutsättningar för sin skolverksamhet. I praktisk handling riskerar de statliga kraven då att underordnas den kommunala prioriteringen. Enligt Skolkommissionen kan det även finnas oklarheter om var i kommunens hierarki som ansvaret för huvudmannaskapet ligger (Prop. 2017/18:182, 36).

Skolkommissionen framförde vidare att alla skolhuvudmän behöver ha tillräcklig kapacitet för att klara sitt uppdrag och att det är "väsentligt att det finns en tydlig kontaktyta mellan varje skolhuvudman och den statliga myndigheten på regional nivå" (SOU 2017:35, s. 117). Den regionala nivån som Skolkommissionen ovan hänvisar till finns idag inte men det som avses är en regionalisering av Skolverket. Ett arbete med att regionalisera myndigheten har inletts utifrån att förslaget tagits upp i flera utredningar. Bland annat har utredningen om en mer likvärdig skola föreslagit en rad helt eller delvis nya uppgifter för Skolverket, varav flera ska skötas av en regional organisation bestående av cirka 20 nya kontor runt om i landet. Förutom att garantera ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen föreslås de regionala kontoren exempelvis administrera ett nytt, nationellt skolvalssystem samt ett sektorsbidrag till skolan. Utredningens förslag skulle sannolikt innebära såväl en omlokalisering av delar av myndighetens verksamhet som en utökning av antalet medarbetare (Skolverket 2021).

Skolkommissionen tänkte sig att kontaktytan mellan staten och huvudmannen skulle vara den nya skolchefsbefattningen som inskrevs i skollagen. Sålunda kom skolchefsfunktionen före regionaliseringen och för de kommunala huvudmännen innebär lagändringen idag att en kommunal tjänsteperson, skolchefen, med ett nationellt mandat i ryggen, ska tillse att huvudmannen följer rådande lagar och regler och att det statliga uppdraget inte underordnas det kommunala.

## Förvaltningschef tillika skolchef

Efter detta avsnitt om styrningsideal och reformer följer nu ett antal avsnitt som redovisar den empiriska studien och de analyser som gjorts av den enkät som

Tabell 1. År och tidpunkt för tillträde som skolchef (frekvens)

	2020	2019	2018	2017 och tidigare	Total
Blev skolchef 1 juli 2018	10	67	44	15	136
Blev inte skolchef 1 juli 2018	0	2	9	38	49
Total	10	69	53	53	185

Källa: Sveriges Skolchefer 2020.

Kommentar: Fråga 4: Har du erhållit befattningen skolchef efter den 1 juli 2018?  
Svarsalternativen på den senare frågan var Ja (1), Nej (0). Fråga 5: Vilket år blev du skolchef?

presenterades i inledningen av artikeln. Skolchefernas tolkning av den ändrade lagstiftningen står här i fokus, men för att bättre förstå dessa utsagor behöver vi först beskriva skolcheferna, deras professionella bakgrund och organisatoriska sammanhang.

Majoriteten, 55 procent, av dem som besvarat enkäten är kvinnor. Den yngsta skolchefen var vid tidpunkten för undersökningen 37 år och den äldsta 67. De svarandes medel- tillika medianålder är 54 år, och hälften av dem befinner sig inom åldersspannet 50–60 år. Siffrorna tyder på att det har skett en tydlig förskjutning sedan slutet av 1990-talet, då 82 procent av skolcheferna var män och medelåldern var 56 år (Bredeson & Johansson 1998). Idag är den genomsnittliga skolchefen något yngre än för 25 år sedan och kvinna. Den genomsnittliga skolchefen i vår studie är alltså en 54-årig kvinna.

Informanterna förefaller ha varit relativt kort tid på posten, i vart fall som just skolchef (se tabell 1). Majoriteten av de svarande, 71 procent, har blivit skolchef under den treårsperiod som föregått undersökningen. Av resterande 29 procent svarar majoriteten att de blivit skolchef under 2010-talet, några enstaka att de varit det alltsedan 1990-talet. Mediantiden som skolchef är drygt 1 år och genomsnittet 2,8 år.

Formellt sett blev alla informanter skolchefer den 1 juli 2018 då lagändringen trädde i kraft. Det betyder dock inte att de (ny)rekryterats till en nyinrättad skolchefstjänst. På frågan om man blivit skolchef i samband med lagändringen svarar omkring 74 procent jakande, medan övriga menar att de redan var skolchefer. I öppna svar framkommer att vissa uppfattade sig ha ett motsvarande uppdrag redan före lagändringen. En liten grupp om 15 personer svarar att de var skolchefer redan tidigare men instämmer ändå i att de formellt blev skolchef den 1 juli 2018. Det skulle till exempel kunna betyda att de bar titeln skolchef men uppfattar att uppdraget förändrats i reell mening i samband med lagändringen.

I tabell 2 redovisas informanternas professionella bakgrund och hur de blivit skolchefer. Materialet har delats upp i de som arbetade i samma kommun före

Tabell 2. Informanternas professionella bakgrund (frekvens)

		Sökte utlyst tjänst	Utnämndes/ tjänst omvandlades	Var redan skolchef	Annat	Total
Arbetade i samma kommun före 1 juli 2018	Förvaltningschef (eller motsvarande)	7	64	8	5	84
	Mellanchef/Tjänsteperson i kommunförvaltning	10	4	5	2	21
	Rektor	15	2	5	1	23
	Annan	1	5	0	1	7
	Total	33	75	18	9	135
Arbetade inte i samma kommun före 1 juli 2018	Förvaltningschef (eller motsvarande)	8	13	1	1	23
	Mellanchef /Tjänsteperson i kommunförvaltning	10	3	0	1	14
	Rektor	8	0	1	0	9
	Annan	2	1	1	1	5
	Total	28	17	3	3	51
Total	Förvaltningschef (eller motsvarande)	15	77	9	6	107
	Mellanchef/Tjänsteperson i kommunförvaltning	20	7	5	3	35
	Rektor	23	2	6	1	32
	Annan	3	6	1	2	12

Källa: Sveriges Skolchefer 2020.

*Kommentar:* Tre frågor har använts för att konstruera tabellen. Fråga 3: Jobbade du i nuvarande kommun före den 1 juli 2018? 1) Ja, 2) Nej. Fråga 6: Hur fick du befattningen skolchef? 1) Jag sökte en utlyst tjänst som skolchef, 2) Jag utnämndes till skolchef i samband med lagändringen, 3) Min tidigare tjänst omvandlades till skolchef i samband med lagändringen, 4) Min titel var skolchef även före lagändringen, 5) Annat. Fråga 7: Vilken befattning hade du innan du blev skolchef? 1) Förvaltningschef (eller motsvarande), 2) Mellanchefer i kommunförvaltning, 3) Tjänsteperson i kommunförvaltning, 4) Rektor, 5) Annan.

lagändringen och de som inte gjorde det. En klar majoritet, 73 procent, arbetade i samma kommun som de vid undersökningstillfället också är skolchef i och har således internrekryterats. Över hälften av dem är förvaltningschefer (eller motsvarande) vars tjänster omvandlats till att också innefatta en skolchefsfunktion. Bland dem som utnämnts till skolchef eller fått ett förändrat uppdrag finns också de som tidigare arbetat som rektorer eller inom kommunens förvaltning, men de utgör en liten grupp sett till totalen. Omkring 25 procent av de skolchefer som arbetar i samma kommun, sökte en utlyst tjänst. Hälften av dem arbetade tidigare som chefspersoner i samma kommunala förvaltning och hälften av dem var rektorer i samma kommun. I relation till totalen är det dock fråga om ett fåtal personer.

Genom att specialstudera de informanter som inte arbetade i samma kommun före lagändringen den 1 juli 2018, borde vi kunna få veta mer om informanternas karriärvägar in i uppdraget. Drygt hälften svarar att de sökte en utlyst tjänst. Av dem är det ungefär lika många som har bakgrund som förvaltningschef (eller motsvarande), mellanchef/tjänsteperson i kommunförvaltning eller som rektor. Knappt hälften i detta urval svarar att deras tjänster ändrats till att också inkludera skolchefsfunktionen eller att de redan var skolchefer, vilket kan förefalla motsägelsefullt med tanke på att de måste ha rekryterats till nuvarande kommun på något sätt. Då de flesta i den här gruppen har en bakgrund som förvaltningschefer är en rimlig tolkning att de tillträtt en sådan tjänst och att skolchefsfunktionen adderats till den vid ett senare tillfälle.

Genom att avgränsa gruppen till att enbart omfatta de som sökt och fått en utlyst tjänst som skolchef, som ett sätt att säkerställa att rektorserfarenheten ligger någorlunda nära i tid, minskar andelen till 12 procent av totalen. Även 1997 var det vanligt att skolcheferna hade varit lärare och sedan rektor (Johansson & Bredeson 1998). Den observationen förefaller relevant än idag.

Den som föreställt sig att lagändringen skulle ha medfört en våg av nyrekryteringar till nyinrättade skolchefstjänster, riskerar att bli besviken. I förarbeten till lagändringen framgick det att huvudmannen förväntades ge skolchefsuppdraget till någon som redan fanns i organisationen och att det i kommunernas fall förväntades vara förvaltningschef eller motsvarande (Prop. 2017/18:135). Resultaten visar att så också har skett. De allra flesta är förvaltningschefer (eller motsvarande) som numera också kan titulera sig skolchef. De flesta har inte sökt någon utlyst tjänst utan har fått ett förändrat uppdrag inom ramen för ett kommunalt chefsuppdrag inom utbildningsförvaltning. Det bekräftas av att 91 procent av informanterna säger sig ha den högsta befattningen inom utbildningsförvaltningen (eller motsvarande). Av dem svarar 28 procent att de har den högsta befattningen men att det inte finns någon förvaltningschef för utbildningsförvaltning i kommunen. Det skulle kunna betyda att de ansvarar för ett bredare förvaltningsområde, vilket innebär att de har ett komplext och omfattande uppdrag, långt utöver det att biträda nämnden.

## **Skolchefen och den organisatoriska kontexten**

Här följer nu en beskrivning av de organisatoriska sammanhang som skolchef befinner sig i innan vi går vidare till skolchefernas tolkningar av formuleringen i skollagen.

Före kommunaliseringen var skolcheferna vanligtvis direkt underställda skolstyrelsen, en obligatorisk, speciallagsreglerad nämnd. I samband med kommunaliseringen införlivades skolcheferna i de kommunala förvaltningsorganisationerna som förvaltningschefer, formellt underställda kommunens

ledning (Nihlfors 2003, Johansson m.fl. 2016). På frågan om var skolchefen är placerad är det vanligaste svaret ( $n=125$ , 66 procent) att positionen är direkt underställd kommundirektör/kommunchef, vilket förefaller rimligt eftersom 9 av 10 är förvaltningschefer tillika skolchef. Den näst största gruppen ( $n=46$ , 24 procent) har svarat att de är direkt underställda den politiska ledningen i kommunen/ansvarig nämnd/ordförande i ansvarig nämnd. En liten grupp ( $n=18$ , 10 procent) är direkt underställd förvaltningschefen för utbildningsförvaltning eller motsvarande.

Vi frågade också hur många mellanchefer det finns mellan skolchef och rektor i kommunen. Fler chefsnivåer mellan skolchef och rektor svarar sannolikt mot ett behov men skulle kunna innebära en ökad komplexitet som tar sig uttryck i otydliga ansvarsförhållanden och försvårad kommunikation. Drygt hälften, 54 procent, svarar att det inte finns några mellanchefer, 28 procent svarar att det finns 1–2 mellanchefer och 17 procent att det finns tre eller fler sådana. Vi vet inte vilka typer av mellanchefer som de svarande avser och inte heller vilka funktioner de fyller. Det skulle till exempel kunna vara chefer som har ansvar för förskolor och/eller skolor inom ett visst geografiskt område eller som har ansvar för en viss typ av skolform eller liknande. Det kan emellertid också vara mellanchefer som har administrativa chefsfunktioner såsom kvalitets- eller utvecklingschefer, controllers och liknande.

För att få en bild av uppdragets omfattning, karaktär och förutsättningar ställdes frågor om vilka verksamhetsområden eller skolformer (förskola, grundskola, gymnasieskola, vuxenutbildning) som skolchefen ansvarar för. Majoriteten, 55 procent, har ansvar för samtliga skolformer. Omkring 40 procent har ansvar för 2–3 områden. Den vanligaste kombinationen är förskola och grundskola, och den näst vanligaste är förskola, grundskola och gymnasieskola. En liten grupp, ett tiotal skolchefer, har ansvar för enbart ett verksamhetsområde och av dem har omkring hälften ansvar för enbart förskola respektive grundskola. Omkring var femte av de tillfrågade har använt sig av möjligheten att formulera ett öppet svar och en genomgång visar hur komplext uppdrag många av dem har. Flera har lagt till fritidshem, grund- och gymnasiesärskola, och kulturskola. Annat som nämns här är yrkeshögskola, pedagogisk omsorg, måltidsservice, stöd och resurs i form av centralt organiserad elevhälsa och studie- och yrkesvägledning, skolskjutsar. Någon berättar att hon också har ansvar för de elever som går i gymnasiet i en annan kommun eftersom det inte finns någon gymnasieutbildning i hemkommunen. Ett tiotal ansvarar också för kultur och/eller fritidsförvaltning. Några beskriver sammansatta uppdrag såsom "socialtjänsten 0–20 år och arbetsmarknadsenhet", "kulturenhet och ungdomsenhet", "arbetsmarknad och utveckling, integration".

## Skolchefen anser sig biträda huvudmannen

Skolcheferna säger sig i hög grad biträda sin huvudman, så som det formuleras i skollagen. Omkring hälften menar att lagändringen inte har haft någon större påverkan på vare sig arbetsrelationer, det dagliga arbetet eller arbetsuppgifterna i sig. Omkring fem procent svarar att lagändringen har haft stor påverkan på arbetsrelationer, det dagliga arbetet och arbetsuppgifterna men det framgår inte hur. Många valde att skriva kommentarer i fritext och i dessa identifieras intressanta mönster. I det kommande avsnittet hänvisas till, samt återges citat från dessa öppna svar. Siffrorna inom parentes är det nummer som varje informant tilldelades under analysarbetet och redovisas här för att öka transparensen för läsaren.

### **BUSINESS AS USUAL?**

En stor grupp informanter har skrivit kommentarer med innebörden att ”ingen större skillnad från tidigare” (1179) eller ”endast en ny titel – i sak ingen förändring” (1043). I de öppna svaren går det att se att informanterna förklarar frånvaron av effekter på arbetsrelationer, det dagliga arbetet och de enskilda uppgifterna med att de redan före lagändringen arbetade i enlighet med skollagens intentioner. I utsagorna förekommer uttryck för att skrivningen i skollagen bidragit till att kodifiera rådande praxis.

Jag har alltid varit tydlig med att tjänstemän representerar lagstiftningen (1168).

Jag kan inte se att arbetsuppgifterna förändrats men jag kan se att ansvaret har förändrats. Jag arbetade redan tidigare i det som jag tolkar att jag nu enligt skollagen har ansvar för (1180).

Det har inte förändrats. Mitt uppdrag har hela tiden handlat om att säkerställa att vi har en verksamhet som följer de föreskrifter som finns (1031).

### **EN BEKRÄFTELSE, ETT FÖRTYDLIGANDE OCH EN FÖRÄNDRING I MINDSET**

Även om majoriteten anser att lagändringen inte haft någon större inverkan, menar några att den bidragit till att skapa tydlighet i uppdraget, ett stärkt mandat och samtidigt tydliggjort huvudmannens ansvar. Nedan följer några mönsterbildande utsagor i denna kategori som pekar på att en förändring skett:

Beslutet att inrätta funktionen skolchef ... har aktualiserat och tydliggjort huvudmannens ansvar. Detta har varit positivt (1133).

Mitt uppdrag har inte förändrats med anledning av lagändringen men rollen har blivit tydligare och bekräftats (1177).

Det är tydligare för nämnd och kommunledning vilket ansvar och vilken funktion som jag har sedan lagändringen kom till. Mitt mandat och ställning känns starkare idag (1178).

En skolchef berättar att förändringen framför allt har skett i vederbörandes "mindset", det vill säga tankar och föreställningar som innebär att etablerade förhållningssätt och handlingsmönster värderas och omvärderas, samt att den inneburit ett stärkt ansvar att i egenskap av skolchef "uppmärksamma de delar som inte fungerar som det är tänkt och att ge förslag på hur de ska lösas" (1111). Nedan följer några mönsterbildande utsagor i denna kategori där det stärkta mandatet fått konsekvenser.

Jag har i skrift varit något tydligare och använt mig av skrivningarna i lagen (1161).

...gett mig kraft i att kunna använda mig av i min egenskap av skolchef i vissa situationer. Det är mitt ansvar att tala om för politiken att vissa frågor inte är förhandlingsbara (1045).

Jag är tuffare i budgetsammanhang och värnar min verksamhet tydligare även mot andra förvaltningar (1088).

Det är således intressant att notera att lagändringen för en del förefaller ha initierat en process i den kommunala organisationen mot en ökad klarhet vad gäller skolchefens mandat, inte minst vad gäller auktoritet och tankesätt.

### **SAMSYN OCH ETT STÄRKT MANDAT – (ÄNNU) INTE FÖRSVÅRADE ARBETSRELATIONER**

Närmare hälften av skolcheferna berättar att nämnden (eller motsvarande) har haft diskussioner om innebörden av lagändringen. I de fall där nämnden har diskuterat lagändringen har det vanligtvis också lett till en samsyn, enligt skolcheferna. I de fall där skolchefen säger att nämnden inte har diskuterat frågan så menar de flesta att det inte råder samsyn. Var femte skolchef vet inte om frågan diskuterats i nämnden (eller motsvarande) och kan därför heller inte svara på om i vilken utsträckning lagändringen har lett till samsyn.

På frågan om ifall diskussionen i den politiska nämnden (eller motsvarande) resulterat i att skolchefens uppdrag specificerats, svarar majoriteten (79 procent) att så inte skett. En liten grupp (9 procent) säger att nämnden har specificerat uppdraget.

Ett tydligare och förstärkt mandat skulle potentiellt kunna innebära en omfördelning av makt och därmed utmana skolchefens relation till



Tabell 3. Nämndens hantering av skolchefsfunktionen (frekvens och procent)

	Samtal i nämnden – ja		Samtal i nämnden – nej		Samtal i nämnden – vet ej		Total	
	n	Procent	n	Procent	n	Procent	n	Procent
Samsyn	54	29	2	1	1	0	57	30
Ej samsyn	10	5	44	23	3	2	57	30
Vet ej	27	14	11	6	36	19	74	40
Total	91	49	57	30	40	21	188	100

Källa: Sveriges Skolchefer 2020.

*Kommentar:* Fråga 22: Har den politiska nämnden (eller motsvarande) diskuterat innebörden av detta [att skolchefen efter lagändringen ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs]. Fråga 23: Har diskussionen i den politiska nämnden (eller motsvarande) resulterat i en samsyn kring vad lagändringen innebär? Fråga 24: Har diskussionen i den politiska nämnden (eller motsvarande) resulterat i att ditt uppdrag som skolchef specificerats? Svartalternativen på samtliga tre frågor är: 1) Ja, 2) Nej, 3) Vet ej.

huvudmannen, men det är inte den dominerande bilden. Några menar i stället att lagändringen har varit gynnsam för arbetsrelationen med huvudmannen.

Politiken bjuder in till samtal, rådfrågar i större utsträckning än tidigare (1155).

Ett närmare samarbete med nämnden ... Blivit tydligare [uppdraget] gentemot förvaltningschef (1144).

Med den nya lagändringen har jag fått en bättre yta för att arbeta med den politiska nivån. ... Jag ägnar betydligt mer tid åt dialog med nämndes ordförande och nämndarbetet och mindre tid åt praktiska frågor i den dagliga verksamheten (1153).

Andra informanter har ett mer problematiserande förhållningssätt i sin beskrivning av arbetsrelationerna till politiken och till kollegerna efter lagändringen.

Bra relation med ordförande. Jag behöver vara mer tydlig gentemot kommunledning (både politik och tjänstemannaorganisation) där det inte alltid finns kunskaper om vad som kan göras inom utbildningsområdet, om vad som bör prioriteras (inte skicka alla kommunövergripande uppdrag till skolan så att vi ska kunna ha fokus i det som vi ska leverera utifrån lagstiftning) och vad vi klarar av utifrån effektiviseringar utan att riskera sämre kvalitet (1166).

Jag har fått, eller skaffat mig, ett tydligare skoluppdrag som påverkar mina arbetsrelationer till de andra förvaltningscheferna och politiker på ett positivt sätt. Det finns en större förståelse för att jag ska driva skolfrågor och inte framför allt vara förvaltningschef (1047).

Huvudsakligen beskriver alltså informanterna oförändrade eller till och med förbättrade arbetsrelationer. Men det finns också exempel på skolchefer som upplevt ansträngda relationer och några som ser en risk för framtida konflikter även om några sådana ännu inte har uppstått.

När det gäller förslag och beslut som strider mot aktuell lagstiftning har arbetet förändrats på så sätt att vi som tjänstemän blir överkörda och hamnar i dilemman. Får vara stark för att inte drabbas av en tystnadskultur (1132).

Min arbetsrelation har påverkats i förhållande till mina mellanchefer som ansvarar för huvudmannens olika skolformer. Mellancheferna har gärna velat tilldelas skolchefsuppdraget och här brottas vi kring våra olika uppdrag och vem som ansvarar för vad (1094).

Att det är jag och inte förvaltningschefen som svarar inför nämnden kring gymnasieutbildningar i kommunen (1091).

De flesta uttrycker sig i positiva ordalag vad gäller de förändrade villkoren i relationen till huvudman. Den potentiellt förändrade maktbalans som skolcheferna beskriver förefaller (ännu?) inte ha lett till mer ansträngda relationer eller konflikter. Vid undersökningstillfället var lagändringen bara något år gammal och 79 procent av de svarande menar att diskussionen i den politiska nämnden inte resulterat i att uppdraget som skolchef specificerats.

## **BÅDE SKOLCHEF OCH FÖRVALTNINGSCHF – KONKURRERANDE UPPDRAG?**

I de flesta kommuner har skolchefen två funktioner – förvaltningschef tillika skolchef. Det innebär att skolchefen balanserar mellan det nationella och det kommunala uppdraget. I den balansakten kan befattningshavaren ställas inför att behöva välja mellan vilka intressen som ska prioriteras. Sådana exempel finns i materialet.

Det har inte varit helt lätt att tydligare vara ”skolans advokat” och hävda skolans intressen utifrån statligt uppdrag gentemot kommunala intressen. Har blivit konflikter (1053).

Två delar – ökad uppföljning och dialog om dels vad det statliga syftet är med skolcheferollen, dels fler gränsdragningar för den lokala politiska agendan. Dialogen har ökat och insikterna hos framförallt de ledande politikerna. Det är svårare att nå (skapa förståelse) hela KF och hela nämnden (1171).

En skolchef beskriver att den förändrade rollen, som inneburit ett närmande till skolorna, samtidigt inneburit ett ökande avstånd till kommunfullmäktige och därmed svårigheter att nå gemensam förståelse med politiken. En annan skolchef menar att ”skolchefsrollen har inte testats i skarpt läge här ännu” (1183) och påpekar att det förvisso finns förtroende, kunskap och respekt mellan skolchef och ordförande i nämnden för varandras roller, men att det skulle kunna uppstå målkonflikter där barns/elevs lagstadgade rätt till stöd inte kan tillgodoses i budgetarbetet eller på grund av konkurrens mellan olika förvaltningars intressen.

Denna reviderade roll med ett förtydligande av den statliga delen i uppdraget beskrivs på ett tydligt sätt av tre informanter som tidigare varit förvaltningschefer och nu blivit skolchefer.

Jag har gjort, och gör fortfarande, en förflyttning från en roll som kommunal förvaltningschef med fokus på kommunfullmäktiges mål och resultatuppdrag, till skolchefsrollens av mig upplevda roll som mer operativ i olika utvecklings- och förbättringsperspektiv rörande förskolans och skolans kärnuppdrag. Detta betyder konkret att jag inte ”ger upp” min roll som förvaltningschef, men att jag samtidigt gör mer medvetna val och prioriterar skolchefsrollen mer tydligare än tidigare (1124).

Jag har fått, eller skaffat mig, ett tydligare skoluppdrag som påverkar mina arbetsrelationer till de andra förvaltningscheferna och politiker på ett positivt sätt. Det finns en större förståelse för att jag ska driva skolfrågor och inte framför allt vara förvaltningschef (1047).

Som förvaltningschef/skolchef har helheten i chefskapet mer blivit åt skolchefsuppdraget än åt förvaltningschefsuppdraget. Konkret har det inneburit fler träffar och möte med rektorer, ett annat fokus på medarbetarna som sammanställer SKA och andra rapporter som rapporteras till nämnden kring förutsättningarna (1046).

De erfarna skolcheferna förefaller se skillnader och beskriver hur förvaltningschefsuppdraget tonats ned till förmån för skolchefsuppdraget, vilket verkar ha påverkat fokus och prioriteringar av arbetsuppgifterna. I dessa fall förefaller det som om utbildningsområdet stärkts i förhållande till andra kommunala sektorer.

## ATT BITRÄDA HUVUDMANNEN – SVÅRIGHETSGRADEN VARIERAR MELLAN OLIKA ARBETSOMRÅDEN

Majoriteten av skolcheferna anser att de biträder huvudmannen enligt lagstiftarens intentioner när frågan ställs på en mer övergripande nivå, men förändras bilden när vi undersöker uppdraget i relation till olika ansvarsområden? Enkätfrågan här handlar om ”hur svårt är det för dig att i din organisation tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs?”. I diagram 1 anges medelvärden på frågan om hur de ser på svårighetsgraden vad gäller tillsynen av olika arbetsområdena på en skala från 1 till 10.

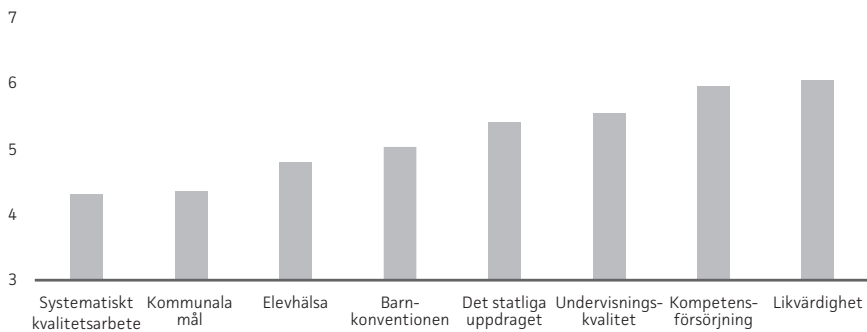


Diagram 1. Svårighetsgraden vad gäller tillsyn av olika arbetsområden

Fyra områden ligger över den genomsnittliga skattningen av svårighetsgrad, likvärdighet, kompetensförsörjning, undervisningskvalitet och det statliga uppdraget. Det bör påpekas att alternativen är inte uteslutande utan delvis överlappande. I det statliga uppdraget ingår likvärdighet och undervisningskvalitet, medan kompetensförsörjning i huvudsak är huvudmannens ansvar. Likvärdighet torde ha en betydande lokalpolitisk laddning när begränsade resurser ska fördelas utifrån såväl enskilda skolors behov som huvudmannens prioriteringar utifrån det kompensatoriska uppdraget.

Att kompetensförsörjning upplevs utmanande kan hänga samman med den nationella lärarbristen. Här återfinns också den största spridningen bland svaren, vilket kan bero på att svårigheterna att rekrytera behöriga pedagoger varierar mellan olika delar av landet. Undervisningskvalitet mäts och redovisas vanligen på aggregerad nivå, men när brister lyfts fram torde förväntningarna på skolchefen att agera vara stora uppifrån samtidigt som det är en potentiellt känslig fråga på skolnivå. Både Barnkonventionen och en väsentlig del av det statliga uppdraget innebär rättslig reglering och skolchefen behöver ha, eller ha tillgång till, relevanta kompetenser för att kunna tillse att verksamhet bedrivs i enlighet med lagstiftarens intentioner, något vi har anledning att återkomma till senare i artikeln.

Elevhälsa upplevs vara mindre svårt i jämförelse med de andra. Hur kommuner valt att organisera elevhälsan varierar mellan olika kommuner och det är inte självklart att elevhälsan ingår i skolchefens ansvarsområde. Kommunala mål och systematiskt kvalitetsarbete är de områden som skolcheferna upplever som minst svåra att tillse. Kanske för att de är mest närliggande och därmed områden där skolchefen upplever sig ha större kontroll över styrningen. Svaren sammantagna speglar sannolikt utmaningen att förhålla sig till "skolans DNA", det vill säga dess demokratiserande ambitioner och institutionella grundval såsom det uttrycks i skollagens portalparagraf.

### ATT MANÖVRERA MELLAN KONKURRERANDE LOGIKER I DEN KOMMUNALA TERRÄNGEN – OLIKA ROLLKONCEPTIONER

I den öppna delen av frågeställningen angående att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs, utvecklar skolcheferna sina svar. Variationen framträder i form olika rollkonceptioner, det vill säga grundläggande och meningsbärande drag i sättet att uppfatta och konstruera tjänstemannarollen.<sup>3</sup> En sådan idealtypisk tjänstemannaroll manifesterar ett slags tolkningsramar som internaliseras och påverkar identiteter, trossystem och världsbilder (Jacobsson & Svensson 2017). Se diagram 2 i vilket andelen av svaren som klassificerats som roller redovisas.

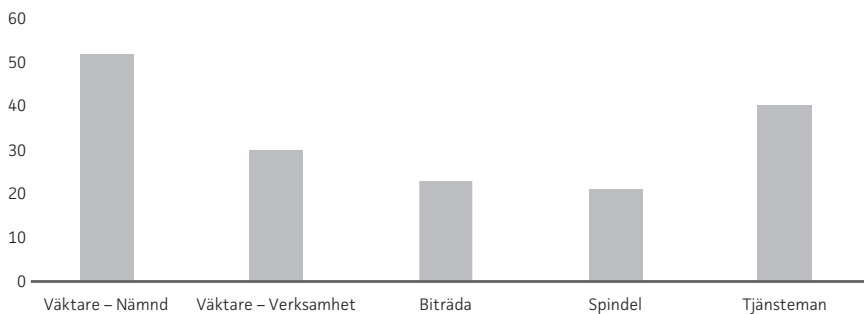


Diagram 2. Rollkonceptioner

I materialet kan två huvudtyper av väktare urskiljas. *Väktare - Nämnd* svarar mot en beskrivning av ett aktivt bevakande vad gäller nämndens arbete. Skolchefens uppgift är i enlighet med denna konceptuella logik att bevaka avvikelser och brister i förhållande till lagar och förordningar. Exempel på utsagor i denna kategori:

3 Lundquist (1997) menar att tjänstemannarollen är långt ifrån given eller entydig. De olika idealtypiska rollkonceptioner som Lundquist relaterar till ett offentligt ethos kan i detta sammanhang tjäna som en referenspunkt för att beskriva och analysera skillnader mellan skolchefers sätt att tolka och handla i konkurrensen mellan olika meningserbjudanden.

Att jag och mina underställda upplyser om politiska beslut som kan gå emot skolans lagstiftning och styrdokument. Att vi tar initiativ till förändringar som vi ser behöver göras på kommunal nivå utifrån lagefterlevnad och övriga regelverk på statlig nivå (1027).

Mitt uppdrag är att visa huvudmannen vad lagstiftning och förskrifter avser inom skolväsendet, löpande under året i olika frågor som huvudman har att hantera som i handlingar inför politiska beslut. Likaså att visa på konsekvenser om huvudman funderar på beslut som strider mot förskrifter (1094).

Typiska formuleringar är här: strider emot föreskrifter; gå emot lagstiftning, se till att den politiska ledningen fattar beslut i enlighet med skollag och övriga föreskrifter, försäkra att nämnden har tillräcklig kunskap för att kunna fullgöra sina skyldigheter, vara statens förlängda arm i att säkerställa kvalitet inom utbildning och så vidare.

Den andra kategorin av väktare, *väktare – verksamhet*, bevakar att förskolans och skolans arbete sker i enlighet med lag och förordning. Exempel på utsagor i denna kategori:

Mitt uppdrag är att tillse att rektor och verksamhet gör rätt utifrån sitt uppdrag (1128).

Att jag är nämndens förlängda arm för laglydelse, utveckling och systematiskt kvalitetsarbete (1051).

Typiska formuleringar är här: tillse att vi följer lagar och regler, håller kvaliteten uppe och ser till varje barn och elevs bästa; ansvarar för den utbildning som ligger under förvaltningen och ser till att föreskrifter följs; jag är huvudmannens operativa företrädare med uppdrag att leda och följa upp enhetschefernas genomförande av styrdokumentens uppdrag.

En ytterligare roll är *biträdet*. Här används ofta lagtextens verb biträda (hjälpa, bistå, ge vägledning) och objektet för detta är nämnden. Exempel på utsagor i denna kategori:

Bistå nämnden i styrning och uppföljning av skolan i kommunen. Skolans representant i kommunledningen och föra skolans frågor i kommungemensamt perspektiv (1006).

Jag tolkar den som så att jag som skolchef ska hjälpa huvudmannen att ha koll på allt som har med deras ansvarsområden och verksamheter att göra utifrån Skollag 2010:800 och övriga nationella styrdokument (1041).

Typiska formuleringar är här: bistå huvudmannen i att ha koll på uppdrag i styrdokument genom att bedriva ett SKA<sup>4</sup> på huvudmannanivå; biträda utbildningsnämnden direkt i detta avseende; tolkningen är ganska kristallklar, dvs som den står.

En annan roll som kan urskiljas i berättelserna är skolchefen som en spindel i nätet. Det är beskrivningar som antyder att skolchefen dels förväntas hålla ihop och länka samman komplexa skolverksamheter, dels förväntas agera länk och samordna relationen mellan politik och förvaltning å ena sidan och förvaltning och skolverksamheter å andra sidan. Exempel på utsagor i denna kategori:

Stärka rektorernas förutsättningar att bedriva skolutveckling. Generella och riktade satsningar till rektorer och/eller skolor som ex. arbetslagsutbildning, mötesplatser, arbetsgrupper, handledning. Skolutvecklingssatsningar. Vidareutveckla system för uppföljning och utvärdering (1013).

Länk mellan verksamheten och politiken (1062).

Typiska formuleringar är här: vara kittet mellan verksamhet och politik; ett medvetet systematiskt kvalitetsarbete genomförs med de nationella målen i fokus; leda och samordna verksamhetsstyrningen.

I utsagorna finns även en roll som kan beskrivas som *tjänstemannen* vilken fokuserar på att ta fram underlag som stöd för nämndens beslutsfattande och för att hålla politiken informerad. Exempel på utsagor i denna kategori:

För mig handlar det om att vi har en likvärdig och rättssäker verksamhet, att jag som skolchef tillser att huvudmannen har underlag för beslut så att alla barn och elever i vår kommun kan utveckla kunskaper, känna trygghet och studiero och att resursfördelningen blir behovsstyrd (1054).

Viktigt att politiken är informerad om hur det går för verksamheterna. Görs genom kvalitetsrapporter, verksamhetsberättelser och rapporter om specifika delar av verksamheter, för att kunna fatta bra beslut. Genomföra ett systematiskt kvalitetsarbete. Tät kontakt med ordförande för att informera och diskutera verksamheterna (1032).

Typiska formuleringar är här: sakkunnig tjänsteperson; se till att nämnd och ordförande får bra underlag för beslut; rapportera, följa upp och ta fram beslutsunderlag till nämnden.

Det bör påpekas att det här inte är frågan om roller i socialpsykologisk mening. De ovan redovisade rollkonceptionerna uttrycker huvuddrag i tolkningsramar och logiker som är delvis överlappande (Lundquist 1997).

4 "SKA" refererar till systematiskt kvalitetsarbete.

## Skolchef, i gränssnittet mellan formuleringsarenan och realiseringsarenan

I detta avsnitt redogör vi för frågeställningar som inte direkt är relaterade till införandet av den nya lagen, men som är relevanta för att förstå sammanhanget inom vilket skolchefsuppdraget genomförs och gestaltas.

Skolcheferna fick rangordna ”de tre viktigaste områden som den politiska nämnden (eller motsvarande) håller dig ansvarig för och följer upp under ett arbetsår”. Svartalternativen var helt öppna. En sammanställning av de svarsalternativ som rangordnades som de viktigaste visar att omkring 37 procent av skolcheferna rankar frågor om ekonomi och budget som de allra viktigaste, cirka 31 procent svarar elevernas/verksamhetens resultat och elevernas måluppfyllelse, behörighet och cirka 24 procent menar att det är kvalitet och det systematiska kvalitetsarbetet<sup>5</sup>. Någon enstaka uttrycker att det är ”att se till att rätt beslut fattas” och att ”lagar och förordningar följs”. Skolcheferna upplever att de biträder huvudmannen med att följa föreskrifter, men det är inte något som den politiska nämnden (eller motsvarande) sedan håller vederbörande ansvarig för.

Skolcheferna ombads också att ange ”de tre viktigaste ansvarsområdena som du som skolchef håller mellanchefer(-erna) ansvariga för och följer upp under ett arbetsår”?<sup>6</sup> I summering (se diagram 3) har svaren på frågan delats upp i tre kategorier – strukturella förutsättningar (ekonomi, drift, arbetsmiljö), process (leda rektorer, kvalitet, likvärdighet) samt resultat och utfall (systematiskt kvalitetsarbete, kunskapsresultat, måluppfyllelse).

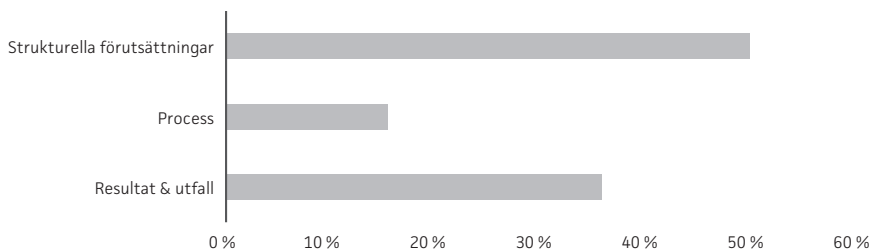


Diagram 3. Tre kategorier avseende de viktigaste arbetsområdena

- 5 I skollagens 4 kap. 3–8 (2010:800) regleras huvudmannens och skolenheternas ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet, vilket innebär att de systematiskt och kontinuerligt ”ska följa upp verksamheten, analysera resultat i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen” (Skolverket 2012, 5).
- 6 Frågan innehåller ett stort internt bortfall. De som har besvarat frågan är de 46 procent av skolcheferna som på en tidigare fråga om antal mellanchefer mellan skolchef och rektor, svarat att det finns en eller flera sådana.



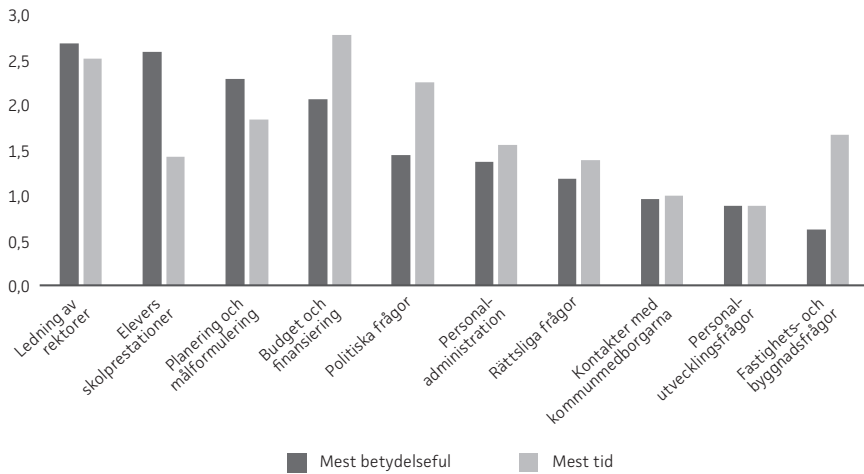


Diagram 4. Mest betydelsefulla arbetsområdena och hur mycket tid som ägnas dessa

Frågor om strukturella förutsättningar såsom ekonomi, budget och resursfördelning är det som en skolchef oftast håller en mellanchefer ansvarig för. Därefter följer frågor om resultat och utfall såsom systematiskt kvalitetsarbete, kunskapsresultat och måluppfyllelse. När det gäller process nämns att leda rektorer oftast. Däremot nämner skolcheferna inte något om undervisningens kvalitet i detta sammanhang, trots att mellancheferna borde vara närmare verksamheterna. Bland svaren finns dock skrivningar om vikten av att ge förutsättningar för god undervisningskvalitet. Vilka arbetsområden som delegeras torde spegla en hierarkisk förvaltningslogik där strukturella förutsättningar hamnar i förgrunden.

Skolcheferna ombads även att rangordna ”de fem arbetsområden som är mest betydelsefulla för dig i ditt uppdrag som skolchef” samt ”rangordna dessa fem områden utifrån hur mycket tid du ägnar åt dem i ditt arbete”. Svartalternativen var en rangordnad skala från 1 (mest betydelsefull/mest tid) till 5 (minst betydelsefull/minst tid). Resultaten redovisas i diagram 4.

Skolchefens ledning av rektorer prioriteras högst och tid anslås till detta. De områden som anses näst mest betydelsefulla är elevers prestationer samt planering och målformulering men dessa ges inte motsvarande tid. De områden som ägnas mest tid är i nämnd ordning budget och finansiering, politiska frågor samt fastighets- och byggnadsfrågor.

## FÖRVÄNTNINGAR PÅ SKOLCHEFEN VAD GÄLLER MÅLUPPFYLLELSE

Omkring en tredjedel av skolcheferna menar att nämnden håller skolchefen ansvarig för resultat och måluppfyllelse, men även andra kan ställa krav på skolchefen i detta sammanhang. Hur stora förväntning uppfattar skolchefen att olika aktörer har vad gäller elevernas måluppfyllelse på en skala från 1 till 10?

Förväntningarna på skolchefen i fråga om elevernas måluppfyllelse är stora från alla håll. Det gäller i synnerhet den politiska nivån (särskilt ordförande), men även från kommunala chefer i förvaltningen. Förväntningarna följer ett hierarkiskt mönster och upplevs som mest påtagliga från dem skolchefen arbetar närmast för att sedan klinga av. Förväntningarna hos de flesta är dock tämligen höga, vilket indirekt signalerar att omgivningen anser att eleverna måluppfyllelse är centralt i skolchefsuppdraget.

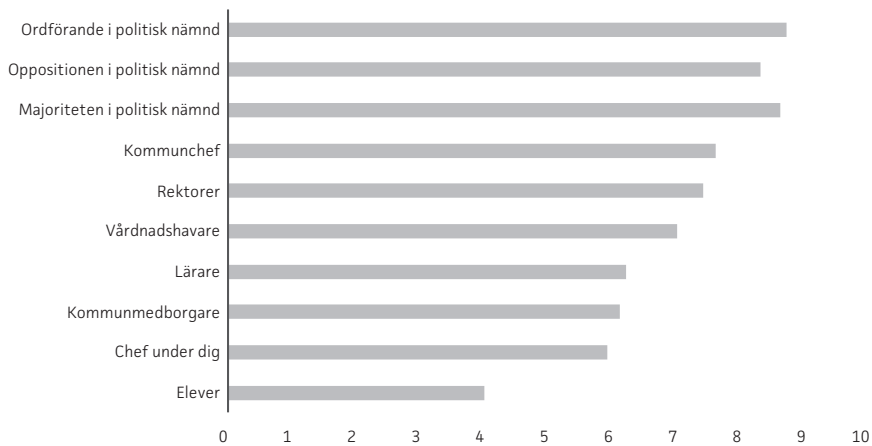


Diagram 5. Förväntningar på skolchefen från olika aktörer angående elevernas måluppfyllelse

## SKOLCHEFEN ÖNSKETÄNKER OM NYA MEDARBETARE

Som tidigare framgått är skolchefsuppdraget många gånger komplext och inte sällan spretigt, vilket aktualiserar funderingar kring skolchefens kunskaper och kompetenser samt tillgång till relevanta stödfunktioner. Vi ställde följande fråga: Om du kunde anställa en medarbetare som du skulle kunna delegera specifika administrativa förvaltningsuppgifter (till), vilken typ av medarbetare skulle du anställa och vilka uppgifter skulle den få ta ansvar för? I diagram 6 redovisas skolchefernas önskemål.

Trots att svaret var öppet och därmed krävde en extra ansträngning var det många som svarade tämligen utförligt. Kanske kan man se det som ett uttryck för att det är trevligt att få önsketänka? I utsagorna återfinns en relativt jämn fördelning mellan förhoppningar om att kunna delegera hårda (juridiska,

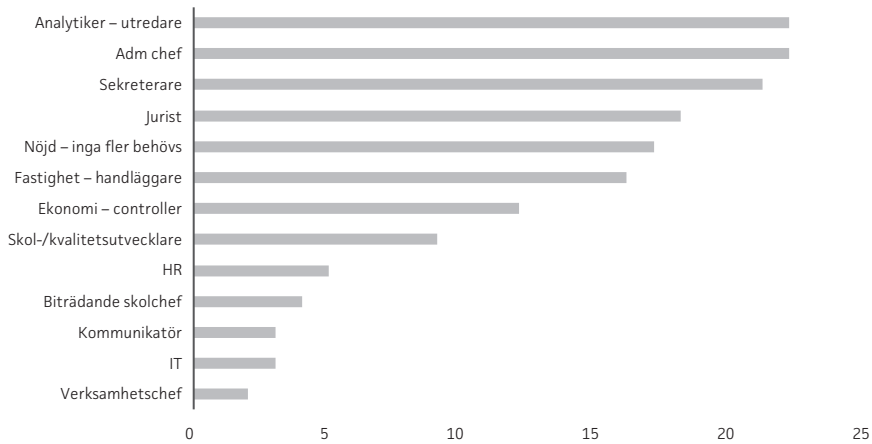


Diagram 6. Vilken typ av medarbetare skulle skolchef vilja anställa?

ekonomiska, tekniska) respektive mjuka (skol-/kvalitetsutveckling) uppgifter, men många förefaller i stort nöjda med bemanningen vad gäller mjuka uppgifter. Den mest efterfrågade medarbetarkompetensen är den som analytiker och utredare, det vill säga det som handlar om att hantera data på kvalificerat sätt, men även jurister och därmed rättslig kompetens efterfrågas. Det förefaller logiskt i relation till att skolchefen ska vara garant för att rådande lagstiftning efterlevs och ligger i linje med att skolchefer förefaller prioritera så kallad processkvalitet och systematiskt kvalitetsarbete. Behov av administrativt stöd verkar också vara stort. Däremot är det färre som efterfrågar kunnande inom informationsteknologi, kommunikation och personalfrågor (HR), vilket skulle kunna vara ett uttryck för att den typen av kompetens anses vara tillgodosedd (eller helt enkel mindre viktig).

Vi bad informanterna tänka tillbaka på sin första tid som skolchef och därefter svara på frågan om vad som bör ingå i en skolchefsutbildning. Svaren på denna öppna fråga bröts ned i ett antal kategorier som redovisas i diagram 7.

Juridik, förvaltningskunskap och samspel med den politiska nivån är de tre kunskapsområden som nämns flest gånger. Kunskap om de rättsliga förutsättningarna på förvaltningsnivå är nödvändig och sägs ge en trygghet i ledarskap och, som en informant skriver, även mod. Ett andra område är förvaltningskunskap av typen ärendehantering, ansvarsfördelning, beslutsnivåer och chefshierarkier, strategiska processer, relationen till övriga förvaltningar och inte minst själva "hantverket" i skolchefens vardag. Det tredje området är relationen till och samspelet med den politiska nivån. Skolchefen som förvaltningens chefstjänsteman, ska bistå politiken med den fördjupade kunskap som efterfrågas vilket kräver professionellt omdöme. Många nämner till exempel den dubbla styrningen från stat och kommun och särskilt dilemman som uppstår när kommunala och statliga mål konkurrerar med varandra.

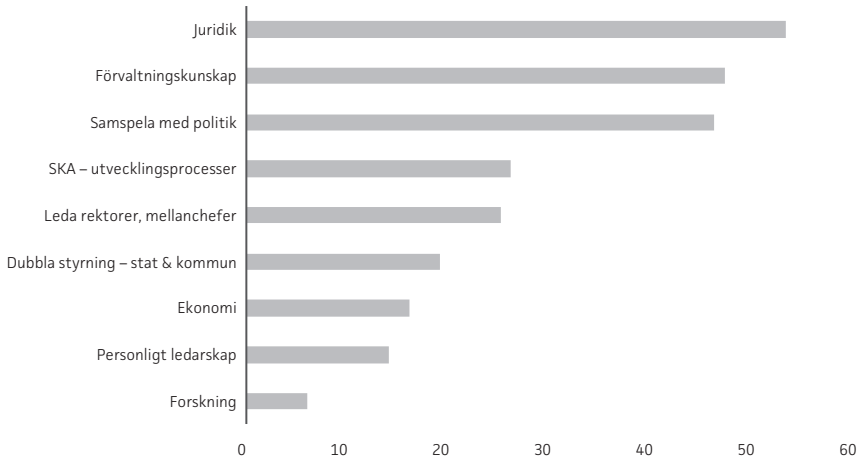


Diagram 7. Vad bör ingå i en skolchefsutbildning?

Det som skolcheferna också efterfrågar i en skolchefsutbildning är kunskap om skolors- och huvudmäns systematiska kvalitetsarbete och hur det ska omsättas i skolförbättringsprocesser, samt kompetens att leda rektorer. Inte minst det senare handlar delvis om relationer till aktörer nedåt i styrkedjan, det vill säga mellan skolchefen som representant för den centrala förvaltningen och mellanchefer och rektorer. De som har egna erfarenheter av att arbeta som rektor eller tjänsteperson, kanske erfarenheten till trots, upptäcker att det kräver sin speciella kunskap och fingertoppskänsla att leda dessa ledare, medan de som inte har skolbakgrund efterfrågar denna av andra orsaker. Ekonomikunskaper kommer rätt så långt ned på listan och det som då efterfrågas handlar om ekonomistyrnings- och resursfördelningsmodeller.

Träning i personligt ledarskap samt forskning är de två områden som efterfrågas i lägst utsträckning. Det kan tolkas som att kompetensutvecklingen redan har tillgodosetts eller tillgodoses på annat sätt, eller att dessa kunskapsområden helt enkelt är mindre angelägna för uppdraget. Detta är något förvånande med tanke på att arbetsmiljöundersökningar regelbundet pekar på den etiska stress och känslomässiga belastning (Arvidsson m.fl. 2021, Håkansson & Sundberg 2018, Persson m.fl. 2021) skolledare kan uppleva när de skall fatta beslut. Inte heller framhålls forskning om huvudmannaanordningar som något viktigt.

Skolchefernas beskrivningar av den kompetens som de hade velat ha innan de fick tjänsten handlar om olika typer av kompetenser, hårda såväl som mjuka. Kompetens som har bäring på samspelet med politiken på huvudmannanivå nämns ofta. Det handlar om förvaltningskunskap och juridik, men även om mer personliga egenskaper som mod och professionellt omdöme i (sam)spelet med politiken. En tolkning är att den kunskap som efterfrågas i huvudsak är erfarenhetsbaserad, eftersom forskningsbaserad kunskap är det som efterfrågas i lägst omfattning.

## Summering och sammanfattande tolkningar

Syftet med denna artikel har varit att studera hur skolchefer tolkar uppdraget som det är formulerat i skollagen efter lagändringen som trädde i kraft i juli år 2018 och vidare, hur de ser på konsekvenserna av denna lagändring med avseende på sitt uppdrag och sin roll. I detta har också ingått att undersöka hur skolchefer tolkar och prioriterar arbetsuppgifterna inom sitt ansvarsområde och hur de uppfattar sina behov av ny eller speciell kompetens.

### ATT BITRÄDA HUVUDMANNEN

Skolchefen ska efter lagändringen biträda huvudmannen med att tillse att rådande föreskrifter följs, vilket i praktiken förutsätter god juridisk kompetens, inte bara på skolområdet utan även inom andra rättsliga områden med bäring på aktuell verksamhet. Som framgått har många skolchefer komplexa uppdrag. Att ansvara för flera olika skolformer – från förskola till vuxenutbildning – kräver viss kännedom och förståelse för de skilda villkor, behov och förutsättningar som präglar de olika verksamheterna. Dessutom har skolchefen ibland, företrädesvis i mindre kommuner, också ansvar för andra förvaltningsområden. Oaktat detta mångdimensionella uppdrag anser majoriteten av skolcheferna att de biträder huvudmannen i enlighet med lagstiftarens intentioner. Skolchefen behöver naturligtvis inte själv besitta all kunskap så länge relevant kompetens finns tillgänglig inom förvaltningen. En jurist kom långt upp på önskelistan när skolcheferna fick önsketänka om nya medarbetare och majoriteten menade att juridik vore viktigt i en utbildning för nytillträdda skolchefer. Däremot föreföll behovet av ytterligare ledarskapsutbildningar mättat.

En klar majoritet svarade att nämnden eller motsvarande diskuterat lagändringen, men att det inte fått till följd att uppdraget specificerats. Inte heller verkar de dagliga arbetsuppgifterna eller arbetsrelationerna påverkats av lagändringen. De konsekvenser som en mindre andel av skolcheferna lyfter fram handlar om ökad tydlighet beträffande huvudmannens ansvar men också vad gäller det egna uppdraget eller ett stärkt eget mandat. Till viss del vittnar utsagorna om en känsla av ökad tydlighet och ändrade tankesätt.

Bland de skolchefer som kan antas vara relativt erfarna förvaltningschefer framträder en bild av att förvaltningschefs-uppdraget tonats ned något till förmån för skolchefsuppdraget. I dessa fall kan anas att det nationella uppdraget vunnit mark. När skolcheferna tillfrågas om svårighetsgraden i att tillse att rådande föreskrifter följs inom olika områden noterar vi att frågor som ligger inom det nationella uppdraget rankas som svårast, medan sådana som huvudsakligen ligger på huvudmannanivå bedöms som mindre svåra.

Det finns skolchefer som menar att de alltid har verkat och verkar i enlighet med lagändringen. Majoriteten uttrycker att mandatet har stärkts genom den nya rättsliga regleringen och den tydligare ansvarsfördelningen ses som positiv.

Att det sker genom lagstiftning på statlig nivå uppfattas som något som skänker legitimitet åt skolchefsuppdraget.

De olika utsagorna får tolkas i ljuset av att det gått relativt kort tid mellan lagändringen och undersökningstillfället. Det finns utsagor som vittnar om risker för, men också viss förekomst av, mål- som lojalitetskonflikter och om hur maktbalansen mellan politik och förvaltning kan komma att förändras när skolchefens uppdrag och mandat tydliggörs i handling.

Villkoren för att bistå huvudmannen med att tillse att föreskrifter följs torde variera mellan olika kommuner, situationer och över tid. Var skolchefen är placerad i den kommunala organisationen tycks också ha viss betydelse. De förvaltningschefer som samtidigt är skolchefer (vilket de flesta är) förmodas ha ett starkare mandat i och med en mer påtaglig närhet till nämnden (eller motsvarande) och den centrala kommunförvaltningen. Skolchefen tillika förvaltningschef har ofta veckovisa avstämningsmöten med nämndens ordförande/arbetsutskott. De skolchefer som däremot har en förvaltningschef mellan sig och nämnden (eller motsvarande) skulle möjligen kunna ha ett starkare mandat från rektorer och verksamheter, men avståndet till den politiska nämnden kan bli större. Den här gruppen rapporterar också ett mindre handlingsutrymme än de skolchefer som är förvaltningschefer. En fråga som väcks är om den förstnämnda gruppen har tillräckliga förutsättningar för att kunna leva upp till lagstiftarens intentioner.

### **HUVUDMANNENS FÖRVÄNTNINGAR**

Kommuners styrning mot olika resultat är tydligt i skolchefernas utsagor. På frågan om vad nämnden eller motsvarande håller skolchefen ansvarig för så hamnar budget och ekonomi i topp, följt av resultat och måluppfyllelse och kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete. Ekonomiska frågor är också de som skolcheferna menar att de ägnar mest tid åt. Huvudmannens förväntningar verkar hög grad inriktade på förvaltningen av ekonomiska resurser samt ökad måluppfyllelse. Det senare bekräftas också av att skolcheferna upplever att det finns höga förväntningar från politiken på att skolchefen ska ta ansvar för måluppfyllelse. Det kanske mest intressanta är vad skolcheferna *inte* nämner, nämligen att lagar och regler följs. Med tanke på den ökade rättsliga regleringen inom skolans område så borde det vara en central uppgift för skolchefen. När skolcheferna själva skall lyfta de mest betydelsefulla arbetsområdena så är det istället ledningen av rektorer som generellt sett anses viktigast.

### **EN ARBETSGIVARE, MEN TVÅ UPPDRAGSGIVARE**

Skolchefer befinner sig i ett styrningssammanhang där såväl målformulering som styrning mot resultat är centrala inslag (jfr. Lindblad 2018). I föreliggande studie framträder rollens karaktär i relation till kontextens betydelse. Sannolikt har den nationella svenska politikens fokusering på utvärdering och

elevprestationer påverkat skolcheferns arbetsuppgifter och de krav som ställs på ständigt förbättrade resultat. Rollens huvudfunktioner har funnits länge men relationen mellan arbetsuppgifterna har förändrats i kölvattnet av samhällets ökade fokusering på det nationella uppdraget, kanske som en reaktion på bristande likvärdighet och en tilltagande kritik av hur kommuner och andra huvudmän sköter skolan.

Synen på hur tjänstepersoner i politiskt styrd verksamhet bör vara och agera och vilka värden som ska vägleda dem i sitt arbete, är något som är föränderligt, liksom synen på vad god, effektiv och eftersträvansvärd styrning innebär. Styrningsideal formas utifrån sin samtid och dess rådande värderingar samt de specifika samhällsproblem som föranleder behovet av styrning. Nyare ideal läggs till äldre, i lager som vävs samman och förändras över tid, men de försvinner inte, snarare sedimenteras de (van der Steen, van Twist & Bressers 2018). Johansson et. al. (2018) beskriver hur de tidigare så starka strömningarna som förordade en stark lokal demokrati och kommunal självstyrelse har försvagats över tid och hur kommunala tjänstemän därför alltmer fått rollen som kommunala statliga ämbetsmän. Skolchefen är i någon mån sinnebilden av en sådan kommunal statlig ämbetsperson, en kommunal chef med en arbetsgivare men två uppdragsgivare (Montin & Granberg 2021). Av detta följer att denna dubbla styrning medför en risk för motstridiga intressen i rollen som skolchef, vilket också bekräftas av flera informanter.

### **ATT BITRÄDA SOM VÄKTARE, TJÄNSTEMAN & SPINDEL**

Vi har redan konstaterat att skolcheferna i hög grad anser sig ”tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet” (SFS 2018:608). Hur de väljer att presentera sig själv och hantera sitt uppdrag valde vi att beskriva i termer av rollkonceptioner (Lundquist 1997). *Väktare* är mer aktiva och kanske rent av drivande i förhållande till intentionerna i lagparagrafen. *Tjänstemannen* distanserar sig från den föränderliga politiska dynamiken, tonar ned sin egen roll och fokuserar på att sakligt ta fram underlag för nämnden. *Spindeln* vill hålla ihop och länka samman en rationalistisk styrkedja som spänner över flera arenor. De olika rollkonceptionerna är idealtyper som förekommer i materialet, och som illustrerar olika sätt att positionera sig som en kommunal statlig ämbetsperson. Det vi inte vet är om skolcheferna lagar efter läge, byter kappa och växlar mellan rollkonception beroende på situationen eller om de är mer konsekventa i sitt val av vilken konceptuell logik som ska ges företräde. Det betingas sannolikt av en strävan att vinna legitimitet på såväl formuleringsarenan (politiken) som realiseringsarenan (skolan) (Lindensjö & Lundgren 2014).

De flesta informanter intar rollen som väktare och tolkar formuleringen ”biträda huvudmannen” som en uppgift i relation till nämnden, vilket torde ligga nära till hands. För att ta risken med att ikläda sig denna roll i förhållande

till sin arbetsgivare torde det krävas att de är förtrogna med och rustade för att orientera sig i det politiska landskapet och att anta de utmaningar som det kan innebära att arbeta i enlighet med lagstiftarens intentioner. Den grupp informanter som vi utifrån självpresentationerna också klassificerar som väktare, men som i stället riktar fokus mot verksamheten, kanske är de som (någorlunda nyligen) har rektorsbakgrund. De väljer en mer bekant terräng och biträder huvudmannen genom att vaka över att lagar och riktlinjer följs på verksamhetsnivå.

