

# Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 125 · 2023 / 5

Ny följd, årg 101. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

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

**BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE** *Björn Badersten*

**LITTERATURREDAKTÖR** *Björn Östbring*

**FÖRBUNDSREDAKTÖR** *Katarina Roos*

**REDAKTIONSRÅD** *Douglas Brommesson*, Linnéuniversitetet; *Ann-Marie Ekengren*, Göteborgs universitet; *Edward Deverell*, Försvarshögskolan; *Lutz Gschwind*, Uppsala universitet; *Rolf Hugoson*, Umeå universitet; *Mats Lindberg*, Örebro universitet; *Jouni Reinikainen*, Stockholms universitet; *Charlotta Söderberg*, Luleå tekniska universitet; *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** 2023 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 2023

**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 2023 med sin 125: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 2023 will be issuing its 125th 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 2023 / 5

## Uppsatser

- TORVALD FALCH & PER SELLE** Urfolks selvbestemmelse og demokratiets rolle. Institusjonalisering av rettigheter og representasjon ..... 1215
- THOMAS KAISERFELD** Konkurs og samverkan som organisatoriske ideal i norra Stockholm kring 2010 ..... 1245
- CHRISTIAN STÅHL** Samhällskontrakt som politiskt vapen. En analys av mediedebatt och riksdagsmotioner 2000–2020 ..... 1275

## Översikter

- LEIF JOHANSSON** Demo- eller autokrativering av politiska system. Resultat från ett prognosförsök utifrån strukturella faktorer ..... 1297
- BO SANDELIN** I Wicksells skugga: Emil Sommarin ..... 1321
- MATS INGELSTRÖM** Michel Debré – En betraktelse ..... 1341
- BÖRJE LJUNGGREN** Kinesisk biopolitik och det globala befolkningsdramat ..... 1349

## Essä

- JOHAN VEKSELIOUS** Populism i antikens Rom. Moderna teorier och äldre politik 1361

## Litteraturgranskningar

- Daron Acemoglu & Simon Johnson: *Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle over Technology and Prosperity*. Anmälan av Benny Carlson ..... 1391
- Sven Hirdmann: *De hemliga rapporterna från Moskva. Från Ryssland 1994 till kriget i Ukraina 2022*. Anmälan av Geir Flikke ..... 1396

Petra Garberding & Henrik Rosengren (red.): <i>The Cold War through the Lens of Music-Making in the GDR. Political goals, aesthetic paradoxes, and the case of neutral Sweden.</i> Anmälan av Anders Hammarlund .....	1402
Ingvar Carlsson: <i>I sällskap med döden.</i> Anmälan av Antje Jackelén .....	1405
Staffan Carlsson: <i>Helgon och maktspelare. Dag Hammarskjöld som politiker.</i> Anmälan av Anders Mellbourn.....	1409

**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.

# Urfolks selvbestemmelse og demokratiets rolle

## *Institusjonalisering av rettigheter og representasjon*

Torvald Falch & Per Selle

### **Indigenous self-determination and the role of democracy. Institutionalization of rights and representation**

Indigenous politics is a result of the human rights revolution after World War II, and the mobilization by ethnic groups for recognition, equality, and influence over their own situation. In the last 30 years, the awareness of the right to self-determination has given new impetus and content to how the relationship between indigenous peoples and the state should be. As part of this deep-going change, the question of how indigenous peoples institutionalize themselves as a political community with legitimate representation has become increasingly important and challenging. This article analyzes structural constellations that define the opportunity space of modern indigenous politics, exemplified by the development trends in Canada and the Nordic countries. In analyzing this, it is crucial to understand the relationship between ethnicity, indigenous peoples, and self-determination. With this as a starting point, the important role of internationalization, state integration, territorialization and urbanization are analyzed. These dimensions lead both individually and through mutual effects in the direction of Indigenous self-determination institutions with certain main characteristics. The most important characteristics are democratically directly elected large-scale institutions where the right to vote rests heavily on individual self-identification, and in which Indigenous politics build on functional territoriality.

## **Innledning**

Urfolks rett til selvbestemmelse utgjør kjernen i urfolkspolitikken. Den er forankret i menneskerettighetene og er derfor rammet inn av rettssikkerhets-

Torvald Falch är Ph.d. stipendiat i statsvitenskap, Institutt for samfunnsvitenskap, UiT Norges arktiske universitet og utredningsleder, Sametinget; Per Selle är professor, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen og professor II ved Institutt for samfunnsvitenskap, UiT Norges arktiske universitet.  
E-post: torvald.falch@uit.no; torvald.falch@samediggi.no; per.selle@uib.no

strukturer der beslutninger, som berører medborgere og grupper, har grunnlag i en lovgiving som er tilgjengelig, forståelig og universell (Bingham 2011). Rettssikkerhet forutsetter samtidig et demokrati for deltakelse og kontroll mot negativ dominering (Pettit 1997; Habermas 2001). Skal selvbestemmelse, som en menneskerettslig fundert kollektiv rettighet, ha et innhold og mening må den derfor ha demokratisk representasjon. Spørsmålet som reiser seg, er hvordan dette for urfolk kan komme institusjonelt til uttrykk innenfor staten.

Det er gjort en god del arbeid om det rettslige grunnlaget for urfolks rett til selvbestemmelse (Anaya 2004, 2009; Doyle 2015; Åhrén 2016), samt om normative og politiske ideer for hvordan urfolks kultur og sosiale systemer kan sikres eller revitaliseres (Kymlicka 1995; Tully 2008; Alfred 2009; Corntassel 2012; Coulthard 2014; Poulzer & Coates 2015; Borrowes 2016; Elliot 2018; Breen 2020). Det er også levert historikerfaglige studier av når og hvordan anerkjennelsen av urfolks selvbestemmelsesrett vokste fram gjennom urfolkspolitikkens internasjonalisering (Niezen 2003; Vik 2016; Crossen 2017), og noen samfunnsvitenskapelige studier av samtidige selvbestemmelsesinstitusjoner for urfolk (Evans 2011; Poulzer & Coates 2015; Nadasty 2017, Falch & Selle 2018; Wilson et al. 2020). Mindre er gjort om hva selvbestemmelsesretten betyr for urfolk sin egen institusjonsutvikling.

Vi skal derfor i denne artikkelen gjøre en analyse av hva som er mulighetsrommet for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Hva er de strukturelle konstellasjonene og begrensningene som definerer mulighetsrommet den moderne urfolkspolitikken kan utspille seg i? Vi analyserer hvilke sosiale mekanismer som åpner mulighetene for utvikling av selvbestemmelsesinstitusjoner. Med grunnlag i disse strukturelle betingelsene og sosiale mekanismene vurderer vi videre om hvilke generelle hovedtrekk ved urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner det er grunn til å forvente er mest sannsynlig at vil utvikle seg. For å analysere disse spørsmålene foretar vi en politisk sosiologisk og statsvitenskapelig analyse informert av institusjonell teori, og særlig historisk institusjonalisme, som legger vekt på hvordan strukturer i form av normer, regler, sosiale mekanismer, systemer, grupper og institusjoner, gir stabilitet, begrenser og gir retning for politiske handlinger (Peters 2018). Konstellasjoner av strukturelle begrensninger kan dermed si noe om hvorfor noen politiske valg og institusjonelle systemer er mer sannsynlige enn andre, uten at det betyr at aktørene og deres situasjonsforståelse ikke også påvirker valg. Særlig der det oppstår kritiske hendelser, som sammenfallet mellom menneskerettsrevolusjonen og store industriutbyggingsplaner i urfolksområder på 1970-tallet, åpnes handlingsrommet for politiske aktører som så får langtidsvirkninger i form av en selvforsterkende stivhengighet (Pierson 2004; Mahoney & Thelen 2010; Collier & Munck 2017, 2022; Berntzen 2020).

De statlige politiske systemene urfolkspolitikken virker innenfor, er ulike og urfolks historiske erfaringer og tidsforløpet for disse er forskjellige. Derfor

vil formen på hva som kan utvikles av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner variere, på samme vis som det gjør for demokratiske rettsstater. Vår tilnærming er imidlertid å se på hvordan større krefter og strukturer rammer inn politiske mulighetsrom og valg. Vi er derfor opptatt av å analysere noen felles betingelser for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner på tvers av forskjellige historiske og politiske situasjoner. Vi ser etter gjenkjennelige mønstre eller strukturelle konstellasjoner for den politiske aktiviteten som på et generelt nivå gir mulige og sannsynlige institusjonelle utfall (Abbot 1997). Varhet for komplekse årsaksammenhenger og kontekstuelle virkninger søkes derfor kombinert med en ambisjon om å dra ut implikasjoner av sosiale prosesser som overskrider sosiale situasjoner (Pierson 2004).

Urfolks rett til selvbestemmelse har to grunnleggende kjennetegn som legger viktige premisser for hvordan denne retten kan komme til institusjonelt uttrykk. For det første er den forankret i menneskerettighetene. Dette medfører at også andre deler av menneskerettighetene binder dem som har denne retten. Her står retten til frie valg og representativt styre sentralt. Som vi skal se legger urfolk ulik vekt på den menneskerettslige dimensjonen av selvbestemmelsen, noe som har konsekvenser for hvordan institusjonsutviklingen blir. For det andre ligger selvbestemmelsesretten til folk. Hva som gjør en gruppe til folk er ikke entydig definerbart, men det er nærliggende å mene at det må dreie seg om et politisk fellesskap som er noe mer enn en mindre gruppe eller et lokalsamfunn. Også dette premisset er det ulike forståelser av. Som vi skal se så er ulike forståelser av hvem som er medlemmer og hva som er størrelsen og territorialiteten til det enkelte urfolk, av betydning for utviklingen av selvbestemmelsesinstitusjoner. Med disse to grunnleggende premisene rammes urfolkspolitikken inn av rettssikkerhetsstrukturer som impliserer demokrati og lokaloverskridende politiske fellesskap. På et overordnet nivå argumenterer vi derfor for at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner vil skje innenfor demokratiske rettsstatlige politiske systemer, og i form av oppskalerte representative institusjonelle ordninger. Vi bruker utviklingstrekk fra 1970-årene fram til i dag i Canada og Norden, og særlig Norge, som eksempler i den teoretiske analysen. Selv om vi ikke foretar en komparativ analyse av betingelsene for utvikling av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner i Canada, Norge, Sverige og Finland, viser vi til utviklingstrekk fra ulike typer demokratiske rettsstater hvor urfolkspolitikken har vært sentral.

For å kunne analysere strukturelle konstellasjoner som styrer i retning av noen generelle og sannsynlige trekk i utviklingen av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner, trenger vi å ta ett lite skritt tilbake for å forstå hva urfolkspolitikken basis er. Hvordan vi forstår fenomenene etnisitet, urfolk og selvbestemmelse, og sammenhengen mellom dem, er grunnleggende for å kunne analysere hva urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner kan være.

Artikkelen er bygget opp slik at vi først redegjør for den urfolkspolitiske basisen. Deretter drøfter vi de strukturelle begrensningene vi mener i betydelig

grad definerer mulighetsrommet for utviklingen av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Vi analyserer så hvilken form og kjennetegn vi mener mulighetsrommet gir for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Til slutt samler vi trådene og peker mot at i den grad det vil utvikles representative selvbestemmelsesinstitusjoner for urfolk, så vil de med sannsynlighet være kjennetegnet av tre hovedtrekk. For det første vil de være demokratisk direkte valgte oppskaltede institusjoner som griper over avstander og binder sammen lokalsamfunn. For det andre vil stemmeretten hvile tungt på individuell selvidentifisering, og for det tredje vil det ha trekk av funksjonell territorialitet.

## Etnisitet, urfolk og selvbestemmelse

### **GRENSETREKNING OG SOSIAL ORGANISERING AV FORSKJELLIGHET**

Etnisitet forstås som noe relasjonelt, prosessuelt og situasjonelt mellom to eller flere grupper. Det er organisering av interesser og er ofte knyttet til territorier og ressurser (Barth 1969). Denne konstruktivistiske forståelsen av etnisitet innebærer derfor en pågående og systematisk kommunikasjon om kulturell forskjellighet mellom grupper, og er derfor ikke noe gitt, selvnående og entydig. Etniske grenser kan derfor bestå selv om kulturell artikkeling, organisering og kulturelle uttrykk endres, og selv om individer krysser disse grensene. Grupper kan da også i visse tilfeller bli likere selv om grensene mellom dem blir sterkere (Wimmer 2013).

Etnisitet kan også ha ulike grader av fellesskap fra en ganske løs sammenbinding til et bredt samhold med stort sammenfall av nettverk, territorialitet, kulturell standardisering og organisering. Der etnisitet er et praktisk instrument for konkurranse og kontroll over ressurser i sammenheng med en endret politisk situasjon vil etniske grupper gjerne styrkes. På den annen side vil det etniske fellesskapet gjerne svekkes der det oppstår politiske skillelinjer som krysser etniske grenser (Eriksen 2010). Slike kryssende konfliktstrukturer innebærer samtidig større åpning for individuelle valg, og med det større mulighet for endringer av de etniske grensene. Integreringen av samene i det nasjonalstatlige politiske systemet, både i form av politisk deltakelse og ved å være likeverdige systemmottakere med majoritetsbefolkningen (Selle et al. 2015), er uttrykk for en situasjon der etnisiteten ikke er så dominerende at alle interesser og rettigheter blir forstått gjennom en etnisitetskonflikt (Falch & Selle 2021).

Graderingen av hvor sammenbundet det etniske fellesskapet er, kan kalles for ulik etnisk tykkelse. Noen steder er den etniske sammenbindingen så tykk eller altomfattende at etnisk tilhørighet oftest vil gå foran saksinteresser i politiske krav og strategivalg. Der etnisiteten har stor tykkelse vil derfor grensetrekningen ofte kunne være selvforsterkende. Andre steder kan det være uklart



hvor etnisiteten begynner og noe annet overtar, og hva som er «identitet» og hva som er «interesser» (Wimmer 2013). Kampen for å sikre ressursgrunnlaget for et levende kyst- og fjordfiske i Nord-Norge er for eksempel for noen en alminnelig politisk interessekamp, mens det for andre er en kamp om grunnlaget for samisk kultur (Falch & Selle 2022b).

Etnisitet er altså kjennetegnet av dynamikk og endring uten at det trenger bety assimilering, men mer saks- og situasjonsbestemt aktivering av etnisiteten. I en slik konstruktivistisk grensetrekningstilnærming ligger det derfor et viktig inntak til å forstå den politiske karakteren til etniske prosesser. Denne forståelsen av etnisitet har vært dominerende i Europa og for samepolitikken i Norden, om enn i noe mindre grad i Finland enn i Norge og Sverige. Dette gjenfinnes blant annet i kriteriene for å registrere seg i valgmannntallene til samenes folkevalgte organ, sametingene. For å registrere seg i sametingenes valgmannntall er egenidentifisering og en svak slektsbasert språktilknytning avgjørende, og ikke kulturell kompetanse eller en tydelig territoriell tilknytning (Falch & Selle 2018).<sup>1</sup>

I Nord-Amerika har i større grad en forståelse av etnisitet som noe gitt, selvinnslysende, entydig og uforanderlig vært framtrædende (Kymlicka 1995; Alfred 2009; Wimmer 2013; Mamdani 2020). En slik primordialistisk forståelse av etnisitet kan forklare en Nordamerikansk dominerende oppfatning om at forholdet mellom urfolk og stat bør være preget av likeverdige og parallelle politiske enheter, det som gjerne kalles et «folk til folk»-perspektiv. Dette perspektivet underbygges nok ytterligere av at den etniske tykkelsen gjerne er større i deler av Nord-Amerika enn i Norden, og at urfolkspolitikken spiller seg ut i føderale stater.

Der en primordialistisk forståelse legges til grunn blir urfolkspolitikken lett essensialistisk der gruppens interne interessemotsetninger og interessekamper tones ned (Olsen 2016), og hvor det gjerne oppstår et behov for å beskytte mot endring både fra egne medlemmer og andre (Benhabib 2002; Fraser 2009). I ytterste konsekvens innebærer dette illiberale trekk med meningskontroll der hva du mener, er avgjørende for tilhørigheten til det etniske fellesskapet.

Etnisk essensialisme er imidlertid også drevet fram av stater som ofte foretar en kategorisering med krav om at urfolk må utøve en annerledes og distinkt tradisjonell og statisk kultur for at de skal anerkjennes med visse

1 Det samepolitiske demos defineres i Norden gjennom å vektlegge et subjektivt kriterium; at en oppfatter seg selv som same, og et objektivt kriterium; at en selv eller ens foreldre, besteforelder (Sverige og Finland) eller oldeforelder (Norge) hadde samisk som hjemmespråk i oppveksten. Det er altså snakk om en individuell handling å melde seg inn i manntallet der en må kunne vise til et svakt slektsbasert språkkriterium. I Finland er det i tillegg et annet objektivt kriterium lagt til; at en kan vise til at en er etterkommer av en person som har vært registrert i et land-, skatt- eller folketellingsregister som fjell-, skog- eller fiskesame (Mörkenstam et al., 2022). Regjeringen i Finland har 17.11.2022 lagt fram et lovendringsforslag der de objektive manntallskriteriene er tilsvarende som i Norge. Det er usikkert om forslaget får flertall i Riksdagen.

tradisjonsutøvende rettigheter (Merlan 2006; Eisenberg 2009). Slik statlig kategorisering og essensialisering virker ofte tilbake på gruppen selv ved at de internaliserer kategoriseringen for å legitimere sine rettighetskrav (Weinstock 2005). Det paradoksale er derfor at statens essensialisering av urfolk blir forsterket av urfolket selv i kampen mot statens dominerende, som nettopp har kunnet skje på grunn av forestillinger om etnisiteten som autentisk og entydig. Dette medfører at mye revitaliseringslitteratur ikke bare er tradisjonsorientert (Alfred 2009; Corntassel 2012; Coulthard 2014; Elliott 2020), men også står i fare for å underbygge strukturer med fortsatt statlig dominerende (Nadasdy 2017; Mamdani 2020).

Den etniske identiteten til de enkelte gruppene innebærer i utgangspunktet ikke at man dermed også er urfolk. Dette bringer oss over til en drøfting av hvordan urfolksbegrepet må forstås.

### **OMSKAPT ETNOPOLITISK FELLESKAP INNENFOR STATEN**

Etnisk grensetrekning skjer mot andre grupper, mens urfolks grensetrekning skjer mot staten som representant for en dominerende majoritet. Det foreligger ingen internasjonal rettslig definisjon av urfolk, like lite som det gjør av folk. Det er likevel en bred politisk og rettslig forståelse av at urfolk utgjør fellesskap av selvidentifiserte ikke-dominerende grupper innenfor staten forenet av distinkte kjennetegn som språk, ulike kulturelle uttrykk, næringstilpassning, beslutningssystemer og former for territorialitet med en viss kontinuitet fra tiden før dagens statsdannelser (Cobo 1982; Castellino & Doyle 2018; ILO 169; UNDRIP).

Etniske gruppers strategiske respons gjennom grensetrekningen mot staten er avgjørende for at de framstår som urfolk. Det skjer det vi kan kalle en omskaping av etniske strukturer (Niezen 2003; Archer 2010). Dette omskapt etniske uttrykket til urfolk kommer til gjennom samhandling i en asymmetrisk maktrelasjon (Merlan 2009; Eriksen 2010; Gregg 2019). Det er gjerne snakk om grupper som historisk har hatt territoriell dominans innenfor deler av det som har blitt nasjonalstatens territorium, uten at disse grensene alltid har vært eksplisitt uttrykt og hvor heller ikke den sosiale organiseringa og institusjonaliseringa har vært like fast. Urfolksidentiteten må forstås som en politisk omskaping og mobilisering mot en stadig mer velorganisert og ekspanderende stat. Territorialitet, som tidligere gjerne var implisitt, må nå framstå eksplisitt. Sosial organisering, som tidligere var lokal- og småskalaorientert, blir samtidig presset i retning av en oppskalering der en definerer og organiserer seg ut fra det som i prosessen framstår som felles interesser mot en dominerende institusjonalisert stat. Denne omskapingen betyr derfor at man ikke lenger bare er same, inuit, cree eller dene, men også urfolk. En slik omskaping til urfolk innebærer at graden av historiske, og i hovedsak horisontale, forskjeller mellom ulike etniske grupper framstår relativt mindre viktig enn betydningen av disse gruppene felles vertikale grense som urfolk mot staten.

Omskapingen av etniske grupper til urfolk innebærer at det er et *etnopolitisk* fellesskap som bygges. Fordi slik etnopolitisk systembygging innebærer endringer skjer det nødvendigvis ikke uten konflikter innenfor urfolksgrupper om hva som avgjør hvordan de etniske grensene skal trekkes, hvordan naturressursene forvaltes og hvilke institusjonelle konsekvenser dette skal ha (Nadasdy 2017).

Identitet kan altså være en svært viktig politisk ressurs, men vekten til *urfolksidentiteten* for den politiske mobiliseringen trenger ikke i alle sammenhenger være like framtreddende. Der etniske territoriale grenser med tilhørende former for kontroll over naturressurser med stort økonomiske potensiale er markant, er ikke alltid den omskapt identiteten som urfolk, og dens sterke kobling til menneskerettighetene en så avgjørende politisk ressurs i møte med statlig sentrumsrett. I slike situasjoner er det derfor ikke gitt at opptattheten er spesielt stor for bygging av en omskapt urfolksidentitet som grunnlag for et politisk fellesskap. Det åpner for at ulike etniske grupper går sammen i felles interesseorganisasjoner (NGOer) nasjonalt og internasjonalt, men uten at dette innebærer en videre utvikling av en felles omskapt urfolksidentitet med et tilhørende urfolkspolitisk fellesskap som overskrider variasjoner innenfor eller mellom etniske grupper. Dette ser vi for eksempel for inuitene som har fire ulike selvstyremråder om vi tar med territoriet Nunavut som formelt ikke er avgrenset til inuitene, men hvor de utgjør 85 prosent av befolkningen (Wilson et al., 2020). I møte med føderale- og provinsmyndigheter er det NGOen Inuit Tapiriit Kanatami som representerer inuitene, og internasjonalt er det i stor grad Inuit Circumpolar Council som har denne rollen. Assembly of First Nations har også en form for NGO rolle overfor føderale og provinsmyndigheter i Canada. Vi ser da også at avtaletradisjonen (treaty) og folk-til-folk perspektivet i Canada har gitt en bevegelse i retning av oppsplittede og små lokale etniske grupper hvor urfolksidentiteten ikke alltid er like framtreddende for utformingen av lokale selvstyreordninger (Mamdani 2020). I slike situasjoner utvikles gjerne formelle og uformelle samstyringsmåter mellom mindre etniske grupper og ulike statlige myndighetsinstitusjoner (Evans 2011; Papillon 2012; Nadasdy 2017; Wilson et al. 2020).

Selv om urfolksidentiteten kan variere i ulike kontekster innebærer likevel det å være urfolk at man omskaper et kulturelle særpreg til politisk handling. I denne urfolkspolitiske mobiliseringen mot staten har selvbestemmelsesretten fått en helt sentral rolle. Dette bringer oss over til en drøfting av hva selvbestemmelsesretten grunnleggende sett er.

## SELVBESTEMMELSE SOM EN POLITISK BESLUTTET MENNESKERETTIGHET

Retten til selvbestemmelse er del av menneskerettighetene som er kommet til etter politiske beslutninger mellom stater, og i økende grad etter deltakelse fra ikke-statlige organisasjoner (Anaya 2009).

Innenfor politiske systemer og fagtradisjoner med primordialistiske oppfatninger av etnisitet er det riktignok ikke helt uvanlig å framstille urfolks selvbestemmelsesrett som en naturrett (Coulthard 2014; Nadasdy 2017). Utviklingen av canadisk urfolkspolitikk har da også hatt oppmerksomheten mot et folk-til-folk-perspektiv der internasjonaliseringen som politisk ressurs nødvendigvis ikke har vært like framtreddende. Derfor er da også begrepet «Aboriginal Peoples» eller «First Nation» vanligst i bruk i Canada, og ikke det internasjonale begrepet «Indigenous Peoples». I det canadiske systemet oppfattes selvbestemmelsesretten først og fremst som mindre gruppers iboende og historiske rett til selvstyre grunnet deres opprinnelige status som uavhengige og suverene folk med territoriell kontroll fra tiden før europeisk kolonisering (Royal Commission on Aboriginal Rights 1996; Cairns 2000; Alfred 2009; Coulthard 2014; Borrows 2016; Nadasty 2017).<sup>2</sup> Denne historiske forståelsen er da også den vanlige tolkingen av paragraf 35 i den canadiske konstitusjonen fra 1982, og har langt på veg utgjort en mer benyttet politisk ressurs i den canadiske debatten for ulike gruppers selvstyrekrav enn internasjonaliseringens direkte kobling til menneskerettighetene (Cairns 2000).<sup>3</sup>

Selv om breie urfolksorganisasjoner i Canada har arbeidet internasjonalt for å få anerkjent menneskerettighetene siden 1970-årene (Vik 2016), kan det likevel hevdes at menneskerettighetene som politisk ressurs for å oppnå selvbestemmelse først ble direkte koblet på canadisk urfolkspolitikk med vedtakelsen av urfolkserklæringen i FNs Generalforsamling (UNDRIP) i 2007 (Papillon 2020).<sup>4</sup> Mobiliseringen blant canadiske urfolk for å få Canada til å slutte seg til UNDRIP og lovfeste prosesser om å implementere dens målsettinger, noe som skjedde i henholdsvis 2016 og 2021, bidro til å øke internasjonalisering av urfolkspolitikken i Canada. Dette fornyet debatten om hvordan urfolks rettigheter skal sikres i Canada.

Til tross for at menneskerettighetene har et moralsk innhold og uttrykker et tenkesett som har mye til felles med en iboende eller naturrettslig tenking, er dette likevel rettigheter som har innhold og mening fordi de er kommet til

2 The Royal Commission on Aboriginal Rights (RCAR) mener i sin rapport (vol 2) at det er mellom 60 og 80 historisk baserte urfolk i Canada og at selvbestemmelsen bør organiseres etter disse historiske gruppernes territorier, se s. 170-175.

3 Den canadiske konstitusjonen paragraf 35: «The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed».

4 Av UNDRIP framkommer det også at selvbestemmelsesretten (Art. 3) kommer til uttrykk både i form av selvstyre (artikkel 4), og i form av konsultasjoner for å oppnå et fritt og forhåndsinformert samtykke (Art. 19 og 32) (Anaya & Puig 2017; Cambou 2019).

gjennom politiske prosesser. Selvbestemmelsesretten må altså forstås som ledd i en demokratisk og menneskerettslig utvikling der innholdet i denne retten vil utvikles gjennom politiske prosesser,<sup>5</sup> og som begrenser så vel urfolks som statens handlingsrom.

Hva som er selvbestemmelsesrettens innhold, er ikke alltid like lett å avgjøre. Den mest gjenkjennelige måten er å forstå selvbestemmelse som suverenitet slik det er for nasjonalstatene. Dette forutsetter en form for ikke-innblanding og territoriell autonomi, der det politiske fellesskapet tenderer til å være mer territorielt (demos) enn kulturelt (ethnos) definert. Innenfor føderale systemer kan dette tilsynelatende ha visse muligheter, men fordrer i stor grad at etniske minoriteter har territoriell og institusjonell kontroll over en av føderasjonens grunnleggende enheter, noe urfolk typisk ikke har (Papillon 2012).<sup>6</sup>

En annen tilnærming for å fange selvbestemmelsesrettens innhold er å legge vekt på statlig ikke-dominering og med det urfolkets samspill med staten gjennom muligheten for kollektiv deltakelse i statlige demokratiske beslutningsprosesser (Kingsbury 2001; Young 2004, 2005; Murphy 2019; Falch 2022). UNDRIPs understreking av konsultasjoner for å oppnå fritt og forhåndsinformert samtykke er uttrykk for en slik relasjonell forståelse av selvbestemmelsesretten (Papillon & Rodon 2019). Når oppmerksomheten i større grad er på relasjonell selvbestemmelse er ofte den territoriale grensetrekningen av det etnopolitiske fellesskapet mindre framtrødende, eller det er av en annen karakter enn i suverenitetstilnærmingen. Den etniske tykkelsen er i slike systemer mindre, siden integreringen i det statlige systemet er tydeligere. I mangel av kontroll over territoriale og økonomiske ressurser kan derfor betydningen av den menneskerettslige funderte urfolksidentiteten bli større, selv om den etniske tykkelsen er mindre, slik vi ser i Norden (Falch & Selle 2022a). Motsatt så vil urfolks betydelige kontroll over territoriale og økonomiske ressurser, slik vi ser lengst nord i Canada, bety at internasjonal rett og urfolksidentitet spiller en relativt mindre rolle (Nadasty 2017; Wilson et al. 2020). I det relasjonelle selvbestemmelsesperspektivet blir derfor også internasjonaliseringen og menneskerettighetene en mye mer framtrødende politisk ressurs enn i suverenitetsperspektivet hvor hovedressursen først og fremst er koloniseringshistorien.

Med en slik kobling mellom etnisitet, urfolk og selvbestemmelse som bakteppe går vi over til å se nærmere på de strukturelle begrensningene og åpningene som i stor grad definerer mulighetsrommet den moderne urfolkspolitikken utspiller seg i.

5 Det følger da også av fortalen til FNs urfolkserklæring (UNDRIP) fra 2007 at selvbestemmelsesretten til urfolk må utøves i samsvar med internasjonal rett.