## **DYNAMIKEN MELLAN AREORNA FÖR FORMULERING OCH REALISERING**

Problemformuleringsprivilegiet (Gustavson 1989), vem eller vilka som har och bör ha rätten att definiera vad som (inte) är angeläget och vad som (inte) är problem, handlar om makt. Med rätten att beskriva och definiera kommer i förlängningen också rätten att sätta agendan och identifiera hur problemet ska lösas (Gustavsson 1989, se även Bacchi 2009). I figuren nedan illustreras fyra idealtypiska förhållningssätt i styrningspraktiken i mötet mellan formulerings- och realiseringsarenan, det vill säga mellan förvaltningsledning och skolchef å ena sidan och den politiska nämnden och nämndens ordförande å andra sidan. (Svedberg 2014, jfr. med Svava 2006).

Idealet må i vissa sammanhang vara en samverkande styrning med en tillitsfull dialog mellan två kompetenta parter, medan de tre övriga förhållningssätten uttrycker en asymmetri i samspelet (se Bringselius 2021). Förhållningssätten behöver dock inte vara statiska utan kan skifta beroende på vilket eller vilka problem som identifieras och hanteras, liksom tolkning och förståelse av dessa kan skifta.

Det är i detta gränssnitt mellan formulerings- och realiseringsarenorna som den förändrade lagtextens innebörder och handlingskonsekvenser av skrivningen "biträda huvudmannen" ska förhandlas och gestaltas. Gränssnitt som begrepp förknippas vanligen med datateknik, men den språkliga innebörden är kontaktyta eller förbindelselänk och därför menar vi att just "gränssnitt" fungerar väl i sammanhanget som ett sätt att beskriva skolchefsrollen som förbindelselänk i kontaktytan mellan arenorna.

När den direkta statliga styrningen av skolan ökar (jfr. Castillo & Ivarsson Westerberg 2019), här i form av en rättslig reglering som syftar till att ge skolchefen ett tydligare mandat, borde det öppna upp för såväl målkonflikter som svårhanterliga lojalitetsförhållanden. Även om lagändringen har diskuterats i kommunernas nämnder finns det förhållandevis lite i skolchefernas utsagor som vittnar om att sådana skulle ha manifesterats. En av fem informanter vittnar dock om att lagändringen innebär att skolchefens position stärkts, vilket på längre sikt skulle kunna innebära någon form av omförhandling eller omvärdering av maktförhållanden med avseende på vem eller vilka som



		Politisk ledning / Ordförande	
		Aktiv/drivande	Passiv/försiktig
Förvaltningsledning / Skolchef	Aktiv/ drivande	Samverkande styrning	Tjänstemanna- styrning
	Passiv/ försiktig	Politisk styrning	Ad hoc / osäker styrning

Figur 1. Fyra förhållningssätt i styrningens praktik i gränssnittet mellan formuleringsarenan och realiseringsarenan

tillskrivs problemformuleringsprivilegium och därmed också ges företräde att identifiera lämpliga lösningar.

### FRÅGOR SOM FORTFARANDE SÖKER SVAR

Något som kan ses som ytterligare en indikation på att statens direkta styrning har ökat (jfr. Castillo & Ivarsson Westerberg 2019) är att Skolverket bedriver en nationell skolchefsutbildning. Syftet med den är att ”stödja skolchefen i sitt uppdrag” (Skolverket 2021,3) genom att ”ge skolchefen kunskap och insikt att kunna utmana kulturer och arbetsmetoder i organisationen och mod att agera och använda det friutrymme som finns i skolchefsrollen” (Skolverket 2021, 9). Sedan 2021 finns, i likhet med det nationella Rektorsprogrammet den obligatoriska befattningsutbildningen för nya rektorer, ett måldokument för utbildningen. Men till skillnad från Rektorsprogrammet som utformas och genomförs som högskoleutbildning av lärosäten på uppdrag av Skolverket så genomför Skolverket själva skolchefsutbildningen och den är inte obligatorisk. Vilka ”kulturer och arbetsmetoder” som den kommunala tjänstepersonen

skolchef förväntas kunna utmana efter utbildningen och vad som innefattas i "organisationen" kan vi bara spekulera om, liksom vilket "mod" som krävs för att använda det handlingsutrymme som tillskrivs funktionen. I den kommunala praktiken kan dock en omförhandling av maktordning bli besvärlig. Kanske kan vikten av att kunna läsa av och avkoda "spelet" mellan politik och förvaltning som flera skolchefer i undersökningen vittnar om, förstås i ljuset av statens mer direkta styrning. Till detta kommer en generellt sett ökande spänning mellan de båda arenorna i och med att den kommunala politiken politiserats och den kommunala förvaltningen professionaliserats (Cregård, Berntson & Tengblad 2018).

Ett annat tecken i tiden som tyder på att staten söker styra skolan mer direkt är den pågående statliga utredning vars ursprungliga uppdrag var att undersöka "förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan" (Dir. 2020:140). Under våren 2022 gavs utredningen ett tilläggsdirektiv, att undersöka och föreslå "andra alternativ än att staten blir huvudman för skolan" men som ändå "stärker statens ansvar för skolväsendet" (Dir. 2022:11). Vad som blir resultatet av den utredningen är för tidigt att säga liksom, om och i så fall vilken roll som skolchefen tillskrivs i en styrning där staten har ett starkare ansvar för skolväsendet. Skolchefen, en statlig kommunal ämbetsfunktion torde dock vara en nyckelspelare.

I inledningen av artikeln argumenterade vi för att det institutionella landskap som Sveriges skolchefer verkar i, utgör en mycket varierad terräng. Terrängen utgör en viktig del i skolchefens förutsättningar att tolka och leva upp till lagstiftarens intentioner. Huruvida och i så fall hur lagändringen på lång sikt påverkar skolchefers villkor, arbete och arbetsrelationer på djupet, i synnerhet när det gäller att tillse likvärdighet och utbildningskvalitet, blir en uppgift för framtida forskning. Det gäller även de möjliga målkonflikter och omförhandlade maktrelationer som skolchefernas berättelser vittnar om men som åtminstone vid undersökningstillfället inte förefaller ha manifesterats i praktiken.

I den här artikeln har vi avgränsat oss till att undersöka kommunala skolchefers tolkning av lagändringen. Att göra en motsvarande studie med skolchefer som arbetar för enskilda huvudmän bedömdes vara en alltför utmanande och resurskrävande uppgift, men det är likväl en mycket angelägen sådan. Kunskapsläget om dessa skolchefer är minst sagt bristfälligt och än mindre vet vi om hur de tolkar och förstår sitt uppdrag och hur de hanterar och balanserar olika förväntningar och krav.

## Litteraturförteckning

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Widmalm, Sven, 2016. "Att göra rätt – även när ingen ser på!", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), s. 7–17.
- Alvesson, Mats, 2019. *Extra allt! När samhälls- och människoförbättrandet slår tillbaka*. Stockholm: Fri Tanke.
- Alvesson, Mats, 2020. "Att ta målen på allvar", s. 127–142 i Johansson, Olof & Svedberg, Lars (red.), *Att leda mot skolans mål: vägval och möjligheter*. 3. uppl., Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Arvidsson, Inger, Leo, Ulf, Oudin, Anna, Nilsson, Kerstin, Håkansson, Carita, Österberg, Kai & Persson, Roger, 2021. "Should I stay or should I go? Associations between occupational factors, signs of exhaustion and the intention to change workplace among Swedish principals", *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18(10), artikel-id 5376.
- Bacchi, Carol Lee, 2009. *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest, Pearson cop.
- Blom, Agneta, 2019. "Ledarskap i mötet mellan politik och förvaltning", s. 31–54 i Bergström, Tomas & Eklund, Niklas (red.), *Ett annorlunda ledarskap: chef i politiskt styrd verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Bredeson, Paul & Johansson, Olof, 1998. "Leadership for Learning: A study of the Instructional Leadership Roles of Superintendents in Sweden and Wisconsin", i Muth, Rodney & Martin, Michael (red.), *Toward the Year 2000: Leadership for Quality Schools. The sixth yearbook of the national council of professors of educational administration*. Lancaster, PA: Technomic Publishing Company.
- Bringselius, Louise, 2021. *Tillitsbaserat ledarskap: från pinnräknande till samskapande*. Helsingborg: Komlitt.
- Cregård, Anna, Berntson, Erik & Tengblad, Stefan (red.), 2018. *Att leda i en komplex organisation: utmaningar och nya perspektiv för chefer i offentlig verksamhet*. 1. uppl. Stockholm: Natur & Kultur.
- Kommittédirektiv från Utbildningsdepartementet, Dir. 2022:140 *Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan*.
- Kommittédirektiv från Utbildningsdepartementet, Dir. 2022:11 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan*.
- Ekholm, Mats, Blossing, Ulf, Kåräng, Gösta, Lindvall, Kerstin & Scherp, Hans-Åke (red.), 2000. *Forskning om rektor: en forskningsöversikt*. Stockholm: Skolverket.
- Gustafsson, Lars, 1989. *Problemformuleringsprivilegiet: samhällsfilosofiska studier*. Stockholm: Norstedt.
- Hildebrand, Staffan, 1969. *Skola för demokrati*. Stockholm: Sveriges radio.
- Hultqvist, Elisabeth, Lindblad, Sverker & Popkewitz, Thomas S. (red.), 2018. *Critical Analyses of Educational Reforms in an Era of Transnational Governance*. Cham: Springer International Publishing.
- Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel, 2018. *Utmärkt ledarskap i skolan. Forskning om att leda för elevers målpuppfyllelse*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Håkansson, Carita, Leo, Ulf, Oudin, Anna, Arvidsson, Inger, Nilsson, Kerstin, Österberg, Kai & Persson, Roger, 2021. "Organizational and social work environment factors, occupational balance and no or negligible stress symptoms among Swedish principals – a cross sectional study", *BMC Public Health* 21(1), artikel-id 800.
- Jacobsson, Bengt & Svensson, Jenny, 2017. *Rektorer: om konsten att hantera motstridiga krav*. Lund: Studentlitteratur.

- Johansson, Olof & Nihlfors, Elisabet, 2014. "The Swedish Superintendent in the Policy Stream", *Leadership and Policy in Schools*, 13(4), s. 362–382.
- Johansson, Olof, Nihlfors, Elisabet, Jervik Steen, Linda & Karlsson, Sara, 2016. "Superintendents in Sweden: Structures, Cultural Relations and Leadership", s. 139–173 i Moos, Leif, Nihlfors, Elisabeth & Merok Paulsen, Jan. (red.), *Nordic Superintendents: Agents in a Broken Chain*. Cham: Springer International Publishing.
- Johansson, Olof & Svedberg, Lars (red.), 2020. *Att leda mot skolans mål: vägval och möjligheter*. 3. uppl. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Johansson, Olof (red.), 2011. *Rektor – en forskningsöversikt 2000–2010*. Vetenskapsrådets rapportserie 2011:16. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Johansson, Vicky, Lindgren, Lena & Montin, Stig, 2018. *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindblad, Sverker, 2018. "Education Governance by Results? On Communication in a Performative Turn in Swedish Education", s. 63–76 i Hultqvist, Elisabeth, Lindblad, Sverker & Popkewitz, Thomas S. (red.), *Critical Analyses of Educational Reforms in an Era of Transnational Governance*. Cham: Springer International Publishing.
- Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P., 2014. *Utbildningsreformer och politisk styrning*. 2. uppl. Stockholm: Liber.
- Lundquist, Lennart, 1997. *I demokratins tjänst: statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos: rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*. Stockholm: Fritze.
- Montin, Stig & Granberg, Mikael, 2021. *Moderna kommuner*. 5. uppl. Stockholm: Liber.
- Moos, Leif & Paulsen, Jan Merok (red.), 2014. *School boards in the governance process*. Cham: Springer International Publishing.
- Moos, Leif, Nihlfors, Elisabet & Paulsen, Jan Merok (red.), 2016. *Nordiska skolchefer: aktörer i en bruten kedja*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Nihlfors, Elisabet, 2003. *Skolchefen i skolans styrning och ledning*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet.
- Norqvist, Lars & Poromaa Isling, Pär, 2020. "Skolledarskap i Sverige: en forskningsöversikt 2014–2018", *Studies in Education* 40(2), s. 167–187.
- Nyhlen, Jon, 2021. "Förändring av granskning och utvärdering inom svensk skola. Om granskningens organisering, syfte och focus", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(2), s. 249–265.
- Persson, Roger, Leo, Ulf, Arvidsson, Inger, Håkansson, Carita, Nilsson, Kerstin & Österberg, Kai, 2021. "Prevalence of exhaustion symptoms and associations with school level, length of work experience and gender: a nationwide cross-sectional study of Swedish principals", *BMC Public Health* 21(1), s.1–13.
- Pierre, Jon, 2018. "Regeringen styr riket? Governanceproblematikens huvuddrag", s.147–162 i Dahlström, Carl (red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Lund: Studentlitteratur.
- Quennerstedt, Ann, 2007. "Kommunens ansvar och inflytande på skolområdet", i Pierre, Jon (red.), *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Rapp, Stephan, 2017. *Skolchefen och en utbildning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet*. Jönköping: Skolchefsinstitutet.
- Roos, Katarina, 2020. "Rektor och beslutsfattande", i Johansson, Olof & Svedberg, Lars (red.), *Att leda mot skolans mål: vägval och möjligheter*. 3. uppl. Malmö: Gleerups Utbildning AB.

- Skolverket, 2012. *Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet. Skolverkets allmänna råd med kommentarer*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket, 2021. *Skolverkets skolchefsutbildning. Måldokument 2021*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverkets Budgetunderlag 2022–2024*. Dokumentationsdatum: 2021-02-25, Diarienummer: 2020:1828. Stockholm: Skolverket.
- Svara, James H., 2006. "Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process – A Review of Themes and Issues in the Literature", *International Journal of Public Administration* 29(12), s. 953–976.
- Svedberg, Lars (red.), 2014. *Rektorn, skolchefen och resultaten: mellan profession och politik*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Svedberg, Lars, 2016. "Doing a Good Job as a Superintendent", *Nordic Studies in Education* 36(2), s. 125–140.
- Svedberg, Lars, 2019. *Pedagogiskt ledarskap och pedagogisk ledning: teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Uljens, Michael, 2021. *Att leda och organisera utbildning*. Lund: Studentlitteratur.
- van der Steen, Martijn, van Twist, Mark J.W. & Bressers, Daphne, 2018. "The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants", *Review of Public Personnel Administration* 38(4), s. 387–414.
- Ärlestig, Helene, Day, Christopher & Johansson, Olof (red.), 2016. *A Decade of Research on School Principals: Cases from 24 Countries*. Cham: Springer International Publishing.



# 2021 års kyrkoval – noteringar och funderingar

Sven Hort<sup>1</sup>

I min Faders hus äro många boningar.  
Johannes 14:2 (1917 års bibelövers.)

## Inledning: kyrkovalet år 2021

När dimman lättat över kyrktornen, krutröken skingrats i vapenhuset, vaccinationen varit framgångsrik och pandemin förhoppningsvis går mot sitt slut, torka, åska, skogsbränder, stormar, utsläpp och annat elände åter tagit kommandot över ljumma svenskars klimatkris, och upphovspersonen till dessa rader har blivit invald i församlingsfullmäktige och bevistat sitt första fullmäktigesammanträde – då är det dags för den deltagande observatören – forskaren tillika författaren – att ta ett steg tillbaka och efter förmåga skärskåda 2021 års kyrkoval.

Här följer en granskning av en tämligen dold, ändå i sin kortvarighet intensiv valkampanj i ljuset av ett samhälle och dess mänskliga beståndsdelar – unga globaliserade troende såväl som äldre nationellt otrogna – både i tid och rum och på flera nivåer ("boningar" heter för övrigt "rum" i 1981 års bibelöversättningen.). Sökarljuset, det tidsgeografiska begreppet rumstiden – helt centralt för denna framställning – hamnar på dels en 15 054 kvinnor och män stark församling med en kyrka mitt i byn belägen i en synnerligen urbaniserad omgivning med 35 000 folkbokförda. Dels bortåt tre tusen kyrkor i över tusen församlingar med närmare sex miljoner medlemmar – om något ett majoritets-samhälle i fäderneslandet, den månghundraåriga statskyrkan, sedan drygt två årtionden en frivilligorganisation. Av dessa sex ägde nästan fem rätten att rösta,

1 Två anonyma bedömare framförde värdefulla synpunkter på ett utkast till denna artikel. Fredrik Stiernstedt, lektor i medievetenskap, Södertörns högskola och tidigare kyrkorådsordförande i Skarpnäcks församling, hade också vänligheten att noggrant läsa och kommentera samma text.

som jämförelse hade runt åtta miljoner rösträtt i 2018 års riksdagsmannaval, medlemmar respektive medborgare.

Kyrkovalet med sina tre nivåer påminner påtagligt om ett vanligt politiskt val i Sverige med sina kommuner, regioner och riksdag, men är det ändå inte, långtifrån. Ingen annan organisation i det civila samhället har emellertid rikets lag i ryggen på samma sätt och kommer tillnärmelsevis upp i liknande medlemstal, å andra sidan är antalet som utträder varje år stort som en medelstor nationell organisation med frivilligt medlemskap. Till dessa siffror bör också fogas att drygt 40 000 barn genom dop årligen blir nya medlemmar, om än röstberättigade först med 16 års fördröjning. Detta i en folkkyrka i ett land där bortåt en fjärdedel av befolkningen har tämligen närallgiggande utländska – icke-lutherska – erfarenheter.

Till valet runt om i Sverige i september 2021: vad var det således för typ av manifestation av demokrati och folkstyre som här hamnat under lupp? Årets största? Folkkyrkans näst bästa valdeltagande efter skilsmässan stat/kyrka 2000 är det enkla svaret vilket nyanseras och problematiseras i denna rapport särskilt från Högalid på Södermalm i huvudstaden med en hel del inspel från resten av kyrkosverige: här utforskas jordiskt kyrkoval och lika förgänglig kyrkopolitik som materialitet, inte primärt tro och religiositet inom den luthersk-evangeliska menigheten. Fokus ligger på en enskild församling men det större kyrkorummet med sina grannskap lämnas heller inte åt sitt öde. Vad var det egentligen som hände i rum och tid med mänskliga samhällsvarelser när 900 753 kyrkotillhöriga svenskar utan större krusiduller och åthävor men med vissa inslag av både pukor och trumpeter tågade till valurnorna i september 2021? Några enkla svar bjuds inte på, som så ofta leder forskning om mänskligt handlande till fler och nya frågor än några definitiva svar. Med denna läsanvisning är det så dags att presentera resten av innehållet.

## Artikels struktur

Denna artikel består av åtta delar inklusive inledningen ovan och denna redogörelse för innehållet framöver (avsnitt 2). Tredje avsnittet tillhör också preludiet och rymmer temat rum, tid, rymd, individ och kollektiv (ett samhälle tecknat i termer av RTRIK) samt en tablå över hur dessa begrepp används framöver (avsnitt 3). Till denna fogas en redogörelse för det i detta fall mycket torftiga, för att inte säga ömkliga, forskningsläget. Där nämns också något om bakgrunden till denna studie på både mikro- och makronivå.

Därefter följer i fyra avsnitt (4-7) valet i församlingen. I fjärde avsnittet (4) presenteras valkretsen – församlingen Högalid i Stockholms stift – tidens lilla boning med sina sökande och troende (församlingens egen beteckning på sina nuvarande medlemmar) – samt mer eller mindre trofasta, betalande, medlemmar i det omgivande stadsmiljön, kulturkristna med en sekulär ordvändning.



Sedan är det dags för valprocessen (avsnitt fem) och i artikelns sjätte avsnitt själva valkampanjen på västra Södermalm i huvudstaden. Avslutningsvis i denna del av rapporten redovisas valdeltagandet och valresultaten – 2021 jämfört med 2017 – i denna valkrets (avsnitt sju).

I ett åttonde ”Slutord” följer några sammanfattande tankar kring val och politik så som de ter sig efter observationerna i parken runt domen samt en bevakning och granskning av symbolpolitikens högre sfärer, för att tala med statskunskapen. I frånvaro av surveyundersökningar vänds i detta sociologiska postludium blicken mot den större rumstiden och de tankerymder som omgett och omger svenska kyrkoval, särskilt 2021 års tämligen svala sensommarval, stundtals hett i tablåTV, sociala media och i papperstidningarna. I denna del redogörs kortfattat för valresultaten på stifts- och riksnivå, främst det senare, och jämförs också med grannförsamlingar med en likartad medlems- och befolkningsstruktur. Slutdiskussionen är ingen linjär, kronologiskt trendanalys. Syftet är således att genom det lilla få blick för något av det stora i majoritets-kulturens kyrkoval. Texten är av utforskande karaktär, inte hypotesprövande, materialstyrd snarare än teoristyrd (jfr Swedberg 2019). I mycket handlar artikeln, på samtida forskarjargong, om att ”göra kyrkoval” och att analytiskt återskapa detta görande.

## **RTRIK – en tankeram för observation och medforskande**

Först ett par ord om det insmugglade, mellersta r:et: rymd i betydelsen tankerymd som för att understryka att läsaren här möter en explorativ, flerdimensionell tankeram eller ett sätt att se samhället i historien och samtiden med alla dess kronologier (tid) och landskap (rum) för att inte tala om ideologier (inklusive religioner med sina apparater). Samhället som vetenskaplig tankefigur är bland annat inspirerad av samhällsvetare och sociologer som Norbert Elias och C Wright Mills ofta men inte alltid förmedlade av mer erfarna svenska kollegor (t ex Ahrne 2007, Bergryd 1987, Asplund 1983; också Collins 2010). Tankerymden åskådliggörs nedan i en enkel fyrfältstabel där begreppen rum, tid, (könade) individer och (könat) kollektiv utgör ramen vilken fylls med innehåll i efterföljande avsnitt om valet i Högalids församling och något lite också från resten av majoritetens kyrkosverige. De fyra begreppen skall inte tolkas alltför bokstavligt vilket tabellen nedan åskådliggör.

Helt klargörande är naturligtvis inte denna gestaltning av ett mänskligt majoritetssamhälle med otaliga minoriteter främst utanför men också inom kyrkan. Rumstiden är flerskiktad. Individerna är här i första hand väljare och röstberättigade bundna till jorden dels i församlingen, dels i hela Svenska kyrkan verksamma i ett territoriellt avgränsat när- respektive storsamhälle. Till det senare får stiftens räknas men de hamnar i stort utanför analysen. Efterhand

Tabell 1. Rumtid för kyrkovalet i Sverige 2021 lokalt och nationellt

	Individer	Kollektiv
<b>Rum</b>	(Ca 35 000 folkbokförda) 15 054 röstberättigade (16 år eller över) 4 725 röstande 407 ogiltigförklarade röster	Församling med kyrkofullmäktige med sex (6) deltagande nomineringsgrupper ("partier") inför kyrkovalet 2021
<b>Tid</b>	(10,5 miljoner svenskar) 4,9 miljoner röstberättigade, 900 753 röstande 16 179 ogiltigförklarade röster	Kyrka med drygt 1 000 församlingar, 13 stift, ca 600 nomineringsgrupper (2017); kyrkomöte med 13 nomineringsgrupper

Källa: Fritt efter Mills 1985 och Asplund 1983.

blir det mer tid än rum, mer kollektiv än individ. Empiriskt och formalistiskt tar tablån sin utgångspunkt i svensk lagstiftning, Lagen om Svenska kyrkan (1998:1591), vilken stipulerar att val till församlingar, stift och kyrkomötet skall hållas över hela det svenska territoriet och att "partier" skall vara verksamma som nomineringsgrupper (NG framöver) att välja mellan för de röstberättigade. De senare har således inte stora möjligheter att välja var de är medlemmar, folkbokföringsadress bestämmer församlings- och därmed stiftstillhörighet inom Svenska kyrkan (Claesson 2011). På sina ställen finns dock bara en enda gemensam lista såsom fallet var 2021 i Tyringe församling, före detta Finja församling, i Lunds stift (Persson u.a.; jfr Larsson, Drougge & Frid 2020).

Tablån får sålunda utgöra en förtätad startpunkt för de indelningar av det flerskiktade valet till församlingen, stift och kyrkomöten vilka sammantagna i september 2021 mötte en omvärld av mer eller mindre kritiska och/eller intresserade röster, människor såväl som företag (t ex papperstidningar med sina debatt- och ledarsidor), institutioner (exempelvis andra trossamfund) och icke-religiösa organisationer av ofta men inte alltid uttalat ateistiskt slag. Men i stort negligerades det av kommentariatet, relegerat till *Kyrkans Tidning*, *Dagen* och *Sändaren* – och darknet. Med sina närmare sex miljoner kyrkotillhöriga utgör Svenska kyrkan det närmaste rikets civila samhälle har av en organiserad majoritetskultur eller ideologisk statsapparat. Rummet är i första hand församlingen men också de högre makterna, i materiella termer stiftet och hela den Svenska kyrkan här genom valet till kyrkomötet, organisationens – folkkyrkans – högsta beslutande instans i frågor av världslig karaktär. Kyrkans episkopala ordning och teologiska kompetens i förhållande till lekmannaväldet berörs endast flyktigt och fragmentariskt i vad som följer (Bläder 2019; också Girmalm & Rosenius 2013 samt Eriksson m fl 2005). Gränssnittet andligt/världsligt ändå ingen enkel linje på kartan.

Till rummet hör också nomineringsgrupperna (NG) eller de aktörer, partier i dagligt tal, vilka tävlar om väljarnas gunst i kyrkovalet, några tämligen tystlåtet, andra förhållandevis högljutt. Över hela Sverige fanns från förra valet (2017)

totalt 605 NG eller partier representerade åtminstone någonstans i en av landets alla kyrkofullmäktige (församling/pastorat). På stiftsnivå och i rikets kyrkomöte betydligt färre, tillsammans runt tjugo stycken.

Tiden är 2021, valdagen den 19 september, förhandsröstning från måndagen den 6 september, nomineringar och andra förberedelser påbörjade under våren 2021, den främsta jämförelsepunkten kyrkovalet 2017. Denna text bygger förutom på forskarens egna observationer på plats – ett så kallat etnografiskt fältarbete med inslag av personliga intervjuer och flyktiga samtal med röstande, både kvinnor och män, unga och gamla – också på statistik sammanställd och offentliggjord av Svenska kyrkan samt kringmaterial producerat av apparaten, deltagande NG jämte andra intressenter, främst papperstidningar.

Forskningsläget kan på församlingnivå beskrivas som närmast obefintligt undantaget ett äldre bidrag (Strid 1998). Kyrkovalet är den svenska valforskningens bortglömda empiri, eller bortvalda – sekulariseringens post-kristna offer? I skriften *Nyckeln till Svenska kyrkan 2018* har dock Patrik Svensson på ett övergripande plan redovisat utfall i form av beskrivande statistik för kyrkovalet 2017 i hela riket. Liknande statistiska redogörelse finns från tidigare val efter skilsmässan år 2000. Om kyrkomötet och partipolitik finns en tämligen färsk historisk studie men den säger föga om den grundläggande nivån, valen till församlingarna runt om i Sverige, och utger sig heller inte för att göra så (Hansson 2018). Självfallet står ändå denna studie någorlunda stadigt på bland insiders välkända Googlescholars axlar. Den är baserad på tidigare forskning i den mån den finns alltifrån religionssociologen Bernt Gustafssons studier av svenskt fromhetsliv (summerad i Gustafsson 1975) över allmänsociologen Hans L Zetterbergs med fleras livsstilsstudier av aktiva i både Svenska kyrkan och frikyrkosverige (Zetterberg 1983 respektive 1979) och framåt till våra dagars expertkommentatorer och statsvetare. Inspiration har också hämtats utifrån (exempelvis Heikkilä & Heininen 2016).

Rent allmänt befinner sig samhällsvetenskapen inklusive humaniora i skärningspunkten mellan samhälle och vetenskap, mellan ideologi, vetande, kunskap och sanningssökande. Religionsvetenskaperna, till exempel, tycks heller inte på allvar ha intresserat sig för svenska kyrkovalet (jfr Thurfjäll 2020, 2015; Svanberg & Westerlund 2008; Brohed 2005). Statsvetare återkom emellertid gång efter annan i till exempel *Kyrkans Tidning* både före och efter 2021 års val. Forskningsläget är ändå synnerligen problematiskt. Så skrev på Facebook statsvetaren Marie Demker i samband med valet:

Jag noterar också påtagligt många av de som får kommentera kyrkovalet har en frikyrklig bakgrund (precis som jag själv) och det faktum att personen är ”religiös” tycks räcka för att reportern tror att personen har kompetens att ge en analys av valets centrala frågor. I flera fall har även företrädare för nomineringsgrupperna

fått ge svar på frågor där man uppenbart har ett partsintresse. Att vara partipolitiskt obunden (som POSK och ÖKA) innebär i detta sammanhang ingen opartiskhet – tvärtom faktiskt. En av de centrala frågorna rör just valsystemet och demokratins organisering i Svenska Kyrkan.

(MDs Facebook-sida översänt av MD i email till undertecknad). Citerat ur email till undertecknad vari hon också skriver att ”få akademiska forskare uttalat sig” inför eller omedelbart efter årets kyrkoval (2021-09-23; jfr Demker & Hagevi 2021).

Som deltagande observatör har jag naturligtvis försökt följa diverse goda råd och synpunkter i gängse metodologisk litteratur (Fangen 2005 och i Sellerberg & Fangen 2013; också Berner 2005). Metoden är långtifrån perfekt i sin närhet till ”det anekdotiska beviset”. Efter att något överraskande ha blivit tillfrågad att stå på en NG-lista och tackat ja, gjorde jag emellertid inget större väsen av min professionella bakgrund även om jag vände tillbaka och privat konsulterade både ny och gammal litteratur i ämnet (jfr Hort 2014; Berman 1987). Två typer av observationer rör det sig om: dels av röstande/väljare, dels av en NG eller ett parti aktivt i detta val i nämnda församling.

## Valkretsen

”Rösta för Guds skull i kyrkovalet” stod det i slutet av augusti 2021 på en stor affisch på den väl synliga anslagstavlan utmed Varvsgatan nedanför församlings dom. Det rör sig verkligen om en katedral med två rejäla torn, den enda i huvudstaden, som nyrenoverad skall stå klar och färdig till hundraårsjubileet 2023, en gång ritad av Ivar Tengbom. Den rättrogne ateisten vill kanske inte beskåda underverket men kan knappast helt undvika det om hen befinner sig i staden. Vanligtvis ser ögonvittnen kyrkobyggnaden tydligt från många håll där den ligger på sin kulle, särskilt påtaglig från den södra infarten till staden. Den skymts emellertid sedan våren 2021 av byggnadsställningar vilka under något år framöver kommer att bli flera. De senare berättar om ett stort åtagande från hela församlingens sida. Åtagandet är också ett vittnesbörd om ett stort tomrum i den kyrkopolitiska debatt som föregick själva valet den 19 september 2021: finansieringen av kulturarvet.

Först något om territoriet och historien: valkretsen, Högalids församling, med sina fyra valdistrikt och två vallokaler – förutom i kyrkans hus och i den en kilometer bort liggande Mariaskolan – är belägna på Södermalm i Stockholms innerstad där bortåt 35 000 människor bor. De är bosatta i hus vanligtvis byggda under 1900-talet eller i vissa fall i några förtätade områden under det nya millenniets första två årtionden, bostadspriserna numera bland de högsta

i staden. Mittemot kyrkan pågår den i skrivande stund stillastående, omstridda tillbyggnaden av kvarteret Plankan i Svenska Bostäders regi. Några större industrilokaler finns inte längre i området, däremot många ombyggda affärs- och kontorslokaler samt ett par större parker: Långholmen (tidigare fängelse med ett mindre båtvarv kvar), Reimersholme samt Tantolunden förutom parken runt Högalidskyrkan. Området omgärdas delvis av vatten – Årstaviken och kanalen utmed Långholmen – där ett antal båt- och idrottsklubbar har sina lokaler och sin verksamhet. Totalt var 15 054 boende i Högalid röstberättigade medlemmar i Svenska kyrkan 2021 inklusive några hundratal 16-17-åringar. De senare negligerades i stort under hela valprocessen inklusive själva kampanjen.

Västra Södermalm som helhet är ett drygt hundra år gammalt arbetarklassområde präglad av tidsbundna avlagringar från stadens tillväxt. Idag dominerar områdets arbetsplatser av Södersjukhuset både med helikopterlandningsbana på taket och en kyrka med diakoni insprängd bland operations- och väntsalrar. I området som helhet fanns en gång stora industrier – bryggerierna både borta/rivna och kvar/omvandlade (Münchenbryggeriet), Tobaksmonopolets byggnad står kvar på gränsen mellan församlingarna Maria Magdalena och Högalid – liksom många mindre verkstäder. Runt dem växte kvarter för kvarter det ena bostadsområdet efter det andra efter att småhusbebyggelsen rivits. Privata byggmästare dominerade före andra världskriget, sedan kom HSB och därefter de kommunala bostadsbolagen, främst Svenska Bostäder. Gentrifieringen i form av privata bostadsrättsföreningar är en sen företeelse men fortfarande är västra Södermalms – knivsöders – valdistrikt de rödaste på Söder även om de under 2000-talet fått en något mera rödgrön och till och med feministisk politisk nyans. Ett skyskrapliknande bostadsrättshus (18 våningar) blev till valet färdigt för inflyttning i kanten av det forna Tobaksmonopolets tomt.

Katedralen är belägen på en kulle i en park nära en av de gamla tullarna, Hornstull, och parken omges av Högalids-, Borgar-, Hornsbruks- och Varvsgatan – med fem-sex våningar höga bostadshus. I utkanten av parken finns också en större lekpark och gatuplanen runt parken består av olika affärslokaler alltifrån bibliotek och fastighetsmäklare till restauranger och caféer. I ena hörnan finns också ett av de större privata äldreboendena i Stockholm, Borgerskapets enkehus med eget kapell, samt en äldre så kallad malmgård. Den senare påminner om en svunnen tid då landsbygden på västra Södermalm tillhörde Maria Magdalena församling vars kyrkobyggnad går tillbaka till 1700-talet. Undantaget Frälsningsarmén på Hornsgatan rymmer idag denna del av det postmoderna Södermalm inte några omisskännliga frikyrkolokaler, moskéer eller synagogor.

I anslutning till katedralen finns också en vackert utformad (modernistiskt) kolumbarium. På motsatta sidan har Svenska kyrkan sina separata arbets-, kontors- och samlingslokaler i nära anslutning till den stora kyrkobyggnaden. Under den stora ombyggnaden fungerar en större samlingslokal som kyrkorum

tillika vallokal 19 september. Här drivs bland annat café, körsång och öppen förskola samt konfirmationsundervisning för ungdomar: ett drygt tiotal personer arbetar för kyrkan, präster, diakoner, församlingspedagoger, kommunikatörer och vaktmästare. Den dagliga verksamheten leds av en kyrkoherde. "Församlingens grundläggande uppgift är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission" heter det i kyrkolagen (1998:1591 §4). Verksamheten under 2020 och långt in på 2021 präglades förstas av pandemin (Högalid 2020a-b). "År 2020 liknar inget annat år i modern historia", all verksamhet utom konfirmationsundervisningen var i stort inställd (Högalid 2020a:5-6).

I kyrkolagen (1998:1591) stadgas att Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka som verkar i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete, främst präster och diakoner. Kyrkofullmäktige väljs av folkbokförda medlemmar i allmänna val vart fjärde år – året före ordinarie riksdagsval – samtidigt som val till stiftsfullmäktige och det nationella kyrkomötet äger rum. Därefter tillsätts på lokal nivå ett kyrkoråd (Kyrkoordningen 2020). I Högalids församling består kyrkofullmäktige av 25 ledamöter varav två platser stod tomma efter valet 2017 på grund av att en lista (Miljöpartiets) inte bestod av tillräckligt många personnamn i förhållande till väljarnas röster.

2021 liksom 2017 ställde sex NG upp i Högalids församling. Församlingen är lite ovanlig på det viset att bara NG knutna till eller närstående de traditionella politiska partierna – de närstående benämns hybridpartier – ställde upp i valen 2021 och 2017. Inga så kallade opolitiska nomineringsgrupper – på nationell nivå POSK, FK eller ÖKA – finns eller har funnits att rösta på i församlingsvalet (däremot fanns deras valsedlar tillgängliga i vallokalen för stifts- och kyrkomötesvalen). Nedan anges inom parentes både förkortningar och antal platser i fullmäktige under den gångna mandatperioden (2017-21): Arbetarepartiet Socialdemokraterna (15 mandat), Borgerligt alternativ (BA 3), Fria liberaler i Svenska kyrkan (FISK 2), Kristdemokrater i Svenska kyrkan (KDiSK 1) samt Miljöpartister i Svenska Kyrkan (MPSKDG 1) och Sverigedemokraterna (SD 1). Centerpartiet kandiderade inte 2017, MP ej 2021. Se vidare tabell 2 nedan.

Kyrkofullmäktige sammanträder vanligtvis två gånger om året. Kyrkorådet utövar det löpande folkliga inflytandet och utgör församlingens styrelse i enlighet med en lokal instruktion samt den av Kyrkomötet fastställda Kyrkoordningen och dess bestämmelser. Till exempel utsåg Kyrkorådet en valnämnd att leda det praktiska arbetet kring valet (se nedan avsnitt sex-sju). Den gångna mandatperioden leddes rådet i Högalids församling av en ordförande från det största partiet (S) och med en vice ordförande från det näst största (BA). Fullmäktiges ordförande däremot kom från BA – i praktiken Moderaterna – vilket i efterhand motiverades av arbetet inför beslutet om kyrkans stängning och renovering.

Kyrkoherden deltar i fullmäktiges möten och är självskriven ledamot i kyrkorådet där en anställd kommunikatör fungerar som dess sekreterare. Rådet

har nio ledamöter (inklusive herden) och lika många suppleanter vilka mestadels men inte alltid rekryteras ur fullmäktige. Det sammanträder normalt nio gånger om året, 2020 elva (Högalid 2020a:37). Numera är det kyrkorådet som anställer kyrkoherden och utövar arbetsgivaransvaret i samverkan med denna. Herden är tämligen ny på sin post men har verkat länge i församlingen som har ytterligare fyra anställda diakoner, två kyrkomusiker, tre församlingspedagoger, två kommunikatörer, fyra präster och två vaktmästare samt ett antal volontärer eller, med en äldre terminologi, lekmän vilka på fritiden bistår i det diakonala och övriga kyrkliga arbetet (Högalid 2020b).

## Valprocessen

Först representanterna, eller representanten, sedan väljarna.

Vem ställer upp i ett svenskt kyrkoval? Inför 2021 års kyrkoval förberedde under våren de olika NG sina listor och registrerade dem i vederbörlig ordning. Själv kontaktades jag i februari 2021 av en granne som dessförinnan hade tillfrågat en närstående om hen ville stå på partiets lista till kyrkofullmäktige. Då den närstående inte var valbar (ej medlem i Svenska kyrkan och ej villig att inträda) lät hen frågan gå vidare till en som trofast betalt avgiften – under-tecknad. Visserligen novis i kyrkopolitiska sammanhang och utan tillhörighet till den aktuella nomineringsgruppen – partiet med stort S – svarade jag ändå Ja. Någorlunda insatt i åtminstone delar av diakonin och mer aktuellt ”kyrko-ekonomi” efter att just ha författat ett bidrag till en bok om administrationen av döden (Björnsson & Rombach 2022). Därtill fanns kunskap om att domen var stängd och under ombyggnad om än okunnig om förmodad kostnad och finansieringsformer. Tyngre kors än så hade nog burits av Eva och Adams efterföljare på denna jord.

NG:s inre liv var dock inte helt enkelt att förstå för en ny lärjunge, trots viss turlig inläsning (Bengtsson 2020). En konsekvens av beslutet var nämligen att jag också blev partimedlem i vad man med ett engelskt uttryck kallar det nationella partiet eller det naturliga regeringspartiet: Arbetarpartiet (S) som styrt och ställt i landet under merparten av folkväldets hundra år, ett minne blott för den yngre generationen? I mars fattade den lokala partiavdelningen sitt beslut utan min närvaro men med mitt godkännande och jag fördes upp på valbar plats som nummer åtta på listan. Efter att beslutet fattats fick jag med min namnteckning bevittna min önskan att ställa upp samt underteckna en lojalitetsförklaring gentemot partiet – ett sätt att förhindra avhopp av potentiella (självupptagna) autofiktionalister och andra samvetslösa rättshaverister och visseblåsare? Själv avslutade jag dessa förberedelser med att fråga den lokala partiordföranden om tillåtelse att bedriva en egen personvalskampanj. Vilket var OK, enligt den lokala partiledaren, lite förvånande i mina ögon med tanke på det stora partiets inte odelat positiva hållning till att kryssa på



valsedeln och därmed ignorera vad som fastställts i demokratisk ordning inom partiorganisationen.

Efter dessa inledande kontakter var snart våren slut och sommarstiltje inträdde i stort (utanför kyrkan hände som bekant märkliga och minnesvärda saker i politiken runt midsommar 2021). Församlingen hörde dock av sig mot slutet av våren med ett odaterat brev vari kyrkoherden och kyrkorådets ordförande bekräftade att jag var kandidat i 2021 års val. Med brevet följde också församlingens årsredovisning, verksamhetsberättelse, församlingsinstruktion samt ”en nyligen framtagen folder” om kyrkans uppdrag och församlingens historia (Högalid 2020 a-c respektive Högalid 2021). Kyrkoherden inledde verksamhetsberättelsen, längre fram kom kyrkorådets ordförande till tals. Den nya foldern förkunnade myndigt att ”beslut ska fattas på hela församlingens vägnar och det är ett stort och betydelsefullt uppdrag, Så har det varit genom kyrkans hela historia, och så är det nu” (2021:3).

## Valkampanjen

Sommaren över och tre veckor före valet hade tre av fyra församlingar på Södermalm samlat sig till ett färgglatt kortbrev till samtliga sina röstberättigade väljare med texten ”För fyra år sedan var Södermalm bäst i landet med högst valdeltagande i kyrkovalet. Nu gör vi det igen. Rösta!” En sanning med modifikation, i mycket små församlingar på ett litet antal ställen i landet är valdeltagandet ännu högre än i valen på Södermalm, mer av en sockenstämma än ett val. Någon dag senare anlände röstkortet från Uppsala där röstlängden för samtliga Sveriges församlingar och stift togs ut i vederbörlig ordning 37 dagar före valet (Kyrkans Tidning nr 24:4).

Hur spreds då ordet? Någon personvalskampanj blev det aldrig för egen del utan koncentration på rollen som följeforskare och deltagande observatör. En valdagbok för perioden mitten av augusti och en dryg månad framåt initierades och av den framgår som en första notering ett större möte med (s)-gruppen onsdagen den 18 augusti med cirka 125 kandidater i hela Stockholmsområdet. Mötet leddes av Vanja Lundby-Wedin, före detta LO-ordförande, och sedan 2014 den nationella kyrkostyrelsens förste vice ordförande (ärkebiskopen självskrivna ordförande). Med benäget bistånd av en ombudsman och regional valkampanjledare samt av Olle Burell, ett före detta borgarråd i Stockholm, nu förstananamn på stiftsfullmäktigelistan samt kandidat i grannförsamlingen Maria Magdalena, ledde Lundby-Wedin mötet. Av sidoorganisationerna var även ungdomsförbundet med på ett hörn med en kandidat från Vantörs församling, den enda SSU-aren denna kväll vad jag kunde förstå. Däremot fanns ingen som sade sig representera Kvinnoförbundet, kanske inte heller någon annan sidoorganisation? En före detta arbetskamrat som ställde upp i en församling norr om Slussen hade loggat in men i övrigt var de flesta namnen på skärmen



okända för mig. Ett par av mina nyblivna kollegor på församlingslistan noterade jag också bland de närvarande inklusive kyrkorådets ordförande i Högalid. Var och en satt isolerad på sin kammare. Lite pep-talk inför valkampanjen. Mötet gav ingen mersmak även om nyfikenheten fanns kvar, men så utspelade det sig också på Zoom, för att kort summera initiations- eller övergångsriten.

En knapp vecka senare hölls ett andra möte på Zoom, denna gång med den lokala parti- eller nomineringsgruppen i församlingen. Av 23 personer på listan hade något mer än hälften hörsammat kallelsen. Mina problem med det digitala nätverket gjorde att jag bjöd in mig till grannen som rekryterat mig (och som stod näst längst ner på listan, nr 22). Även om det hela utspelade sig på Zoom kändes det för egen del betydligt mera personligt då samtliga deltagare med namn fanns på dataskärmen. Tidigt under mötet gjorde jag ett kort inspel om vikten av att nå ut till de unga väljarna (främst 16-17 åringar med rösträtt) vilket uppskattades kommenterades av kampanjledaren. Grupp- ledaren tillika kyrkorådets ordförande hade dessförinnan inlett varefter partiets kampanjledare i församlingen, nummer tre på listan, tog över och redogjorde för spridningen av information och mobiliseringen inför valet. En annons i lokaltidningen uppfattade jag vara på gång, saknade för egen del en annons i Situation Stockholm men sa inget om detta under mötets gång. Telefonkedja planerades annars berörde mycket av informationen mig icke (tillhör nämligen varken Facebook, Instagram eller Twitter). I stället erbjöd jag mig att ta hand om några av de foldrar som tryckts upp och efter mötets slut besökte jag rent fysiskt kampanjledaren i hans bostad några kvarter bort och gick hem med en rejäl bunt för vidare distribution.

(S)-foldern var ett mindre valprogram och inleddes med "En kyrka för alla".

Folkkyrkotanken är vägledande samtidigt som broschyren inledningsvis kortfattat redogjorde för renoveringsbeslutet och förhoppningen om att kyrkan skall stå färdig att ta emot sina besökare igen jubileumsåret 2023. Kyrkan beskrivs som en "kulturhistorisk juvel". Därpå följde ett stycke riktat mot "reaktionära inslag i kyrkan": nolltolerans vad gäller homofobi, främlingsfientlighet och kvinnoprästmotstånd samt respekt för andra trossamfund och religioner. Det samkönade äktenskapet sades vara en självklarhet och i tio punkter sammanfattade (S) i Högalid sitt budskap som inleds med att NG vill (1) "skapa gemenskap bland Högalidsborna och (2) "utöka kyrkans sociala arbete. Samarbete med skola och polis".

Nådde då foldern fram? Så värst mycket kontakt med väljarna och invånarna i min församling ledde nog inte mitt initiativ till för egen del. Den sociala responsiviteten uteblev i det stora hela, om man undantar de nattliga sabotörerna. Partiet hade utfärdat "order om" att inga flygblad skulle delas ut direkt till förbipasseranden på grund av smittriskan (covid-19). Foldrarna valde jag att sätta upp på allmänna anslagstavlor i området. Fyra sådana fanns i min närhet, två på vad som formellt är stadens anslagstavlor. Därtill två andra som också

tillhörde staden och betraktas som allmänt tillgängliga (de senare belägna vid entrén till en större idrottsplats). Med häftpistol och tejp gick jag till verket helgen före förhandsröstningens start. Det dröjde inte länge förrän den ena efter den andra foldern revs ner och var borta från anslagstavlor. Till min förvåning var det just på de renodlat allmänna anslagstavlor som foldrarna råkade värst ut medan idrottsplatsens anslagstavlor var mindre utsatta för förödelse.

Näväl, jag beslöt mig för att vara ihärdig och klistrade upp en ny så fort en affisch rivits ner. Det blev till att affischera nästan varje kväll under dryga två veckors tid. Efter idogt promenerande i hela området hittade jag ytterligare några anslagstavlor där jag kunde sätta upp ännu ett antal foldrar. Nu fanns flera kvar ett bra tag efteråt, en av dem hängde uppe så sent som fem dagar efter avslutande valsöndag. Mot slutet av valkampanjen hade också en konkurrerande NG fått upp sina valaffischer, de flesta i närheten av tunnelbanan eller idrottsplatsen, några ordentligt upphängda på lyktstolpar. De sista satt kvar så sent som i månadsskiftet september/oktober, relationerna mellan NG anständig.

Under de två veckor förhandsröstning pågick försökte jag följa valet runt vallokalen vid församlingskontoret bredvid kyrkan och småprata med förbipasserande. En observationsstudie genomfördes på egen hand i parken runt kyrkan, flyktiga möten med förbipasserande såväl som något längre samtal med mer talföra, sammanlagt ett femtiotal meningsutbyten, enskilt och ibland med par, både män och kvinnor, något fler äldre än yngre, inga 16-17-åringar. Människor anlände från klockan två på eftermiddagen då vallokalen öppnade fram till klockan åtta då den stängde. Sammanlagt sex av tio dagar kunde jag följa förhandsröstningen vid någon tidpunkt på eftermiddagen, vanligtvis en timma eller två, vid något tillfälle tre. Människor kom och gick, tillräckligt många för att det ibland blev en mindre kö utanför rummet där valsedlar fanns tillgängliga. En i taget fick komma in i själva rummet med både valbås och valförrättare vid sina bord och med en hemlig låda för varje nivå (församlingen, stiftet och kyrkomötet). Allt såg ut att skötas på bästa sätt, inga oegentligheter rapporterades även om inga vallokalsobservatörer fanns på plats.

Utanför vallokalen, i parken och på gatorna runt katedralen uppträdde jag som flanör med intresse av att byta ett ord eller två med förbipasserade, vanligtvis väljare på väg in, ibland ut efter fullgjord plikt. Ingen människa var direkt avvisade, tvärtom tillmötesgående. Frågestunden blev vanligtvis kort – svar på frågan varför röstade Du? – men ibland ville någon lägga ut texten. Enstaka människor prisade diakonernas uppsökande verksamhet och stöd i svåra situationer för egen del eller till utsatta vänner och bekanta. Även asylsökande, flyktingmotagade och stöd till papperslösa kom på tal. Med lite olika ord uttryckte de svarande en vilja att stötta församlingen och sin kyrka, ombyggnaden återkom med jämna mellanrum som ett skäl till att besöka vallokalen, stoltheten över katedralen påtagligt stor. Många gjorde gällande att de länge tillhört församlingen och hade sina nära och kära i kolumbariet.

Andra sjöng, hade deltagit eller funderade på att delta i någon av kyrkans körer, någon talade uppskattande om kyrkans musikaftnar. Flera hade varit med sina barn på öppna förskolan. Någon nämnde de gratis, öppna föreläsningar med inbjudna gäster kyrkan ordnat på vardagskvällar åren före pandemin, och såg fram emot höstens sammankomster (på programmet stod så olika talare som Görel Fred, Sven-Eric Liedman och Björn Wiman; fullsatt när Liedman talade över temat skolval och privatskolor en bit in i oktober).

Men ingen angav söndagsverksamheten – Gudstjänsten – som skäl för att gå och rösta. Togs den för given? Kanske. Ej heller röstade de för att ”mota Olle” (SD och detta år även AfS), ett skäl som hördes i offentligheten. Än mer slående var att inte en enda människa knöt an till de frågor som upptog den valdebatt som förekom i media och sociala media: bort med partipolitiken från kyrkovalet, de partipolitiskt obundna NG:s gemensamma slogan på debattsidor, i TablåTV och förmodligen också i sociala media. De mer kontroversiella ämnenas frånvaro i snabbsvaren till observatören kan spegla kristofobins starka genomslag i de korta mötena alternativt en ovilja att omedelbart ge sig in i en mer partipolitisk kontrovers.

Annorlunda var emellertid den kombinerade rollen som deltagande observatör och partiaktivist. Två lördagar i rad före valet organiserade partiet/NG torgmöten. Mellan klockan elva och tre var ett antal kandidater ändå sysselsatta med att på armlängds avstånd dela ut foldrar vid Hornstulls tunnelbanestation. Det var första gången jag kom i kontakt med (S) övriga kandidater (med undantag för grannen och valledaren), dittills hade all kontakt skett på nätet. På grund av pandemin hade som nämnts order utgått ovanifrån att inte lämna ut valfoldern ”hand i hand”. Två timmar under två lördagar stod jag utanför tunnelbaneutgången. Första lördagen utan att egentligen få kontakt med några väljare. Lördagen före den avslutande valsöndagen var intresset desto större hos allt från unga till gamla, såväl sympatisörer (”var ligger vallokalen?”) som arga röster (”för lite om Gud” i foldern och på nätet).

Första lördagen på väg till det egna passet hade jag stött på andra valarbetare: dels på ett torg i utkanten av området som visade sig tillhöra ett av valdistrikten, dels utanför en annan tunnelbaneutgång: BA med foldern ”Rösta på Borgerligt alternativ – för en folk(ligare) kyrka”. Denna folders andra och tredje sida visade sig vara gemensam för tre av fyra Södermalmsförsamlingar. På sidan tre kunde den intresserade läsa att ”kristen tro blir synlig i omtanke om medmänniskan”. Detta var nog det närmaste jag såg en yttring av gudstjänstfolket under valkampanjen (undantaget den unga, arga rösten ovan vid nedgången till Hornstulls tunnelbanestation). Andra lördagen såg jag inte till några aktivister från andra NG. Någon valedelsutdelning ägde heller inte rum på valdagen i Högalids församling från någon NG:s sida.

Den lokala valkampanjen togs sig också andra uttryck men då i ett något större sammanhang. I lokaltidningen *Södermalmsnytt* två veckor och veckan

före valet annonserade såväl kyrkan som de kyrkopolitiska NG. *Södermalmsnytt* för perioden 4-10 september innehöll annonser för BA med en bild på Kristina Axén Olin, Svenska kyrkan på Södermalm (två helsidor), ytterligare helsidesannonser för Maria församling och Högalids församling, Stockholms domkyrkoförsamling (kvartssida) samt tre "åttondelssidor" med annonser för KDiSK, FISK (med en emailadress till namngiven företrädare) och POSK. Veckan därpå - 11-17 september - återkom Svenska Kyrkan på Södermalm med två helsidesannonser. Därtill hade VISK en "åttondelsannons" medan BA, FISK, POSK och KDiSK återkom i i samma nummer i ungefär samma format. I detta nummer fanns också en regelrätt artikel författad av tidningens journalist Michael Toll med rubriken "Generalen: Därför ska du rösta i kyrkovalet" med bild på Anki Bondesson ansvarig på kyrkokansliet i Uppsala. Direkt efter valet inflöt inte någon artikel i *Södermalmsnytt* men i numret därpå - 25 september-1 oktober - redogjorde Johan Thornton för valresultatet i Stockholms stift under rubriken "Vänstern ökade mest i kyrkovalet". Texten kompletterades med en tabell som presenterade resultatet i stiftet, däremot inget om utgången i de enskilda södermalmsförsamlingarna.

## Valresultat 2021/2017

I praktiken var valet över vid valsöndagens slut, stämmningsläget lugnt avvaktande, inga opinionsundersökningar hade förebådat resultatet. Församlingens kyrkoråd hade utsett en valnämnd som tillsammans med anställda i församlingen svarade för det praktiska arbetet under förhandsröstningen och i de fyra valdistriktens vallokaler på valdagen. Församlingens valledare - valnämndens ordförande - förklarade sig tidigt nöjd med deltagandet i förhandsröstningen. På valdagen var det emellanåt köer in i vallokalerna. Sammanlagt avgavs 4 725 röster eller ett valdeltagande om 31,4 procent (totalt 15 054 röstberättigade) varav 4 318 var giltiga. 407 röster ogiltigförklarades, eller uppseendeväckande knappa nio procent av totala antalet avgivna röster, nästan en tredubbling jämfört med 2017. Sammantaget utgör den senare konstellationen - de ogiltigförklarade - den tredje största 2021, bara något mindre än BA (476 röster), närmare hundra röster fler än nykomlingen Centerpartiet. Frånvaron av lokala listor för Miljöpartiet och VISK, kanske också de oberoende, är rimligen orsaken till de många ogiltiga rösterna. Precis som i landet i övrigt sjönk valdeltagandet med knappt två procent i förhållande till 2017 års val då valdeltagandet steg mycket påtagligt jämfört med tidigare val (19 procent i Högalid 2013).

Liksom 2017 stod 25 platser på spel i valet till fullmäktige i september 2021 och fördelades på de sex NG som ställt upp i valet (se tabell 2 nedan). Antalet kandidater varierade påtagligt mellan de olika valsedlarna. På listan för Arbetarepartiet Socialdemokraterna stod 23 personer, det Moderaterna närstående Borgerligt alternativ (BA) fem personer på listan, Centerpartiet två, Fria

Tabell 2. Kyrkovalet i Högalids församling 2021 och 2017

Nomineringsgrupper	2021		2017	
	Mandat	Procent	Mandat	Procent
Arbetarepartiet Socialdemokraterna (S)	17	68,2	15	58,7
Borgerligt Alternativ (BA)	3	11,0	3	12,3
Centerpartiet (C)	2	7,3	-	-
Fria Liberaler i Svenska kyrkan (FISK)	1	5,6	2	8,8
Kristdemokrater i Svenska Kyrkan (KDiSK)	1	3,2	1	4,1
Sverigedemokraterna (SD)	1	4,8	2	5,6

Not. I 2017 års val erhöj Miljöpartiet de Gröna röster motsvarande tre mandat. Någon längre lista med namn fanns dock inte och endast en person kom att representera denna NG under mandatperioden 2017-2021.

Källa: Svenska Kyrkan, slutgiltig röstsammanräkning.

liberaler i Svenska kyrkan (FISK) tre, Kristdemokrater i Svenska kyrkan fem och avslutningsvis Sverigedemokraterna två. En preliminär slutsats man kan dra av ovanstående är att detta val illustrerar en generell svårighet att rekrytera kandidater till fullmäktigelistorna. Också stora och etablerade NG har problem med att fylla sina kvoter, det var enkelt för en pinfärsk partimedlem att hamna på valbar plats.

För Centerpartiet, som inte ställde upp i 2017 års val, blev det full pott: två kandidater på listan, två mandat på 313 röster eller dryga sju procent av de giltiga rösterna (men således inga suppleanter vid ordinarie ledamöters förfall). Störst framgång därefter, får man nog säga, hade (S): 68,2 procent genom de 2 943 röster partiet erhöj. Det innebär att 17 av gruppens 23 kandidater tillhör kyrkofullmäktige från och med 1 januari 2022. BA blev näst största partier med 476 röster. FISK, KD och SD erhöj vardera ett mandat (se tabell 2 ovan). För samtliga partier utom förstas Centern gäller att de fick färre röster än i 2017 års val. Detta besked kom redan vid den preliminära röstsammanräkningen omedelbart efter det att vallokalerna stängts. Vid det officiella tillkännagivandet av resultatet en dryg månad efter valet hade inte relationerna mellan partierna förändrats.

För Arbetarpartiet Socialdemokraternas del är procentsiffran anmärkningsvärd: ingen församling i hela landet har procentuellt sett fler (s)-röstande, endast Vällingby församling, Olof Palmes gamla, kommer i närheten med sina 66 procent. Där var å andra sidan valdeltagandet betydligt lägre eller 2 327 röstande av 12 023 röstberättigade (20 procent) något över riksgenomsnittet. Varken i Högalid eller Vällingby hade (S) emellertid någon konkurrens av VISK eller Miljöpartiet De Gröna – eller någon annan tänkbar center-vänstergruppering. (Centerpartiet undantaget i Högalid. I Vällingby ställde enbart BA, KD och SD upp förutom S).

## Slutord

Förutom att närmare beskriva relationen dels mellan väljare och valinstitutionen – kyrkovalet – i en avgränsad om än i vissa avseenden extrem valkrets, dels inom en NG och från denna ut mot väljarna, har ambitionen varit att från den enskilda valkretsen också blicka ut mot hela valet, valkampanjen och dess deltagande NG i stort, det nationella kyrkovalet. En knapp miljon svenskar tog sig tid att rösta i ett val som handlade om mer än den enskilda församlingens väl och ve men som trots de många deltagarna hade svårt att tränga igenom i offentligheten. Denna redogörelse för observationer och statistik för kyrkovalet 2021 utgår från en församling som på flera sätt är annorlunda än riksgenomsnittet i den mån en sådan församling på ett försvarbart sätt kan abstrakt konstrueras. Resultaten kan ändå jämföras i förhållande till rikssnittet – utfall i landet som helhet – eller det samlade valresultatet som ger utslag i rikskyrkomötets sammansättning. Först en jämförelse med grannförsamlingarna på Södermalm, sedan via en valkrets utanför tullarna vidare till Uppsala och kyrkomötet.