6 Ett unntak fra situasjonen de fleste urfolk befinner seg i er etableringen av Nunavut som eget territorium i 1999 (delegert makt fra føderalt nivå, ikke konstitusjonelt bestemt som for provinser) i den canadiske føderasjonen. Her utgjør inuittene om lag 85% av befolkningen. Nunavut er et unntak fra situasjonen de fleste urfolk befinner seg i (Wilson et al. 2020).

## Urfolkspolitikkens mulighetsrom

### INTERNASJONALISERINGEN OG RETTSLIGGJØRING SOM POLITISK RESSURS

Med menneskerettighetsrevolusjonen fra 1960 og -70-tallet har det skjedd en utvikling mot at folks rett til selvbestemmelse ikke bare ble knyttet til eksisterende stater, men etter hvert også for grupper anerkjent som urfolk (Cambou 2019). For etniske grupper blir dermed det å omskapes til, og å bli anerkjent som, urfolk gjennom internasjonal politikk og rett en mulighet for å danne sine politiske fellesskap mot statlige overgrep og press.

Som vi har sett over innebærer ulike tidsmessige og romlige kontekster at urfolk i ulik grad og til ulik tid knytter sin politiske mobilisering til internasjonal rett. For samene, som lever i enhets- og universelle velferdsstater, var det tidlig sentralt med en slik tilknytning blant annet med forhandlingene av ILO-Konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169) i 1980-årene, som riktignok bare Norge har ratifisert. I Canada er urfolksbegrepet (Indigenous Peoples), som står så sentralt i internasjonal rett, vært brukt i mindre grad og koblingen til internasjonal rett synes altså først å ha blitt mer direkte knyttet til nasjonal og regional politikk etter FNs vedtak av UNDRIP i 2007 (Papillon 2020).

Med den økte koblingen av nasjonalstatens urfolkspolitikk til internasjonale avtaler åpnes det for et handlingsrom i utøvelsen av urfolks selvbestemmelserett som også har viktige begrensninger i seg. Menneskerettighetene som grunnlag for selvbestemmelse betyr at moderne urfolksordninger i stor grad påføres utenfra og ovenfra som en universell rettighet, uten at det har vokst fram som en samfunnskontrakt mellom borgerne og styringsinstitusjonene der det følger med sterke forventninger om medborgerlige plikter (Trägårdh 2018). Internasjonaliseringen og den tilhørende rettsliggjøringen som politisk ressurs har med andre ord vekten på universelle rettigheter hvor retten til kulturell forskjellighet er det sentrale. Dette kommer foran mer kontekstuelle medborgerlige plikter hvor oppmerksomheten i større grad er på sosioøkonomisk fordeling. Urfolks integrering i det enkelte nasjonalstatlige politiske fellesskapet, gjennom så vel systemdeltakelse som -mottakelse, gjør det vanskelig å bygge opp egne parallelle politiske systemer som medlemmene i urfolksfellesskapet er avhengig av å forholde seg til for å sikre sine interesser og livsmuligheter. Dermed er det også krevende å utvikle urfolks egne politiske fellesskapsinstitusjoner preget av institusjonell tillit. For urfolk er det med andre ord vanskelig å utvikle politiske tillitsfellesskap tilsvarende det vi finner i demokratiske rettsstater hvor det er en form for likevekt mellom territoriell konsolidering og kulturell standardisering på den ene siden og representativ institusjonalisering av interessepluralisme med sosioøkonomisk refordeling på den andre (Rokkan 1974; Falch & Selle 2022a).

Urfolkspolitikkens internasjonalisering og rettsliggjøring innebærer derfor en sterk kobling til nasjonalstaten. En stat urfolk spiller *mot* for å oppnå anerkjennelse av forskjellighet, og *med* for å ta del i den velferdspolitiske utviklingen. Urfolks integrering i nasjonalstaten innebærer derfor at deres selvbestemmelsesinstitusjoner vil ha begrensede muligheter til å utvikles til politiske fellesskap som alle i gruppen må delta i for å ivareta sine interesser og livsmuligheter. Det er mulig å organisere seg på andre måter for å oppnå det man vil, og grunnleggende velferdstjenester som helse og utdanning er det staten som leverer. Vi ser da også at urfolk ofte har vanskelig for å utvikle institusjoner med et valgt representativt mandat fra det urfolkspolitiske fellesskapet. Ofte er det NGOer som målbærer urfolksinteresser i internasjonale systemer uten at disse nødvendigvis er representativ for en felles urfolksidentitet, og uten at de er representative nok til å stå for en institusjonalisering av rettighetene nasjonalt (Wilson et al. 2020). Vi ser altså at internasjonaliseringen virker til en oppskalert urfolksorganisering, men uten at dette alltid lett kan formes til valgte og representative selvbestemmelsesinstitusjoner (Fraser 2009).

Det er mange måter å organisere et demokrati på, som også tar hensyn til og tilpasses geografiske, historiske og kulturelle forhold. Men universelle demokratiske kjennetegn forankret i menneskerettighetene som muligheten for interessepluralisme, opplyst debatt og beslutninger som føres tilbake til folkevalgte (Dahl 1998), må også gjelde i utøvelsen av selvbestemmelse innenfor urfolkspolitiske fellesskap. Dette legger begrensninger på hvordan selvbestemmelsesinstitusjoner organiseres. I tillegg virker urfolks grunnleggende relasjon til staten og internasjonale institusjoner til at man presses inn i moderne organisatoriske former som er gjenkjennelige for staten. Det er derfor begrenset rom for klanbaserte institusjoner eller nedarvede lederposisjoner. Selvbestemmelsesretten som følger av internasjonal rett kan derfor sies å ha en innebygget demokratidimensjon hvor hver stemme telles likt, og hvor ulike meninger, interesser og allianser gis reelle muligheter til å konkurrere om makten og påvirke beslutninger (Kymlicka 2001; Niezen 2003; Patten 2016).

I Norge, Sverige og Finland framstår den samiske urfolksrepresentasjonen som en uttalt numerisk interessepluralisme gjennom direkte valg til sametingene (Falch & Selle 2018). For urfolk i store deler av Canada, hvor internasjonaliseringen ikke har vært like direkte påkoblet avtaleprosessen for selvstyre, er en oppskalert og direkte valgt representativ institusjonalisering mindre utviklet (Wilson et al. 2020).

Internasjonaliseringen av urfolkspolitikken, som har resultert i anerkjennelsen av urfolks selvbestemmelsesrett, gir klare rammer for hvordan denne retten kan komme til institusjonelt uttrykk. Sentralt her er forholdet til staten som både roten til problemet og løsningen.

## ØKENDE INTEGRERING I STATEN OG STYRKET AUTONOMI

Etableringen av urfolkpolitiske fellesskap innenfor staten kan forstås å flytte oppmerksomheten fra en majoritets-minoritetsrelasjon til en folk-til-folk-relasjon, som søker å utjevne maktforholdet som bygger på numerisk overlegen- og underlegenhet (Kymlicka 1998). Staten er imidlertid ikke bare en aktør i møtet med urfolk, men også en struktur urfolk er, og har en rett til å være, en del av (Cairns 2000; UNDRIP Art. 6; Semb 2012; Selle et al. 2013).

Integreringen i staten gjelder ikke bare for gruppen, men også på individnivå. Statsdrevne moderniseringsprosesser trekker så vel majoritetsbefolkningen som urfolk inn mot staten. Krav og løsning for utøvelse av selvbestemmelse innehar derfor en aksept av statens berettigelse. Med dette følger også nødvendigheten av inngående samspill med staten man er en del av. Dette er utfordrende for noen, fordi et samspill med en dominerende stat oppfattes å innebære risiko for assimilering, og med det en viss aksept av at staten urettmessig har fratatt et folks land, ressurser og styringsystemer (Alfred 2009; Corntassel 2012; Coulthard 2014). Anerkjennelsen av urfolks selvbestemmelsesrett innebærer imidlertid ikke bare at urfolket aksepterer staten, men at staten også aksepterer urfolket som bærere av kollektive rettigheter. Dette medfører ikke bare en omforming av etnisiteten, men også en omforming av statens strukturer eller styringsmåter overfor urfolk (Falch & Selle 2018).

De integreringskreftene som rammer inn hva som er mulige måter selvbestemmelsesretten kan komme institusjonelt til uttrykk på, er samtidig de strukturene som har gitt muligheten for en urfolksmobilisering for innflytelse og makt (Niezen 2003; Falch & Selle 2018). En todelingstenking av urfolk vs. stat har med andre ord klare begrensninger. Derfor ser vi da også flere steder komplekse samtidige prosesser med innlemming av urfolkskultur i statlige institusjoner, selvstyre i interne anliggender og samstyre med statlige myndigheter. Det kommer til uttrykk ikke bare i den nordiske samepolitikken, men også i Canada, for eksempel i de tre inuitiske selvstyreområdene Inuvialuit, Nunavik og Nunatsiavut (Cairns 2000; Papillon 2012, 2020; Semb 2012; Falch & Selle 2018; Wilson & Selle 2019; Wilson et al. 2020; Rodon 2021). Institusjonelle endringer etter konflikter og kritiske hendelser, oftest knyttet til urfolks naturgrunnlag, skjer gjerne i form av nye institusjonelle lag og tilpasninger til det allerede etablerte statlige systemet (Pierson 2004; Mahoney & Thelen 2010). Det er gjerne også snakk om systemer der selvbestemmelse ikke alltid kan forstås som et nullsumspill mellom autonomi og integrering hvor mer av det ene gir mindre av det andre, men heller som to samhandlende dimensjoner som forutsetter og forsterker hverandre (Falch & Selle 2018).

Det er med andre ord ikke bare internasjonal rett, men også grunntrekk ved det statlige systemet selv som er med på å definere mulighetsrommet for hvordan urfolks selvbestemmelse kan komme institusjonelt til uttrykk. I dette



ligger det også at ulike systemer og forståelser av urfolks territorialitet er med å legge rammer for urfolks institusjonsutvikling.

### **FRA SUVERENITET TIL PRIVATE KOLLEKTIVE RETTIGHETER**

Et sentralt element som inngår i urfolksidentiteten er at det gjelder grupper som bebodde og brukte territoriene fra tiden før statsdannelsen der det er snakk om en tett kobling mellom kultur, språk, land og næringer.

Urfolks territorialitet kan forstås på to måter. For det første kan det forstås som territoriell autonomi eller suverenitet slik det er for stater. Selvbestemmelseretten har da også, slik vi har sett i Canada, vært koblet til en slik suverenitetsforståelse. Den andre måten å forstå urfolks territorialitet på er som private kollektive eiendoms- og bruksrettigheter, som nødvendigvis ikke skiller seg grunnleggende fra befolkningens rettigheter ellers, men hvor det i hovedsak er tale om en kollektiv rettighet for grupper innenfor urfolket der den historiske bruken ikke har vært anerkjent som rettsskapende av staten.

Årsaks- og virkningskoblingen til selvbestemmelse er forskjellig i disse to tilnærmingene til territorialitet. Mens selvbestemmelseretten i suverenitetsperspektivet inngår i eller er en virkning av at landrettigheter anerkjennes, er selvbestemmelseretten i den private kollektive eiendomsrettslige tilnærmingen først og fremst en forutsetning for og årsak til en slik anerkjennelse.

Utviklingen av moderne urfolkspolitikk er i stor grad drevet fram rundt konflikter og kritiske hendelser om land- og ressursrettigheter. Statens behov for å utøve suverenitet samtidig som den forholder seg til eksplisitte private rettighetskategorier for å frigjøre kapital for økonomisk utvikling har begrenset urfolkets kontroll over sine ressurser og landområder. Avtaletradisjonen i Canada, som i stor grad bygger på den naturrettslige forståelsen av selvstyre, kan sies å innebære oppfatninger av urfolks landrettigheter som en slags suverenitet samtidig som dette nødvendigvis ikke utelukker interne private rettigheter (Poulzer & Coates 2015). Derfor ser vi da også at private kollektive rettigheter noen steder i Canada har vært organisert i selskaper som samtidig står for en form for urfolkspolitisk representativitet i møte med provinsmyndigheter og føderale myndigheter. Eksempler på slike selskaper er Nunavut Tunngavik Incorporated i Nunavut, Makivik Corporation i Nunavik og Inuvialit Regional Corporation i Inuvialuit (Wilson et al. 2020).

Selv om canadiske føderale myndigheter i 1995 åpnet opp for at moderne avtaler kunne innebære en direkte kobling mellom krav om landrettigheter og selvstyre, har de fremdeles tungt innslag av at landrettigheter er forstått som private kollektive eier- eller bruksrettigheter, og ikke som uttrykk for en fullverdig territoriell suverenitet. Slike avtaler har da også vært kritisert nettopp fordi de innebærer å gi avkall på framtidige landrettighetskrav og suverenitet for større tradisjonelle bruksområder (Cairns 2000; Macklem 2001). I Norge, Sverige og Finland er det ingen avtaletradisjon og samenes landrettigheter sees

da også entydig som former for private kollektive eier- og bruksrettigheter, selv om det er noe ulike rettstradisjoner mellom disse landene for hvordan slike private kollektive rettigheter fastsettes (Allard 2015). Det kan også hevdes at det er urfolks private kollektive eier- og bruksrettigheter som er sikret i internasjonal rett etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter Artikkel 27, ILO C169 Artikkel 14 og UNDRIP Artikkel 26. Dette kan også være noe av grunnen til at disse internasjonale landrettighetsbestemmelsene i mindre grad har vært aktualisert i Canada, mens de i Norge, og delvis i Sverige og Finland, har en sterkt framtredd plass i enhver diskusjon om urfolksrettigheter.

Den private kollektive eiendomsrettslige forståelsen av landrettigheter er altså ikke direkte knyttet til en vid forståelse av selvbestemmelsesretten som en form for suverenitet. Dette er med på å gi det urfolkspolitiske fellesskapet et ganske diffust territorielt grunnlag.

Urfolks territorialisering er vanskelig fordi det skjer i skjæringspunktet mellom statlig suverenitet og urfolks selvbestemmelsesrett. I tillegg er eier- og bruksrettigheter hos urfolk, og særlig der økonomien baserer seg på jakt og fangst, ikke nødvendigvis uttrykt eksplisitt med klare kartfestinger fordi det alltid har vært nødvendig å tilpasse seg sesonger, vær, bestandsfluktasjoner og sosiale relasjoner i og mellom små samfunn.

Territorialisering forstått som fysisk grensetrekning mot statlig myndighet eller som opparbeidet eiendomsrett er nødvendig for å sikre koblingen mellom kultur, næringer og ressurser. Samtidig må urfolks landrettigheter forholde seg til statlige forståelser og kategoriseringer av slike rettigheter. Dette begrenser derfor i stor grad hvordan urfolks institusjoner kan utformes da det peker mot forutsigbar regulering og med det byråkratisert institusjonsbygging (Nadasdy 2017).

Endrede forståelser av territorialitet er også et resultat av generell økt mobilitet, også for urfolk (Peters & Anderson 2013). Dette bringer oss over til urfolks urbanisering som en fjerde strukturell betingelse for utformingen av urfolks selvbestemmelsesrett.

## **URBANISERING, ØKT INDIVIDUALISERING OG STYRKET URFOLKSIDENTITET**

Om det er utfordrende å basere urfolks selvbestemmelse på territorialitet i områder hvor urfolket utgjør en betydelig andel av befolkningen, blir det ikke lettere av at urfolk i økende grad bor i større byer hvor de i antall kan være mange, men som andel av befolkningen er få. I Canada bor i dag over 50 prosent av urfolket i de større byene. I Norge skjer en tilsvarende utvikling hvor en stadig større del av det samiske elektoratet bor i byer og utenfor det tradisjonelle samiske bruks- og bosettingsområdet (Selle et al. 2020). Urfolksidentiteten blir i urbaniserte sammenhenger gjerne mer individuell framfor kollektiv og lokalsamfunnsorientert. Dette selv om tilhørigheten til sine «hjemmeområder»

ofte blir framhevet hos urbaniserte urfolk for å ivareta identitetens kollektive dimensjon (Coulthard 2014; Hill 2016; Selle et al. 2020).

Urbaniseringen kan i seg selv oppfattes som en form for assimilering inn i majoritetssamfunnet og det statlige systemet. Likevel utvikles urfolksidentiteten i byer gjennom etablering av egne byreservater som i Canada, men kanskje særlig gjennom at det er utdanningssteder og møteplasser for urfolkspolitisk aktivitet (Dubois 2011; Berg-Nordlie 2018; Pettersen & Saglie 2019). Den etniske omskaping til en urfolksidentitet er gjerne særlig framtreddende der de generelle moderniseringsprosessene og statlige integreringsprosesser er sterke. Disse prosessene er tett på urfolk i større byer. Selv om den etniske tykkelsen kan minske i byene, grunnet i større grad av kryssende konfliktlinjer og sterkere integrering i statens politiske systemer, kan urfolksidentiteten øke. Urbanisering er derfor ikke noe som må stå i motsetning til en omskapt urfolksidentitet, og den kan gjerne være sterkere enn den etniske gruppeidentiteten den springer ut av (Poulzer & Coates 2015). Dette innebærer imidlertid en sterkere individualisert identitet som setter press på den bærende idéen om at det er den historisk og særegne territorielle tilknytningen som skiller urfolk fra andre minoriteter. Andre markører enn historisk tilknytning til territorier vil bli mer sentrale for å uttrykke urfolksidentiteten (Howard & Proulx 2011). I Norge ser vi også at betydningen av å registrere seg i et eget valgmanntall til Sametinget er blitt en ny markør for den samiske urfolksidentiteten enten man er interessert i politikk eller ikke, og særlig gjelder dette for samene som bor i byene (Selle et al. 2015; Bjørklund 2016; Falch & Selle 2022b).

Urbaniseringen synliggjør at urfolksindivider i økende grad også er aktive medborgere i nasjonalstaten, både som demokratiske deltakere og systemmot-takere. Urfolk som andre søker etter sosioøkonomiske muligheter (Papillon 2000). Dette gjør at todelingstenkingen av urfolk vs. stat i stadig mindre grad er et treffende for situasjonen urfolk lever i, og kanskje vil leve i. De sosioøkonomiske mulighetene urbaniseringen representerer, med tilgang til utdanning og variert arbeid, gir samtidig ressurser til en urfolksmobilisering for anerkjennelse av kulturell forskjellighet (Niezen 2003). I møte med statlig sentrumsmakt vil slik mobilisering trolig i økende grad nyttiggjøre seg internasjonaliseringen framfor koloniseringshistorien som politisk ressurs for hjemlig urfolkspolitisk institusjonalisering (Falch & Selle 2022a). Urbaniseringen med dens relative svekkelse av territoriell tilknytning samtidig som en mer åpen individuell urfolksidentitet styrkes, legger begrensninger på hvordan urfolkspolitiske fellesskap med utøvelse av selvbestemmelse kan komme representativt til uttrykk.

En strukturell konstellasjon med internasjonalisering, statsintegrering, diffus territorialitet og urbanisering gir samlet et nokså smalt mulighetsrom for utvikling av urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner. Det er likevel innenfor dette avgrensede mulighetsrommet den moderne urfolkspolitikken har utviklet seg. Vi skal derfor gå over til å se på det vi mener vil være hovedkjennetegn i

utviklingen av urfolksinstitusjoner for utøvelse av selvbestemmelsesrett. Det er snakk om kjennetegn som har stor grad av stivhengighet og gjensidighet i seg, og som dermed forsterker hverandre, særlig gjennom at de alle har innebygget trekk av institusjonell oppskalering som peker utover det strikt lokale.

## Hovedkjennetegn ved urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner

### **FUNKSJONELL TERRITORIALITET OG RELASJONELL SELVBESTEMMELSE**

En ytre territoriell grensetrekning som betingelse for utvikling av politisk fellesskap er vanskelig for urfolk, fordi det må skje innenfor en allerede territorielt definert nasjonalstat. Derfor vil territorialiteten til urfolk ha en annen karakter enn for det nasjonalstatlige fellesskapet.

Med en folk-til-folk tilnærming av urfolkspolitikken, altså at det er snakk om to autonome folk, blir begrepene «territorialitet», «suverenitet», «selvstyre» og «selvbestemmelse» framstilt og diskutert som uttrykk for mer eller mindre samme fenomen. Tanken om en parallellitet mellom urfolkssamfunn og nasjonalstaten blir sterkt styrende for hva en forestiller seg som muligheter (Royal Commission on Aboriginal Rights 1996; Cairns 2000). I enhetsstatene Norge, Sverige og Finland er det også en språkbruk som kan forstås slik at urfolkspolitikk handler om en folk-til-folk tilnærming (Semb 2012). Det innebærer likevel ikke at ideer, forslag eller krav om et territorielt parallelt styringsnivå tar plass i den samepolitiske debatten.

Innenfor det føderale Canada viser det seg også at en territoriell og parallell selvbestemmelsesmodell er svært vanskelig å få til. Dette kan forklares med at føderale systemer har kommet til etter komplekse forhandlinger mellom konkurrerende autonome territoriale parter der systemet er bygget opp for å sikre mot andres dominerende. Den institusjonaliserte delingen av makt og myndighet blir dermed låst i hverandre og preget av veto og kjøpslåing som gir en innelukking (lock-in) i forestillingene om hva som er mulig og med det liten plass til nye ideer og grunnleggende endringer (Scharpf 1988; Watkins 2015). Mulighetsrommet for urfolk til å etablere former for territoriell selvbestemmelse innenfor føderasjoner er begrenset av en stivhengig institusjonell innramming etter at systemet er forhandlet fram og låst i en konstitusjon. Endring vil derfor i hovedsak skje i form av institusjonell tilpasning til det etablerte systemet (Papillon 2012, 2020; Wilson et al. 2020).

Urfolk inngår også allerede i nasjonalstaten både gjennom aktiv deltakelse i det politiske systemet og ved å inngå i kryssende sosiopolitiske interesser med andre (Cairns 2000). Den etniske tykkelsen er som nevnt derfor ikke slik at alle politiske spørsmål blir forstått ut fra etnisk tilhørighet (Wimmer 2013), noe som i praksis vanskeliggjør muligheten for å etablere parallelle politiske

systemer som bare i begrenset grad har noe med hverandre å gjøre. Urbaniseringen tydeliggjør dette særlig sterkt.

Selv om det er etablert moderne avtaler mellom urfolksgrupper og provins- og føderale myndigheter i Canada der det både inngår landrettighets- og selvstyringselementer kan det hevdes at territorialiteten i disse avtalene i praksis først og fremst er knyttet til forståelsen av en privat kollektiv eiendomsrett over deler av de tradisjonelle landområdene, og privat kollektiv bruksrett med former for deltakelse i ressursforvaltningen av videre områder. I tillegg kommer avgjørelsesmyndighet og/eller samstyring på gitte saksområder (Wilson et al. 2020; Rodon 2021). Derfor har da også canadiske myndigheter like gjerne en oppfatning av moderne urfolksavtaler som nøkterne transaksjoner av ressursrettigheter og intern urfolksadministrering, enn som breie avtaler om selvstyre (Papillon 2020).

I Norge, Finland og Sverige er territorialiteten helt eksplisitt knyttet til opparbeidede private kollektive eier- og bruksrettigheter. Begrepet «suverenitet» er i disse landene dermed knapt i bruk i diskusjonen om urfolkspolitikken. Derimot er det en bred politisk forståelse, både i sametingene og fra statlige side, at selvbestemmelse både rommer anerkjennelse av samiske gruppers private kollektive landrettigheter, ikke-territorielt selvstyre over samfunnsområder som språk og kultur, og relasjonell selvbestemmelse i form konsultasjoner med staten i saker som kan påvirke samene direkte (Coakley 2016; Falch & Selle 2018).

Selv om territoriell konsentrasjon og tyngde i urfolkspolitikken varierer betydelig i ulike kontekster peker de strukturelle konstellasjonene i demokratiske rettsstater mot en urfolkspolitikk som i økende grad bygger på en ganske diffus territoriell tilknytning for urfolk. Territorialiteten er nødvendigvis ikke direkte definerende for hvem som inngår i det urfolkspolitiske fellesskapet, slik det er for statlig medborgerskap, noe sametingssystemene i Norge, Finland og Sverige som nasjonale organ er klare uttrykk for. Framfor at urfolks territoriale tilknytning forstås som premiss for selvbestemmelse i betydningen ikke-innblanding og territoriell autonomi på linje med statlig suverenitet, er det derfor mer nærliggende å forvente ordninger som mer går i retning av statlig ikke-dominering og relasjonell selvbestemmelse der den territoriale dimensjonen har en funksjonell karakter (Falch 2022). Fra en institusjonalisert selvbestemmelsesposisjon forhandles det dermed fram ulike former for rettigheter, tiltak og programmer med forskjellige territoriale nedslagsfelt (Falch & Selle 2018). En slik mer funksjonell «output-territorialitet» kan derfor forstås som et resultat av, og ikke som en utgangsbetingelse for selvbestemmelsesretten (Dubois 2011). Det urfolkspolitiske fellesskapets myndighetsutøvelse vil derfor i stor grad skje gjennom ulike former for samstyring med statlige og/eller regionale myndigheter (Papillon 2012; Nadasty 2017; Wilson et al. 2020; Rodon 2021; Falch & Selle 2021).

Denne mer diffuse territorielle tilknytningen for urfolksfellesskap enn for medborgerne i staten gir altså urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner en helt annen karakter av relasjonell selvbestemmelse enn det som gjelder for statens selvbestemmelse (Murphy 2019). Konsultasjoner med statlige offentlige myndigheter for å oppnå et fritt og forhåndsinformert samtykke er da også blitt et helt sentralt begrep og virkemiddel i urfolksretten og urfolkspolitikken. Dette er styringsformer som nettopp framhever meningsfull samhandling.

Når territorialitet i begrenset grad kan være definerende for det urfolkspolitiske fellesskapet vil andre forhold spille en avgjørende rolle. Sentralt står her individuell selvidentifisering.

### **STYRKET INDIVIDUELL SELVIDENTIFISERING**

Med utviklingen av en urfolksidentitet blir behovet for større grad av formaliserte og institusjonaliserte beslutninger om hvem som er medlem i det urfolkspolitiske fellesskapet viktig. FNs menneskerettskomité har da også lagt til grunn at en effektiv og fungerende representasjon av urfolk, der de selv bestemmer hvem som er medlem i deres politiske fellesskap, er avgjørende for at de skal kunne utøve selvbestemmelse (HRC 2019 Aikio v. Finland, Communication No. 2668/2015).

Urfolk må altså ha selvbestemmelse over hvem som er medlem av sitt etnopolitiske fellesskap for at de kan utøve selvbestemmelse. Dette er det samme som det såkalte «legitimate boundary problem» der folket ikke kan bestemme før noen bestemmer hvem som er folket (Abizadeh 2012; Spitzer 2021). Beslutninger om grensetrekning og kriterier for medlemskap i et politisk fellesskap er en fundamental politiske beslutning som tas for at politisk makt kan utøves av og over medlemmene, men det kan altså ikke avgjøres på et legitimt demokratisk vis (Whelan 1983). For de fleste stater har da også beslutninger om hvem som utgjør folket blitt til gjennom en førdemokratisk statsbygging og maktpåført kulturstandardisering, og har ofte framstått som et slags avklart utgangspremiss for utviklingen av etterfølgende nasjonalstatlige massedemokratier (Rokkan 1987). Utgangsbetingelsene for urfolkspolitikken er grunnleggende annerledes.

Fordi etnisitet er noe relasjonelt, prosessuelt og situasjonelt kan ikke urfolkspolitisk grensetrekning avgjøres på en prinsipiell måte. Dette betyr riktignok ikke at etnisitet ikke er relativt stabile strukturer. Omskaping av etnisitet til urfolksidentitet, og dermed oppfatninger av hvem som tilhører gruppen, kommer altså ikke ut av ingenting. Men det som tidligere ofte har vært implisitt og fleksibelt vil med en anerkjent rett til selvbestemmelse, måtte gjøres eksplisitt og fast (Nadasdy 2017; Thuen 2015).

Siden kriteriene for urfolkspolitisk medlemskap vanskelig kan fastsettes prinsipielt blir dette spørsmålet fort konfliktfylt. I slike konflikter ligger også motsetningen mellom på den ene siden individuelle rettigheter der alle som er

berørt har rett til deltagelse, og på den andre siden en gruppes kollektive rett til selvbestemmelse som innebærer at noen må holdes ute. Skal et urfolkspolitisk fellesskap fungere må det derfor balansere slike motstridende individuelle og kollektive rettigheter (Niezen 2003).<sup>7</sup>

Når beslutninger om kriterier for urfolkspolitisk medlemskap ikke kan gjøres på en demokratisk og prinsipiell måte, og ikke uten at individuelle og kollektive rettigheter kommer i konflikt med hverandre står bare rimelighetsvurderinger igjen (Gover 2014). Slike rimelighetsvurderinger vil imidlertid foretas innenfor en strukturell situasjon der noen utfall er mer sannsynlig enn andre.

Internasjonaliseringen, statsintegreringen og ikke minst urbaniseringen innebærer at retten til individuell frihet og autonomi, og med det retten til å individuelt å velge tilhørighet til et urfolkspolitisk fellesskap står sterk. Individuell selvidentifisering der man også kan vise til en viss slektstilknytning for medlemskap i et urfolkspolitisk fellesskap er i de fleste situasjoner vanskelig å komme unna, og vil derfor veie tungt i ethvert urfolkspolitisk system. Utviklingen av demokratiske rettsstater innebærer en relativ svekkelse av kollektive bindinger i småsamfunn til fordel for større grad av individuell autonomi garantert av fellesskapets institusjoner (Trägårdh 2013). Der individet gjennom dets valgte institusjoner er sikret en grunnleggende trygghet, vil avhengigheten til slekt og lokalsamfunn bli mindre. Det trenger ikke bety at kulturell identitet og etnisk gruppetilhørighet svekkes, men at uttrykket endres.