Högalid mäter också ut sig från mängden genom sitt höga valdeltagande även om detta konstaterande inte gäller grannförsamlingarna på Södermalm vars valdeltagande ligger på samma nivå. Däremot är antalet ogiltigförklarade röster helt annorlunda i de tre andra valkretsarna eller där tämligen nära rikssnittet. Denna skillnad får nog sökas i att någon kyrkopolitisk jordbävning (ännu) inte ägt rum i Högalid utan (S) fortsätter oförtrutet som den överlägset största NG. Jämfört med de närbelägna södermalmsförsamlingarna ser det politiska mönstret rätt olika ut: i Maria Magdalena ställde VISK men inte FISK och KD upp, ej heller någon oberoende NG. (S) förblev störst men minskade till 40 procent ned från 46. VISK upp med åtta procent till 28, även BA minskade, från 26 2017 till 20 procent; C åtta procent och SD ungefär samma resultat som i Högalid (fem procent). Valdeltagandet gick ner drygt en halv procent och landade på 33,5 %, högst på Södermalm.

Också i Katarina och Sofia, där valdeltagandet minskade något men ändå låg runt 30 procent, gick (S) ned från 45 respektive 49 till 36 respektive 35 procent medan VISK procentuellt i Katarina ökade från 19 till 28 procent. I Sofia kom VISK från ingenstans och erhöll 18 procent. I Katarina med sitt långt bortom Södermalm omvittnat aktiva gudstjänstliv – Katarinamässan på söndagar mest välbesökt i hela landet – finns från och med 2021 också partipolitiskt obundna POSK vilket erhöll sjutton procent. I denna församling nästan halverades C, nu sex procent, medan BA och SD stod tämligen stilla runt åtta respektive sex procent. Sofia församling är den enda på Södermalm där ett renodlat lokal NG är representerat i fullmäktige: Kyrka för Dig nu med tre procent av väljar-sympatierna efter att 2017 och 2013 ha haft sex respektive elva procent. I Sofia är POSK den tredje största NG med sjutton procent, en uppgång från tretton, men en tillbakagång i så motto att det blev näst störst fullmäktigegruppen vid

debuten 2013 (men då fanns inte VISK som valmöjlighet). POSK snabba fram-marsch i Katarina och Sofia tyder på att de partipolitiskt oberoende på sikt kan nå framgångar också i Högalid och Maria.

Sofia undantaget är södermalmsförsamlingarna sålunda atypiska i frånva-ron av renodlat lokala NG. Men runt om i landet finns det närmare 600 NG utan partipolitisk förankring. I en del församlingar finns det flera lokala NG och på några håll har de konkurrerat ut både traditionella NG och hybrider. Men till stiftsnivå har de knappast nått även om det finns enstaka stift där en ”regional” NG vuxit sig stark och i fallet Visby till och med blivit representerat i kyrko-mötet. Liksom lokalpartier på sina ställen kan också hybridpartierna skaka om det nuvarande systemet som när det sjösattes 2001 starkt påminde om de vanliga politiska valens väljaralternativ. Men medan lokalpartier svårigen kan skaka om hela systemet med sitt nuvarande regelverk skulle väljarrörligheten tillsammans med en kombination av oberoende och hybrider kunna både störa och störta det nuvarande lekmannaväldets grundpelare (S) och C.

Resultatet i Skarpnäcks församling söder om söder med högst valdeltaga-nde i stiftet och få ogiltiga valsedlar är en tankeställare för både forskare och kyrkopolitiker: 2021 kom VISK ”från ingenting” och blev största parti med 34 procent, (S) nästan halverade (till 32 procent) och även POSK nu med fem-ton procent gick påtagligt tillbaka (21 procent 2017). Inget fel på rörligheten i väljarkåren i denna församling där valdeltagandet steg med en procent till 34 och där de ogiltiga rösterna var få. Som helhet är rumstiden annorlunda i denna del av huvudstaden vilket den också är i andra delar av Sverige men då i andra, ”lokala” avseenden som delvis redan framgått. Av det nationella kyrkomötets tretton NG är det i få församlingar ens en majoritet är närvarande i kyrkofullmäktige.

I absoluta tal ser det rimligt nog annorlunda ut på olika håll i landet men så varierar också både befolkningsstruktur och församlingsstorleken. Landet är större än så och Stockholms stifts norra förorter tämligen olika de södra. Ser vi till valresultatet för hela Sverige är skillnaderna uppenbara: förutom de i Högalid aktiva partierna återfinns på kyrkomötet ytterligare sju NG varav två är helt nya för året: Himmel och Jord (HOJ) samt Alternativ för Sverige (AfS). Nykomlingarna är också de minsta NG med representation på kyrkomötet och återfinns bara i några få stiftsfullmäktige (Luleå och Växjö respektive Göteborg och Stockholm). Det samlade valresultatet för hela riket skiljer sig också påtagligt från församlingen på Södermalm. (S) är visserligen störst också på kyrkomötet med sina 27,5 procent vilket är ett intet mot de 68 procenten i Högalid. På andra plats nationellt placerar sig en partipolitiskt oberoende NG: POSK med 19,3 procent. Sammantagna är emellertid de tre partipolitiskt oberoende grupperna – dvs. POSK, Öppen kyrka (ÖKA) och Frimodig kyrka (FK) – med sina drygt 28 procent större än (S). Tabell 3 redovisar resultatet på nationell nivå 2021 i jämförelsen med 2017.

Tabell 3. Valresultatet i riket och mandatfördelningen på Kyrkomötet 2021-2017

Nomineringsgrupper	2021		2017	
	Mandat	Procent	Mandat	Procent
Arbetarepartiet (S)	70	27,5	76	30,3
Partipolitiskt Obundna i Svenska kyrkan /POSK)	47	19,3	43	17,1
Centerpartiet (C)	30	10,9	34	13,7
Borgerligt Alternativ BA	20	8,0	22	8,8
Sverigedemokraterna (SD)	19	7,8	24	9,3
Vänstern i Svenska Kyrkan (VISK)	19	7,6	9	3,8
Öppen kyrka, en kyrka för alla (ÖKA)	13	5,5	11	4,2
Frimodig kyrka	8	3,5	10	4,0
Miljöpartister i Svenska Kyrkan (MPSKDG)	8	3,3	6	2,4
Kristdemokrater i Svenska kyrkan	7	2,7	7	3,0
Fria Liberaler i Svenska Kyrkan (FISK)	4	1,6	7	2,9
Alternativ för Sverige	3	1,3	-	-
Himmel och Jord (HOJ)	1	0,6	-	-

Källa: Svenska kyrkan, Slutgiltigt resultat för kyrkovalet 2021.

Nomineringsgrupperna agerade också i det offentliga samtalet, på sociala media och i TablåTV. Här stod helt andra frågor i fokus: kyrkans skogsägande och skötsel av denna, partipolitikens inblandning i kyrkopolitiken, prästers eventuella plikt att viga samkönade par för att nämna några. Det var kring dessa frågor offentlighetens valkampanj utspelades, sällan på församlingsnivå även om det var där intim kontakt mellan väljare, NG och/eller kyrkan som institution kunde upprättas. I den mån denna kontakt nådde utanför privatsfären skedde det huvudsakligen genom fältets egna media och organ. Public service ägnade nämligen valet en enda timma på bästa sändningstid och i övrigt nästan inget, SR ytterligare några minuter men inte så mycket mer. I SVT ledde en tämligen okunnig debattledare en bångstyrig panel bestående av en uppsättning "freaks" med en nyss "bortglömd kändis" i spetsen omgiven av tämligen extrema minoritetsföreträdare av många olika slag, biskopen undantagen.

En seriös genomgång av de större tidningarnas debatt- och insändarsidor – AB, DN, Expressen, GP och SvD – dock ger vid handen att de partipolitiskt obundna NG lyckades få genomslag för sin kritik av de etablerade partierna och tesen att partipolitiken måste bort från kyrkovalen. De "gamla partierna" visade en tydlig oförmåga att påtala "de oberoendes" tydliga koppling till anställda i kyrkan. Med sina 25 000 anställda är dessa en kraft att räkna med i valet och problemen kring den "dubbla rösträtten" infinner sig osökt (jfr Gustafsson 1971). Men den lyftes aldrig i 2021 års valdebatt.



Hur pass svår en sådan skilsmässa är visar inte minst resultaten från Högalids församling där ingen NG av oberoende slag ställde upp i lokalvalet. En annan uppgift som pekar i denna riktning är att av de totalt cirka 25 000 namn som fanns på valsedlarna utgjorde den största NG:s (S) kandidater en knapp tredjedel eller cirka 7 000. Som framgått hade inte heller denna NG helt lätt att rekrytera kandidater. Men om denna skilsmässa – partipolitik/ kyrkopolitik – blir verklighet är den inte den första och förmodligen inte den sista i den tvåtusenåriga kyrkans institutionella historia. De regler som lades fast vid skilsmässan 2000 kan framöver mycket väl komma att ändras särskilt om majoritetsförhållandena på kyrkomötet varaktigt förändras.

Kyrkovaal i sin nuvarande form och i den rumstid som här analyserats har föga med religion och religiositet att göra, åtminstone på grundläggande, lokal nivå, det är tesen i denna rapport från ett av över 1000 val i församlingar och pastorat landet runt. Denna slutsats hindrar inte att andra existentiella frågor mycket väl kan hamna i brännpunkten vilket Himmel och Jord framträdande i 2021 års val exemplifierar. Klimat och miljö var således inte frånvarande i valkampanjen men det var i några få stift och församlingar HoJ mötte respons. Och visst finns det bland de knappa 20 procent av de röstberättigade fem miljonerna en försvarlig andel som säkert tillhör det så kallade gudstjänstfolket. Men flertalet av de röstande i kyrkovalet gör det förmodligen inte och hur detta folk fördelar sig på de olika minoriteter som bär upp kyrkan är långtifrån självklart. De är kyrkoaktiva också av ett annat slag, frågan är vilket eller vilka. Kanske är det så att en något större andel till och med är ”mediadrivna” och mer intresserad av vem eller vilka av ”partierna” som ska ha makten på kyrkomötet – Svenska Kyrkans ”riksdag” – eller i stiftet. Men långtifrån alla väljare är av detta medelklassiga slag.

Troligast är nog att andelen röstande vilka tar tillfället i akt att använda sitt inflytande på valdagen gör det i akt och mening att påverka eller visa sin uppskattning av den lokala församlingens verksamhet. Och tvärs över klasstillhörigheterna månar många så kallade kulturkristna om de egna kyrkobyggnaderna och kyrkogårdarna. Kostnaderna för dessa kulturvärden täcks långtifrån av den existerande kyrkoantikvariska ersättningen och trots upprepade krav från kyrkosverige har riksdag och regering slagit dövörat till. Renoveringar av kyrkobyggnader har hittills inte tillhört de symbolpolitiska valvinnarna varken inom eller bortom kyrkovaalen och frågan är om de i framtiden kommer att göra det? Men att frågan var levande blev mycket kännbart för den som systematiserade sina anteckningar från dryga två veckors deltagande observation i Högalidsparken med omnejd i september 2021.

Kyrkovaalen är en indikator, som framgått med flera fasetter, på Svenska Kyrkans ställning i Sverige. 2025 stundar ett nytt val. Vad bortåt en miljon svenskar gör och tycker är inte oväsentligt, bränner det till kan de lätt bli två, kanske tre eller fyra. Även framstående utländska samhällsforskare har förundrats över

den långa marschen från statskyrka till någon form av folkkyrka, ja till och med kallat den en ”gåta” (Mann 1996:25 fotnot 35). En i forskningssammanhang lite tjugig avslutning är således tyvärr på plats: mer forskning på mikro- såväl som meso- och makronivå vore önskvärd. Majoritetssamhället förtjänar ett helt nytt valforskningsprogram – på lagom avstånd från Göteborgs stift.

## Litteratur

- Ahrne, Göran, 2007. *Att se samhället*. Stockholm: Liber.
- Asplund, Johan, 2022. *Människan som samhällsvarelse*. Lund: Arkiv. (Även 1983, då som *Tid, rum, individ och kollektiv*. Stockholm: Publica.)
- Asplund, Johan, 1970. *Om undran inför samhället*. Uppsala: Argos.
- Bengtsson, Jesper, 2020. *Reformismens väg – om socialdemokratin och kyrkan*. Stockholm: Tiden.
- Berman, Marshall, 1987. ”Tecknen finns på gatan: ett svar till Perry Anderson”, *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* nr 38.
- Berner, Boel, 2005. ”Att skapa och analysera ett material: erfarenheter från fältet”, i Gunnar Olofsson (red.), *Samhällsvetenskapens hantverk*. Lund: Arkiv.
- Bergryd, Ulla (red.), 1987. *Den sociologiska fantasin*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Bibeln, 1981. *Nya testamentet*. Stockholm: Svenska Bibelsällskapet.
- Bibeln, 1931. *Gamla och nya testamentet – de kanoniska böckerna*. Uppsala: Svenska kyrkans diakonistyrelsens bokförlag.
- Björnsson, Anders & Björn Rombach (red.), 2022. *Lägga döden till rätta*. Stockholm: Santérus.
- Bläder, Niclas, 2019. *Tillitens gemenskap*. Stockholm: Verbum.
- Bondesson, Anki, 2021. ”Brev till samtliga röstberättigade i kyrkovalet 2021”. Odaterat avsänt från Svenska Kyrkan.
- Brohed, Ingemar (red.), 2005. *Sveriges kyrkohistoria del 8. Religionsfrihetens och ekumenikens tid*. Stockholm: Verbum.
- Bromander, Jonas, 2013. ”Religiositet i Sverige”, i Lennart Nilsson, Henrik Oskarsson & Annika Bergström (red.), *Vägskäl – 43 kapitel om politik, medier och samhälle*. Göteborg: SOM-Institutet (Rapport nr 59).
- Claesson, Urban, 2011. ”Svenska kyrkan”, i Ingvar Svanberg & David Westerlund (red.), *Religion i Sverige*. Stockholm: Dialogos.
- Collins, Randall, 2010. *Den sociologiska blicken*. Stockholm: Liber.
- Demker, Marie, 2021. Personlig brevväxling mellan MD och författaren till dessa rader.
- Demker, Marie & Hagevi, Magnus, 2021. ”Statsvetenskaplig forskning om svenska kyrkovalet” (Facebook).
- Eriksson, Anne-Louise, Jörgen Hermansson & Göran Lundstedt, 2005. *Demokratin är en successiv uppenbarelse*. Uppsala: Svenska Kyrkan.
- Girmalm, Thomas & Maria Rosenius, 2013. ”From State church to faith community: an analysis of worldly and spiritual power in the Church of Sweden”, *International Journal of the Study of the Christian Church*, Vol 13, No 1.
- Gustafsson, Agne, 1971. *Hur går det med demokratin?* Stockholm: Prisma.

- Gustafsson, Bernt, 1976. *Forskare och visionär*. Stockholm: Proprius.
- Hansson, Klas, 2018. *Kyrkomötet och partipolitik*. Skellefteå: Artos & Norma.
- Heikkilä, Markku & Simo Heininen, 2016. *A History of the Finnish Church*. Helsinki: Soumalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Hort, S E O, 2022. "Det dödsindustriella komplexet", i Björnson, Anders & Rombach, Björn (red.), *Lägga döden till rätta*. Stockholm: Santérus,
- Hort, S E O, 2014. *Social Policy, Welfare State and Civil Society in Sweden*, Vol. II. Lund: Arkiv.
- Högalids församling, 2021. Att vara förtroendevald i Högalids församling.
- Högalids församling, 2020a. 2020 Verksamhetsberättelse Högalids församling.
- Högalids församling, 2020b. Årsredovisning för Högalids församling.
- Högalids församling, 2020c. Församlingsinstruktion för Högalids församling.
- Karlsson, Magnus, 2022. "Inledning" till Johan Asplund, *Människan som samhällsvarelse*. Lund: Arkiv
- Kyrkans Tidning, 2021. T o m nr 38, 2021.
- Lag om Svenska Kyrkan (1998:1591). Stockholm: Norstedts (2020).
- Larsson, Arne, Diana Drougge & Leif B Frid, 2020. *Finja – socknen där allt började*. Hässleholm: Öraholma bok- och skrivstudio.
- Mann, Michael, 1996. "Varför har de europeiska arbetarrörelserna utvecklats så olika?", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr 67-68.
- Mills, C Wright, 1985. *Den sociologiska visionen*. Lund: Arkiv.
- Persson, Göthe, (u.å.). *Tyringeboken* (privat utgåva i hundra exemplar 2021).
- Strid, Jan, 1998. "Kyrkovalet i Göteborg", i Lennart Nilsson (red.), *Mångfald – bilder av en storstadsregion*. Göteborg: SOM-institutet (rapport nr 21).
- Svanberg, Ingvar & David Westerlund, 2011. *Religion i Sverige*. Stockholm: Dialogos.
- Swedberg, Richard, 2019. "On theorizing". Paper presenterat på sociologen, Stockholms universitet. Tillgänglig på: [www.cornell.edu/sociology/swedberg](http://www.cornell.edu/sociology/swedberg).
- Svenska Kyrkan, 2020. *Kyrkoordning 2020 med angränsande lagstiftning för Svenska Kyrkan*. Stockholm: Verbum.
- Svensson, Patrik, 2018. "Kyrkovalet 2017", i *Nyckeln till Svenska kyrkan*. Uppsala: Svenska Kyrkan.
- Sveriges Television, 2021. "Sverige möts". Sändning 2021-09-15, kl. 20:00-20:58.
- Södermalmsnytt*, september 2021 (veckorna 4 september - 1 oktober).
- Thurfjäll, David, 2020. *Granskogfolk*. Stockholm: Norstedts.
- Thurfjäll, David, 2015. *Det gudlösa folket – de postkristna svenskarna och religionen*. Stockholm: Molin & Sorgenfri.
- Zetterberg, Hans L, 1983. *Aktiva i Svenska kyrkan: en livsstilsstudie*. Älvsjö: Verbum.
- Zetterberg, Hans, 1979. *Frikyrkosverige – en livsstilsanalys*. Stockholm: Moderna läsare.



## FÖRVALTNINGSPOLITISKA BETRAKTELSE

# Politiska tjänstemän behövs, men på rätt plats

Mikael Sandström<sup>1</sup>

## De opolitiska tjänstemännen får vara politiska

Av Regeringskansliets totalt omkring 4 700 tjänstemän är ett par hundra politiskt utnämnda, medan de övriga är opolitiska. Även om antalet politiska tjänstemän ökat, utgör de fortsatt en liten andel. I de myndigheter som lyder under regeringen, är inga tjänstemän öppet politiskt tillsatta. I andra länder är situationen annorlunda. I USA tillsätts ungefär 4 000 tjänster direkt av presidenten, och byts ut när en ny president tillträder. Drygt 1 000 av dessa kräver dessutom godkännande av senaten (The Editorial Board, 2016). I Danmark, å andra sidan, förekommer endast enstaka politiska tjänstemän. Om man utgår från den genomgång av ett antal studier i frågan som Garsten m.fl. (2015) gör, så är intrycket att Sverige ligger någonstans kring mitten, avseende andelen politiskt tillsatta tjänstemän.

Ett viktigt skäl till att det finns förhållandevis få politiska tjänstemän är att opolitiska tjänstemän kan och ska utföra politiska uppgifter. Det kan till och med ifrågasättas om politiska tjänstemän alls behövs.<sup>2</sup> Behovet av politiska tjänstemän kan särskilt ifrågasättas mot bakgrund av att politiker på senare tid ofta lyft fram att beslutsfattare ska ”lyssna på experterna”. Den svenska

1 Manuskriftet utgör referat vid ett sektionmöte med rubriken ”Tjänstemannarollen i en föränderlig politisk värld” vid det 42:a nordiska juristmötet i Reykjavik i augusti 2022. Kloka kommentarer till tidigare versioner av manuskriptet har framförts av Tommy Möller och Magnus Jerneck. Uppsatsen har presenterats vid två seminarier, där både kommentatorerna och övriga seminariedeltagare givit inspiration och värdefulla synpunkter. Vid ett lunchseminarium med Nordiska Administrativa Förbundet kommenterade Sten Heckscher. Vid Allmänna seminariet vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 2 juni 2021 kommenterade Göran Sundström. Den ursprungliga inspirationen att skriva artikeln svarade i betydande utsträckning Stefan Strömberg och Rikard Jermsten för. Författaren framför sitt varma tack.

2 Se till exempel Freivalds & Heckscher (2018).

Mikael Sandström är ekonomie doktor i nationalekonomi, tidigare statssekreterare och numera verksam som konsult och samhällsdebattör.

E-post: f.mikael.sandstrom@gmail.com

regeringen har under hanteringen av coronapandemin särskilt betonat att den i sitt beslutsfattande följer de råd som expertmyndigheterna, främst Folkhälsomyndigheten, ger. Folkhälsomyndigheten har också i stor utsträckning agerat självständigt under pandemin (Regeringskansliet, 2020). Opinionsbildaren och klimataktivisterna Greta Thunberg har gjort uttrycket ”lyssna på experterna” till sitt Leitmotiv. Om vi ska lyssna på experterna så är det befogat att fråga sig om politiska tjänstemän har en roll att spela.

De opolitiska tjänstemännen i Regeringskansliet har till uppgift att agera i enlighet med regeringens politiska vilja, samtidigt som de ska agera sakligt och objektivt. Regeringskansliet finns, med regeringens ord, till för ”att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt” (7 kap. 1 §. RF). Det kan också uttryckas med den formulering som möter på regeringens hemsida: ”Regeringskansliet är en myndighet som har i uppdrag att stödja regeringen att styra riket och förverkliga sin politik” (Regeringskansliet, u.d.).

Även tjänstemän i myndigheter som lyder under regeringen är skyldiga att verka i enlighet med regeringens givna uppdrag. Den svenska förvaltningsmodellen, med självständiga myndigheter som är skilda från Regeringskansliet och agerar med ett stort mått av autonomi, förhindrar inte regeringen, eller ens en enskild minister, från att ge politiska direktiv till en myndighet. Det finns två tydliga förbud, ett som rör regeringen som helhet, och innebär att ingen, inte ens riksdagen, får bestämma över en förvaltningsmyndighet i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild (11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § och 3 §. RF), och ett som innebär att ett enskilt statsråd inte får instruera en myndighet avseende frågor som ska beslutas av regeringen som kollektivt.

I den politiska debatten misstolkas ofta förbudet mot så kallat ministerstyre som ett förbud för regeringen och dess statsråd att över huvud taget lägga sig i myndigheters verksamhet. I själva verket är utrymmet för både formell och informell styrning betydande. Myndigheter lyder under regeringen och ska alltså lyda regeringen, självklart inom ramen för lagar och förordningar, och med respekt för myndighetschefernas och övriga ämbetsmäns befogenhet att självständigt tolka sina uppdrag.

De opolitiska tjänstemännen kännetecknas också av stor lojalitet. Anders Borg (2019) har beskrivit regeringsskiftet 2006. Jag tror att de flesta som upplevt ett regeringsskifte delar hans bild av att huvuddelen av Regeringskansliets tjänstemän gör allt för att förverkliga den tillträdande regeringens politik. Före valet genomför tjänstemännen den sittande regeringens politik, arbetar med underlag som tjänar som svar på oppositionens kritik och som underlag för angrepp på oppositionens politik. Samtidigt studeras oppositionens förslag noga. Alla förberedelser vidtas för ett eventuellt maktskifte. Samma tjänstemän som ger det sittande statsrådet underlag för att bekriega oppositionens förslag, förbereder underlag som ett nytt statsråd ska kunna använda för att genomföra just dessa förslag.

Inledningen av samarbetet med finansdepartementets tjänstemän efter maktskiftet 2006 var inte friktionsfritt. Vid den första dragningen av skatteavdelningen berördes kort Alliansens föreslagna jobbskatteavdrag, som varit huvudpunkten i det valmanifest som Alliansen gått till val på. Förslaget kunde, menade tjänstemännen, säkert göras till föremål för utredning under kommande år. Nu måste dock regeringen först koncentrera sig på det verkligt viktiga, nämligen implementeringen av EU:s energiskattedirektiv. Sverige hade nämligen inte fullt ut anpassat beskattningen av FAME, fetsyrametylestrar, en grupp ämnen som kan användas som biobränsle. Att åtgärda denna underlåtenhet var, menade skatteavdelningen, mycket viktigare än att infria eventuella mer eller mindre välavvägda vallöften.

Efter att den blivande finansministern kanaliserat sin ilska efter detta möte, och några andra liknande, genom telefonsamtal till ett antal avdelningschefer på finansdepartementet, spred sig dock insikten att den tillträdande regeringen avsåg att genomföra det program som den blivit vald på. I den budget som förelades riksdagen den 16 oktober 2007, endast tio dagar efter regeringstillträdet, inkluderades huvuddelen av Alliansens valmanifest. Genom jobbskatteavdraget sänktes inkomstskatterna med 40 miljarder kronor, vilket motsvarade över en procent av Sveriges BNP. Ett skatteavdrag för hushållsnära tjänster infördes, det så kallade RUT-avdraget. Skattesänkningar finansierades, bland annat genom att arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken reformerades, med stora statsfinansiella besparingar som följd.

Det gedigna förberedelsearbete som de fyra Allianspartierna genomfört var av avgörande betydelse, men utan de opolitiska tjänstemännens heroiska insatser hade det varit omöjligt att på så kort tid lägga så genomgripande förslag. Tjänstemännen var inte bara lojala, utan ansträngde sig i många fall långt bortom vad plikten kräver för att förverkliga den nya regeringens politik.

## Departementens egna agendor

Det fanns några undantag. På det nyinrättade integrations- och jämställdhetsdepartementet, som leddes av folkpartisten Nyamko Sabuni, fanns tjänstemän från den särskilda jämställdsenhet som ursprungligen inrättades av Margareta Winberg. I den nya regeringens samordningskansli, där politiska tjänstemän från de fyra regeringspartierna arbetade för att säkerställa att alla partiers synpunkter togs tillvara, växte förundran över att från departementet få texter till den ekonomiska vårpropositionen 2007 som betonade att inget skulle ändras inom politikområdet av den nytillträdde regeringen.

En kvinnlig politiskt sakkunnig på justitiedepartementet blev lätt förbluffad över att av en manlig formellt opolitisk tjänsteman från samma enhet på integrations- och jämställdhetsdepartementet kallade henne för "könsförvärdare" när hon hade invändningar mot den gamla regeringens politik. När

det dessutom visade sig att sagde tjänsteman var aktiv socialdemokrat, med kommunala förtroendeuppdrag, och drev en blogg som hårt och aggressiv kritiserade Alliansregeringens politik, så skedde några personflyttningar på departementet. Efter ett tag svarade departementet närmare mot uppgiften att stödja regeringen i att förverkliga sin politik.

Landsbyggsdepartementet ville ge ett uppdrag till Livsmedelsverket att driva en kampanj för minskat intag av salt i kosten, som stoppades av det moderata samordningskansliet, dels av sakliga skäl – övertygande vetenskapligt stöd saknas för att saltreducerad kost har positiva hälsoeffekter för friska människor – dels av ideologiska skäl – en rimlig liberal åsikt är att det ska finnas en gräns för hur staten ska uppfostra medborgarna. Några tjänstemän såg sig då föranledda att läcka denna uppgift till militanta anti-salt-aktivister. (Jodå, det finns militanta anti-salt-aktivister.)

Det hände även i andra fall att opolitiska tjänstemän drev en egen agenda. Vissa ärenden, till exempel avseende trafikflyg på Ärna flygplats i Uppsala, tycktes vila för evigt i någon byrålåda på miljödepartementet. Den politiska ledningen kan ibland stoppa, eller i alla fall fördröja, förslag som tjänstemannaorganisationen vill driva fram; terrängen i Regeringskansliet lämpar sig utomordentligt väl för fördröjningsstrid, som HG Wessberg, statsministerns statssekreterare åren 2007–2010, brukade uttrycka saken. Däremot är det mycket svårt att tvinga fram beslut som centrala tjänstemän bestämt motsätter sig, utan fast politisk ”handpåläggning”. Det är möjligt att vi sett samma fenomen avseende slutförvar av använt kärnbränsle och vissa andra frågor, där miljöpartistiska ministrar hade beredningsansvaret i regeringen Löfven.<sup>3</sup>

## FRA-striden

Det mest uppmärksammade, och för regeringen mest problematiska exemplet på när opolitiska tjänstemän driver egna agendor var dock konflikten om den så kallade FRA-lagen, som flera gånger hotade att leda till regeringskris. Sakfrågan är komplex, men förenklat handlade debatten om huruvida den svenska signalspaningsmyndigheten, Försvarets radioanstalt (FRA), skulle tillåtas signalspana på trafik som går genom kabel, och inte bara på radiotrafik. Behovet av förändrad lagstiftning berodde delvis på att den tekniska utvecklingen och det förändrade säkerhetspolitiska läget, inneburit att alltmer av den trafik som FRA behöver följa numera går genom kabel, och inte som tidigare,

3 Beslutet om slutförvaring kunde fattas kort efter att Miljöpartiet lämnat regeringen, vilket tyder på att det är just så det gått till. Annika Strandhäll tillträdde som miljö- och klimatminister den 30 november 2022, i den rent socialdemokratiska ministären Andersson, sedan Miljöpartiet lämnat regeringen. Mindre än två månader senare, vid regeringssammanträdet den 27 januari 2022, fattades beslutet om slutförvaret. Beslutet kritiserades hårt av det tidigare ansvariga statsrådet, miljöpartisten Per Bolund, bland annat i en debatt i Aktuellt (Sveriges Television, 2022).



huvudsakligen via radiotrafik. Ett annat viktigt skäl var dock att signalspaning i etern i praktiken varit oreglerad. Uppfattningen var att "etern är fri", det vill säga att polis- och försvarsmyndigheter fritt kunde lyssna på all radiotrafik, inklusive mobiltelefontrafik. Tydligare integritetsskydd var också ett motiv bakom lagstiftningen.

I debatten beskrevs dock konflikten som en entydig motsättning mellan, å ena sidan, Försvarsmaktens och FRA:s underrättelsebehov och, å andra sidan, den enskildes rätt till integritet. Frågan passade väl in i det rådande debattklimatet. I efterdyningarna av elfte-september-attentatet, infördes i många länder lagstiftning för att öka de polisiära och militära myndigheternas möjlighet till övervakning. Som en reaktion på sådan lagstiftning ökade oron och uppmärksamheten kring hot mot den personliga integriteten. FRA-debatten gav till och med upphov till ett nytt begrepp, "bloggbävning", på grund av den omfattande reaktionen bland nätskribenter. Ordet togs upp på Språkrådets nyordslista 2008 (Institutet för språk och folkminnen, 2009).

Demonstrationer hölls framför riksdagshuset. Intensiva kampanjer bedrevs för att förmå riksdagsledamöter från Allianspartierna att rösta emot regeringens förslag. Några yngre ledamöter från främst Centerpartiet och Folkpartiet, bland annat nuvarande Centerpartiledaren Annie Lööf, då Annie Johansson, fick stor uppmärksamhet genom att profilera sig som förkämpar för den personliga integriteten. Även några moderater engagerade sig offentligt mot regeringens ståndpunkt i frågan.

Lagförslagen låg på regeringens bord redan vid regeringstillträdet den 6 oktober 2006. Turerna var många. Först den 14 oktober 2009 godkände riksdagen slutligt FRA-lagstiftningen. Den nya lagen trädde i kraft den 1 december 2009.

Hanteringen av FRA-frågan kan delas in i några faser. Upprinnelsen var ett antal utredningar som tillsats av den socialdemokratiska regeringen, och slutförts före maktskiftet 2006. En utredning om översyn av FRA (Dir. 2001:66), som leddes av den tidigare överbefälhavaren Owe Wiktorin, tillsattes den 6 september 2001. Strax efter terrorattackerna i USA 11 september 2001, tillsattes den 11-september-utredningen (Dir. 2001:120), som leddes av justitierådet Johan Munck, senare Högsta domstolens ordförande. Underrättelsedatautredningen (Dir. 2002:13), ledd av kammarrättslagman Sten Wahlquist, tillsattes i februari 2002. Dessa tre utredningar avgav betänkanden i mars 2003 (SOU 2003:30; SOU 2003:32; SOU 2003:34).

En av slutsatserna av utredningarna var att ny lagstiftning krävdes för att FRA skulle kunna fullgöra sitt uppdrag. Försvarsdepartementet utarbetade promemorian En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (Ds. 2005:30). I arbetet biträdde departementet av dåvarande presidenten i Svea Hovrätt, Johan Hirschfeldt, tidigare justitiekanslern Hans Regner och dåvarande generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten, Rolf Holmquist. Det var i denna promemoria,

publicerad i juli 2005, som förslaget om förändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet samt en ny lag om signalspaning presenterades, lagstiftning som skulle göra det möjligt för FRA att följa signaltrafik oavsett medium.

För Alliansregeringen inleddes den första fasen i FRA-historien snart efter tillträdet, den 6 oktober 2006, då den ärvde en beredningsprocess som hade gått i stå. Den ärvde också en hård konflikt mellan Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet. En arbetsgrupp hade tillsatts som ett resultat av att dessa två departement inte hade kunnat nå enighet under den gemensamma beredningen. Gruppen leddes av tidigare chefen för Säkerhetspolisen, Anders Eriksson, och Hans Regner, som var en av upphovsmännen till lagförslagen. I arbetsgruppen deltog även företrädare för FRA och Säpo, samt tjänstemän vid de båda stridande departementen. Försvarsdepartementets uppfattning var att det förslag som arbetsgruppen hade enats om var färdigt och att endast politiska hänsyn, risken för att störa valrörelsen, gjorde att regeringen inte hade fattat beslut om en lagrådsremiss. Justitiedepartementet delade inte denna uppfattning. Försvarsdepartementets uppfattning styrks av att Lars Danielsson (2007), som var statssekreterare hos statsminister Göran Persson åren 1999–2006, skriver att ett färdigt lagförslag förelåg våren 2006, men inte kunde läggas med anledning av det nära förestående riksdagsvalet.

Alliansens partiledare bestämde sig redan i november för att i huvudsak följa den inriktning som presenterats i försvarsdepartementets promemoria, det vill säga den linje som förespråkades av Försvarsdepartementet. Ärendet diskuterades sedan på allmän beredning. På grund av ärendets känsliga natur, fördes sedan en diskussion mellan det nyinrättade samordningskansliet och Försvarsdepartementet. Samordningskansliet gav klartecken till att gemensamberedning inleddes, eller snarare fortsatte. Beredningen hade inletts redan under den tidigare regeringen.

Konflikten mellan huvudkombattanterna exploderade när Försvarsdepartementet, utan att enighet nåtts, skickade ett utkast till lagrådsremiss på delning den 22 december 2006. Delning är det sista ledet av beredningen inom Regeringskansliet, då samtliga statsråd ska ha möjlighet att ge sina synpunkter inför det formella regeringsbeslutet. I normalfallet är delningen en formalitet och sker sedan samtliga departement som deltagit i den gemensamma beredningen givit godkännande, vidi. Denna gång skedde delningen, som kom Justitiedepartementet till handa i mellandagarna, trots detta departements uttryckliga motstånd mot förslaget. Justitiedepartementet vidtog då den ovanliga, möjligen unika, åtgärden att skicka delningen på remiss till sina myndigheter, med ett missiv som redogjorde för Justitiedepartementets invändningar. Remissen, liksom myndigheternas svar, blev därmed offentliga handlingar och gavs stor medial täckning.

Den fortsatta beredningen av lagrådsremissen präglades av att Folkpartiet och Kristdemokraterna ansåg att förslaget måste modifieras, genom att tillföra

begränsningar, kontrollmekanismer och rättssäkerhetsmekanismer, vissa verkliga och vissa av mer kosmetiskt slag. Försvarsdepartementet menade att förslagen kunde hota effektiviteten i FRA:s verksamhet och att vissa av förslagen, genom att nya kontrollinstanser skulle få insyn i verksamheten, både skulle leda till säkerhetsrisker och minska integritetsskyddet, alltså bli kontraproduktiva. Försvarsdepartementet var dessutom rädda att ytterligare "reträtter" skulle bli nödvändiga senare i processen – något som skulle visa sig riktigt – och ville därför avvakta till efter Lagrådets granskning innan alltför stora förändringar genomfördes. Moderaterna och Centerpartiet stod bakom Försvarsdepartementets linje.

Efter ett stort antal möten, skrivningsförslag, telefonsamtal, SMS och utbyten av e-mail, nåddes till slut en överenskommelse. Regeringen beslutade om en lagrådsremiss den 18 januari 2007 (Regeringen, 2007). Enighet om de sista texterna nåddes vid 23-tiden kvällen före regeringssammanträdet.

Lagrådet yttrade sig den 9 februari 2007, som det råkade sig, samtidigt som regeringen var samlad för överläggningar på Harpsund. Till skillnad från lagförslagets många kritiker, ansåg Lagrådet att regeringens förslag, med några kompletteringar som Lagrådet föreslog, "får anses innebära att en godtagbar balans nåtts mellan enskildas grundlags- och konventionsskyddade krav på skydd mot intrång i privatlivet och det allmännas rätt och skyldighet att svara för att nationella säkerhetsintressen kan tillvaratas" (Lagrådet, 2009, p. 9). Med mindre ändringar, huvudsakligen de som föreslagits av Lagrådet, men efter betydande turbulens, i media och i riksdagsgrupperna, kunde lagrådsremissen omsättas till en proposition, som beslutades av regeringen den 8 mars 2007 (Prop. 2006/07:63).

Nästa fas utspelar sig i stor utsträckning i riksdagen. Allianspartierna hade egen majoritet. I normalfallet bifölls alla regeringens propositioner. Denna gång fanns dock två komplikationer. För det första, sade flera riksdagsledamöter från Allianspartierna att de övervägde att bryta mot partilinjen och rösta emot regeringens proposition. För det andra, förklarade företrädare för oppositionspartierna att de, i enlighet med 2 kap. 22 § RF (då 12 §) avsåg begära att förslaget skulle vila i minst tolv månader.

För att uppnå de fem sjättedelar av de röstande som krävts för att trots yrkande om vilandeförklaring anta lagförslagen, hade stöd från Socialdemokraterna varit nödvändigt. Försvarsminister Mikael Odenberg hade redan i slutet av 2006 fört samtal med Socialdemokraternas gruppleadare, Britt Bohlin, och försvarsutskottets socialdemokratiska ordförande, Ulrica Messing. Bilden var att Socialdemokraterna inte ville stoppa lagförslagen. Regeringen lyckades dock inte få till stånd regelrätta förhandlingar.

Ett skäl till svårigheterna för regeringen att samtala med Socialdemokraterna var att partiet var mitt i ett partiledarskifte. Mona Sahlin tillträdde som partiledare den 17 mars 2007, alltså samtidigt som riksdagsbehandlingen av regeringens

proposition pågick. Både Britt Bohlin och Ulrica Messing var på väg att lämna riksdagen. Redan i bordläggningsdebatten den 12 mars 2007 (Riksdagens protokoll 2006/07:72) antydde den socialdemokratiska tidigare justitieministern Thomas Bodström att Socialdemokraterna övervägde att rösta emot förslaget. Den 18 april 2007 presenterade Socialdemokraterna en kravlista med tio punkter som angavs som förutsättningar för att stödja regeringens proposition (Kleja, 2007). Några av kraven undergrävde helt syftet med lagstiftningen. Socialdemokraterna hade tagit med sig konflikten från regeringsställning till opposition och denna gång avgick Thomas Bodström med segern, åtminstone för tillfället, en bild som styrks av den beskrivning som denne ger i sina memoarer (Bodström, 2011).

In i det sista pågick dock försök, denna gång i försvarsutskottet och riksdagsgrupperna, snarare än i Regeringskansliet, att övertyga de tveksamma borgerliga ledamöterna och att komma överens med Socialdemokraterna. Alliansens riksdagsförhandlare var hela tiden i nära dialog med företrädare för regeringen. I försvarsutskottet rådde stor samstämmighet, över partigränserna. Utskottet föreslog i sitt betänkande ytterligare rättssäkerhetsgarantier i fem punkter, vilket räckte för att förhindra avhopp från partilinjerna inom Alliansen (2006/07:FöU10). Inom Socialdemokraterna vann dock Thomas Bodströms linje mot den som partiets företrädare i försvarsutskottet företrädde. Socialdemokraterna röstade i voteringen mot propositionen. Resultatet blev att de centrala lagförslagen förklarades vilande i minst tolv månader (Riksdagens protokoll 2006/07:126).

Nästa fas i processen kännetecknades till en början av att lagförslagen verkligen vilade. Även intresset i media och bland debattörer svalnade. I huvudsak gjordes inga förändringar när försvarsutskottet tog upp propositionen till ny behandling i maj och juni 2008 (2007/08:FöU14, 2008), i förhållande till det betänkande som avgavs året innan. Regeringen utgick ifrån att den överenskommelse som ingåtts med de riksdagsledamöter som hade hotat med att rösta emot regeringens förslag skulle hedras, vilket visade sig vara fel. Tvärtom hade nu ytterligare några ledamöter i Allianspartierna invändningar mot det förslag som de ett år tidigare hade röstat för.

Efter långa riksdagsgruppmöten i regeringspartierna, förhandlingar i Regeringskansliet och samtal i grupp och enskilt med berörda riksdagsledamöter, så träffades en ny uppgörelse. Den presenterades under riksdagsdebatten, som hölls den 17 juni 2008 (Riksdagens protokoll 2007/08:130), genom att den centerpartistiska riksdagsledamöten Fredrik Federley, en av de högst profilerade motståndarna till lagstiftningen, ställde en fråga till försvarsminister Sten Tolgfors, som i september året innan efterträtt Mikael Odenberg. Försvarsministern svarade genom att presentera ytterligare några åtgärder, som avsågs förstärka integritetsskyddet. Federley begärde därefter återförvisning av ärendet till försvarsutskottet, vilket dagen därpå blev kammarens beslut (Riksdagens protokoll 2007/08:131).

Under den följande dagen, skedde förhandlingar, dels i försvarsutskottet, dels direkt med de fronderande riksdagsledamöterna. En överenskommelse läckte till media, och presenterades av TT på förmiddagen, trots att den inte var färdigförhandlad. Försvarsutskottet avgav ett nytt betänkande (2007/08:FöU15), som bland annat innebar ett tillkännagivande om att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag om ändringar i signalspaningslagen, som enligt utskottets mening skulle innebära ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer. Betänkandet debatterades under kvällen och bifölls. Talmannen slog sin klubba i bordet kl. 21.32, varefter han kunde hålla ett försenat avslutningsanförande och ge riksdagen sommarlov. (Riksdagens protokoll 2007/08:132)

Riksdagen hade därmed bifallit regeringens proposition. Alla ledamöter från Allianspartierna, utom två, hade röstat för propositionen. En ledamot från Folkpartiet röstade emot förslaget och en avstod i omröstningen. Riksdagens tillkännagivande innebar att regeringen var tvungen att återkomma till riksdagen med ett kompletterande förslag, innan lagstiftningen skulle kunna träda i kraft.

Hanteringen gick därmed in i ytterligare en ny fas, genom att regeringen omedelbart inledde beredningen av en proposition om ”förstärkt integritets-skydd vid signalspaning”. Återigen visade det sig att det regeringen ansåg vara en överenskommelse med de motsträviga riksdagsledamöterna, av vissa av dessa betrakta som början på en ny förhandling. Beredningen bedrevs i huvudsak på vanligt vis av Försvarsdepartementet, men med regelbundna och täta kontakter med samordningskansliet, för att i görligaste mån säkerställa att alla partier blev överens om tolkningen av riksdagstillkännagivandet, när detta skulle översättas till propositionstext och ett lagförslag.

Efter ytterligare förhandlingar inom Regeringskansliet och samtal, övertalningsförsök och förhandlingar med revolterande riksdagsledamöter, presenterade Alliansens partiledare en överenskommelse i 15 punkter. Det skedde den 26 september 2008. Propositionen lades den 20 maj 2009 (Prop. 2008/09:201). Denna gång kunde regeringens förslag behandlas i riksdagen utan större dramatik. Vid voteringen den 14 oktober 2009 avvek endast en riksdagsledamot från Allianspartierna från partilinjén och röstade emot propositionen.

Medan tidigare kompromisser inte på allvar hade påverkat effektiviteten av lagstiftningen innebar denna sista kompromiss en allvarlig inskränkning. Den innebar att endast Regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten skulle få inriktad FRA:s signalspaning. Polisen och Säkerhetspolisen utestängdes därmed från att använda detta verktyg, vilket orsakade stor och bestående skada för dessa myndigheters underrättelseförmåga.

Frågor kring signalspaningen återkom sedan några gånger under Alliansregeringens tid, men tappade efter en tid sin starka politiska laddning. Debatten bytte förtecken, bland annat som en konsekvens av terrorattentaten på Bryggargatan den 11 december 2010 och i Oslo och på Utöya den 22 juli

2011. Socialdemokraterna bytte position och kunde, utan någon större uppmärksamhet, komma överens med Alliansregeringen om att åter ge de polisiära myndigheterna rätt att inrikta FRA:s signalspaning (Prop. 2013/14:110).

## Regeringskansliets stridande stammar

Konflikten kring FRA-lagen var en utlöpare av konflikten mellan militär underrättelsetjänst och civil säkerhetstjänst, som förmodligen funnits i alla tider och i alla länder. Försvarsdepartementet och dess myndigheter, riksdagens försvarsutskott och det övriga försvarsetablissemanget stod på ena sidan; justitiedepartementet, polisen, Säkerhetspolisen, riksdagens justitieutskott och därmed anknutna intressen stod på andra sidan. Lars Danielsson (2007) har beskrivit konflikten. Inte ens de två erkänt skickliga och resultatorienterade statssekreterarna på försvars- respektive justitiedepartementet rådde på sina tjänstemän, skriver Danielsson.

Konflikten hade mycket lite med partipolitik att göra, vilket var ett viktigt skäl till att den nya regeringen inte förstod sprängkraften. Lika vana som Alliansens partiledare var att gå en partipolitisk holmgång, lika oförberedda var de på att hantera Regeringskansliets ”stridande stammar”. FRA-striden höll på att bli regeringen Reinfeldts fall och fick en offentlighet som är ytterst ovanlig. Egentligen är den dock ett exempel på den typ av konflikter som dagligen hanteras av Regeringskansliet genom den så kallade gemensamma beredningen, då olika statsråd och departement sammanjämkar sina uppfattningar till en gemensam regeringsuppfattning.

Olika delar av Regeringskansliet svarar mot olika samhällsintressen. De kan då ofta uppfattas som ett hinder för en regering med reformambitioner. Det är dock en i grunden sund ordning. Justitiedepartementet gör motstånd mot lagändringar som motiveras av tillfälliga opinionsströmmar eller mediala indignationsstormar. Det är nödvändigt. Hur skulle rättssystemet se ut om det inte fanns en tröghet som motverkar förändringar av strafflagstiftningen som sedan kan reverseras vid nästa maktskifte? Vad skulle hända med avtalsfriheten om varje krav på stärkt konsumentskydd resulterade i lagstiftning? Finansdepartementets skatteavdelning hyllar principen att skatter ska vara likformiga. Det kan vara frustrerande för en regering som vill stärka incitamenten för arbete eller införa miljöskatter, men även här är grundinställningen klok. Många hävdar att det svenska skattesystemet alltmer liknar ett lapptäcke. Hur hade det sett ut om det inte varit för skatteavdelningens envisa motstånd mot skatteförändringar motiverade av den politiska dagskonjunkturen?

Finansdepartementets budgetavdelning (Fi/BA) behöver särskilt framhållas. Fi/BA betraktas i övriga Regeringskansliet som en glädjedödare, den stoppkloss som ligger i vägen för förbättringar som departementen vill genomföra. I själva

verket är Fi/BA skattebetalarnas bästa, ofta enda, vän i Regeringskansliet; det är den enda enhet som på allvar motverkar slöseri med skattepengar. Fi/BA:s tjurskallighet är landets viktigaste försvarsverk mot finanspolitiskt kaos.

Regeringskansliets olika delar ska företräda olika samhällsintressen. Själva kärnan med den gemensamma beredningen är att ingen viktig synpunkt ska missas. Meningen är inte att den politiska ledningen alltid ska tillgodose varje invändning mot ett förslag – då skulle aldrig någonting ske – men att de ska ha hört alla invändningar och gjort ett informerat ställningstagande till vilka argument som väger tyngst.

FRA-konflikten illustrerar dock varför politiskt tillsatta tjänstemän behövs. Det var en omöjlig uppgift för de opolitiska tjänstemännen i Regeringskansliet och berörda myndigheter att göra vissa av de avvägningar som krävdes i FRA-frågan, eftersom bedömningarna var politiska. Det var därför hanteringen körde fast under den tidigare regeringen. Föreställningen var att om bara duktiga tjänstemän tillräckligt väl trängde in i alla frågeställningar, så skulle det gå att hitta en lösning som alla blev nöjda med. I stället innebar det att beredningen gick i cirklar. Det var först när den nya regeringen – i praktiken statsministern och de övriga partiledarna – bestämde sig för vilken väg som skulle väljas, som det blev möjligt att driva igenom den nya lagstiftningen. Att lyssna på experter räcker inte, när experterna säger olika saker. Politiska beslut bygger inte bara på fakta, utan på hur olika fakta ska värderas och på hur olika intressen ska balanseras mot varandra.

Även efter att partiledarna bestämt vilken väg som skulle väljas i FRA-frågan återstod mängder av praktiska frågor avseende genomförandet. Den hårda konflikten inom regeringen, inom regeringspartierna, mot oppositionen, mot företrädare för Säkerhetspolisen och mot olika andra aktörer i samhället, gjorde att varje nytt steg i processen krävde känsliga politiska avvägningar. De politiska tjänstemännen, främst i statsrådsberedningens samordningskanslier och på de berörda departementen – försvars- och justitiedepartementen – hade i uppgift att tolka och verkställa partiledarnas beslut. Stegen var många, snubblande och krävde politiskt balanssinne utöver det vanliga. Det är svårt att se hur opolitiska tjänstemän skulle ha kunnat göra de politiska överväganden som krävdes. Det relevanta var inte vad experterna sade, utan vilka argument som skulle kunna få tillräckligt många riksdagsledamöter att acceptera regeringens inställning.

## De politiska tjänstemännens gränssnittsfunktion

Regeringskansliet motsätter sig förändring. Det har i stor utsträckning att göra med det fenomen som beskrivits ovan. Varje del av Regeringskansliet är satt att bevaka sitt specialområde. Ofta innebär det att hitta invändningar mot varje nytt förslag.



Det finns dessutom en betydande, och ofta välmotiverad, skepsis mot politikernas förslag. Många politiska förslag motiveras av behovet att framstå som handlingskraftig. Sådan handlingskraft kan ofta komma i konflikt med behovet av långsiktighet, stabilitet och behovet att följa principer. Tjänstemännen är lojala med den politiska ledningen, men de är också lojala med det intresse som de är satta att bevaka.

Det är här de politiska tjänstemännen har sin huvuduppgift. Ett statsråd måste ha kraften att då och då köra över sina tjänstemän. Ibland måste det ske för att någon förändring över huvud taget ska komma till stånd. Ibland krävs det för att driva politiken i den riktning som regeringen vill. Till hjälp i den uppgiften behövs politiska tjänstemän som är tränade och har erfarenhet av just det politiska hantverket.

För att förstå de politiska tjänstemännens roll finns skäl att reflektera över hur politiska beslut formars. Politiker drivs av olika krafter. Behovet att bli omvald är självfallet viktigt; väljare och opinionsyttringar är en central förklaringsfaktor bakom politiska ställningstaganden. För den enskilda politikern kan de vara vissa intressegrupper som är viktigast, snarare än väljarkåren som helhet. Särskilt viktigt är att tillfredsställa interna partiopinioner, eller att åtminstone inte reta upp dem för mycket. Politiker prövas i allmänna val, men för att komma dit måste de först passera de partiinterna nomineringsprocessernas nålsöga.

I media och den offentliga diskussionen ligger fokus ofta helt på hur politiken formars av väljaropinioner och intressegrupper, ofta med underton som beskriver all politik som ett cyniskt spel. Väljarmaximerande beteende tycks också ha blivit viktigare för att förstå partiernas ställningstaganden (Möller, 2020). Partiernas värderingar och ideologiska grundsyn är dock inte bara något som plockas fram till högtidstalen, utan styr den praktiska politikens utformning. Politikernas värderingar är också kopplade till vilka frågor som engagerar dem mest. Även om de flesta politiker är överens om att både klimatfrågan och den grova våldsbrottsligheten är allvarliga samhällsproblem, så är de inte självklart att de är överens om vilken fråga som bör hamna överst på den politiska dagordningen.

Nära kopplat till partiernas värderingsgrund är deras världsbild – den förklaringsmodell som används för att förstå samhällsproblem. Typiskt sett tror liberala politiker att ekonomiska incitament har större betydelse än vad vänsterpolitiker tror. Omvänt lägger politiker till vänster av det politiska spektret större vikt vid socialt arv och liknande faktorer som förklaringsvariabler. Skillnader i världsbild påverkar både vilka åtgärder en politiker tror fungerar och åsikter om vad som är rätt och fel.

Regeringskansliets uppgift är att genomföra regeringens politik. Det kan ske genom att föreslå lagstiftning eller genom regeringens förordningsmakt. Genom statens budget fördelas allmänna medel. Beskattning syftar till att finansiera de offentliga utgifterna; beskattning styr också människors beteende.



Myndigheter styrs genom formella instruktioner, regleringsbrev och uppdrag, men även genom informell styrning. Regeringens utnämningssmakt är också ett led i genomförandet av dess politik. Slutligen företräder regeringen riket inom EU:s beslutsprocesser och i andra internationella sammanhang.

För att politisk vilja ska bli politisk verklighet måste idéerna omvandlas till åtgärder som utnyttjar dessa verktyg. Den opolitiska delen av Regeringskansliet är oöverträffad när det gäller hantverket – att omformulera en politisk målsättning i konkreta åtgärder. För att förstå de drivkrafter som formar den politiska viljan krävs dock en utpräglad politisk kompetens, som de opolitiska tjänstemännen varken har eller bör ha. De politiska tjänstemännens uppgift är att vara gränssnittet mellan byråkrati och politik.

Hantering av coronapandemin har givit ny aktualitet åt frågan om vilka beslut som bör fattas av politiker respektive tjänstemän. Folkhälsomyndigheten har fattat beslut som involverat avvägningar mellan olika samhällsintressen. Det gäller till exempel de rekommendationer som gavs avseende användning av skyddsutrustning i vården, där myndigheten misstänks ha tagit hänsyn till att det rådde brist avseende viss materiel. När myndigheten valde att inte rekommendera hemarbete, liksom när den avstod från att förespråka användande av munskydd, var jämlikhetsaspekten en del av argumentationen, att alla inte kan arbeta hemifrån respektive att munskydd kostar pengar. Det kan ifrågasättas om det är opolitiska tjänstemän på en myndighet som bör fatta denna typ av beslut, eller om det i stället borde ankomma på regeringen.

Även i andra, mindre dramatiska, skeenden blir de politiska tjänstemännens ”gränssnittsfunktion” tydlig. När politiska beslut och ställningstaganden förankras, eller när ett nytt ställningstagande ska kommuniceras, krävs kontakter med partiorganisationen, med förtroendevalda i riksdag, kommuner och regioner samt med företag och intresseorganisationer. Hantering av media och kommunikation sker i en ständigt forsande flod, numera dygnet runt. Kontakterna är ”inkommande” – aktörer som vill påverka vilka beslut som fattas eller media som vill ställa frågor – eller ”utgående” – kommunikation av ställningstaganden till olika intressenter eller proaktivt mediearbete.

Vissa av dessa funktioner kan skötas av opolitiska tjänstemän. Det är en självklar del av de opolitiska tjänstemännens arbete att, till exempel, göra dragningar för riksdagsutskott och att svara på journalisters frågor. Det finns dock åtminstone två skäl till att politiska tjänstemän är oundgängliga. Kännedom behövs om partiernas funktionssätt, deras organisationskultur och idiosyncrasier. Sådan kan knappast erhållas på annat vis än genom partiengagemang. Ibland krävs en lojalitet mot statsrådet, partiledaren och partiet som opolitiska tjänstemän varken kan eller ska känna.

De politiska tjänstemännen ska inte ha någon annan lojalitet än mot sin politiska ledning. I det ögonblick den lojaliteten brister, är det dags att sluta sin anställning. Garsten m.fl. (2015) beskriver hur de tjänstemän som de kallar för

policyprofessionella har mångtydiga lojaliteter. Avseende politiska tjänstemän i Regeringskansliet, bottnar denna dock snarast i den ovan beskrivna gränssnittsfunktionen. Lojaliteten måste vara fullständig och därmed skapa en miljö där ett statsråd helt fritt, och utan risk för utomstående insyn, kan få uttrycka alla åsikter, alla tvivel, all frustration och all ilska mot kollegor, riksdagsledamöter, partimedlemmar, journalister eller till och mot statsministern. I den miljön bör också frågor dryftas om när och hur man ska välja att inte följa de opolitiska tjänstemännens råd.

Därmed inte sagt att lojalitetsförhållandena inte kan var komplexa. Inte minst kan lojaliteten kompliceras av att den politiska ledningen ofta identifierar sig med departementets agenda. I stället för att driva partiets politik, kan ett statsråd bli sitt departements advokat mot finansdepartementet, statsministern och övriga departement (Bergström, 1987). Det finns också en uppenbar risk att en "bunkermentalitet" uppstår, där grupptänkande ersätter den kritiska analysen.

Som framhållits ovan är även de opolitiska tjänstemännen i allmänhet lojala med den politiska ledningen. Ofta är de mer lojala än vad som är hälsosamt och rimligt. De opolitiska tjänstemännen ska inte bara lojala mot den regering de tjänar, utan även upprätthålla ett ämbetsmannaideal. Detta ämbetsmannaideal innebär att de ska vara lojala just med de principer som styr respektive departement.

Det är nödvändigt av två skäl. Den politiska ledningen ska möta rejält motstånd om den vill göra våld på viktiga principer – justitiedepartementets hävdande av avtalsfriheten, skatteavdelningens krav på likformig beskattning eller budgetavdelningens krav på vederhäftiga konsekvensberäkningar. Regeringen styr riket och har rätt att, av politiska skäl, sätta andra principer högre, men det får inte ske lättvindigt. Därför måste de opolitiska tjänstemännens rätt att försvara dessa principer – ämbetsmännens "väktarroll" – hållas högt.<sup>4</sup>

Det andra, relaterade skälet, är att man kan hävda att det författaren Göran Hägg (2005) kallat för den "odödliga svenska byråkratin" länge fungerat som den enda kontrollmekanismen i den svenska konstitutionen. Regeringsformen från 1809 byggde på en maktdelningslära. Det kan diskuteras hur konsekvent genomförd den var och i vilken utsträckning den fungerade i praktiken, men de facto fanns en personlig kungamakt och en från kungen oberoende riksdag. Flera faktorer, inte minst den gradvis minskade acceptansen för att en på ärftlig succession baserad kungamakt ska kunna ha politisk inflytande, gjorde att den maktdelningen bit för bit undergrävdes.<sup>5</sup> Med författningsreformerna i början

4 Se, till exempel, Lundquist (2008).

5 För breda, roande och lättlästa beskrivningar av hur vårt styrelseskick i praktiken utvecklats från Oscar II:s till Gustaf VI Adolfs tid rekommenderas Sven Swenssons (1945) bok om Sveriges statsministrar från Louis de Geer till Per Albin Hansson samt Dick Harrisons (2017) biografi över Tage Erlander. Ett särskilt intressant och formativt skede, de fyra regeringsskiftena 1905, redovisas i detalj av Arne Wahlstrand (1941).

av 1970-talet övergavs maktdelningsläran även formellt. Som Tage Erlander, sade när han i egenskap av ålderspresident höll hälsningsanförande till den första enkammarriksdagen: "Vi har övergivit teorin om att de politiska makterna borde balansera varandra" (Riksdagens protokoll 1971:1).

Det främsta skyddet mot oinskränkt majoritetstyranni var den "odödliga svenska byråkratin". Under senare år har ett visst mått av konstitutionalism åter krupit in i vårt statsskick, dels genom de författningsreformer som stärkt äganderätten och andra demokratiska fri- och rättigheter samt stärkt domstolarnas oberoende, dels genom inflytandet från EU-rätten. Det finns dock skäl att fråga sig hur demokrati och rättssäkerhet hade överlevt 1960- och 1970-talen utan en ämbetsmän- och domarkår som fått i sig principerna om rättvisa, opartiskhet och omutlighet med modersmjölken.

## Rollerna måste vara tydliga

Ovanstående försvar av de politiska tjänstemännen får inte tas som intäkt för att det nuvarande systemet skulle vara problemfritt. Politiska och opolitiska tjänstemän har olika roller som inte ska blandas samman. Det enda undantaget är statssekreterarna, som både är ämbetsmän och politiska tjänstemän, och statsråden, som både är politiskt förtroendevalda och chefer över departement eller, i statsministerns fall, över Statsrådsberedningen och myndigheten Regeringskansliet. I en idealisk värld, ska den politiska staben och den opolitiska tjänstemannaorganisationen vara två separata kärnl, som förenas i toppen av statssekreterarna och statsråden.

Det innebär att det bara ska vara statsråd och statssekreterare som får ha "befälsrätt" över tjänstemannaorganisationen. Självklart får och kan det inte finnas vattentäta skott. På ett väl fungerande departement interagerar politiska och opolitiska tjänstemän på många olika sätt. De politiska tjänstemännen ber om underlag. De opolitiska tjänstemännen stämmer informellt av frågor för att orientera sig om politiska ställningstaganden, hur riksdagen kan väntas agera eller hur skrivningar i ett valmanifest eller andra politiskt dokument ska tolkas.

Regeringskansliet är, och måste vara, formellt och regelstyrt. Instruktionen för Regeringskansliet, arbetsordningar för departement liksom dokumentet "Samrådsformer i Regeringskansliet" och andra dokument som styr beredningen ska följas. I dessa har andra politiska tjänstemän än statssekreterarna ingen roll, med ett undantag; i det så kallade samordningsdokumentet beskrivs vilken roll de politiska tjänstemännen i samordningskanslierna ska ha.

Bergström (1987) har beskrivit hur samordningskanslierna tillkom och utvecklades sedan den borgerliga regeringen tillträtt 1976. Trepartistregeringen var den första koalitionsregeringen på nästan 20 år, vilket krävde förändringar av regeringsarbetet. Samordningskansliets funktionssätt formaliserades i en

promemoria från Statsrådsberedningen den 23 januari 1977, det vill säga några månader efter regeringens tillträde.

Samordningskanslier har därefter funnits både under perioder av borgerligt koalitionsregerande och under den nuvarande röd-gröna koalitionen. Även under perioden 1995–2006, då Sverige styrdes av socialdemokratiska enpartiregeringar, fanns en samordningsfunktion. Socialdemokraterna hade då ett fast samarbete, främst om statsbudgeten, med först Centerpartiet (1995–1998) och därefter med Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Dessa partier hade politiska tjänstemän i Regeringskansliet. Arbetsformerna reglerades så småningom i ett särskilt dokument.<sup>6</sup>

Sedan 2006 regleras samordningskansliernas funktion i en promemoria som givits ut av statsministerns statssekreterare.<sup>7</sup> Promemorian har reviderats tre gånger, dels 2010 utifrån de erfarenheter som gjordes under de första åren av Alliansstyret, dels 2014 efter regeringsskiftet, dels i december 2021 efter att Miljöpartiet lämnade regeringen. I sina huvuddrag har arbetsformerna varit desamma.<sup>8</sup> Januariöverenskommelsen, som träffades efter valet 2018, och som innebar att två partier som inte satt i regeringen samarbetade med regeringen om budgeten, har nödvändiggjort ytterligare anpassningar. Så vitt känt, fanns inget dokument som reglerade arbetsformerna för samarbetet mellan regeringen och de två samarbetspartierna, Liberalerna och Centerpartiet.

Januariöverenskommelsen träffades den 11 januari 2019 och gällde fram till 9 juli 2021, då riksdagen biföll ett yrkande om misstroendeförklaring mot statsminister Stefan Löfven. Ordningen som gällde under denna period kan ses som en hybrid mellan den ordning som gällde 1995–2006, då samordningsfunktionen var belägen i finansdepartementet, och den ordning som tillämpades 2006–2018, då samordningsfunktionen var belägen i statsrådsberedningen. Måhända är det naturligt, eftersom regeringen var en koalitionsregering – i likhet med Alliansregeringen och regeringen Löfven under mandatperioden 2014–2018 – som samarbetar med partier som inte satt i regeringen – i likhet med Carlsson- och Perssonregeringarna.

Gemensamt för de olika formerna av samordningskanslier, eller andra samordningsfunktioner, som förekommit från 1976 och framåt, har varit att en avgränsning har gjorts mellan den politiska samordningen och Regeringskansliets andra beredningsprocesser. Syftet har varit att den politiska

6 Samarbetskansliernas funktion har beskrivits och analyserats av Anna Ullström (2005). En ingående beskrivning av det röd-gröna samarbetet ges av Lennart Olsen (2007). Samarbetet har också granskats av riksdagens konstitutionsutskott (2002/03:KU30).

7 De fyra promemoriorna från statsministerns statssekreterare i Statsrådsberedningen, som är allmänna handlingar, har titeln "Den politiska samordningen" och är daterade 15 januari 2007, 17 mars 2010, 10 november 2014 respektive december 2021.

8 Det kan förefalla egendomligt att regeringen Andersson, som är en enpartiregering, har ett samordningskansli. Det nuvarande samordningskansliets uppgift är "att säkerställa statsministerns inflytande över regeringens politik".

processen ska avskiljas från den vanliga gemensamma beredningen så att viktiga synpunkter från departementen inte blandas ihop med rent partipolitiska ställningstaganden.

Samordningskansliernas syfte är att fungera som partiledarnas förlängda arm och säkerställa koalitionernas funktionalitet. Deras enda roll i den gemensamma beredningen är att slita tvister mellan departementen som dessa inte lyckas lösa på egen hand. Det är också tydligt, både från vad som är känt om hur samordningen fungerade 1995–2002, under Alliansregeringens tid och 2014–2021, att ansvaret för departementens kontakter med samordningen hanteras av statssekreteraren, eller i ordnade former av en politisk eller opolitisk tjänsteman som agerar på dennes uppdrag.

Samordningskanslierna kan i den meningen sägas vara föredömen avseende tydlighet i hur gränsen mellan opolitiska och politiska tjänstemän ska dras. Vilken roll andra politiska tjänstemän än statssekreterare och de som arbetar i samordningskanslierna ska ha, är i mycket liten utsträckning reglerad. Ofta är det inte något problem, eftersom deras uppdrag är tydligt kopplade till statsrådets utåtriktade verksamhet. Pressekreterare sköter kontakter med media. Talskrivare skriver tal. I vissa fall blir det dock otydligt, genom att rågången mellan de politiskt tillsatta tjänstemännen och den opolitiska linjeorganisationen tillåts växa igen.

Garsten m.fl. (2015) menar att hanteringen av Vattenfalls köp av det nederländska energiföretaget Nuon, som skedde 2009, är ett exempel på hur illa det kan gå när de politiska och opolitiska rollerna inte hålls åtskilda. Nuon köptes för motsvarande 95 miljarder kronor. Vattenfall har sedan köpet tvingats skriva ned värdet på det köpta bolaget med 30 miljarder kronor och affären har beskrivits som en av de sämsta som någonsin genomförts i svenskt näringsliv. I Garstens m.fl. beskrivning lyfts det ansvariga statsrådet, statssekreteraren och en politiskt sakkunnig fram som särskilt ansvariga. Frågan är dock om skälet till den bristfälliga hanteringen inte snarare är hänförlig till ett större problem när det gäller hanteringen av statliga bolag.

Beredningen av bolagsfrågor har länge tillåtits vara slarvig. Eftersom formella beslut i statliga bolag fattas av bolagens styrelser eller verkställande ledning, i enlighet med Aktiebolagslagen, så blir inte ens en affär på 95 miljarder kronor ett formellt regeringsärende. Därmed fungerar inte de kontrollmekanismer som normalt finns i Regeringskansliet.

Enligt beredningsrutinerna skulle ärendet ha beretts med finansdepartementet. Budgetavdelningens godkännande – vidi – skulle ha funnits antecknat i akten. Någon sådan anteckning finns inte och oenighet råder mellan de inblandade tjänstemännen, både de politiska och de opolitiska, vid Näringsdepartementet och Finansdepartementet om vad som verkligen förevarit. Så hade det inte kunnat vara med ett formellt regeringsbeslut. Samordningskansliet och statsministerns statssekreterare hade inte accepterat att ärendet sattes

upp på regeringens föredragningslista eftersom det fanns oklarheter om hur beredningen genomförts. Ett regeringsbeslut innebär de facto att regeringen nöjdförklarar sig, inte bara med beslutets materiella innehåll, utan även med den process som lett fram till beslutet.

Eftersom inget formellt regeringsbeslut skulle fattas, fanns i Nuon-fallet inte denna kontrollfunktion. Ett besked kommunicerades, såvitt känt, via telefon från Näringsdepartementet till Vattenfalls ledning. I själva verket var beslutet ett "icke-beslut", som innebar att regeringen avstod från att ingripa i bolagsstyrelsens beslutsfattande. Under senare år har beredningsrutinerna stramats upp kring bolagsfrågor, delvis i efterdyningarna av Nuon-affären. Redan före medieuppmärksamheten och KU:s granskning inleddes det arbetet. Förhoppningsvis leder det till tydligare processer.

Det som lett till den oklarhet i ansvarsfördelningen mellan opolitiska och politiska tjänstemän som Garsten m.fl. pekar på, berodde alltså inte på förekomsten av politiska tjänstemän per se, utan på att ansvarsfördelningen mellan dem och den opolitiska linjeorganisationen inte varit tydligt definierad. Dessutom råder oklarhet om ens de bristfälliga beredningsrutinerna som fanns, har följts. Avgörande var att bristen i utformningen av rutinerna gjorde att en fungerande kontrollmekanism saknades. Ett ställningstagande kunde därför kommuniceras till Vattenfall, trots att det var oklart om det verkligen gav uttryck för regeringens uppfattning.<sup>9</sup>

Mest bekymmersam och uppmärksammas har sammanblandningen av de politiska och opolitiska rollerna varit på Utrikesdepartementet. Det tydligaste och mest offentliga uttrycket för detta är det brev som undertecknades av 261 förment opolitiska tjänstemän under regeringsbildningsprocessen efter valet 2018. Brevet skickades till förvaltningschefen, som är Regeringskansliets högste opolitiska tjänsteman.

Undertecknarna framför oro över vad som skulle hända om Sverigedemokraterna på något sätt utgör regeringsunderlag. Man begär av förvaltningschefen garantier för att nästa regering eller regeringsunderlag inte kommer att "urholka Regeringskansliets värdegrund och policys inom mångfald och icke-diskriminering".<sup>10</sup> I praktiken var uppöppet riktat mot Moderaternas partiledare, den ene av två möjliga regeringsbildare, som endast hade möjlighet att tillträda som statsminister om Sverigedemokraterna valde att genom nedlagda röster tolerera honom. Det var således ett öppet partipolitiskt ställningstagande under en pågående regeringsbildningsprocess.

Personer med insyn i frågan har vittnat om hur förfrågan om att underteckna uppöppet skickades till vissa tjänstemän på Utrikesdepartementet och

9 Det är möjligt att beslutet ändå blivit detsamma. Den viktigaste lärdomen av Nuon-affären är att staten inte bör äga kommersiella företag. Se Sandström (2020).

10 Se, till exempel, Jakobsson (2018).

inte till andra. Redan i det skedet uppfattade sig tjänstemän som inte tillfrågats utpekade som mindre pålitliga. Drivande bakom uppropet var tjänstemän med uttalade socialdemokratiska sympatier. Chefer som var engagerade i uppropet utövade tryck mot underställda tjänstemän. Budskapet var att framtida karriärmöjligheter påverkades av om en tjänsteman skrev under uppropet eller inte. Särskilt allvarligt var att chefen för Diplomatprogrammet, UD:s aspirantutbildning, skrev under uppropet och därmed sände en politisk signal till de unga adepterna. Resultatet har blivit att många frågar sig om borgerligt sinnade personer kan verka inom den svenska utrikesförvaltningen. En osäkerhet och rädsla har spritt sig för att politiska sympatier med de nuvarande oppositionspartierna kan hämma karriären.

Utvecklingen på UD visar på två saker. För det första, visar den, möjligen paradoxalt, på behovet av politiska tjänstemän. Många dagliga ställningstaganden inom utrikesförvaltningen är utpräglat politiska, på ett helt annat sätt än i det övriga Regeringskansliet. Dessutom är det sällan ställningstaganden sker i form av formella beslut. Snarare formas utrikespolitiken genom uttalanden, ställningstaganden i tal, i mellanstatliga organ eller i internationella förhandlingar. Det är därför viktigt att de opolitiska tjänstemännen visar stor lyhördhet för vad som är utrikesministerns och regeringens vilja. Problemet på UD är snarast att det finns för få uttalat politiska tjänstemän, vilket inneburit att ett antal formellt opolitiska tjänstemän fått tydligt politiska uppdrag. För det andra, visar den på de allvarliga konsekvenserna av att inte slå vakt om ämbetsmannaidealen.

Som framgår är problemet på UD inte i första hand att politiska tjänstemän griper in i den normala linjeorganisationen, utan snarast tvärtom, att formellt opolitiska tjänstemän i hög grad agerar, inte bara politiskt, utan partipolitiskt. Inom Regeringskansliet är det, vilket beskrivits ovan, ovanligt. Däremot har det blivit allt vanligare att myndigheter får politiska uppgifter. Detta är ett bredare fenomen, som kanske är än allvarligare än sammanblandningen av roller i Regeringskansliet.

Myndigheters strävan att uppfostra medborgarna är inte ny. Under lång tid gick medborgarnas mest frekventa kontakt med statsmakten genom socknens präst, vars kärnuppdrag, liksom konungens och alla ämbetsmäns, var att säkerställa att alla ”undersåter i riket först och fremst blifva vid Guds rena och klara ord, såsom det i de prophetiske och apostoliske skrifter författat, uti christelige almännelige symbolis, Lutheri catechismo, den oförändrade augsburgiske confession förklarar och i Upsala conciliis sampt förre riksens beslut och försäkningar däröver stadgat är”, som det heter i portalparagrafen till 1634 års regeringsform.<sup>11</sup>

11 Citatet är taget från återgivningen i Sveriges konstitutionella urkunder, utgiven på SNS Förlag (Anon., 1999).

Rothstein (2005) har beskrivit utvecklingen mot allt fler myndigheter som är ideologiproducenter, snarare än ämbetsverk. Medborgarnas tilltro till myndigheter undergrävs om de tjänar ett ideologiskt syfte, snarare än agerar med rättvisa, opartiskhet och omutlighet. Särskilt allvarligt är det när det inte är tydligt att uppdraget är just påverkan. Rothstein lyfter fram, bland annat, Glesbygdverket och Genussekretariatet. Dessa har dock ett tydligt deklarerat ideologiskt syfte. I andra fall ägnar sig myndigheter åt mer dolt påverkansarbete, vilket kommer till uttryck en i kraftig ökning av anställda kommunikatörer både i kommuner och statliga myndigheter (Eriksson & Ivarsson Westerberg, 2021).

Ett särskilt problem uppkommer när övergripande politiska målsättningar ska tolkas av opolitiska tjänstemän på myndigheter. En del av utvärderingen av pandemihanteringen bör beröra hur Folkhälsomyndigheten tolkat regleringsbrevets (Regeringen, 2020) uppdrag att verka för "god och jämlik hälsa". Var det denna målsättning som gjorde att Folkhälsomyndigheten i början av mars 2020 inte ville rekommendera hemarbete, med motivet att det kunde motverka en jämlik hälsa? "Det är ju vissa grupper i samhället som kan jobba på det här viset, men inte alla", som statsepidemiolog Anders Tegnell uttryckte saken (Svensson, 2020).

Det danska Folketinget (Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte utredningsgruppe vedr. Håndteringen af covid-19, 2021) har i sin utvärdering av covid-19-krisen, pekat på att Folkhälsomyndigheten haft en tydligt ledande roll i krishanteringen i Sverige, på ett helt annat sätt än motsvarande myndigheter i Danmark, Norge och Tyskland, som är de länder som behandlas i rapporten. Flera beslut som i andra länder avgjorts på politisk nivå, har i Sverige avgjorts av myndigheten. Folkhälsomyndighetens betoning av frivillighet – råd och rekommendationer i stället för regleringar – har helt styrt även regeringens agerande. Bedömningen i Folketingsrapporten är dock att detta inte har med den svenska avvikande förvaltningsmodellen att göra, utan att det var resultatet av politiska val. En berättigad fråga är om inte den sortens avgöranden bör göras av regeringen, utifrån en politisk bedömning, snarare än av en myndighet.

Frågan om i vilken utsträckning myndigheter ska agera politiskt, är dock en separat fråga, som knappast har med förekomsten av politiska tjänstemän i Regeringskansliet att göra. Även detta illustreras av skillnaden av pandemi-hanteringen mellan Danmark och Sverige. Trots att Danmark har ett mindre antal politiska tjänstemän i sitt regeringskansli än Sverige, så tycks den politiska nivån där tydligare ha tagit ledningen. Däremot är det en ytterligare illustration av att en diskussion måste föras om var gränsen mellan politik och förvaltning bör dras.



## Håll rågången väl röjd mellan politiska tjänstemän och ämbetsmän

Andrew Jackson tillämpade en ny princip, efter att han valts till Förenta Staternas president 1828. Han avskedade ungefär en tiondel av alla federala tjänstemän och tillsatte i deras ställe lojala anhängare. I stor utsträckning tillsattes personer som Jackson lovat uppdrag i utbyte mot politiskt stöd. Systemet kom att kallas för "the spoils system" och blev alltmer missbrukat. Det ledde till krav på en reformering av tillsättningsystemet, vilket resulterade i Pendelton-lagen 1883 och så småningom i Hatch-lagen 1939, som fortfarande gäller, även om den har ändrats flera gånger. Syftet med dessa lagar var att anlägga en rågång mellan den politiska makten och opartiska tjänstemannaorganisationer, där tillsättningar ska ske baserat på förtjänst och skicklighet. Endast en mindre del av alla tjänster inom den federala amerikanska byråkratin tillsätts numera politiskt.<sup>12</sup>

Jag tror att vi närmar oss en punkt då vi, likt USA, närmare bör definiera hur gränsen mellan politiska och opolitiska tillsättningar ska ske. Gränsen mellan opolitiska och politiska uppgifter riskerar nu att bli otydlig.

Förmodligen är det också dags för en tydligare reglering av hur regeringsarbetet och Regeringskansliet fungerar. Den svenska grundlagen reglerar statsorganens funktionssätt i viss detalj, men är nästan tyst avseende regeringsarbetet och Regeringskansliet. Tidigare, i 1809 års regeringsform, fanns även reglering av departementsorganisationen, och en viss reglering av hur regeringen skulle fatta beslut. Genom gradvisa författningsreformer minskades detaljregleringen och allt större makt över regeringens utformning och arbetssätt överlämnades till regeringens, ytterst statsministerns, gottfinnande. I 1975 års regeringsform finns i praktiken ingen reglering av hur regeringen eller Regeringskansliet ska utformas. Den gällande regeringsformens sjunde kapitel ger regeringen många frihetsgrader.

Konstitutionsutskottet har också flera gånger konstaterat att regeringen har stor frihet att själv bestämma över hur dess kansli ska utformas och fungera. I viss utsträckning är det en rimlig ordning. Som det uppmärksammade brevet från UD:s tjänstemän till förvaltningschefen, Nuon-affären och andra liknande händelser visar, så är det dock rimligt att strama upp de skrivna dokument som styr regeringens arbete och skapa formella arbetsordningar även för de politiska tjänstemännen. De ambitioner som styr utformningen av de numera institutionaliserade samordningskanslierna, det vill säga att noga särskilja partipolitisk beredning från de övriga beredningsprocesserna, bör vara styrande.

De politiska tjänstemännen är här för att stanna. De har också en viktig funktion, i gränsytan mellan byråkrati, politik, media, intresseorganisationer, företag och andra samhällsaktörer. Däremot är det avgörande att rågången

12 Se, till exempel, Garraty (1983) och Saye & Allums (1986).

mellan politiska tjänstemän och oväldiga ämbetsmän hålls väl röjd. En översyn bör ske av hur systemet med politiska tjänstemän fungerar i Regeringskansliet, men förmodligen även i landets kommuner. Dessutom krävs en översyn både av myndigheter med ren propagandafunktion och av hur myndigheter bedriver verksamhet som kan beskrivas som politisk.

Med undantag för Alliansåren, 2006 – 2014, och den korta perioden sedan Januariöverenskommelsen föll, har Sverige sedan 1995 styrts genom en ”avtalsparlamentarism”, där minoritetsregeringar styr på grundval av avtal som träffas med riksdagspartier som utgör regeringsunderlag men inte ingår i regeringen. Mot den bakgrunden, är det rimligt att riksdagen ställer hårdare krav även på hur regeringsarbetet sköts. Det krävs för att riksdagen ska kunna utöva sin kontrollmakt och säkerställa att beredningskravet uppfylls även i praktiken. Det gäller i synnerhet när de partier som utgör regeringsunderlag inte förfogar över en majoritet i riksdagen. Så har läget varit sedan 2010, till skillnad från perioden 1995–2006.

Risken är betydande att en smygpolitisering sker även av formellt icke-politiska tjänster. Det vore allvarligt, och skulle innebära ett grundskott mot det effektivt fungerande och lojala Regeringskansliet. Politiska tjänstemän behövs, men de måste vara varudeklarerade.

## Referenser<sup>13</sup>

- 2002/03:KU30, 2003. *Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU30 Granskningsbetänkande*. Stockholm: Riksdagen.
- 2006/07:FöU10, 2007. *Försvarsutskottets betänkande 2006/07:FöU10 – En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. Stockholm: Riksdagen.
- 2007/08:FöU14, 2008. *Försvarsutskottets betänkande 2007/08:FöU14 – Lag om signalspaning m.m.* Stockholm: Riksdagen.
- 2007/08:FöU15, 2008. *Försvarsutskottets betänkande 2007/08:FöU15, Lag om signalspaning m.m. (förnyad behandling)*, Stockholm: Riksdagen.
- Anon, 1999. *Sveriges konstitutionella urkunder*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bergström, H., 1987. *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*. Diss. Stockholm: Tidens förlag.
- Bodström, T., 2011. *Inifrån – Makten, myglet, politiken*. Stockholm: Nordstedt.
- Borg, A., 2019. *Finansministern*. Stockholm: Mondial.
- Danielsson, L., 2007. *I skuggan av makten*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Dir. 2001:120, 2001. *Samhällets beredskap och förmåga inför omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Dir. 2001:66, 2001. *Utredning om översyn av Försvarets radioanstalt*. Stockholm: Regeringskansliet.

13 Utöver de angivna referenserna, har författarens anteckningar, dagböcker, vissa bevarade e-postmeddelanden, PM och annan dokumentation, samt egna minnesbilder, används.

- Dir. 2002:13, 2002. *Viss behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Ds. 2005:30, 2003. *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Eriksson, C. & Ivarsson Westerberg, A., 2021. *Ingen reklam tack – en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation. Rapport 2021:3*. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte utredningsgruppe vedr. Håndteringen af covid-19, 2021. *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020*. Köpenhamn: Folketinget.
- Freivalds, L. & Heckscher, S., 2018. "Politiker och tjänstemän i Regeringskansliet", *Svensk Juridisk Tidskrift*, Volym 1, s. 4-15.
- Garraty, J. A., 1983. *The American nation: a history of the United States to 1877. Volume One and Volume Two*. 5:e red. New York: Harper & Row, Publishers.
- Garsten, C., Rothstein, B. & Svallfors, S., 2015. *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos.
- Harrison, D., 2017. *Jag har ingen vilja till makt: biografi över Tage Erlander*. Stockholm: Ordfront.
- Hägg, G., 2005. *Välfärdsåren: svensk historia 1945-1986*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Institutet för språk och folkminnen, 2009. *Lista över 2008 års nyord*. Tillgänglig på <https://www.isof.se/download/18.5d2bf5ad1791d0816f4c26d/1620582672263/Nyordslistan%202008.pdf>, hämtad 3 februari 2022.
- Jakobsson, H., 2018. "261 tjänstemän oroliga inför regeringsbildning", *Dagens Nyheter*, 26 september.
- Kleja, M., 2007. *S sänker regeringens avlyssningsförslag*. Tillgänglig på <https://www.nyteknik.se/digitalisering/s-sanker-regeringens-avlyssningsforslag-6415484>, hämtad 30 januari 2022.
- Lagrådet, 2009. *Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-02-09 – Försvarsunderrättelseverksamhet*. Stockholm: Lagrådet.
- Lundquist, L., 2008. "Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken", i *Etik i medborgarnas tjänst*. Stockholm: Verva.
- Möller, T., 2020. *Political Party Dynamics and Democracy in Sweden*. London: Routledge.
- Olsen, L., 2007. *Rödgrön reda: regeringssamverkan 1998-2006*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Prop. 2006/07:63, 2007. *Regeringens proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Prop. 2008/09:201, 2009. *Regeringens proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Prop. 2013/14:110, 2012. *Regeringens proposition 2013/14:110 – Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen, 2007. *Lagrådsremiss – En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen, 2020. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Folkhälsomyndigheten*. Stockholm: Regeringskansliet.

- Regeringskansliet, 2020. *Strategi med anledning av det nya coronaviruset*. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-coronapandemin/strategi-med-anledning-av-det-nya-coronaviruset>, hämtad 22 april 2021.
- Regeringskansliet, u.d. *Regeringskansliet – Regeringen.se*. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/Regeringskansliet>, hämtad 2019 december 2019.
- Riksdagens protokoll 1971:1, 1971. *Riksdagens protokoll 1971:1. 11 januari, kl. 11.00, § 1 Hälsningsanförande*. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 2006/07:126, 2007. *Riksdagens protokoll Torsdagen den 14 juni*. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 2006/07:72, 2007. *Riksdagens protokoll 2006/07:72 Måndagen den 12 mars*. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 2007/08:130, 2008. *Riksdagens protokoll 2007/08:130, 17 juni 2008*. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 2007/08:131, 2008. *Riksdagens protokoll 2007/08:131, 18 juni 2008*. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 2007/08:132, 2008. *Riksdagens protokoll 2007/08:132, 18 juni 2008*. Stockholm: Riksdagen.
- Rothstein, B., 2005. "Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater", i B. Rothstein, Westerhäll & L. V. (red.), *Bortom den starka statens politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sandström, M., 2020. "Statligt ägande skapar oundvikliga problem", *Kvartal*, 22 juni.
- Saye, A. B. & Allums, J. F., 1986. *Principles of American government*. 10:de red. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- SOU 2003:30, 2003. *Försvarets radioanstalt – en översyn*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 2003:32, 2003. *Vår beredskap efter den 11 september*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 2003:34, 2003. *Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst. Integritet – effektivitet*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Svensson, N., 2020. "Anders Tegnell: 'Fortsätter till sommaren, sen andra våg i höst'", *Expressen*, 11 mars.
- Sveriges Television, 2022. *Aktuellt*. Stockholm: u.n.
- Swensson, S., 1945. *Från Louis de Geer till Per Albin: de svenska statsministrarna*. Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.
- The Editorial Board, 2016. "Donald Trump Is Now Hiring", *The New York Times*, 14 november.
- Ullström, A., 2005. *Samarbetskanslierna – vårtor på, länkar till eller delar av Regeringskansliet? Om den demokratiska styrningskedjan och samarbetskansliernas organisering*. Stockholm: Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE).
- Wahlstrand, A., 1941. *1905 års ministärkriser*. Diss.. Uppsala: Uppsala universitet.

## FÖRVALTNINGSPOLITISKA BETRAKTELSE

# Expertis och politik – ekonomi och medicin

Anders Mellbourn

I sin memoarbok *Mellan forskning och politik* (Calmfors 2021. Anmäld av mig här i tidskriften nr 2022/1, Mellbourn 2022), ägnar Lars Calmfors coronakrisen ett helt eget kapitel. Nationalekonomen antyder där en måhända våghalsig men tankeväckande parallell mellan ekonomisk politik/ekonomisk vetenskap och folkhälsopolitik/medicinsk vetenskap, när han, liksom coronakommissionen i sitt slutbetänkande i februari 2022 (SOU 2022:10), efterlyser bättre politisk styrning och regeringsansvar i pandemibekämpningen.

Calmfors har ju varit en tillskyndare av utvecklingen inom den ekonomiska politiken de senaste årtiondena, där en alltmer självständig riksbank som expertorgan sköter penningpolitiken utanför de politiska församlingarna, medan regering och riksdag fortsatt ansvarar för finanspolitiken med dess tvister och beslut i frågor om skatter, fördelning, tillväxt och sysselsättning. Han lockas av att kunna göra en liknande ansvarsuppdelning i folkhälsopolitiken men avstår tyvärr från att utveckla resonemanget var i så fall epidemiologins motsvarande gräns mellan penning- och finanspolitik skulle gå.

Det är kanske klokt. Men tillåt mig ändå här att ta upp tanketråden. Förmodligen menar Calmfors – och där är det lätt att hålla med – att pandemier utgör ett så existentiellt hot mot medborgares liv och nationens ekonomiska och administrativa säkerhet och handlingsförmåga att de avgörande besluten måste fattas av politiskt ansvariga inom de ramar författningen ger. Lika självklart måste besluten vara grundade i och bestämda av vetenskaplig kunskap.

Smittskyddet borde med nationalekonomins begrepp motsvara det penningpolitiska ansvaret i riksbanken och höra hemma i en medicinskt expertstyrd självständig förvaltning, numera i Sverige som del av Folkhälsomyndigheten. Till den medicinska penningpolitiken hör då att ge bästa möjliga expertanalys av hur hotet till liv och lem ser ut och utvecklas, att bedöma spridning och smittsamhet och att verkställa bekämpningen av hotet genom vården. För allt

Anders Mellbourn är docent i statsvetenskap och journalist. Hans doktorsavhandling 1979 handlade om roll-uppfattningar hos svenska förvaltningstjänstemän.  
E-post: anders@mellbournanalys.se

detta krävs exklusiv specialkunskap. Den betoning som folkhälsomyndigheten under pandemikrisen lade vid att säkerställa att alla åtgärder i pandemibekämpningen måste vara evidensbaserade kan sägas vara ett uttryck för expertansvarets kunskapsbaserade överväganden av penningpolitisk typ.

Huruvida de samlade pandemibekämpningsåtgärderna är proportionella, något som Folkhälsomyndigheten återkom till genomgående under pandemin, borde däremot rimligen räknas till finanspolitiken. Att följa proportionalitetsprincipen, att väga smittskyddsbehovets uppoffringar mot andra sjukvårdsbehov eller samhällsekonomisk skada, måste i grunden vara ett fördelningspolitiskt beslut som i sista hand tillhör det politiska beslutsansvaret.

Att iaktta en försiktighetsprincip, i det här fallet att i ett osäkert läge pröva och tillgripa alla rimligt tänkbara åtgärder i pandemibekämpning, som efterlysts i kritiska efteranalyser och utvärderingar, torde också närmast vara ett finanspolitiskt övervägande.

Att Folkhälsomyndigheten, FOHM, åtminstone det första pandemiåret ”höll i taktspinnen”, som den dåvarande generaldirektören tidigt uttryckte det i en tidningsintervju (*Dagens Nyheter*, 2020-03-15), är ovedersägligt. FOHM fick eller tog – om vi håller oss till nationalekonomins distinktioner – både den finanspolitiska och penningpolitiska rollen i epidemibekämpningen. (I en aktuell artikel hävdar tre statsvetare att folkhälsomyndigheten fick sin ledarroll genom avsiktlig delegering av politiska uppgifter från en på flera sätt svag statsminister och regering. Anderson m.fl. 2022). Kanske var det oundvikligt. På det medicinska området, i frågor om människors liv och hälsa, får självklart expertkunskap en särskild vikt. Men kanske kan de nationalekonomiska distinktionerna vara av litet hjälp för att ytterligare se på expertisens roll under krisen.

Litteraturen om den svenska pandemibekämpningen är redan omfattande. Vi har haft en offentlig utredning, coronakommissionen, som lämnat tre betänkanden (SOU 2022:10 och tidigare). Ett specialnummer förra året av denna tidskrift gav en närmast heltäckande mängd insiktsfulla analyser och resonemang om ”beslutsfattande under svåra förhållanden” (*Statsvetenskaplig tidskrift*, 2021, nr 5) av bestående relevans.

Syftet med dessa rader är inte att ge ett ytterligare bidrag till diskussionen om vad som var rätt och fel i den svenska pandemibekämpningen och folkhälsomyndighetens agerande och hur Sverige skött sig i internationell jämförelse. Fortfarande tycker jag att det saknas underlag för att riktigt avgöra huruvida de så uppmärksammade skillnaderna mellan Sveriges och närstående länders politik och praktik i kampen mot coronaviruset också är det som bäst förklarar skillnaderna i utfall i sjukdom och död. Men oavsett till vilken samlad slutsats om vad som hänt och gjorts vi kommit, finns uppenbara lärdomar om experters roll i beslutsfattande och hur den svenska förvaltningsmodellen fungerar, som det är viktigt att fortsatt begrunda, gärna i mindre upphetsat

tonläge. Här finns brister och oklarheter som överraskat under pandemiåren. De är inte så svåra att beskriva, måhända svårare att analysera och åtgärda men rimligen inte omöjliga att hantera.

## Styrning

Coronakommissionen påminner i sitt slutbetänkande om att regeringen enligt regeringsformen styr riket (SOU 2022:10, kap 9). Det måste gälla också i kriser. Det är förstås självklart och det kan kännas litet märkligt att kommissionen känner sig föranlåten att påpeka det. När kommissionen uttalar detta är egentligen syftet att säga något om hur styrningen gått till eller fel. Den anses ha varit senfärdig och inte djärv nog. Men att regeringen styr, betyder ju inte att regeringen själv direkt i regeringskansliet ska hantera alla frågor utan att samhällsstyrningen på olika sätt utövas genom förvaltningen i stat och kommun.

Kritik har riktats mot coronakommissionen för att i sina skrivelser och förslag om den bristande styrningen vara alltför inriktad på regeringens handlande i stunden, för att regeringen i allmänna ordalag ”inte tog ledningen i krisen”. Kommissionen borde i stället mer ha uppmärksammat regeringens långsiktiga ansvar för och försummelser i den avgörande organisationsuppbyggnaden av i det här fallet folkhälsoarbetet (Jacobsson m.fl. *DN Debatt* 2022-03-6). Kommissionens tankar om att för framtiden inrätta en ny central instans för krishantering utanför den rådande myndighetsorganisationen bedöms också som ett ogenomtänkt avsteg från hittills gällande ansvarsprincip (att i första hand varje aktör upprätthåller sina normala åtaganden också under krishantering).

Att det egentliga problemet är att dagens politiker över lag brister i förmåga att styra genom organisation och att utkräva ansvar från förvaltningen är ingen ny synpunkt. Ett vanligt och viktigt påpekande är också att regeringens departement – med undantag för finansdepartement – är för splittrade och svaga för att utöva styrning och utkräva ansvar.

En mindre åtgärd för att stärka regeringens profil i krishantering är redan vidtagen efter statsministerskiftet senhösten 2021. Regeringens centrala krishanteringskansli som inrättades till följd av tsunamikatastrofen ligger åter direkt under statsministern i statsrådsberedningen. Efter utlokaliseringen till justitiedepartementet under regeringarna Löfven 2014-2021 är kansliet nu återfört till statsrådsberedningen i den nya regeringen Andersson (Regeringskansliet, hemsida).

I sammanhanget kan det vara motiverat att påminna om att statsförvaltningens centrala krismyndighet, MSB, som vi kort återkommer till, inte har styrande utan samordnande uppgifter på en rad krisberedskapsområden.

Den stora frågan kring regeringens uppdrag att leda och styra riket torde vara förutsättningarna, särskilt de konstitutionella, för krishantering i stort.

Erfarenheterna från pandemin och den sedan skrämmande snabbt uppblåsade säkerhetskrisen med Rysslands militära angrepp på Ukraina visar att vi måste få nya regler om befogenheter för riksdag och regering vid civila kriser och säkerhetsshot på liknande sätt som finns för ansvaret att möta krig och militära säkerhetsshot (Se särskilt Hirschfeldt & Petersson 2020, också Hydén 2021).

Det är också angeläget att påpeka, att det visserligen är viktigt att tydliggöra det yttersta politiska ansvaret hos regeringen i kriser men inte helt oproblematiskt. Här finns också en motsatt risk för politisering, att en opinionskänslig och publicitetsangelägen regering stjälar uppmärksamhet och trasslar till det genom att vilja styra och ställa, kanske för att vinna politiska poäng. Vikten av att värna och stärka inte bara domstolars utan också förvaltningens självständighet har alltmer betonats i den svenska allmänna debatten de senaste årtiondena. Det går då att hävda att det under pandemibekämpningen varit en styrka i den svenska förvaltningsmodellen att regeringen hållit sig undan den löpande verksamheten och inte stört de mer erfarna myndigheterna. Såväl stora demokratier som USA, Storbritannien och Frankrike som auktoritära stater som Ryssland och Kina kan anföras som motsatta exempel på att politiska bedömningar tagit över handläggningen. Att ge regeringen större handlingsutrymme på expertisens bekostnad skulle inte självklart ha givit en bättre politik, snarare kanske tvärtom (Anderberg 2021).

Dilemmat kvarstår hur arbetsfördelningen idealt ska utformas och uttryckas mellan en regering som "håller i taktpinnen" och bär det yttersta politiska ansvaret, medan expertmyndigheternas och de lägre förvaltningsnivåernas bedömningar och ansvar i grunden fortsatt tydligt präglar besluten.

## Myndighetsorganisationen

Under pandemikrisens många mest intensiva månader vande sig svensk allmänhet att möta den offentliga sakkunskapen och makten vid TV-sända presskonferenser. I en ledarposition i centrum stod företrädare för Folkhälsomyndigheten, i början nästan alltid statsepidemiologen, men där fanns också Socialstyrelsen och MSB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Kommuner och regioner var anmärkningsvärt nog inledningsvis inte företrädare men kom så småningom med genom sin intresseorganisation, SKR. Senare medverkade också Läkemiddelsverket när vaccination blev möjlig.

Regeringen var förvisso inte osynlig. Statsministern och socialministern underströk lägets allvar och meddelade rekommendationer vid särskilda tillfällen. Men det var myndigheterna som medborgarna skulle förlita sig på.

Intressant nog har egentligen inga av de här statliga myndigheterna som blev så synliga något givet uppdrag att styra och leda. De är kunskaps- och samordningsorgan. Folkhälsomyndigheten (FOHM) presenterar sig på sin hemsida som "en nationell kunskapsmyndighet som arbetar för bättre



folkhälsa. Vår vision är en folkhälsa som stärker samhällets utveckling. Folkhälsomyndigheten har ett nationellt ansvar för folkhälsofrågor. Vår uppgift är att främja en god och jämlik hälsa, förebygga sjukdomar och skador samt verka för ett effektivt smittskydd och skydda befolkningen från olika former av hälsohot...” (Folkhälsomyndigheten, hemsida). Socialstyrelsen presenterar sig som ”Sveriges kunskapsmyndighet för vård och omsorg” med uppdrag ”att ta fram föreskrifter, kunskapsstöd och statistik samt göra uppföljningar och utvärderingar” (Socialstyrelsen, hemsida).

Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, MSB, har i sin tur ”ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara (MSB, hemsida). Enligt sin förordning ska myndigheten bl.a. ”utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder”.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, är ingen myndighet utan en särskild intresse- och arbetsgivarorganisation för alla Sveriges kommuner och regioner, vilka är de organ som utför vård och omsorg i Sverige. SKR formulerar sin uppgift som ”att stödja och bidra till att utveckla kommuner och regioners verksamhet. Vi fungerar som ett nätverk för kunskapsutbyte och samordning. I vår roll ingår att ge service och professionell rådgivning inom alla de frågor som kommuner och regioner är verksamma inom” (SKR, hemsida).

Vårt att notera är att de här myndigheterna varit föremål för betydande organisationsförändringar, där syftet varit att inte bara samordna utan också sammanföra verksamheter som tidigare legat i mer snävt specialiserade organ för att vinna i både helhetssyn och effektivitet (även SKR är en jämförelsevis ny sammanslagning av de tidigare åtskilda landstings- och kommunförbunden).

Att svensk förvaltning med sina självständiga myndigheter är för uppsplittad i ett antal så kallade stuprör bredvid men oberoende av varandra har blivit ett populärt begrepp i den samtida förvaltningsdebatten. Sammanbindande hängrännor har enligt samma bildspråk setts som en eftertraktad löning på problemet. De myndigheter och organ som vi mött under pandemikrisen skulle alla kunna kallas sådana hängrännor.

Men frågan är om inte krishanteringen visat att de är hängrännor som fått fel konstruktion.

Till det mest allvarliga och anmärkningsvärda under pandemikrisen hör avslöjanden om hur det brast just i både kunskap och samordning mellan olika organ för att kunna göra rätt bedömningar och ge rätt vård i avgörande lägen. När det tidigt under pandemivåren 2020 framkom att boende inom äldreården drabbats hårt av covid-19 och att smittskyddet där inte fungerade blev det en överraskning för folkhälsomyndigheten och motsättningarna mellan regioner och kommuner blev tydliga. Och detta trots att folkhälsomyndigheten just ska

ha överblick och kunskap om hela folkhälsoområdet, inte bara sjukvården, och regioner och kommuner tillhör samma gemensamma organ, SKR, för att samordna beredskap och förhandla arbetsvillkor! Det kan synas lika obegripligt som allvarligt.

Problemen kan rimligen inte bara hänföras till bristande kunskap och kompetens hos enskilda individer och handläggare. En förklaring måste ligga i både organisation och roller. Intrycket har varit att vi har ett komplex av organisationer och myndigheter som förhandlar och samordnar. Men det finns ingen befälsordning och inget tydligt utkrävande av ansvar (jfr Brommesson 2021, Hedlund & Lönngren 2021).

*Folkhälsomyndigheten* ska alltså enligt direktiv och instruktion bringa sammanhang och ett förebyggande perspektiv till folkhälsoarbetet. Denna "hängrädda" sattes upp 1 januari 2014 genom en sammanslagning av dåvarande Smittskyddsinstitutet och Statens folkhälsoinstitut och en samtidig överföring av större delen av Socialstyrelsens arbete med miljöhälsa och miljö- och folkhälsoberedskap. Ett år senare fick FOHM det samordnande ansvaret för smittskyddsområdet, vilket tidigare hanterats av Socialstyrelsen.

På FOHM finns också en statsepidemiolog med uppdrag "att samordna arbetet med att övergripande följa och analysera utvecklingen av smittsamma sjukdomar och skyddet mot dessa nationellt och internationellt, analysera konsekvenserna av denna utveckling för samhället och den enskilde och andra smittskyddsåtgärder inom hälso- och sjukvården och andra berörda samhällssektorer".

Statsepidemiologen var tidigare en chefstjänst vid Smittskyddsinstitutet och innehavarna har också före pandemikrisen varit kända namn i den svenska offentligheten. Men det är en tjänst som tillsätts av och är underordnad FOHM:s generaldirektör. Att döma av myndighetens hemsida är statsepidemiologens roll och ställning i organisationen nu (försommaren 2022) oklar.

Det är tydligt att smittskyddet på FOHM inte längre har en särställning utan är en del av det samlade folkhälsoansvaret, vilket också framgick tydligt åtminstone under pandemibekämpningens första fas.

Om vi ska återknyta till de ekonomisk-politiska parallellerna, är smittskyddet uppenbart penningpolitik, en expertverksamhet som förutsätter innehav av exklusiv medicinsk fackkunskap. Begreppet folkhälsa breddar det medicinska perspektivet mot förebyggande hälso- och sjukvård. Men också mot icke direkt medicinska åtgärder och samhällspolitik. Det blir finanspolitik.

Dilemmat för FOHM under pandemin synes ha blivit att myndigheten å ena sidan varit fackmedicinskt uttunnad och kollegialt ifrågasatt i smittskyddsfrågor, å andra sidan i ledning och beslutsfattande likafullt förblivit präglad av traditionellt läkar- och sjukvårdsperspektiv.

FOHM är ett enrådighetsverk med en läkare som generaldirektör. Det finns ett insynsråd men det domineras av samhällsrepresentanter, inte av extern

medicinsk expertis. Ett verk som både ska stå för, eller hellre kanske bereda, bredare folkhälsoavgöranden och lämna tydliga medicinska fackbesked skulle sannolikt, särskilt om den ska vara en hängränna, ha en helt annan tyngd om beslut fattades mer kollegialt i en styrelse med både extern och intern sakkunskap företrädd.

Åtminstone hade det varit naturligt om det inom FOHM:s organisation uppenbart avlövade smittskyddet hade kompletterats av konsultativa kontaktorgan med den aktuella akademiska forskningen. Om sådana informella kontakter förekommit har det inte blivit allmänt bekant. Och en så småningom i tonläge olustig, närmast ovärdig, offentlig konflikt om åtgärder och strategi med ledande forskare, senare organiserade inom Kungl Vetenskapsakademien, KVA, pekar snarare på motsatsen (Första inlägg Dagens Nyheter 2020-04-14). Att fler röster behövs för att få bästa vetenskapliga bedömningar har framhållits i utvärderingen av en danska pandemibekämpningen liksom i slutrapporten från Kungl Vetenskapsakademins expertgrupp om covid-19 (Dahlström & Lindvall 2021, KVA 2021).

Ändå är alltså FOHM fortsatt en läkardominerad organisation. Helt följdriktigt operationaliserades myndighetens folkhälsoansvar tidigt under pandemin till målet att kunna upprätthålla sjukvårdsapparaten, ”att platta till smittkurvan” som statsepidemiologens mantra löd. Men som tidigt uppdagades vid krisen i äldreboenden fanns inte motsvarande ansvar och folkhälsokunskap om vad som behövdes i den kommunala äldrevården. Måhända och förhoppningsvis bedömdes suboptimeringen om sjukvården vara det bäst beprövade medlet för att nå sjukvårdens högsta mål och ansvar – att rädda liv. Men det tydliggjordes i så fall dåligt för oss medborgare.

I denna strategi (oavsett om den fick kallas det eller inte) åberopade myndigheten dels proportionalitetsprincipen, dels evidenskravet. Smittskyddsåtgärderna skulle stå i proportion till det besvär och lidande på andra samhällsområden som skulle kunna uppstå om restriktioner och isolering infördes i alltför stor omfattning. Åtgärderna skulle också bygga på medicinsk evidens om att de skulle vara verkningsfulla. Att pröva sådant som inte tidigare visat sig effektivt för att stoppa smittspridning ansågs till och med kunna vara kontraproduktivt.

Behovet av att bära munskydd i offentliga miljöer blev här symbolfrågan. FOHM vidhöll länge hårdnackat att det saknades belägg för munskydds effektivitet, samtidigt som varianter av munskyddskrav spreds – och fortfarande gäller – i de flesta länder. Kritiskt hävdas att denna strikta inställning till vetenskaplig evidens bryter mot en lika viktig princip om försiktighet, om att vid osäkerhet hellre ta i för mycket än för litet, så länge det inte finns tydliga bevis på motsatsen. Sådan försiktighet, som begrepp taget från såväl miljöpolitik som revision, skulle också ha visat på handlingskraft, snarare än den passivitet och senfärdighet, som många kritiserat FOHM för (Jerneck 2021).

Om vi åter anknyter till Calmfors analogi med finans- och penningpolitiken skulle man här kunna hävda att avgöranden grundade på proportionalitet och försiktighet i grunden har en politisk karaktär, där regeringen tydligare borde vara delaktig och styrande. För den skull kan och bör naturligtvis regeringens ställningstagande vara grundat på och hänvisa till bedömningar från fackmyndigheten och de helst olika röster den kan förmedla.

Härtill visar erfarenheterna från pandemin på att just evidenskriteriet, som präglas av strikta facköverväganden, inte är oproblemiskt. Evidensprincipen kan synas vara en synonym till kravet att vård ska utgå från "vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet". Men som Lena Wahlberg påpekat här i tidskriften tidigare (Wahlberg 2020 och 2021) är evidensprincipen ett sent, snävare begrepp som söker formulera objektiva kriterier för rätt vård och hålla nere läkarens personliga erfarenhetsbedömningar. I ett fall med ett nytt virus som covid-19 blir evidenskriteriet mindre relevant, då de randomiserade studier som evidensvärderingen ofta omfattar av naturliga skäl inte kunnat göras tidigare och det inte finns någon klar tidigare evidens att utgå från. För smittskyddet i stort finns annars stor erfarenhet och kunskap från tidigare farsoter som präglar smittskyddslagen. Även med ett nytt virus som covid-19 som ingen inledningsvis hade erfarenhet av, måste vården agera. Frågan blev då om man skulle hålla sig till det man allmänt visste sedan tidigare eller tillgripa en "försiktighetsprincip" – pröva brett och hellre göra för mycket än för litet, vad gäller isolering, munskydd mm.

Smittskyddet blev här en osäker "penningpolitik" med splittrad expertis på myndighet och universitetsinstitutioner. Åsiktsskillnaderna inom den medicinska professionen framstod som besvärande stora, särskilt när skilda bedömningar förenades med uttalad personlig misstro mot kolleger. Härmed undergrävdes naturligtvis trovärdigheten i den medicinska penningpolitiken, vilket i sin tur i värsta fall kan locka allmänheten att söka och förlita sig på allehanda alternativa fakta.

*Verkställare av vård och omsorg* i Sverige är kommuner och landsting, inte statliga myndigheter. Som annan förvaltning har kommuner och regioner, som landstingen med något utvidgade befogenheter nu benämns, att följa grundläggande nationell lagstiftning men den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten ger vissa variationer i verksamheten. I gemensamma angelägenheter och i sina samlade kontakter med statsmakterna företräds regioner och kommuner som vi konstaterat av intresseorganisation Sveriges Kommuner och Regioner, SKR.

Vad SKR egentligen är och dess ställning i svensk offentlig politik och förvaltning, är ett (om än oregelbundet) återkommande tema i den förvaltningspolitiska diskussionen (Riksrevisionen 2011, Marcusson 2021, Bringselius & Rothstein 2022). Erfarenheterna från pandemibekämpningen understryker ytterligare det berättigade i frågan.

Att SKR inte har någon formell, reglerad ställning vet vi. Symptomatiskt syntes SKR och dess ansvar inte så mycket av i början av pandemin. SKR ska som vi refererat här tidigare vara ett samarbetsorgan mellan kommuner och regioner i gemensamma intressefrågor. Framför allt gäller det arbetsgivarrollen för icke-statligt offentligt anställda. Det ska också vara service- och utredningsorgan för gemensamma behov.

Under pandemin kom tidigt personalförsörjning och personalbelastning inom vården i centrum. Det avslöjades tidigt också brister i skyddsutrustning. Vårdkrav och vårdförutsättningar för äldre med hemtjänst och i särskilt boende framstod skrämmande oklara när den medicinska vården ligger under regionerna och socialtjänsten under kommuner, till och med så att läkare inte kan vara anställda av kommuner.

Förr i tiden fanns både kommun- och landstingsförbund. Men trots att det skapats en gemensam organisation för regioner och kommuner, visar pandemierfarenheterna att de två nivåerna fortsatt verkar agera oberoende och ovetande om varandras förmågor och brister. När sårbarheten för pandemin skrämmande tydligt visade sig i äldrevården, verkar de olika organen inte ha vetat vad de andra kunde, gjorde och hade för resurser och hur de kunde bistå varandra och samarbeta. Det är rimligen annars det minsta man kan förvänta sig av en gemensam organisation. I stället blev det konkurrens och köpslående om utrustningsinköp och behov som måste anses både genant och besynnerligt. Det gamla gemensamma varumärket LIC, som stod för landstingens inköpscentral, verkar ha försvunnit på allehanda utrustning under avreglering och upphandlingskrav.

Regionernas ställning som politisk och administrativ nivå är under pågående politisk diskussion. De här reflektionerna ligger vid sidan om den. Kommunalt självstyre i någon form kommer att bestå. Men ska SKR ha någon roll i framtida kriser, i beredskapsplanering för vård och omsorg, måste organisationens roll noggrant klargöras och tydliggöras. Om den inte tilldelas en lagreglerad rättslig ställning måste organisationen rimligen hållas borta från den löpande verksamheten. SKR verkar som förhandlingsorgan om både resursfördelning och utrustningskrav ha fått eller tagit sig ett betydande inflytande i ansvarskedjan från regering till kommuner, som också haft direkt betydelse för vårdens kvalitet, exempelvis i krav på munskydd hos äldrevårdspersonal. Men behov av skyddsutrustning i vården kan inte vara en ekonomisk förhandlingsfråga utan är ett medicinskt fackavgörande.

Som det nu ser ut går det inte att värja sig från intrycket att SKR mest verkar vara ett störande element som inte hör hemma i vare sig den epidemiologiska finans- eller penningpolitiken, om vi så småningom ska återknyta till de begreppen.

## Professionell kunskap och etik

I mycket går de förvaltningspolitiska problemen vid pandemihanteringen tillbaka till den större frågan om experters och professionell kunskaps roll i den offentliga beslutsprocessen i stort.

Här är läkarvetenskapens ställning speciell. Läkaren som profession är äldre än den utveckling som expertis och professionell kunskap fått i de moderna industri- och servicesamhällenas sedan 1800-talet (för en både bred och fördjupad analys av professionernas roll i det moderna samhället se Brante 2014). Professioner gör praktik av vetenskaplig kunskap och betraktas som avgörande för att ett modernt samhälle ska fungera. Utövarna av en profession har nått och erkänns ha en särskild ställning i offentligheten genom det monopol på kunskap de besitter, den etik som styr deras verksamhet och deras härpå grundade anspråk på självständighet och självreglering i yrkesutövningen (Brante 2014, kap 3-4). Allt fler yrken gör idag anspråk på att vara professioner för att vinna legitimitet och status. Medicinen började visserligen utvecklas som empirisk vetenskap mot en modern profession först från 1800-talet. Men läkarvetenskapen har sin auktoritet långt före det moderna samhället genom att läkaren uppfattas besitta kunskaper och insikter rörande sjukdom och död, en professionell roll bara jämförbar med prästens, att förmedla möjlighet till frälsning och evigt liv. Sedan prästen med sekulariseringen förlorat sin ställning som auktoritativ kontakt med en Gud människor allt mindre tror på, är det bara läkaren som vi kan ty oss till i existentiella frågor om liv och död. Läkarprofessionen har sin kraft både i sin särskilda, väl dokumenterade och reglerade etik om att värna liv och i sin fackkunskap. Professionen har kunskap för att diagnosticera sjukdom och olycksfall i syfte att rädda liv, och det utifrån varje enskild människas behov. Här finns en grundläggande professionell identitet och ett ansvar som är speciellt för läkaren (Brante 2014, kap 7).

Läkaretiken är väl reglerad historiskt, alltifrån den hippokratiska eden från antiken till dagens olika vårdriktlinjer från socialstyrelsen. I utvärderingen av svensk coronastrategi har de etiska komponenterna kommit i skymundan, vilket påpekats i ett särskilt yttrande från en av coronakommissionens ledamöter (SOU 2022:10, s 685). Prioriteringar är det svåraste och mest tydliga etiska dilemmat vid kris eller brist på resurser. Enligt riktlinjer fastställda av en enig riksdag 1997 ska människovärdet, att alla har samma värde, vara utgångspunkten för all vård. Varje enskilds behov och solidaritet mellan medborgarna ska gå före efterfrågan och kostnadseffektivitet, som kommer lägre i värdehierarkin. Vid praktiska avgöranden om vilka insatser, om några, ska göras, kommer sjukdomens eller skadans allvar först, följt av en bedömning om patienten kan dra nytta av vård eller inte anses kunna överleva vad läkare och vården än gör (Engström & Sandlund 2020).

Tillämpningen av sådana etiska principer är naturligtvis svår men anses nog ha fungerat hyggligt under pandemins mest krävande skeden. Tankar

från våren 2020 om att sätta en allmän åldersgräns vid 80 för IVA-vård kom aldrig att åberopas. Hade så skett, hade det rimligen varit ett etikbrott. Att så många äldre drabbades hårt, isolerades och fick osäker vård, är illa nog och som coronakommissionen konstaterat det allvarligaste misslyckandet under pandemin.

Ett problem för den medicinska professionen är att den löpande både utvidgas och specialiseras. Därmed blir både kunskapen och etiken svårare att hålla samman och professionens ”penningpolitiska” självständighet och gemensamma omdöme svårare att upprätthålla. Det har under pandemin blivit tydligt med folkhälsomyndighetens vidgade uppdrag och organisation. Som vi sett förlorade smittskyddet sin starka, självständiga ställning vid tillkomsten av Folkhälsomyndigheten 2014. Den renodlade vetenskapliga kompetensen på området inordnades i en ny organisationen där det bredare folkhälsoperspektivet fått dominera (Stenqvist 2021 är ett exempel på stark kritik av denna utveckling). För att återknyta till de ekonomiska parallellerna: Den ”penningpolitiska” kompetensen och auktoriteten har försvagats.

I samtida läkarvetenskap betonas alltmer ett förebyggande folkhälsoansvar där läkandet inte bara är inriktat på enskilda utan på yttre omständigheter socialt och i miljö som i sin tur ska gynna den enskildes chanser att leva ett friskare, rikare och längre liv. Det finns en spänning här som för den enskilde medborgaren blir tydlig vid kriser. I Folkhälsomyndighetens uppbyggnad är det tydliga syftet att det bredare folkhälsoansvaret ska vara överordnat, med det specialiserade smittskyddet som en uppgift bland flera därunder. Många kände nog oro och olust när epidemiologerna under pandemin talade mycket om sina tillplattade kurvor, modelleringar av vårdbehov och vikten att beakta proportionalitet för olika åtgärder i pandemibekämpningen i syfte att upprätthålla samhällsfunktioner, och mindre om att stoppa sjukdomen och dämpa vår rädsla att förlora våra liv. Till läkarprofessionen hör ändå först och främst och omedelbart att se till att människor inte dör, inte att bedriva medicinsk finans- och fördelningspolitik.

Vikten av att vård bedrivs utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet och tillgänglig evidens är grundläggande för läkarprofessionen. Medicinsk vetenskap är tung empiriskt präglad av kumulativt vetande om hur kroppen fungerar, hur och varför den blir sjuk eller skadad och vilka åtgärder som kan vidtas för att bota. Att ha och göra rätt är självklart helt avgörande för en profession som ansvarar för liv och hälsa. Fullt logiskt blev under coronakrisen hänvisningar till evidens nästan lika vanligt som strävan att ”platta till kurvan” i FOHM:s kommunikation till allmänheten. Evidenskravet är högst konkret också grundat i nödvändigheten att upprätthålla en skarp gräns mot kvacksalveri och vårdspekulation. Det måste vara ett särskilt ansvar för en folkhälsomyndighet, inte minst i en alltmer individualiserad och kroppsfixerad tid där många skaffar sig bestämda uppfattningar genom att scanna sociala medier. Så

tolkad blir FOHM:s fixering vid evidens och till och med debattslängarna om hobbyepidemiologer förstaeliga.

Vårdval utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet och vikten av evidensbaserad vård måste vara epidemiologins penningpolitik och bör lämnas till professionens avgörande. Men just evidensbegreppet är som vi sett tidigare (Wahlberg op cit)) inte helt oproblematiskt i ett professionellt perspektiv. Den professionella kunskapen och rollen omfattar också en förvärvad auktoritet och personligt omdöme utöver vad evidens från randomiserade studier ger (Brante 2014: 252-253).

I vilket fall som helst borde rimligen annars möjligheterna att bli överens om "penningpolitiken" vara större bland läkarvetenskapens olika experter än vid ranteomröstningar i riksbankens direktion bestående av en sakligt svajigare professionell grupp som ekonomer.

Men ska den medicinska professionen upprätthålla respekt hos allmänheten och förståelse – vilket är nödvändigt med tanke på läkekonstens existentiella betydelse – måste den ha professionell sammanhållning. Den behöver inte vara en åsiktsgemenskap men den måste upprätthålla en gemenskap i respekt. Även kårsammanhållning har förstås en baksida av att skydda kolleger för kritik och efter begångna fel. Men den kollegiala respekten är central för tilliten. Den brast som vi konstaterat under pandemin mellan folkhälsomyndighetens experthandläggare och ledande akademiska forskare, så att vi mitt under det allvarligaste krisläge fått se både sorgliga misstänkliggöranden och personangrepp mellan professionella kolleger.