De strukturelle konstellasjonene vi her har drøftet peker hver for seg, og gjennom gjensidig forsterking, i retning av en stadig større viktighet for individuell selvidentifisering. Samtidig som en slik individuell selvidentifisering gir stor tyngde viser utviklingen av folkeretten at dette ikke er tilstrekkelig for at urfolkspolitiske fellesskap skal ha fungerende selvbestemmelsesinstitusjoner. Institusjonene må samtidig selv kunne fastsette og kontrollere medlemskriterier innenfor rammen av menneskerettighetene (Imai & Gunn 2018). Her ligger det sterke spenninger og evigvarende legitimitetskonflikter.

Beslutninger om medlemskap i urfolkspolitiske fellesskap må fattes innenfor samtidens krav om demokratiske prosedyrer og legitimitet, og altså uten at urfolk alltid har stor grad av territoriell konsentrasjon. For de fleste urfolk er dermed spørsmålet om hvem som er innenfor og hvem som er utenfor deres politiske fellesskap ikke så mye et premiss, som et problem for utøvelse av selvbestemmelse. Prisen for urfolks selvkonstituering innenfor demokratiske rettsstater der individet står sterkt, også blant urfolk, er derfor at kriteriene for medlemskapet i det urfolkspolitiske fellesskapet vil være under kontinuerlig

7 I UNDRIP heter det da også i artikkel 7 både at individer tilhørende urfolk og at urfolk kollektivt har rett til frihet. Artikkelen viser urfolkspolitikkens vanskelige dilemma i skjæringsflaten mellom de individuelle og de kollektive rettighetene uten å peke mot løsninger for hvordan medlemskapet i det etnopolitiske fellesskapet skal håndteres.

debatt. Hvem som er medlem i fellesskapet blir et stadig tilbakevendende tema som stiller spørsmål ved urfolksinstitusjoners demokratiske legitimitet, makt og relevans (Junka-Aikio 2016; Mörkenstam et al. 2022).

Individuell selvidentifisering for urfolkspolitisk medlemskap betyr samtidig at territoriell og kulturell kontekst betyr mindre, noe som trekker i retning av en utvikling mot oppskalerte selvbestemmelsesinstitusjoner. Vi skal derfor gå over til å drøfte institusjonell oppskalering mer inngående som et siste kjennetegn vi mener i avgjørende grad former urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner.

## **DEMOKRATISK REPRESENTATIVITET OG INSTITUSJONELL OPPSKALERING**

Et sentralt element i utøvelsen av urfolks selvbestemmelsesrett er å konsultere med og utøve motmakt til staten (Falch 2022). Dette må gjøres med legitimitet og kapasitet som står til det statlige systemet, noe som innebærer økt sannsynlighet for utvikling av institusjoner kjennetegnet av direkte valgt representasjon og med en profesjonalisert faglig kapasitet. Det er altså snakk om at det må skje en systembygging med deltakelseeffektivitet og systemkapasitet (Dahl & Tufté 1973). En slik systembygging kan ha likhetstrekk med stats- og nasjonsbygging hvor det gradvis foregår en sterkere integrering så vel politisk som kulturelt av befolkningen i et territorium (Rokkan 1974, 1987). Men urfolks systembygging vil nødvendigvis ha sterke begrensninger i seg nettopp fordi integreringen i nasjonalstaten, urbaniseringen og den funksjonelle territorialiseringen gjør det svært vanskelig å utvikle egne urfolkspolitiske integreringsprosesser.

Størrelsen på urfolksgruppene og avhengigheten til staten gjør det samtidig vanskelig å utvikle et mangfoldig og deltakelseeffektivt politisk system som også har kapasitet til upartisk omfordeling av ressurser og tjenester (Falch & Selle 2022b). Det er derfor vanskelig å se for seg at det kan utvikles selvbestemmelsesinstitusjoner som er parallelle styringssystemer til staten der det er en tett sammenheng mellom rettigheter og plikter i medborgerlig forstand (Cairns 2000). Selvbestemmelsesinstitusjoner vil derfor være helt avhengig av å både spille mot og med staten.

Det urfolkspolitiske fellesskapet vil ha en annen karakter enn det nasjonalstatlige tillitsfellesskapet, fordi det hele tiden er store muligheter både for individer og interessegrupper til å bryte ut eller ikke forholde seg til det urfolkspolitiske systemet. Skal urfolk likevel ha institusjoner som gir uttrykk for en form for selvbestemmelse må det ha en viss deltakelseeffektivitet der det er mulighet for et mangfold av interesser som konkurrerer og inngår allianser som samtidig sørger for en intern sammenbinding, om enn av en annen karakter enn innenfor staten. Slike representative institusjoner vil da kunne være viktige garantister for å oppnå og opprettholde rettigheter og anerkjennelse av forskjellighet innenfor det større nasjonalstatlige politiske fellesskapet. Dette fordrer



imidlertid former for direkte representativitet som griper over avstander, binder sammen lokalsamfunn og vier mindre oppmerksomhet til ulike mer lokalbaserte tradisjoner, altså en institusjonell oppskalering (Tranvik & Selle 2003). En slik utvikling taler for at det urfolkspolitiske fellesskapet mer må karakteriseres som politisk åpne rettighetsfellesskap der relasjonen til staten er avgjørende, enn som mer lukkede tillitsfellesskap i nasjonalstatlig forstand (Falch & Selle 2022a).

Utviklingen av samstyringssystemer mellom urfolk og staten kan sies å styrke urfolks innflytelse over egen situasjon. Det er likevel ikke gitt at slik samstyring er uttrykk for reell selvbestemmelse. Det kan like gjerne være deltakelse i statlige forvaltningsinstitusjoner, interesseorganisert deltakelse overfor staten eller urfolksorganisasjoner som er hybrider av næringsutviklingselskaper og politiske aktører, slik vi har vist eksempler på i de inuitiske selvstyreområdene i Canada (Papillon 2012, 2020; Wilson et al. 2020). Skal det være snakk om selvbestemmelsesinstitusjoner må vi forvente at de både har en relevant demokratisk representativitet og administrativ kapasitet med nødvendig rekkevidde til å styre i interne anliggender, samt en kapasitet til å samhandle med det statlige og internasjonale systemet. Det er i dag få spor av slike formaliserte oppskalerte demokratiske selvbestemmelsesinstitusjoner i det føderale Canada. Enten er det snakk om lokale institusjoner for relativt små urfolksgrupper eller så er urfolk representert i nasjonal og internasjonal politikk gjennom NGOer som Assembly of First Nations, Inuit Tapiriit Kanatami og Inuit Circumpolar Council (Wilson et al. 2020). Det har i Canada vært fremmet ideer om mer oppskalerte representative demokratiske selvbestemmelsesinstitusjoner som «A commonwealth of aboriginal peoples» (Poulzer & Coates 2015) og «federacies» (Kymlicka 2016), men det kan synes som om slik institusjonsutvikling har vanskelig for å vinne fram (Mamdani 2020).

De strukturelle begrensningene vi har drøftet her virker imidlertid alle i retning av en urfolkspolitikk som er preget av økende grad av funksjonell territorialitet med relasjonell selvbestemmelse, individualisert selvidentifisering og representativ oppskalering. Dette er trekk som er selvforsterkende, eller virker tilbake på hverandre. Denne utviklingen åpner derfor for muligheten av breie oppskalerte representative demokratiske selvbestemmelsesinstitusjoner for urfolk, og uten at det trenger forutsette konstitusjonelle endringer. Lignende utviklingstrekk ser vi innenfor det føderallignende EU-systemet hvor subnasjonale regionale interesser har blitt institusjonalisert på et storskalanivå innenfor det formelle politiske beslutningssystemet (Committee of the Regions – CoR), samtidig som det regionale nivået har en viktig rolle for EUs politikktutvikling som går utover dens formelle posisjon i systemet (Rowe & Jeffrey 2017; Schakel 2020).

I Norge, Sverige og Finland kan sametingene forstås som slike oppskalerte direkte representative urfolksinstitusjoner. Sametingene er imidlertid etablert

innenfor statsvennlige enhetsstater hvor ordninger av korporativ karakter har forholdsvis gode vilkår i møtet med staten, og uten at de er fastsatt i landenes konstitusjoner (Falch & Selle 2018).

I omskapingen til urfolksidentitet med et urfolkspolitisk fellesskap ligger et ikke ubetydelig element av alliansebygging mellom lokalsamfunn med kulturelle variasjoner, og over geografiske avstander. Internasjonaliseringen av urfolkspolitikken og urbaniseringen av urfolk tydeliggjør dette i særlig grad. Skal slike breiere urfolksallianser kunne utvikle institusjoner som utøver selvbestemmelse i møte med staten, som er i samsvar med internasjonal rett samtidig som det har relevans og rekkevidde hos medlemmene, framstår oppskalerte representative og byråkratiserte institusjoner som den mest sannsynlige formen. Dette trenger nødvendigvis ikke bety at det innenfor det urfolkspolitiske fellesskapet ikke også er institusjoner lokalt og regionalt med en viss myndighet (Poulzer & Coates 2015). Oppskalerte representative institusjoner er selvsagt heller ikke noe som kommer av seg selv fordi noen overordnede strukturelle konstellasjoner åpner for det. Det støter mot allerede etablerte lokale strukturer og internasjonalt og føderalt orienterte NGOer, som ikke uten videre vil gi avkall på sine posisjoner og kanalisere sine interesser gjennom representative selvbestemmelsesinstitusjoner, slik vi kan se tendenser til for Samerådet i Norden og Inuit Circumpolar Council i Canada og Grønland. Mulighetsrommet for urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner er med andre ord avgrenset, og hverken gitt eller endelig fastsatt.

## Konklusjon

De siste 30 årene har den økte nasjonale og internasjonale anerkjennelsen av at urfolk etter menneskerettighetene har rett til selvbestemmelse, gitt ny fart og innhold til hvordan relasjonen mellom urfolk og stat skal være. Med dette har også spørsmålet om hvordan urfolk som politisk fellesskap institusjonaliserer seg med en legitim representasjon blitt stadig mer aktualisert.

Selv om urfolkspolitikken, som all politikk, er kontekstuel situert er det noen sentrale forhold som rammer inn urfolkspolitikken og som danner mønstre for hva som er mulig for institusjonalisering av selvbestemmelsesretten. Det er et politikkområde som springer ut av og utøves i demokratiske rettssikkerhetsstrukturer både nasjonalt og internasjonalt. Utviklingen av selvbestemmelsesinstitusjoner for urfolk kan derfor ikke komme hvor som helst og i hvilken form som helst.

Vi har trukket fram utviklingen av noen generelle og sentrale samfunnsstrukturer som vi mener at både hver for seg og gjennom gjensidige virkninger leder i retning av selvbestemmelsesinstitusjoner kjennetegnet av å være *demokratiske direkte valgte storskalainstitusjoner* der stemmeretten hviler tungt på *individuell selvidentifisering*, og hvor politikken i stor grad har en *funksjonell*

*territorialitet*. Denne type institusjonalisering vil ha ulike konkrete løsninger og uttrykk innenfor ulike typer av demokratiske rettsstater.

Samfunnsstrukturene vi mener presser i retning av slike selvbestemmel-sesinstitusjoner er for det første den økte betydning av *internasjonal rett* som politisk ressurs. Internasjonaliseringen innebærer at de samme demokratiske rettssikkerhetsprinsippene som ligger i menneskerettighetene også vil måtte gjelde for organiseringen av urfolkspolitiske fellesskap. Samtidig vil bruken av denne politiske ressursen styrke koblingen til staten fordi urfolksinstitusjoner i stor grad kommer til gjennom prosesser utenfra og ovenfra tradisjonelle lokale og regionale fellesskap, noe som betyr begrensede muligheter for utvikling av en egen urfolksbasert samfunnskontrakt mellom individ og institusjon innenfor det urfolkspolitiske fellesskapet. Det utvikles rettigheter, men staten er forankrer av disse samtidig som urfolks medborgerlige plikter primært vil foreligge overfor staten.

For det andre skjer det for urfolk en økende *integrering i staten* både individuelt og kollektivt. Urfolksindivider har rett til et statlig medborgerskap, og er i økende grad deltakere i og mottakere av det statlige systemet. Urfolksmobiliseringen nødvendiggjør en kollektiv samhandling med staten, noe som trekker de inn mot staten. Denne tilbakevirknings- eller selvforsterkingseffekten betyr da også at det ikke er åpenbart hva som er integreringsprosessenes årsak og virkninger. Disse prosessene for en meningsfull kollektiv samhandling med staten driver urfolksinstitusjoner mot samtidige oppskalerte organisasjonsformer.

For det tredje forutsetter urfolks selvbestemmelse at det skjer innenfor staten og dermed blir den viktige *territorielle dimensjonen* i praksis forskjøvet i retning av en relasjonell dimensjon med en anerkjennelse av private kollektive rettigheter, og ikke suverenitet og territoriell autonomi. Den viktige territorielle dimensjonen i urfolkspolitikk trekker derfor mot at urfolk må institusjonalisere seg for å kunne forhandle fram og deretter internt forvalte private kollektive land- og ressursrettigheter.

For det fjerde tar urfolk del i den voksende *urbaniseringen* som medfører mindre etnisk tykkelse, men som likevel kan styrke urfolksidentitet som et politisk omskapt uttrykk for anerkjennelse av kulturell forskjellighet. Denne utviklingen gjør den territorielle dimensjonen uklar som grunnpremiss for grensetrekningen av hvem som inngår i det urfolkspolitiske fellesskapet. Vekten vil i større grad flyttes over på individuell selvidentifisering, som forutsetter sterk kobling til internasjonal rett og samspillet med og mot staten.

Disse generelle strukturendringene er mønstre som altså har gjensidige og selvforsterkende virkninger. Det betyr likevel ikke at det nødvendigvis leder fram til oppskalerte selvbestemmel-sesinstitusjoner. Hvordan de historiske sekvensene spiller seg ut, om det oppstår kritiske hendelser som åpner mulighetsrommet, og ikke minst hvordan aktørene selv forstår dette mulighetsrommet er avgjørende for hva som skjer. Når og hvordan internasjonalisering og

statlig integrering har foregått og forståelser av hva etnisitet og selvbestemmelse er i de politiske omgivelsene, er ulikt for Canada og Norden. Dette har virket til at kritiske hendelser knyttet til store energiutbyggingsplaner fikk ulike institusjonelle resultater. Mens det i Canada ledet til anerkjennelse av landrettigheter, ledet det i Norge, Sverige og Finland til anerkjennelse av politiske rettigheter i form av en egne oppskalerte demokratisk representative institusjoner (Falch & Selle 2018; Wilson et al. 2020). Dette har så ledet til ulike utviklingsprosesser der det i Canada har blitt vanskelig å forme breie demokratiske representative urfolksinstitusjoner, mens det i Norden har vært vanskelig å få anerkjent landrettighetene.

Vårt anliggende har i denne artikkelen ikke vært å foreta en detaljert komparativ analyse av likheter og ulikheter i urfolks institusjoner for selvbestemmelse i Canada og Norden. Vi har i stedet søkt å vise at utviklingen av visse strukturelle mønstre gir et mulighetsrom for selvbestemmelse som peker mot en generell type av institusjoner. Selv om dette rommet er begrenset, er det likevel ikke tilfeldig at det er i demokratiske rettsstater som Canada og i Norden urfolkspolitikken er sterkest og har utviklet seg mest, om enn med variasjon. Dette er en utvikling som fortsatt er svært dynamisk og som skjer i et komplekst samspill mellom aktører på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.

Det er viktig å understreke at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner bare et stykke på veg kan forstås analogt til statlige systemer. Medlemmene i det urfolkspolitiske fellesskapet vil fortsatt delta i statlig politikk, andre samfunnsinstitusjoner og i felles økonomiske markeder. Deres bindinger og med det lojalitet til egne selvbestemmelsesinstitusjoner vil derfor være grunnleggende annerledes en medborgernes bindinger til staten (Falch & Selle 2022a). Dette innebærer at staten også har et betydelig ansvar for å legge til rette for å sikre at urfolks selvbestemmelsesinstitusjoner utvikles. Legitimiteten til urfolksinstitusjoner kan derfor ikke bare være avhengig av medlemmenes tillit, men også av rettsstatlige bindinger fra internasjonal og nasjonalstatlig lovgiving som temmer og påtvinger staten dens støtte og forpliktende samhandling.

## Referanser

- Abbot, Andrew, 1997. "Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School", *Social Forces*, 74(4), s. 1149-1182. DOI: <https://doi.org/10.1093/sf/75.4.1149>.
- Abizadeh, Arash, 2012. "On the demos and its kin: Nationalism, democracy, and the boundary problem", *American political Sciences Review*, 106(4), s. 867-882. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0003055412000421>.
- Åhrén, Mattias, 2016. *Indigenous people's status in the international legal system*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198778196.001.0001>.
- Alfred, Taiaiake, 2009. *Peace, Power, Righteousness. An Indigenous Manifesto*. Oxford University Press.

- Allard, Christina, 2015. *Renskøtselrätt i nordisk belysning*. Makadam förlag.
- Anaya, James & Puig, Sergio, 2017. "Mitigating State Sovereignty: The Duty to Consult with Indigenous Peoples", *University of Toronto Law Journal*, 67(4), s. 435-464. DOI: <https://doi.org/10.3138/utlj.67.1>.
- Anaya, James, 2009. *International human rights and indigenous peoples*. Aspen Publishers Wolters Kluwer.
- Archer, Margaret S., 2010. "Morphogenesis versus structuration: On combining structure and action", *The British Journal of Sociology*, 6(1), 225-252. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01245.x>.
- Barth, Fredrik, 1969. "Introduction", s. 9-39 i Barth, Fredrik (red.), *Ethnic groups and boundaries. The social organization of cultural difference*. Universitetsforlaget.
- Benhabib, Seyla, 2002. *The claims of culture: equality and diversity in the global era*. Princeton University Press.
- Berg-Nordli, Mikkel, 2018. "The governance of urban indigenous spaces: Norwegian Sámi examples", *Acta Borealia*, 35(1), s. 49-72. DOI: <https://doi.org/10.1080/08003831.2018.1457316>.
- Berntzen, Einar, 2020. "Historical and Longitudinal Analyses", i Berg-Schlosser, Dirk, Badie, Bertrand & Morlino, Leonarado A. (red.), *The SAGE Handbook of Political Science*, 2020. DOI: <https://dx.doi.org/10.4135/9781529714333.n26>.
- Bingham, Tom, 2011. *The Rule of Law*. Penguin Books.
- Bjørklund, Ivar, 2016. "‘Er ikke blodet mitt bra nok?’ Om etniske konstruksjoner og identitetsforvaltning i Sápmi", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 33(1,2), s. 8-20. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2016-01-02-02>.
- Borrows, John, 2016. *Freedom and Indigenous Constitutionalism*. University of Toronto Press.
- Breen, Michael G., 2020. "Federalism, constitutional recognition and Indigenous Peoples: how a new identity-based state can be established in Australia", *Australian Journal of Political Science*, 55(3), s. 311-327. DOI: <https://doi.org/10.1080/10361146.2020.1766416>.
- C169, 1989. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Tilgjengelig på [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169).
- Cairns, Allan C., 2000. *Citizen Plus: aboriginal peoples and the Canadian state*. UBC Press.
- Cambou, Dorothée, 2019. "The UNDRIP and the legal significance of the right of indigenous peoples to self-determination: a human rights approach with multidimensional perspectives", *The International Journal of Human Rights*, 23(1,2), s. 34-50 DOI: <https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1585345>.
- Castellino, Joshua & Doyle, Cathal, 2018. "Who Are 'Indigenous Peoples'? An Examination of Concepts Concerning Group Membership in the UNDRIP", i Hohmann, Jessie & Weller, Marc (red.), *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/law/9780199673223.003.0002>.
- Coakley, John, 2016. "Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy". *Ethnopolitics*, 15(1), s. 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449057.2015.1101842>.
- Cobo, José Martínez, 1982. *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*. United Nations. Tilgjengelig på <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/2014/09/martinez-cobo-study/#more-7242>.

- Collier, David & Munck, Gerardo L. (red.), 2022. *Critical Junctures & Historical Legacies: Insights and Methods in Comparative Social Science*. Lanham-Maryland: Rowman & Littlefield.
- Collier, David & Munck, Gerardo L., 2017. "Building Blocks and Methodological Challenges: A Framework for Studying Critical Junctures", *Qualitative & Multi-Method Research*, 15(1), s. 2-9.
- Corntassel, Jeff, 2012. "Cultural Restoration in International Law: Pathways to Indigenous Self-Determination", *Canadian Journal of Human Rights*, s. 93-126.
- Coulthard, Glen S., 2014. *Red skin, white masks. Rejecting the colonial politics of recognition*. University of Minnesota Press. DOI: <https://doi.org/10.5749/minnesota/9780816679645.001.0001>.
- Crossen, Jonathan, 2017. "Another Wave of Anti-Colonialism: The Origins of Indigenous Internationalism", *Canadian Journal of History*, 52(3), s. 533-559. DOI: <https://doi.org/10.3138/cjh.ach.52.3.06>.
- Dahl, Robert A., 1998. *On Democracy*. Yale University Press.
- Dahl, Robert. A. & Tufte, Edward R., 1973. *Size and democracy*. Stanford University Press.
- Doyle, Cathal. M., 2015. *Indigenous Peoples, Title to Territory, Rights and Resources. The Transformative Role of Free Prior and Informed Consent*. Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315780665-8>.
- Dubois, Janique, 2011. "Beyond Territory: Revisiting the Normative Justification of Self-Government in Theory and Practice", *Indigenous International Policy Journal*, 2(2), s. 1-10. DOI: <https://doi.org/10.18584/iipj.2011.2.2.1>.
- Eisenberg, Avigail, 2009. *Reasons of identity. A normative guide to the political and legal assessment of identity claims*. Oxford University Press.
- Elliott, Michael, 2018. "Indigenous Resurgence: The Drive for Renewed Engagement and Reciprocity in the Turn Away from the State", *Canadian Journal of Political Science*, 51(1), s. 61-81. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423917001032>.
- Eriksen, Thomas. H., 2010. *Ethnicity and Nationalism: Anthropological Perspectives*. Pluto Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt183hoh1>.
- Evans, Linda, 2011. *Power from powerlessness. Tribal governments, institutional niches, and American federalism*. Oxford University Press.
- Falch, Torvald & Selle, Per, 2021. "Finnmarkseiendommens selvstendighet. Om representasjon av private rettigheter, politiske interesser og etnisitet", s. 145-192 i Hernes, Hans-Kristian & Selle, Per (red.), *Finnmarksloven – En milepæl? Samerett i møte med norsk politikk*. Gyldendal Akademisk.
- Falch, Torvald & Selle, Per, 2018. *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*. Gyldendal Akademisk.
- Falch, Torvald & Selle, Per, 2022a. "Et rettighetsfelleskap. Samisk systembygging i den norske enhetsstaten", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1-2022, s. 44-63. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2022-01-03>.
- Falch, Torvald & Selle, Per, 2022b. "Sametingets relevans og rekkevidde", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, s. 43-59. DOI: <https://doi.org/10.18261/nst.38.2.1>.
- Falch, Torvald, 2022. "Samisk selvbestemmelse som motmakt – en statsvitenskapelig analyse av rettsliggjøringen av forholdet mellom samene og staten", *Lov og Rett*, 61(9), s. 547-565. DOI: <https://doi.org/10.18261/lor.61.9.3>.
- Fraser, Nancy, 2009. *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Columbia University Press.

- Gover, Kirsty, 2019. "When Tribalism Meets Liberalism: Human Rights and Indigenous Boundary Problems in Canada", *The University of Toronto law journal*, 64(2), s. 206-242. DOI: <https://doi.org/10.3138/utlj.0312>.
- Gregg, Benjamin, 2019. "Indigeneity as Social Construct and Political Tool", *Human rights quarterly*, 41(4), s. 823-848. DOI: <https://doi.org/10.1353/hrq.2019.0063>.
- Habermas, Jürgen, 2001. "Constitutional democracy: a paradoxical union of contradictory principles?", *Political Theory*, 29(86), s. 766-781. DOI: <https://doi-org.mime.uit.no/10.1177/0090591701029006002>.
- Hill, Richard S., 2016. "New Zealand Maori: The Quest for indigenous Autonomy", *Ethnopolitics*, 15(1), s. 144-165. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315667140-8>.
- Howard, Heather A. & Proulx, Craig, 2011. *Aboriginal peoples in Canadian cities: Transformations and continuities*. Wilfrid Laurier University Press. DOI: <https://doi.org/10.1080/2201473X.2019.1603605>.
- Human Right Council, 2019. Aikio v. Finland, Communication No. 2668/2015.
- Imai, Shin & Gunn, Kathryn, 2018. "Indigenous Belonging: Membership and Identity in the UNDRIP: Articles 9, 33, 35 and 36", i Hohmann, Jessie & Weller, Marc (red.), *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*. Oxford university Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/law/9780199673223.003.0009>.
- Junka-Aikio, Laura, 2016. "Can the Sámi speak Now? Deconstructive research ethos and the debate on who is a Sámi in Finland", *Cultural studies*, 30(2), s. 205-233. DOI: <https://doi.org/10.1080/09502386.2014.978803>.
- Kingsburry, Benedict, 2001. "Reconciling five competing conceptual structures of indigenous peoples' claims in international and comparative law", *New York University journal of international law & politics*, 34(1), s. 189-250.
- Kymlicka, Will, 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford University Press.
- Kymlicka, Will, 1998. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Oxford University Press.
- Kymlicka, Will, 2001. *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199240981.001.0001>.
- Kymlicka, Will, 2016. "Federalism, Nationalism, and Multiculturalism", s. 269-292 i Karmis, Dimitros & Norman, Wayne (red.), *Theories of Federalism: A Reader*. Palgrave Macmillan.
- Macklem, Patrick, 2001. *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*. University of Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781442627901>.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen, 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change", s. 1-37 i J. Mahoney & K. Thelen (red.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 1-37. DOI: <https://doi.org/10.1017/cb09780511806414.003>.
- Mamdani, Mahmood, 2020. *Neither Settler nor Native. The Making and Unmaking of Permanent Minorities*. The Belknap Press.
- Merlan, Francesca, 2006. "Beyond Tradition", *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 7(1), s. 85-104. DOI: <https://doi.org/10.1080/14442210600554507>.
- Merlan, Francesca, 2009. "Indigeneity. Global and Local", *Current Anthropology*, 50(3), s. 303-333. DOI: <https://doi-org.mime.uit.no/10.1086/597667>.
- Mörkenstam, Ulf, Selle, Per & Valkonen, Sanna, 2022. "Who are 'we the people'? A comparative analysis of the right to register in the Sámi electoral roll in Finland, Norway, and Sweden", i Valkonen, Sanna, Aikio, Áile, Alakova, Saara & Magga, Sigga-Marja (red.), *The Sámi World*. Routledge.



- Murphy, Michael, 2019. "Indigenous Peoples and the Struggle for Self-Determination: A Relational Strategy", *Canadian Journal of Human Rights*, 8(1), s. 67-102.
- Nadasdy, Paul, 2017. *Sovereignty's Entailments. First Nation State Formation in the Yukon*. University of Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781487515720>.
- Niezen, Robert, 2003. *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. University of California Press. DOI: <https://doi.org/10.1525/9780520936690>.
- Olsen, Torjer, 2016. "Kjønn og urfolksmetodologi", *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 40(2), s. 3-20. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2016-02-02>.
- Papillon, Martin & Rodon, Thierry, 2019. "The Transformative Potential of Indigenous-Driven Approaches to Implementing Free, Prior and Informed Consent: Lesson from Two Canadian Cases", *International Journal on Minority and Group Rights*, 27(2), s. 314-335. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718115-02702009>.
- Papillon, Martin, 2012. "Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States", *The Journal of Federalism*, 42(2), s. 289-312. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjro32>.
- Papillon, Martin, 2020. "Nation-to Nation? Canadian Federalism and Indigenous Multi-Level Governance", s. 395-326 i Bakvis, Herman & Skogstad, Grace (red.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. University Toronto Press. DOI: <https://doi.org/10.3138/9781487570460-017>.
- Patten, Alan, 2016. "Self-Determination for National Minorities", s. 120-144 i Tesón, Fernando R. (red.), *The Theory of Self-Determination*. DOI: <https://doi.org/10.1017/cb09781316340639.007>.
- Peters, B. Guy, 2019. *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. Edward Elgar Publishing.
- Peters, Evelyn & Andersen, Chris, 2013. *Indigenous in the city: contemporary identities and cultural innovation*. UBS Press.
- Pettersen, Torun & Sagli, Jo, 2019. "Hand i hand? Om bysamer som tema i valgprogram ved sametingsvalg i Norge 2009-2017", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(3), s. 115-140. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-03-01>.
- Pettit, Phillip, 1997. *Republicanism: A theory of Freedom and Government*. Oxford University Press.
- Pierson, Paul, 2004. *Politics in Time. History, Institutions and Sosial Analysis*. Princeton University Press.
- Poelzer, Greg & Coates, Ken S., 2015. *From treaty peoples to treaty nation. A road map for all Canadians*. UBC Press.
- Rodon, Thierry, 2021. "Land-use-management in Canada: A mixed experience", i Hernes, Hans-Kristina & Selle, Per (red.), *Finnmarksloven - En milepæl? Samerett i møte med norsk politikk*. Gyldendal Akademisk.
- Rokkan, Stein, 1974. "Entries, voices and exits: Towards a possible generalization of the Hirschman model", *Social Science information*, 13(1), s. 39-53. DOI: <https://doi.org/10.1177/053901847401300103>.
- Rokkan, Stein, 1987. "Dimensjoner ved statsdannelse og nasjonsbygging: Et mulig paradigme for utforskning av variasjoner i Europa", i Rokkan, Stein (red.), *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Rowe, Caorlyn & Jeffery, Charlie, 2017. "Social and regional interests: The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", s. 378-400 i Hodson, Dermot & Peterson, John (red.), *The Institutions of the European Union*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737414.003.0016>.



- Royal Commission on Aboriginal Rights, 1996. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Rights*, Vol 2. Tilgjengelig på <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/aboriginal-heritage/royal-commission-aboriginal-peoples/Pages/final-report.aspx>.
- Schakel, Arjen H., 2020. "Multi-level governance in a 'Europe with the regions'", *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), s. 753-766. DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148120937982>.
- Scharpf, Fritz W., 1988. "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public administration*, 66(3), s. 239-278. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>.
- Selle, Per, Semb, Anne J. & Strømsnes, Kristin, 2020. "Urbanisering av det samiske elektoratet: en fremvoksende skillelinje i den moderne samepolitikken?", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 61(2), s. 101-123. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2020-02-01>.
- Selle, Per, Semb, Anne J., Strømsnes, Kristin & Nordø, Åsta D., 2015. *Den samiske medborgeren*. Cappelen Damm Akademisk.
- Selle, Per, Semb, Anne J. & Strømsnes, Kristin, 2013. "Citizenship identity among Sámi in core Sámi areas", *Citizenship Studies*, 17(6,7), s. 712-727.
- Semb, Anne J., 2012. "From 'Norwegian citizens' via 'citizens plus' to 'dual political membership'? Status, aspirations, and challenges ahead", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 35, s. 1654-1672. DOI: <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.604131>.
- Spitzer, Aron J., 2021. "Approaching the boundary problem: Self-determination, inclusion, and the unpuzzling of transboundary conflicts", *Journal of International Political Theory*, s. 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1177/17550882211020386>.
- Thuen, Trond, 2015. "'Slutt på gnålet!' Om symboler og følelser i debatten om samiske spørsmål", s. 309-332 i Bjerkli, Bjørn & Selle, Per (red.), *Samepolitikken utvikling*. Gyldendal Akademisk.
- Trägårdh, Lars, 2013. "The Historical Incubators of Trust in Sweden: From the Rule of Blood to the Rule of Law", s. 181-203 i Reuter, Marta, Wijkström, Filip & Uggla, Bengt K. (red.), *Trust and Organizations*. DOI: [https://doi.org/10.1057/9781137368812\\_10](https://doi.org/10.1057/9781137368812_10).
- Trägårdh, Lars, 2018. "Scaling up solidarity from the national to the global: Sweden as welfare state and moral superpower", s. 79-101 i Witoszek, Nina & Middtun, Atle (red.), *Sustainable modernity. The Nordic Model and Beyond*. Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315195964-5>.
- Tranvik, Tommy & Selle, Per, 2003. *Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Gyldendal Akademisk.
- Tully, James, 2008. *Public philosophy in a new key: Volume 1, democracy and civic freedom*. Cambridge University Press.
- UN Human Rights Committee, 2018. *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2668/2015. Tiina Sanila-Aikio v. Finland*.
- UNDRIP, 2007. *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Tilgjengelig på [https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP\\_E\\_web.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf).
- Vik, Hanne H., 2016. "Indigenous internationalism", s. 315-339 i Sluga, Glenda & Clavin, Patricia (red.), *Internationalism. A Twentieth-Century History*. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781107477568.015>.
- Watkins, David, 2015. "Institutionalizing Freedom as Non-Domination: Democracy and the Role of the State", *Polity*, 47(4), s. 508-534. DOI: <https://doi.org/10.1057/pol.2015.18>.

- Weinstock, Daniel M., 2005. "Beyond exit rights: reframing the debate", s. 227-248 i Eisenberg, Avigail & Spinner-Halev, Jeff (red.), *Minorities within minorities*. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511490224>.
- Whelan, Fredrick G., 1983. "Prologue: Democratic theory and the boundary problem", s. 13-47 i Pennock, J. Roland & Chapman, John W. (red.), *Liberal democracy*. New York University Press.
- White, Graham, 2002. "Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal-Government Land Claims Boards", *Publius*, 32(3), s. 89-114. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a004961>.
- Wilson, Gary N., Alcantara, Christopher & Rodon, Thierry, 2020. *Nested Federalism and Inuit Governance in the Canadian Arctic*. UBC Press.
- Wilson, Gary N. & Selle, Per, 2019. "Indigenous Self-Determination in Northern Canada and Norway", *Montreal: IRPP*. February 2019, no. 69.
- Wimmer, Andreas, 2013. *Ethnic boundary making. Institutions, power, networks*. Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199927371.001.0001>.
- Young, Iris M., 2004. "Two concepts of self-determination", s. 176-195 i May, Steven, Modood, Tariq & Squires, Judith (red.), *Ethnicity, Nationalism, and Minority Rights*. DOI: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511489235.009>.
- Young, Iris M., 2005. "Self-determination as non-domination: Ideals applied to Palestine/Israel", *Ethnicities*, 5(2), s. 139-159. DOI: <https://doi.org/10.1177/1468796805052112>.

# Konkurrens och samverkan som organisatoriska ideal i norra Stockholm kring 2010<sup>1</sup>

Thomas Kaiserfeld

Utgångspunkten för den här studien är hur uppfattningar om konkurrens och samverkan använts för att få till stånd vissa målstyrda processer. Inom förvaltningsforskningen har begreppsanvändning uppmärksammats sedan decennier tillbaka. En observation där har varit att motstridiga begrepp kan vara lika gångbara i ett och samma sammanhang trots att de står för diametralt motsatta ideal. Exempelvis kan både centralisering och decentralisering ses som positiva på en och samma gång (Pollitt & Hupe 2011).<sup>2</sup> I den här studien betraktas konkurrens och samverkan som sådana motstridiga begrepp som båda trots det har kunnat laddas med positiva värden. Konkurrens och samverkan har varit eftersträvningsvärda på en och samma gång i en rad mer eller mindre kopplade målstyrda processer i Stockholm något decennium in på 2000-talet.

Här betraktas konkurrens som ett tillstånd där antagonister strävar efter att vinna något genom att vara bättre än andra enligt någon måttstock. Samverkan är ett mer elastiskt begrepp som innebär att parter arbetar tillsammans, samarbetar eller på något sätt i alla fall koordinerar sina resurser och insatser för att uppnå mål. Inom samhällsvetenskaperna finns en mängd begrepp och kategoriseringar som rör konkurrens och samverkan ur organisatoriska och individuella perspektiv. Detsamma gäller hur praktiker och institutioner kan utformas på grundval av idéer om konkurrens och samverkan (Ostrom 1990; Axelrod 2006; Björk 2020: 115).

Frågan jag undersöker är mer konkret hur ideal och uppfattningar om konkurrens eller samverkan påverkade några sammanlänkade förändringsprocesser i norra Stockholm kring 2010. Framför allt handlar

1 En tidigare version av denna text har publicerats som Kaiserfeld 2022.

2 En studie om komplikationerna med flera olika delvis motstridiga förvaltningsideal är Sundström 2019.

resultaten om hur avsaknaden av principiella resonemang om dessa processer ledde till otydligheter och sammanblandningar mellan både aktörer och syften. Bristen på reflektioner över grundläggande innebörder av konkurrens och samverkan kan rentav ha lett till kostnadsökningar och förseningar. I alla fall skulle ett större mått av reflektion kring begreppen ha minskat riskerna för oreflekterade metodval.

En första observation är att det inte finns några motsägelser i att använda både konkurrens och samverkan för att uppnå ett visst mål: inom lagidrott premieras ofta (men inte alltid) samarbete inom laget i syfte att skapa bättre förutsättningar i konkurrensen med andra lag. Att konkurrens och samverkan kan förekomma parallellt är känt även inom förhandlingsteori där "the negotiator's dilemma" avser avvägningarna som behöver göras i förhandlingssituationer mellan samverkans- och konkurrensstrategier. I andra fall kan resultatstyrning inom en organisation skapa intern konkurrens, som när universitet och högskolor fördelar grundutbildningsmedel efter antalet registrerade och godkända studenter.<sup>3</sup> Eller så åläggs myndigheter att utarbeta mål tillsammans med andra organisationer, det statsvetare kallar "extern positionering".<sup>4</sup> En allmän hypotes kan vara att konkurrens tenderar att vara ett ideal för andra, samtidigt som aktörer upplever att de själva har mest att tjäna på samarbete.

En andra observation är att det inom fältet vetenskapsstudier ofta finns en uppdelning mellan studier om konkurrens och studier om samverkan. Här studeras vetenskaplig samverkan och vetenskaplig konkurrens var för sig på ett sätt som saknar motsvarighet inom vetenskaplig praktik eller i forskningspolitiska sammanhang (Parker & Crona 2012: 262-289; Halffman & Radder 2015: 165-187; Lekka-Kowalik 2022: 139-158; Gläser et al. 2022). Denna studie är ett försök att överbrygga denna uppdelning och analysera konsekvenserna av att konkurrens och samverkan förekommer ymnigt och används som det verkar nästa rituellt, utan principiella resonemang.

Studien handlar om ett historiskt skeende som inbegrep beslutsfattande om och möjligheter till konkurrens och samarbete i flera sammanbundna målstyrda processer som ledde fram till skapandet av (1) Hagastaden, en ny stadsdel på gränsen mellan Stockholm och Solna; (2) Nya Karolinska Solna, ett högspecialiserat akutsjukhus i Hagastaden; (3) en ny vårdorganisation i Stockholms läns landsting som kallas värdebaserad vård; (4) en nationell

3 Samlingsbeteckningen "new public management" innehåller många komponenter, varav en (förvaltningsintern) är en företagsliknande offentlig förvaltningsorganisation som kan bygga på mål- och resultatstyrning. En annan (förvaltningsextern) komponent är konkurrensutsatta offentliga verksamheter som sjukhusbyggen, se Ahlbäck Öberg & Widmalm 2016. Om införandet av mål- och resultatstyrning i Sverige på bekostnad av anslags- och regelstyrning, se Sundström 2003.

4 Sätt att karaktärisera en förändringsbenägen och samtidigt styrbar förvaltning presenteras i Sundström 2016.

forskningspolitisk satsning på bland annat livsvetenskaper i form av strategiska forskningsområden och (5) en medicinsk skandal, Macchiariniaffären. I dessa fall tillämpades både konkurrens och samverkan i ovanligt hög grad för att uppnå målsättningar (Sundström, Qvist & Grafström 2021). Kanske har det att göra med att i alla fall de fyra första processerna involverade mycket stora värden, tiotals miljarder kronor. Macchiariniaffären kan sägas ha handlat om liknande belopp, med tanke på framtida möjligheter att transplantera konstgjorda organ snarare än donerade, men det var något som i så fall låg mycket långt fram i tiden.

Genom att välja ett skeende som berör flera processer kan jag undersöka användningen av konkurrens och samverkan med bredare utgångspunkter samtidigt som tidsperioden, platsen och aktörerna begränsas. Det handlade alltså om delvis överlappande sammanhang. Macchiariniaffären kan inte förstås utan insikter i de diskussioner om konkurrens och samverkan som fördes inom svensk forskningspolitik från sekelskiftet 2000, diskussioner som innebar att stora nationella satsningar på livsvetenskaper placerades i Stockholm-Uppsala till följd av konkurrens och samverkan. I Stockholm fanns idéer om att organisera vården så att den lättare skulle kunna konkurrensutsättas, en förutsättning för Nya Karolinska Solna som i sin tur krävde större samverkan mellan olika vårdgivare. Förutsättningarna för allt detta stärktes av samverkan mellan å ena sidan Stockholms lärosäten och å andra sidan Stockholms stad och Solna stad kring skapandet av Hagastaden, som skulle öka båda städernas konkurrensförmåga.

Det är inte någon tillfällighet att allt detta skedde i just Stockholm. Både landstinget och staden präglades av borgerliga ideal om marknadskrafternas förmåga att effektivisera olika slags processer. I landstinget var finanslandstingsrådet moderat mellan 2006 och 2019. I staden hade finansborgarrådet samma partifärg mellan 2006 och 2014. Samtidigt var landstinget och staden störst i Sverige med betydligt bättre möjligheter att genomdriva stora projekt på egen hand än i många andra delar av landet.

Men det är något märkligt med att det i detta processkonglomerat var just konkurrens och samverkan som hela tiden återkom som organisatoriska ideal när det gällde att uppnå mål så effektivt som möjligt, något som har analyserats och diskuterats utförligt med Max Weber som den mest tongivande tänkaren (Weber 1922). Hans idéer om byråkratier som bland annat lutade sig mot regler möjliggjorde i alla fall idealt sett målstyrda processer som byggde på förutsägbarhet.

Tvärtom är det med konkurrens och samverkan: de bör göra det svårt att styra mot förutbestämda mål, utom i vissa idealfall som en perfekt marknad eller en spelsituation som bygger på sannolikheter. En konkurrens värd namnet förutsätter att vinnaren inte är bestämd på förhand – i alla fall inte teoretiskt – vilket ställer mycket stora krav på precis och tydligt formulerade mål. Och

i samverkan måste parterna på ett eller annat sätt anpassa sig till varandras önsknings, med följden att målen riskerar att förskjutas eller omformuleras.<sup>5</sup> I fallen här var det ändå konkurrens och samverkan, inte byråkrati eller andra alternativ, som hela tiden återopades när konkreta resultat skulle nås. Att de två organisatoriska idealen tillämpades i så stor omfattning och utan principiella resonemang om när det ena eller andra hade varit att föredra tycks ha skapat oklarheter och sammanblandningar. Förmodligen hade principdiskussioner om konkurrens och samverkan skapat bättre förutsättningar för effektivare processtyrning.

## Hagastaden

Den process som ledde till Hagastaden och Nya Karolinska Solna inleddes på 1990-talet. Då upphörde godstrafiken till Norra Station i norra Stockholm och politiska beslut kunde fattas om att bygga Norra länken för biltrafik mellan Norrtull och Värtahamnen (sträckan Karlberg-Norrtull färdigställdes redan i början av decenniet).

En utgångspunkt för Hagastaden var att omfördelningspolitik ideologiskt inte längre var den främsta utgångspunkten för regional samhällsplanering, som den hade varit när Huddinge sjukhus 1961 förlades söder om Stockholm som en motvikt mot koncentrationen norröver för vård och medicinsk forskning vid Karolinska. Mot slutet av 1900-talet blev istället det dominerande synsättet att regioner konkurrerade med varandra och att regional samhällsplanering skulle syfta till att öka konkurrenskraften. Målet var utveckling och tillväxt, snarare än omfördelning och behovstillfredsställelse (Smas 2020: 16; Qvist & Smas 2021).

Under samma tid blev det populärt bland myndigheter och organisationer att försöka främja ekonomisk tillväxt genom att etablera så kallade innovationskluster samt nationella och regionala innovationssystem utifrån föreställningar om samverkan mellan staten, näringslivet och forskarsamhället. En grundläggande tanke var att geografisk närhet mellan olika kreativa sammanhang, som företag och universitet, skapade bättre förutsättningar för innovationer och tillväxt (Feldman 1994; Feldman & Kogler 2010).

Den lokala stadsplaneringen, som ofta handlar om att konkret geografiskt och fysiskt planera bebyggelse, infrastruktur och funktion, påverkades också. I storstadsregioner ledde resonemangen främst till försök att främja en urban entreprenörspolitik. För att i denna anda stödja forskning och högre utbildning i Stockholmsområdet skapade Stockholms universitet, Karolinska Institutet, Kungliga Tekniska Högskolan, Handelshögskolan i Stockholm

5 Ett klassiskt resonemang om konkurrens och samarbete, beroende och kontroll, finns i Thompson 2003: 36-38.

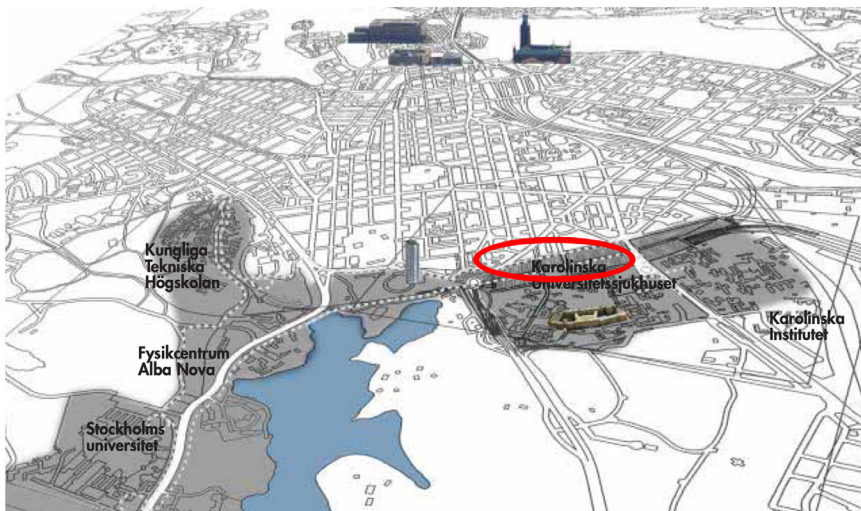


Fig. 1. Stockholm från norr. Det gråmarkerade området visar hur Stockholms universitet och Kungl. Tekniska Högskolan med Fysikum, Karolinska Universitetssjukhuset samt Karolinska Institutet lanserades som Vetenskapsstaden- "Europas tätaste kluster av FoU-relaterad verksamhet". Den röda ellipsen visar var Hagastaden planerades (utan författare 2005: 12).

samt tre privata stiftelser 1990 stiftelsen Vetenskapsstaden. Syftet var att områdena kring de fyra lärosätena skulle utvecklas för forskningsverksamhet (Hallencrutz & Lundequist 2006). Initiativet togs inte minst för att försöka utnyttja de möjligheter som skapats sedan slutet av 1980-talet, då flera olika planer på stadsutveckling hade diskuterats, bland annat Hagastaden i norra Stockholm. Lågkonjunkturen i början av 1990-talet medförde dock att flera av projekten lades ner. Istället inrättade regeringen Kungliga nationalstadsparken 1995.

Kring sekelskiftet 2000 riktade olika intressenter på nytt uppmärksamheten mot Norra Stationsområdet på gränsen mellan Stockholms stad och Solna stad i och med att det fanns planer på att täcka över den trafikled, Norra länken, som man avsåg att bygga där (Swanson 2012: 13-22). Samtidigt började företrädare för Karolinska Institutet arbeta för konceptet Stockholm Bio Science Park. Flera var engagerade i det projektet, inte minst stiftelsen Vetenskapsstaden som åter såg möjligheter att bygga samman universitet och högskolor i norra Stockholm parallellt med att den fick ekonomiska bidrag från Stockholms stad och Stockholms läns landsting (Öhrming 2017: 37-38; Johannesson & Qvist 2019: 16).

I oktober 2003 utvidgades bygg- och fastighetsprojektet till ett regionalt tillväxtprojekt. En styrgrupp skapades med företrädare för Stockholm, Solna, markägarna SJ och Jernhusen, Stockholms läns landsting och Karolinska Institutet. I verksamhetsplanen 2005 konstaterade projektledningen:



I mötet mellan innerstaden och Nationalstadsparken finns idag 6 000 forskare och 50 000 studenter. Samverkan mellan olika universitet och institutioner har inletts men i stort fungerar området idag som ett antal enklaver. Här finns en betydande potential för samverkan och för att skapa nya, neutrala arenor för tvärvetenskaplig forskning och utveckling. En utveckling av en ny stadsdel kring Norra Station ger nya dimensioner åt Vetenskapsstaden [...]. Den nya stadsdelen kring Norra Station kan erbjuda nya arenor för samverkan och en urban miljö som attraherar människor och företag (Swanson 2012: 96).

Här blev det tydligt att den blivande stadsdelen Hagastaden skulle öka sin konkurrenskraft gentemot externa områden, utanför Stockholm, genom intern samverkan mellan huvudstadens lärosäten samt Stockholm och Solna. I just detta avseende skulle alltså konkurrens och samverkan gälla olika relationer. Konkurrens beskrevs som det ideala förhållandet till externa aktörer, exempelvis andra regionala utvecklingsprojekt. Samtidigt var samverkan idealet för de interna relationerna mellan de aktörer som ingick i arbetet med Hagastaden.

Efter många turer kom trafikledsbygget vid Norra Stationsområdet igång 2007. Eftersom motortrafiklederna täcktes över fanns här utrymme att bygga en ny stadsdel, som några år senare fick namnet Hagastaden (Smas 2020: 27). Eftersom området ligger på gränsen mellan Stockholm och Solna måste politiker i flera kommuner engagera sig.

Planeringen av Nya Karolinska Solna och nybyggnationer för Karolinska Institutet präglades mycket av tankar om att området skulle utgöra ett nav för tillväxt enligt de föreställningar som fanns om en lämplig målbild för god regional planering. Representanter för Stockholms läns landsting, Solna stad, Stockholms stad, läkemedelsindustrin samt fyra universitet och högskolor i området presenterade 2007 en gemensam vision, där de bland annat slog fast att:

Läkemedel är en av de mest expansiva varugrupperna inom svensk export och svarar för drygt 20 procent av den totala svenska nettoexporten. För att Sverige ska kunna möta den ökande internationella konkurrensen om företag och forskning inom life science-området behövs kraftfulla satsningar på de platser, där förutsättningarna är de allra bästa. Stockholm-Mälardalenregionen har ett starkt utgångsläge. Här finns världsledande akademisk forskning, framstående universitetssjukhus och en stor närvaro av läkemedelsindustri (utan författare 2007: 3).



Uppenbarligen hade medicinsk forskning och livsvetenskaper blivit den allt överskuggande inriktningen i arbetet med Hagastaden. Det hängde samman med att Karolinska Universitetssjukhuset och Karolinska Institutet låg närmast den planerade stadsdelen. Att planer på ett helt nytt akutsjukhus på området började ta form bidrog också.

Efter hand visade det sig att de ursprungliga planerna på att Hagastaden skulle bli en blandad stadsdel med forskning, företagsverksamhet och boende tillsammans med det nya akutsjukhuset Nya Karolinska Solna inte riktigt höll streck. I de olika planer som såg dagens ljus mellan 2005 och 2008 skildes verksamheterna åt alltmer och Stockholms stad planerade parallellt Hagastaden för 5 000 bostäder utan någon forskningsverksamhet (Swanson 2012: 105-110).

En faktor som komplicerade processen att få till stånd en blandad stadsdel var att Stockholm och Solna skulle samverka, men samtidigt var konkurrenter. Exempelvis byggdes i Solna en ny nationalarena för fotboll och en stadsdel med affärer, hotell, kontor och bostäder, den så kallade Arenastaden med köpcentret Mall of Scandinavia. Parallellt uppfördes i södra Stockholm ett liknande område, Globen City, med en fotbollsstadion och inomhusarenan Globen omgiven av affärer, hotell, kontor och bostäder (Smas 2020: 32-33). Det är en utmaning att konkurrera om vissa saker och samarbeta om andra – även om det förstås inte är omöjligt.

Exemplet Hagastaden visar hur begreppen konkurrens och samverkan kunde användas i stadsplaneringssammanhang kring 2010. Här låg begreppens kraft i en uppdelning mellan att samverka internt för att kunna konkurrera med andra regioner om etablering av forskning och läkemedelsindustri. Processen var inte rätlinjig, men präglades av olika intressenters strävanden vilket bidrog till att visionerna förändrades. Genomgående var dock användningen av samverkansbegreppet för att mobilisera konkurrenskraft gentemot andra regioner.

## Nya Karolinska Solna

I slutet av 1990-talet behövde Karolinska Universitetssjukhuset renoveras, och i samband med det hävdade några intressenter, som Karolinska Institutet, att sjukhusets själva utformning, med paviljonger utspridda på sjukhusområdet, hämmade samverkan mellan olika medicinska inriktningar (Qvist & Smas 2021: 71-72). En lösning som föreslogs var att bygga ett helt nytt sjukhus. Arbetet med Nya Karolinska Solna (NKS) initierades politiskt i det borgerligt ledda Stockholms läns landsting 2001.

Banden mellan Karolinska Institutet och Karolinska Universitetssjukhuset har alltid varit mycket täta. Flera läkare och forskare ha varit anställda vid båda, och institutets utbildningar har varit beroende av tillgång till sjukhusets kliniska verksamhet. Rent geografiskt låg de bredvid varandra, i norra Stockholm såväl

som i Huddinge någon dryg mil söder om staden, där även Södertörns högskola samt Kungliga Tekniska Högskolans Campus Flemingsberg fanns in närheten.<sup>6</sup> Men organisatoriskt var de två olika verksamheter med olika huvudmän. Staten ansvarade för institutets forskning och Stockholms läns landsting ansvarade för sjukhusets vård även om landstinget också tillhandahöll forskningsresurser i form av lokaler, tjänster och infrastruktur.

Karolinska Institutets ledning var positiva till tankarna på ett nytt akutsjukhus, som passade väl ihop med konceptet Stockholm Bio Science Park och Hagastaden. Andra inom organisationen insåg dock efter hand att den verksamhet som planerades inte var optimal för den kliniska forskningen, i synnerhet när tankarna om ett mer specialiserat sjukhus tog form. Vård för de stora folksjukdomarna skulle i ökad utsträckning hanteras av andra sjukhus i Stockholm, alltså på ganska långt avstånd från Karolinska Institutet (Öhrming 2017: 114-120 & 140-142). Detsamma skulle gälla de kliniska delarna av Karolinska Institutets utbildningar, som dessutom var en viktig inkomstkälla för verksamheten.

Att bygga ett helt nytt akutsjukhus tycktes ändå fortfarande vara ett rimligt alternativ när en utredning 2000 visade att en renovering skulle kosta sju miljarder kronor och ta mellan tio och tolv år att genomföra. Två utredningar 2002 och 2003–2004 presenterade ett nytt sjukhus för specialistvård som ett alternativ. Den nya byggnaden skulle placeras i anslutning till det befintliga Karolinska Universitetssjukhuset och den planerade Hagastaden och skulle inte bli mycket dyrare än en renovering. En parallell utredning som landade i renoveringsförslaget tonades samtidigt ner inom förvaltningen (Qvist & Smas 2021: 73-76; Larsson & Sundström 2021).<sup>7</sup> Men byggkostnaderna, som beräknades till 5,3 miljarder kronor 2002, kom stegvis att höjas, till 6,5 miljarder år 2004 och 8,4 miljarder kronor 2008. Samma år beslutade Stockholms landstingsfullmäktige om ett investeringstak på 14,1 miljarder kronor – som dock inte längre gällde teknisk utrustning. Med den inräknad beräknades byggkostnaderna 2015 till cirka 26 miljarder kronor, en summa som gjorde NKS till världens dyraste sjukhus och gav det en plats på topp tjugo-listan över världens dyraste byggnader alla kategorier (Ennart & Mellgren 2016: 78-95, 163-176; utan författare 2023).

Det som drev upp kostnaderna för de 550 vårdplatserna var att de skulle finnas tillgängliga i enkelrum med den mest avancerade sjukvården för de allra mest problematiska sjukdomsfallen, i ett sjukhus byggt för full flexibilitet och lång livslängd på ett område som krävde omfattande markarbeten. Antalet sängar utökades senare till 715, vilket fortfarande var 180 färre än på det gamla

6 Karolinska Universitetssjukhuset i Solna och Huddinge var resultatet av en sammanslagning 2004 mellan Karolinska sjukhuset och Huddinge sjukhus, se Choi 2011.

7 I intervjuuppgifter nämns beloppen 10 och 14 miljarder kronor för renovering, se Larsson & Sundström 2020: 24, 26.



Fig. 2. NKS invigdes i december 2017. Här syns det från söder med Elite Hotel Carolina Tower i förgrunden. Det gamla universitetssjukhuset syns uppe till höger i bilden (utan författare 2022).

Karolinska Universitetssjukhuset. Samtidigt innebar det nya sjukhuset ett ökat personalbehov, i synnerhet av specialister som det redan var brist på i Stockholm (Ennart & Mellgren 2016: 40-50). Ändå rådde politiskt samförstånd kring behovet av ett nytt sjukhus snarare än renovering av det gamla både före och efter valet 2006, då de borgerliga partierna fick en klar majoritet i landstingsfullmäktige.

Den stora stöttestenen var aldrig bygget i sig. I den frågan fanns en politisk samsyn över blockgränserna, i synnerhet efter utredningarna 2002 och 2003-2004. Det som splittrade blocken var hur nybygget skulle organiseras. Traditionellt har landstingets byggnader uppförts av dess fastighetsbolag Locum, som bildades 1991. I fallet med NKS hade det borgerliga blocket redan från 2001 argumenterat för alternativet att göra en upphandling bland konkurrerande byggbolag för att få ett så lågt pris som möjligt (Larsson & Sundström 2020: 24).

Den organisationsmodell som de borgerliga förespråkade gick under beteckningen "offentlig-privat samverkan" och innebar att byggherren gentemot den offentliga beställaren förband sig att förutom att bygga sjukhuset även stå för driften med underhåll och service samt räntor och amorteringar under de första 25 åren. Fördelen med ett sådant avtal var att byggkostnaderna och de framtida kostnaderna för sjukhusdriften blev kända (Folcker Aschan 2010b; Ennart & Mellgren 2016: 29-32). En nackdel var att sjukhusbygget riskerade att bli dyrare än nödvändigt eftersom finansieringen skulle skötas av de privata bolag som fick uppdraget, trots att Stockholms läns landsting, tack vare rätten att beskatta sin befolkning, kunde förväntas ha betydligt bättre kreditbetyg och därmed möjligheter att få låna pengar till lägre ränta.