## **Expertisens begränsningar – politiskt och professionellt**

Oavsett om vi försöker skapa och upprätthålla en åtskillnad mellan finans- och penningpolitik i vården, är det uppenbart att den svenska förvaltningsorganisationen uppvisat anmärkningsvärda egenheter under pandemi-bekämpningen. Rop på samordning har länge präglat den förvaltningspolitiska diskussionen och samordnande instanser har tillskapats och stärkts. Regeringen ska styra men oklart hur. Statliga myndigheter ska samordna mer och utföra mindre. Stuprör har skrotats och hängrännor satts upp. Utförarna i stat och kommun ska i sin tur samordnas och förhandla genom ett gemensamt organ med icke-offentligrättslig ställning, SKR. Befälsbefogenheter och ansvarsutkrävande blir oklara.

Vården är expertberoende av den starkaste, egentligen enda, professionen, läkaren. Det motiverar att sjukvården, i än högre grad än penningpolitiken i sin fristående riksbank, måste styras av professionens kunskaper och bedömningar. Men professionens verksamhetsområde och vårdansvar omfattar idag



både specialistoperationer och förebyggande folkhälsoarbete. Det utmanar professionens auktoritet på flera sätt.

Professionens självstyre, ansvar och tillit grundas i att den håller sig till läkaretikens vårdprioriteringar och följer beprövade vårdmetoder med belagd effekt. När professionen tar sig eller tilldelas ansvaret att besluta om åtgärders proportionalitet blir uppgiften egentligen (fördelnings-)politisk och tilliten hos allmänheten kan äventyras.

Det bredare professionella uppdraget med alltfler specialiteter tär på den inre solidariteten i läkarprofessionen. Konflikter inom professionen blir svårare att hantera inom den egna sfären. Kriget mellan olika smittskyddsexperter som utvecklades snabbt efter pandemiutbrottet är ett olustigt och för det fortsatta förtroendet farligt exempel.

Samtidigt har vi under pandemin sett den bestående kraften hos läkarprofessionen. Okunskapen om förhållandena inom äldreården på folkhälsomyndigheten återspeglade det glapp mellan sjukvård och äldreården, som folkhälsomyndigheten i sitt uppdrag rimligen borde ha kunskap om och förmåga att överbrygga. Det klarade inte den läkarpräglade myndigheten som i stället var koncentrerad på sin medicinska sjukvårdsuppgift. Statsepidemiologernas huvudinriktning att skydda och stödja sjukhusens vårdkapacitet under pandemin visar på läkarprofessionens bestående bestämmande roll i krishanteringen.

Oavsett om Sverige till slut gick igenom pandemin mer eller mindre hedervärt, trots eller på grund av de handlingslinjer som valdes, återstår förvaltningsfrågor att begrunda och åtgärda.

## Referenser

### BÖCKER OCH ARTIKLAR

- Anderberg, Johan, 2021. *Flocken: berättelsen om hur Sverige valde väg under pandemin*. Malmö: MTM.
- Andersson, Staffan, Aylott, Nicolas & Eriksson, Johan, 2022. "Democracy and Technocracy in Sweden's Experience of the COVID-19 Pandemic", *Frontiers of Political Science*, 09 May. Tillgänglig på <https://doi.org/10.3389/fpos.2022.832518>.
- Brante, Thomas, 2014. *Den professionella logiken*. Stockholm: Liber.
- Bringselius, Louise & Rothstein, Bo, 2022. "En dold maktstruktur i den svenska demokratin", *Dagens Nyheter* 26 mars. Tillgänglig på <https://www.dn.se/debatt/en-dold-maktstruktur-i-den-svenska-demokratin/>.
- Brommesson, Douglas, 2021. "Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020-2021", *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 5. Tillgänglig på <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/23302/20727>.
- Calmfors, Lars, 2021. *Mellan forskning och politik. 50 år av samhällsdebatt*. Stockholm: Ekerlids Förlag.

- Dagens Nyheter*, 2020. Nyhetsartikel 15 mars. Tillgänglig på <https://www.dn.se/nyheter/sverige/sa-gick-det-till-nar-regeringen-gav-taktpinnen-till-expertmyndigheten/>.
- Dagens Nyheter*, 2020. DNDebatt 14 april. Tillgänglig på <https://www.dn.se/debatt/folkhalsomyndigheten-har-misslyckats-nu-maste-politikerna-gripa-in/>.
- Dahlström, Carl & Lindvall, Johannes, 2021. "Sverige og covid-19-krisen", s. 505– 534 i *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020 Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19*. Köpenhamn: Folketinget. Tillgänglig på <https://www.ft.dk/samling/20201/almDEL/SUU/bilag/237/2326610.pdf>.
- Engström, Ingemar & Sandlund, Mikael, 2020. Replik på DNDebatt. *Dagens Nyheter*, 30 mars. Tillgänglig på <https://www.dn.se/debatt/viktigt-att-prioriteringar-i-varden-gors-oppet-och-transparent/>. Härtill författarens anteckningar från anförande av Engström hos Immanuel Senior, Stockholm 2022-03-15.
- Hedlund, Erik & Lönngren, Camilla, 2021. "Fältsjukhuset" i Älvsjö – rekordbygget som ingen ville ha?: En fallstudie i aktörsgemensam samverkan. Stockholm: Försvarshögskolan. Tillgänglig på <http://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:1554828/FULLTEXT01.pdf>.
- Hirschfeldt, Johan & Petersson, Olof, 2020. *Rättsregler i kris*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Hydén, Håkan, 2021. "Corona – en rättspolitisk utmaning!", *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 5. Tillgänglig på <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/23313/20736>.
- Jacobsson, Bengt, Lindvall, Johannes, Petersson, Olof, Sundström, Göran, 2022. "Coronakommissionens slutsatser leder fel", *Dagens Nyheter* 6 mars. Tillgänglig på <https://www.dn.se/debatt/coronakommissionens-slutsatser-leder-fel/>.
- Jerneck, Magnus, 2021. "Coronapandemin. Beslutsfattande under svåra förhållanden", *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 5. Tillgänglig på <https://statsvetenskapligtidskrift.org/sarskild-utgava-coronapandemin-beslutsfattande-under-svara-forhallanden/>.
- Marcusson, Lena, 2021. "Staten och SKR – styrning och samarbete. En rättslig analys", *Förvaltningsrättslig tidskrift* nr 4. Tillgänglig på <http://www.forvaltningsrattslig.org/>.
- Mellbourn, Anders, 2022. Anmälan av Calmfors (ovan), *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 1. Tillgänglig på <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/24094/21243>.
- Stenqvist, Ola, 2021. "Återinför Smittskyddsinstitutet som fristående myndighet", *Dagens Nyheter* 19 november. Tillgänglig på <https://www.dn.se/debatt/aterinfor-smittskyddsinstitutet-som-fristaende-myndighet/>.
- Wahlberg, Lena, 2020. "Fri bevisprövning och evidensbaserad medicin. En jämförelse av två modeller för evidens och beslut", *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 4. Tillgänglig på <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/22357>.
- Wahlberg, Lena, 2021. "Om värdet av vetenskap och andra belägg vid pandemiskt beslutsfattande", *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 5. Tillgänglig på <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/23314>.

## OFFENTLIG UTGIVNING

- Folkhälsomyndigheten, hemsida. Tillgänglig på <https://www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsomyndigheten/korta-fakta-om-oss/>.
- Kungl Vetenskapsakademiens expertgrupp om covid-19, 2021. Tillgänglig på <https://www.kva.se/sv/pressrum/pressmeddelanden/slutrapport-efterlyser-oberoende-expertenhet-vid-pandemier>.

Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, hemsida. Tillgänglig på <https://www.msb.se/sv/om-msb/vart-uppdrag/>.

Regeringskansliet, hemsida. Tillgänglig på <https://regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/regeringskansliets-krishantering/>.

Riksrevisionen 2011:19. *Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg. Samverkan utan verkan*. Tillgänglig på <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2011/ratt-information-vid-ratt-tillfalle-inom-var-d-och-omsorg--samverkan-utan-verkan.html>.

SOU 2022:10. *Sverige under pandemin*. Tillgänglig på <https://coronakommissionen.com/>. Delbetänkanden SOU 2020:80 och SOU 2021:89

Sveriges Kommuner och Regioner, hemsida. Tillgänglig på <https://skr.se/skr/omskr.409.html>.

Socialstyrelsen, hemsida. Tillgänglig på <https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/>.



SÄKERHETSPOLITISKA BETRÄKTELSE<sup>1</sup>

# Israel-Palestinakonfliktens påverkan på antisemitism i Sverige<sup>2</sup>

*Världsbilder, delegitimering och tankestrukturer*

Anders Persson

## **The impact of the Israel-Palestinian conflict on antisemitism in Sweden: world-view, delegitimization and thought structures**

This article analyzes the impact of the Israel-Palestinian conflict on contemporary antisemitism in Sweden. It departs from an analytical framework consisting of three broad components: an Israel-Palestinian-centric worldview, delegitimization of Israel, Israelis and Zionism, and antisemitic thought structures projected on Israel. The first conclusion of the article is that there has been a clear connection between the Israel-Palestinian conflict and antisemitism in Sweden since the June war of 1967 and even more since the Lebanon war of 1982. Another conclusion is that the Israel-Palestinian centric worldview, which basically argues that the Israeli-Palestinian conflict is more important than other conflicts and key to peace in the wider Middle East, has weakened in Sweden in recent years. A third conclusion is that periods without major outbreaks of violence in the Israel-Palestinian conflict seem to have a calming effect on antisemitism in Sweden, just like escalations in the conflict trigger antisemitism here. We have seen this pattern repeating itself over the past decade and a half with several wars in Gaza and with the most recent escalation between Israel and the Palestinians in May 2021.

- 1 Statsvetenskaplig tidskrift kan nu publicera det femte bidraget i vår satsning på det vi kallar "Säkerhetspolitiska betraktelser". I serien ryms samtidskritik, debatt eller analyser av både nationella och internationella fenomen. Välkomna med ett bidrag!
- 2 Den här artikeln är en omarbetad version av en rapport om Israel-Palestinakonfliktens påverkan på antisemitism i Sverige som jag fick i uppdrag att skriva av Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet. Rapporten finns att läsa på <https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/Rapport%209%2C%20Anders%20Persson.pdf>.

Anders Persson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Linnéuniversitetet.  
E-post: anders.persson@lnu.se

## Lärdomar från historien – varningar för nutiden

Efter att ha blivit diagnostiserad med den dödliga sjukdomen ALS skrev historikern Tony Judt (1948–2010) sin sista bok *Thinking the Twentieth Century* tillsammans med en annan historiker, Timothy Snyder. Boken gavs ut 2013, tre år efter att Judt avlidit. Vi kan knappast undgå att notera, skrev Judt i boken, hur Europa idag inte bara i stor utsträckning är post-kristet utan ännu mer dramatiskt post-judiskt. Han skrev vidare att för européer så har det faktum att ”judarna inte längre finns bland oss – att vi dödade dem och lämnade resten att fly – blivit den viktigaste lärdomen som det förflutna testamenterat till oss” (Judt med Snyder 2013: 121). Demografisk data visar hur rätt Judt hade. I slutet av 1800-talet levde nästan 90 procent av världens judar i Europa. Idag är den siffran nere i nio procent (DellaPergola & Staetsky 2020: 14). Dessa lärdomar från historien har blivit till varningar för nutiden. Den stora frågan är vad vi gör med dem. Bernard Lewis (1919–2018), en annan historiker, citerade ofta i sina böcker och på sina föreläsningar åren innan han dog 2018 en tysk med turkiskt påbrå som han träffat på en konferens i Berlin på 1970-talet. Lewis hade blivit helt mållös när tysk-turken frågade honom vilket hopp det fanns att tyskarna skulle acceptera två miljoner turkar bland dem när de inte hade kunnat acceptera 400 000 judar som levte i Tyskland i över tusen år före Förintelsen (Lewis 2012: 191). En tredje historiker, Jan Tomasz Gross, har uttryckt liknande farhågor för Central- och Östeuropa, att dessa länder inte gjort upp med sitt mordiska förflutna i samband med flyktningkrisen 2015 (Gross 2015). Ett tecken på att Gross har rätt är den fällande domen i Polen nyligen mot historikerna Barbara Engelking and Jan Grabowski gällande deras forskning om polackers medverkan i att döda judar under Förintelsen. Åtalet uppfattas av många som politiskt motiverat från högerradikala kretsar med kopplingar till den polska regeringen (Reuters 2021). Slutligen är antisemitismen viktig att studera därför att den är källan till många andra samtida konspirationsteorier – från islamisters konspirationsteorier till teorin om folkutbyte hos extremhögern (Mattsson 2020).

## Den samtida antisemitismen i Sverige

Problemen med den samtida antisemitismen i Sverige är både komplexa och mångfacetterade. Å ena sidan ligger Sverige ofta bäst till i Europa och världen i olika undersökningar vad gäller antisemitiska uppfattningar i samhället, till och med överlägset bäst i världen enligt den senaste rapporten från The Anti-Defamation League (ADL) (2019a). Samtidigt finns det anledning att tolka statistiken från ADL med viss försiktighet. Urvalet för respektive land är litet (500 i senaste undersökningen), bara en av frågorna rörde Israel och metodologin bakom går ut på att den intervjuade ska instämna i minst sex av elva påståenden för att anses hysa antisemitiska attityder. Det innebär att de tillfrågade kan svara väldigt instämmande på vissa antisemitiska påståenden och inte alls på

andra och ändå i slutändan klassas som att de inte hyser antisemitiska attityder (The ADL 2019a). Till exempel svarade 25 procent av de tillfrågade i Sverige att judar är mer lojala mot Israel än de länder som de lever i och 15 procent svarade att judar talar för mycket om vad som hände dem under Förintelsen, vilket trots det goda resultatet överlag tyder på att vissa antisemitiska uppfattningar är ganska vitt spridda i det svenska samhället (The ADL 2019b).

Sverige har också starka extremistmiljöer, framför allt bland högerextremister och islamister. Muslimer i Sverige utmärker sig negativt i att de hyser antisemitiska uppfattningar i betydligt större omfattning än befolkningen i stort. En stor studie av Forum för levande historia från 2005 visade att bland vuxna som självidentifierade sig som muslimer hyste 39 procent en systematisk antisemitisk inställning jämfört med 5 procent av befolkningen totalt (Forum för levande historia 2005: 11). En annan studie av samma myndighet från 2010 visade att bland gymnasieelever som definierade sig som muslimer hade 55 procent en negativ inställning till judar (Forum för levande historia 2010: 90). Trots Sveriges resultat i ADL:s undersökningar (ett liknande resultat uppmättes 2014) känner judar i Sverige en stor utsatthet och rädsla för att visa sin judiskhet offentligt (Dencik & Marosi 2016: 70). I den senaste studien från EU:s byrå för grundläggande rättigheter, FRA, svarade 90 procent av de svenska judarna att de upplever att antisemitismen i Sverige ökat de senaste fem åren (FRA 2018: 20). Antalet antisemitiska hatbrott i Sverige nådde en toppnotering 2018 och har sedan dess backat tillbaka en aning enligt undersökningar från Brottsförbyggande rådet (Brå) (2019a: 58; Brå 2021: 63). Antisemitiska våldsdåd är dock relativt ovanliga i Sverige (Brå 2019a: 59) och såvitt känt har ingen jude dödats i ett antisemitiskt våldsdåd i Sverige sedan 1800-talet.

Sedan Junikriget 1967 och ännu mer sedan Libanonkriget 1982 har antisemitiska hatbrott, yttringar och kontroverser i Sverige ofta varit kopplade till händelseutvecklingen i Israel-Palestinakonflikten – men varför är det så, hur ser sambanden egentligen ut och har de förändrats över tid? Denna studies syfte är att söka svar på dessa frågor.

## Kort om definitioner och forskningsläge

I många avseenden är antisemitism ett väl utforskat ämne, såväl internationellt som i Sverige. Många historiska standardverk handlar både om judeutrotningen under andra världskriget och om antisemitism som fenomen (se till exempel Hilberg 2003[1961]; Gilbert 1987). I Sverige är det framför allt två historiker, Lars M Andersson och Henrik Bachner, som står ut i forskningen om antisemitism. Anderssons (2000) avhandling handlar om antisemitism i svensk skämtpress under de första decennierna på 1900-talet. Bachners (1999; 2004) forskning handlar om antisemitism i Sverige mellan 1945 och 2004. Hans bok *Återkomsten. Antisemitism i Sverige efter 1945* handlar till viss del om hur

krigen som Israel varit inblandade i påverkat antisemitism i Sverige (Bachner 1999). Bachner (2019) har även skrivit om hur Israel-Palestinakonflikten påverkar antisemitism i Europa. En rad organisationer bidrar också till att bevaka antisemitism och sprida kunskap om densamma i Sverige. Av dessa utmärker sig Svenska kommittén mot antisemitism (SKMA), Forum för levande historia och Expo. Sedan Bachners bok 2004 har ingen forskning i Sverige på ett systematiskt sätt undersökt hur Israel-Palestinakonflikten påverkar antisemitism i Sverige. Forskning om hur konflikten påverkar antisemitism i Sverige har efterlysts av bland annat Mirjam Katzin (2021: 76) i en ny rapport. Här fyller min studie en tydlig lucka. Den är dessutom skriven av en statsvetare, vilket innebär ett annorlunda fokus än den tidigare historiska forskningen, framför allt vad gäller att utveckla och utnyttja ett analytiskt ramverk i syfte att förklara varför och hur Israel-Palestinakonflikten påverkar antisemitism i Sverige.

Termen antisemitism anses ha myntats av den tyske journalisten och judehataren Wilhelm Marr (1819-1904) 1878 (Bachner 1999: 26). Precis som är fallet med många andra akademiska studieobjekt finns det ingen allmänt accepterad definition av antisemitism. Dock, enligt Lars M Andersson (2001: 168), förefaller medparten av antisemitismforskare vara överens om att antisemitism bäst förstås som seglivade tankestrukturer med djupa rötter i den kristna, västerländska kulturen. Enligt Bernard Lewis finns det två särskilda kännetecken för antisemitism. Det första och viktigaste är att judar tillskrivs en kosmisk, satanistisk ondskan olik andra grupper och annan typ av rasism. Det andra är att judar bedöms utifrån en egen standard som inte gäller andra (Lewis 2005). Båda dessa är också enkelt överförbara på Israel. Den kände israeliske författaren Amos Oz (1939-2018) fångade problematiken med dubbla standarder väl i en intervju han gav två år innan han dog:

“There are many, many people in this country [UK] and the whole of Europe who have a very soft spot for the Third World, saying ‘Well those people have suffered a lot, you have to understand it is only natural they are violent,’” he said. “When it comes to the Jews they often say: ‘Well they have suffered so much. How can they be violent after such an experience?’” (Oz intervjuad av Gravé-Lazi 2016).

Ett typiskt kännetecken för rasism i olika former är att den som regel ser ner på sina offer och betraktar dem som underlägsna. Detta finns inom antisemitismen med, till exempel vad gäller nedsättande föreställningar om judars fysiska attribut, men oftare handlar antisemitismens tankestrukturer om judar som överlägsna, enligt modellen ”ondskefulla genier”. Mycket av de gamla antisemitiska tankestrukturerna går just ut på att judar är kontrollerande och dominanta (Bachner 1999: 20). Även dessa tankestrukturer går att föra över på Israel.



De senaste åren har väldigt mycket av diskussionerna kring antisemitism gällt den nya definitionen med åtföljande exempel på antisemitism som International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) utarbetat. IHRA var från början ett svenskt initiativ som startades av tidigare statsministern Göran Persson på 90-talet. Under en lång tid var IHRA en liten organisation långt ifrån den politiska hetluften, men detta förändrades i samband med IHRA:s arbete att ta fram en ny definition av antisemitism som fastslogs 2016. IHRA-definitionens tillkomst hade föregåtts av en lång diskussion i bland annat European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) om behovet att uppmärksamma den Israelrelaterade antisemitismen (Ulrich 2019: 7). Eftersom IHRA-definitionen finns i en ruta på IHRA:s hemsida har den ofta kommit att kallas för just rutan (IHRA u.å).

#### *IHRA:s definition av antisemitism*

**”Antisemitism är en viss uppfattning av judar som kan uttryckas som hat mot judar. Retoriska och fysiska yttringar av antisemitism riktas mot judiska eller icke-judiska personer och/eller deras egendom samt mot de judiska samfundens institutioner och utrymmen för religiöst bruk.”**

Definitionen som är rättsligt icke-bindande åtföljs av elva exempel på antisemitism, av vilka sju handlar om Israel. I skrivande stund har IHRA 34 medlemmar, de flesta från Europa och Nordamerika (IHRA u.å). Den svenska regeringen ställde sig bakom IHRA:s definition och exempel på antisemitism i januari 2020 (Löfven 2020). I takt med att IHRA:s definition med åtföljande exempel blivit alltmer inflytelserik, har också kritiken vuxit. Kritiken mot IHRA:s definition av antisemitism med åtföljande exempel har framför allt rört tre områden: vagheten i definitionen, fokus på Israel, samt tillämpningen i det att den missbrukas av pro-israeliska krafter för att tysta ner kritik av Israel (se till exempel Ulrich 2019; Stern 2020; Persson 2019). Detta har inneburit att debatten kring IHRA blivit en viktig fråga för yttrandefriheten i Västeuropa och USA. Debatten har även polariserat forskningen om antisemitism, vilket exempelvis de interna bråken på The Pears Institute for the Study of Antisemitism i Storbritannien under de senaste åren visat (Rich & Spencer 2020).

## **Studiens analytiska ramverk**

För att kunna studera hur Israel-Palestinakonflikten påverkar antisemitism i Sverige har studien utvecklat ett analytiskt ramverk bestående av tre breda komponenter: (1) en Israel-Palestinacentrisk världsbild; (2) delegitimering av Israel, israeler och sionism; (3) antisemitiska tankestrukturer som överförs på

Israel. Nedan beskrivs respektive komponent på ett mer ingående teoretiskt plan. I efterföljande del av studien kommer de appliceras på förhållandena i Sverige. I sig själva behöver de två första komponenterna inte utgöra antisemitism, men det är svårt att föreställa sig antisemitism i Sverige kopplad till Israel-Palestina konflikten som inte innehåller dessa tre komponenter. En övergripande förutsättning för ramverket är att det finns antisemitism i Sverige, vilket data från Brå och tidigare forskning tydligt visat på (se till exempel Brå 2019a: 58).

### EN ISRAEL-PALESTINACENTRISK VÄRLDSBILD

För att Israel-Palestina konflikten ska kunna utlösa antisemitiska hatbrott, yttringar och kontroverser krävs det att personerna bakom dessa på något sätt har en Israel-Palestina centrisk världsbild där de bryr sig om vad som händer i konflikten och relaterar detta till Sverige. Om ingen brydde sig om Israel-Palestina konflikten skulle inte händelseutvecklingen där utlösa antisemitism här i Sverige och på andra ställen. I till exempel Central- och Östeuropa utlöser Israel-Palestina konflikten inte antisemitism på samma sätt som i Västeuropa, eftersom invånarna där inte engagerar sig på samma sätt som i Västeuropa, trots betydligt högre nivåer av antisemitiska uppfattningar generellt i dessa länder jämfört med Västeuropa (The ADL 2019a). I Västeuropa och USA accentueras problematiken med en Israel-Palestina centrisk världsbild av det faktum att det politiska etablissemanget och media under årtionden själva haft en Israel-Palestina centrisk världsbild, vilket gör att konflikten får en enorm uppmärksamhet i västvärlden. Författaren till denna studie har till exempel i sin tidigare forskning kodat 70.000 sidor EU text från *Bulletin of the European Communities/European Union* mellan 1967-2009. Min tidigare forskning visar med all tydlighet att Israel-Palestina konflikten fått långt mer uppmärksamhet än andra konflikter i EU:s (och föregångaren EG:s) uttalanden, ingen annan konflikt är ens nära (Persson 2019: 4). Vidare fastställde EU:s säkerhetsstrategi från 2003 explicit vad som under tre årtionden varit Europas tvillingnarrativ gällande Mellanöstern: att (1) ”En lösning av den arabisk-israeliska konflikten är en strategisk prioritering för Europa.” och (2) ”Utan en sådan kommer det inte att finnas stora chanser att ta itu med andra problem i Mellanöstern.” (Europeiska unionens råd 2013: 36) Samma år svarade närmare 60 procent av invånarna i EU att de betraktade Israel som ett hot mot världsfreden i en opinionsundersökning gjord av EU-kommissionen, vilket var klart högre än det upplevda hotet från alla andra länder. I Sverige ansåg 52 procent av de tillfrågade att Israel var ett hot mot världsfreden (EOS Gallup Europe 2003).

Denna Israel-Palestina centrisk världsbild delades av såväl Barack Obama som Donald Trump. Obamas syn på centraliteten vad gäller Israel-Palestina konflikten går bland annat att se i hans tal i Kairo 2009 och i många av hans rådgivares tänkande (Obama 2009). För att förstå hur dominerande den

Israel-Palestinacentriska världsbilden var för Obama är det värt att belysa vad hans förste nationella säkerhetsrådgivare, James Jones, sade i ett uppmärksammat tal i Israel 2009:

I'm of the belief that had God appeared in front of President Obama in 2009 and said if he could do one thing on the face of the planet, and one thing only, to make the world a better place and give people more hope and opportunity for the future, I would venture that it would have something to do with finding the two-state solution to the Middle East (Jones citerad i Keinon 2011).

Även Trump anslöt sig tidigt till den Israel-Palestinacentriska världsbilden. Under sin första utlandsresa som president i maj 2017 sade Trump i ett tal i Bethlehem: "Jag tror också stadigt på att om Israel och Palestina kan skapa fred så kommer det börja en process av fred överallt i Mellanöstern." (Trump 2017) Men istället för att fullfölja den här visionen som kallas för insida-ut-strategin (israelisk-palestinsk fred först, israelisk-arabisk normalisering senare), valde Trump under sitt sista år som president den motsatta utsida-in-strategin (israelisk-arabisk normalisering först, israelisk-palestinsk fred senare) i samband med de uppmärksammade freds- och normaliseringsavtalen mellan Israel och en rad arabiska länder (Kershner & Rasgon 2020).

Det ska dock tilläggas att denna tidigare så dominerande Israel-Palestinacentriska världsbilden vad gäller Mellanöstern mattades av i Västeuropa och USA under 2010-talet efter den arabiska våren, framväxten av ISIS, kärnteknikavtalet med Iran, flyktingkrisen med mera (Persson 2020: 172). Slutligen, så delar inte Joe Biden den Israel-Palestinacentriska världsbilden i den mån att han ser konflikten som nyckel till fred i regionen eller ett direkt, strategiskt säkerhetshot mot USA och Europa (Jewish Virtual Library 2020).

### **DELEGITIMERING: ICKE-ERKÄNNANDE AV ISRAEL, ISRAELER OCH SIONISM**

Det är vanligt förekommande bland palestinier och andra i Mellanöstern samt deras allierade i västvärlden att se Israel som en kolonial och imperialistisk skapelse, samtidigt som judarna inte ses som ett folk utan enbart en religiös grupp utan rättigheter till nationellt självbestämmande eller statstatus (Avineri citerad i Shoal 2020). Konsekvenserna av den här tankefiguren blir då tredelad: (1) Israel är ingen legitim stat; (2) israeler är inget folk; (3) sionismen är ingen legitim ideologi.<sup>3</sup> En vidare konsekvens av tankefiguren blir att palestinier och andra, antingen med hänsyn till ideologi eller av vana, ofta talar om israeler som "judar", "sionister", "ockupanter" eller benämner dem med andra epitet.

3 Det ska tilläggas här att det finns nästan identiska, spegelvända tankefigurer på den israeliska sidan om palestinier.

Den är framför allt hopslagningen av judar och israeler till ett, det vill säga en kategori, som öppnar vägen för stereotypisering och antisemitism (Karabell 2007: 261). Allra tydligast blir detta när judar hålls ansvariga för Israels agerande. Det är också viktigt att påpeka att sionismen ibland ses av palestinier och andra i Mellanöstern samt deras allierade som en konspiration för olika typer av intressen snarare än som en politisk ideologi. Detta är delvis ett resultat av den aggressiva antisionism som länge bedrevs av Sovjetunionen (Bachner 1999: 9).

Än idag, mer än 70 år efter Israels tillblivelse, är uppemot 90 procent av befolkningarna i länderna i Mellanöstern emot diplomatiskt erkännande av Israel, enligt senaste Arab Opinion Index, inklusive i Egypten och Jordanien, som sedan 1979 och 1994 haft fred med Israel (Arab Center for Research & Policy Studies 2020). Det ska tilläggas här att det är svårt att genomföra opinionsundersökningar i auktoritära länder, samt att det kan finnas partiskhet bland dem som gör undersökningarna; dessa tenderar att antingen vara ofördelaktigt eller fördelaktigt inställda till Israel. En ny opinionsundersökning från en pro-israelisk tankesmedja i USA visar till exempel att över 40 procent av invånarna i Gulfen stödjer Israels nya fredsavtal med UAE och Bahrain (Corona & Pollock 2021). En tredje opinionsundersökning visar att Israel-Palestinakonflikten sjunkit i betydelse i Arabvärlden under de sista tjugo åren (Zogby Research Services 2019).

Mina egna erfarenheter från tjugo års arbete med Mellanöstern bekräftar mycket av det som opinionsundersökningarna kommer fram till. I Israels grannländer, det som jag kallar för första cirkeln runt Israel (Västbanken, Gaza, Egypten, Jordanien, Libanon och Syrien) är de folkliga opinionerna väldigt kritiska mot Israel, samtidigt som fokuseringen på Israel och konflikten är stor. I länderna längre bort från konflikten är attityderna mildare och fokuseringen på Israel och konflikten mindre, med några undantag. Detta har betydelse för Sverige eftersom att många av flyktingarna från Mellanöstern kommer från Israels grannländer samt Irak.

Palestinierna och deras allierade har också alltsedan Israel bildades fört en kamp för att delegitimera sionismen och till en början även utplåna den. PLO:s charter från 1968 är tydlig med att "väpnad kamp" är medlet och "att utplåna sionismen från Palestina" målet (PLO charter 1968). I sitt uppmärksammade tal i FN:s generalsamling 1974 sade PLO:s ledare Yasser Arafat (1929-2004) att sionismen var huvudformen av "imperialism, kolonialism, neo-kolonialism och rasism" (Arafat 1974). Arafat sade vidare att:

Zionism is an ideology that is imperialist, colonialist, racist; it is profoundly reactionary and discriminatory; it is united with anti-Semitism in its retrograde tenets (Arafat 1974).

Strävan efter att delegitimera sionismen kulminerade nästföljande år, 1975, i en resolution i FN:s generalförsamling framlagd av 25 arabiska och muslimska

länder som likställde sionism med rasism (UNGA 1975). Sammanlagt 72 länder röstade för resolutionen, inklusive Sovjetblocket och Kina. Av de västeuropeiska länderna var det bara Portugal som stödde resolutionen. Europaparlamentet beskrev resolutionen som "obegriplig och absurd" och inga av partigrupperna i parlamentet stödde den (Bulletin of the European Communities 1975: 61). Resolutionen upphävdes 1991 när fredsprocessen inleddes, men 25 länder röstade emot, däribland de flesta av Israels grannländer (UNGA 1991).

Debatten kring Israels och sionismens legitimitet har fortsatt. 2005 bildades BDS-rörelsen (Boycott, Divestment and Sanctions) med inspiration av antiapartheidrörelsen i Sydafrika. Rörelsens mål är (1) få ett slut på Israels ockupation; (2) full jämlikhet åt Israels palestinska minoritet; och (3) flyktigåtervändande i enlighet med FN:s generalförsamlings resolution 181 (The BDS Movement u.å.). BDS-rörelsen har periodvis varit högljudd i den politiska debatten, men hittills haft marginell inverkan på Israels politik (Persson 2018). Den till synes permanenta ockupationen, uteblivna fredsförhandlingar och fortsatt israeliskt byggande av bosättningar har under de senaste två åren lett till att en rad tongivande MR-organisationer, författare och analytiker åter på allvar börjat ifrågasätta Israels existensberättigande under sin nuvarande form, det vill säga som inkluderar ockupationen av de palestinska områdena. Human Rights Watch har krävt att Israel skall ge palestinerna på Västbanken lika rättigheter (Human Rights Watch 2019). Israels ledande MR-advokat Michael Sfard (2020) som företräder organisationen Yesh Din och Israels ledande MR-organisation B'Tselem (2021) har i sina senaste rapporter slagit fast att Israels ockupation utgör apartheid. Analytikern Nathan Thrall (2021) som tidigare arbetade för International Crisis Group har kommit till liknande slutsatser. Peter Beinart (2020), en av USA:s mest tongivande liberala judiska debattörer, har övergått till att förespråka en enstatslösning i konflikten med lika rättigheter för alla. Alla dessa har som gemensam nämnare att de inte kommer från politiska ytterkanter.

### **ANTISEMITISKA TANKESTRUKTURER SOM ÖVERFÖRS PÅ ISRAEL**

Som Bachner (1999: 463) visade i sin avhandling blev Israel-Palestina-konflikten efter 1967 den enda offentliga arenan där antisemitism kunde artikuleras på ett legitimt sätt som kritik mot Israels politik eller sionismen. Det förekommer inom vänstern såväl som högern och bland kristna/muslimer/islamister att antisemitiska tankestrukturer överförs på Israel. Dessa kan ta sig uttryck i liknelser, bildspråk eller karikatyrer, i föreställningar om judisk makt eller dominans som överförs på Israel, genom memes och andra moderna fenomen på sociala medier med mera. Som nämndes i definitionsdelen är det kanske främsta kännetecknet för antisemitism att judar tillskrivs egenskaper som närmast kan liknas vid kosmisk ondska. Denna kosmiska ondska kan föras över på Israel genom att utmåla Israel som en närmast unikt ondskefull stat eller genom grava och osakliga överdrifter såsom att Israel betar sig som nazister och bedriver en

Förintelse eller ett folkmord mot palestinierna. Ett typexempel på detta återfinns hos nobelpristagaren i litteratur, José Saramago (1922-2010), som vid ett besök i Ramallah under den andra intifadan sade att "vad som händer i Palestina är ett brott på samma plan som det som hände i Auschwitz" (citerad i Evans 2002). En reporter från *Haaretz* frågade Saramago var någonstans gaskamrarna fanns, varpå han svarade "att hittills, så finns det inga", samt att det var författarens privilegium att göra känslomässiga jämförelser i syfte att chockera människor till uppvaknande (citerad i *Haaretz* 2002). Den kände brittiske historikern Arnold Toynbee (1889-1975) har tidigare uttryckt sig i likartade termer som Saramago (Bachner 1999: 102). En ny version på att tillskriva Israel kosmisk ondska är försöken att jämföra Israel med Islamiska staten (IS). Hashtags som #JSIL (Judiska staten i Levanten), att Israel har skapat eller stödjer IS, att före detta IS-ledaren Abu Bakr al-Baghdadi (1971-2019) i själva verket är jude är bara några av jämförelserna (se till exempel *The ADL* 2014; *Jalil* 2014).

Typexempel på hur gamla antisemitiska föreställningar överförs på Israel återfinns i Hamas ursprungliga stadgar från 1988 som proklamerar att judar startar krig för att de själv tjänar på det och hänvisar till Sion vises protokoll som bevis på sionismens ambitioner att dominera världen (Hamas stadgar 1988). Hamas ursprungliga stadgar är ett djupt antisemitiskt dokument med mängder av antisemitiska uttryck i. 2017 presenterade Hamas nya stadgar där de mest problematiska antisemitiska uttrycken var borttagna (*Middle East Eye* 2017). Precis som tidigare varit fallet med PLO:s stadgar och ändringar i dessa råder det oklarheter och debatt kring vilken status Hamas nya stadgar har och särskilt om de har ersatt ursprungsstadgarna (*Zittrain Eisenberg & Caplan* 2010: 180; *Wintour* 2017).

Det finns även en lång historia av att antisemitiska tankestrukturer överförs på Israel genom liknelser, bildspråk och i synnerhet genom karikatyrer. Dessa behöver inte vara kopplade till de politiska ytterkanterna. Karikatyren av Trump i kippa och svarta solglasögon som leds av en hund föreställande Netanyahu med Davidsstjärna runt halsen som publicerades i *The New York Times* internationella upplaga 2017 är ett exempel på detta (*Cowley* 2019). Samtidigt finns det ett antal Israelkritiska serietecknare, framför allt på den politiska vänsterkanten i väst och i den muslimska världen, som regelbundet använder tydliga antisemitiska tankestrukturer i sina Israelkritiska karikatyrer. Carlos Latuff (u.å) är det mest kända exemplet här. Termen "Israel-firsters" (ungefärligt översatt som "Israel-prioriterare") är ett annat exempel på hur den antisemitiska föreställningen om judars påstådda dubbla lojaliteter ändvänder mot personer i USA (inte nödvändigtvis bara judar) som anses prioritera Israels intressen före USA:s. Termen fick mycket uppmärksamhet under Obamas första ämbetsperiod (*Goldberg* 2012).

## SAMMANFATTNING AV DET TEORETISKA RAMVERKET

Komponent	Empiriskt fokus
En Israel-Palestinacentrisk världsbild	Stort fokus på Israel-Palestinakonflikten i Sverige. Förstärks genom att politiska eliter och media delar denna världsbild. Händelser i Israel-Palestinakonflikten utlöser anti-semitism i Sverige.
Delegitimering: icke-erkännande av Israel, israeler och sionism	Israel ses inte som en legitim stat, israeler ses inte som ett folk, sionismen ses som illegitim eller som en konspiration. Hopslagandet av judar och israeler till ett öppnar vägen för antisemitism. Judar hålls ansvariga för Israels agerande. Israel, israeler, sionism bedöms annorlunda. BDS mot Israel.
Antisemitiska tankestrukturer överförs på Israel	Israel utmålas som en närmast unikt ondskefull stat. Osakliga överdrifter som att Israel betar sig som nazister eller ISIS. Israel som dominerande och kontrollerande.

## Styrkan och avmattningen i den Israel-Palestinacentriska världsbilden i Sverige

Före Junikriget 1967 var Israel-Palestinakonflikten ingen tvistefråga i svensk politik, men alltsedan dess har alla svenska regeringar fram till Löfvens andra regering delat en Israel-Palestinacentrisk världsbild där konflikten ses som viktigare än andra konflikter och som nyckeln till fred i Mellanöstern (Bjereld, intervju 2021). Löfvens andra regering var den första svenska regeringen i modern tid där den Israel-Palestinacentriska världsbilden var nedtonad, något som även gäller för Magdalena Anderssons regering. Som nämndes i teoridelen delas den Israel-Palestinacentriska världsbilden av såväl andra europeiska stater som tidigare amerikanska presidenter. Likväl sticker ändå Sverige ut i en internationell jämförelse och tillhör utan tvekan de europeiska länder där den Israel-Palestinacentriska världsbilden historiskt varit som starkast. Sådär uttryckte sig till exempel tidningen *The Jerusalem Post* på 90-talet om Sveriges roll i konflikten:

The ruling Swedish Social Democratic party has intervened in the Arab-Israeli conflict, particularly its Palestinian component, with a missionary zeal unequalled by any other European government (citat från Eriksson 2015: 46).

Den Israel-Palestinacentriska världsbilden har tagit sig uttryck i alltifrån Sveriges historiska relationer till konflikten där Sverige under årtionden sökt

och ibland erhållit en medlarroll i konflikten. Bland framgångarna återfinns Sten Anderssons (1923–2006) tysta diplomati på 80-talet mellan PLO–USA–Israel som bidrog till att öppna upp officiella relationer mellan PLO och USA/Israel (Eriksson 2015: 80). Sverige försökte också spela en ledande roll under fredsprocessen på 90-talet och stod bland annat som värd för samtal mellan Israel och PLO 1994–95 och 2000 (Schatz 2018: 76). Under flera årtionden har Sverige vidare varit en stor bidragsgivare åt den Palestinska myndigheten, vilket under senare år blivit en allt större tvistefråga inrikespolitiskt (se till exempel Adaktusson 2018). Sedan EU-medlemskapet 1995 har Sverige varit ett av de länder i EU som försökt driva på en gemensam, aktiv EU-politik i konflikten (Persson 2014: 86).

Ett stort antal svenska akademiker, författare och andra intellektuella har skrivit böcker om konflikten eller engagerat sig som aktivister på plats, vilket också bidragit till att förstärka centraliteten av konflikten i Sverige. Svensk media är också oerhört fokuserad på Israel-Palestinakonflikten, även om det finns lite forskning på just detta område.<sup>4</sup> Därför är det svårt att säga någonting om hur den svenska mediebilden av konflikten påverkat attityder mot Israel och judar i Sverige, men det är en rimlig hypotes att tro att det enorma fokus på Israel-Palestinakonflikten i svensk media bidragit till att förstärka attityder av typen att Israel ses som ett hot mot världsfreden som vi såg i EU-kommissionens opinionsundersökning från 2003. En annan viktig slutsats som går att dra från EU-kommissionens opinionsundersökning är att den Israel-Palestinacentriska världsbilden i Europa sträcker sig långt bortom aktivistgrupper och de politiska ytterkanterna och djupt ned i de breda folklagen i Sverige såväl som i övriga Västeuropa (EOS Gallup Europe 2003: 78).

Precis som är fallet internationellt går det att se en klar avmattning i den Israel-Palestinacentriska världsbilden i Sverige under senare år. Det gäller till exempel i den årliga utrikesdeklaration där andra konflikter numera får mer uppmärksamhet än Israel-Palestinakonflikten (Se till exempel Utrikesdeklarationen 2017, 2018, 2019, 2020 och 2021). Även i andra delar av den svenska politiska debatten, på svenska universitet och bland nyhetsrapporteringen om Israel-Palestinakonflikten, syns avmattningen tydligt.

## Israel-Palestinakonflikten utlöser antisemitism i Sverige

Henrik Bachners historiska forskning visar tydligt att utbrott av våldsamheter i Israel-Palestinakonflikten (som tidigare kallades den israelisk-arabiska konflikten) utlöser antisemitism i Sverige (Bachner 1999: 375). Detta började efter

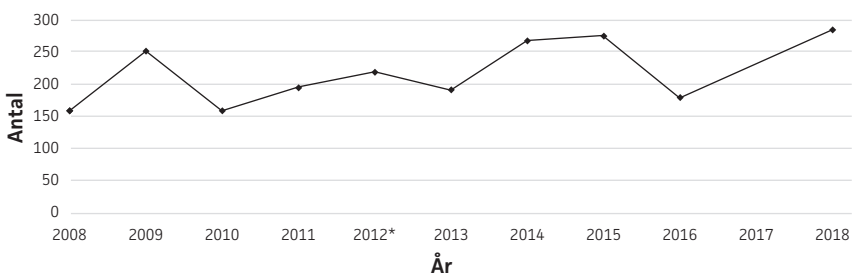
4 Som en liten anekdot och som tips på vidare forskning kan det nämnas att författaren till denna studie själv klippt ut alla nyhetsartiklar (de flesta från TT) från sin lokaltidning (Sydsvenskan-Helsingborgs Dagblad) under snart 20 års tid. I stort sett varje attack mot Israel som leder till dödsfall får en notis i min lokaltidning, vilket ingen annan konflikt – exempelvis Afghanistan, Irak och Syrien – är ens i närheten av.



Junikriget 1967 och fortsatte i samband med Libanonkriget 1982. I den akademiska litteraturen ses Libanonkriget 1982 som en kritisk vändpunkt i Israels relationer med västvärlden, där kriget av många betraktades som illegitimt och icke-nödvändigt (e till exempel Schiff & Ya'ari 1984: 218). Det enorma civila lidandet i Libanon under kriget spädde också på kritiken mot Israel, vilken ibland övergick i antisemitism. Min egen forskning visar till exempel att EU (EG) aldrig fördömt Israel så hårt som under Libanonkriget 1982 (Persson 2020: 50). Libanonkriget 1982 blev även en vändpunkt för antisemitismen i Sverige som nu kopplades tydligare samman med konflikterna i Mellanöstern. Bachners forskning visar att Libanonkriget 1982 utlöste en våg av antisemitism i den svenska debatten där kriget fick en enorm uppmärksamhet (Bachner 1999: 375). Ett liknande mönster, fast mindre kraftfullt, utspelade sig under andra intifadan 2000–04 (Bachner 2004: 557).

Det första Gazakriget under årsskiftet 2008–09 blev en ny vändpunkt för antisemitismen i Sverige, framför allt i Malmö. Svenska medier rapporterade om ett mycket råare klimat, aggressivare gatudemonstrationer, hätskare stämning mot judar, svårigheter för polisen att hantera demonstrationerna, en flathet från politiskt håll inför problemen med mera i samband med demonstrationerna under Gazakriget 2008–09 (se till exempel Höök 2009; Habul 2009). Expo var tidigt ute efter Gazakriget 2008–09 med en studie som visade att antalet antisemitiska incidenter i Sverige sköt i höjden under kriget, vilket också bekräftas i Brås statistik (Poohl & Leman 2009; Brå 2019a: 58).

Figur 1. Utveckling av antal polisanmälda brott med identifierade antisemitiska motiv, åren 2008–2016 och 2018



Fram till och med 2016 producerades hatbrottsstatistiken varje år, men ändrades därefter till vartannat. Det finns således ingen data tillgänglig för 2017

\* Åren 2008–2011 baserades hatbrottsstatistiken på en totalundersökning. Sedan 2012 är antalet polisanmälda hatbrott skattat, baserat på en urvalsundersökning.

I mars 2009, strax efter Gazakriget, spelade Sverige och Israel en Davis cup-match i tennis i Malmö. Stora demonstrationer och upplopp skedde i samband med matchen som av säkerhetsskäl spelades utan publik. I demonstrationerna deltog ett spektrum av individer och grupper från muslimer och islamister till

vänsterextremister och nazister. I samband med matchen skrev historieprofessorn Kristian Gerner ett inlägg på debattsidan *Newsmill*:

Dessutom är det veterligen första gången som en protestaktion av detta slag stöds av individer som tillhör både den politiska vänstern, är muslimer eller nazister. Det betyder inte alls att dessa olika krafter har samma dagordning eller bildar något slags enhetsfront. Det tänkvärda är att de har en gemensam målsättning... kampanjen mot Israel är unik i sin intensitet. Israel ådrar sig i Sverige ett organiserat hat som helt saknar motsvarighet när det gäller andra stater. Den enda rimliga förklaringen är att Israel, som en judisk stat, aktualiserar antisemitiska grundstämningar i det svenska samhället (Gerner 2009).

Demonstrationerna i samband med Gazakriget 2008–09, Malmös tidigare kommunalråd Ilmar Reepalus uttalanden kring dem och om judarnas situation mer allmänt i Malmö, tillsammans med upploppen i samband med Davis Cup-matchen, lägger också grunden för synen på Malmö som en särskilt problematisk stad för judar att leva i. Under de senaste 20 åren har antalet medlemmar i judiska församlingen i Malmö minskat från närmare 900 till cirka 380, vilket såklart gör statistiken kring hatbrott mot judar i Malmö ännu mer anmärkningsvärd (Sieradzki 2019).

Ett liknande mönster upprepade sig under nästa krig i Gaza 2014 som också utlöste antisemitism i Sverige, vilket judiska församlingar och Brå tidigt var ute och rapporterade. Brås statistik visar en ännu högre topp av anmälda brott med antisemitiska motiv 2014. Gazakriget 2014 var det första kriget i Israel-Palestinakonflikten som skedde efter att sociala medier (vilka var betydligt mindre utvecklade 2009) blivit riktigt etablerade i Sverige. Det innebar att antisemitismen tog sig in även på dessa arenor. Mest tydligt blev detta när statsminister Stefan Löfven och artisten Mikael Wiehe gjorde inlägg på Facebook om konflikten, vilka möttes av tusentals kommentarer, många av dem antisemitiska. SKMA sammanställde och analyserade kommentarerna (en del hade raderats innan granskningen började) (SKMA 2014a; 2014b). De dominerande temana i inläggen var referenser och jämförelser till nazismen, judisk och israelisk makt, demonisering och kollektivisering av israeler/judar, samt kristen antisemitism. Även om tematiken i kommentarerna är tydlig är det betydligt svårare att koppla kommentarerna till politiska ideologier, inklusive de på ytterkanterna. Av de runt 90 inläggen som SKMA valt att uppmärksamma i sina två analyser har omkring hälften av personerna bakom inläggen utländska namn, varav många härstammar från Mellanöstern. Vid sidan av det faktum att en stor del av kommentarerna kommer från människor som kan förmodas vara muslimer finns det få tydliga kopplingar till islamism, extremvänstern eller

extremhögern i materialet. Detta bör ses som ett tecken på att antisemitismen i Sverige sträcker sig långt bortom de politiska ytterkanterna.

Vad gäller nästa topp i anmälningarna 2018 förefaller det inte finnas någon lika tydlig koppling till Israel-Palestinakonflikten även om det skedde en rad uppmärksammade antisemitiska incidenter 2017 kopplade till konflikten. Efter oroligheter på Tempelberget i Jerusalem sommaren 2017 skanderade demonstranter i Helsingborg den ökända hatramsans "Khaybar, Khaybar, o judar, Muhammeds armé ska återvända" som åsyftar ett slag mellan muslimer och judar i oasen Khaybar utanför staden Medina på 600-talet. Idag uppfattas ramsan som en uppmaning att hota, fördriva, skada eller döda judar. Under samma demonstration beskrev en imam judar som "apors och svins avkomma" (Johansson 2017), vilket bland annat anspelar på en vers från Koranen. Efter Trumps erkännande av Jerusalem som Israels huvudstad 2017 skanderade demonstranter i Malmö återigen Khaybar-ramsans (SKMA 2017a). I Stockholm kallades judar "apors och svins avkomma" under en demonstration mot Trumps beslut och i Göteborg attackerades synagogan med brandbomber (SKMA 2017b). Topppnoteringen i anmälningarna 2018 av brott med antisemitiska motiv beror framför allt på en ökning av brottstypen hets mot folkgrupp som ökade från 50 anmälningar 2016 till 125 anmälningar 2018 (Brå 2019a: 59). Enligt Nina Forselius på Brå (2019b) är en stor del av dessa anmälningar ett resultat av olika aktörers arbete, som till exempel föreningen Nätetsgranskaren, med att uppmärksamma hatbrott på nätet. Nazistiska grupperns aktiviteter i samband med valrörelsen 2018 bidrog också till en ökning av brottstypen hets mot folkgrupp, samt skadegörelse och klotter (Brå 2019a: 28).

## En diskursiv förändring i synen på sionism i Sverige

Det finns en lång historia inom den svenska vänstern vad gäller att ha en kritisk syn på begreppet sionism som sträcker sig tillbaka till 1970-talet. Som nämndes i teoridelen var kulmen på palestiniernas försök att delegitimera sionismen FN:s generalförsamlings omröstning 1975 om en resolution som likställde sionism med rasism. Detta var också året då Saigon föll och Vietnamkriget tog slut. Under andra halvan av 60- och början av 70-talet hade FNL (Front National pour la Libération du Sud Viêt Nam) dominerat den svenska gatubilden vid demonstrationer och Palestinarörelsen hoppades nu på att de skulle ta över gatubilden och få samma genomslag som FNL, vilket inte skedde. Palestinarörelsen lyckades bara samla en bråkdel av anhängarna som FNL haft och fick aldrig samma genomslag.<sup>5</sup> Ett av slagorden som Palestinarörelsen tidigt använde sig av var "krossa sionismen". Enligt Ulf Bjereld som forskat om Sveriges roll i Israel-Palestinakonflikten berodde detta på att sionismen – av Palestinarörelsen – sågs

5 Intervju med statsvetaren Ulf Bjereld vid Göteborgs universitet, 4 mars 2021.

som ett hinder för att uppnå fred i Israel-Palestinakonflikten. Först uppfattades sionismen som hinder för att realisera enstatslösningen, vilken förespråkades av Palestinarörelsen på 70-talet. Sedermera, under 80- och delar av 90-talet, uppfattades sionismen som ett hinder för att upprätta en palestinsk stat inom ramen för en tvåstatslösning, något som israeliska regeringar motsatte sig långt in på 90-talet.<sup>6</sup>

Slagorden ”krossa sionismen” är problematiskt ur flera synvinklar, främst på grund av att Israel är en erkänd stat vars tillblivelse och existens på olika sätt stöddes och fortfarande stöds av internationell rätt, trots den pågående ockupationen. Det är också svårt att inte uppfatta slagordet ”krossa sionismen” som aggressivt och till och med våldsamt. Den omedelbara följdfrågan blir ju såklart hur och med vilka medel sionismen ska krossas?

Här finns det en stor skillnad mellan att skrika ”krossa sionismen” utan någon uttalad tydlig mening och att på fredliga vägar propagera för en alternativ statsbildning till det samtida Israel, såsom till exempel författaren A.B Yehoshua (2018) eller debattören Peter Beinart (2020) gör. Bland dem som idag från vänster till höger propagerar för en enstatslösning av Israel-Palestinakonflikten finns det olika syn på vilken roll sionismen ska ha i en sådan statsbildning – alltifrån att sionismen förblir den statsbärande ideologin under vilken palestinier integreras, vilket en del av högern i Israel propagerar för, exempelvis Israels tidigare president Reuven Rivlin (citerad i Zeveloff 2017), till enstatslösningar där sionismen inte blir den statsbärande ideologin. Peter Beinart (2020) förespråkar till exempel en enstatslösning som innebär att sionismen får betydelsen av ett judiskt hemland i Israel-Palestinaområdet snarare än en judisk stat. Den grundläggande skillnaden mellan Yehoshua, Rivlin och Beinart å ena sidan och BDS-rörelsen å andra sidan är att den senare inte är för en judisk stat någonstans i det historiska Palestinaområdet (Barghouti, citerad i Halbfinger, Wines & Erlanger 2019). Här är det också värt att nämna att BDS-rörelsen hittills haft en väldigt liten inverkan i Sverige trots att Sverige ofta betraktas som en av palestiniernas närmaste vänner i det internationella samfundet (se till exempel Persson 2018).

Begreppet sionism kan också tilldelas en konspiratorisk betydelse, vilket turerna kring de socialdemokratiska politikerna Adrian Kaba och Omar Mustafa tydligt visade under 2010-talet. Kaba kopplade samman sionismen med högerextremistiska rörelser i Europa och skrev bland annat ”Nu ska denna rörelse [sionismen] som en led i European defence league och counter-jihadrörelsen, etnisk rensa Europa från muslimerna.” (citerad i Leman 2012). Mustafa hyllade och bjöd in en rad föreläsare till Sverige som givit uttryck för grov antisemitism, Israelhat och konspirationsteorier om sionismen. En av dessa personer, den före detta turkiske premiärministern Necmettin Erbakan

6 Ibid.

(1926–2011), hade till exempel talat om ”den sionistiska världsordningen” och ”det kapitalistiska, sionistiska ekonomiska systemet” (SKMA 2013).

Motståndet mot sionismen inom delar av den svenska vänstern fortsatte även efter det att fredsprocessen inletts på 90-talet och israeliska regeringar accepterat tvåstatslösningen (om än inte i samma format som EU och svenska regeringar vill se den). Ett av Ilmar Reepalus mest uppmärksammade och problematiska uttalande var när han fick frågan av *Skånska Dagbladet* om han övervägt att offentligt säga att Malmö inte accepterar antisemitism, varpå han svarade att ”Vi accepterar varken sionism eller antisemitism. Det är ytterligheter som sätter sig över andra grupper och anser att de är mindre värda” (citerad i *Skånska Dagbladet* 2010). I senare intervjuer har Reepalu sagt att uttalandet var tagit ur sitt sammanhang, vilket inte förefaller vara fallet (citerad i Röstlund 2013).

Reepalus uttalande är problematiskt av tre anledningar. För det första på grund av att om han inte accepterar sionism kan han rent logiskt inte acceptera Israel som en legitim stat då sionism är den ideologi som uppbär Israel som en judisk och demokratisk stat. Det går att vara emot etniskt baserad nationalism som sionismen men det blir problematiskt att bara vara emot sionism som i Reepalus fall. För det andra är det fel att kalla sionismen för en ytterlighet. Israel har alltid rankats som en demokrati och ett fritt land av alla de ledande demokratirankingindexen, även om Israel fallit markant i några av dessa under det senaste decenniet (se till exempel Freedom House 2021). Det finns extremformer av sionism som ibland övergår i rasism och till och med i fascism, men detta är inget som är olikt annan typ av nationalism. För det tredje är det fel att säga att sionismen sätter sig över andra, noterbart att det är oklart vilka dessa skulle vara i sammanhanget, även om det finns en väl dokumenterad strukturell diskriminering i det israeliska samhället mot dess arabiska/palestinska medborgare.<sup>7</sup> Det skulle gå att argumentera för att sionismen sätter judar över andra israeliska medborgare efter införandet av den så kallade nationalstatlagen i Israel 2018, något som en lång rad kritiker påpekat, men den tillkom många år efter Reepalus uttalande (se till exempel Freedom House 2019).

Slagorden ”krossa sionismen” hördes på nytt under SSU Skånes första majdemonstration i Malmö 2019. Denna gången blev reaktionerna starka och efter viss tvekan gick SSU ut och sade att de inte längre kommer att sjunga ramsan. Även ledande S-politiker i Malmö gick ut och sade att ramsan inte på något sätt hörde hemma i deras demonstrationer (SKMA 2019). Här ser vi att det skett en tydlig diskursiv förändring i synen på sionism, dels inom det socialdemokratiska partiet som nu tar avstånd från slagordet ”krossa sionismen”, men även i det omgivande samhället där acceptansen nu är mindre för denna

7 Se till exempel The Or Commission efter dödsskjutningarna av 13 israeliska palestinier i oktober 2000. En sammanfattning av rapporten finns på Jewish Virtual Library, 2003, The Official Summation of the Or Commission Report. Tillgänglig på <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-official-summation-of-the-or-commission-report-september-2003>, citerad 2022-04-01.

typ av slagord. Även på högerkanten i svensk och internationell politik går det att skönja diskursiva förändringar i synen på sionismen där flera partier och ledande ideologer omfamnat sionismen och Israel som en modell för etniskt baserad nationalism. Ledaren för den numera splittrade alt-rightrörelsen i USA, Richard Spencer (2017), gav till exempel kort efter demonstrationen i Charlottesville 2017 en intervju till israelisk TV där han jämförde vit nationalism med sionismen och kallade sig själv för "vit sionist". I Sverige har SD gjort en likande omfamning av sionismen och Israel som är både ideologisk och instrumentell i så måtto att högerpartier i Europa insett att vägen till regeringsmakten kräver att de tvättar bort sitt antisemitiska förflutna (författaren till denna studie citerad i Strid 2021).

## Antisemitiska tankestrukturer som överförs på Israel

Efter junikriget 1967 blev det ett tydligt tema i den svenska debatten om Israel-Palestinakonflikten att jämföra Israel med Nazityskland. Termer som "det utvalda folket" och "lebensraum" användes för att beskriva Israels tredubbling av sitt territorium i samband med kriget 1967 (Bachner 1999: 307). Jämförelserna mellan Israel och nazisternas behandling av judarna under andra världskriget kulminerade sedan under Libanonkriget 1982. Liknande jämförelser gjordes i andra delar av Europa och det ska också sägas att nazismjämförelser användes mot andra inblandade i kriget: PLO och dess ledare Arafat, de kristna falangisterna och det syriska Baathpartiet, men inte i samma utsträckning som mot Israel. Bachner (1999: 430) visar i sin forskning hur svensk press var full av rubriker och karikatyrer som jämförde Israel med nazisterna. Även Olof Palme (1927-1986), då i opposition, gjorde liknande jämförelser:

De som tillhör min generation och som när vi var väldigt unga såg bilderna av de judiska barnen i koncentrationslägren och ghettona och insåg den oerhörda förbrytelse som begåtts mot dem och därav liksom fick en smärta som följer oss genom livet – vi känner oss naturligtvis utom oss av samma smärta när vi ser bilderna av de palestinska barnen, precis på samma sätt förföljda. Men denna gång är det Israel som står bakom (Palme citerad i Bachner 1999: 438).