Landstingsledningen försvarade sig mot kritiken med att avtalet garanterade att sjukhuset blev klart i tid eftersom eventuella förseningskostnader och fördyringar skulle drabba en privat byggherre, inte landstinget som de annars hade gjort.

Så länge en röd-grön koalition ledde landstinget 2002–2006 fanns en majoritet mot offentlig-privat samverkan. Men när det borgerliga blocket vann landstingsvalet i Stockholm 2006 ändrades förutsättningarna. På hösten 2007 och våren 2008 utredde två konsultfirmor frågan om att bygga ett nytt sjukhus genom offentlig-privat samverkan, något som samtidigt låg i den ena konsultfirmans intresse (Ennart & Mellgren 2016; Yngfalk & Junker 2019: 14–21; Yngfalk, Junker & Furusten 2021). En sådan lösning krävde stabilitet och en bred politisk uppgörelse. I april 2008 fattade Stockholms läns landstingsfullmäktige ett beslut om att bygga ett nytt universitetssjukhus; endast miljöpartisterna hade avvikande synpunkter. Drygt två månader senare fattade landstinget ett majoritetsbeslut om att sjukhuset skulle byggas genom offentlig-privat samverkan (Larsson & Sundström 2020: 36).

Under perioden mellan de två besluten, från början av april till mitten av juni 2008, polariserades frågan om hur sjukhusbygget skulle genomföras mellan de två politiska blocken. I maj 2008 samlade det moderata finanslandstingsrådet gruppledarna för de politiska partierna för att åstadkomma en politisk uppgörelse. Enligt den borgerliga majoriteten syftade mötet bara till att stämma av de olika partiernas positioner i frågan. Den röd-gröna oppositionen hävdade istället att mötet resulterade i en överenskommelse om att hitta en blocköverskridande lösning, som de dessutom hävdade utgick från skulle vara en traditionell samverkansentreprenad med landstinget som byggherre eftersom Socialdemokraterna, som ledde oppositionen, inte hade några andra alternativ för ögonen. När den borgerliga landstingsledningen någon vecka efter mötet meddelade att NKS skulle byggas i offentlig-privat samverkan kände sig oppositionen överkörd. Det som bara någon månad tidigare hade sett ut som en politisk uppgörelse om bygget hade helt brutit samman. Misstron mot den borgerliga majoriteten stegrades ytterligare när den gick vidare med planerna och landstinget i juni 2008 beslutade om en offentlig-privat samverkan för NKS (Ennart & Mellgren 2016: 278–292; Larsson & Sundström 2020: 39–41; Stockholms läns landsting 2008).

Att upphandlingen av sjukhusbygget skulle leda till konkurrens framhölls ofta i olika sammanhang för att legitimera användningen av offentlig-privat samverkan (Yngfalk & Junker 2019: 7, 26–27). Ett viktigt verktyg för att skapa konkurrens var den så kallade NKS-förvaltningen, en organisation för planering och genomförande med 30 heltidsanställda och så småningom också ett stort antal på deltid. Förvaltningen arbetade från april 2008 till slutet av 2011, då den lades ned. I oktober 2008 arrangerade den en ”marknadsdag” för branschfolk på Arlanda, en tilldragelse som de hade annonserat brett om i internationell

och nordisk affärspress (Öhrming 2017: 47-56). Cirka 250 personer från ett hundratal organisationer samlades där för att lära sig mer om innehållet i NKS-projektet – trots att en global finanskris av historiska proportioner utvecklats bara veckor tidigare. En av de ansvariga för upphandlingsprocessen hävdade: ”Det vi hoppas på är att få in utländsk konkurrens [...], det tror vi är jätteviktigt för att få ett bra pris helt enkelt, att vi får en hård och rejäl konkurrens.” (Yngfalk & Junker 2019: 26).

Lite märkligt kan det tyckas, att representanter för Socialdemokraterna deltog i marknadsdagen på Arlanda trots sina invändningar mot beslutet om offentlig-privat samverkan bara fyra månader tidigare. Skälet var att de ansåg att det var viktigt att visa upp enighet för att kunna få in så många anbud som möjligt (Larsson & Sundström 2021: 184). Ändå stod det under våren 2009 klart att det endast fanns ett anbud och alltså ingen konkurrens alls (Yngfalk & Furusten 2021).

Den politiska polariseringen blev total i frågan om NKS i maj 2010 när landstinget beslutade om ett avtal med byggbolaget Skanska och den brittiska investeringsgruppen Innisfree om bygget samt drift och skötsel av sjukhuset under 25 år trots att de var de enda anbudsgivarna, något som stred mot beslutet om offentlig-privat samverkan i juni 2008. Att uppdraget inte hade lockat fler anbudsgivare berodde delvis på finanskrisen, som särskilt drabbade fastighetsbranschen, delvis på projektets storlek och speciella karaktär, som gjorde det nära nog omöjligt för de flesta byggbolag att lämna trovärdiga anbud. (Ennart & Mellgren 2016: 78-99; Öhrming 2017: 47). När upphandlingsprocessen inte stoppades trots att det bara fanns en anbudsgivare, anlätade NKS-förvaltningen 2010 en konsult som var specialiserad på att utvärdera byggkostnader. Ett referensobjekt som kallades Forum Karolinska, ritat av White Arkitekter och vinnare av en arkitekttävling för den nya sjukhusbyggnaden mellan november 2005 och april 2006, användes som en ”spökanbudsgivare” i förhandlingarna med Skanska och Innisfree (Yngfalk & Furusten 2021: 161-163). Beroende på vem man frågade beräknades kostnaderna för avtalet mellan Stockholms läns landsting, Skanska och Innisfree om bygget av NKS till 60 miljarder eller 69 miljarder kronor. Då ingick alla kostnader förutom själva sjukvården.

Dagspressen frossade i den efterföljande svartmålningen mellan de politiska partierna. Den socialdemokratiska oppositionen kallade avtalet en ”privat blåsnings av det offentliga”, eftersom det innebar en fördyring. Den moderata landstingsledningen försvarade sig med att det snarare var ”en vinna-vinna-lösning” (Tottmar 2010: 10).

Avtalet hade alltså godkänts genom ett majoritetsbeslut i maj 2010 i ett kärvt politiskt klimat. Det hindrade dock inte att frågan togs upp igen när Socialdemokraternas nya gruppleddare, som hade kunskap om finansieringen av större byggprojekt kunde visa att avtalet var onödigt dyrt

(Larsson & Sundström 2020: 46-48). Om landstinget förskotterade en stor del av betalningen kunde så mycket som sju till åtta miljarder kronor sparas. Vid ett möte med landstingsfullmäktige i juni 2010 beslutades om denna finansieringslösning. Den borgerliga majoriteten krävde enhällighet, vilket de också fick. I den meningen kan det sägas att det politiska läget blivit något mer samarbetsinriktat, i alla fall formellt.

I efterhand har beslutet att bygga NKS med hjälp av offentlig-privat samverkan konstaterats kunna leda till färre planerade sjukhusbesök, färre akutbesök och färre vårdnätter. Detta samtidigt som Stockholms befolkning beräknas öka med 25 000 innevånare per år. En mer sofistikerad kritik riktade in sig på byggprocessen och menade att planeringen hade varit bakväänd: istället för att inventera och analysera framtidens vårdbehov för att sedan göra en funktionsutredning, få reda på vilka krav som måste uppfyllas och beställa byggnader som motsvarade dessa krav hade landstinget tvärtom börjat med att beställa ett nytt sjukhus. För att kunna uppfylla framtidens vårdbehov behövde det vara så flexibelt som möjligt, något som resulterade i mycket höga byggkostnader – som ändå inte helt motverkade ytterligare kostnader för ändringar sent i byggprocessen (Öhrming 2017: 140-142). Det kan finnas flera skäl till denna omvända process, men det är svårt att frigöra sig från tanken att en anledning kan ha varit att en borgerlig majoritet av ideologiska skäl prioriterade ett flaggskeppsavtal om offentlig-privat samverkan när de hade majoritet i landstingsfullmäktige.<sup>8</sup>

I diskussionen om konkurrens och samverkan är det värt att notera att båda idealen för målstyrda processer spelade avgörande roller i bygget av NKS. Konkurrenterna skulle råda i upphandlingen mellan externa anbudsgivare, som förmodades vara privata byggföretag och investerare, och sedan skulle samverkan råda mellan beställaren, Stockholms läns landsting, och de som stod bakom det vinnande anbudet. De politiska motsättningarna var en konsekvens dels av olika synsätt på konkurrenssituationens välgörande verkan, dels av att processen upprätthölls även när konkurrensen uteblev i och med att endast ett anbud hade lämnats in. Men inte ens då blev samverkan mellan Stockholms läns landsting och ytterligare potentiella entreprenörer aktuell för den politiska majoriteten. Istället upprätthölls idén om konkurrens med hjälp av referensobjektet Forum Karolinska.

8 Mellan 2006 och 2014 styrdes Stockholms läns landsting av en allians av fyra borgerliga partier trots att Moderaterna, Liberalerna och Kristdemokraterna tillsammans hade egen majoritet med 80 mandat av 149 mellan 2006 och 2010 samt med 79 mandat 2010-2014.



## Värdebaserad vård

För att vårdbehovet skulle kunna tillgodoses på NKS trots färre vårdplatser och större befolkning planerades en ny, effektivare organisationsform inom landstinget: "värdebaserad vård". Även de höjda sjukvårdskostnaderna och en åldrande befolkning var skäl att effektivisera vården. Karolinska Universitetssjukhuset gick längst i implementeringen av värdebaserad vård, men modellen prövades också på Sahlgrenska Universitetssjukhuset i Göteborg och på Akademiska sjukhuset i Uppsala (Krohwinkel, Mannerheim, Rognes & Larsson 2019: 54-87).

Fram till 2011 hade NKS-förvaltningen haft i uppdrag att se till att Nya Karolinska Solna blev ett högspecialiserat akutsjukhus, men vad det i praktiken skulle innebära definierades inte klart och tydligt och vårdinnehållet framstod länge som diffust. Anklagelser fanns om att NKS-förvaltningen hade ett internationellt perspektiv på vad som borde utvecklas vid Nya Karolinska Solna, snarare än att se till hur sjukhuset skulle anpassas till de regionala vårdbehoven (Grafström & Andersson 2019: 16-21). Samtidigt upplevde en del att NKS-förvaltningen isolerade sig och arbetade på egen hand utan att förankra sina idéer (Öhrming 2017: 56).

NKS-förvaltningen arbetade tidigt med modellen värdebaserad vård (Folcker Aschan 2010a). Den bygger på löpandeband-principer, en strömlinjeformad produktion med vårdspecialisering inom olika sjukdomsområden för att uppnå skaleffekter och effektivare vård. Modellen lanserades i mitten av 1990-talet av Harvardekonomen Michael Porter och konsultföretaget Boston Consulting Group började så småningom arbeta för att införa den.<sup>9</sup>

Traditionellt organiseras vård i kliniker som organiseras efter olika medicinska specialiseringar. Tanken med värdebaserad vård är att organisera vården efter patientbehoven i integrerade vårdenheter samt att olika specialiserade vårdinrättningar tydligt ska kopplas ihop om det inte är möjligt att samlokalisera dem, något som gör det möjligt att mäta och jämföra hälsoutfall och kostnader för patienter på olika vårdenheter. Till det kommer att vården ska ersättas för hela insatsen och inte för varje enskild insats. Möjligheterna till jämförelser innebär att verksamheter som visar sig bäst på att skapa vårdkvalitet till lägre kostnad ska tillåtas att expandera på bekostnad av de som är sämre. Det handlar sammantaget om att skapa bättre förutsättningar för konkurrens mellan vårdgivare på en marknad (Meijling 2018: 7-10).

Konkret innebar detta att de traditionella klinikerna lades ner och diagnosflöden infördes. På Karolinska Universitetssjukhuset ersattes 61 kliniker med hundratals diagnosflöden, till exempel hjärtsvikt, medfödda hjärtfel och aortaklaff. Dessa grupperades i sin tur i diagnosteman som skulle "äska resurser", exempelvis röntgenundersökningar och operation. Tanken

9 En historisk beskrivning av marknadstänkandet inom svensk sjukvård finns i Meijling 2020: 109-224.

var att resultaten och patientnöjdheten inom varje diagnosflöde skulle divideras med kostnaderna och ge ett värde som kunde jämföras mellan olika vårdgivare, privata såväl som offentliga. Ju bättre resultat och ju lägre kostnad, desto högre värde (Gustafsson & Röstlund 2019: 149–210). Denna utpräglade marknadsmodell krävde att omfattande data om vårdresultat och vårdens kvalitet samlades in och hanterades.

För att modellen skulle kunna fungera behövdes större samverkan mellan olika vårdgivare inom landstinget. Begreppet som fångade detta var ”nätverkssjukvård”. Samverkan mellan exempelvis vårdcentraler och specialistvård måste öka, digitala vårdtjänster måste utvecklas och regionens övriga sjukhus måste byggas ut och moderniseras. Statsvetarna Catrin Andersson och Martin Qvist har konstaterat att fokus på samverkan mellan vårdgivare så småningom försköts till att mer handla om den interna organisationen av Nya Karolinska Solna (Andersson & Qvist 2021).

Införandet av värdebaserad vård fick stöd i ledningen för Karolinska Universitetssjukhuset. Hösten 2013 tillsattes en ny styrelseordförande, Per Båtelson, som vid tillträdet hade ett antal styrelseuppdrag i bioteknik- och vårdföretag, av vilka han dock lämnade några så småningom. Ett uppdrag som han behöll var det som styrelseordförande för och delägare i företaget Ivbar AB (Institute for Value-based Reimbursement), som bildats av en doktorand och några forskare på Karolinska Institutet 2012 med syftet att utveckla ersättningssystem baserade på vårddata. Året efter, alltså 2013, fick Ivbar i uppdrag av Socialdepartementet att för 15 miljoner kronor per år leda projektet ”Nationell samverkan för värdebaserad ersättning och uppföljning i hälso- och sjukvården” (Sveus) som skulle skapa en digital plattform där svenska patientdata kunde delas och jämföras. Där skulle information från patientjournaler samlas in för att man skulle kunna bedöma vårdresultat, samtidigt som patientdata samkördes med upplysningar om socioekonomiska förhållanden från Statistiska centralbyrån och sjukskrivningar från Försäkringskassan. Från början var sju landsting anslutna till Sveus (Gustafsson & Röstlund 2018; Andersson & Grafström 2020: 33; Gustafsson & Röstlund 2019: 174).

Båtelson stannade bara ett drygt år som styrelseordförande för Karolinska Universitetssjukhuset. Han avgick efter avslöjanden om intressekonflikter som bottnade i olika företagsengagemang, varav Ivbar var ett (Gustafsson & Röstlund 2019: 190–193). Under Båtelsons tid som ordförande, i september 2014, hade i alla fall en ny produktionsdirektör anställts direkt från Boston Consulting Group. Denne ledde sedan en upphandling av konsulttjänster, som hans föregående arbetsgivare vann och som Karolinska Universitetssjukhuset kontrakterade i februari 2015 (Gustafsson & Röstlund 2019: 80–84). Då hade Båtelson efterträtts som styrelseordförande av Anders Ekblom, som fram till 2013 varit verkställande direktör för Astra Zeneca, ett företag som samarbetat med Boston Consulting Group om värdebaserad vård.



På andra sidan gatan, på Karolinska Institutet, var Martin Ingvar vicerektor från 2014 till maj 2017. Han hade 2006 grundat den icke-vinstdrivande, Bostonbaserade organisationen Ichom (International Consortium for Health Outcomes) tillsammans med Stefan Larsson, som var ansvarig för hälso- och sjukvårdssystem på Boston Consulting Group, och Michael Porter vid Harvard Business School (Gustafsson 2017b). Under sin tid som vicerektor var Ingvar styrelseledamot i Ichom, som tog fram standarder för indikatorer som kunde mäta vårdkvalitet och patientnöjdhet för internationella jämförelser. Enligt vissa uppgifter fick Ichom i likhet med Ivbar också tillgång till patientdata och uppgifter om vårdresultat som kunde utnyttjas för medicinsk forskning, något som var av högsta intresse inom läkemedelsbranschen. En kritisk röst på Karolinska Universitetssjukhuset kallade Ichom ”ett slags konsultfirma i förklädnad.” Liknande beskrivningar har kommit från bolagets anställda (Gustafsson 2017a; Gustafsson & Röstlund 2019: 168-169).

Ichoms verksamhet finansierades av patientföreningar, vårdorganisationer och myndigheter. I Sverige bidrog Västra Götalandsregionen och Sahlgrenska universitetssjukhuset liksom Stockholms läns landsting och Karolinska Institutet med cirka en miljon kronor var genom samarbetsavtal 2012-2016, som dessa svenska intressenter sade upp under våren och sommaren 2017 (Gustafsson & Röstlund 2019: 173-178; Gustafsson 2017b; Gustafsson 2017c). En stor del av bidragen bestod i arbetet med att ta fram standardiserade och evidensbaserade mått på vårdkvalitet som kunde användas inom värdebaserad vård. Att just Sverige var ett lämpligt land för att samla data av detta slag berodde på att här finns kvalitetsregister som är omfattande och tillförlitliga (Gustafsson & Röstlund 2019: 149-157, 161-162, 206-209). När OECD 2017 presenterade en avsiktsförklaring om att samverka med Ichom för att utveckla standarder för hantering av patientdata hade dock intresset i Sverige svalnat, delvis som en följd av de uppmärksammade personkopplingarna mellan Karolinska Universitetssjukhuset, Karolinska Institutet och olika privata företag som samverkade om värdebaserad vård (Krohwinkel, Mannerheim, Rognes & Larsson 2019: 119-121). Formellt handlade det dock om att svenska bestämmelser om hantering av journaler och patientdata var svåra att förena med internationella samarbeten (Gustafsson & Röstlund 2019: 180-211; Röstlund & Gustafsson 2019; Socialdepartementet 2018; SOU 2018:36; prop. 2017/18:298; Socialstyrelsen 2018; JO 2019).

Ingvar gick ändå inte lottlös ur sitt engagemang. Som ett led i arbetet med värdebaserad vård sjösatte Karolinska Institutet och Stockholms läns landsting Program 4D (D som i diagnos) under fem år från 2012 med Ingvar som ordförande för styrgruppen. Syftet var att utveckla generaliserbara modeller för prevention, diagnos, behandling och uppföljning för fyra vanliga folksjukdomar: ledgångsreumatism, bröstcancer, typ 2-diabetes samt hjärtsvikt. Varje patient som vårdades för någon av dessa sjukdomar genererade stora

mängder data i form av exempelvis provsvar, journaler, kostnader och sin egen rapportering. Tanken var att ett bättre informationssystem skulle kunna länka samman och effektivisera vård, forskning och industri. Genom att Program 4D samverkade med Sveus och Ichom skulle modellerna dessutom kunna användas nationellt och internationellt (utan författare 2015).

Program 4D finansierades från 2013 med 133 miljoner kronor av Karolinska Institutet och Stockholms läns landsting och hade även anslag från Vinnova. En del av medlen gick till att utveckla en it-plattform som skulle föra ihop information från olika källor och göra den tillgänglig för patienter och forskare. Plattformen utvecklades sedan vidare av Ingvar, som lånade ut den reviderade versionen till ett av delprojekten inom Program 4D. I början av 2017 lyftes dock it-plattformen ut ur programmet och såldes vidare av Ingvar och programmets it-leverantör för 2 miljoner kronor och 100 000 aktier i köparbolaget (värderade till drygt 4 miljoner kronor, Gustafsson & Röstlund 2019: 198-201). När försäljningen kom till allmän kännedom på våren 2017 och en internrevision konstaterat att Ingvar agerat oaktsamt avgick han som vice rektor.

Vid det laget hade det redan börjat visa sig, det som patientföreningar befarat så tidigt som i april 2010: patienter med flera olika diagnoser, framför allt äldre, hamnade mellan stolarna när värdebaserad vård började implementeras i Stockholms läns landsting (Ettarp et al. 2010). Dessutom drabbades läkarutbildningen eftersom det blev ont om lämpliga praktikplatser (Gustafsson & Röstlund 2019: 140-145). Till detta kom omfattande utgifter för konsulttjänster i och med att den nya organisationen sjosattes samtidigt som verksamheten skulle flytta in i den nya sjukhusbyggnaden, som blivit färdig under tiden. Mellan åren 2010 och 2017 ska Karolinska Universitetssjukhuset ha köpt konsulttjänster för över en miljard kronor (Gustafsson 2017d; Gustafsson 2017e; Gustafsson & Röstlund 2019: 97).

Boston Consulting Group såg trots dessa omfattande avtal om konsulttjänster Nya Karolinska Solna i första hand som ett pilotprojekt. Faktiskt har forskare påpekat att NKS, som byggdes för full flexibilitet med en överdimensionerad stomme som gjorde det möjligt att bedriva olika vårdverksamheter i hela sjukhuset, var väl lämpat för värdebaserad vård med olika utförare för olika diagnosflöden. Det fanns alltså ett samband mellan den kostnadsdrivande utformningen av det nya sjukhuset och införandet av en ny vårdorganisation i landstinget (Meijling 2018: 18-24; Meijling 2020: 215-217).

Införandet av värdebaserad vård på Nya Karolinska Solna, med den höga specialiseringsgrad som planerades där, krävde betydligt större samverkan än tidigare mellan olika vårdgivare inom Stockholms läns landsting. Det var något av en grundbult. Samtidigt går det inte att blunda för att den amerikanska versionen av värdebaserad vård byggde på ett utpräglat konkurrenständande. En central aktör var Ichom, som hade uppgiften att skapa standarder för

hur olika vårdinsatser, både privata och offentliga, skulle kunna jämföras och därmed konkurrensutsättas. Den informationen som behövdes för att kunna genomföra värdebaserad vård var samtidigt hårdvaluta inom vård- och läkemedelsindustrin.

Initiativen som togs för att implementera värdebaserad vård på Karolinska ledde till en mängd situationer där konkurrens och samverkan premierades, i privat såväl som offentlig verksamhet. Många gånger ingick individer eller organisationer i flera intressesammanhang samtidigt eller i nätverk där konkurrens och samverkan blandades. Sammantaget grundades den värdebaserade vården i Stockholm på konkurrens och samverkan huller om buller utan att deras funktioner i olika målstyrda processer var tillräckligt tydliga. Förmodligen berodde det både på förbiseenden och medvetna val. En bättre sortering och ett större särskiljande av idéer och uppfattningar om konkurrens och samverkan hade nog minskat sammanblandningen. Med mer sofistikerade resonemang om när konkurrens eller samverkan var att föredra hade kanske en del av misslyckandena rent av kunnat undvikas.

## Strategiska forskningsområden

Hittills har det främst handlat om hur ideal och uppfattningar om konkurrens och samverkan påverkat målstyrda processer i kommuner och regioner, även om statliga Karolinska Institutet har figurerat både i och framför kulisserna. I och med att institutet var mycket forskningsintensivt (ungefär 75 procent av omsättningen gällde forskning och forskarutbildning) präglades dess verksamhet starkt av olika forskningspolitiska instrument där konkurrens och samverkan var synnerligen viktiga ledord. Inte minst gällde det för olika statligt initierade forskningspolitiska satsningar i kring 2010 för att finansiera den bästa forskningen nationellt.

Ofta är tanken att konkurrens mellan forskare och forskargrupper ska ge förutsättningar för högkvalitativ eller excellent forskning medan samverkan ska garantera att problem och resultat blir relevanta och användbara. Forskning bedrivs i konkurrens om resurser, tjänster, publikationer, citeringar, priser, patent, utvärderingsbetyg med mera. Framgångar i dessa sammanhang ses ofta som indikationer på kvalitet, vilket i sin tur kan leda till mer resurser (Merton 1968; Merton 1988). Inte sällan betraktas också samverkan som en indikation på forskningskvalitet, exempelvis genom beviljade patentansökningar eller nystartade företag, som inom den värdebaserade vården i Stockholm.

Karolinska Institutet visade sig vara mycket framgångsrika i konkurrens om medel i flera forskningspolitiska satsningar kring 2010 (Heckscher, Carlberg & Gahmberg 2016: 16-17). Inom exempelvis områdena molekylär bioteknik samt stamceller och regenerativ medicin lyckades institutet erhålla stora forskningsanslag, något som delvis byggde på kontinuerligt förbättrad

finansiering för biomedicinsk forskning. Vetenskapsrådets anslag inom området fördubblades mellan 2002 och 2006. Regionalt fick den vision om en biomedicinsk forskningsnod i norra Stockholm som drivits av bland annat Karolinska Institutet med konceptet Stockholm Bio Science Park en skjuts genom satsningen på strategiska forskningsområden i regeringen Reinfeldts första forskningsproposition 2008 (prop. 2008/09:50: 67-113). Satsningen innebar stöd till ett antal övergripande forskningsområden, främst inom medicin och livsvetenskaper samt teknik och klimat, och forskningsanslagen till lärosätena höjdes för att ge de utpekade forskningsområdena långsiktig bärighet och möjliggöra att flera forskargrupper involverades. Satsningen formulerades som ett uppdrag till universiteten att bygga upp forskning på högsta internationella nivå inom 24 strategiska forskningsområden. Det näst största av dessa var molekylär biovetenskap, som fick ett budgeterat tillskott om 190 miljoner kronor årligen.

Liknande forskningspolitiska insatser för att stödja starka forskningsmiljöer hade prövats tidigare – tankegången har funnits sedan åtminstone 1920-talet, då Rockefeller-stiftelsen hade som strategi att stärka de främsta forskningsmiljöerna ytterligare (Kohler 1991). I Sverige hade Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, lanserat ett antal kompetenscentra under 1990-talet, först inom materialteknik och senare inom miljöteknik, energi- och transportteknik, produktions- och materialteknik, bioteknik, informationsteknik och infrastrukturteknik (prop. 1992/93:170: 425-426). I början av 2000-talet utvecklade Stiftelsen för strategisk forskning den här typen av konkurrensutsatta anslag till forskningsmiljöer genom två utlysningar, en för forskningscentra inom livsvetenskaper och en inom mikroelektronik, med vardera sex beviljade ansökningar. Inom livsvetenskaperna var stödet för varje beviljad ansökan ungefär 10 miljoner kronor per år i upp till sex år från 2003 (Departementsstencil 2004:21: 29-34).

En av de sex forskargrupper som erhöll medel – i konkurrens med 106 andra – var ett strategiskt forskningscentrum för utvecklingsbiologi inom neuroområdet vid Karolinska Institutet (Hagberg 2004). Sammanlagt handlade det om knappt 80 miljoner kronor under sju år och därmed ett av de två största centra i den första utlysningen (Stiftelsen för strategisk forskning 2023).<sup>10</sup> Medlen från Stiftelsen för strategisk forskning riktades i samtliga fall till specifika universitetsmiljöer för att stärka svensk konkurrenskraft. En analys har dock visat att miljöerna huvudsakligen initierades av akademiska forskare och att andra intressenter som exempelvis läkemedelsföretag engagerades mer för att skänka legitimitet än för att skapa möjligheter till innovation och tillväxt (Benner 2005).

10 Ytterligare sju andra strategiska forskningscentra finansierades i den andra mellan 2006 och 2010, se Schilling 2007; DeIaco, Benner, Geschwind & Anaya-Carlsson 2009.

Satsningarna stöddes tidigt av en skrivelse till regeringen inför forskningspropositionen 2004 från Sveriges universitets- och högskoleförbund, Vinnova, Vetenskapsakademien, Ingenjörsvetenskapsakademien och de tre stora statliga forskningsfinansiärerna, där de efterfrågade en nationell forskningsstrategi. De påpekade att svensk forskning inte citerades lika mycket som tidigare och menade att det berodde på att forskningsresurserna fördelades på för många händer, vilket gjorde att de tunnades ut. Lösningen de föreslog var att utökade forskningsresurser borde fördelas i konkurrens till forskare, universitet och högskolor så att de hamnade i de bästa forskningsmiljöerna (Vetenskapsrådet et al. 2003). Forskningskvalitet skulle bedömas utifrån internationell konkurrenskraft, ett begrepp som enligt forskningspolitikforskaren Mats Benner hade förekommit länge i den ekonomiska debatten och nu "migrerat till forskningspolitiken" (Benner 2001: 327).

Tankegångarna lyftes fram av den socialdemokratiska regeringen året efter. I en departementsstencil om finansieringen av starka forskningsmiljöer nämndes att skrivelsen hade pekat "på behoven av omfattande nya resurser men också på en effektivisering av forskningsverksamheten bl.a. genom ökad konkurrens, samverkan samt koncentration av resurser" (Departementsstencil 2004:21: 30). Som en följd satsade regeringen på att finansiera redan starka forskningsmiljöer i likhet med Stiftelsen för strategisk forskning tidigare. Programmet kom så småningom att sjösättas av Vetenskapsrådet under namnet Linnéstödet. Efter två ansökningsrundor beviljades medel till sammanlagt 39 "Linnémiljöer" runt om i landet (Vetenskapsrådet 2020: 11). En av dessa var samma grupp vid Karolinska Institutet som redan fått stöd för ett strategiskt forskningscentrum 2003. Från 2006 erhöll de Linnéstöd om knappt 10 miljoner kronor per år i tio år för utvecklingsbiologi och regenerativ medicin och drygt en miljon kronor per år för ett forskarutbildningsprogram. Till dessa statliga stöd kom anslag från Knut och Alice Wallenbergs stiftelse om 100 miljoner kronor 2009. År 2012 hade centret 13 fast anställda forskare och lärare, 8 forskare med tillfälliga anställningar, 50 postdoktorforskare och 50 doktorander (Vetenskapsrådet 2012: 60-65).

Den borgerliga regeringens ännu större satsningar på strategiska forskningsområden i forskningspropositionen 2008 var alltså snarast en fortsättning på en socialdemokratisk forskningspolitik, om än rejält uppumpad. För att identifiera vilka övergripande strategiska områden som skulle finansieras utgick utbildningsdepartementet från forskningsstrategier som myndigheter, näringslivets organisationer och företag hade formulerat.

Regeringen konstaterade att många instanser redan investerade stort i just de områden som nämndes i de olika strategierna, inte minst inom Europeiska unionens ramprogram för forskning. Men de valde ändå inte att satsa på mer originella eller nischade inriktningar för att på så sätt stärka ovanligare problemområden med svagare finansiering. Istället skulle samverkan inom

etablerade områden skapa framgång: ”Om svensk forskning ska kunna bedrivas i den internationella forskningsfronten, bör stora satsningar på svenskt internationellt forskningsarbete göras inom dessa områden” (prop. 2008/09:50: 69). Till regeringens önsningar om internationellt samarbete kom förväntningar på ”samverkansprogram med näringslivet” (prop. 2008/09:50: 72). På så sätt kunde en annan viktig grund för satsningen på strategiska forskningsområden uppfyllas, nämligen ”näringslivets och samhällslivets stora behov av kvalificerad personal och tillgång till forskningskunskap i den internationella forskningsfronten” (prop. 2008/09:50: 69). Återigen var tanken på samverkan och samarbete i en konkurrenssituation bärande för de insatser som gjordes.

Efter en första utlysning på våren 2009 av ansökningar om de strategiska forskningsområden som identifierats av utbildningsdepartementet – fyra inom medicin och livsvetenskaper, åtta inom teknik samt åtta inom klimat, varav två dock handlade mer om tillväxt och politisk instabilitet än om klimatforskning – kom finansieringen igång 2010 (prop. 2008/09:50: 73-113). De sammanlagt 1,8 miljarder kronor som skulle satsas årligen från 2012, när programmet var fullt, räckte till 43 forskningsmiljöer som hade valts ut bland sammanlagt 112 ansökningar och låg vid elva olika universitet.<sup>11</sup> Trots de höga beloppen hade ansökningarna bedömts under stor tidspress (Vetenskapsrådet 2010: 9).

Inom området molekylär biovetenskap inkom nio ansökningar (Energimyndigheten 2009). Två stöd beviljades, varav det ena gick till en Stockholmsbaserad plattform på Karolinska Institutet, Kungliga Tekniska Högskolan och Stockholms universitet som kallades Science for Life Laboratory (SciLifeLab). Den hade uttryckligen nämnts i propositionen (Benner 2016). Det andra stödet inom det strategiska forskningsområdet molekylär biovetenskap, knappt hälften så stort, gick till Uppsala universitet. Fyra år senare, när det var dags för nästa forskningspolitiska proposition, hade forskningsgrupperna vid Uppsala universitet som finansierades av satsningen anslutit till SciLifeLab, med följderna att det konstituerades som ett nationellt forskningsinstitut och resurscentrum för storskalig biovetenskaplig forskning och med en statlig finansiering om drygt 400 miljoner kronor per år (SOU 2016/17:50: 127).

Inom området stamceller och regenerativ medicin inkom fyra ansökningar. Även här beviljades två stöd och Karolinska Institutet fick det större av dem, cirka 20 miljoner kronor per år 2010–2014. Det andra beviljades universiteten i Lund och Uppsala och koordinerades från Lund (Asplund 2016: 37; Carlsson,

11 Vid en sammanräkning 2014 hade satsningen bantats med cirka 15 procent. Samtidigt visade en utvärdering att finansieringen av de strategiska forskningsområdena endast till en femtedel bestod av statliga medel. Se Vetenskapsrådet 2015a: 51; Vetenskapsrådet, 2015b: 12. År 2016 bestod satsningen av 1,8 miljarder kronor per år, se SOU 2016/17:50: 60.

Eriksson & Hellstrand 2016; Wold 2016). Samma forskargrupp vid Karolinska institutet hade redan erhållit större anslag från Stiftelsen för strategisk forskning 2003–2008 och från Vetenskapsrådet i form av ett tioårigt Linnéstöd från 2006, så det var kanske inte så uppseendeväckande att den nu framgångsrikt kunde konkurrera om att få stöd. Molekylär bioteknik samt stamceller och regenerativ medicin var de två överlägset största strategiska forskningsområdena vid Karolinska Institutet.

Tack vare regeringens satsning på strategiska forskningsområden hade tre lärosäten i norra Stockholm i konkurrens vunnit medel för att bygga upp SciLifeLab. Enligt devisen ”framgång föder framgång” kunde SciLifeLab utvecklas till en bärande del av den livsvetenskapliga forskningsnod som hade varit visionen då Hagastaden och Nya Karolinska Solna planerades tio år tidigare. Stödet till den grupp vid Karolinska Institutet som redan erhållit hundratals miljoner kronor för forskning om stamceller och regenerativ medicin var också ett tydligt tecken på den konkurrenskraft som fanns där. Med det borde allt kanske ha varit frid och fröjd.

Men det finns en egenhet med konkurrensframgångar. På kort sikt ger de tillfredsställelse och uppskattning (vid sidan av en del avundsjuka). På lite längre sikt skapar de förväntningar på fler och större vinster. I ett klimat där ingen är bättre än sin senaste utvärdering och satsningar på olika forskningsprojekt kontinuerligt följs upp stegras ambitionerna lätt. Det gällde inte minst de strategiska forskningsområdena, där förväntningarna inte bara gällde att forskningen skulle hålla högsta kvalitet. Dessutom förväntades forskarna som finansierades genom dem samverka internationellt samt med samhället och näringslivet.

## Macchiariniaffären

Under 2014 utvärderade en forskarpanel och antal sakkunniga de strategiska forskningsområdena (Vetenskapsrådet 2015a). Kritik yttrades framför allt mot att insatsen inte hade tyckts ge särskilt mycket mervärde för samhället eller näringslivet trots att det ju varit ett önskemål från regeringen. Slutsatsen var att trycket borde öka på lärosätena och deras strategiska forskningsområden att effektivisera stödet till innovationer och samverkan. Som de största fördelarna med satsningen nämndes att långsiktigheten fick lärosätena att våga anställa och satsa ytterligare på områdena (Vetenskapsrådet 2015a: 20 & 32–33; Vetenskapsrådet 2015c).

En av de som trots allt hade anställts var den italienske kirurgen Paolo Macchiarini, som hösten 2010 blev gästprofessor vid Karolinska Institutet inom det strategiska forskningsområdet stamceller och regenerativ medicin trots att det fanns varningssignaler om hans lämplighet (Heckscher, Carlberg & Gahmberg 2016: 56–78). Forskargruppen hade identifierat kliniska



tillämpningar som en av sina svagheter, och Macchiarini engagerades för att råda bot på det (Lindquist 2018: 252). Forskarpanelen som gjorde utvärderingen några år efter att Macchiarini anställts konstaterade att det hade varit önskvärt med ännu bättre samverkan mellan å ena sidan forskningen om stamceller och regenerativ medicin samt å andra sidan Karolinska Universitetssjukhuset, även om den hade förbättrats genom en starkare klinisk inriktning på rekryteringarna inom forskargruppen. Resultatet av utvärderingen blev näst högsta betyg, vilket innebar en placering bland de tio främsta strategiska forskningsområdena. Bland de banbrytande insatser som utvärderingen uttryckligen nämnde i positiva ordalag fanns Macchiarinis transplantationer med luftstrupar av plast (Vetenskapsrådet 2015a: 28, 83).

När Macchiariniskandalen briserade med full kraft på Karolinska Institutet och Karolinska Universitetssjukhuset i Stockholm i januari 2016 då SVT visade dokumentärserien *Experimenten* hade det länge funnits tecken på att allt inte stod rätt till (Lindquist 2018; Heckscher, Carlberg & Gahmberg 2020: 186-189; Wallberg & Appelqvist 2019). Misstankar om forskningsfusk hade inneburit att etikrådet vid Karolinska Institutet kopplats in december 2012 och våren 2014 anmäldes Macchiarini för oredlighet i forskning, samtidigt som utvärderingen av strategiska forskningsområden pågick. Sveriges Televisions *Uppdrag granskning* hade i maj 2015 sänt ett reportage om "stjärnkirurgen" som hade blivit anmäld för forskningsfusk och vars operationer med plaststrupar utan föregående försök med djur hade misslyckats (*Uppdrag granskning* 2015). Att det i bakgrunden fanns stora kommersiella intressen i kraft av ett företag som tillverkade luftstrupar av plast för transplantationer gjorde inte skandalen mindre.

Efter ytterligare avslöjanden i dokumentärfilmen *Experimentet* som sändes i Sveriges Television i januari 2016 vidtog en diskussion mellan å ena sidan Karolinska Institutets ledning med andra läkare och forskare vid lärosätet samt å andra sidan de som anmält Macchiarini för forskningsfusk. *Dagens Nyheters* ledarskribent Hanne Kjöllner konstaterade att hon i arbetet med en ledare om Macchiariniaffären inte kunnat erinra sig att hon någonsin tidigare "blivit så oblygt uppvaktad av så många som vill påverka min text" (Kjöllner 2016). De som ville påverka rapporteringen försökte att smutskasta visseblåsarna eller vara barmhärtig mot de ansvariga på Karolinska Universitetssjukhuset och Karolinska Institutet. Det hjälpte nu inte och många huvuden rullade.

I forskningspropositionen 2012 argumenterade regeringen för att svenska universitet och högskolor skulle rekrytera internationellt framstående forskare eftersom satsningar på sådana var eftersatta i Sverige jämfört med i andra framstående forskningsnationer som Schweiz – ett tydligt utslag av konkurrenstänkande. Propositionen 2012 innehöll anslag om 150 miljoner kronor för det ändamålet från 2014, och 2016 höjdes beloppet till 250 miljoner



kronor (prop. 2012/13:30: 66-67).<sup>12</sup> Men Macchiarini hade alltså rekryterats redan 2010 som gästprofessor vid Karolinska Institutet samt överläkare och kirurg vid Karolinska Universitetssjukhuset. Istället för ett rekryteringsanslag för framstående forskare fick han 10 miljoner kronor från Vetenskapsrådet för ett femårigt forskningsprogram om konstgjorda matstrupar med början 2012, men det stoppades i juni 2015 efter *Uppdrag granskning*s reportage i maj samma år (Pirttialo 2015a; Pirttialo 2015b; Heckscher, Carlberg & Gahmberg 2016: 140).

Macchiariniaffären är ett utmärkt exempel på vad som kan hända när konkurrens och samverkan eftersträvas i ett och samma sammanhang, men utan någon närmare reflektion över när det ena är att föredra framför det andra och varför. Här fanns konkurrens om medel mellan forskargrupper som samtidigt förväntades samverka med vården för att få fram kliniska tillämpningar. Konkurrens kan stressa fram beslut som egentligen skulle behöva utvärderas mer och samverkan kan leda till oklar ansvarsfördelning. Båda tycks ha påverkat Macchiarinis möjligheter att bedriva sin verksamhet i Stockholm. Trots varningssignaler anställdes han för sin potential att skapa samverkan mellan forskning och vård genom kliniska tillämpningar inom regenerativ medicin. Flera försvarade Macchiarinis verksamhet trots att hans vårdinsatser skulle visa sig straffbara och forskningsinsatser blev fällda för fusk (Cederberg & Jakbo 2023; Karolinska Institutet 2016). Samtidigt var Macchiarini som vi sett bara toppen av ett isberg, en exponent för något större. I själva verket präglades flera verksamheter i hans närhet av samma oklarheter kring konkurrens och samverkan. Skillnaden var att Macchiariniaffären fick tydliga konsekvenser för enskilda patienters liv och död på ett annat sätt än de övriga fallen.

## Slutsatser

De fem målstyrda processer som jag har studerats här var mer eller mindre intimt förknippade med varandra: skapandet av Hagastaden, bygget av Nya Karolinska Solna i form av offentlig-privat samverkan, införandet av värdebaserad vård i Stockholms läns landsting, satsningen på konkurrensutsatta strategiska forskningsområden samt Macchiariniaffären. För det första var de geografiskt koncentrerade till samma lilla område på gränsen mellan Stockholm och Solna, även om Macchiarinis struptransplantationer genomfördes i Karolinska Universitetssjukhusets lokaler i Huddinge. För det andra var de samlade i tid kring 2010: det var då kontakter knöts, beslut

12 I regleringsbrevet för Vetenskapsrådet 2014 och 2016 framgår att satsningen blev 150 miljoner kronor 2014 för att stanna vid 230 miljoner kronor 2016, se Utbildningsdepartementet 2013; Utbildningsdepartementet 2015.

fattades och avtal slöts om Hagastaden, Nya Karolinska Solna, värdebaserad vård och strategiska forskningsområden samtidigt som Macchiarini anställdes som gästprofessor vid Karolinska Institutet och som överläkare och kirurg vid Karolinska Universitetssjukhuset. Därtill fanns i samtliga fall både kommersiella och offentliga intressen, som dessutom formerades kring mycket stora värden, tiotals miljarder kronor. I flera av fallen fanns också tydliga internationella kopplingar. Macchiarini var en renommerad forskare och kirurg som hade arbetat i Spanien, Tyskland, Storbritannien, USA med flera länder. Parterna i bygget av Nya Karolinska Solna, svenska byggföretaget Skanska och brittiska Innisfree, kunde referera till Royal London Hospital för att styrka sina erfarenheter från byggen och drift av avancerade sjukhus (Ennart & Mellgren 2016: 116-137). Ett amerikanskt konsultbolag drev på för införandet av värdebaserad vård.

Mitt fokus har legat på konkurrens och samverkan som inslag i strävan att nå uppsatta mål. Båda begreppen har framhållits och praktiserats gång på gång i samtliga processer oavsett om sammanhangen varit politiskt-ideologiska, institutionellt-organisatoriska eller finansiellt-ekonomiska. Men aldrig i dessa sammanhang analyserades lämpligheten av konkurrens och samverkan som ideal för målstyrning av processer ur ett principiellt eller exempelvis ideologiskt perspektiv. Både konkurrens och samverkan var eftersträvansvärda, ofta på en och samma gång. Resultatet blev otydlighet. Kanske har de mycket stora värden som stått på spel förstärkt aktörernas intresse av att blanda samman roller och ideal för att på så sätt öka sina möjligheter att själva styra processerna och därmed utfallen på ett sätt som kanske inte alltid gagnade det allmänna på bästa sätt (ett försiktigt sätt att säga att pengar korrumpärer).

Hur som helst blev följden en ekokammare av återkopplingseffekter. Eller snarare flera ekokammare, inom bland annat stadsplanering, vårdorganisation och forskningspolitik. Ett nytt akutsjukhus upphandlades till ett pris som överträffade alla motsvarande projekt i världen; en oprövad vårdmodell infördes till exceptionella konsultkostnader; en medicinsk skandal med forskningsfusk och operationer utan nödvändiga prekliniska studier skördade flera dödsoffer. Varken operationerna, vårdmodellen eller sjukhusbygget visade sig i slutänden fungera särskilt väl annat än i undantagsfall eller efter många och dyra förändringar och kompletteringar.

## Litteraturförteckning

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Widmalm, Sten, 2016. "Att göra rätt – även när ingen ser på", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), s. 7-17.
- Andersson, Catrin & Grafström, Maria, 2020. "Att förändra genom organisation och idéer: Parallella processer i planeringen av Nya Karolinska Solnas verksamhet åren 2012-2017". Scores rapportserie 2020:5, SCORE Stockholm Centre for Organizational Research, Stockholms universitet.

- Andersson, Catrin & Qvist, Martin, 2021. "Idén om patienten i centrum", s. 118-132 i Sundström, Göran, Qvist, Martin & Grafström, Maria (red.), *Megaprojektet Nya Karolinska Solna: Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform*. Göteborg: Makadam förlag.
- Asplund, Kjell, 2016. "Fallet Macchiarini: Utredning av verksamheten med transplantationer av syntetiska luftstrupar vid Karolinska Universitetssjukhuset", Rapport 2016-08-31. Stockholm: Karolinska Universitetssjukhuset. Tillgänglig på <https://www.sll.se/globalassets/1.-halsa-och-varld/bilagor---nyhet/bilagor-nyheter-2016/fallet-macchiarini-rapport.pdf>, citerad 2020-02-14.
- Carlsson, Arvid, Eriksson, Elias & Hellstrand, Kristoffer, 2016. "DN Debatt: Leijonborgs reformer banade väg för katastrofen", *Dagens Nyheter*, 18 februari, s. 6.
- Axelrod, Robert, 2006. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Benner, Mats, 2001. *Kunskapsnation i kris? Politik, pengar och makt i svensk forskning*. Swedish Institute for Studies in Education and Research Skrifter 13. Stockholm: Nya Doxa.
- Benner, Mats, 2005. "Starkare forskningsmiljöer?", s. 267-317 i Sverker Sörlin (red.), *"I den absoluta frontlinjen": En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*. SISTER rapport 12. Nora: Nya Doxa.
- Benner, Mats, 2016. "Svensk bioforskningspolitik: Vägen mot 'New Big Science'", s. 157-177 i Anna Tunlid & Sven Widmalm (red.), *Det forskningspolitiska laboratoriet: Förväntningar på vetenskapen 1900-2000*. Lund: Nordic Academic Press.
- Björk, Nina, 2020. *Om man älskar frihet: Tankar kring det politiska*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Cederberg, Jesper & Jakbo, Rickard, 2023. "Paolo Macchiarini döms till fängelse", *Läkartidningen*, 21 juni. Tillgänglig på <https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2023/06/macchiarini-doms-till-fangelse/>, citerad 2023-09-06.
- Choi, Soki, 2011. *Competing Logics in Hospital Mergers: The case of the Karolinska University Hospital*. Stockholm: Karolinska Institutet. Tillgänglig på [https://openarchive.ki.se/xmlui/bitstream/handle/10616/40275/thesis\\_soki.pdf](https://openarchive.ki.se/xmlui/bitstream/handle/10616/40275/thesis_soki.pdf), citerad 2020-02-13.
- Deiaco, Enrico, Benner, Mats, Geschwind, Lars & Anaya-Carlsson, Karla, 2009. "Att komma igång med strategiska forskningsmiljöer: En analys av SSF:s satsning på strategiska forskningscentra", SISTER arbetsrapport 2009:91. Stockholm: SISTER.
- Departementsstencil 2004:21. "Finansiering av starka forskningsmiljöer – en internationell utblick". Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Energimyndigheten, 2009. Vetenskapsrådets arkiv, Energimyndigheten, Formas, Fas, Vetenskapsrådet & Vinnova till Utbildningsdepartementet, 15 juni, Bil. 1, Dnr 2008-07786-19.
- Ennart, Henrik & Mellgren, Fredrik, 2016. *Sjukt hus: Globala miljardsvindlerier – från Lesotho till Nya Karolinska*. Stockholm: Ordfront.
- Ettarp, Lars et al., 2010. "Stockholmsdebatt: Landstinget sviker de kroniskt sjuka", *Dagens Nyheter*, 15 april 2010. Tillgänglig på <https://www.dn.se/debatt/landstinget-sviker-de-kroniskt-sjuka/>, citerad 2022-03-18.
- Feldman, Maryann P., 1994. *The Geography of Innovation*. Economics of Science, Technology and Innovation 2. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Feldman, Maryann P. & Kogler, Dieter Franz, 2010. "Stylized Facts in the Geography of Innovation", s. 381-410 i Hall, Bronwyn H. & Rosenberg, Nathan (red.), *Handbook of the Economics of Innovation*. Vol. 1. Amsterdam: Elsevier.

- Folcker Aschan, Annika, 2010a. "Kritik mot nya sjukhusplaner", *Dagens Nyheter*, 6 maj, s. 13.
- Folcker Aschan, Anna, 2010b. "Nio miljarder mer är mycket", *Dagens Nyheter*, 7 maj, s. 11.
- Gläser, Jochen et al., 2002. "The Independence of Research – A Review of Disciplinary Perspectives and Outline of Interdisciplinary Prospects", *Minerva* 60(1), s. 105-138.
- Grafström, Maria & Andersson, Catrin, 2019. "Okklarhet som förändringsstrategi: Nya Karolinska Solna och idén om den högspecialiserade vården". Scores rapportserie 2019:2, SCORE Stockholm Centre for Organizational Research, Stockholms universitet.
- Gustafsson, Anna, 2017a. "Karolinska fortsätter betala USA-bolag trots kritik", *Dagens Nyheter*, 29 maj, s. 4-5.
- Gustafsson, Anna, 2017b. "Karolinska avvaktar med att förlänga samarbetsavtal", *Dagens Nyheter*, 5 juni, s. 6.
- Gustafsson, Anna, 2017c. "Karolinska lämnar samarbetet med amerikanska ICHOM", *Dagens Nyheter*, 25 augusti, s. 7.
- Gustafsson, Anna, 2017d. "Notan för konsulter nära en miljard", *Dagens Nyheter*, 25 mars, s. 4.
- Gustafsson, Anna, 2017e. "Konsultkostnaderna skjuter i höjden", *Dagens Nyheter*, 25 mars, s. 4-5.
- Gustafsson, Anna & Röstlund, Lisa, 2018. "Bolagen kring Karolinska lockas av lättillgängliga data", *Dagens Nyheter*, 7 april, s. 4-5.
- Gustafsson, Anna & Röstlund, Lisa, 2019. *Konsulterna: Kampen om Karolinska*. Stockholm: Mondial.
- Hagberg, Emilia, 2004. *Strategiska forskningscentra inom livsvetenskaperna*. Stockholm: Stiftelsen för strategisk forskning. Tillgänglig på <https://strategiska.se/forskning/genomford-forskning/sfc-inom-livsvetenskap/projekt/1982/>, citerad 2022-01-06.
- Hallencreutz, Daniel & Lundequist, Per, 2006. "Stockholm BioRegion: Erfarenheter och lärdomar av att stärka och utveckla bioteknik/läkemedelssektorn genom ett klusterinitiativ i en storstadsregion". Research Paper 1, Centre for Research on Innovation and Industrial Dynamics, CIND. Uppsala: Uppsala universitet.
- Halfman, Willem & Radder, Hans, 2015. "The Academic Manifesto: From an Occupied to a Public University", *Minerva* 53(2), s. 165-187.
- Heckscher, Sten, Carlberg, Ingrid & Gahmberg, Carl, 2016. "Karolinska Institutet och Macchiarini-ärendet". Stockholm: Karolinska Institutet. Tillgänglig på <https://nyheter.ki.se/detta-har-hant-i-macchiarini-arendet>, citerad 2020-02-14.
- JO 2019, Beslut 6794-2017 & 6864-2017, 4 juni. Tillgänglig på <https://www.jo.se/PageFiles/13366/6794-2017.pdf>, citerad 2020-02-14.
- Johannesson, Livia & Qvist, Martin, 2019. "Ett megaprojekt tar form: Den tidiga planeringen av Nya Karolinska Solna". Scores rapportserie 2019:4, SCORE Stockholm Centre for Organizational Research, Stockholms universitet. Tillgänglig på <http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1361696/FULLTEXT01.pdf>, citerad 2020-09-25.
- Kaiserfeld, Thomas, 2022. "Konkurrens, samverkan och bristande principiell polarisering i norra Stockholm kring 2010: En tragedi i fem akter", s. 241-280 i Fredrik Eklöf & Jonas Hansson (red.), *Polarisering: Idéhistoriska perspektiv på ett samtida fenomen*. Lund: Nordic Academic Press.

- Karolinska Institutet, 2016. Tillgänglig på <https://nyheter.ki.se/ki-faller-paolo-macchiarini-och-tre-medfattare-for-oredlighet-i-forskning>, citerad 2023-01-04.
- Kjöller, Hanne, 2016. "I nedblodade läkares sällskap", *Dagens Nyheter*, 1 juni, s. 4-5.
- Kohler, Robert E., 1991. *Partners in Science: Foundations and Natural Scientists 1900-1945*. Chicago: University of Chicago Press.
- Krohwinkel, Anna, Mannerheim, Unni, Rognes, Jon & Larsson, Ida, 2019. "Värdebaserad vård: En organisationsteoretisk genomlysning av innehåll, ändamålsenlighet och lärdomar för framtiden". Leading Health Care Report 2, Handelshögskolan, Stockholm.
- Larsson, Torbjörn & Sundström, Göran, 2020. "Den dubbla demokratimodellens politiska pris: Oppositionens roll i besluten bakom byggandet av Nya Karolinska Solna". Scores rapportserie 2020:8, SCORE Stockholm Centre for Organizational Research, Stockholms universitet. Tillgänglig på <http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1505409/FULLTEXT01.pdf>, citerad 2022-01-03.
- Larsson, Torbjörn & Sundström, Göran, 2021. "Politikerna: konflikt eller samarbete?", s. 172-189 i Sundström, Göran, Qvist, Martin & Grafström, Maria (red.), *Megaprojektet Nya Karolinska Solna: Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform*. Göteborg: Makadam förlag.
- Lekka-Kowalik, Agnieszka, 2022. "Academia in the Grip of the Wolf and Its Utopia", *Minerva* 60(1), s. 139-158.
- Lindquist, Bosse, 2018. *Macchiariniaffären: Sanningar och lögnar på Karolinska*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Meijling, Jesper, 2018. *Nya Karolinska – Ett pilotprojekt för marknadsstyrd vård?* Stockholm: Arena Idé.
- Meijling, Jesper, 2020. *Marknadisering: En idé och dess former inom sjukvård och järnväg 1970-2000*. TRITA ABE-DLT 2306. Stockholm: Kungl. Tekniska Högskolan.
- Merton, Robert K., 1968. "The Matthew Effect in Science: The Reward and Communication Systems of Science are Considered", *Science* 159(3810, January 5), s. 56-63.
- Merton, Robert K., 1988. "The Matthew Effect in Science, II: Cumulative Advantage and the Symbolism of Intellectual Property", *Isis* 79, s. 606-623.
- Ostrom, Elinor, 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parker, John & Crona, Beatrice, 2012. "On being all things to all people: Boundary organizations and the contemporary research university", *Social Studies of Science* 42(2), s. 262-289.
- Pirttisalo, Jani, 2015a. "Vetenskapsrådet ser över bidrag", *Svenska Dagbladet*, 15 maj, s. 8-9.
- Pirttisalo, Jani, 2015b. "Forskningspengar stoppas", *Svenska Dagbladet*, 23 juni, s. 12.
- Pollitt, Christopher & Hupe, Peter, 2011. "Talking About Government: The role of magic concepts", *Public Management Review* 13(5), s. 641-658.
- prop. 1992/93:170, "Forskning för kunskap och framsteg", 11 februari.
- prop. 2008/09:50, "Ett lyft för forskning och innovation", 20 oktober.
- prop. 2012/13:30, "Forskning och innovation", 11 oktober.
- prop. 2017/18:298, "Behandling av personuppgifter för forskningsändamål", 14 september.

- Qvist, Martin & Smas, Lukas, 2021. "Sjukhuset, staden och en vision om förändring", s. 69-84 i Sundström, Göran, Qvist, Martin & Grafström, Maria (red.), *Megaprojektet Nya Karolinska Solna: Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform*. Göteborg: Makadam förlag.
- Röstlund, Lisa & Gustafsson, Anna, 2019. "Sverige säger nej till pilotprojekt med patientdata i global databas", *Dagens Nyheter*, 18 juni, s. 4-5.
- Schilling, Peter, 2007. "SSF:s satsning på strategiska forskningscentra: En analys av bedömningsprocessen". SISTER arbetsrapport 2007:66. Stockholm: SISTER.
- Smas, Lukas, 2020. "Sjukhuset, regionen och staden: Planeringens komplexitet och rumsliga rationaliteter". Scores rapportserie 2020:4, SCORE Stockholm Centre for Organizational Research, Stockholms universitet. Tillgänglig på [https://www.statsvet.su.se/polopoly\\_fs/1.496716.1588234734!/menu/standard/file/Sjukhuset%20regionen%20staden.pdf](https://www.statsvet.su.se/polopoly_fs/1.496716.1588234734!/menu/standard/file/Sjukhuset%20regionen%20staden.pdf), citerad 2020-10-17.
- Socialdepartementet, 2018. "Uppdrag att genomföra analys av konsekvenserna av ett svenskt anslutande till PaRIS", 23 augusti. Tillgänglig på [https://www.regeringen.se/4a51b3/contentassets/ef8e2ebode014a54958e8b75e4da6aee/uppdrag-att-genomfora-en-analys-av-konsekvenserna-av-ett-svenskt-anslutande-till-paris-s2018\\_04565.pdf](https://www.regeringen.se/4a51b3/contentassets/ef8e2ebode014a54958e8b75e4da6aee/uppdrag-att-genomfora-en-analys-av-konsekvenserna-av-ett-svenskt-anslutande-till-paris-s2018_04565.pdf), citerad 2020-02-14.
- SOU 2016/17:50. *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*. Stockholm.
- SOU 2018:36. *Rätt att forska: Långsiktig reglering av forskningsdatabaser*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Socialstyrelsen, 2018. "En analys av konsekvenserna av ett svenskt anslutande till Patient Reported Indicator Survey (PaRIS)", Stockholm.
- Stiftelsen för strategisk forskning, 2023. Tillgänglig på <https://strategiska.se/forskning/genomford-forskning/sfc-inom-livsvetenskap/projekt/>, citerad 2023-01-04.
- Stockholms läns landsting, Landstingsfullmäktige, Protokoll, 10 juni 2008, §115.
- Sundström, Göran, 2003. *Stat på villovägar: Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholm Studies in Politics 96, Stockholm: Stockholms universitet.
- Sundström, Göran, 2016. "Strategisk styrning bortom NPM", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), s. 145-171.
- Sundström, Göran, 2019. "Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 96(1), s. 57-72.
- Sundström, Göran, Qvist, Martin & Grafström, Maria, 2021. "Slutsatser och lärdomar", s. 304-328 i Sundström, Göran, Qvist, Martin & Grafström, Maria (red.), *Megaprojektet Nya Karolinska Solna: Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform*. Göteborg: Makadam förlag.
- Swanson, Owe, 2012. *Karolinska/Norra Station. Bygga kunskapsstad?* Stockholm: White arkitekter.
- Thompson, James D., 2003. *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Tottmar, Mia, 2010. "Stockholm: Strid om miljardnota för Nya Karolinska", *Dagens Nyheter*, 5 maj, s. 10.
- Uppdrag granskning, 2015. Tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/referens/ug-referens-stjarnkirurg-till-varje-pris/>, sänt 27 maj, citerad 2020-02-09.
- Utän författare, 2005. "Nytt universitetssjukhus vid Karolinska Solna", Formgivningstävling, Tävlingsprogram. Tillgänglig på <http://beep.se/files/sll%20locum.pdf>, citerad 2022-01-02.