Vanliga jämförelser var att Israel bedrev en "förintelse", "folkmord" eller "en slutgiltig lösning" i Libanon (Bachner 1999: 430). I efterhand ser vi hur överdrivna dessa jämförelser var även om Libanonkriget var ett brutalt krig med massor av kränkningar av mänskliga rättigheter, inte minst från den israeliska sidan. Standardsiffrorna som används är att den israeliska invasionen av Libanon 1982 resulterade i runt 17,500 döda, vilket motsvarar mindre än 0,1 procent av de cirka 60 miljoner människor som dog i andra världskriget (Ross 1982). På så vis blir jämförelsen att Israel bedrev en "förintelse" eller "en slutgiltig lösning"



Figur 2. De fyra teckningarna som den utpekade läkaren delat på Facebook.  
Foto: SVT (SVT 2019)

i Libanon osaklig, även om Israels mål med invasionen, enligt vissa bedömare, var att krossa PLO (se till exempel Schiff & Ya'ari 1984). Även antisemitiska tankestrukturer från den kristna idétraditionen överfördes på Israel i den svenska debatten under Libanonkriget 1982. Bibliska metaforer som "öga för öga", karikatyrer av Israels premiärminister Menachem Begin (1913-1992) som en "mordängel" och andra referenser till judendomens påstådda oförsonlighet och gammaltestamentlig hämndlystnad användes (Bachner 1999: 392).

Precis som att det skett en diskursiv förändring kring uttrycket "krossa sionismen", skildrar svensk media idag Israel-Palestinakonflikten annorlunda än under Libanonkriget på 80-talet. Det är idag relativt ovanligt att stöta på jämförelser mellan Israel och Nazityskland i etablerad svensk press eller i det offentliga politiska samtalet. Ett undantag är Kaplanaffären. I april 2016 avslöjade *Svenska Dagbladet* att dåvarande bostadsministern Mehmet Kaplan (MP) jämfört Israels agerande mot palestinierna med nazisternas behandling av de tyska judarna i en film som tidningen tagit del av. På filmen som spelades in strax efter Gazakriget 2008-09 sade Kaplan "att israeler i dag behandlar palestinier på väldigt lika sätt som man behandlade judar under det tyska 30-talet" (Kaplan citerad i Delling & Stiernstedt 2016). Tidningens avslöjande ledde till en kritikstorm mot Kaplan som avgick dagen efter. Några röster försvarade Kaplan, bland annat Abdelhak Lahouaichri, ordförande i muslimska föreningen i Ljungby, som menade att "judarna" rentav var "värre än Hitler", att "det judarna gör nu mot Palestina är värre än det Hitler gjorde mot judarna",



samt att ”det är judarna som styr världen och Sverige” (Lahouaichri citerad i SKMA 2016). Lahouaichris korta försvar av Kaplan belyser tydligt hur antisemitiska tankestrukturer överförs på Israel i form av utmålandet av Israel som en närmast unikt ondskefull stat, i form av osakliga överdrifter att Israel betar sig som nazister, samt referenser till Israel som dominerande och kontrollerande.

Ett annat exempel där antisemitiska tankestrukturer överförs på Israel var Uppdrag granskningens program ”Karolinska och judehatet” från 2019 där delar av kontroversen handlade om fyra bilder på Facebook som den utpekade läkaren delat. En av dessa jämförde Israel med nazismen precis som Kaplan gjorde. En annan bild visade att världssamfundet var hypnotiserat av en oklar aktör till att titta bort när Israel bombade Gaza, en åtminstone implicit hänvisning till Israel som dominerande och kontrollerande (SVT 2019). (Se figur 2 på föregående sida.)

## **Slutsatser: Positiva effekter av en minskad betydelse av Israel-Palestinakonflikten**

Efter att ha undersökt hur Israel-Palestinakonflikten påverkar antisemitism i Sverige finns det ett par slutsatser som utmärker sig. Den första är att det har funnits en tydlig koppling mellan Israel-Palestinakonflikten och antisemitism i Sverige alltsedan Junikriget 1967. Historisk forskning har tydligt belagt detta; likväl är sambandet tydligt i Brås statistik som sträcker sig tillbaka till 2008. Mycket av den antisemitism som syns, hörs och som det talas mest om är kopplad till Israel-Palestinakonflikten. Det kan gälla hetsiga inlägg i media, aggressiva gatudemonstrationer, karikatyrer i svensk press som tenderar att komma i samband med upptrappningar i Israel-Palestinakonflikten, och så vidare. Detta innebär samtidigt att andra typer av antisemitism ibland går lite under radarn, som till exempel mordbranden mot en judisk fritidspolitiker i Lund 2018 (Trus 2018). Antisemitism kopplad till Israel-Palestinakonflikten synliggörs också mer på grund av att den ofta används som ett slagträ i den politiska debatten, framför allt när den härstammar från vänstern/muslimer/islamister, vilket då används av andra politiska krafter för att diskreditera tillståndet i Sverige under den nuvarande S-ledda regeringen.

Den andra stora slutsatsen som sticker ut i studien är att kopplingen mellan Israel-Palestinakonflikten och antisemitism i Sverige mattats av under senare år på samma sätt som världsbilden där Israel-Palestinakonflikten är central också gjort i Sverige. Det faktum att konflikten minskat i betydelse under de senaste åren har haft en positiv inverkan på antisemitismen i så måtto att konflikten i mindre utsträckning än tidigare utlöst antisemitism i Sverige. På samma sätt som att upptrappningar i konflikten utlöser antisemitism i Sverige förefaller lugna perioder i konflikten ha en dämpande effekt. Efter 2017 och fram tills den senaste upptrappningen i Gaza (10–21 maj 2021) har det varit



få antisemitiska incidenter i Sverige kopplade till Israel-Palestinakonflikten, vilket bland annat syns på Svenska kommittén mot antisemitisms (SKMA) blogg och i Brås statistik. Den senaste toppnoteringen för antalet polisanmälda brott med antisemitiskt motiv i Brås statistik 2018 beror inte som de tidigare toppnoteringarna 2009 och 2014 på krigsutbrott i Israel-Palestinakonflikten. Istället handlade toppnoteringen 2018 om ökad anmälningsbenägenhet, fler hatbrott på nätet och olika aktiviteter i samband med valrörelsen 2018.

En tredje slutsats är att precis som tidigare krigsutbrott och upptrappningar i konflikten utlöste antisemitism i Sverige finns det stor risk att framtida upp-trappningar och krigsutbrott också kommer att göra det, i synnerhet ifall de är kopplade till de heliga platserna i Jerusalem. Detta var exakt vad som skedde samma dag som denna studie först publicerades (i maj 2021) i form av en rapport från Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet. Precis som i de tidigare krigen mellan Israel och Hamas 2008–09 och 2014 utlöste den senaste upp-trappningen antisemitism i Sverige, om än i mindre omfattning än under de två tidigare krigen. Detta berodde förmodligen på att upptrappningen bara varade i elva dagar, att antalet döda var nästan 90 procent lägre än under kriget 2014, samt att covidrestriktioner försvårade gatudemonstrationer i Sverige, vilka trots allt förekom i en rad svenska städer tillsammans med bilkaravaner. Även om det är positivt att Israel-Palestinakonflikten utlöste mindre antisemitism i Sverige under de senaste åren innebär det såklart inte att Sveriges problem med antisemitism är lösta eller att antisemitismen i Sverige försvinner om det blir fred i Israel-Palestinakonflikten i framtiden. Som nämndes i början av studien är ett av antisemitismens främsta kännetecken att den är seglivad och ständigt anpassas till samtiden, vilket inte minst utvecklingen på sociala medier visar på. Antisemitism kopplad till Covid-19 är ett annat exempel på detta (Wiman 2021: 13).

Det finns också positiva trender, såväl internationellt som nationellt, som är värda att lyfta fram. Israels nya freds- och normaliseringsavtal med fyra arabiska länder kan på sikt bidra till minskad antisemitism i världen då de innehåller åtaganden att på olika sätt bekämpa antisemitism (se till exempel Judd 2020; Kampeas 2021). Dock viktigt att påpeka att Sverige framför allt tagit emot flyktingar från de länder i Mellanöstern (Palestina, Libanon, Syrien och Irak) som i nuläget står längst ifrån fred med Israel. Ny forskning från Forum för levande historia (2021) visar också minskat stöd för antisemitiska föreställningar i Sverige, inklusive de som är kopplade till Israel. Samtidigt förefaller det finnas stora regionala skillnader. En annan ny studie av Mirjam Katzin (2021) visar till exempel en mycket problematisk situation vad gäller antisemitismen i Malmös skolor, som till stor del är kopplad till Israel-Palestinakonflikten.

Trots att Israel-Palestinakonflikten minskat i betydelse fortsätter den att vara en projektionsyta för olika ideologiska konflikter i världen, inte minst den nya identitetspolitiken (Neuding 2019). Detta syns i allt ifrån Black Lives

Matters plattform som talar om Israel som en "apartheidstat" som bedriver ett "folkmord" på palestinierna till omfattningen av Israel och judar bland delar av extremhögern (se till exempel Haaretz 2016). Det är i nuläget svårt att säga hur dessa ideologiska konflikter kommer att utveckla sig i framtiden, samt vilka roller Israel och judar kommer att spela i dem.

## Referenser

- Adaktusson, Lars, 2018. "Svenskt bistånd går till terror och tortyr", *Aftonbladet*, 2018-10-23. Tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/debatt/a/EoezRP/svenskt-bistand-gar-till-terror-och-tortyr/>, citerad 2022-04-01.
- Andersson, Lars M, 2000. *En jude är en jude är en jude – representationer av "juden" i svensk skämtpress omkring 1900-1930*. Lund: Nordic Academic Press.
- Andersson, Lars M, 2001, "Recension av The Holocaust Industry: Reflections on the Exploitation of Jewish Suffering (N. Finkelstein)", *Scandia* 67(1), s. 164-172.
- Arab Center for Research & Policy Studies, 2020. *The 2019-20 Arab Opinion Index*. Tillgänglig på <https://www.dohainstitute.org/en/Lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/Arab-Opinion-Index-2019-2020-Inbreef-English-Version.pdf>, citerad 2022-04-01.
- Arafat, Yasser, 1974. *Tal i FN:s generalförsamling (A/PV.2282, 13 November 1974, Question of Palestine)*. Tillgänglig på <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/o/A238EC7A3E13EED18525624A007697EC>, citerad 2022-04-01.
- Bachner, Henrik, 1999. *Återkomsten. Antisemitism i Sverige efter 1945*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Bachner, Henrik, 2004. *Återkomsten. Antisemitism i Sverige efter 1945 (andra upplagan)*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Bachner, Henrik, 2019. "Contemporary Antisemitism in Europe and the Israeli-Palestinian Conflict. Connections and Misconceptions", s. 87-105 i O'Donnell Polyakov, Emma (red.), *Antisemitism, Islamophobia, and Interreligious Hermeneutics*. Leiden: Brill/Rodopi.
- Beinart, Peter, 2020. "Yavne: A Jewish Case for Equality in Israel-Palestine", *Jewish Currents*, 2020-07-07. Tillgänglig på <https://jewishcurrents.org/yavne-a-jewish-case-for-equality-in-israel-palestine/>, citerad 2022-04-01.
- Bjereld, Ulf, professor vid Göteborgs universitet, intervju 15 februari 2021.
- Brå, 2019a, *Hatbrott 2018: Statistik över polisanmälda brott med identifierade hatbrottsmotiv*. Tillgänglig på <https://www.bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2019-10-31-hatbrott-2018.html>, citerad 2022-04-01.
- Brå, 2019b. *Pressmeddelande: Polisanmälda hatbrott 2018*. Tillgänglig på <https://www.bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/press/2019-10-31-polisanmalda-hatbrott-2018.html/>, citerad 2022-04-01.
- Brå, 2021. *Polisanmälda hatbrott 2020: En sammanställning av de ärenden som hatbrottsmarkerats av polisen*. Tillgänglig på <https://bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2021-12-08-polisanmalda-hatbrott-2020.html>, citerad 2022-04-01.
- B'Tselem, 2021. *A regime of Jewish supremacy from the Jordan River to the Mediterranean Sea: This is apartheid*. Tillgänglig på [https://www.btselem.org/sites/default/files/publications/202101\\_th\\_is\\_is\\_apartheid\\_eng.pdf](https://www.btselem.org/sites/default/files/publications/202101_th_is_is_apartheid_eng.pdf), citerad 2022-04-01.
- Bulletin of the European Communities, 1975, nr 11. Tillgänglig på <http://aei.pitt.edu/57731/1/BUL129.pdf>, citerad 2022-04-01.

- Corona, Austin & Pollock, David, 2021. "Qatari Public Supports Compromise on GCC Rift, But Even More Like Turkey; Split on Israel, Muslim Brotherhood, Hamas, and Iran", *Fikra Forum: An Initiative of WINEP*. Tillgänglig på <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum>, citerad 2022-04-01.
- Cowley, Stacy, 2019. "Times Apologizes for Publishing Anti-Semitic Cartoon", *The New York Times*, 2019-04-28. Tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2019/04/28/business/ny-times-anti-semitic-cartoon.html/>, citerad 2022-04-01.
- DellaPergola, Sergio & Staetsky, Daniel, 2020. *Jews in Europe at the turn of the Millennium Population trends and estimates*. The Institute for Jewish Policy Research. Tillgänglig på [https://www.jpr.org.uk/documents/JPR\\_2020.Jews\\_in\\_Europe\\_at\\_the\\_turn\\_of\\_the\\_Millennium.pdf](https://www.jpr.org.uk/documents/JPR_2020.Jews_in_Europe_at_the_turn_of_the_Millennium.pdf), citerad 2022-04-01.
- Delling, Hannes & Stiernstedt, Jenny, 2016. "SvD avslöjar: Se tv-klippet där Kaplan jämför israeler med nazister", *SvD*, 2016-04-17. Tillgänglig på <https://www.svd.se/svd-avslorjar-kaplan-jamforde-israeler-med-nazister>, citerad 2022-04-01.
- Dencik, Lars & Marosi, Karl, 2016. "Different antisemitisms: On three distinct forms of antisemitism in contemporary Europe With special focus on Sweden", *Scandinavian Jewish Studies* 27(7), s. 61-81.
- EOS Gallup Europe, 2003. *Flash Eurobarometer 151 – Iraq and Peace in the World*. Tillgänglig på [https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl151\\_iraq\\_full\\_report.pdf/](https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl151_iraq_full_report.pdf/), citerad 2022-04-01.
- Eriksson, Jacob, 2015. *Small-State Mediation in International Conflicts: Diplomacy and Negotiation in Israel-Palestine*. London: I.B Tauris.
- Europeiska unionens råd, 2013. *Den europeiska säkerhetsstrategin – ett säkert Europa i en bättre värld*. Tillgänglig på <https://www.consilium.europa.eu/media/30817/qc7809568svc.pdf/>, citerad 2022-04-01.
- Evans, Julian, 2002. "The militant magician", *The Guardian*, 2002-12-28. Tillgänglig på <https://www.theguardian.com/books/2002/dec/28/featuresreviews.guardianreview11/>, citerad 2022-04-01.
- Forum för levande historia, 2005. *Antisemitiska attityder och föreställningar i Sverige*. Tillgänglig på <https://www.levandehistoria.se/sites/default/files/materialfile/antisemitiska-attityder-rapport.pdf>, citerad 2022-04-01.
- Forum för levande historia, 2010. *Den mångtydiga intoleransen – en studie av gymnasieungdomars attityder läsåret 2009/2010*. Tillgänglig på [https://www.levandehistoria.se/sites/default/files/material\\_file/den-mangtydiga-intoleransen-rapport.pdf](https://www.levandehistoria.se/sites/default/files/material_file/den-mangtydiga-intoleransen-rapport.pdf), citerad 2022-04-01.
- Forum för levande historia, 2021. *Antisemitism i Sverige: En jämförelse av attityder och föreställningar 2005 och 2020*. Tillgänglig på <https://www.levandehistoria.se/material/antisemitism-i-sverige>, citerad 2022-04-01.
- FRA, 2018. *Experiences and perceptions of antisemitism: Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*. Tillgänglig på [https://fra.europa.eu/sites/default/files/frauploads/fra-2018-experiences-and-perceptions-of-antisemitism-survey\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/frauploads/fra-2018-experiences-and-perceptions-of-antisemitism-survey_en.pdf), citerad 2022-04-01.
- Freedom House, 2019. *Freedom in the World 2019: Israel*. Tillgänglig på <https://freedomhouse.org/country/israel/freedom-world/2019/>, citerad 2022-04-01.
- Freedom House, 2021. *Freedom in the World 2021: Israel*. Tillgänglig på <https://freedomhouse.org/country/israel/freedom-world/2021/>, citerad 2022-04-01.
- Gerner, Kristian, 2009. "Värsta krisen för judar i Sverige sedan andra världskriget", *NewsMill*, 2009-03-06. Observera att artikeln ej längre finns tillgänglig online.
- Gilbert, Martin, 1987. *The Holocaust: The Jewish Tragedy*. London: Fontana Press.

- Goldberg, Jeffrey, 2012. "Is the Term 'Israel-Firster' Anti-Semitic? (Updated)", *The Atlantic*, 2012-01-19. Tillgänglig på <https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/01/is-the-term-israel-firster-anti-semitic-updated/251630/>, citerad 2022-04-01.
- Gravé-Lazi, Lidar, 2016. "Amos Oz: Those who deny Israel's right to exist are anti-Semites", *The Jerusalem Post*, 2016-11-14. Tillgänglig på <https://www.jpost.com/israel-news/politics-and-diplomacy/amos-oz-those-who-deny-israels-right-to-exist-are-antisemites-467706>, citerad 2022-04-01.
- Gross, Jan Tomasz, 2015. "Eastern Europe's Crisis of Shame", *Project Syndicate*, 2015-09-13. Tillgänglig på <https://www.project-syndicate.org/commentary/eastern-europe-refugee-crisis-xenophobia-by-jan-gross-2015-09>, citerad 2022-04-01.
- Haaretz, 2002. "Nobel Winner: Ramallah Being Turned Into Concentration Camp", *Haaretz*, 2002-03-25, Tillgänglig på <https://www.haaretz.com/1.5224268/>, citerad 2022-04-01.
- Haaretz, 2016. "Jewish groups condemn Black Lives Matter platform for accusing 'apartheid' Israel of 'genocide'", *Haaretz*, 2016-08-05. Tillgänglig på <https://www.haaretz.com/israel-news/jewish-allies-condemn-black-lives-matters-apartheid-platform-1.5421194>, citerad 2022-04-01.
- Habul, Kenan, 2009. "Polisen skötte sig bättre den här gången", *Sydsvenskan*, 2009-02-08. Tillgänglig på <https://www.sydsvenskan.se/2009-02-08/polisen-skotte-sig-batte-den-har-gangen>, citerad 2022-04-01.
- Halbfinger, David, Wines, Michael & Erlanger, Steven, 2019. "Is B.D.S. Anti-Semitic? A Closer Look at the Boycott Israel Campaign", *The New York Times*, 2019-07-27. Tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2019/07/27/world/middleeast/bds-israel-boycott-antisemitic.html>, citerad 2022-04-01.
- Hamas charter, 1988. *The Covenant of the Islamic Resistance Movement*. Tillgänglig på <https://avalon.law.yale.edu/20thcentury/hamas.asp/>, citerad 2022-04-01.
- Hilberg, Raul, 2003[1961]. *The Destruction of the European Jews*. New Haven: Yale University Press.
- Human Rights Watch, 2019. *Born Without Civil Rights Israel's Use of Draconian Military Orders to Repress Palestinians in the West Bank*. Tillgänglig på [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/palestine1219\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/palestine1219_web.pdf), citerad 2022-04-01.
- Höök, Lovisa, 2009. "Attentaten skrämmer unga judar", *Sydsvenskan*, 2009-01-21. Tillgänglig på <https://www.sydsvenskan.se/2009-01-21/attentaten-skrammer-unga-judar>, citerad 2022-04-01.
- IHRA, u.å.. *IHRA:s arbetsdefinition av antisemitism*. Tillgänglig på [https://www.holocaustremembrance.com/sv/node/196?link\\_id=8&can\\_id=a14cde157854efceb4655bd117fa97d9&source=email-readings-announcements-for-palestine-sub-committee-meeting-on-210&email\\_referrer=email\\_1068337&email\\_subject=readings-announcements-for-palestine-sub-committee-meeting-on-210](https://www.holocaustremembrance.com/sv/node/196?link_id=8&can_id=a14cde157854efceb4655bd117fa97d9&source=email-readings-announcements-for-palestine-sub-committee-meeting-on-210&email_referrer=email_1068337&email_subject=readings-announcements-for-palestine-sub-committee-meeting-on-210), citerad 2022-04-01.
- IHRA, u.å.. *Member Countries*. Tillgänglig på <https://www.holocaustremembrance.com/about-us/countries-membership>, citerad 2022-04-01.
- Jalil, Justin, 2014. "Twitter-verse compares Israel, Islamic State" *Times of Israel*, 2014-10-03. Tillgänglig på <https://www.timesofisrael.com/twitter-verse-compares-israel-islamic-state/>, citerad 2022-04-01.
- Jewish Virtual Library, 2003. *The Official Summation of the Or Commission Report*. Tillgänglig på <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-official-summation-of-the-or-commission-report-september-2003/>, citerad 2022-04-01.

- Jewish Virtual Library, 2020. *Views on Israel of U.S. Presidential Candidates 2020: Joe Biden*. Tillgänglig på <https://www.jewishvirtuallibrary.org/views-on-israel-of-u-s-presidential-candidates-2020-joe-biden>, citerad 2022-04-01.
- Johansson, Emma, 2017. "Israel-Palestinakonflikten letade sig till Helsingborg", *Sydsvenskan*, 2017-09-03. Tillgänglig på <https://www.sydsvenskan.se/2017-09-03/manifestationer-i-helsingborg-ledde-till-konflikt-men-ocks-a-till-en-ny-oppning?redirected=1/>, citerad 2022-04-01.
- Judd, Emily, 2020. "Over 1,000 Muslim leaders around the world adopt anti-Semitism definition via council", *Al Arabiya English*, 2020-10-31. Tillgänglig på <https://english.alarabiya.net/News/world/2020/10/31/Muslim-leaders-around-the-world-adopt-anti-Semitism-definition-to-combat-extremism->, citerad 2022-04-01.
- Judd, Tony (med Timothy Snyder), 2013. *Thinking the Twentieth Century*. New York: Penguin.
- Kampeas, Ron, 2021. "Morocco 2nd Arab country to promote combating anti-Semitism, anti-Zionism", *Times of Israel*, 2021-01-19. Tillgänglig på <https://www.timesofisrael.com/morocco-2nd-arab-country-to-promote-combating-anti-semitism-anti-zionism/>, citerad 2022-04-01.
- Karabell, Zachary, 2007. *Peace Be upon You: The Story of Muslim, Christian, and Jewish Coexistence*. New York: Alfred A. Knoff.
- Katzin, Mirjam, 2021. *Skolgårdsrasism, konspirationsteorier och utanförskap: En rapport om antisemitism och det judiska minoritetsskapet i Malmös förskolor, skolor, gymnasier och vuxenutbildning*. Tillgänglig på <https://malmo.se/download/18.4f363e7d1766a784af11a96d/1613644369102/Skolgardsrasism,%20konspirationsteorier%20och%20utanforsskap%20,%20oslutversion.pdf>, citerad 2022-04-01.
- Keinon, Herb, 2011. "Jones: Israeli-Palestinian strife still core of ME ills", *The Jerusalem Post*, 2011-02-08. Tillgänglig på <http://www.jpost.com/Middle-East/Jones-Israeli-Palestinian-strife-still-core-of-ME-ills>, citerad 2022-04-01.
- Kershner, Isabel & Rasgon, Adam, 2020. "For Palestinians, Israel-U.A.E. Deal Swaps One Nightmare for Another", *The New York Times*, 2020-08-14. Tillgänglig på <https://www.nytimes.com/2020/08/14/world/middleeast/palestinians-israel-uae-annexation-peace.html>, citerad 2022-04-01.
- Latuff Cartoons, u.å.. Tillgänglig på <https://latuffcartoons.wordpress.com/>, citerad 2022-04-01.
- Leman, Jonathan, 2012. "Avgörande att förstå antisemitisk retorik", *Expo*, 2012-07-19. Tillgänglig på <https://expo.se/2012/07/avgörande-att-förstå-antisemitisk-retorik>, citerad 2022-04-01.
- Lewis, Bernard, 2005. "The New Anti-Semitism: First religion, then race, then what?", *The American Scholar*, 2005-12-01. Tillgänglig på <https://theamericanscholar.org/the-new-anti-semitism/>, citerad 2022-04-01.
- Lewis, Bernard, 2012. *Notes on a Century: Reflections of A Middle East Historian*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Löfven, Stefan, 2020. "Sweden welcomes world leaders to Holocaust forum", *Ynet*, 2020-02-21. Tillgänglig på <https://www.ynetnews.com/article/rJgIk2VZ8/>, citerad 2022-04-01.
- Mattsson, Christer, 2020. "Så här bekämpar vi antisemitismen", *Ledarredaktionen podd*, 2020-10-22. Tillgänglig på <https://www.svd.se/sahar-bekampar-vi-antisemitismen/i/senaste/om/ledare?fbclid=IwAR3vZcoh9J4XK-oHMLY-ZiSwz4T3cFoOJJcmfGnxToekwUG6o1ds4eZdyo>, citerad 2022-04-01.

- Middle East Eye, 2017. " Hamas in 2017: The document in full", *Middle East Eye*, 2017-05-02. Tillgänglig på <https://www.middleeasteye.net/news/hamas-2017-document-full/>, citerad 2022-04-01.
- Neuding, Paulina, 2019. "Här är bilden både klar och komplicerad", *SvD*, 2019-06-09. Tillgänglig på <https://www.svd.se/har-ar-bilden-bade-klar-och-komplicerad>, citerad 2022-04-01.
- Obama, Barack, 2009. *The President's Speech in Cairo: A New Beginning*, 2009-06-04. Tillgänglig på <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/presidents-speech-cairo-a-new-beginning/>, citerad 2022-04-01.
- Persson, Anders, 2014. *The EU and the Israeli-Palestinian Conflict, 1971-2013: In Pursuit of a Just Peace*. Lanham: Lexington Books.
- Persson, Anders, 2018. "Israel's crusade against BDS comes at the cost of its own democracy", *Haaretz*, 2018-12-20. Tillgänglig på [https://www.haaretz.com/israel-news/premium-israel-is-beating-bds-at-the-cost-of-its-own-democracy-1.6762211?fbclid=IwAR2CndnpALQMjIRUWMS3oG1OKGQjY0yYe8SXTEHsb98v9zbApleMY\\_8bbo](https://www.haaretz.com/israel-news/premium-israel-is-beating-bds-at-the-cost-of-its-own-democracy-1.6762211?fbclid=IwAR2CndnpALQMjIRUWMS3oG1OKGQjY0yYe8SXTEHsb98v9zbApleMY_8bbo), citerad 2022-04-01.
- Persson, Anders, 2019. "Förintelsekonferens kan göra mer skada än nytta", *SvD debatt*, 2019-10-23. Tillgänglig på <https://www.svd.se/forintelsekonferens-kan-gora-mer-skada-an-nytta/>, citerad 2022-04-01.
- Persson, Anders, 2020. *EU Diplomacy and the Israeli-Arab Conflict, 1967-2019*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- PLO charter, 1968. *The Palestinian National Charter: Resolutions of the Palestine National Council July 1-17, 1968, articles 9 and 15*. Tillgänglig på [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/plocov.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/plocov.asp), citerad 2022-04-01.
- Poohl, Daniel & Leman, Jonathan, 2009. "Ökad antisemitism under Gazakriget", *EXPO*, 2009-03-09. Tillgänglig på <https://expo.se/2009/03/okad-antisemitism-under-gazakriget>, citerad 2022-04-01.
- Reuters, 2021. "Polish court orders historians to apologise over Holocaust book", *Reuters*, 2021-02-09. Tillgänglig på <https://www.reuters.com/article/us-poland-holocaust-idUSKBN2A91M7>, citerad 2022-04-01.
- Rich, David & Spencer, Philip, 2020. "David Feldman should not be encouraging those who denigrate Jews", *The JC*, 2020-12-14. Tillgänglig på <https://www.thejc.com/comment/opinion/david-feldman-should-not-be-encouraging-those-who-denigrate-jews-1.509689/>, citerad 2022-04-01.
- Ross, Jay, 1982. "War Casualties Put at 48,000 in Lebanon", *The Washington Post*, 1982-09-03. Tillgänglig på <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1982/09/03/war-casualties-put-at-48000-in-lebanon/cf593941-6067-4239-a453-71bdcaf9ebao/>, citerad 2022-04-01.
- Röstlund, Lisa, 2013. "Reepalu om flykten från Baltikum, sionism och varför han slutar", *Aftonbladet*, 2013-02-04. Tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/ddqPr1/reepalu-om-flykten-fran-baltikum-sionism-och-varfor-han-slutar>, citerad 2022-04-01.
- Schatz, Daniel, 2018. "Sweden's Middle East Policy at a Crossroads", *Israel Journal of Foreign Affairs* 12(1), s. 65-81.
- Schiff, Ze'ev & Ya'ari, Ehud, 1984. *Israel's Lebanon War*. London: Counterpoint.
- Sfard, Michael, 2020. *The Israeli Occupation of the West Bank and the Crime of Apartheid: Legal Opinion*. Tillgänglig på <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/Apartheid+2020/Apartheid+ENG.pdf>, citerad 2022-04-01.



- Shoval, Zalman, 2020. "Peace Now doctrines are outdated, its time to move on", *The Jerusalem Post*, 2020-10-10. Tillgänglig på <https://www.jpost.com/opinion/peace-now-doctrines-are-outdated-its-time-to-move-on-645268>, citerad 2022-04-01.
- Sieradzki, Fredrik, 2019. "En injektion av hopp för judiskt liv i Malmöregionen", *Minoritet.se*, 2019-08-21. Tillgänglig på <https://minoritet.se/5449/>, citerad 2022-04-01.
- Spencer, Richard, 2017. *Intervju till israeliska channel 2*, 2017-08-17. Tillgänglig på <https://www.youtube.com/watch?v=nJpVbt1MY/>, citerad 2022-04-01.
- SKMA, 2013. "Mustafa-affären – eller hur legitimering av judehat blev 'kamp mot antisemitism'", *SKMA:s blogg*, 2013-06-20. Tillgänglig på <http://skma.se/blogg/2013/06/mustafa-affaren-eller-hur-legitimering-av-judehat-blev-kamp-mot-antisemitism/>, citerad 2022-04-01.
- SKMA, 2014a. "Judehat i debatten om Gazakrisen: En dokumentation av antisemitiska kommentarer på Stefan Löfvens Facebooksida", *SKMA:s blogg*, 2014-07-16. Tillgänglig på <http://skma.se/blogg/wp-content/uploads/Judehat-i-debatten-om-Gazakrisen-SKMA-16072014.pdf/>, citerad 2022-04-01.
- SKMA, 2014b. "Judehat i debatten om Gazakrisen – del 2: En dokumentation av antisemitiska kommentarer på Mikael Wiehes Facebooksida", *SKMA:s blogg*, 2014-08-02. Tillgänglig på <http://skma.se/blogg/wp-content/uploads/Judehat-i-debatten-om-Gazakrisen-del-2-Wiehes-FB.pdf/>, citerad 2022-04-01.
- SKMA, 2016. "Lahouaichris uttalanden är grovt antisemitiska och farliga", *SKMA:s blogg*, 2016-04-21. Tillgänglig på <https://skma.se/blogg/2016/04/lahouaichris-uttalanden-ar-grovt-antisemitiska-och-farliga/>, citerad 2022-04-01.
- SKMA, 2017a. "Svante Weyler, ordförande för SKMA: Malmö politiska ledning måste markera mot judehatet", *SKMA:s blogg*, 2017-12-09. Tillgänglig på <http://skma.se/blogg/2017/12/svante-weyler-ordforande-for-skma-malmos-politiska-ledning-maste-markera-mot-judehatet/>, citerad 2022-04-01.
- SKMA, 2017b. "Antisemitiska slagord vid demonstration mot Trumps Jerusalembeslut även i Stockholm", *SKMA:s blogg*, 2017-12-20. Tillgänglig på <https://skma.se/blogg/2017/12/antisemitiska-slagord-vid-demonstration-mot-trumps-jerusalem-beslut-aven-i-stockholm/>, citerad 2022-04-01.
- SKMA, 2019. "Oroväckande slagord på SSU Skånes första majdemonstration i Malmö. Bra att SSU:s ledning tar avstånd", *SKMA:s blogg*, 2019-05-02. Tillgänglig på <https://skma.se/blogg/2019/05/orovackande-slagord-pa-ssu-forsta-majdemonstration-i-malmo/>, citerad 2022-04-01.
- Skånska Dagbladet, 2010. "Reepalu: Israel har skapat en 'varböld'", *Skånska Dagbladet*, 2010-01-27. Tillgänglig på <https://blogg.skd.se/2010/01/27/reepalu-israel-har-skapat-en-varbold/>, citerad 2022-04-01.
- Stern, Kenneth, 2020. *The Conflict over the Conflict: The Israel/Palestine Campus Debate*. Toronto: New Jewish Press.
- Strid, Hanna, 2021. "Därför vill SD tvätta bort antisemitismen: 'En väg mot makten'", *Tidningen Syre*, 2021-02-23. Tillgänglig på <https://tidningensyre.se/2021/23-februari-2021/darfor-vill-sd-tvatta-bort-antisemitismen-en-vag-mot-makten/>, citerad 2022-04-01.
- SVT, 2019. "Hot och påtryckningar innan Karolinska omplacerade antisemitanklagad läkare – nu träder han fram", *SVT*, 2019-11-07. Tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/hot-och-patryckningar-innan-karolinska-omplacerade-antisemitanklagad-lakare>, citerad 2022-04-01.
- The ADL, 2014. *Claims That ISIS Has Jewish Roots Grow In Muslim World*. Tillgänglig på <https://www.adl.org/blog/claims-that-isis-has-jewish-roots-grow-in-muslim-world/>, citerad 2022-04-01.

- The ADL, 2019a. *ADL/Global 100: 2019 survey update*. Tillgänglig på <https://global100.adl.org/about/2019>, citerad 2022-04-01.
- The ADL, 2019b. *ADL/Global 100: 2019 survey update – Sweden*. Tillgänglig på <https://global100.adl.org/country/sweden/2019>, citerad 2022-04-01.
- The BDS Movement, u.å.. *What is BDS?* Tillgänglig på <https://bdsmovement.net/what-is-bds>, citerad 2022-04-01.
- Thrall, Nathan, 2021. "The Separate Regimes Delusion: Nathan Thrall on Israel's apartheid", *London Review of Books* 43(2), s. 41-43.
- Trump, Donald, 2017. *Remarks by President Trump and President Abbas of the Palestinian Authority in Joint Statements*, 2017-05-23. Tillgänglig på <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-abbas-palestinian-authority-joint-statements>, citerad 2022-04-01.
- Trus, Helena, 2018. "Polisen utreder samband mellan flera attacker mot judar", *Aftonbladet*, 2018-10-17. Tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/jP2Q4L/polisen-utreder-samband-mellan-flera-attacker-mot-judar>, citerad 2022-04-01.
- UNGA, 1975. *A/RES/3379 Elimination of all forms of racial discrimination*. Tillgänglig på <https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/o/761C1063530766A7052566A2005B74D1>, citerad 2022-04-01.
- UNGA, 1991. *A/RES/46/86 Elimination of racism and racial discrimination*. Tillgänglig på <https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/9a798adbf322aff38525617b006d88d7/oaeb09fe5c99b0885256a9b0061300c?OpenDocument>, citerad 2022-04-01.
- Ulrich, Peter, 2019, "Expert Opinion on the 'Working Definition of Antisemitism' of the International Holocaust Remembrance Alliance", *RLS Papers*. Tillgänglig på <https://www.rosalux.de/en/publication/id/41168/expert-opinion-on-the-international-holocaust-remembrance-alliances-working-definition-of-antisemi/>, citerad 2022-04-01.
- Utrikesdeklarationen 2017, 2018, 2019, 2020 och 2021 på regeringens hemsida. Tillgänglig på [https://www.regeringen.se/49299e/contentassets/3b925dd737454936b5afe36498f08664/utrikesdeklarationen\\_2021.pdf](https://www.regeringen.se/49299e/contentassets/3b925dd737454936b5afe36498f08664/utrikesdeklarationen_2021.pdf) //, citerad 2022-04-01.
- Wiman, Björn, 2021. *Hatet mot judarna*. Stockholm: Fri tanke.
- Wintour, Patrick, 2017. " Hamas presents new charter accepting a Palestine based on 1967 borders", *The Guardian*, 2017-05-17. Tillgänglig på <https://www.theguardian.com/world/2017/may/01/hamas-new-charter-palestine-israel-1967-borders/>, citerad 2022-04-01.
- Yehoshua, A. B., 2018. "Time to nix the two-state solution to the Israeli-Palestinian conflict. Here's the alternative", *Haaretz*, 2018-04-19. Tillgänglig på <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium.MAGAZINE-time-to-nix-the-two-state-solution-and-stop-israel-s-apartheid-1.6011274>, citerad 2022-04-01.
- Zeveloff, Naomi, 2017. "Israel's President Backs One-State Solution – With Equal Rights for Palestinians", *Forward*, 2017-02-13. Tillgänglig på <https://forward.com/fast-forward/362943/israels-president-backs-one-state-solution-with-equal-rights-for-palestina/>, citerad 2022-04-01.
- Zittrain Eisenberg, Laurie & Caplan, Neil, 2010. *Negotiating Arab-Israeli Peace, Second Edition: Patterns, Problems, Possibilities*. Bloomington: Indiana University Press.
- Zogby Research Services, 2019. *Looking to the Next Decade Arab, Turkish & Iranian Opinion*. Tillgänglig på <https://static1.squarespace.com/static/52750dd3e4b08c252c723404/t/5e18df6a0375df3ce8off6bb/1578688363493/2019+SBY+standalone.pdf?emci=419343a9-e8e3-ea11-8b03-00155d0394bb&emdi=ba712842-12e6-ea11-8b03-00155d0394bb&ceid=384362>, citerad 2022-04-01.



# Översikter & meddelanden



# Ett presidentmords politiska ekonomi

Mats Lundahl<sup>1</sup>

Den 7 juli 2021, klockan 1 på morgonen, torterades Haitis president, Jovenel Moïse, brutalt och sköts till döds med tolv skott i sin bostad. Vilka är de strukturer i det haitiska samhället som möjliggör ett presidentmord? De bildar ett mönster där ekonomiska och politiska faktorer samverkar, ett orsaksmönster, som vi i det följande ska försöka klarlägga. Det som skedde var knappast en tillfällighet.

## Vad hände?<sup>2</sup>

Det händelseförlopp som utspelades i samband med mordet var både rörigt och motsägelsefullt. Enligt de första uppgifterna skulle 28 personer ha varit inblandade i mordet: 26 colombianska ex-soldater och två haitisk-amerikanska tolkar. I början av augusti 2021 uppgavs att 44 personer hade arresterats. Colombianerna hade kommit till Haiti via Dominikanska Republiken. Det är tydligt att majoriteten av dem inte hade någon aning om vad de rekryterats för. En del hävdade att de fått order att beskydda presidenten, några att de skulle arresteras, inte döda honom. Andra hade fått veta att de skulle skydda högt uppsatta personer i Dominikanska Republiken.

Men var det verkligen colombianerna som dödade Moïse? Var det möjligen så att presidenten redan var död när colombianerna kom till platsen? Var fanns hans säkerhetsvakter när mordet begicks? Presidentbostaden borde vara den bäst bevakade platsen i Haiti. Varför blev ingen säkerhetsvakt sårad? Var det möjligen vakterna som sköt Moïse? Varför blev så många gripna relativt snabbt efter mordet? Om nu detta var planlagt och colombianerna var införstådda

<sup>1</sup> Tack till Yves Bourdet och Lars Hultkrantz för konstruktiva kommentarer.

<sup>2</sup> Informationen om det faktiska händelseförloppet och alla turerna runt mordutredningen har hämtats från den internationella och haitiska pressen. Den bästa sammanfattningen fram till slutet av februari 2022, när detta skrivs, återfinns i de olika artiklarna refererade till på [HaïtiLibre](https://www.haitilibre.com/en/news) (2022). Denna hemsida – <https://www.haitilibre.com/en/news> – uppdateras kontinuerligt.

Mats Lundahl är professor emeritus i utvecklingsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Han har publicerat 10 böcker och mer än 120 artiklar om Haiti.  
E-post: [mats.lundahl@hhs.se](mailto:mats.lundahl@hhs.se)

med vad de skulle göra, varför hade de ingen flyktplan som gjorde att de kunde sätta sig i säkerhet?

## Bakgrunden: en man med många fiender

Det är uppenbart att mordet på Jovenel Moïse var ett beställningsmord, men vem beställde det? Moïse var en man med många fiender. Han var inte populär bland de vanliga människorna. Valdeltagandet när han blev president uppgick endast till 18 procent av de registrerade väljarna och han hade mindre än 9 procent av alla röstberättigade bakom sig. Moïse saknade med andra ord politisk legitimitet.

Det fanns flera anledningar till Moïse impopularitet. En var säkerhets-situationen som gradvis försämrades i takt med att gangstergängen, som vi ska komma tillbaka till, fick allt friare händer att terrorisera befolkningen. De hade varit någorlunda under kontroll så länge som FN:s militär- och polisstyrka var på plats, men efter 2017, när denna styrka drogs tillbaka, ökade utrymmet omedelbart för dem. De kunde ostört styra och ställa, framför allt i de stora slumområdena i Port-au-Prince.

En annan anledning till impopulariteten var att Moïse 2018 annonserade att de subventionerade bensinpriserna skulle höjas med 51 procent. IMF hade lovat att hjälpa Haiti med ett reformprogram, med 96 miljoner dollar i låne- och gåvobistånd, men som villkor bland annat satt att regeringen måste sluta subventionera bensinpriserna och i stället investera i infrastruktur, utbildning, hälsovård och social service. Beskedet ledde omedelbart till upplopp och protester under både 2018 och 2019. Moïse fick låta subventionerna vara kvar.

En tredje anledning till Moïse impopularitet var det s k PetroCaribeprogrammet. Via detta levererade Venezuela olja till ett antal länder i Karibien. Runt 60 procent betalades omedelbart och resten på 25 år inklusive en ränta på en procent per år. Avtalet gav möjlighet för den haitiska regeringen att sälja vidare till marknadspris och använda mellanskillnaden till utvecklingsprojekt. Som tre senatsutredningar skulle visa, försvann emellertid 2 miljarder av 4 2008–16. En av dem som drog nytta av programmet var Jovenel Moïse, redan innan han tillträdde som president. Han var bananodlare, men fick av någon outgrundlig anledning 2014 ett kontrakt på ett vägbygge. Mycket litet gjordes och Moïse framstod som korrupt.

Den politiska oppositionen gjorde allt för att motarbeta Moïse. Presidentvalet i oktober 2015 annullerades och fick göras om i november 2016, så Moïse tillträdde inte förrän 7 februari 2017 i stället för 2016. Detta blev upptakten till en utdragen konflikt där oppositionen krävde att presidenten skulle avgå 2021 medan Moïse hävdade att hans mandat inte gick ut förrän 2022. Läget förbättrades inte av att presidenten försökte ändra konstitutionen. En president kan väljas för två perioder, men inte två på varandra följande. Moïse utlyste ett

referendum för att ändra på detta. Samtidigt ville han avskaffa senaten, ersätta premiärministern med en vicepresident (dvs införa rent presidentstyre) och införa allmän värnplikt, vilket av oppositionen tolkades som att Moïse ville stärka sin makt. Folkomröstningen har dock hittills inte kunnat hållas. Moïse gick också till direkt angrepp mot oppositionen. Den 7 februari 2021, dagen efter att Högsta domstolen deklarerat att hans presidentperiod var slut, arresterades 23 personer, efter ett påstått kuppörsök, bland annat en domare i just Högsta domstolen. Han och två kollegor avsattes. Enligt Moïse ville ”en liten grupp oligarker” ta över landet.

Jovenel Moïse var också illa sedd av näringslivet. Framför allt två personer har pekats ut som fiender till presidenten. En är Reginald Boulos, som bland annat har varit ordförande för den haitiska handelskammaren. Boulos stödde Moïse 2016, men två år senare bildade han ett eget parti och gick i opposition. En annan affärsman som har haft en akut konflikt med Moïse är Dimitri Vorbe, från elbolaget Sogener, som levererar till det statliga *Électricité d’Haïti*. Företaget anklagades 2019 för att ha överfakturerat och dess anläggning konfiskerades, vilket ledde till att tre företagorganisationer hävdade att Moïse använde domstolarna för politiska syften.

## Legalt och administrativt kaos

Den första tiden efter mordet karakteriserades av kaos. Enligt konstitutionen ska i händelse av att presidenten dör, från och med det fjärde året av hans mandat, ministerrådet sammanträda inom 60 dagar och välja en ny provisorisk president. Vad som i stället hände var att den tillförordnade premiärministern Claude Joseph tillkännagav att han hade tagit över. Samtidigt utnämnde åtta senatorer, vars mandat ännu inte hade gått ut, senatens president, Joseph Lambert, till ny interimspresident. Såväl Joseph som USA vägrade att erkänna honom och han kunde inte sväras in. Haiti har fortfarande ingen president.

Vem som var premiärminister var också oklart. Två dagar före sin död avsatte Moïse Joseph och utnämnde i stället Ariel Henry. Joseph motsatte sig utnämningen, tills han trädde tillbaka, den 20 juli. Haiti har heller inte något parlament. Det har förfallit lite i taget. En tredjedel av senatens 30 medlemmar väljs vartannat år, för sex år. Deputeradekammarens 119 medlemmar väljs alla samtidigt för fem år. När Moïse mördades återstod bara 10 senatorer och inga deputerade. Från januari 2020 hade han regerat genom dekret.

Inte heller säkerhetsapparaten fungerade. Haiti har runt 16 000 poliser för en befolkning av 11,6 miljoner. Arméns numerär uppgår bara till några hundra. Såväl polisen som militären är genomkorrupt. Slutsatsen är entydig. Efter presidentmordet saknade Haiti en trovärdig politisk och administrativ ledning.

## Jakten på mördarna

Spåren efter mördarna pekade i alla möjliga mer eller mindre osannolika riktningar. Varför hade Moïse säkerhetschef åkt upprepade gånger till Colombia? Varför blev två ex-senatorer kallade till domstolsförhör? Hade verkligen mordet finansierats av ett obskyrt säkerhetsföretag i Florida, lett av en venezolan? Eller var det så att det i sin tur hade finansierats av ett lika obskyrt bostadsfinansieringsföretag, också registrerat i Florida, lett av en ecuadorian? Varför blev en haitisk "läkare" som är totalt okänd både i Haiti och utomlands arresterad i Florida för att "ha velat bli president"? Varför utfärdades en arresteringsorder på en före detta senator, en korrupt före detta anställd på justitieministeriets antikorrupsionsavdelning och en dubiös haitisk affärsman i Florida som avtjänats straff för kokainaffärer? Varför arresterades en haitisk affärsman i Turkiet och en tidigare colombiansk arméofficer? Är det i själva verket premiärminister Ariel Henry som ligger bakom mordet? Han lär ha fått flera samtal precis efter dådet från en av de huvudmisstänkta. Var det så att mordet begicks för att dölja en omfattande narkotikahärva som implicerade såväl toppolitiker som medlemmar av Haitis ekonomiska elit?

När man summerar läget nästan ett år efter presidentmordet kan man konstatera att det inte fanns några som helst klara indikationer på vem som kan ha legat bakom. De som påstods ha finansierat mordet hade knappast de resurser som krävdes. Och varför begicks mordet? Var det ett misstag? Var tanken egentligen att arresterera presidenten och att något gick snett? Den grundläggande frågan om vem som beställde och organiserade mordet på Jovenel Moïse är fortfarande obesvarad.

Mordutredningen har avsevärt försvårats av en snabb omsättning på såväl legal som politisk personal. Fyra undersökningsdomare som har lett utredningen har antingen avsatts eller hoppat av och justitieministern har tvingats bort. Haitis polischef har avgått.

Ingen mordutredare har lyckats åstadkomma något. Den berättigade frågan har ställts om det verkligen på politiskt håll finns någon vilja att klara upp fallet.

## Gangstergängen

En faktor saknas innan bilden av Haiti är komplett. Landet har mellan 100 och 200 gangstergäng som härjar mer eller mindre ostört. Det är ingen hemlighet att den haitiska polisen inte gör något för att stoppa deras framfart. Det är snarare så att många poliser går gängens ärenden. Gängen är också i maskopi med politiker, och affärsmän betalar dem för att få vara i fred. Många i båda kategorierna använder dem för sina egna syften.

Gängen har slagits om kontrollen över slumområdena i huvudstaden, men de finns över hela landet. De tvekar inte att ge sig på lokalbefolkningen och har anställt massakrer med många döda, bränt bostäder, butiker och bilar. I

början av juli 2021 rapporterades att 18 000 människor i huvudstaden ha fått lämna sina hem på grund av gängstrider. Gängen livnär sig på vapensmuggling, transittrafik av narkotika – kokain från Colombia och marijuana från Jamaica – människohandel, stöld av bistånd till de fattiga, kidnappningar i utpressnings-syfte, carjacking, rån, och utpressning såväl av välbärgade affärsmän som av sluminvånarna. De kontrollerar kanske 50–60 procent av landet och 40–60 procent av Port-au-Prince. Deras numerär, 20 000–30 000, är långt överlägsen polisens. De är bättre beväpnade och bättre organiserade än både polisen och militären. Polisen är i sin tur uruselt motiverad, har demonstrerat våldsamt för bättre arbetsvillkor, har utkämpat eldstrider med militären och är ofta i maskopi med gängen.

Gängens starkaste man är Jimmy ”Barbecue” Chérizier, en före detta polis skyldig till flera slakter på oskyldiga civila i slumområdena. Han fick sparken efter en massaker i La Saline med åtminstone 71 döda 2018. Gängen har slagits med varandra över kontrollen om slumområdena. Under 2020 lyckade dock Barbecue slå samman nio olika gäng i paraplyorganisationen *G9 an fanmi e alye*, en gruppering som har upprättat goda relationer med 11 andra gäng, vilket inte alls bådär gott. Chérizier lär ha haft goda relationer med Jovenel Moïse och hans regering. När dåvarande justitieministern Lucmane Délile i mars 2020 lovade att gå efter gängen gav Moïse honom sparken. Chérizier har uppmanat haitierna att resa sig mot regeringen, oppositionen och affärsmännen och i juni 2021 lät han sitt gäng öppet marschera genom slumdistriktet La Saline med synliga vapen. Han har vid flera tillfällen krävt att Ariel Henry ska avgå.

Under 2020 rapporterades 796 kidnappningar, 2021 minst 950. Hur stort mörkertalet är vet ingen. Den grävsta kidnappningen 2021 ägde rum 16 oktober då en grupp med 17 amerikanska och kanadensiska missionärer fördes bort. I gruppen ingick fem barn, det yngsta bara åtta månader gammalt. Gänget begärde en miljon dollar per person för att inte döda gisslan. Gruppen hölls fången dryga två månader innan den blev fri, troligen efter att en okänd lösensumma erlagts.

## En havererad stat

Under den tid som har gått sedan presidentmordet har gängen med all önskvärd tydlighet visat vem det är som styr. Haiti har degenererat till en havererad stat där regeringen inte har kontroll över landets territorium, eller kanske till och med till ett land där staten håller på att helt implodera. Att så är fallet har manifesterats vid flera tillfällen. Den 14 augusti 2021 drabbades den haitiska sydhavsvön av en jordbävning. Över 2 200 människor dog, 12 200 skadades och 650 000 var i behov av akut hjälp. Den 17 drog den tropiska stormen Grace in över samma område. I detta läge stoppade två rivaliserande gangstergäng hjälptransporterna på den enda utvägen från Port-au-Prince. Förhandlingar krävdes för att de skulle släppas igenom. De torde inte ha varit kostnadsfria.

De första veckorna i oktober visade gängen ytterligare ett prov på sin styrka genom att blockera de viktigaste importterminalerna för olja och bensin, en åtgärd som fick många företag och banker att hålla stängt, tvingade sjukhus att avvisa patienter och ledde till strejker bland taxi- och lastbilschaufförer. I mitten av månaden hävde Jimmy Chérizier blockaden en vecka, men lovade att återinföra den igen såvida inte primärminister Ariel Henry avgick. Terminalerna har emellertid förblivit öppna. Troligen har någon betalat för det. Haiti är fullständigt beroende av importerat bränsle såväl för transporter som för elektricitet.

Den 17 oktober 2021, årsdagen av mordet på Jean-Jacques Dessalines, Haitis förste härskare, skulle premiärminister Ariel Henry leda en ceremoni vid minnesmärket över händelsen. Ceremonin avbröts dock av tung skottlossning, så Henry och hans följe tvingades fly. I stället dök Chérizier upp, iförd en bländvit kostym, och lade ner tre blomsterkransar på minnesmärket. Den 1 januari 2022 var det dags igen, på årsdagen av utropandet i Gonaïves av Haitis självständighet 1804. Henry deltog i en mässa i katedralen och när han kom ut attackerades hans grupp av skjutande gängmedlemmar. Henry tvingades lämna staden.

Mordutredningen har gått i stå. Det är enbart amerikanska domstolar som har kommit framåt i fallet och det är osäkert hur långt. Jovenel Moïse var en person som lyckades trassla in sig på många sätt och skaffa många fiender. Det är många som hade en anledning att vilja få bort presidenten, men vilka är det som var beredda att gå så långt som till ett bestialiskt mord?

## De bakomliggande faktorerna: ekonomin

Mordspåren leder inte i någon entydig riktning. Det är möjligt att det kommer att gå som med Palmemordet: att även om någon fälls kommer vi aldrig med säkerhet att få veta vem som mördade Jovenel Moïse. Vad som däremot går att fastslå är vilka de faktorer är som skapade en situation där ett presidentmord framstod som ett naturligt inslag i den maktkamp som karakteriserat Haiti under Moïse presidentperiod. Som alltid i Haitis historia handlar det å ena sidan om ekonomin, å den andra om politiken och om samspelet dem emellan.

För att börja med ekonomin så finns det en underliggande, strukturell, faktor som skapar en desperat situation i landet. Haiti är det fattigaste landet på västra halvklotet, med en per capitainkomst på 1 272 dollar 2020, idag troligen lägre (World Bank 2022). Denna siffra döljer att nationalinkomsten är ytterst ojämnt fördelad. Enligt den senaste fattigdomsstudien, gjord av Världsbanken, levde 2012 nästan 60 procent av alla haitier i fattigdom (2,4 dollar om dagen) och nästan en fjärdedel i absolut fattigdom (1,2 dollar om dagen), när hänsyn togs till köpkraften (World Bank och ONPES 2014:2). Siffrorna är tio år gamla, men det finns inget som tyder på att situationen skulle vara radikalt annorlunda idag.



På landsbygden är fattigdomsproblemet ännu mer uttalat: 75 procent fattiga och nästan 38 procent absolut fattiga. Där återfanns 2012 80 procent av Haitis absolut fattiga (World Bank och ONPES 2014: 76, 175). Jordbruket är lågproduktivt vilket leder till emigration till städerna, framför allt till Port-au-Prince, som 1950 hade en befolkning som understeg 200 000 (Lundahl 2013: 188), och som idag hyser nästan 2,9 miljoner invånare (Population Stat 2022).

Fattigdomsproblemet är ett dynamiskt problem. I Haiti tenderar människorna att över tiden bli fattigare och fattigare. De flesta haitier är bönder som kämpar för att försörja sina familjer på jordlotter som är ynkligt små, något hektar i genomsnitt, och som blir mindre och mindre för varje generation. Kampen för tillvaron är hård. Haitis bönder odlar både växter som kan säljas på de lokala marknaderna och konsumeras hemma – rotfrukter, spannmål, frukter och ärt- och bönväxter – och sådant som säljs på export: kaffe, den sista jordbruksprodukt av betydelse som fortfarande exporteras – och det gäller att hitta den balans mellan de två typerna av grödor som ger det bästa ekonomiska utbytet.

Denna balans ändras över tiden. Orsaken är att befolkningen växer, och fler människor kräver mer mat. Då kan man tillämpa ett av de centrala teoremen inom den ekonomiska utrikeshandelsteorin: Rybczynskiteoremet (Rybczynski 1955, Lundahl 1979, kapitel 5). Teoremet utgår från två varor – i det haitiska fallet kaffe och matgrödor – och två produktionsfaktorer, arbetskraft och jord (kapitalinsatsen är försumbar, utsäde och en hacka) och från att det inte finns några stordriftsfördelar. Arbetsinsatsen per enhet jord är betydligt högre i matproduktionen än inom kaffeodlingen (kaffet lämnas i princip åt sig själv tills det är dags att skörda). Vad teoremet säger är att när, vid givna varu- och faktorpriser, en faktor – befolkningen, och därmed arbetsstyrkan – växer, och den andra – jordarealen – förblir konstant kommer produktionen av den vara som använder den växande faktorn intensivt att öka medan produktionen av den andra varan kommer att minska. Matproduktionen ökar och kaffeproduktionen minskar.

Så långt är resonemanget trivialt, men om man tar hänsyn till Haitis topografi blir slutsatserna helt annorlunda. Haiti är nämligen bergigare i förhållande till sin yta än Schweiz. Kaffe odlas på hög höjd, på bergssluttningar, medan matgrödorna bör odlas på slät mark. Enligt det haitiska jordbruksdepartementet har landet 7 700 km<sup>2</sup> odlingsbar mark, men redan för tio år sedan odlades 11 900 km<sup>2</sup>, vilket resulterade i en årlig jordförstöring på 12 000 hektar (Lundahl 2013:277). Vad som händer är att när befolkningen ökar hugger bönderna ner kaffeträden och planterar sådant som går att äta i stället. Kaffeträden är perenna, har en krona som skyddar mot häftiga tropiska regn, och rötter som binder jorden. Matgrödorna sås, planteras och skördas flera gånger per år. Sådd och plantering äger rum under regnperioderna, när det går att komma i den annars hårda jorden: Då ligger jorden bar och när de tropiska störtkurarna

kommer sköljs den lätt ner från bergssidorna, ner i dalgångarna. Bergssidorna eroderas och blir med tiden obrukbara för odlingsändamål.

Processen upphör emellertid inte där. En ökad befolkning på en given jordyta får samma resultat som en given befolkning på en krympande jordyta. Rybczynskiteoremet kan då tillämpas baklänges. Den förstörda jorden måste ersättas. Mer matgrödor måste odlas, och då tar erosionen fart igen. När processen väl har kommit igång behövs ingen mer befolkningstillväxt, utan processen föder sig själv. Erosion leder till mer erosion. Men samtidigt fortsätter befolkningen att växa. Processen blir kumulativ och slutresultatet blir att bönderna får svårare och svårare att föda sig och sina familjer. Per capitainkomsten tenderar att sjunka på landsbygden, en tendens som också förstärks av efterfrågeutvecklingen. När befolkningen ökar tenderar efterfrågan på mat att öka. Kaffepriset är givet på den internationella marknaden, men inte matpriserna. De senare bestäms av det interna utbudet och den interna efterfrågan och tenderar att öka när befolkningen växer, vilket ger ytterligare skjuts åt erosionen.

De sjunkande inkomsterna skapar ett tryck ut från landsbygden, in till städerna, och ut ur Haiti. Det finns numera ekonomiska haitiska flyktingar i så gott som vartenda land i både Latinamerika, och Nordamerika. Den haitiska drömmen är att lyckas ta sig till USA, få ett jobb där och kunna skicka pengar till familjen därhemma. Lättare är det att ta sig till grannlandet Dominikanska Republiken, legalt eller (mestadels) illegalt, permanent eller temporärt.