- Utan författare, 2007. "Vision 2025: Inbjudan till att skapa världens främsta område för life science Karolinska/Norra Station". Stockholm: Stockholm Business Region. Tillgänglig på <https://www.mynewsdesk.com/se/stockholmsciencecity/documents/vision-2025-34026>, citerad 2020-10-17.
- Utan författare, 2015. "Program 4D – för vård och forskning i världsklass: Position Paper". Stockholm: Karolinska Institutet & Stockholms läns landsting. Tillgänglig på <https://medarbetare.ki.se/program-4d>, citerad 2022-01-08.
- Utan författare, 2022. Tillgänglig på <https://www.skanska.se/vart-erbjudande/vara-projekt/57344/Nya-Karolinska-Solna%2C-Stockholm>, citerad 2022-01-08.
- Utan författare, 2023. "List of most expensive buildings". Tillgänglig på [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_most\\_expensive\\_buildings](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_most_expensive_buildings), citerad 2023-09-04.
- Utbildningsdepartementet, 2013. Dnr U2013/77800/F, 19 december. Tillgänglig på <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=15487>, citerad 2022-01-09.
- Utbildningsdepartementet, 2015. Dnr U2015/05607/F, 18 december. Tillgänglig på <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=16982>, citerad 2022-01-09.
- Vetenskapsrådet, 2010. *Vetenskapsrådets årsredovisning 2009*. Stockholm: Vetenskapsrådet. Tillgänglig på <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2010-01-08-arsredovisning-2009.html>, citerad 2022-01-06.
- Vetenskapsrådet, 2012. "Mid-term Evaluation Report of the 2006 Linnaeus Environments and Doctoral Programmes", Vetenskapsrådets lilla rapportserie 2012:4. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Vetenskapsrådet, 2015a. *Evaluation of the Strategic Research Area Initiative 2010-2014*. Stockholm: Vetenskapsrådet. Tillgänglig på <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2015-05-11-evaluation-of-the-strategic-research-area-initiative-2010-2014.html>, citerad 2022-01-05.
- Vetenskapsrådet, 2015b. *Analys och utvärdering av särskilda satsningar – underlag till Vetenskapsrådets inspel till 2016 års forskningsproposition*. Stockholm: Vetenskapsrådet. Tillgänglig på <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2015-12-07-analys-och-utvardering-av-sarskilda-satsningar.html>, citerad 2022-01-06.
- Vetenskapsrådet, 2015c. Vetenskapsrådet till Regeringskansliet, Dnr 5.1-2015-5959, 29 april. Tillgänglig på [https://www.umu.se/contentassets/174beafdcf204e4a98c6e92bcoe89639/161916\\_myndigheternasrekommendationer150429.pdf](https://www.umu.se/contentassets/174beafdcf204e4a98c6e92bcoe89639/161916_myndigheternasrekommendationer150429.pdf), citerad 2022-01-06.
- Vetenskapsrådet, 2020. *The Final Evaluation of the Linnaeus Grant: A ten year program for establishing Centres of Excellence*. Tillgänglig på <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2020-03-04-the-final-evaluation-of-the-linnaeus-grant--a-ten-year-program-for-establishing-centres-of-excellence.html>, citerad 2020-10-16.
- Vetenskapsrådet et al., 2003. "En nationell strategi för högre utbildning, forskning och innovation", skrivelse till Regeringen, 29 oktober 2003. Tillgänglig på <https://docplayer.se/25779533-En-nationell-strategi-for-hogre-utbildning-forskning-och-innovation.html>, citerad 2022-01-06.
- Wallberg, Harriet & Appelqvist, Kristina, 2019. *När lögnen blir sanning: Om händelserna efter Macchiarini-affären*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Weber, Max, 1922. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen.
- Wold, Agnes, 2016. "Förfallet på KI", *Fokus*, 19 februari. Tillgänglig på <https://www.fokus.se/2016/02/forfallet-pa-ki/>, citerad 2020-02-15.



Yngfalk, Carl & Furusten, Staffan, 2021. "Idén om offentlig-privat samverkan", s. 150-166 i Sundström, Göran, Qvist, Martin & Grafström, Maria (red.), *Megaprojektet Nya Karolinska Solna: Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform*. Göteborg: Makadam förlag.

Yngfalk, Carl & Junker, Svenne, 2019. "Allt ljus på OPS: Legitimeringen av offentlig-privat samverkan för Nya Karolinska Solna". Scores rapportserie 2019:6, SCORE Stockholm Centre for Organizational Research, Stockholms universitet.

Yngfalk, Carl, Junker, Svenne & Furusten, Staffan, 2021. "Managementkonsulterna: tjänare eller härskare?", s. 229-243 i Sundström, Göran, Qvist, Martin & Grafström, Maria (red.), *Megaprojektet Nya Karolinska Solna: Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform*. Göteborg: Makadam förlag.

Öhrming, Jan, 2017. *Allt görs liksom baklänges: Verksamheten vid Nya Karolinska Solna*. Stockholm: Södertörns högskola.



# Samhällskontrakt som politiskt vapen

*En analys av mediedebatt och riksdagsmotioner 2000–2020*

Christian Ståhl

## **The social contract as a political weapon: an analysis of Swedish media debates and parliamentary motions 2000-2020**

This article analyses the use of the concept of social contracts in Swedish political debate. The material consists of 1287 articles published in twelve Swedish newspapers from 2000 to 2020, and 124 parliamentary motions, analyzed through quantitative and qualitative content analysis. The results show that the use of the concept increased significantly during the period, with a peak in 2018, an election year. The concept can be used to almost any political end, supporting parties' traditional ideological positions, but the increased use follows a general increase in political focus on crime and immigration. Conservatives use the concept to argue for tougher policies toward criminals, lower taxes, and a stricter welfare system, while social democrats argue for more focus on the welfare state and building a stronger sense of community. It is concluded that the social contract is a relatively neutral political weapon that can be used with different ideological ammunition.

## **Inledning**

Samhällskontrakt som begrepp har en lång idéhistoria, som kan spåras tillbaka till antiken och Platon (Gough 1957). Hos de tänkare som oftast förknippas med begreppet – exempelvis Hobbes, Locke och Rousseau – använts det som ett sätt att definiera former och principer för styrning, samt för att beskriva relationen mellan stat och medborgare och de förväntningar, plikter och rättigheter människor kan antas ha i relation till samhället (Lessnoff 1990). I

Christian Ståhl är verksam vid Avdelningen för pedagogik och sociologi, Institutionen för beteendevetenskap och lärande, Linköpings universitet.  
E-post: christian.stahl@liu.se

moderna filosofiska sammanhang – som hos Rawls (1971) – används det som ett tankeexperiment för att etablera moraliska principer om rättvisa. I allmän debatt har begreppet ofta använts i enlighet med denna tradition men då som en metafor för olika sätt att organisera samhället (Ståhl 2023). Begreppet är också vanligt i politisk debatt, där ett retoriskt grepp kan vara att hävda att samhällskontraktet är brutet och behöver återupprättas (Lessnoff 1990). Bakom sådana retoriska figurer döljer sig ofta olika politiska idéer och tolkningar, både när det gäller vem som har brutit samhällskontraktet och vad man skall göra för att återupprätta det.

Begreppet samhällskontrakt används i debatter därför ofta som ett politiskt vapen för att framhålla en viss uppfattning om samhället – och samtidigt klä ett ideologiskt gods i en retoriskt tilltalande språkdräkt. Här kan olika partier även tänkas företräda olika tolkningar av samhällskontraktet – de kan, så att säga, använda samma typ av vapen, men med olika ammunition.

Syftet med denna artikel är att beskriva hur begreppet samhällskontrakt har använts i svensk media och i riksdagsmotioner under 2000-talet, med fokus på vem som nyttjar kontraktsterminologin, hur ofta och i vilka sammanhang, och för vilka syften. Hur de svenska partierna förhåller sig till kontraktualistiska resonemang om samhällsproblem och lösningar kan säga oss något om ifall de delar grundläggande politiska värderingar eller ej.

## Metod och material

Underlaget för denna artikel är artiklar från svenska nyhetsmedier samt riksdagsmotioner. I undersökningen ingår tolv dagstidningar, som tillsammans ger god spridning avseende både nationell och regional press med olika politisk hemvist. Dessa är:

- *Aftonbladet* (oberoende socialdemokratisk)
- *Dagens Industri* (oberoende)
- *Dagens Nyheter* (oberoende liberal)
- *Dala-Demokraten* (fristående socialdemokratisk)
- *Expressen* (obunden liberal)
- *Göteborgs-Posten* (oberoende liberal)
- *Nerikes Allehanda* (oberoende liberal)
- *Svenska Dagbladet* (obunden moderat)
- *Sydsvenskan* (oberoende liberal)
- *Västerbottens-Kuriren* (frisinnad liberal)
- *Östersunds-Posten* (centerpartistisk)
- *Östgöta Correspondenten* (oberoende borgerlig)

Endast tryckta artiklar togs med, eftersom webbartiklarna oftast var dubletter av det tryckta materialet.

Riksdagsmotionerna var 124 till antalet. Eftersom de var så pass få före år 2000 inkluderades även de äldre motionerna i analysen. Samtliga motioner identifierades genom en sökning på Sveriges riksdags webbsida.

Materialet har genomgått en deskriptiv innehållsanalys av såväl kvantitativ som kvalitativ art (Bryman 2018) och har bearbetats med hjälp av den sökstrategi som beskrivs nedan.

## **SÖKSTRATEGI**

För att undersöka i vilken utsträckning uttrycket ”samhällskontrakt” används i den offentliga debatten, och av vem, så genomfördes en sökning i Mediearkivet efter förekomsten av såväl begreppet som systerbegreppet *samhällsfördrag* (det senare användes av Rousseau och förekommer ibland även i nutida texter) under perioden 2000–2020.

I sökningen exkluderades däremot uttrycket ”socialt kontrakt” eftersom en preliminär sökning visade att det gav färre specifika träffar: många av artiklarna handlar exempelvis om bostadskontrakt för socialt utsatta grupper.

Totalt identifierades 1287 artiklar efter att sökresultaten rensats från dubletter (på grund av att artiklar registrerats två gånger, eller att samma artikel varit publicerad i flera tidningar, exempelvis i flera regionala dagstidningar inom samma koncern). Reportage uppdelade på flera artiklar publicerade på samma dag räknades som en artikel. Samma nyhet i flera tidningar, exempelvis en TT-nyhet eller en rapportering från en politisk debatt som använder samma citat från samma person betraktades också som dublett.

## **KVANTITATIV INNEHÅLLSANALYS**

De insamlade artiklarna lästes, kodades och kategoriserades. Kodningsschemat bestod av tre frågor:

1. Vad är det för typ av artikel?
2. Vem använder begreppet? (Avsändaren är inte nödvändigtvis den person som skrivit artikeln. I nyheter, reportage eller ledartexter kan politiker eller andra använda begreppet, och då har det kodats efter den person som uttalar sig.)
3. Vilket är artikelns huvudsakliga fokus? (Kodades med upp till tre olika fokus per artikel. I analysen har endast huvudfokus använts.)

Vid kodningen växte ett kategorisystem fram successivt, som kom att omfatta tre artikelkategorier, fem typer av avsändare och elva sorters artikelfokus (tabell 1). Den initiala kodningen av artikelfokus omfattade 58 olika koder, som sedan slogs samman till bredare kategorier.

Riksdagsmotioner kodades utifrån 1) politiskt parti respektive 2) fokus, indelat i sex kategorier (ekonomi/skatter/arbetsmarknad, immigration/

Tabell 1. Kategorier i medieanalysen

Kodtyp	Kategorier	Beskrivning
Artikeltyp	Åsiktsartiklar	Ledare, debatt, insändare, kolumner och krönikor av opinionskaraktär
	Nyhetsartiklar	Nyheter och rapportering från politiska debatter
	Kulturartiklar/övrigt	Essäer, kolumner, krönikor, reportage, intervjuer/porträtt, recensioner, frågespalter
Avsändare	Politiker	Med partitillhörighet
	Journalister	Ledarskribenter, nyhetsjournalister och krönikörer
	Övriga intellektuella	Forskare, författare, kulturpersoner
	Professioner och intresseorganisationer	Yrkesföreträdare, företagare, fackförbund, tankesmedjor, ideell sektor, religiösa företrädare
	Allmänhet	Insändare, debattartiklar eller uttalanden från privatpersoner
Fokus	Svensk politik, allmänt	Artiklar där begreppet samhällskontrakt används generellt för att beskriva samhällsproblem eller politiska förslag, av typen "samhällskontraktet är brutet" eller "återupprätta samhällskontraktet", men som inte tydligt pekar ut ett specifikt sakpolitikområde eller samtidigt pekar ut flera olika områden, t.ex. integration, kriminalitet, välfärd och skatter i samma artikel
	Kriminalitet	Brottslighet, kriminella gäng, polis, terrorism
	Integration och invandring	Flyktingmottagande, integrations- och segregationsfrågor
	Välfärd	Vård, utbildning, socialförsäkringar, tiggeri, socialpolitik, folkhälsa, pensioner, basinkomst, vinster i välfärden
	Ekonomi och arbetsmarknad	Skattepolitik, arbetslöshet, arbetslinjen, företag, börs och finans, filantropi
	Jämlikhet och jämställdhet	Rättvis- och klassfrågor, genus och jämställdhet, samt diskrimineringsfrågor
	Kris och pandemi	Främst coronapandemin, samt krisberedskap
	Svensk politik, övriga sakpolitiska områden	T.ex. landsbygds politik, bostadspolitik, integritetsfrågor, civilsamhällesfrågor, energipolitik, klimatpolitik, försvarspolitik, mediepolitik, jordbrukspolitik, infrastrukturfrågor
	Övrig politik	Utrikespolitik, allmänna artiklar om populism
	Stat-medborgare	Statens relation till medborgare, statsförvaltning, tillit och korruption, social sammanhållning, demokrati och representation, styrning av offentlig sektor, svenska värderingar
Kultur och samhälle	Filosofiska texter, kulturtexter, samhällsförändring, religion, digitalisering, globalisering, individualisering, faktaresistens, konspirations-teorier, kåserier	

integration, kriminalpolitik, utbildning/forskning, välfärd/sjukvård, samt övrigt).

### **KVALITATIV INNEHÅLLSANALYS**

För den kvalitativa analysen fokuserades på den politiska användningen av begreppet samhällskontrakt, med målet att kunna uttala sig om *hur* det används i politisk argumentation med avseende dels på vilket fokus artiklarna har, dels ifråga om hur resonemang förs i relation till begreppet. För detta ändamål valdes ett mindre antal artiklar ut som bedömdes vara representativa för de tre politiska partier som använder begreppet mest frekvent (Moderaterna, Socialdemokraterna och Liberalerna). Artiklarna valdes utifrån de ämneskategorier som identifierats i den kvantitativa analysen som mest typiska för respektive parti, där opinions- eller debattartiklar från partiets företrädare valdes slumpmässigt inom dessa kategorier.

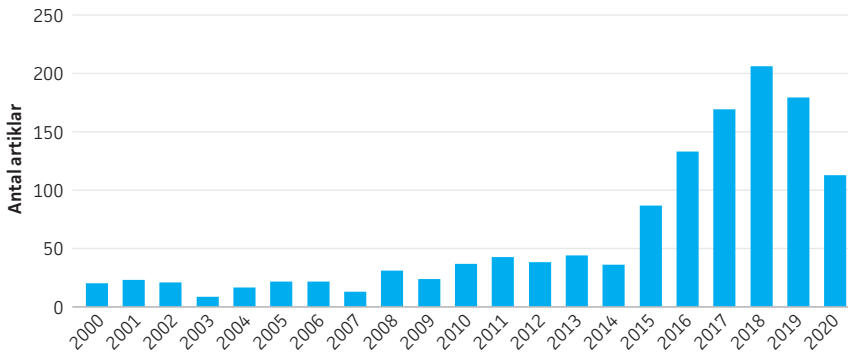
Därtill granskades riksdagsmotioner för att undersöka om retoriken i den mediala debatten återspeglas i faktiska politiska förslag; här analyseras också motioner från Sverigedemokraterna, eftersom de hör till de partier som använder begreppet oftast i motioner. Analysen är huvudsakligen deskriptiv och undersöker texterna med fokus på vilka politikområden de diskuterar, hur författarna beskriver samhällsproblem och på vilka sätt de med sin politik vill bidra med lösningar. Därtill läggs fokus på hur samhällskontrakt som begrepp används retoriskt i kommunikationen med omvärlden när det gäller hur man ser på dessa problem och vilka lösningsförslag man förordar.

## **Resultat**

Detta avsnitt är indelat i en kvantitativ beskrivning av användningen av begreppet samhällskontrakt i medier och en kvalitativ analys av hur det används i olika politiska partiers argumentation.

### **KVANTITATIV ANALYS: VEM ANVÄNDER BEGREPPET, OCH VAD SYFTAR DET PÅ?**

Som framgår av figur 1 så var antalet artiklar som nämnde begreppen samhällskontrakt eller samhällsfördrag relativt lågt och konstant mellan åren 2000 och 2014, varefter användningen ökade dramatiskt. Det går att urskilja tre tidsperioder med olika nivå av användning, där det under perioden 2000 till 2007 publicerades i snitt arton artiklar med begreppen per år. Under perioden 2008 till 2014 steg antalet artiklar till det dubbla, med i snitt 36 artiklar per år; likaså i den tidigare perioden var antalet dock relativt stabilt inom perioden. Från 2015 fram till 2018 ökade sedan antalet artiklar varje år, med en topp under 2018 då det publicerades 206 artiklar. Detta är en tiofaldig ökning jämfört med 2000. Under 2019 mattades användningen av något, för att 2020 minska till 113



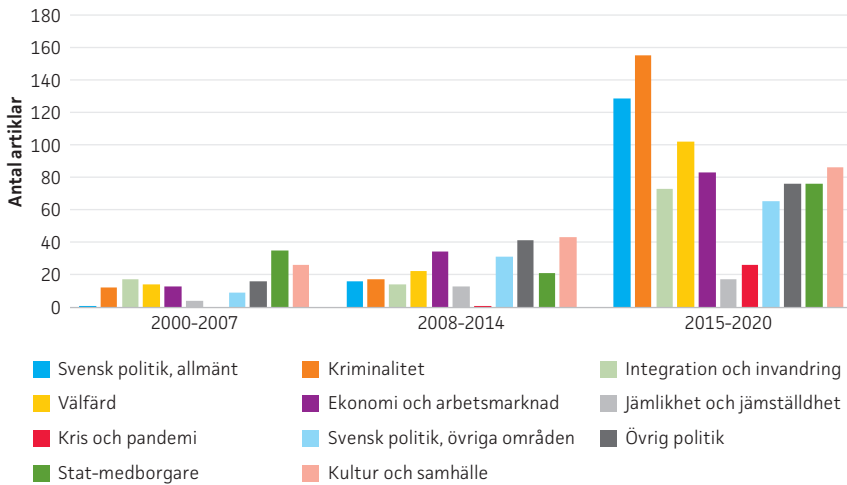
Figur 1. Antal artiklar som använder begreppen samhällskontrakt eller samhällsfördrag, per år

artiklar, vilket fortfarande är nästan sex gånger så många artiklar som under 2000. I den fortsatta analysen har dessa tre perioder jämförts med varandra.

Åsiktsjournalistiken dominerar i materialet (56 %), och denna andel stiger period för period. Kategorin dominerar stort i artiklar som berör politik, med undantag av kategorin "övrig politik" (som främst avser utrikesfrågor), där kulturartiklar är den vanligaste artikeltypen (42 %). Kategorin "stat-medborgare" är ganska jämnt fördelad över åsikts- och kulturjournalistik, men med färre nyhetsartiklar. "Kultur och samhälle" domineras av kulturartiklar (84 %).

Avsändaren är oftast en journalist (55 %) eller en politiker (22 %). Andelen politiker stiger dock i den senare perioden (2015–2020), från 15 till 25 %. Politiker som använder begreppet är oftast moderater (49 %), följt av socialdemokrater (17 %), folkpartister/liberaler (16 %) och centerpartister (7 %). Samtliga partier använder begreppet, men övriga partier nyttjar det endast i enstaka fall. Det är värt att notera att Socialdemokraterna var det parti som oftast använde begreppet under perioden 2008–2014 (35 %), medan Moderaterna och Folkpartiet/Liberalerna vardera använde begreppet i 19 % av artiklarna under denna period. Här är det viktigt att hålla i minnet den stora skillnaden i antalet artiklar under de olika perioderna, där det publicerades 120 artiklar av och om Moderaterna under den senaste perioden, medan det för Socialdemokraterna som dominerade i perioden före, handlade om 13 artiklar.

Hur fokus för artiklarna skiftar presenteras i figur 2. Av diagrammet kan utläsas att i princip alla kategorier ökar över tid, med undantag för jämlikhet och jämställdhet. Detta indikerar att samhällskontrakt som begrepp under den senaste perioden blivit en retorisk figur som appliceras på vitt skilda olika områden. Vissa enskilda händelser har också lett till ett större antal artiklar, exempelvis när man i utrikesrapporteringen noterar att ett land infört ett samhällsfördrag eller liknande mellan olika samhällsaktörer (vilket var fallet i



Figur 2. Fokus i artiklar under olika tidsperioder (antal artiklar)

Irland 2000–2001 och i Finland 2015), eller när Svenskt Näringslivs dåvarande ordförande Leif Östling kritiserade det svenska skattetrycket för att vara för högt ("vad fan får jag för pengarna?").

Om vi istället för antalet artiklar tittar på *andelen* artiklar över tid så är kriminalitet den kategori som totalt sett genererar flest artiklar (14 %); kriminalitet är också en kategori som ökat successivt över tid (tabell 2). En annan kategori artiklar som har ökat markant är de som handlar om "svensk politik, allmänt". För sakområdet kultur och samhälle, som är den näst största totalt sett, är trenden den motsatta: andelen artiklar sjunker över tid, vilket också gäller för kategorin "stat-medborgare" som var vanligast under den första perioden. Övriga kategorier är relativt konstanta, även om de två "övriga" politikkategorierna var vanligare i mellanperioden. Totalt sett går det alltså att se en politisering av begreppet över tid.

Värt att notera är också att politikområdena arbete och välfärd endast förekommer i en mindre del av artiklarna. Arbetslivsfrågor motsvarade totalt endast 3 % av materialet (med den högsta noteringen på 11 % av artiklarna 2014, vilket dock endast utgör fyra artiklar). Välfärdsfrågor är i fokus i 11 % av artiklarna, med en toppnotering på 23 % under 2007 (tre artiklar). Endast en bråkdel av artiklarna (1 %) berör socialförsäkringar. Det kan således konstateras att även om arbete och välfärd är centrala frågor i svensk politik så tenderar begreppet samhällskontrakt att handla om andra saker.

Som framgick av figur 1 så är perioden 2015–2020 den där användningen av begreppet ökar som mest. Särskilt gäller det artiklarna om kriminalitet som år från år ökat i antal sedan 2016, från 14 till 22 % av artiklarna. Den allmänna politikkategorierna utgjorde bara en enstaka procent fram till 2018, då den

Tabell 2. Fokus i artiklar, procentuell fördelning per tidsperiod

Period	2000–2007	2008–2014	2015–2020	Totalt
Svensk politik, allmänt	1 %	6 %	14 %	11 %
Kriminalitet	8 %	7 %	18 %	14 %
Integration och invandring	12 %	6 %	8 %	8 %
Välfärd	10 %	9 %	12 %	11 %
Ekonomi och arbetsmarknad	9 %	13 %	9 %	10 %
Jämlikhet och jämställdhet	3 %	5 %	2 %	3 %
Kris och pandemi	0 %	0 %	3 %	2 %
Svensk politik, övriga sakpolitiska områden	6 %	12 %	7 %	8 %
Övrig politik (utrikes/populism)	11 %	16 %	9 %	10 %
Stat-medborgare	24 %	8 %	9 %	10 %
Kultur och samhälle	18 %	17 %	10 %	12 %

plötsligt steg till 26 %, och sedan låg kvar där under 2019 för att sedan sjunka tillbaka till 7 % under 2020.

Riksdagsvalet 2018 och den efterföljande regeringsbildningen var den drivande faktorn bakom det stora antalet artiklar under en period där merparten handlade allmänt om politik och där merparten av de politiska avsändarna var representanter för Moderaterna. Under denna valrörelse använde partiet uttryckligen samhällskontrakt som en del i sin valplattform, vilket förklarar ökningen i den allmänna politikkategori. De artiklar som fokuserar på detta är antingen debattartiklar från politiker, ledare om Moderaternas politik, eller nyhetsartiklar om valrörelsen.

Partier fokuserar också på olika områden när de använder begreppet. Moderaterna använder det främst i samband med områdena allmänpolitik (42 %), kriminalitet (26 %), samt integration och invandring (14 %). Även för Folkpartiet/Liberalerna handlar användningen främst om integration och invandring (28 %), samt kriminalitet (19 %). Socialdemokraterna använder å sin sida främst begreppet för välfärdspolitik och övriga politikområden (21 % vardera). Centerpartiets andel är i hög utsträckning artiklar om andra politikområden, främst landsbygdspolitik (37 %). Det kan noteras att när flera partier debatterar samma frågor kommer begreppet ibland till användning i kritiska repliker på andra politikers utspel. Samma fokus behöver således inte innebära samma ståndpunkt.

En slutsats är att den ökade användningen av begreppet endast delvis går att spåra till ett ändrat *politiskt fokus*. Det är tydligt hur begreppet har blivit ett allt vanligare *allmänpolitiskt verktyg* som kan appliceras på snart sagt vilket politikområde som helst. Även om vissa områden har ökat mer än andra, särskilt kategorin kriminalitet, så är det den allmänna användningen av begreppet och dess koppling till allehanda politiska problem som tycks ha blivit mer markant



under perioden. Tidigare användes begreppet mera sparsamt i den politiska debatten och förekom i högre utsträckning i kultur- och idékritiska texter och i artiklar om relationen mellan stat och samhälle.

Att begreppet blivit politiskt allmängods syns också i antalet motioner till riksdagen. Totalt identifierades 124 motioner som innehöll begreppet samhällskontrakt; endast ett fåtal var inlämnade före 00-talet. Av dessa handlade en motion från 1892 om strafflagen, en från 1977 om inkomstpolic, två från 1980-talet om skatter respektive livsmedelspolic, samt sju motioner från 1990-talet om ekonomisk plic, välfärd och vård. Under 2000-talet lämnades 113 motioner in rörande en rad olika politiska frågor. Den absoluta merparten av motionerna (87 %) är från 2015 eller senare. Det bör noteras att samma ledamot kan lämna in samma motion vid flera olika tillfällen, vilket det finns flera exempel på i materialet. Det kan dock konstateras att den ökande användningen från 2015, som medieanalysen pekar på, alltså även visar sig i form av konkreta politiska förslag som behandlats i riksdagen.

Av motionerna var 44 % inlämnade av Moderaterna, 23 % av Sverigedemokraterna och 13 % av Socialdemokraterna. Ekonomi var det vanligaste området (vilket till stor del förklaras av att många motioner är budgetförslag eller reaktioner på regeringens budgetförslag), följt av kriminalitet, integration och välfärd. Det är särskilt värt att notera att medan Sverigedemokraterna har använt begreppet mindre i den mediala debatten, har de varit desto mer aktiva när det gäller motioner. Partiet stod bakom 12 av de 16 motioner som berörde integrationspolicen. Motioner om ekonomi och kriminalpolic domineras av Moderaterna, medan motioner inom välfärdspolicen kommer från en mer blandad skara partier.

### **KVALITATIV ANALYS: VAD MENAS MED BEGREPPET SAMHÄLLSKONTRAKT?**

För att analysera *hur* begreppet samhällskontrakt används i politisk argumentation genomfördes också en kvalitativ studie av artiklar och motioner från de partier som använder begreppet mest (Moderaterna, Socialdemokraterna och Liberalerna, samt avseende motioner även Sverigedemokraterna). Detta ger en bild av hur politikerna använder begreppet för att beskriva samhällsproblem och med vilka medel de vill lösa dessa problem.

*Moderaternas* användning av begreppet samhällskontrakt utgår primärt från en allmän beskrivning av ansvaret mellan samhälle och medborgare, där denna relation främst tycks handla om lag och ordning, integration, och en tydlig betoning på arbetslinjen. Det innebär att denna typ av artiklar ofta överlappar med dem som handlar om kriminalitet och integration, vilket också utgör partiets övriga fokusområden när begreppet används.