Att emigrera är inte enkelt. Det är bra mycket lättare att flytta till städerna. Huvudstaden får ta emot de flesta migranterna. De kommer dit i förhoppningen att de ska hitta ett arbete och få det bättre än de hade det på landsbygden, men att hitta ett jobb är inte det lättaste, framför allt inte ett permanent jobb i den formella sektorn. Den haitiska ekonomin är till övervägande delen informell, hela jordbruket, stora delar av den mindre industrin och det mesta av servicenäringen. De fasta jobben är fåtaliga. Turismen är död och den offentliga sektorn har inte behov av utbildad arbetskraft. Haiti är ett litet land med synnerligen begränsad köpkraft, så att bygga upp en industri som är inriktad på att förse hemmamarknaden är med få undantag orealistiskt. En av de få ljuspunkterna i den haitiska ekonomin under de senaste decennierna har varit exportsektorn: beklädnadsindustrin, som svarar för så mycket som 85 procent av Haitis totala export, men de flesta som arbetar där är kvinnor (Lundahl & Söderlund 2021), och sysselsättningen där låg bara på 60 000 personer i slutet av 2021 (ADIH 2022).

De migranter som kommer från landsbygden till Port-au-Prince tvingas så gott som undantagslöst klara sig på egen hand. De får ta tillfällighetsjobb i den informella sektorn eller bli "egna företagare" på en marknad där konkurrensen är stenhård och det handlar om att överleva från dag till dag. De får bo i något av de talrika slumområden som finns i och runt huvudstaden, där den offentliga samhällsservicen lyser med sin frånvaro och även de mest elementära faciliteterna ofta saknas: vatten, avlopp och elektricitet, anständiga bostäder,

avfallshantering, hälso- och sjukvård, skolor, kommunikationer. Den urbana fattigdomen har många dimensioner och möjligheterna att ta sig ur den är få.

Denna miljö utgör en idealisk grogrund för uppkomsten av gangstergäng. Gängen erbjuder någorlunda regelbundna inkomster, gemenskap och säkerhet för sina medlemmar. De får lokal status och behöver inte frukta något annat än andra, rivaliserande gäng, och rivaliteten gängen emellan har minskat efter bildandet av *G9 an fanmi e alye* under 2020. Gängen erbjuder ett av de få alternativen till den extrema fattigdom som karakteriserar Haiti, och de har, som vi redan konstaterat, lyckats väl med att upprätta kontakter med politikerna, kontakter som gjort att de på det stora hela inte riskerar att jagas av polisen. De sitter inne med ett betydande våldskapital, ett kapital som de ser till att få avkastning på dagligen och stundligen och som har gjort kidnappningar, utpressning och mord till återkommande inslag i det dagliga livet. Våldet finns precis under ytan och kan blossa upp när som helst. Konsekvenserna är helt förutsägbara. Enligt en opinionsundersökning från oktober 2021 vill 82,4 procent av haitierna lämna sitt land. Det är ingen tillfällighet att dominikanerna håller på att uppföra en fyra meter kameraövervakad mur längs halva gränsen.

## Plundrarstaten

Den andra strukturella faktorn bakom den extremt våldsamma och volatila situationen i Haiti är den urartning av politiken som karakteriserat landets hela historia som självständig stat. Haiti är en plundrarstat styrd av kleptokrater. Plundrarstatens ursprung går tillbaka till kolonialtiden. Saint-Domingue, Frankrikes lönsammaste koloni, var strikt hierarkiskt organiserad, med en liten, styrande fransk elit i toppen – *les grands blancs* – administratörerna och plantageägarna, och längst ner i botten 450 000 slavar som på socker- och kaffeplantagerna skapade en arbetsfri inkomst för dem längst upp. 1789 gick det elva slavar på varje europé i Saint-Domingue (Lundahl 2013:9).

Detta förhållande skapade ett olyckligt mentalt arv bland Haitis nya härskare som gjorde sig gällande redan under befrielsekrigen 1791–1803 och som kommit att karakterisera hela Haitis historia som självständig nation: besudla inte dina händer med arbete, framför allt inte med kroppsarbete, utan låt någon annan göra jobbet för dig. Det var ingen tillfällighet att haitierna i praktiken återfördes i slaveri av sina egna härskare. Redan landets frihetshjälte, Toussaint Louverture, hade som en av sina två viktigaste målsättningar att skapa en arbetsfri inkomst åt den härskande klassen och kostnaden för att göra detta var lägre i ett system som vilade på ett fåtal stora plantager och tvångsarbete än i ett som byggde på tusentals små familj jordbruk ägda av fria bönder (Lundahl 1992, kapitel 8–9, Lundahl 2021).

Det återupprättade plantagesystemet varade till 1809. Det året inledde Alexandre Pétion, president över södra delen av det då delade Haiti, en

omfördelning av jorden, till sina arméofficerare. Storgodsens styckades upp, med följd att de före detta slavarna nu blev fria på riktigt. Från 1791 till 1805 hade Haitis befolkning, till följd av krig och emigration, minskat med 150 000 personer, så det fanns gott om fri jord som de före detta slavarna kunde slå sig ner på (Lundahl 1979, kapitel 6). Under 1800-talet blev Haiti en nation av fria småbrukare. Följden blev att den härskande klassen inte längre kunde klämma någon arbetsfri inkomst ur dem. Den kunde varken förslava befolkningen eller monopolisera jorden. Härskarna fick fundera ut ett nytt sätt att exploatera massorna: beskattning. Det var enkelt att upprätta tullstationer för att beskatta export och import och det gick alltid att skicka skatteindrivare till de lokala marknaderna för att mer eller mindre godtyckligt beskatta handeln där.

Vägen till en arbetsfri inkomst gick via kontroll av statsapparaten och statskassan. Under 1800-talet degenererade den haitiska politiken till en ren maktkamp, en kamp som enbart syftade till privat vinning. Haiti blev en plundrarstat och härskarna blev renodlade kleptokrater. Politiken blev en angelägenhet för ett fåtal stridande och inkomstmaximerande klickar. Presidenternas tid vid makten blev i regel kort. Mellan 1843 och 1915 hade Haiti tjugotvå olika presidenter, varav en enda lyckades sitta tiden ut. Fyra dog under presidentperioden och resten avsattes mer eller mindre våldsamt (Lundahl 1992, kapitel 11).

1915 ockuperade USA Haiti. När ockupationen tog slut 1934 gick landet tillbaka till att bli en plundrarstat. Presidenterna försökte regelmässigt sitta kvar efter att deras ämbetsperioder gått ut, men misslyckades. 1957 blev Papa Doc Duvalier president och 1964 gjorde han sig till president på livstid, ett ämbete som gick i arv till hans son "Baby Doc", som emellertid fick lämna Haiti 1986. Duvalierdynastin förde plundringen till nya höjder (Lundahl 1992, kapitel 12, Lundahl 2013, kapitel 2) och tyvärr visade det sig att Baby Docs fall inte ledde till något brott med den olyckliga traditionen, utan plundrarstaten levde vidare i högönskelig välmåga.

Olika politiska fraktioner bekämpade varandra mer eller mindre våldsamt. Militärt och civilt styre avlöste varandra utan att några märkbara skillnader kom till synes och politiken kom alltmer att karakteriseras av konfrontation. I den haitiska politiska kulturen finns ingen plats för en konstruktiv opposition. Det gäller inte bara att vinna valen utan de politiska motståndarna ska krossas så att vinnarna kan regera utan att bli kritiserade. Omvänt går oppositionspolitiken enbart ut på att bli av med den sittande presidenten. Detta mönster tydliggjordes under Jean-Bertrand Aristides presidentperioder 1991–96 och 2001–04. Aristide avsattes två gånger och han använde själv utomparlamentariska metoder mot sina motståndare, inte minst gäng – *chimères* – som rekryterats i slummen, för att kunna regera som han ville (Lundahl 2013 kapitel 4). Mönstret var något mindre tydligt under René Préval, som uppfattades som mindre korrupt än sin företrädare (Lundahl 2013, Epilogue), men har därefter återigen

kommit i dagen. Som vi redan har sett var Jovenel Moïse hela presidentperioden enda kamp om makten mellan presidenten och oppositionen, och hela det parlamentariska systemet förföll.

Här löper de ekonomiska och de politiska trådarna samman. I en situation där politiken karakteriseras av extrem konfrontation, där dess enda innehåll är personlig ekonomisk vinning, där de vanliga människorna tenderar att bli allt fattigare, där gängmedlemskap erbjuder ett ekonomiskt överlägset alternativ, där användning av gäng blivit en integrerad del av den politiska kulturen, där gängen tar egna politiska alternativ och där polisen antingen är maktlös eller korrupt är steget inte långt till politiska mord. Jovenel Moïse mördades den 7 juli 2021 – av vem? Det är möjligt att någon eller några kommer att dömas, men kommer det att vara rätt personer? Det får vi nog aldrig reda på.

## Framtiden

Haiti har inte varit i en värre situation än nu sedan landet blev självständigt, 1804. Staten har tappat kontrollen över landet. Det är gangstergängen som i praktiken styr. I denna situation ska det hållas president- och parlamentsval. Hur detta ska gå till regleras av konstitutionen, men det finns inga mekanismer på plats som kan se till att några val organiseras, och långt mindre att de kan bli fria och rättvisa. Gangstergängen kan med lock och pock mobilisera väljare i de distrikt de kontrollerar och det är inte omöjligt att de lanserar en egen kandidat till presidentposten eller stöder en kandidat som de kan kontrollera. Sannolikheten att Haiti kommer att fortsätta att vara en plundrarstat är mycket hög. Alternativt kommer landet inte att vara någon stat alls utan gängen kan fortsätta att styra.

Tyvärr är Haiti fullständigt ointressant för det internationella samfundet. För tjugofem år sedan hade lösningen varit "Send the Marines", men nu har USA och FN händerna fulla med att hantera den barbariska ryska våldtäkten av Ukraina, och bakom hörnet lurar den kinesiska aggressionen mot Taiwan. I detta internationella schackspelsperspektiv är Haiti ett enkelt bondeoffer. Som vanligt hänvisas haitierna till att lösa sina egna problem och som vanligt klarar de inte detta. Framtiden ter sig mörk, omvärlden blundar och de fattiga får ta konsekvenserna. Det är dags för det internationella samfundet att göra något, men hur ska det gå till? Är man egentligen alls intresserad?

Ovanstående skrevs ursprungligen i slutet av februari 2022. Inget har förbättrats sedan dess. Några val är fortfarande inte i sikte. En ny undersökningsdomare i fallet Moïse utnämndes i mars, men han fick aldrig tillgång till handlingarna i målet och hans mandat gick ut den 28 april. Den 30 maj utnämndes en femte undersökningsdomare. Från januari och till och med juni företogs 680 kidnappningar enbart i huvudstaden. Den 7 juni togs hustrun till Haitis mest kände filmregissör. Arnold Antonin. Hon släppes mot betalning.

Den 10 juni togs 38 personer från två minibussar på väg till Miragoâne som gisslan. Sydhalvön saknar för närvarande landförbindelse med huvudstaden. Gängen har skurit av de södra och östra tillfartsvägarna dit, och de har brutit sig in i en domstol i Port-au-Prince, plundrat och förstört dokument om pågående mål. De rekryterar i ökad utsträckning barn.

I slutet av april utbröt ett regelrätt krig mellan två gangstergäng i Croix-des-Bouquets och Tabarre på Cul-de-Sacslätten nära Port-au-Prince. Den 10 maj kunde en haitisk människorättsorganisation rapportera att 148 människor hade mördats av de stridande. Människor sköts, hackades till döds, halshöggs och stympades med yxor, knivar och machetes, brändes i sina hem eller i bildäck utomhus, kvinnor och flickor utsattes för gruppvåldtäkter innan de mördades, kroppar kastades i latriner och vattentäcker eller styckades och fotograferades. Fotona lades ut på sociala medier för att sätta skräck i lokalbefolkningen. Människor tvingades lämna sina hem. Vad har polisen och regeringen gjort? Inget (National Human Rights Defense Network 2022).

## Referenser

- ADIH (Association des Industries d'Haïti), 1922. *Bulletin Décembre 2021-Janvier 2022*. Februari. Tillgänglig på BULLETIN-DECEMBRE-2021-JANVIER-20221.pdf (adih.ht), nerladdad 22 februari 2022.
- Haiti Libre*, 2022. "Haiti - FLASH : The PM Ready to Deliver to the USA the Suspects Detained in Haiti in the Assassination of President Moïse". 14 februari. Tillgänglig på <https://www.haitilibre.com/en/news-35954-haiti-flash-the-pm-ready-to-deliver-to-the-usa-the-suspects-detained-in-haiti-in-the-assassination-of-president-moise.html>, nerladdad 23 februari 2022.
- Lundahl, Mats, 1979. *Peasants and Poverty: A Study of Haiti*. London: Croom Helm.
- Lundahl, Mats, 1992. *Politics or Markets? Essays on Haitian Underdevelopment*. London and New York: Routledge.
- Lundahl, Mats, 2013. *The Political Economy of Disaster: Destitution, Plunder and Earthquake in Haiti*. London and New York: Routledge.
- Lundahl, Mats, 2021. "Frihetslängtan och arbetsfria inkomster: Hur upplysningsmannen Toussaint Louverture gjorde Haiti till en plundrarstat", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 123(2), s. 389–398.
- Lundahl, Mats & Söderlund, Bengt, 2021. "A 'Low-Road' Approach to the Haitian Apparel Sector", Working paper 2021:3, Department of Economics, School of Economics and Management, Lund University, 4 februari 2021. Tillgänglig på [https://swopec.hhs.se/lunewp/abs/lunewp2021\\_003.htm](https://swopec.hhs.se/lunewp/abs/lunewp2021_003.htm), nerladdad 22 februari 2022.
- National Human Rights Defense Network (RNDDH), 2022. *Violent Clashes between Armed Gangs: RNDDH Demands Protection of the Haitian Population*. 10 maj. Tillgänglig på <https://web.rnndh.org/wp-content/uploads/2022/05/6-Rap-Plaine-du-Cul-de-Sac-10Mai2022-ENG.pdf>, nerladdad 17 juni 2022.
- Population Stat, 2022. Port-au-Prince, Haiti Population, nerladdad 22 februari 2022.
- Rybczynski, T M, 1955. "Factor Endowment and Relative Commodity Prices", *Economica*, NS 22(88), s. 336–341.

World Bank Data, 2022. Haiti GDP per Capita. Tillgänglig på <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=HT>, nerladdad 22 februari 2022.

World Bank och ONPES (Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale), 2014. *Investing in People to Fight Poverty in Haiti: Reflections for Evidence-Based Policy Making*. Washington, DC: The World Bank. Tillgänglig på <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21519/944300v10REPLAosmentoENoweboversion.pdf?sequence=5&isAllowed=y>, nerladdad 22 februari 2022.





Essä



# Varför ska vi läsa klassikerna?

## *En essäserie om politiskt tänkande*

Som läsare har vi inte sällan formats av vissa specifika böcker som har fått stor inverkan på hur vi ser på världen och historien – och ibland påverkat även vår personliga identitet. I överförd mening kan detsamma sägas om samhällen och civilisationer: vissa författare och verk har haft en sådan djupgående inverkan på så många människor, antingen i ett specifikt historiskt ögonblick eller över längre tid, att de bidragit till att forma själva samhället och generationer av dess medlemmar.

De klassiska politiska tänkarna är av det skälet värda att återvända till gång efter annan. Vi i redaktionen har därför bett ett antal skribenter att göra just det: att återvända till tänkare eller specifika verk som har varit betydelsefulla inom ett visst ämne eller för världen i stort och att reflektera över det historiska sammanhanget, den idéhistoriska betydelsen och deras relevans för vår tid.

Med denna serie av essäer – vår alldeles egna klassikerserie – hoppas vi kunna erbjuda läsaren spännande ingångar och uppslag, och uppmuntran att själv slå sig ner i soffan eller läsfåtöljen med en klassiker.

Femte bidraget i serien är Ylva Hasselberg, som skriver om Eli Heckscher.



# Eli Heckscher som politisk varelse<sup>1</sup>

Ylva Hasselberg

Något fack passar han inte i, den gode Eli. Han har ofta förpassats till ett fack; gjorts till symbol för motståndet mot planhushållning och efterfrågestimulerande ekonomisk politik. Hans skepticism mot höga skatter och offentliga utgifter (särskilt efter 1932), betoning på frihandel och stabilt penningvärde, gjorde honom som klippt och skuren för den rollen. Den bilden skapades under perioden från det sena 1970-talet och fram till millennieskiftet. Som historioGRAF vill jag se denna bild av Eli Heckscher mer som ett uttryck för omsvängningen inom svensk nationalekonomi från keynesianism till monetarism och marknadsliberalism, än som ett uttryck för Eli Heckscher. För sina samtida var han något annat och mer sammansatt. För Hjalmar Hammarskjöld och Axel Vennersten var han under första världskriget en pålitligt konservativ ”kommittéhäst”, som man utan protester kunde lasta på mycket tunga uppdrag. För Anders Örne och Herman Stolpe i Kooperationen var han en lärofader som alltid, alltid, stod på konsumentintressets sida. För Ernst Wigforss var han ”en riktpriek vid navigeringen i de ekonomiskt-politiska farvattnen, vars liberala argumentering socialisten inte kunde gå förbi utan hade anledning att överväga och ta ställning till”.<sup>2</sup> För Bertil Ohlin var han förutom en konkurrent om det som har blivit känt som Heckscher-Ohlinteoremet en besvärlig och ganska halsstarrig moralist som alltid dömde andra efter sina egna idiosynkriska ståndpunkter. Gösta Bagge tyckte att hävdandet av den oberoende positionen var liberalismens akilleshäla och dessutom att Eli var besvärande duktig och produktiv. För Gunnar Myrdal var Eli irriterande i sitt hävdande av vetenskaplig objektivitet och sin självpåtaga apolitiska hållning – och irrelevant när han efter 1929 valde att verka som ekonomhistoriker. För bonderörelsen var han

1 Denna essä bygger huvudsakligen på första delen av min biografi över Eli Heckscher: *Vetenskapens karaktär. Eli F. Heckscher. Del 1: Oberoende liv 1879–1924* (Möklinta: Gidlunds förlag 2021), samt på den ännu outgivna andra delen av samma bok.

2 Ernst Wigforss, *Minnen*. 2 1914–1931 (Stockholm: Tiden, 1955), s. 155.

nästintill fosterlandsförrädare. För Ture Nerman var han den som skrev folkets och fredens historia. För Beth Hennings var han medkombattant i kampen för historieämnet och de goda läromedlen i skolan. För mängder av företagsledare, ingenjörer och industriarbetare var han den som skrev industrisveriges historia. För sonen Gunnar och makan Ebba Heckscher var han till sist helt enkelt nästan aldrig hemma och tillgänglig. Eli var många olika saker för en rad olika människor av vilka flertalet själva framstår som "riktprickar" för den som skriver 1900-talets historia. Detta gör honom till ett formligt kalejdoskop – när man studerar honom får man syn på annat. Ljuset bryts och klarhet uppstår.

De fåtaliga sidor jag fått att röra mig med ska nyttjas för att skriva om Eli Heckscher som politisk varelse – ty detta var han i mycket hög grad. För den som till äventyrs aldrig hört talas om denne man blir detta till stora delar ett rapsodiskt sammandrag av hans liv. Eli Heckscher föddes in i Stockholms judiska borgerlighet 1879. Isidor Heckscher, hans far, hade doktorerat i juridik vid Köpenhamns universitet men sedan emigrerat till Stockholm, hans fru Rosa Meyers hemstad. Jurist förblev Isidor hela livet, hans vänkrets fanns vid de juridiska fakulteterna i Köpenhamn och i Uppsala. Han blev så småningom dansk handelskonsul, först i Göteborg och sedan i Stockholm. Nästan allt som har skrivits om Eli Heckscher inriktar sig på hans dubbla identitet som ekonom och historiker men juridiken, rätten, var en lika viktig del i hans identitet. Heckschers hade vissa band till "de bokliga" familjerna Josephson och Bonnier, men familjen Heckscher omfattade inte särskilt framväxten av den moderna liberala borgerligheten och inte heller nationalromantiken utan höll fast vid måttfull konservatism, skandinavism och ett frugalt levnadssätt. Eli var storebror – hans syster, också en särpräglad personlighet, hette Ella. Pappa Isidor var inåtvänd och försiktig, mamma Rosa en enormt stark personlighet, en konservativ och ganska chauvinistisk intellektuell som inte fann sin plats vare sig bland rösträttskvinnorna eller bland fruarna i sin egen krets.

Eli blev också allvarsam, lillgammal, läste kopiöst som barn, arbetade hårt och hade redan i tonåren utvecklat mycket starka uppfattningar om – samhället. Som tonåring hade han utvecklat ett rättspatos som fick honom att ta arbetarnas parti när det gällde föreningsrätten, i strid med föräldrarnas uppfattning. Långt från att anse att alla hade sin givna lott i samhället ansåg han i stället att den svagares rätt måste bevakas och att samhället måste utvecklas så att resurserna användes mer rationellt och fördelades så rättvist som möjligt. Det här tog sig olika uttryck: i konsekvensens namn blev han nystavare (Tjäre far, minsann!) till familjens förskräckelse. Hela livet höll han fast vid ett slags progressiv och starkt moraliserande utilitarism, som ställde höga krav på varje individ: man skulle arbeta både för sin egen förädling och för samhällets förädling. Man kan nog kalla honom viktorian, vilket också är passande eftersom han tog så stora intryck av brittisk kultur som ung, läste Maculay, Carlyle, Scott och Toynbee. De högsta kraven ställde han på sig själv.

I januari 1897 åkte Eli till Uppsala för att studera. Föräldrarna ville han skulle bli jurist eller statstjänsteman men han ville bli historiker. Hos Harald Hjärne fick han ett intellektuellt hem som också var politiskt: Hjärne lärde – liksom Gustav von Schmoller – att historikern arbetade i samhället och att historien var öppen mot samtiden. Han gick med i *Heimdal* och blev en ledande figur i den s.k. yngre juntan tillsammans med bland andra Torvald Höjer d.ä. och Gösta Bagge. Han fick en kamratkrets som han höll fast vid hela livet. I Uppsala blev teorierna om ett samhälle social praktik: han lärde sig både hur man gör politik och hur det sociala livet fungerar. Han gick med i *Studenter och Arbetare* och ordnade skandinaviska studentmöten. Han läste statsvetenskap för Simon Boëthius och nationalekonomi för pappas bekant David Davidson, som hyste ett ganska svalt intresse för sina studenter. Han licade i historia men licavhandlingen blev en ganska platt sak i förhållande till hans ambitioner. Jag tror att det var då det gick upp för honom att den vetenskapliga banan som historiker med äldre tiders politik och diplomati i snäv bemärkelse som arbetsområde, inte passade honom. Det var för långt mellan Hjärnes publika och politiska historikerroll och utsikten att gnet många år exempelvis med det stora nordiska krigets förhistoria (Carl Hallendorffs avhandling, framlagd 1897). I stället för att fortsätta med en doktorsavhandling tog han ett uppdrag att framställa en jubileumsskrift för Kungliga Järnvägsstyrelsen och for hem till Stockholm. Den som förmedlade uppdraget var professorn i nationalekonomi vid Stockholms högskola Gustav Cassel. Heckscher gick med i *Centralförbundet för socialt arbete* där Cassel också var medlem. Heckscher blev Cassels amanuens. I samma kretsar träffade han Ebba Westberg, som var lika politiskt och socialt intresserad som han själv. De förlovade sig 1906. Samma år blev järnvägshistoriken klar. På kuppen hade han lärt sig både grunderna i statistik (av Gustaf Sundbärg) och att intervjua företagledare, stinsar och riksdagsmän. Det gick an att göra en avhandling av den: om statsnyttan av järnvägsutbyggnaden, och Eli disputerade vid filosofiska fakulteten i Uppsala 1907. Davidson stod som fadder för avhandlingen men hade i verkligheten mycket lite med det hela att göra.

Nu började ett knog med att skaffa sig en karriär. De konservativa unga historikerna från Uppsala kom i allmänhet att jobba inom staten: på UD, vid Riksarkivet, etc. För Eli blev det statistiska kommittén 1905-1909 och ett diplomatiskt uppdrag i England i samband med ålandskrisen 1908. Men han fick inte bli Cassels docent vid Stockholms högskola. I stället blev han placerad – av Cassel – som professor vid den splitter nya Handelshögskolan 1909. Där fanns det ingen plats för forskning, professorsrollen gick ut på att skola blivande bankdirektörer och företagsledare. Eli kämpade för att utbildningen inte skulle handla om varukännedom och ”handelsaritmetik”: en modern företagledare var inte en grosshandlare och behövde i stället lära sig om demografisk utveckling, om arbetarrörelsen och teknikens roll i samhällsomvandlingen. Han

kämpade i motvind. Han etablerade sig också som debattör i offentligheten, tog strid med socialdemokratin om det verkliga innehållet i deras socialism och vad deras framtidsstat skulle bestå i. Han undrade varför socialdemokratin var så skeptisk till en stark statsförvaltning? En sådan skulle den ju sannerligen komma att behöva om den själv kom i regeringsställning, om det skulle bli någon socialistisk politik av? Han petade på ömma punkter: vad skulle socialdemokratin göra med småbruket, skulle småbrukarna anses som kapitalister eller arbetare? Dessa frågor var bra frågor, pekade ut problem som skulle följa med under stora delar av 1900-talet. Å andra sidan stödde han fackföreningsintresset på grundvalen att högre löner skulle "äta ut" sämre arbetsgivare och tvinga företagen att rationalisera, höja produktiviteten. (Argumentet brukar i samtiden tillskrivas Rhen-Meidner.) Och han läxade upp de konservativa för deras envisa övertygelse om att det föreståndande nya valsystemet borde bli proportionellt, pga av farhågan att socialisterna annars skulle vinna alltför många kretsar. Någon revolutionerande inverkan borde det väl inte få att valmanskåren nu skulle utökas med mängder av jordbrukets lantarbetare? Även detta är en bra invändning.

När kriget bröt ut blev han regeringen Hammarskjölds stöttepelare: han skrev värnskattproposition (progressiv skatt!) och försökte förgäves att få Hammarskjöld att bygga spannmålslagerhus. Detta gick om intet och svältvåren 1917 gav honom i efterhand rätt. Erfarenheterna han försökte få regeringen att lära sig av var Napoleonkrigens blockadpolitik. Sommaren 1915 gjorde han en helt unik resa genom de krigförande länderna; han for genom Tyskland, Holland, England, Frankrike och hem igen över Schweiz och Tyskland. Han reste med diplomatpass och introduktionsbrev från Marcus Wallenberg. Han blev sedan sekreterare i Krigsberedskapskommissionen hösten 1915 och sen dess ordförande. Kommissionen slutade snöpligt: när regeringen Swartz föll ville regeringen Edén avpollettera hela kommissionsväsendet. I kommissionen satt också Marcus Wallenberg. När slutbetänkandet skulle skrivas vägrade Heckscher att skriva det Wallenberg ville ha i betänkandet. Det kom till ett uppträde i Enskilda bankens direktionsrum i juni 1918. Han fronderade, ville inte vara ägd och var inte rädd för konflikter. Wallenberg och hela hans familj frös ut Heckscher därefter, sådan olydnad från en av lärarna vid den egna skolan fick inte passera.

Åren efter 1918 blev svåra för Eli. Han fruktade för repressalier från Wallenbergs. Regeringen Edén ville inte ha hans tjänster alls. Han hade vant sig vid att vara i centrum för händelserna och nu låg hans etikett som konservativ honom i fatet. Han fick inte vara med i den nya tullkommittén. Vetenskapandet gick trögt. Mycket snart drog han slutsatserna av allt det han hade varit med om under kriget och skuddade av sig sin hamn som ungt konservativ. Tidigare har det ansetts att det var hans upplevelser av regeringen Hammarskjöld som ledde till detta "avfall" och det är nog delvis riktigt, men det var inte planering



utan planlöshet i krigsekonomin som var hans stora problem med regeringen Hammarskjöld. Men framför allt hade han fått upp ögonen för avigsidorna hos den korporativa staten: risken för korruption och den illa dolda intressegemenskapen mellan stat och storfinans. Han ville inte kännas vid detta längre och skrev öppet i *Svensk Tidskrift* under rubriken "Statsmonopol" om en "...öfverhängande fara för, att särskilda företagsgrupper därigenom får ett inflytande på statens åtgärder, som kan sägas ha löst problemet att förena den offentliga och den privata driftens olägenheter."<sup>3</sup>

Den här politiska omsvängningen är en av de mest komplicerade och delikata förändringarna i Heckschers liv. Ett problem med det hela är att han faktiskt inte blev anhängare av den politiska liberalismen. Det ställde sig svårt inte bara av sociala skäl utan för att Heckscher inte var någon god demokrat. Han stödde inte helhjärtat införandet av allmän rösträtt och mot riksdagen förhöll han sig tämligen avvaktande. Kunde man kalla sig liberal 1918 om man var kallsinnig till allmän rösträtt? Min slutsats är nog nej, det kunde man inte. I stället skulle jag säga att han avföll till modernismen: till uppfattningen att var och en får och bör stå för sina egna uppfattningar och argumentera i konsekvens med dem. Det han skuddade av sig var den sista resten av lojalitet med sin familjs, sina vänners och sin klass uppfattningar. Han hade sett vad krigstidsinflationen hade gjort med spararnas förmögenheter och skulder. Hela livet skulle han se ett stabilt penningvärde som en grundbult i ekonomin. Han hade sett vad spekulation ledde till och hur storjordbruket, sockertrusten och andra berikat sig med tullskyddet till hjälp. Tullsystemet ville han riva ner och industrin borde med stöd av fackförbundens lönekrav alltså tvingas att rationalisera ner sina kostnader. Runt 1920 var hans syn på den ekonomiska politiken bara delvis skild från socialdemokratins. Men ekonomisk demokrati som idé gillade han inte, lika lite som han gillade parlamentarism. 1921 fick han komma in från kylan: då blev han till sist kallad som ledamot av Tull- och traktatkommittén. Och han tackade förstås ja.

I mitten av 1920-talet gick det här livet lite på tomgång. Heckschers vetenskapliga intressen, som fortfarande var historiska eller snarare ekonomihistoriska, var permanent suspenderade. Tullutredningen slutade 1924 i samma antiklimax som en gång Krigsberedskapskommissionen: det blev ingen politik av den. På Handelshögskolan gick arbetet i sina banor: Heckscher var mestadels missnöjd med sina kollegor och med styrelsen. Juntan med Gösta Bagge i spetsen hade för länge sedan kastat ut honom från redaktionen av *Svensk Tidskrift*. Han hade lyckats bilda familj och uppfostra en son, Gunnar, utan att någonsin sätta Ebba och Gunnar i första rummet. Hemma hos Heckschers fördes inte förhandlingarna som i nuet om vem som ska ladda diskmaskinen eller ta ansvar för gymmapåsen, utan om tiden medgav att man åt frukost

3 Eli Heckscher, "Statsmonopol", *Svensk Tidskrift*, 1918.

tillsammans och om det var möjligt för Eli att komma ut på landet till bröllopsdagen eller om han skulle utebli. Eli levde för sitt arbete och för sitt mycket passionerade samhällsengagemang. Men för att påverka politiskt behöver man också verka i ett socialt sammanhang och detta var ofta svårt för honom. Han var en konsekvent sanningssägare: älskad som debattör och opponent men något mindre avhållen av de som arbetade närmast honom. Socialt motiverade kompromisser fann han irrationella.

Perioden 1927–1932 kantrade hela höger-vänsterskalan i svensk politik och reste sig igen i ny gestalt och på nya premisser. Fram till 20-talets slut var skalan grundad på frågan om medborgerliga rättigheter. Det var här Heckscher hamnade i limbo när han inte kunde bejaka parlamentarismen. Efter 1927 grundas skalan på frågan om arbetets dekommodifiering genom sociala rättigheter eller inte. Detta har enligt min uppfattning sin rot i 20-talskrisen, som var enormt mycket allvarligare för det svenska samhället än depressionen. 20-talskrisen förvärrades av Sveriges återgång till guldmyntfoten och en valutapolitik som syftade till att detta skulle ske till en kurs som rädde före kriget. Det hela var en politiskt motiverad och medvetet framkallad deflation. Den lilla skaran svenska nationalekonomer hade detta (misslyckande) i gott minne när depressionen tornade upp sig vid horisonten, inklusive Heckscher, som varit den mest högljudde förespråkaren för en återgång till guldmyntfoten. Men först, långt före depressionen, tillsattes två stora utredningar för att hantera arbetslöshetsfrågan: Arbetslöshetsförsäkringssakkunniga 1926 och Arbetslöshetsutredningen 1927. Heckscher satt med i den första. Här prövade han tanken att man medvetet kunde frångå Say's lag som sa att arbetsutbudet skulle skapa sin egen efterfrågan bara priset var tillräckligt lågt: det var ett politiskt val om man ville hålla priset på arbete uppe genom att införa en arbetslöshetsförsäkring. Gösta Bagge som var kommitténs ordförande var inte road, han var oroad. Heckscher balanserade mellan olika samhällsintressen, stod inte entydigt på arbetsgivar-sidan. Bagge ansåg hållningen farlig.

I Arbetslöshetsutredningen var Eli däremot inte med, där fick Gösta Bagge gå i klinch med Ernst Wigforss utan att Eli fick lägga sig i. Där anställdes i stället ett antal yngre nationalekonomer som experter: Bertil Ohlin, Gunnar Myrdal, Alf Johansson, Ingvar Svennilson, Karin Kock, m.fl. Dag Hammarsköld inträdde 1928 som utredningens biträdande sekreterare. Men Heckscher fanns ändå med i utkanten av utredningen, som genom de många specialutredningarna av vetenskaplig karaktär i praktiken var förlagd till Socialvetenskapliga institutet, där samma unga nationalekonomer arbetade finansierade av Rockefeller-medel som dess chef, Gösta Bagge, anskaffat. Alf Johansson var dessutom Elis och Ebbas inneboende. Det var på Socialvetenskapliga institutets seminarier, vid middagsbjudningar och vid debatter i Nationalekonomiska föreningen de faktiska skiljelinjerna i synen på arbetslöshetens orsaker och konsekvenser nu spikades fast. Det var politiska skiljelinjer, men de många expertutredningarna

började också formera grund för vetenskapliga skiljelinjer. Viktigast av dessa var Bertil Ohlins *Penningpolitik, offentliga arbeten, subventioner och tullar som medel mot arbetslöshet. Bidrag till expansionens teori*, påbörjad 1929. Här fanns beräkningen av den multiplikatoreffekt som sedan blev en av grunderna för den nya arbetslöshetspolitiken. Multiplikatoreffekten, påhittad av den brittiske nationalekonomen Richard Kahn och populariserad i *Can Lloyd George do it?* (som utredningen för övrigt inköpte till sitt bibliotek) innebar att en ökad sysselsättning skulle komma att bli självförstärkande på grund av sina positiva effekter på konsumtionen. Ökad konsumtion innebar nya arbetstillfällen. Den politiska slutsatsen var att staten borde investera i en lågkonjunktur för att hålla konsumtionen uppe och vända konjunkturen. Här någonstans tappade Eli Heckscher kontakten med den teoretiska utveckling som pågick inom nationalekonomin. Han kände sig ansatt av och illa förstådd av sina yngre kollegor. Och sedan kom krisen.

Att Heckscher faktiskt inte hängde med i den teoretiska utvecklingen inom nationalekonomin – vilket han också erkände själv, bland annat i brev till Gunnar Myrdal – var ganska naturligt givet hans egen karriärutveckling. När Handelshögskolans rektor Carl Hallendorff dog 1929 ville han bli rektor, men detta satte hans kollegor P för – de såg vissa risker med att göra honom till sin chef. Eli blev mycket sårad över denna brist på förtroende. För att kompensera gav Handelshögskolan, i samarbete med Stockholms högskola, Heckscher en personlig professur i ekonomisk historia och ett eget institut, som han fick klara själv med hjälp på deltid av kollegan från Åbo akademi, Arthur Montgomery. Några studenter att tala om hade inte det nya institutet och Heckscher blev därför forskare på heltid. Åren 1929–1931 ägnade han åt att skriva *Merkantilismen*. Tiden som aktiv nationalekonom var slut för honom. Visserligen fick han vikariera en del på sin gamla tjänst eftersom hans egenhändigt valde efterträdare, Bertil Ohlin, föredrog att göra andra saker, men ändå kan man nog sluta sig till att det han läste och intresserade sig för inte företrädesvis gällde den nyare utvecklingen inom ämnet.

Här måste vi göra en utvikning, som rör Heckscher och Keynes. Det tanke-gods som fördes fram som grund för den nya arbetslöshetspolitiken och som också låg till grund för den nya höger-vänsterskalan i svensk politik uppfattas av eftervärlden som keynesianskt och de unga svenska nationalekonomerna som i mitten av 1930-talet lanserade sig själva som Stockholmsskolan, uppfattas som ett slags svensk parallellutveckling; samma idé uppstår på två ställen samtidigt. (Fastän Karl-Gustaf Landgren hävdar i en vid det här laget klassisk avhandling att det snarare var Wigforss som stod för den teoretiska grunden för politiken.) Eli Heckscher och John Maynard Keynes träffades enligt mina uppgifter första gången senhösten 1932. De hade korresponderat tidigare; i själva verket skrev Heckscher till Keynes så tidigt som 1909, under en resa för den blivande Handelshögskolans räkning. Heckscher visste att Keynes var i Paris och ville gärna

träffa honom. Keynes, som var stationerad i Versailles, avböjde dock vänligt men bestämt, han arbetade hårt med sin "theory of index numbers" – det som många år senare skulle bli hans *A treatise on probability* och reste inte in till Paris om det inte var strikt nödvändigt (Han hade också en pågående kris i relationen med sitt livs dittills största kärlek, Duncan Grant, och ville väl inte ha dit Heckscher under de omständigheterna). Innan han reste till England sommaren 1915 skrev Heckscher till Keynes och bad att få besöka honom i Cambridge, men fick nej en andra gång. Keynes hade blivit opererad och tog inte emot besökare. Keynes hushållade med sin tid och något särskilt intresse för sin nästan jämnåriga kollega i Sverige hade han av allt att döma inte. Efter krigets slut försökte Heckscher en tredje gång, då med anledning av *The economic consequences of the peace*, Keynes inträngande kritik av det enorma och ekonomiskt sett enormt destruktiva tyska krigsskadeståndet. Heckscher höll med om Keynes analys och ansåg det viktigt att sprida den; han ville bjuda Keynes till Sverige för att föreläsa, på villkor som denne kunde sätta själv. Men även nu fick han nej, och detta upprepade sig ytterligare två gånger under 1920-talet. Det står dock mycket klart att Heckscher, även om han inte höll sig à jour med teoriutvecklingen inom nationalekonomin efter 1929, höll sig à jour med det Keynes höll på med. Mötet mellan de två 1932 blev mycket lyckat: då hade de *Merkantilismen* att diskutera.

Denna utveckling har sitt berättigande som grund för Heckschers agerande när depressionen sent omsider kom till Sverige 1931. Arbetslöshetsutredningens teoretiska resonemang måste då prövas. I slutet av september 1931 lämnade Sverige definitivt guldmyntfoten genom att upphäva sedlarnas inlöslighet i guld. Detta skedde en vecka efter att Storbritannien gjort samma sak. Kronans höga guldvärde – vilket berodde på att svensk ekonomi var i bättre skick än omvärldens – ledde till spekulationer mot kronan. Guldet flödade ut. När man lämnade guldmyntfoten fanns inte längre något ankare för valutan och inget mål för penningpolitiken. Heckscher accepterade efter att först har varit skeptisk mot lämnandet av guldmyntfoten den nya situationen. I ett av tre expertutlåtanden till Riksbanken (de andra två skrevs av Davidson och Cassel) skisserade han grunden för den nya politiken: den måste bli inhemsk prisstabilitet. Importpriserna skulle komma att höjas, men detta spelade mindre roll eftersom detta i sig skulle minska importen. I oktober och november 1931 utvecklade han i DN och i *Svensk Tidskrift* grunden för resonemanget och för varför det var omöjligt att gå tillbaka till guld: det handlade om att hålla affärsmännens *förtroende till framtiden uppe*. Det gällde att med hjälp av stabila priser hålla konsumtionen i gång och därmed också investeringarna. Sparande skulle inte uppmuntras i lågkonjunktur. De här tankarna är renlärt Keynesianska och de föregår Keynes *The General Theory of Employment, Interest and Money* med fem år. De låg helt enkelt i tiden.

Runt 1930 är det osäkert var Heckscher ska landa i förhållande till den nya höger-vänsterskalan. År 1933 när Wigforss, nu som finansminister, igångsätter offentliga investeringar i arbeten till fullt marknadsmässiga löner, landar han. Han kan helt enkelt inte förstå varför staten investerar i så få och dyra arbeten: anställer yrkeslärda arbetare för elektrifiering och nybyggnation. Precis som 1918 landar han i ingenting. Han hör inte hemma i Gösta Bagges högerparti. Han grälar med Ohlin om dennes engagemang i det parti som 1934 blir Folkpartiet. Den som representerar Folkpartiet borde inte argumentera enligt fullt så socialistiska linjer som Ohlin enligt Heckscher gör. Problemet för honom är att liberalerna, de nya socialliberalerna, precis som i början av seklet, dimper ner på den vänstra delen av den nya skalan (Ändå är det på dem han röstar, enligt hans sonson Ivar Heckscher). Bondeförbundet har han än mindre gemensamt med: för bondeintresset är han eftertryckligen anatema efter att 1929-1930 (ivrigt påhejad av Socialdemokratin) ha lagt hela sin politiska energi på bekämpandet av spannmålstullarna och det s.k. inmalningstvånget. Han är, trots sitt enorma politiska intresse och sitt närmast glödande samhällsengagemang, mer politiskt rotlös än någonsin. Han har mängder med personliga kontakter in i politiken, men han passar inte in i något partiprogram. Därför får han heller inte efter Arbetslöshetsförsäkringsutredningen några nya utredningsuppdrag. Han blir, precis som 1918, utestängd.

I detta läge lägger han helt om strategi. Han bestämmer sig för att utnyttja medvinden för ekonomisk historia för att grunda en ny disciplin. Den ekonomiska historien har 1931 blivit föremål för motion i Riksdagen av kommunisten Ture Nerman som ser den som bättre historia: fredens och folkets historia. LO och Sigfrid Hansson vill gärna att arbetets och arbetarrörelsens historia skrivs. Industrimännen och delar av högern anser å andra sidan att lite ekonomisk historia kunde vara en bra medicin mot de nya obehagliga ekonomiska teorierna. Det här uppfattar Heckscher, han ser hur olika intressen sammanfaller. Samtidigt börjar han explicit, i de offentliga debatter han deltar i, använda argumentet att hans position är apolitisk, baserad på (företrädesvis) historiska fakta – i stället för på teorier om samhället. Första gången han prövar detta nya grepp är i ett stort anlagt generalangrepp från makarna Heckscher på makarna Myrdals *Kris i befolkningsfrågan* i december 1934. Det hela blir lyckat, debattens vågor går höga i DN och makarna Myrdal är fullkomligt rosenrasande över Heckschers nya strategi.

Så går denne passionerade och i hela sitt liv djupt politiskt insyltade människa över till en offentlig position som *den rene vetenskapsmannen*. Under trettioalet satt han, med vissa avbrott, i sitt arbetsrum med sånt som Gustav Vasa som rikshushållare, skatteköpen under 1700-talet och utgivningen av 1600-talets handelsstatistik. Han skrev Sveriges ekonomiska historia. På många sätt var den positionen mindre trovärdig för samtiden. Få andra hade lagt ner så mycket energi under de trettio år som gått på att påverka sitt samhälle och

sin samtid. Helt lade han väl inte heller ner försöken att påverka: han satt i radio och berättade för folket om industrialismen, om skillnaden mellan privat och offentligt sparande, om Louis de Geer som företagare. Han blev en symbol för det nya samhället: industrisverige. Han fick mängder av förfrågningar om uppdrag och rådgivning varje år. Han fick också ett annat och viktigare projekt att ta sig an: att rädda det som räddas kunde av Europas judiska befolkning, främst genom att bereda judiska vetenskapsmän hemvist i Sverige men också genom att bilda en skånsk chaluz på gården Svartingstorp med mamma Rosas pengar som bas. Detta la han mycket tid och egna pengar på 1934–1938: att få ut judar ur Tyskland, sedan Österrike, Danmark och Holland (Han hade inte varit Eli Heckscher om han inte sedan hade kommit i svåra konflikter med chaluzim på Svartingstorp samt gått till rätta med zionismen, som han ansåg förkastlig). Året 1938 var det värsta i hans liv, det år då hela hans individualism sattes i fråga, då han inte orkade, inte räckte till för alla som behövde hans hjälp, då han insåg att Hitler hade lurat Chamberlain, då han inte såg någon ljusning framför sig i mörkret. Han, som ”näst Torvald Höjers pappas gamla hund” varit den mest stridsglade i vänkretsen, hade nu förlorat stridslusten. Han hade sett hotet om en växande tysk antisemitism framför sig redan i början på 20-talet:

Får detta tillstånd räcka blott ett par år till ha vi en renässans av militarismen i världen vartill man knappast sett något motstycke, en stor del av vår världsdels andliga och materiella odling kommer att offras på krigsförstörelsens altare, och hur mycket som sedan blir kvar kan ingen nu förutsäga. I Tyskland blåser redan den monarkistiska och antisemitiska vinden för varje dag allt starkare, och jag kunde tänka mig att fanatiska tyskhatare hälsade den med glädje som bekräftelse på vad de önska tro om tyskarna. Vi andra kunna ej se saken så: i våra ögon står för mycket på spel både för oss själva och för alla andra genom denna andliga – ännu mer än materiella – ödeläggelsen av ett bland Europas ledande folk.<sup>4</sup>

Och än en gång hade han, förfärligt nog, fått rätt.

Krigsutbrottet var på sätt och vis en lättnad för Heckscher. Väntan på det oundvikliga var över och när Storbritannien förklarade krig återvann Heckscher hoppet. Krigsåren blev ganska lugna för honom. Han ägnade sig mycket åt att skapa utrymme för ekonomisk historia i skolan och att vara redaktör för bokverket *Arbetarklassens historia*. Experimentet Svartingstorp lades ner 1940; gården hade inte fungerat så bra som lantbruksskola. Samlingsregeringen tog honom till nåder, han blev inkallad som expert när det gällde den ekonomiska politiken, men kunde inte engagera sig som förr – det fanns viktigare värden

4 Eli Heckscher, "Fred nu och för hundra år sedan", *Svensk Tidskrift*, 1923.

att försvara. Hemmet var ständigt fullt av flyktingar: judiska så väl som finska. Den unge Kurt Pick blev Heckschers fosterson. Jordbrukspolitiken tyckte han visserligen fortfarande inte om – jordbruket hade enligt hans mening stagnerat – och de nya subventionerna av bostadsbyggandet framkallade typiska Heckscherska utfall mot ””bohem”-ekonomien”. Men de första krigsåren fruktade han för att Sverige skulle bli ett tyskt lydrike och Sveriges hållning till Tyskland upptog honom. Heckschers reflekterade på att emigrera till USA men Eli var inte beredd till detta. Han misstrodde K.G. Westman och ansåg delar av regeringen betänkligt mjuk i ryggen. Han publicerade en artikel i DN med spetsen riktad direkt mot Westman, den handlade om ”det andliga försvaret”. Han försökte påverka regeringen genom Gösta Bagge, men Gösta blev stingslig när han försökte. Strömmen vände 1943: självcensuren upphörde och det blev lättare att andas. År 1943 fick han vara med i utredningen om inrättande av ett samhällsvetenskapligt forskningsråd. År 1944 gick han i pension. Hans personliga professur vid Handelshögskolan upphörde; i stället inrättades en professur i ämnet vid Stockholms högskola. Den fick hans lärjunge Ernst Söderlund.

I januari 1942 blev Eli allvarligt sjuk och lades in på S:t Eriks sjukhus. Hälsoproblem hade han haft sedan slutet av 20-talet. Han var mycket mager, han arbetade kopiöst och i stillasittande läge. Han fick problem med benen som verkar ha haft med blodcirkulationen att göra. Men 1942 var det värre än så: det var magen, fast läkarna inte kunde förklara exakt vad som var fel. Men det krävdes ”reformer i hans livsföring”. Läkarna vägrade släppa i väg honom förrän han ökat 5 kg i vikt, till slut kom han undan med 4,4 kg och fick åka hem i slutet på februari. Redan i september fick han ett återfall. Han drog förstås inte ner på arbetet. I slutet på januari -43 lades han in igen och – det var nu fråga om en ”lungaffection” – och fick tillbringa hela våren som konvalescent först på Röda korsets sjukhus och sedan på pensionat i Rönninge. De sista tio åren av hans liv präglades av återkommande sjukdomsperioder. Han skrev och publicerade ända till 1950, gjorde sporadiska inlägg i samhällsdebatten på temat planhushållningens faror och gick till attack mot Wigforss nya skattereform i Nationalekonomiska föreningen och i DN. Han skrev också fler längre civilisationskritiska essäer. Hans tankar sysselsatte sig med det samhälle som hade växt fram mellan de två krigerna, som han ansåg stelt, med alltför stora inskränkningar i fri samfärdsel och fri tanke. Han hade börjat se teknikutvecklingen som det enda kvarvarande hindret mot ett samhälle i stagnation: ett löfte för framtiden. *Ödeläggelsen av 1800-talets hushållning* från 1948 kan förvisso ses som en svensk parallell till Hayeks *The road to serfdom* från 1944. 1952 dog han, sjuttio två år gammal.

Heckschers liv väcker många centrala frågor om politik, principiellt och i en svensk 1900-talskontext. Han hade – med sin analytiska begåvning, sin enorma beläsenhet, sin överblick och sin förmåga att koppla ihop skeenden och se de stora sambanden – kunnat vara den perfekta grå eminensen, den som



styr en utveckling från kulissen. Om han bara inte hade varit så egensinnig, så kompromisslös, så oförmögen att frångå det som hans samvete och hans intellekt sa honom var rätt. Några gånger fick han just rollen som grå eminens, men för det mesta var han hänvisad till att påverka från utsidan, genom floder av texter och muntliga inlägg. Han var som en enmanslobby utan koppling till några ekonomiska intressen. Passade det honom läxade han upp Skattebetalarnas förening likväl som den socialdemokratiska regeringen. Paradoxerna i hans politiska liv är många. Han hade ett enormt nätverk och trots att han inte uppskattade festliga sammanhang deltog han i otaliga middagar som oftast gav honom mängder av svåråtkomlig och stundom känslig information. Han använde den väl. Han drog sig inte för att genom tjat få fram en politisk kursändring; han kunde uppvakta, kunde koordinera politiska aktioner. Hans livs mest framgångsrika politiska aktion kom att bli grundandet av den nya disciplinen ekonomisk historia, som enligt myten slutgiltigt skedde när han helt sonika gick upp på ecklesiastikdepartementet och i propositionens formulering "historia, särskilt ekonomisk historia" med blyertspenna strök över "historia, särskilt" så att formuleringen blev "ekonomisk historia". Så kan man också göra politik. Men å andra sidan, trots att han satt med i hela nio utredningar (och hoppade av ytterligare två) blev hans avtryck genom dessa ganska litet och i flera fall (Krigsberedskapskommissionen, Tull- och traktatkommittén, Arbetslöshetsförsäkringssakkunniga) slutade det hela med konflikter och reservationer som förlamade skeendet och där Heckscher var en av parterna. Återigen denna kompromisslöshet.

I den mest grundläggande, antika, betydelsen, var Eli Heckscher en politisk varelse. Han var motsatsen till en antik "idiot", vilket ska uttydas en person som lever sitt enskilda liv och inte är involverad i det offentliga. Han levde och dog för sina normer om ett samhälle och han använde alla sina krafter och all sin intelligens för att i ett politiskt sammanhang främja ett sådant samhälle. OM han inte hade haft så starka uppfattningar, om han inte tagit sig rätten att i alla sammanhang göra sina egna bedömningar, hade han sannolikt inte kunnat alstra den energi och det engagemang som han la ner på det svenska samhällets utveckling. Detta samband, mellan mening, värderingar, kunskap och politik, är, som Sherlock Holmes skulle säga, "food for thought". Vad skulle Eli Heckscher ha sagt om politik som profession i en snävare bemärkelse? Vad skulle han ha sagt om hela den ekonomisering och teknikalisering av det politiska som jag dagligen och stundligen noterar i offentligheten: från sammanblandningen av företag och förvaltning samt förtroendeuppdrag och tjänst till uppfattningen att valmanskåren var fjärde år "utvärderar" den politik som har förts och röstar på de politiker som kommer att gynna deras ekonomiska intressen? Och att politikens roll är att föra den politik det finns "efterfrågan" på? Jag tror att han hade uppfattat det hela som mycket märkligt och i grunden mycket destruktivt, just eftersom politik förutsätter att människor inte



är idioter, att de är beredda att delta i det offentliga på premissen att detta är viktigt, att det har betydelse, och att deltagandet i det politiska också är att *ta ansvar för samhället*. Ty det gjorde Eli Heckscher, med de medel som stod honom till buds.

Men folkkär blev han aldrig, han hade för skarp udd.



# Litteraturgranskningar

*Litteraturredaktör: Björn Östbring*



**Indyk, Martin, 2021. *Master of the Game. Henry Kissinger and the Art of Middle East Diplomacy*. New York: Alfred A. Knopf.**

Anmälan av Anders Lidén

På 1970-talet var Henry Kissinger stjärnan inom internationell diplomati. Han var nationell säkerhetsrådgivare åt USA:s president Richard Nixon och därefter utrikesminister under både Nixon och Gerald Ford. Han fick fredspriset för sina förhandlingar om ett slut på Vietnamkriget och öppnade upp för diplomatiska kontakter mellan USA och Kina. I Mellanöstern lyckades han efter Oktoberkriget 1973 få till stånd avtal om truppåtskillnad mellan Israel och Egypten respektive Syrien. Tidskriften *Newsweek* avbildade honom på sin framsida som Stålmannen. Kissingers insatser har även mött kritik under åren och hans realpolitiska hållning har beskrivits som cynisk. Ändå lyssnar många till honom ännu då han 99 år gammal uttalar sig som ett orakel i säkerhetspolitiska frågor. Carl Bildt brukade som utrikesminister passa på att få tid till ett samtal med Kissinger under sina besök i New York.

Den amerikanske diplomaten Martin Indyk beskriver i *Master of the Game. Henry Kissinger and the Art of Middle East Diplomacy* i detalj Kissingers medlingsinsatser i Mellanöstern mellan 1970 och 1975. Boken är en guldgruva för alla som intresserar sig för medling, förhandlingar, amerikansk politik och Mellanöstern. Författaren har själv medverkat i förhandlingar i Mellanöstern under presidenterna Bill Clinton och Barack Obama och varit USA:s ambassadör i Israel. Han ser Kissingers metoder som stilbildande för hur medling bör bedrivas i Mellanöstern. Indyk identifierar sig med Kissinger och beundrar honom, även om några av dennes misstag och förbiseenden också belyses i boken. Han framhåller sin samhörighet med Kissinger i att de båda är judar och gifta med icke-judiska kvinnor, en bakgrund som både kunnat underlätta och komplicera en roll som förhandlare mellan Israel och dess arabiska grannar.

Indyk går kronologiskt igenom Kissingers förhandlingsinsatser i Mellanöstern med undantag för några hopp i tiden och jämförelser med egna erfarenheter i senare tid. Vi får följa Kissingers förhandlingar och möten i det närmaste från dag till dag. Författaren har haft tillgång till omfattande källor med samtalsuppteckningar och annat arkivmaterial från olika håll. Han har därtill fört samtal med Kissinger själv och djupintervjuat honom. De många

citaten i boken ger händelseförloppen ett autentiskt intryck och underlättar läsningen. Referenserna är rikliga. Något förvånande är det möjligen att så ordagranna samtalsuppteckningar skulle ha gjorts i så många och så skilda sammanhang.

Boken ger en lektion i realpolitik och hur en stormakt kan bedriva medling. Det framgår att Kissinger hade både piskor och morötter till sitt förfogande. Israel var beroende av amerikanska vapenleveranser och skydd mot ovälkomna beslut i FN:s säkerhetsråd. Arabstaterna och främst Egypten insåg att bara genom amerikanska påtryckningar mot Israel kunde de återfå förlorade territorier, och även genom en närmare relation med USA få ett omfattande ekonomiskt stöd. Likaså beskrivs hur våld eller hot om våld kan vara instrument i en stormakts diplomatiska verktygslåda, och hur Kissinger var beredd att använda israeliska soldater för att nå sina mål, när det gällde att rädda den USA-vänliga regimen i Jordanien eller att förlänga kriget mot Egypten för att skapa ett läge på marken som gynnade hans egna planer.

Författaren visar att Kissinger följde en väl uttänkt strategi. Målet var att främja USA:s intressen i regionen och att ge Israel möjlighet att vinna tid för att de arabiska grannarna skulle komma att acceptera landets existens. En USA-ledd stabilitet skulle upprättas och Sovjetunionens inflytande i regionen minimeras. Sovjetiska vapen skulle inte få vinna över amerikanska. Därför hjälpte USA Israel med vapenleveranser för att först komma ur utnöttningskriget vid Suezkanalen 1970 i ett militärt överläge och därefter att stå emot det egyptisk-syriska angreppet i oktober 1973. I det senare fallet hindrade dock Kissinger med hjälp av påtryckningar Israel från att till sist vinna en total seger. Egyptens president Anwar Sadat kunde beskriva kriget som en framgång och gå till förhandlingsbordet utan en ny förödmjukelse i bagaget.

Indyk tränger in i Kissingers sätt att tänka. Som realpolitiker koncentrerade sig Kissinger på förhållandet mellan Israel och Egypten. Det var på den fronten som krigsriskerna var störst och där behövde grundstenen läggas för en USA-dominerad stabilitet i regionen. Det framgår att Kissinger inte trodde en slutlig fredsuppgörelse var möjlig i ett kortare perspektiv. Parterna stod alltför långt ifrån varandra och Kissinger ville inte tvinga Israel tillbaka till 1967-års gränser. Dessa ansåg han omöjliga att försvara och en sådan reträtt skulle försätta Israeli i ett farligt läge om ett nytt krig bröt ut. Författaren beskriver hur Kissinger därför valde en steg för steg metod för att vinna tid och förebygga ett nytt krigsutbrott och hur han fick lägga band på dem inom den amerikanska administrationen som otåligt ville verka för en helhetslösning. Indyk visar hur Kissinger redan som Nixons nationella säkerhetsrådgivare manövrerade ut utrikesministern William Rogers, som i visst samarbete med Sovjetunionen sökte en sådan lösning. Han underminerade Rogers och USA:s utrikesdepartement genom en egen hemlig kanal till Israels dåvarande USA-ambassadör Yitzhak Rabin. Det påminner om hur Göran Persson och Pär Nuder år 2000 förbigick

svenska UD genom egna kontakter med Israels premiärminister Ehud Barak, vilket ledde till israelisk-palestinska samtal på Harpsund. Detta minns jag irriterade utrikesminister Anna Lindh.

Enligt Indyk sökte Kissinger sökte stabilitet genom en maktbalans. Wienkongressen 1815, som Kissinger skrivit sin avhandling om, var en förebild. Där hade stormakterna skapat ett stabilt system för flera årtionden framåt genom en maktbalans mellan den tidens stormakter. Men den stabilitet med visst övertag för Israel som tycktes råda efter utnötningskriget 1970 var illusorisk, påpekar Indyk. Kissinger hade velat vinna tid, men hade förbisett att stabilitet krävde att denna uppfattades som någorlunda rättvis. Oktoberkriget 1973 kom därför som en överraskning och Israel höll på att råka illa ut. Indyk visar hur Kissinger, i de förhandlingar som följde, utnyttjade Israels beroende av amerikanska vapenleveranser för att påverka Israel och få Egypten att inse att endast USA kunde få Israel att dra sig tillbaka från ockuperad mark. Resultatet blev att Israels och Egyptens trupper skildes åt vid Suezkanalen och att Israel för första gången återlämnade mark som erövrats 1967. Detta presenterade Kissinger som ett första steg som skulle följas av flera. I boken får vi därefter följa förhandlingarna mellan Israel och Syrien om ett liknande avtal och sedan ännu ett avtal med Egypten med ytterligare israelisk reträtt. Det senare satt hårt inne och Indyk visar hur Kissinger hotade med att ompröva USA:s förhållande till Israel och att hålla inne med både bistånd och vapenleveranser.

Vi får veta att Kissinger kunde bli ilsken och burdus i sina medlingsansattningar, men att han också hade en avväpnande humor. Enligt Indyk manipulerade han parterna, ofta genom att lägga ut dimridåer och vilseleda dem om egna avsikter eller parternas positioner, ibland genom rena lögnen. Han försökte förhindra att parterna gjorde framsteg på egen hand. I stället skulle det se ut som om positionsförflyttningar var resultatet av amerikanska förslag eller påtryckningar. Författaren visar också att Kissinger använde egna diplomatiska kanaler och i princip höll sin president på avstånd. På så sätt skaffade han sig kontroll över förhandlingarna och gjorde parterna beroende av honom och USA:s ledarskap.

Att utöva påtryckningar, slira på sanningen och säga olika saker till parterna är något en stormakt med resurser i fråga om både piskor och morötter kan kosta på sig. Det är inget en medlare från en mindre stat har utrymme för. För en sådan är det i stället nödvändigt att visa sig pålitlig och trovärdig.

Det framgår i boken att framstegen i hög grad var president Sadats förtjänst. Han ville använda den återupprättade egyptiska självkänslan efter Oktoberkriget för att skapa ett stabilt förhållande till Israel, få tillbaka Sinaihalvön och till sist ett fredsavtal. Även om Kissinger inte själv hade sett möjligheten av en slutlig fredsuppgörelse, menar Indyk att det var Kissingers steg-för-steg-metod som skapade förutsättningarna för Sadats fredsinstitutiv 1977 och det påföljande fredsavtalet med Israel. Författaren driver tesen att en sådan metod är bästa

sättet att hantera och till slut lösa konflikten i Mellanöstern. Det är också hans egen erfarenhet från förhandlingar i regionen. Han pekar på att Israels premiärminister Yitzhak Rabin valde en sådan metod utan USA:s medverkan, när denne tillsammans med Shimon Peres engagerade sig i Osloprocessen, som 1993 ledde till ett avtal mellan Israel och den palestinska organisationen PLO. Israels premiärminister Ehud Barak och USA:s president Clinton däremot försökte år 2000 förhandla fram en helhetsuppgörelse. Det misslyckades. En våldsamt konfrontation följde och möjligheten till en lösning av Palestinakonflikten sköts upp för lång tid framåt. Indyk tar detta som bevis för att Kissinger hade rätt och att steg-för-steg-metoden hade varit den riktiga.

På israelisk sida fanns ett motstånd, som Indyk underskattar, mot att steg för steg fortsätta kompromissa och ge upp strategiska fördelar utan en slutlig fredsuppgörelse. Risken fanns att kraven på Israel om ytterligare reträtter och på att ta emot återvändande palestinier skulle fortsätta med Israel i en allt sämre position. Det var därför begripligt att Barak med Clintons hjälp ville få ett slut på konflikten en gång för alla. Det är kanske en smula efterklokkt av Indyk att skylla den direkta metoden för det misslyckande som följde, för inte heller Osloprocessen med sina steg för steg lyckades lösa konflikten mellan israeler och palestinier. Tillräckligt förtroende hade inte hunnit byggas och även Osloprocessen havererade till sist. Utvidgning av israeliska bosättningar på ockuperad mark fortsatte liksom palestinska terroråd. Dessutom fanns ett fortsatt starkt motstånd mot eftergifter på båda sidor och krafter som ville sabotera processen. Författaren tror dock att steg-för-steg-metoden kunde ha lyckats om USA haft en mer ledande roll och kunnat garantera de steg som togs.

Realpolitiskt fokus på de militärt starkaste makterna, menar Indyk, fick Kissinger att försumma Jordanien och palestinierna. Kissinger hade en kanal för kontakter även med PLO, men på det hela taget ignorerade han palestinierna. Att avlägsna Egypten från konflikten med Israel, samtidigt som USA kompenserade Israel med ekonomiskt bistånd och högteknologisk militär utrustning, var inte tillräckligt för att skapa den önskade stabiliteten, menar Indyk. Åter tycktes Kissinger ha glömt att stabilitet också krävde att situationen av alla inblandade parter måste uppfattas som någorlunda acceptabel.

Den palestinska frågan hade Kissinger, enligt författaren, föredragit att lösa genom en palestinsk federation med Jordanien. Ett avtal om truppåtskillnad mellan Israel och Jordanien vid Jordanfloden kunde ha varit ett första steg mot en sådan lösning. Indyk förklarar denna missade möjlighet med att Kissinger inte såg Jordanien som ett hot mot stabiliteten i regionen. Kissinger tänkte i termer av makt och för honom var Jordanien en obetydlig stat som redan fanns "i USA:s ficka". Dessutom ville han undvika den mer komplicerade frågan om Västbankens och Gazas framtid. Man får förmoda att den jordanske kungens överhöghet över palestinierna ändå knappast hade inneburit en lösning som



skapat stabilitet för framtiden. Det hade inte tillfredsställt palestiniernas önskan om en egen stat och därför knappast varit hållbart på sikt. Och det kunde även ha medfört ett hot mot den hashemitiska kungafamiljens fortsatta maktinnehav.

Intressant i boken är hur Kissinger höll sina presidenter på avstånd från processen och utnyttjade deras medverkan när det tjänade hans syfte. Det underlättades av att Nixon var upptagen av Watergateaffären och försöken att rädda sitt politiska skinn. Både Nixon och sedan Ford ville skärpa tonen mot Israel och röra sig mot en slutlig fredsuppgörelse. Detta gick emot Kissingers strategi och han lyckades dämpa deras ambitioner. Enlig Indyk fanns en antisemitism hos Nixon och hans omgivning, vilket gjorde dem irriterade över Israels halsstarrighet och den judiska opinionens påtryckningar i USA. Han visar att Nixon ändå tycks ha haft förtroende för Kissinger, även om presidenten tidvis misstänkte att Kissinger favoriserade Israel.

Indyk konstaterar att USA förlorat den roll som landet hade i Mellanöstern under Kissingers tid. President Obama lyckades inte vinna palestiniernas förtroende trots att han gjort klart att 1967-års gränser skulle vara utgångspunkten för en fredsuppgörelse. Något kraftfullt agerande mot utvidgningen av israeliska bosättningar på ockuperat område hade inte förekommit. Och Donald Trump spelade, enligt Indyk, bort USA:s roll som trovärdig medlare, när han lade fram förslag som inte förankrats på arabisk sida. Dessutom erkände han Jerusalem som Israels huvudstad och föreslog gränser som var oacceptabla för palestinierna. Att åter bygga trovärdighet som medlare skulle inte vara lätt, menar Indyk, som ändå fortfarande tycks hoppas på en USA-ledd medlingsinsats steg-för-steg. Utan en process, där palestinierna till slut får möjlighet att leva i frihet i sin egen stat tror författaren inte att en långsiktig stabilitet i regionen kan bli möjlig.

**Kristoffersson, Sara, 2022. *Hela havet stormar. Fallstudie inifrån en myndighet*. Stockholm: Volante.**

Anmälan av Sten Widmalm

I *Hela havet stormar* berättar Sara Kristoffersson, professor i designhistoria på Konstfack i Stockholm, om vad som hände när hon 2020 skrev en debattartikel som vände sig mot ett förslag om att döpa om en av Konstfacks utställningslokaler. Hon utsattes för hårda angrepp, kolleger mejlade elever och varnade för Kristofferssons omoraliska hållning, och på Konstfacks hemsida visades en film där Kristoffersson hängdes ut. Det ledde till utredningar om huruvida Kristoffersson blivit utsatt för kränkande särbehandling. Efter att ha läst Kristofferssons redogörelse inställer sig frågan om det som beskrivs är så illa som Kristoffersson själv hävdar. Är det inte värre?

Den 1 februari 2021 publicerade DN Sara Kristofferssons artikel "Nej, Vita havet på Konstfack har inget med rasism att göra". Kristoffersson vände sig mot ett förslag om att döpa om en av utställningslokalerna som kallas "Vita havet". Ett år tidigare hade en grupp som kallar sig "Brown Island" väckt kravet eftersom namnet ansågs vara rasistiskt kodat. Konstfacks ledning tog kravet på stort allvar och tillsatte en arbetsgrupp. Där diskuterades förslag om att döpa om lokalen till enbart "Havet" eller till "Bruna havet". Kristoffersson reagerade emellertid mot förslagen eftersom hon ansåg att lokalens och namnets historik inte kan sägas ha några kopplingar eller konnotationer till rasism. Det kan nämnas i sammanhanget att en av Konstfacks lokaler heter "Svarta havet" – men den fanns det inget förslag om att byta namn på. Efter ett flertal interna diskussioner skrev hon DN-artikeln. Det skapade i sin tur en omfattande offentlig debatt men också en infekterad situation på arbetsplatsen, en situation som snabbt förvärrades.

Vad som hände, från att namnbytesförslaget fördes upp på agendan fram till hösten 2021, beskrivs av Kristoffersson i boken *Hela havet stormar – Fallstudie inifrån en myndighet* (Volante, 2022). Hon ger självfallet först och främst sin syn på vad som hände i frågan. Hon varvar framställningen med dagboksanteckningar som beskriver de påfrestningar som följde av debatten och hur hon reagerade på kollegernas behandling. Det är inte konstigt att Kristoffersson till slut sjukskrevs på grund av all den turbulens som uppstod.

DN-artikeln besvarades av konstnärskollektivet "Brown Island" (utan namnunderskrifter) som hävdade att Kristoffersson "underminerar mångas arbete och bidrar till en bekymmersam polarisering." (DN, 5 februari 2021). Än mer upprörda blev medarbetare vid främst två avdelningar vid Konstfack som skrev ett svar som hävdade att Kristoffersson bedrev maktutövning som skadar studenter (DN, 12 februari, 2021). Artikeln undertecknades av sju anställda vid Konstfack. Men där anges att inte mindre än 44 av Konstfacks ungefär 100 anställda ställt sig bakom texten. Stödet samlades in via ett epostutskick som under ledning av konstnären och professor Every Ocean Hughes skickades ut till de anställda vid Konstfack – inklusive Kristoffersson. I utskicket instruerades de som ville skriva under att göra det med sina tjänstetitlar.

Utöver detta skickade kolleger epost till Konstfacks studenter där Kristoffersson beskrevs som omoralisk och att hon i sitt inlägg riktade något slags attack mot skolans studenter: "We believe each teacher has a responsibility to not publicly compromise students" (s. 69). Konstfack publicerade dessutom en film på sin hemsida som beställts av POC Arora – "ett nätverk för rasifierade gymnasielever i Stockholms innerstadsskolor" (s. 89). I filmen beskrivs Kristoffersson som ett arbetsmiljöproblem för studenterna.

Omfattningen av attackerna mot Kristoffersson gjorde att hon till slut sökte hjälp från sin fackförening. I den offentliga debatten riktades det hård kritik mot Kristoffersson, men hon fick även stöd. Konstfacks ledning agerar här på ett sätt som kan beskrivas som minst sagt otydligt. Rektor Maria Lantz säger i en intervju till DN (14 februari, 2022) att medarbetare måste kunna uttrycka sina åsikter och att det inte får leda till repressalier. Emellertid såg hon inte uppropet som skedde på arbetsplatsen som att det var riktat mot Kristoffersson som person. Några dagar senare skrev Lantz till samtliga anställda och meddelade att hon avrådde från namninsamlingar mot enskilda medarbetare. Men bara några timmar senare skrev hon till de sju artikelförfattarna som fick sina namn publicerade med titlar i DN artikeln och hävdade hon själv inte tycker att Kristoffersson utsatts för "häxjakt". Mejlet avslutades med en hjärtemoji.

Detaljerna i detta händelseförlopp, varav bara ett urval kan presenteras här, är minst sagt omskakande. Men intrycket av Kristofferssons redogörelse är att hon lyckas hålla balansen. Hon erkänner egna fel och misstag. Hon redovisar flera sidor av olika centrala aktörers handlingar. Och hon låter bli att spekulera om konspirationer mot henne när hon mycket väl hade kunnat organisera en mängd indicier för ett sådant syfte. Och trots att hon redogör för ett komplicerat fall så är texten lättbegriplig, klarsynt och analytiskt insiktsfull. Det är ingen liten bedrift givet den stress som Kristoffersson utsattes för. Det är rent ut sagt plågsamt att ta del av Kristoffersson Kafkaliknande berättelse.

Men går det att lita på det Kristoffersson skriver? Det är ju ändå en partsinlaga.

Det finns ett flertal utsagor om enskilda uttalanden och handlingar från medarbetare som inte går eller är svåra att verifiera. Men det mesta i boken handlar om sådant som kan faktiskt kan kontrolleras – epostkommunikation, debattinlägg och utredningarna som gjordes av Konstfack.

I Kristofferssons ursprungliga debattinlägg förklarar hon bakgrunden till namnet Vita havet. "För att släppa in mer ljus revs väggarna och salen målades vit. Spontant kallades lokalen för Vita havet, inte minst som en republikansk blinkning till det största rummet i Kungliga slottet med samma namn." Det fanns inget i artikeln som visar att Kristoffersson är rasist – hon ger bara belägg för att namnet inte kan anses vara rasistiskt. Men det utlöste ändå fördömanden och hårda anklagelser mot Kristoffersson som person. Dels av Brown Island-gruppen, men framför allt från kollegerna. När Kristoffersson vände sig till facket blev det helt nödvändigt för Konstfacks ledning att tillsätta en internutredning för att fastställa om Kristoffersson utsatts för kränkande särbehandling på arbetsplatsen. Här hävdar Kristoffersson att utredningarna som genomfördes helt friar kollegerna från ansvar för kränkande särbehandling. Mot bakgrund av de mejlkampanjer som beskrivs så undrar man som läsare om det verkligen kan stämma? Så jag bestämde mig för att pröva sanningshalten i några centrala påståenden i boken.

Den interna utredningen som gjordes av Konstfack är inte välskriven och den innehåller en bekymrande vinkling. Kristoffersson och hennes kritiker behandlas i framställningens sjutton sidor på olika sätt. Ordet "upplevelse" i någon form upprepas genom hela utredningen. I nitton fall handlar det om att det Kristoffersson säger att hon råkat ut för är sådant som hon *upplevt* att hon har råkat ut för. När de kolleger som kallas "artikelförfattarna" behandlas så beskrivas deras redogörelser för vad som hänt som "upplevelser" endast tre gånger. Och när utredningen behandlar artikelförfattarnas mejluppdrag så blir det mycket svårt att särskilja vad som är artikelförfattarnas beskrivning och utredningens bedömning:

För att fånga upp och inkludera sina kollegor på ett så transparent sätt som möjligt skickades ett mejl ut till alla lärare å [sic!] Konstfack för att ge alla möjlighet till att underteckna kommande debattinlägg. Valet av tillvägagångssätt skedde under extrem tidspress på grund av kort deadline från tidningen. Mejlutskicket har både i media och utredning kallats för "namnsamling", "uppdrag" och "petition" vilket inte stämmer med artikelförfattarnas avsikter. Gemensamt för gruppen som undertecknat debattinlägget var uteslutande viljan att visa studenterna stöd och att det finns andra sätt att se på lärosätets arbete för likabehandling.

Kristoffersson *upplever* saker. Artikelförfattarna *har* goda intentioner.

Redan i sammanställningen av Kristofferssons redogörelse (under rubriken "Den anställdes beskrivning av händelseförloppet") kilar utredarna in ursäkter och bedömningar. Det anges t.ex. inte bara att Konstfacks ledning tillät att den film som kritiserades Kristoffersson publicerades. Det står att "SK tar också upp den video som *olyckligtvis* [min kursivering] publicerades på Konstfacks hemsida som ännu ett exempel på kränkande särbehandling av henne som person." Men det var inte Kristofferssons beskrivning av händelseförloppet. Hon har ju bara sett att filmen publicerades – oavsett om någon i efterhand tycker det var olyckligt eller inte. Någon måste ju rimligtvis ha tyckt att det faktiskt var lämpligt att publicera filmen.

I utredningen fortsätter utredarna att tala i egen sak. När kolleger i chefsposition diskuteras under rubriken "Prefekters bemötande", så beskrivs deras handlande t.ex. så här: "Prefekternas huvudsakliga fokus har varit att skapa och säkerställa goda förutsättningar på respektive situation för fortsatta samtal kopplat till ärende och medarbetares arbetsmiljö." Inte heller prefekterna upplever att de agerat på ett visst sätt. De *har* agerat korrekt.

När det kommer till kollegernas agerande så sägs det att "Artikelförfattarnas avsikt var inte att utsätta SK för någon form av kränkande särbehandling." Samma slutsats dras om andra kollegers agerande. Utredarna ser ingen intention om att kränka eller särbehandla Kristoffersson. Därmed kan ingen ha begått något fel som motiverar disciplinär påföljd mot medarbetare. Som Kristoffersson själv påpekar så är det en avvikande rättsprincip. Här kan man jämföra med hur det annars kan se ut i jämförbara fall. I ett uppmärksammat fall vid Uppsala universitet för ett par år sedan anmäldes läraren och forskaren Inga-Lill Aronsson av fyra studenter för att hon använt ett ord i undervisningen som hon som icke-rasifierad inte hade rätt att använda. Hon kritiserades för att någon kunde ha blivit kränkt. Trots att det i sammanhanget var uppenbart att det inte fanns någon intention om att kränka. Aronsson klandrades. Och för Kristoffersson uteblev upprättelse. När man jämför dessa fall så blir det allt tydligare att de anklagelser i frågor som handlar om vad människor anses tänka och tycka kan kastas fram av vad som kan liknas vid folkdomstolar, och när myndigheter själva ska utreda vad som hänt så präglas processerna av omfattande godtycke. Lärosäten kräver och levererar domar enligt vad som anses vara efterfrågat för stunden av någon grupp eller rörelse. Att det berövar individer deras rättigheter tycks vara irrelevant.

Emellertid avslutades inte ärendet här. Ledningen såg det som nödvändigt att tillsätta ytterligare en utredning. Advokatfirman Bonde Barzey gavs ett uppdrag som då formulerades mycket brett. Syftet var inte att bara utreda om Kristoffersson hade utsatts för kränkande särbehandling. Advokatfirman sammanfattar uppdraget så här:

Individärendet avser misstanke om kränkande särbehandling samt åtgärder som vidtagits och vidtas av Konstfack för att

förhindra att ett sådant beteende ska upphöra, samt frågor om yttrandefrihet för anställda på Konstfack. Ärendet berör även, på ett övergripande plan, krav på att skolan vidtar åtgärder i syfte att synliggöra och medvetandegöra men framför allt att förhindra att rasism, förtryck, diskriminerande strukturer eller kränkande särbehandlingar överhuvudtaget förekommer inom organisationen.

Uppdraget tycks alltså även gå ut på att utröna om den kritik som Kristofferssons kolleger har anfört i debattartiklar är giltig – att hon obstruerar det antirasistiska arbetet som bedrivs vid Konstfack. Det är en minst sagt häpnadsväckande vändning.

Juristernas utredning består av tio sidor rörig och bitvis svårbegriplig text. Det handlar t.ex. om yttrandefrihet, vad epost får användas till, vad som kan anses vara legitim eller förtroendeskadande bisyssla, om anställda får uttrycka ”värderingar”, förtroendeskadande verksamhet, värdegrunder, myndighetens opartiskhet, och vad som utgör myndighetsutövning. Hur bedömningarna i utredningen påverkas av att citerade rättskällor har olika status (t.ex. grundlag jämfört med utredningar) är i flera fall oklart. Och det citeras selektivt. Till exempel diskuteras att förtroendet för en offentlig verksamhet måste värnas, och att det kan målet kan hamna i konflikt med yttrandefriheten. Med andra ord tycks juristerna mena att det kan anses som problematiskt att Kristoffersson debatterar offentligt. Utredarna hänvisar i sammanhanget till en skrift från Värdegrundsdelegationen (delegationen var verksam under professor Lena Marcussons ledning 2013 fram till 2016). Men i just den skriften, i samma stycke som behandlar just intressekonflikterna så sägs det även att ”Dessutom bör den kloke och omdömesgille statsanställda inte dra sig för att i vissa situationer offentliggöra missförhållanden.” Varför utelämnade advokatfirman den delen? Den var väl relevant för att bedöma Kristoffersson?

Advokatfirmans slutsatser liknar mestadels de i utredningen som Konstfack själv genomförde. Kristoffersson har inte utsatts för förtal eller kränkande särbehandling. Ingen intention – inget brott. Här bör nämnas att flera händelser utelämnas i utredningen – till exempel utskicken till studenter som beskrev Kristoffersson som omoralisk. Men så kommer advokatfirman med något nytt. ”Vidare finner utredningen fog för att ifrågasätta huruvida Artikel författarna, samt även SK, har agerat förenligt med värdegrunden för statsanställda.” Den slutsatsen upprepas. I viss mån kritiserar utredningen artikel författarna – men det handlar alltså även om Kristoffersson. Läser man utredningen så är det alltså värre ställt än vad Kristoffersson själv hävdar i boken. Hon uttrycker sin uppgivenhet och desperation över att utredningen i stort sett friar de flesta av kollegernas handlingar. Men det är ju faktiskt även så att vad som börjar med en utredning som ska bedöma om Kristoffersson utsatts för kränkande särbehandling slutar med att hon själv blir granskad och klandrad.

Mycket har hänt sedan den nämnda Värdegrundsdelegationen presenterade alla de slutsatser, rapporter och rekommendationer som kom under 2010-talet. I backspegeln ter sig grundpremisen – en genuin tro på det skulle räcka med att lita på de offentliganställdas goda omdöme och klokhet för att viktiga värden skulle tillvaratas (Värdegrundsdelegationen, 2013, s.13) – som något naiv. För ungefär samtidigt kom nämligen normstyrningens av svensk förvaltning att i det närmaste att explodera i omfattning. I synnerhet påverkades styrningen av forskning, undervisning, högskolor och universitet (Respons 1/2019, 6/2019, 5/2020; Axess 3/2022, 9/2021, 3/2021, Kvartal 9/11 2021). Det kom att ställas allt fler krav med nya normer i den offentliga verksamheten. I dag är kravlistorna mycket långa som anger vad som ska certifieras och fastställas i värdegrunder och policydokument. Där anges vad som ska eller kan sägas, tänkas och hur det ska ageras. Det handlar till exempel om jämställdhet, rasism, rasifiering, miljö, sexuell läggning, mångfald, pronomen, intersektionell teori, kolonialism, vithet, normkritik, och en mycket vid definition om vad som anses utgöra inkludering.

Intentionerna är alltid goda. Uppdraget att kontrollera att målen uppfylls går till chefer, HR-avdelningar, kommunikatörer, likavillkorsexperter och likavillkorsgrupper. Normstyrningen har inneburit att omfattande resurser har satsats på att kontrollera att forskare och lärare vid lärosäten använder rätt ord och tänker rätt tankar. Samtidigt har det satsats mycket resurser på att till exempel samarbeta med diktaturen i Kina. Normstyrningens väg har inneburit att verksamheter överlastas med normativa krav på ett sätt som till slut riskerar att motarbeta deras ursprungliga syften. Och samtidigt saknas konsekvent beteende. Mygg sållas. Kameler sväljs.

Det blir därför särskilt problematiskt när teorier som säger att den som är vit är rasist förvandlas till värdegrundspremisser i förvaltningen (kap. 2). Inser den som är vit att den är rasist så är den det. Om hon inte inser det så är hon det ändå. När en sådan syn på skuld, som har sina rötter i djupt auktoritära rörelser, anammas i en förvaltning så sker följande. Tystnadskulturer uppstår och de kritiska röster som är nödvändiga för en god samhällsutveckling försvinner. Det uppstår personliga förföljelsekampanjer som är fullständigt ovärdiga i en demokrati. Och vad som är särskilt stötande är att det sker under antirasistisk flagg. Eller jämställdhetens flagg. Och så vidare. Tankarna går till uppmärksammade fall där Inga-Lill Aronsson, Ann-Sofie Hermansson, Anders Westholm, Maria Larsson, Erik Ringmar, Germund Hesslow, och Johan Grant har råkat illa ut. Och i synnerhet går tankarna till alla dem som utsatts för uthängningar, förhör, utredningar och drev under liknande omständigheter men som inte vågat eller orkat protestera med den kraft som Kristoffersson uppvisar i sin bok *Vita havet*.

**Kristoffersson, Sara, 2022. *Hela havet stormar. Fallstudie inifrån en myndighet.* Stockholm: Volante.**

Anmälan av Erik J Olsson<sup>1</sup>

När denna recension skrivs (juni 2021) har Sara Kristofferssons *Hela havet stormar* recenserats på snart sagt alla större dagstidningars kultursidor, varav (med några få undantag) samtliga ställt sig på Kristofferssons sida i kritiken av det som uppfattas som ett fall av så kallad cancelkultur på Konstfack (se exempelvis Irenius, 2022). Här ska jag fördjupa den debatt som förts i medierna genom att betrakta Kristofferssons historia i ljuset av dels den vanliga, föga upplyftande, behandlingen av interna kritiker inom högskolan, dels liknande fall där olika aktörer ifrågasatt lärares och forskares rätt att yttra sig obekvämt.

Att visseblåsare råkar illa ut hör snarast till vardagen inom myndighetsfären. Högskolorna utgör inget undantag. Stiftelsen Academic Rights Watch (där jag är ordförande) har sedan 2012 dokumenterat en rad sådana fall. Oftast rör det som en person som av någon anledning gör sig obekvämt på arbetet, exempelvis genom att kritisera ett ledningsbeslut eller bedriva politiskt känslig forskning som ledningen ogillar. På senare tid räcker det att kritisera andras forskning på ett sätt som anses kränkande eller undervisa om något känsligt ämne. Aktuella fall där forskare råkat ut för interna drev finns i Lund och Uppsala.

När den obekväma forskaren klagar görs en utredning av en advokat eller konsult. Forskaren hoppas nu på upprättelse, men i stället går utredningen, av olika skäl som jag återkommer till, på ledningens eller drevets linje och pekar ut kritikern som huvudansvarig för konflikten. Då kritiken hanterats som ett byråkratiskt "arbetsmiljöproblem" anses det irrelevant att ta reda på vem som hade rätt i saken. På så sätt avlägsnas hotet mot ordningen, och den goda arbetsmiljön anses återställd. Mycket av detta känns igen i *Hela havet stormar*, men här finns också avgörande skillnader som gör att visseblåsaren denna gång går segrande ur striden.

Den numera bekanta utgångspunkten är en infekterad tvist rörande namnet på en av Konstfacks lokaler: Vita havet. En tongivande studentgruppering, Brown Island, anser att referensen till vitthet är rasistisk och diskriminerande

<sup>1</sup> Tack till Melina Tsapos och Magnus Zetterholm för värdefulla synpunkter på en tidigare version av denna anmälan.



och föreslår därför ett namnbyte till "Havet". Mot detta invänder professor Sara Kristoffersson, som i interna diskussioner påpekar att namnets historia saknar koppling till rasism, samt att färgen vit inte i sig kan anses vara rasistisk. När Kristoffersson sprider dessa förnuftsansatser i en artikel i DN tar det hus i helvete på Konstfack. En namninsamling ordnas som nästan halva Konstfack ansluter sig till. Listan sköts av en av Konstfacks administratörer på en professorskollegas uppdrag. En grupp lärare publicerar en replik i DN där de invänder mot Kristoffersson att hon "skadar ... förtroende i relationen mellan studenter och lärare ... och de studenter som är direkt berörda". En passiv ledning, med rektor Maria Lantz i spetsen, signalerar på olika sätt att den sympatiserar med gruppen. Att få en större grupp emot sig på en arbetsplats innebär normalt en stor psykologisk påfrestning och Kristoffersson dokumenterar utförligt det egna psykiska lidandet. Nästa steg är den obligatoriska Utredningen, som fokuserar på såväl kränkande särbehandling som bristande yttrandefrihet (i detta fall utförd av advokatbyrån Bonde Barzey, 2021).

Så långt är allt förutsägbart, vilket också gäller utredarens slutsats att kritikern, i detta fall Kristoffersson, själv gjort fel. En advokatbyrå som nådde en annan slutsats skulle, om man ska vara cynisk, inte anlitas för likande ändamål i framtiden. En advokat har vidare lojalitetsplikt mot uppdragsgivaren, som här kan uppfattas som rektor själv. Resten av händelseförloppet avviker emellertid ganska så rejält från det normala.

Även om ingen handlat direkt olagligt finner nämligen utredningen "fog för att ifrågasätta huruvida Artikelförfattarna [Kristofferssons meningsmotståndare], samt även SK [Sara Kristoffersson], har agerat förenligt med värdegrunden för statsanställda" (s. 99). Att även gruppen får sig en känga är närmast unikt i dessa sammanhang. Exakt på vilket sätt Kristoffersson ska ha brustit i förhållande till den statliga värdegrunden framgår inte av hennes bok. Det intryck jag får efter att ha begärt ut advokatfirmans utlåtande är att man tagit fasta på att hennes kritik kan uppfattas som delvis riktad mot studentgruppen Brown Island, vilket skulle vara problematiskt mot bakgrund av Kristofferssons myndighetsutövande roll vid betygssättning. Även om utredaren har rätt i att det här finns en potentiell förtroendeproblematik väger denna synpunkt enligt min mening lätt i förhållande till den centrala akademiska friheten att kunna debattera alla uppfattningar oberoende av vem som hyser dem.

Advokatfirman finner hur som helst att båda parterna bör bjudas in till värdegrundsdiskussion. Denna del av utlåtandet finner jag, liksom Kristoffersson, problematiskt ur grundlagssynpunkt. Risker är att ett sådant möte uppfattas som en förbjuden repressalie för att hon yttrat sig i medierna. Därför uppfattar jag utredningens klander mot Kristoffersson, särskilt när det upprepas av HR-chefen (s. 100), som olämpligt.

Däremot finns anledning att instämma i advokatens tvivel på att Kristoffersson utsatts för kränkande särbehandling. Med sådan avses enligt

Arbetsmiljöverket "[h]andlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap". Att handlingarna lett till ohälsa kan knappast bestridas, men var de kränkande, och har Kristoffersson ställts utanför arbetsplatsens gemenskap? Även om man måste hålla med Kristoffersson och utredaren om att det är olämpligt att organisera upprop på en myndighet borde Kristoffersson stå ut med att bli motsagt och kritiserad, även av en större grupp. Gruppens krav på att hon ska uttrycka sig på ett visst sätt är, så länge det inte åtföljs av någon kännbar administrativ eller annan åtgärd, att betrakta som ett tillåtet yttrande i mängden. Vidare har som sagt mer än hälften på Konstfack inte skrivit på uppropet, varför Kristoffersson knappast kan ens sägas vara ställd utanför majoritetens gemenskap.

En annan faktor är att Kristoffersson näppeligen personifierar "den lilla människan" särskilt väl. Här syftar jag inte enbart på att hon är professor, vilket inte förhindrat akademiska drev tidigare, utan även på att hon, som kulturskribent i DN, har en stark ställning i svenskt kulturliv, en position som hon skickligt utnyttjar för att sprida sin syn på konflikten vid den egna myndigheten. Detta har, läser vi i advokatutredningen, lett till intern kritik för att "sitta på två stolar" (s. 7). Kristoffersson hade framstått som mer statsmannamässig om hon förmått höja blicken och, utan att spela kränkingskortet, erkänt den andra sidans rätt att hävda sin uppfattning.

Slutet på historien blir att det inte behövs något namnbyte trots allt, åtminstone inte just nu. Kristofferssons huvudkontrahent bland professorerna lämnar vidare självmant sin anställning och Kristoffersson själv återgår till sina professorssysslor. Hennes psykiska lidande, som inte ska förringas, till trots kan boken läsas även som en studie i framgångsrik intern opposition. Här berättas det ju om något så ovanligt som ett fall där visseblåsaren faktiskt får rätt och kan åtnjuta folkets eller åtminstone kultursidornas stöd. Avståndet till den olycklige visseblåsaren i Ibsens "Folkets fiende" kunde knappast varit större.

En annan aspekt är att *Hela havet stormar* illustrerar en underliggande problematik som det enligt min uppfattning talas alldeles för tyst om. Däri ligger nog bokens betydelse i ett längre tidsperspektiv. Vi läser nästan dagligen om "toxisk maskulinitet" som bland annat tar sig uttryck i mäns våld mot kvinnor. Konflikten kring Vita havet reser, mot bakgrund av liknande affärer, frågan om även överdriven femininitet kan bli skadlig. Jag tänker på fall som det på masterutbildningen i sexologi i Malmö där en föreläsare i illustrativt syfte visade bilder på rasistiska och sexistiska stereotyper, vilket fick en kvinnlig studentgrupp att gå i taket och att anmäla läraren för diskriminering och trakasseri, eller den något år äldre n-ordsaffären i Uppsala, där rabalder uppstod efter att en lektor uttalat det förbjudna ordet vid en föreläsning om arkivsökning på ålderdomliga uttryck.

Mot bakgrund av dessa och liknande exempel framkastade jag och mina medförfattare i en debattartikel i *Expressen* att vi inte längre kan ignorera det faktum att kvinnor som grupp har en större tendens än män att vilja förbjuda yttranden (Heberlein mfl, 2020). Liknande observationer har gjorts i USA. 2021 gjorde den amerikanska stiftelsen FIRE (Foundation for Individual Rights in Education) en yttrandefrihetsenkät bland 20 000 universitetsstudenter där det framkom att kvinnliga studenter uppvisar klart mindre tolerans än manliga för obekväma föreläsare.

Vi hänvisade i artikeln till psykologiska rön från den dominerande Big Five-teorins om statistiska personlighetskillnader mellan män och kvinnor, där de senare framför allt är uppvisar starkare konformism ("agreeableness") och ängslighet ("neuroticity"). Därtill kan läggas relevanta könsskillnader på gruppnivå i hur män och kvinnor kommunicerar. I ett standardverk i organisationsteori läser vi: "Deborah Tannen's research shows that men tend to use talk to emphasize status, whereas women tend to use it to create connections" (Robbins mfl, 2010, s. 304-305). Enligt läroboksförfattarna är mäns kommunikation "primarily a means to preserve independence and maintain status in a hierarchical social order" medan kommunikation för många kvinnor snarare innebär "negotiations for closeness in which people try to seek and give confirmation and support". Författarna tillägger att det rör sig om statistiska samband med många undantag. Motsvarande könsskillnader i värderingar är välkända inom sociologin (Hofstede mfl, 2010, kap. 5). Jag har utifrån sådana rön nyligen argumenterat att starkt feminina miljöer kan förväntas få problem även med meritokratin, då såväl yttranden som personer avvisas om de uppfattas som ovänliga och mindre samarbetsvilliga (Olsson, under utgivning).

Konstfack är närmast ett skolexempel på en utpräglad feminin organisationskultur. Kristoffersson sågs knappast som vänlig och kontaktskapande när hon kritiserade studenternas förslag på namnbyte, utan anklagades just för att skada relationen mellan lärare och studenter. Det framgår inte minst av följande mening i advokatutredningen (s. 8): "Artikelförfattarna anger att bakgrunden till det undertecknade debattinlägget var den uteslutande viljan att visa studenterna stöd och att det finns andra sätt att se på lärosätets arbete för likabehandling och inte nödvändigtvis ett ställningstagande i frågan."

Samtidigt har Konstfack, vilket Kristoffersson observerar, i allt högre grad blivit en rent kvinnlig angelägenhet (s. 44):

"I likhet med många andra konstskolor är mångfald ett av Konstfacks mål – men det är inte enkelt att leva upp till. Senaste åren har andelen män på utbildningarna minskat. Ungefär tre fjärdedelar av programstudenterna är kvinnor ... Lärarkåren domineras också av kvinnor. Samtliga prefekter är kvinnor, liksom rektor."

Det som Kristoffersson inte fullt ut insett är att hon verkar i en alltmer feminin organisation där kommunikation främst används för att skapa goda

relationer och kontakter. När det uppstår målkonflikter är det relationerna som gäller; själva saken får stryka på foten. Det är därför lärarna organiserar sig inte *mot* henne utan *för* studenterna. Att bortse från fakta kan för en kylig observatör tyckas smått bisarrt men styrs här av en egen inre logik enligt vilken det är den mänskliga relationen som när allt kommer kring räknas.

Trots den kvinnliga dominansen och ett statligt krav på jämnare könsfördelning anställdes i perioden 2018-2021 64 procent kvinnor och 36 procent män som lärare (Konstfack, 2021). Hur kan det komma sig att det är så svårt att rekrytera män till Konstfack? Även på denna punkt görs intressanta observationer i Kristofferssons bok. Som hon noterar krävs det numera inte bara konstnärlig skicklighet för att bli anställd vid Konstfack, utan även kunskap om "normkritik". Det räcker därvidlag inte med en läpparnas beaktelse, utan trovärdigheten kräver att den egna konstnärliga verksamheten redan fått genomsyras av normkritiken ("normkreativitet", s. 42). Tittar man närmare på vad normkritik innebär rör det sig, på ett abstrakt plan, om att ge individer och grupper som i samhället anses vara förfördelade bekräftelse och stöd. Normkritiken sorterar med andra ord ganska effektivt bort sökande som inte kommunicerar och värderar på typiskt kvinnligt manér. Konstfack har alltså, antagligen utan att begripa det själva, konstruerat en rekryteringsprocess med inbyggd mansdiskriminering.

Den djupare fråga som *Hela havet stormar* och liknande fallstudier reser gäller således möjligheten att kombinera en starkt feminiserad kultur på en statlig myndighet med svensk grundlag – främst föreskriften om anställning efter förtjänst och skicklighet (12 kap 5 § regeringsformen) samt kravet på vidaste möjliga yttrandefrihet i vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap 23 § regeringsformen). Att döma av den debatt som förts i bokens kölvatten ryms en sådan mer grundläggande diskussion inte inom den åsiktskorridor som för närvarande gäller i svensk kulturdebatt, där konflikten om Vita havet ses som en isolerad anomali som på något sätt beror på identitetspolitik och där förhoppningen är att bara man avskaffar den senare kommer allt att bli bra igen, vilket förutsätts kunna ske samtidigt som allt annat förblir vid det gamla. Om ovanstående förklaringsmodell är på rätt spår skrapar en sådan analys bara på ytan av ett problem som kanske är mer besvärande än vi kan och vill föreställa oss.

## Litteraturförteckning

Bonde, Barzey, 2021. "Utredning om misstanke om kränkande särbehandling samt yttrandefrihetsfrågor".

Foundation for Individual Rights in Education, 2021. College Free Speech Rankings: What's the Climate for Free Speech on America's College Campuses. Tillgänglig på <https://www.thefire.org/largest-ever-free-speech-survey-of-college-students-ranks-top-campuses-for-expression/>.

- Heberlein, Ann, Madison, Guy, Olsson, Erik J & Zetterholm, Magnus, 2020. "Kvinnor hotar det fria ordet vid högskolorna", *Expressen*, 2020-01-08.
- Hofstede, Geert, Hofstede Gert Jan & Minkov, Michael, 2010. *Cultures and Organizations: Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*. McGraw Hill: New York.
- Irenius, Lisa, 2022. "Skandalen har följts av ett annat problem", *Svenska Dagbladet*, 2022-06-19.
- Konstfack årsredovisning, 2021.
- Olsson, Erik J, under utgivning. "Feminine Culture in Academia: The Threat to Academic Freedom Coming from Soft Values", i Corredoira, Martin L, Todd, Tom & Olsson, Erik J (red.), *Diversity, Inclusion, Equity and the Threat to Academic Freedom*. London: Imprint Academic.
- Robbins, Stephen P, Judge, Timothy A & Campbell, Timothy T, 2010. *Organizational Behaviour*. Edinburgh: Pearsons.

**Gustavsson, Gina, 2021. *Du stolta, du fria: Om svenskarna, Sverigebilden och folkhälsopatriotismen*. Stockholm: Kaunitz-Olsson.**

Anmälan av Inger Österdahl

Boken *Du stolta, du fria* är en påfallande välskriven och mycket läsvärd skildring av Sverige under covid-19-pandemin. Boken utgör också en skildring av Sverige och svenskarna mer allmänt. Hanteringen av pandemin och befolkningens reaktioner på hanteringen av pandemin blottade aspekter av det svenska samhället som vi annars inte ser, inte så tydligt i alla fall, och som vi kanske inte *vill* se. Det är inte en alltigenom smickrande bild av Sverige och svenskarna som ges i *Du stolta, du fria*. Framför allt ifrågasätter boken en hel del hävdvunna uppfattningar vi svenskar har om oss själva och vårt moderna land. I stället för stint framåt- och uppåtblickande, finner författaren att svenskarna stundom är nedåt- och bakåtblickande – ”mot ideal, rädslor och känslor med rottrådar som trasslar sig långt tillbaka i historien” (s. 319). Lite överraskande kanske, men mänskligt.

Inger Österdahl är professor i folkrätt vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet.  
E-post: inger.osterdahl@jur.uu.se

Ett viktigt spår i boken är värnandet om demokratin och den öppna kritiska ifrågasättande diskussionen. Författaren visar hur leden slöts och det offentliga samtalet – framför allt det mellan pandemihanterarna och de som gillade den svenska pandemihanteringen å ena sidan och de som uttryckte kritik mot pandemihanteringen å den andra – tystnade framför allt under pandemins första år. Tillit är bra liksom patriotism, menar författaren, men inte blind sådan utan kritisk.

Författaren till *Du stolta, du fria* hade möjlighet att iaktta Sverige både utifrån och inifrån, vilket bidrar till en substansrik och mångfacetterad analys. Perioden mellan sensommaren 2020 och sensommaren 2021 tillbringade författaren med familj i Oxford och alltså inte i Sverige. Från Oxford kunde författaren studera Sverige utifrån och tack vare sin uppväxt i Sverige kunde författaren samtidigt initierat skildra Sverige inifrån. Undertecknad recensent uppfattar att författarens utgångsläge, redan från början när hon fortfarande befann sig på svensk mark, var genuin häpnad över Sveriges hantering av covid-19-pandemin och uppriktig förundran över vad det var som hände. Därför ville författaren undersöka just detta, vad var det egentligen som hände och hur kunde det ske? Hur agerade Sverige och hur svarade befolkningen? Voffor gör di på detta viset, för att citera Astrid Lindgrens rumpnissar i Ronja Rövardotter. Sverige som vi kanske kommer ihåg skilde ju ut sig i sin pandemihantering från praktiskt taget alla andra länder världen över, särskilt inledningsvis. Den teoretiska ram inom vilken undersökningen sker är socialpsykologisk. Vår så kallade sociala identitet, skriver författaren, alltså den del av vårt jag som en viss gruppidentitet ringar in, utgör ett genomgående tema i boken, och alla de känslor som sådana sociala identiteter väcker utgör krafter som vi gör bäst i att inte underskatta, lägger hon till. I grund och botten, säger författaren tidigt, handlar *Du stolta, du fria* om den svenska pandemistrategins kulturella förutsättningar. Boken är till sin natur ett i vetenskaplig materia väl grundat debattinlägg. Enligt denna recensent är boken i bästa mening populärvetenskaplig.

Huvuddelen av boken tar upp tre paradoxer som författaren finner framträder i den svenska självbilden under pandemin. Slutsatser dras av dissektionen av paradoxerna och sedan avslutas boken med en femstegsstrategi för mer kritisk debatt och starkare och mer konstruktiv nationell sammanhållning, allt i den genuint öppna och levande demokratins namn. Boken kan läsas med stor behållning oavsett om läsaren instämmer i slutsatserna eller råden för framtiden eller inte. Faktiskt kan *Du stolta, du fria* läsas med stor behållning även om läsaren inte instämmer i någonting som författaren skriver, just därför att boken tar upp sådant som inte brukar tas upp om Sverige och den svenska självbilden. Den som inte håller med kan formulera motargument, och så får vi förhoppningsvis en öppen levande diskussion om vad som egentligen hände och händer i Sverige, under covid-19-pandemin såväl som före pandemin och efter. Det boken framför allt säger, enligt denna recensent, är att vi svenskar är människor, varken sämre eller bättre än andra – ett budskap som krockar

med en vanlig och ibland omedveten självbild av Sverige och svenskarna som modernast och mest rationella, och alltså bäst i världen.

När recensionen skrivs tyder det mesta på att samhällseliga kriser av olika slag kommer att bli allt vanligare framöver. I så fall kommer det dels att komma många tillfällen när författarens teser i den recenserade boken kan testas, och dels kommer det att finnas stark anledning att lära av den genomgångna kris-hanteringen. Hanteringen av covid-19-pandemin ger en möjlighet till reflektion och lärdom inför framtiden och *Du stolta, du fria* är ett högkvalitativt bidrag till den kunskapsuppbyggnaden. Boken säger oss också något viktigt om forskarrollen: "En forskares främsta lojalitet ska ligga hos sanningen och förståelsen av omvärlden. Det kan leda till att man stöttar eller kritiserar landets myndigheter, beroende på vad de gör. Men mest av allt kräver det att man inte håller tyst om man anser sig ha något att tillföra den offentliga debatten" (s. 33).

De tre paradoxer som blottläggs i boken är stolthetsparadoxen, frihetsparadoxen och öppenhetsparadoxen. Paradoxerna i den svenska självbilden fanns latent redan före pandemin, men när pandemin kom aktiverades paradoxerna och blev tydligare. Stolthetsparadoxen går ut på att blyghet och ödmjukhet å ena sidan kombineras med en orubblig stolthet över det svenska, som författaren skriver. Frihetsparadoxen består, skriver författaren, av motsägelsen att å ena sidan ska svenskarna ha värderat sin frihet för högt för att införa lika hårda restriktioner som de flesta andra länder under pandemin, men å andra sidan är Sverige känt för fler förbud, mindre risktagande och större frihetsinskränkningar – ofta just för hälsans skull – än de flesta andra länder. Öppenhetsparadoxen slutligen utgörs av föreställningen å ena sidan om att svenskar är alldeles särskilt transparenta, jämställda, flexibla, antiauktoritära och kunskapstörstande; öppna helt enkelt, skriver författaren. Å andra sidan gav pandemin prov på flera fenomen i Sverige som är allt annat än jämställda, transparenta eller antiauktoritära, menar författaren: "Här har vi tre äldre män [Johan Carlson, Anders Tegnell och Johan Giesecke] med en inbördes patriarkal relation och en närmast macho-attityd till sjukdom och risker som hyllas i media och av medborgarna. Samtidigt får den kritiska granskningen av myndigheterna och även till viss del offentlighetsprincipen stå tillbaka. Hur ska vi få ihop detta med bilden av det öppna Sverige?" (s. 240).

De tre paradoxer som boken identifierar och som författaren söker, och finner, lösningar på är träffande och givande utgångspunkter för analys och diskussion. Lösningarna på paradoxerna innebär att en annan bild av Sverige och svenskarna tonar fram än den vi är vana vid att se; vi är inte de vi trodde vi var. Under yttre hot till exempel från en pandemi kan Sverige bli betydligt mer auktoritärt och den svenska befolkningen betydligt mer auktoritetstroende än vi kanske hade föreställt oss, bland annat. Det är en styrka hos boken att erbjuda nya perspektiv på det vi trodde oss känna så väl.

En tematik författaren återkommer till på olika ställen i boken är den

strukturella motsättningen mellan högutbildade och lågutbildade, infödda svenskar och invandrade samt bättre och sämre bemedlade. Typiskt sett var högutbildade, infödda svenskar, som också typiskt sett är bättre bemedlade, mer positiva till den svenska pandemihanteringen än vad lågutbildade, sämre bemedlade, invandrade svenskar var. Boken gläntar på dörren till en diskussion om vilken roll invandrarna spelade både som smittade av covid-19 och i synnerhet som smittspridare. Mycket missriktad skuldbeläggning fanns det, verkar författaren mena, trots att det av allt att döma faktiskt var den omfattande allmänna smittspridningen i samhället som ledde till det i pandemins inledningskedje höga antalet döda inom äldreården. Det skulle ha varit intressant med ett ännu mer systematiskt genomlysande av pandemihanteringen ur den här typen av klassperspektiv, men recensenten förstår mycket väl att en sådan analys i så fall får göras i någon annan publikation. *Du stolta, du fria* är med råde innehållsrik nog som det är. De lägre klasserna tycks alltid och överallt drabbas hårdare av pandemier än de högre. De politiska konsekvenserna av coronapandemin i detta avseende, om det blir några konsekvenser, ska bli intressanta att följa. En paradox identifieras också i boken med indirekt koppling till klassperspektivet nämligen att ju stoltare man var över den svenska strategin, vilket man alltså tenderade att vara om man tillhörde de högre klasserna, desto mindre benägen var man samtidigt att följa restriktionerna.

En annan tematik som tangeras i boken och som gärna skulle kunna få utvecklas vidare i någon annan undersökning är frågan om ansvar. Det individualiserade ansvaret i Sverige, menar författaren, gör det lättare för beslutsfattare att inte ta ansvar. Svenskarna skulle själva ta ansvar för att inte sprida smittan, tyckte politikerna och de tongivande experterna, något ingen annan befolkning verkade vara redo för i världen. Men vad händer då om människor dör i onödan och detta kan hänföras till beslut och antaganden som politiker och experter tagit och gått på, snarare än till oansvariga invånare, frågar sig författaren. Ur ansvarssynpunkt händer ingenting blir svaret. Få tycks vilja utkräva något ansvar av dem som fattat besluten om Sveriges vägval i pandemin, finner författaren. Det är en av allt att döma korrekt bedömning av läget och Coronakommissionens om än kritiska rapporter, som slutligen uttryckligen pekade ut dåvarande statsministern och Folkhälsomyndighetens dåvarande generaldirektör som ansvariga, kommer förmodligen inte att ändra på den saken. Att få tycks vilja utkräva ansvar av beslutsfattarna kan ju helt enkelt bero på att svensken i gemen är nöjd med hur pandemin hanterades i Sverige. Det är väl egentligen *varför* vi är det, trots allt och mot bättre vetande enligt vissa, som är den fråga som författaren vill besvara i *Du stolta, du fria*.

Som relief till covid 19-hanteringen och svenskarnas reaktion på den nämns kortfattat i boken några tidigare besvärliga situationer som Sverige genomlevt i modern tid, eller ”ömman punkter i det nationella självmedvetandet” (s. 139). Sådana nyligen genomlevda fiaskon inför omvärlden, som författaren skriver



och citerar amerikansk forskning, leder till en extra hög risk att nästa kris genererar en överdriven eller uppiskad nationell samling. Palmemordet, för det första, gjorde sig påmint och kanske i synnerhet efterspelet i form av en misslyckad polisutredning som avslutades i juni 2020. Estoniakatastrofen, för det andra, aktualiserades senare samma år av att en dokumentärfilm avslöjade att det fanns ett hål i skrovet på Estonia som tidigare inte var känt. För det tredje, säger författaren, har vi det famösa uttalandet "last night in Sweden" år 2017 av dåvarande amerikanska presidenten Donald Trump som antyder att Sveriges höga invandring och öppenhet lett till kaos, kriminalitet och kravaller. Ömmande punkter alla tre, anser författaren, eller "varande sår" för att använda Emma Frans' beskrivning av samma situationer som citeras i boken. Hanteringen av svininfluensapandemin 2009 nämns inte alls i boken, vilket är synd, särskilt som det den gången också handlade om en pandemi och centralgestalterna i svininfluensahanteringen i stort sett var desamma som i hanteringen av covid-19. När det gäller svininfluensahanteringen skilde Sverige också ut sig från omvärlden. Här var det massvaccinering som gällde av hela befolkningen medan merparten av jämförbara länder var betydligt försiktigare och framför allt riktade in sig på riskgrupper. Särskilt barn och ungdomar uppgavs det vara viktigt att vaccinera, varav ett antal hundra i Sverige sedermera drabbades av narkolepsi på grund av vaccinationen. En jämförelse av pandemihantering, debatt och stämningar, och ansvarsutkrävande i Sverige den gången med motsvarande fenomen under covid 19-pandemin, särskilt inledningsfasen, skulle vara intressant att ta del av.

När covidpandemin sånär gått över eller åtminstone restriktionerna i Sverige tagits bort i februari 2022 kom en ny våldsam kris i form av Rysslands invasion i Ukraina. Tills vidare och till skillnad från pandemin drabbar den krisen Sverige endast indirekt och inte direkt. Ett radikalt skifte i svensk säkerhets- och försvarspolitik ägde rum i form av en plötslig svensk ansökan om medlemskap i Nato (North Atlantic Treaty Organization). Jag skulle vara väldigt nyfiken på Gina Gustavssons analys av "Natomedlemskapshanteringen" i Sverige. Spännande nog spelar försvarsminister Peter Hultqvist en icke oväsentlig roll i båda hanteringarna. Hur mycket förutsättningslös och prövande debatt hade vi egentligen där, och hur mycket kritik av den förda politiken, före respektive efter beslutet att ansöka om medlemskap? Har svenska folket slutit upp kring Natomedlemskapet på samma sätt som kring pandemihanteringen, och i så fall varför? Vad var det egentligen som hände? I sinom tid kanske och förhoppningsvis någon tar sig an dessa frågor också.

*Du stolta, du fria* ger en ovanlig, oväntad, kanske ovälkommen och till och med provocerande ny bild av covid 19-pandemihanteringen, Sverige och svenskarna. Jag rekommenderar alla som är intresserade av Sveriges pandemihantering och av tillståndet i Sverige i dag att läsa den. För övrigt ser jag fram emot skildringar av Sveriges pandemistrategi av forskare som är

mindre kritiska och mer sympatiskt inställda till den svenska policyn än vad Gina Gustavsson är. Jag skulle vilja höra initierade och sakliga argument till fördel för den svenska strategin som faktiskt förklarar varför Sveriges unika pandemipolitik var så överlägsen. Om den nu var det.

# Statsvetenskapliga förbundet

*Förbundsredaktör: Katarina Roos*

## Förväntningarnas plats i partival

av Katarina Roos

Terminsstart är alltid bråda tider för universitetslärare men vart fjärde år har många statsvetare en extra körig september. Intresset för statsvetenskapliga analyser och kommentarer är stort i samband med val till riksdag, region och kommun. Valrörelsen 2022 utgör inget undantag. Med tanke på att det tog 135 dagar innan en regering var på plats förra gången och det parlamentariska läge som rått alltsedan dess, är förväntningarna uppskruvade. Vem minns inte bilderna på talmannen som utrustad med kaffe och småkakor och med ett alltmer ansträngt ansiktsuttryck genomförde runda på runda med tänkbara statsministerkandidater. Ett januariavtal som en av signatärerna i efterhand påstår sig ha undertecknat i syfte att underminera en av samarbetsparterna. Sveriges första kvinnliga statsminister som efter rekordkort tid på posten riskerade att fällas i en misstroendeomröstning. Opinionsundersökningar som visade att några partier låg farligt nära eller till och med under den magiska fyraprocentsspärren. Slutligen färska sådana som gör gällande att styrkeförhållandena mellan de borgerliga partierna kan ha förändrats i grunden. Detta politiska skådespel utspelar sig med en pandemi, en oprovocerad rysk invasion av grannlandet Ukraina med allt vad det innebär, en stundande energikris och en inflationstakt av sällan skådat slag, som fond. Ingen kan påstå att det har varit en tråkig mandatperiod i betydelsen händelselös. Tråkig på många andra sätt, oroande, men definitivt inte händelselös.

Tiotusen kronorsfrågan är naturligtvis, vilken blir valutgången och vilken regering

kan vi förvänta oss? Forskning om väljare och väljarbeteende har sina rötter i Chicagoskolan, vars utgångspunkt är att individers politiska beteende förstås i ljuset av socialisationsprocesser. Attityder och handlande formeras i samspel med individens sociala sammanhang. Grupptillhörighet antas ha stor betydelse. Den traditionella konfliktlinjen i svensk politik, höger-vänster, har emellertid försvagats över tid. Ibland heter det att moderniseringen medfört att individer tänker och agerar som just individer och att grupptillhörighet inte har samma avgörande betydelse.

Så hur röstar folk? I rapporten med samma namn (2022) och med Valforskningsprogrammet som avsändare, redovisas "the usual suspects", alltså traditionella kategorier såsom "högutbildade", "arbetslösa", "pensionärer" och "offentliganställda", som i rätt så hög utsträckning fortfarande röstar som förväntat. Ett antal – om inte högoddsare – så åtminstone lite mer okonventionella kategorier som "zappare", "naturvetare" och "öbor" redovisas också. Kan inte låta bli att nämna kategorin "äldersrika" som – om epitetet stämmer – förmodas vara rika på just ålder. Spegelkategorin "äldersfattiga" lyser dock med sin frånvaro. Att beskriva någon som fattig blir kanske inte underfundigt småroligt på samma sätt. Känslor har inte bara en given plats i de stundtals högröstade politiska debatterna mellan politiska motståndare, utan även i väljares val av parti (Oscarsson mfl. 2021). Affektiv polarisering handlar om i vilken utsträckning som partianhängare uppfattar andra partiers anhängare som ärliga, intelligenta, fördomsfulla, själviska. Att partianhängare tenderar att uppfatta de som ingår i de egna leden som ärliga och intelligenta medan man tenderar att

demonisera motståndarnas anhängare är kanske inte så förvånande, men visar på vikten av att beakta och förstå partisympati och partival utifrån känslomässiga aspekter.

Nyligen råkade jag ramla över en artikel publicerad i flaggskeppet *American Political Science Review* med titeln "Disappointed Expectations: Downward Mobility and Electoral Change" (Kurer & Van Staaldouin 2022). Det bärande begreppet som utforskas är "status discordance" som på svenska borde bli statusdisharmoni eller statusdiskrepans. Utgångspunkten är att de förväntningar som byggs upp under barndomen om framtida levnadsvillkor har stor betydelse för den vuxna individens valjarbeteende. Individer som inte möter dessa förväntningar, har lägre sannolikhet att nyttja sin rösträtt, lägre sannolikhet att rösta på etablerade partier och högre sannolikhet att rösta på "radikala anti-etablissemangspartier", företrädesvis på högerflanken av det politiska spektrumet. Sambandet gäller i högre grad för män än för kvinnor. Det finns förvisso en stor grupp kvinnor som upplever statusmässig disharmoni, men de är ändå inte benägna att rösta på "radikala" partier. Individer som kommer från en svagare socioekonomisk bakgrund och som gör en resa nedåt på statusstegen har högre sannolikhet att rösta på radikala partier på högerflanken, medan individer från en starkare socioekonomisk bakgrund som gör motsvarande resa är mer benägna att rösta på radikala partier på vänsterflanken. I dagligt tal brukar vi kalla den här typen av valjarbeteende för missnöjesyttranden eller missnöjesröstning, men frågan är vilken typ av missnöje som kanaliseras? Kanske är det just känslan av att vara en förlorare, men då inte primärt i relation till andra grupper i samhället här och nu, utan till de egna förväntningarna som formats under mycket lång tid? Ett slags besvikelse över ett liv som inte blev? Forskarna bakom artikeln konstaterar att resultaten visar på ett viktigt samband mellan möjligheterna till social mobilitet och ett

samhälles politiska (in-)stabilitet. De menar att efterkrigstidens moderna välfärdsstater bygger på en hörnsten, möjligheten för människor att få bättre levnadsvillkor, att röra sig uppåt på den sociala stegen, eller i vart fall att inte halka nedåt på densamma. Forskarna avslutar med att väcka frågan om vad som händer när allt större grupper upplever att möjligheterna till social mobilisering marginaliseras och att politiken är fränkopplad den egna levda verkligheten. De pekar på att statusdisharmoni inte går att åtgärda med kortsiktiga åtgärder, den låter sig inte påverkas av ett partiledarbyte eller lockas av valfläsk. Den har grundlagts i processer som ligger långt tillbaka i tiden. I spåren av förväntningar som kommit på skam ligger en besvikelse och ett potentiellt pyrande missnöje som riskerar att blossa upp om förhållandena för bränder är gynnsamma. Studien bekräftar socialisationsprocessers betydelse för väljares partival men inte på det sätt som vi traditionellt har förstått dem. Kanske kommer statsvetenskapen att behöva ställa andra typer av frågor för att förstå valjarbeteende i framtiden? Forskarna avslutar artikeln med ett ödesmättat konstaterande: "... party politics in advanced democracies may never be the same" (Kurer & Van Staaldouin 2022).

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

#### REFERENSER

- Oscarsson, Henrik, Bergman, Torbjörn, Bergström, Annika & Hellström, Johan, 2021. *Demokrati-rådets rapport 2021: polariseringen i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- Cederholm Lager, Anna, Karlsson, Richard, Oleskog Tryggvason, Per, Oscarsson, Henrik & Thelin, Oskar, 2022. "Hur röstar folk? Valjarbeteende från A-Ö". *Valforskningsprogrammets rapportserie 2022:7*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Kurer, Thomas & Van Staaldouin, Briitta, 2022. "Disappointed Expectations: Downward Mobility and Electoral Change", *American Political Science Review*, 1-17.

**Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!**  
**www.statsvetenskapligtidskrift.org**