I en debattartikel i *Nerikes Allehanda* (2018-05-21) inför riksdagsvalet 2018 slår partiledaren Ulf Kristersson an tonen genom att identifiera integrationen

som ”vår tids stora ödesfråga”. Invandrare riskerar enligt Kristersson att bli försörjningsstödmottagare och arbetslösa i flera generationer, och ”utanförskapet blir ett hot mot själva samhällskontraktet”. I detta sammanhang är individens åtaganden enligt samhällskontraktet således i stor utsträckning liktydigt med att delta i arbetslivet. Kristersson beskriver flera samhällsproblem med koppling till integrationen: skjutningar, elever som går ut skolan med undermåliga betyg, och arbetslöshet. Han använder retoriska verktyg som att ”Sverige måste agera, innan något går sönder som sen inte kan lagas”. För att lösa problemen identifierar Kristersson tre saker: jobb, språk och ett samhälle som ställer krav. Jobbfrågan översätts till behovet av en större skillnad mellan bidrag och arbete, vilket i praktiken innebär sänkta ersättningar från trygghetssystemen, sänkta skatter på arbete, samt ”inträdesjobb” för nyanlända. Tillgången till välfärdsförmåner föreslås ske stegvis för nyanlända, där det för full trygghet ska krävas att personen antingen arbetar eller är bosatt i landet permanent för att stärka drivkrafterna till arbete och integration. Språkfrågan ska prioriteras genom ökade språkkrav och obligatorisk språkförskola för nyanlända barn.

Denna artikel är ett ganska typiskt exempel på moderat politik, som ofta betonar skattesänkningar och ett striktare välfärdssystem. Den moderata politiken kombineras här med ett tydligt fokus på invandring och integration med förslag som fokuserar specifikt på gruppen nyanlända. Ett samhälle som ”ställer krav” utgår ifrån de grundläggande antaganden som dominerar partiets politik, där ekonomiska incitament är centrala. Samhällskontraktet, ur detta perspektiv, handlar om att delta i samhället genom att arbeta, och politikens roll är att säkerställa att medborgarna gör detta genom att tillgången till trygghetssystemen begränsas. Kriminaliteten som nämns i artikeln (skjutningar) kopplas inte explicit till integration i texten, men i och med artikelns fokus så framstår även detta tema som sammanhängande med nyanlända.

I andra artiklar som mer tydligt fokuserar på brottslighet talas om vikten av mera resurser till polisen och, återigen, integrationsfrågor: i en debattartikel i *Expressen* (2018-07-01) skriver Ulf Kristersson och Tomas Tobé om gängkriminalitet i utsatta områden. De lösningar som föreslås är en stramare migration, krav i skolan, mer resurser till polisen och striktare straff. Arbetslinjen lyfts ofta som den centrala vägen till integrationsmålet, vilket också återspeglas i riksdagsmotioner där arbete framställs som grunden för samhällskontraktet och det sätt på vilket medborgarna antas fullgöra sin del i detta kontrakt (Riksdagsmotion 2018/19:2807).

Det är således tydligt hur Moderaterna använder begreppet samhällskontrakt för att betona de frågor som partiet traditionellt driver. Detta är inte särskilt förvånande – begreppet lånar sig väl till de flesta politiska frågor. Det går också att se en klar kontinuitet över tid: i den tidigare partiledaren Bo Lundgrens retorik användes begreppet för att beskriva ett brutet samhällskontrakt som skulle återupprättas genom ungefär samma medel som Kristersson föreslår: en stat

som ägnar sig mer åt polis än välfärd, och krav på invandrare för att få tillgång till trygghetssystemen (*Dagens Nyheter*, 2002-08-22). Fredrik Reinfeldt tycks å andra sidan inte ha varit lika förtjust i begreppet som sin efterträdare; det förekommer avsevärt mera sparsamt under hans tid som partiledare, medan Kristerssons valplattform är en av orsakerna till den dramatiska ökningen av begreppet i debatten.

*Socialdemokraterna* använder främst begreppet för att diskutera välfärds- politik, och syftar därmed i lika hög utsträckning som Moderaterna på sina traditionella politikområden. De ställer också välfärdspolitiken emot den integrationspolitik som förespråkas av Moderaterna. I en debattartikel i *Expressen* (2018-07-12) av dåvarande försvarsminister Peter Hultqvist och justitie- och inrikesminister Morgan Johansson diskuteras integration och brottslighet, där Socialdemokraterna som svar på politiska förslag från Moderaterna och Sverigedemokraterna vill föra fram välfärdspolitiken som nyckeln till en lyckad integration. Debattörerna förordar ett ”starkare samhälle” med bättre välfärd, som kombineras med en kamp mot brottsligheten. Samhällskontraktet används i artikeln för att beskriva samhällets ”kitt”, som skapas genom att vi gemensamt betalar skatt och får tillbaka en gemenskap där vi löser problem tillsammans. Artikeln lyfter fram tillit och trygghet som samhällets fundament, och att detta är beroende av en fungerande rättsstat som markerar mot droger, vapen och våld. I artikeln polemiserar debattörerna mot oppositionspartierna som de hävdar förespråkar mer splittring istället för det starkare samhälle som Socialdemokraterna vill se. Det ska åtgärdas genom tryggare bostadsområden, mer jämlik skola och möjligheter till jobb och en aktiv fritid.

Denna artikel fokuserar på liknande teman som Kristerssons (dvs. kriminalitet och arbete), men debattörerna vill satsa på socialdemokratiskt traditionella välfärdspolitiska insatser på strukturell nivå snarare än att integration ska ske genom arbetslinjens ekonomiska incitament. Rättspolitik tycks å andra sidan inte vara någon större stötesten: i båda artiklarna betonas vikten av skarpare markeringar gentemot kriminella.

Arbetslinjen finns representerad hos båda partierna, men den ges olika nyanser. I Socialdemokraternas arbetslinje läggs tyngdpunkten på matchning och utbildning, dock i kombination med hårdare krav på personer med försörjningsstöd. Sjuka och arbetslösa ska ges ersättning, men personer med försörjningsstöd behöver ”bjuda till”, enligt Stefan Löfven (*Göteborgs-Posten*, 2018-07-02), eftersom det ”ingår i samhällskontraktet samtidigt som samhället ställer upp med utbildning och praktik”. Här finns således en arbetslinje som måhända är mindre fokuserad på ekonomiska incitament, särskilt avseende sjuka och arbetslösa, men som helt klart inte är kravlös. Begreppet används också återkommande av socialförsäkringsminister Ardalan Shekarabi, som främst använder det för att diskutera välfärdssystemet. I en livesändning om sjukförsäkringen på Socialdepartementets twitterkanal i december 2020

uttryckte han sig på följande sätt: ”Sjukförsäkringen, våra sociala försäkringar, är helt centrala delar av vårt samhällskontrakt. Om staten ska leva upp till sin del av kontraktet, då måste sjukförsäkringen förbättras.”

Socialdemokrater använder även begreppet samhällskontrakt för en rad andra politiska områden. Ett exempel finns i den tidigare partiledaren Håkan Juholts värnande om kulturpolitiken. I en debattartikel i *Dagens Nyheter* (2011-04-21) lyfts detta politikområde fram som en central del i samhällskontraktet, där han särskilt fokuserar på det gemensamma och en kulturpolitik ”som utrustar människor med vingar”, vilket kopplas till människovärdet och att se människan som medborgare snarare än som kund på en marknad. I riksdagsmotioner använder partiet begreppet mer sparsamt, exempelvis kring regionalpolitiska frågor där det används för att peka på att hela landet ska omfattas av samhällskontraktet (Riksdagsmotion 2020/21:2058).

*Liberalerna* diskuterar främst samhällskontrakt i relation till integrationsfrågor, även om vissa företrädare använt begreppet också för en rad andra områden (exempelvis Birgitta Ohlsson, som under 2015 återkommande använde begreppet i debattartiklar med olika teman, t.ex. arbetsmoral, offentliga bibliotek, kriminalitet och arbetsrätt). Ett exempel på Liberalernas argumentation i integrationsfrågor finns i en debattartikel i *Expressen* (2017-03-08) av riksdagsledamoten Robert Hannah, som argumenterar för att det skall finnas ett explicit samhällskontrakt som asylsökande ska skriva på när de kommer till Sverige. Artikeln är publicerad på internationella kvinnodagen och fokuserar särskilt på de invandrare som enligt Hannah har en kvinnosyn som inte stämmer överens med svensk lagstiftning och svenska värderingar. Han argumenterar för att asylpolitiken behöver vara feministisk genom att prioritera asyl till kvinnor och utsatta flyktinggrupper, och motverka parallellsamhällen som förtrycker kvinnor. Hannah menar att ett konkret samhällskontrakt som alla asylsökande och de som ansöker om medborgarskap ska underteckna är ett sätt att säkerställa att dessa personer är införstådda med svensk grundlag ”och hur vi ser på jämställdhet”. Den som inte skriver på ska förvägras uppehållstillstånd eller medborgarskap, och den som sedan begår brott riktade mot kvinnor ska ”alltid prövas mot utvisning”.

Detta förslag är särskilt intressant eftersom det är ett av få som använder begreppet samhällskontrakt bokstavligen, som ett dokument som ska undertecknas. Det ligger också nära partiets politiska förslag om språktest som krav för medborgarskap. I senare texter har förslaget bytt namn från samhällskontrakt till ett samhällstest om ”frågor och principer som är centrala för vårt demokratiska, sekulära och jämställda samhälle” (<https://www.liberalerna.se/politik/medborgarskap/>, hämtad 2022-02-18). På denna punkt skiljer sig alltså Liberalerna från de flesta andra partier som talar om samhällskontrakt i en mera allmän och ofta metaforisk betydelse, där förslagen om att formalisera detta till ett faktiskt dokument är sällsynta.

Detta politiska förslag kan undersökas närmare genom Hannahs motion till riksdagen (2018/19:2257), där det framgår att förslaget vill skapa en svensk nationell gemenskap som inte baseras på ursprung, utan på idéer. Han hänvisar till andra länder där olika typer av medborgarskaps- och språktest används, som USA och Tyskland, där den sökande måste kunna redogöra för ett antal principer som gäller i samhället (såsom frihet och demokrati). I det tyska systemet ska den sökande också försäkra att denne inte kommer företa eller stödja handlingar som går emot dessa principer. Hannah landar i ett förslag om ett svenskt samhällskontrakt där den sökande förbinder sig till den svenska grundlagens fria demokratiska konstitutionella principer, att inte företa eller stödja handlingar som går emot dessa, genomgå ett språktest, samt ett "lätt kunskapstest om de demokratiska reglerna som återfinns i de svenska grundlagarna". Detta samhällskontrakt ska enligt Hannah leda till att Sverige på riktigt kan "överge blodets gemenskap och istället övergå till idéernas gemenskap". Det som blir särskilt intressant med detta förslag, som i princip villkorar medborgarskap baserat på en persons värderingar, är att det blir formellt bindande. Det framgår inte i motionen, men i debattartikeln beskrivs hur den som begår brottsliga handlingar ska kunna utvisas med hänvisning till de åtaganden som personen gjort i och med detta kontrakt. Därmed blir samhällskontraktet ett verkligt kontrakt, där kontraktsbrott leder till direkta juridiska konsekvenser.

*Sverigedemokraterna*, slutligen, använder inte begreppet samhällskontrakt i någon större utsträckning i den mediala debatten, men är desto flitigare i att använda det i riksdagsmotioner. Dessa motioner berör huvudsakligen migrationsfrågor, och begreppet används oftast i förbigående för att konstatera att tillit till samhällskontraktet kräver ett stärkt medborgarskap avseende rättigheter och skyldigheter (Riksdagsmotion 2019/20:3051), eller i vissa fall mer flyende om att "upprätthålla det svenska samhällskontraktet", som i en motion om att minska illegal migration för att undvika skapandet av skuggsamhällen (Riksdagsmotion 2019/20:3121). Begreppet tycks således främst användas som en allmän beskrivning av de överenskommelser som kretsar kring medborgarskap, även om partiet också skrivit motioner i andra ämnen där begreppet används. Ett exempel är en motion som argumenterar för mindre lagstiftning i frågor som enskilda avlopp och plastprodukter (Riksdagsmotion 2020/21:728), där miljömedvetenhet beskrivs som en del av samhällskontraktet som inte kan lagstiftas fram.

## Diskussion

Begreppet samhällskontrakt har blivit politiskt allmängods sedan 2015; det slog igenom i valrörelsen 2018, för att därefter återigen bli mindre vanligt. Förutom i dess allmänna betydelse så har begreppet framförallt använts i relation till politiska debatter om kriminalitet, integration eller välfärd. Begreppet är dock i stor

utsträckning allmänpolitiskt och kan användas i anknytning till nästan vilken politisk fråga som helst som inbegriper en relation mellan staten eller samhället å ena sidan och medborgarna å den andra. Genom att granska debattartiklar och motioner är det möjligt att konstatera att begreppet i hög utsträckning används för att grunda ett partis traditionella förslag och kärnområden i en kontraktsretorik, samtidigt som bruket av begreppet inte innebär några drastiska förändringar i sakpolitiken: det är främst en retorisk figur som används i en kamp om vilka frågor som ska definiera den politiska dagordningen. Det blir också tydligt att begreppet trots sin innehållsliga flexibilitet är vanligast hos Moderaterna (följt av Socialdemokraterna och Liberalerna), och att andra partiers användning i många fall är ett svar på denna retorik och därmed ett exempel på hur nyttjandet av begreppet kan bli föremål för politisk debatt. Delvis är Moderaternas dominans i materialet en konsekvens av att samhällskontrakt användes som ett kampanjbegrepp i valet 2018, men det kan också antas att begreppets fokus på ömsesidiga rättigheter och skyldigheter passar bättre in i vissa partiers ideologiska position, exempelvis Moderaternas fokus på fri marknad eller Socialdemokraternas välfärdspolitik, som ofta betonar aktiveringspolitiska antaganden om motprestationer. Partierna har då kunnat använda begreppet som ett retoriskt verktyg för att formulera sin ideologiska världsbild på ett slagkraftigt sätt.

Idén om samhällskontrakt tycks vara tilltalande för politiker av olika färg just eftersom den i sig inte lånar sig till en specifik ideologi, utan kan formas till att passa avsändarens önskemål. Samhällskontraktet tycks fungera som en behållare som kan fyllas med nästan vilket politiskt innehåll som helst, eller, i kontraktsterminologi, som ett blankt blad där politiker kan formulera sitt eget kontrakt utifrån sina olika käpphästar. Genom att hänvisa till ett samhällskontrakt uppmanas de potentiella väljarna att tänka i banor av förväntningar, rättigheter och skyldigheter, vilket tolkas olika beroende på vem som sätter agendan. Den ideologiska ammunitionen som partierna laddar det retoriska vapnet med blir här ett sätt att övertyga väljare om att de egna idéerna bäst fångar in dessa ömsesidiga relationer och erbjuder lösningar på de problem som just nu hotar samhället, samt att de politiska förslag som lanseras också fungerar bäst för att lösa de aktuella samhällsproblemen. Det blir således en strid om vems idéer som ska betraktas som giltiga, och när flera partier använder samma vapen, som under valrörelsen 2018, ställs olika tolkningar av samhällskontraktet mot varandra. Då används begreppet och den ideologiska ammunitionen för att skjuta motpartens argument i sank. Samtidigt förekommer uttrycket endast sparsamt hos företrädare för andra partier, såsom Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna (även om de senare använder det i högre utsträckning i motioner), vilket skulle kunna tyda på att det finns en större benägenhet att resonera utifrån kontraktualistiska synsätt i politikens mittfåra.

Politiska konflikter kan förstås utifrån teorier om hur dagordningar bestäms (Rochefort & Cobb 1994). Valrörelsen 2018 är ett exempel på hur begreppet samhällskontrakt lanserades som en tankefigur för att beskriva både problem och lösningar – kampen om problemdefinitionen handlade om att argumentera för ett upplöst kontrakt som behövde återupprättas via politiska reformer. Det är också tydligt hur dessa debatter innebär att politiska motståndare glorifierar de egna företrädarna och demoniserar företrädare för andra partier (Sabatier et al. 1987) – vilket leder till en polarisering av frågor till positioner som genom dessa mekanismer framstår som oförenliga. Även i sakfrågor där partierna egentligen inte står så långt ifrån varandra blir det viktigt att framhäva skillnaderna för att det politiska spelet ska kunna vinnas. Ett exempel från medieanalysen är debatten om brottslighet, där både Moderaterna och Socialdemokraterna förordar förstärkningar av polis, men där denna sakfråga ramas in genom olika bredare politiska idéer. Polisen blir i det förra fallet ett exempel på det kravställande samhällskontraktet med fokus på lag och ordning, medan den i det senare blir en del av ett starkt välfärdssamhälle.

När detta skrivs har ytterligare en valrörelse genomförts i vilken begreppet samhällskontrakt inte tycks ha haft samma politiska attraktionskraft. Den minskning i användningen under 2019 och 2020 som visats ovan är en konsekvens av att valrörelsen kom till ända, men tycks också ha sin grund i att politikerna har börjat använda andra begrepp, trots att problemen kvarstår. Bruket av begreppet samhällskontrakt speglar således inte den reella politiska verkligheten utan retoriska eller partistrategiska överväganden. Den politiska debatten är trendkänslig, och ett politiskt vapen kan förbrukas och framstå som gammalt och obrukbart, även om debatten i valrörelsen 2022 i ännu större utsträckning präglades av de ämnen som var framträdande 2018: brottslighet, integration och invandring. Under den senare valrörelsen har nya politiska koalitioner bildats där den största förändringen ligger i att partier som tidigare tagit avstånd från Sverigedemokraterna har förändrat sin strategi och retorik i syfte att erövra regeringsmakten. I de kampanjer som skett under 2022 har Moderaternas fokus skiftat från samhällskontrakt till att ”få ordning på Sverige”, vilket även om det bygger på en liknande grundanalys kan sägas poängtera andra dimensioner: från ömsesidiga överenskommelser till att staten ingriper och styr upp ett kaotiskt samhälle. Denna förändring innebär att andra idéer anförs som centrala (präglade av ett mer auktoritärt förhållningssätt) och att nya koalitioner betraktas som nödvändiga (Archer 1996). Begreppet samhällskontrakt är dock seglivat och kan förväntas dyka upp i debatter även i framtiden, om än inte i samma utsträckning. Av denna analys att döma kommer begreppet även då troligen användas för att förpacka partiernas traditionella ideologiska idéer.



## ETT SVENSKT SAMHÄLLSKONTRAKT?

Den politiska debatten är i någon mening en strid om hur det svenska samhällets historia, nutid och framtid ska definieras. Användningen av begreppet samhällskontrakt i politisk debatt ställer därmed frågan om hur ett typiskt svenskt samhällskontrakt skulle kunna formuleras, och vilken politisk agenda som på bästa sätt upprätthåller denna idé om Sverige.

Henrik Berggren och Lars Trägårdh för i boken *Är svensken människa?* (2015) fram idén om *statsindividualism* som ett grundläggande antagande bakom den svenska modellen och för svensk politisk tradition. Statsindividualismen innebär en organisering av samhället genom kollektiva lösningar för att stödja en större individuell frihet, och bygger på idéer om individualism och tillit till samhällsliga institutioner. Svenskar, menar de, hyllar det kollektiva men söker det individuella. Denna idé är enligt Berggren och Trägårdh fundamentet i ett samtida svenskt samhällskontrakt, som betonar både individens rättigheter och skyldigheter gentemot samhället, och som skapar ett starkt samhälle som gör individer autonoma i relation till familje- och släktband. Deras beskrivning av värderingar som typiskt svenska ska här förstås i betydelsen att de är vanligt förekommande och därmed har en inverkan på hur samhället organiseras, snarare än att de bygger på något slags unik ”svensk” nationalkaraktär.

Idén om ett grundläggande svenskt samhällskontrakt baserat på statsindividualism har dock kritiserats utifrån premissen att den svenska socialdemokratiska traditionen snarare bygger på kollektivistiska idéer om jämlikhet, och att Berggren och Trägårdh överdriver den individualistiska dimensionen i byggandet av den svenska välfärdsstaten (Bengtsson 2020). Med detta synsätt blir också skiljelinjerna mellan de politiska partierna tydligare: även om arbetslinjen är en fundamental princip för såväl socialdemokrater som moderater så baseras deras tolkning av begreppet på olika ideologiska grundantaganden.

Analysen av det empiriska materialet indikerar att Moderaternas och Socialdemokraternas användning av begreppet idealtypiskt bygger på olika tolkningar av det svenska samhällskontraktet, där Moderaterna betonar ett kravställande samhälle medan Socialdemokraterna vill se ett starkt samhälle med välfungerande trygghetssystem. De olika partierna har också olika tolkningar av samhällskontraktet, och vem som ”bryter” mot det. I Moderaternas retorik är det tydligt att det är (vissa av) medborgarna som inte lever upp till de normer som samhället står för (exempelvis arbetslinjen). I debatterna om kriminalitet är denna retorik ett skolboksexempel på en konservativ reaktion på anomi (Durkheim 2012), och att betona samhällskontraktet blir då ett sätt att markera gränserna för det normativt acceptabla. Samma retorik skymtas dock också hos Socialdemokraterna, t.ex. i Stefan Löfvéns uttalande om att försörjningsstödsmottagare behöver ”bjuda till”. Socialdemokraterna betonar



dock i högre utsträckning vikten av att samhället håller sin del av ”kontraktet”, exempelvis genom en välfungerande sjukförsäkring.

Dessa skillnader till trots finns det också vissa likheter i de två partiernas grundläggande antaganden, som i någon mån kan hänföras till den typ av gemensamma politiska tradition som Berggren och Trägårdh (2015) anför. I denna finns en samhällelig överenskommelse byggd kring arbetslinjen och plikten att bidra till samhället. Arbetslinjen är den princip som återkommer över hela den politiska skalan och som kan sägas utgöra det svenska samhällskontraktets fundament (Ståhl 2023), vilket också blir tydligt i det empiriska materialet. Idén om arbetslinjen har dominerat svensk arbetsmarknads- och välfärdspolitik under lång tid (Berggren & Trägårdh 2015; Junestav 2004) och beskriver de tänkta motprestationer som medborgare förväntas acceptera i utbyte mot sociala rättigheter. Utifrån denna är det dock möjligt för de olika partierna att vara oense om såväl mål som medel, vilka fenomen som betraktas som samhällsproblem, och vilka lösningar de kräver. Skillnaderna kan dock antas ha minskat i takt med att det svenska politiska landskapet har förflyttat sig högerut, och att Socialdemokraternas politik blivit allt mindre fokuserad på ekonomisk jämlikhet (Therborn 2018). En kravställande arbetslinje och en striktare välfärdspolitik blir därmed en återkommande politisk lösning både bland moderater och socialdemokrater.

### **SAMHÄLLSKONTRAKT SOM METAFOR ELLER FAKTISKT KONTRAKT**

En retorisk figur kan ta sig olika uttryck. Den kan användas i form av en metafor, där kontraktsterminologin blir ett sätt att sätta ord på och diskutera relationen mellan stat och individ. I denna typ av användning, som är den vanligaste, är det inte tal om att medborgarna ska godkänna eller underteckna ett faktiskt kontrakt. Den politiska debatten handlar snarare om hur innehållet i ett sådant tänkt kontrakt bör se ut – vilka överenskommelser som samhället ska bygga på, vilka förväntningar samhället ska ha på sina medborgare, och vice versa.

Liberalernas förslag om ett explicit samhällskontrakt är i detta avseende intressant och föranleder en diskussion om hur bokstavligt begreppet används i den politiska debatten. Det är inte alltid säkert att den som använder en metafor är medveten om att det är en metafor det handlar om, och metaforer som inte igenkänns som sådana kan bli smått absurda om de tolkas bokstavligt (Asplund 2002). Liberalernas förslag skulle möjligen kunna avfärdas på denna grund. Dock är det relevant att ställa frågan om vad denna bokstavliga användning av kontraktsterminologin säger om partiets förhållningssätt till relationen mellan stat och medborgare. En tolkning är att Liberalernas förslag är en variant på Trägårdhs uppmaning att bygga integrationspolitiken på svenska värderingar (*Expressen* 2016-07-13), som i hans tolkning likställs med idén om statsindividualism. I Liberalernas tappning är det grundlagens demokratiska konstitution

som utgör den gemensamma värderingen, men också värderingar som frihet och jämställdhet. Som motargument till förslaget går det att hävda att det bör vara självklart att en nyanländ medborgare förbinder sig att följa ett lands lagstiftning och bestraffas när detta inte är fallet (vilket gäller för alla medborgare), och då är det svårt att se åtminstone det juridiska mervärdet av att fastställa samma sak i ett samhällskontrakt. Mer intressanta är de värderingar som Liberalerna uppmärksammar som inte är definierade i lagstiftningen, där förslaget blir en form av åsiktsreglering utifrån tanken att samhället är en idégemenskap snarare än byggd på härkomst och blodsband. En kritik mot detta resonemang är att det i praktiken blir komplicerat att förhålla sig till kontraktbaserade värdegemenskaper, särskilt när kontraktet bara gäller invandrare och inte de som fötts i landet.

När samhällskontrakt tolkas bokstavligt är det lätt att hamna i denna typ av problem, eftersom det genast blir en fråga om exakt vilka värderingar som ska inkluderas, på vilket sätt, och inte minst hur kontraktsbrott ska hanteras. Detta mynnar ut i en kontraktbaserad syn på relationen mellan stat och medborgare där kontraktet upphört att vara en metaforisk representation av gemensamma normer, för att istället bli en formaliserad överenskommelse som mera liknar ett anställningskontrakt. En sådan syn på relationen mellan stat och medborgare kan betraktas som överrationaliserad, och den sociologiska ryggmärksreflexen att avfärda idén om samhällskontrakt som naiv (Sulkunen 2007) framstår i detta fall som befogad. I den mån denna typ av fastställda normer ska finnas vore det mera rimligt att hänvisa till lagstiftningen som redan är att betrakta som det kontrakt som reglerar vad som är tillåtet respektive inte. Lagen begränsar sig också tydligt till att reglera medborgarnas *handlingar*, medan värderingar och åsikter inte regleras utan tillåts förbehållslöst via yttrandefriheten. En metaforisk användning av samhällskontrakt kan ovanpå en sådan grund underlätta en debatt om värderingar och hur dessa ska omsättas i politisk handling.

## Slutsatser

Begreppet samhällskontrakt kan användas som ett retoriskt vapen i politiska debatter, och detta vapen kan laddas med olika ideologisk ammunition. Politiker strider om hur samhällskontraktet ska definieras och vad det omfattar, och hur den typ av "utanförskap" som beskrivs ska förhindras med olika typer av politiska reformer. Det kan också användas som ett praktiskt politiskt instrument i form av explicita kontrakt mellan staten och dess medborgare, eller kanske främst mellan staten och invandrare.

I analysen av den politiska användningen av begreppet framkommer att politiker huvudsakligen använder samhällskontrakt på ett tämligen vagt sätt för att beskriva relationen mellan samhälle och medborgare. En slutsats som

kan dras från denna analys är således att samhällskontrakt i politiska sammanhang är att betrakta som en retorisk figur som saknar politisk färg, och att det använts av såväl vänster- som högerpolitiker för att argumentera för olika politiska förslag. I denna användning förblir begreppet generellt sett outvecklat. Detta innebär också att det som vapen har en viss flexibilitet, just genom att det kan ges olika betydelser.

Samtidigt tycks begreppet vara lättare att kombinera med vissa partiers politik, och är vanligast i retorik från Moderaterna, Socialdemokraterna och Liberalerna. Denna användning tycks grunda sig i såväl gemensamma politiska grundidéer som är möjliga att formulera i kontraktstermer, såsom arbetslinjen, men skiljer sig också åt i hur de ramas in baserat på de olika partiernas ideologiska positioner.

Sammantaget bidrar denna studie till förståelsen hur svensk politisk debatt har utvecklats, sett ur linsen av samhällskontrakt som ett retoriskt begrepp. Genom sin breda tillämpbarhet speglar debatter utifrån begreppet såväl politiska antaganden som kan hänföras till fundamentala samhälleliga normer, som politiska skiljelinjer som resulterar i olika tolkningar av samma begrepp.

## Referenser

### REFERERADE NYHETSARTIKLAR OCH WEBBSIDOR

- Hannah, R., 2017. "Vi måste sluta ta emot män som hatar kvinnor", *Expressen*, 2017-08-08.
- Hultqvist, P. & Johansson, M., 2018. "Så föder M och SD gängkriminaliteten", *Expressen*, 2018-07-12.
- Jansson, M., 2018. "S vill skärpa kraven för att få stöd", *Göteborgs-Posten*, 2018-07-02.
- Juholt, H., 2011. "Alla ska kunna ta del av kulturen – oavsett plånbok", *Dagens Nyheter*, 2011-04-21.
- Kristersson, U., 2018. "Sänk bidragen för arbetslösa och skatten för de som arbetar", *Nerikes Allehanda*, 2018-05-21.
- Kristersson, U. & Tobé, T., 2018. "Gängen ska knäckas och straffas hårdare", *Expressen*, 2018-07-01.
- Lundgren, B., 2002. "Låt socialbidraget vara ett lån", *Dagens Nyheter*, 2002-08-22.
- Trägårdh, L., 2016. "Alla vill vara svenskar", *Expressen*, 2016-07-13.
- <https://www.liberalerna.se/politik/medborgarskap/>, hämtad 2022-02-18.

### RIKSDAGSMOTIONER

- Riksdagsmotion 2018/19:2257. "Det svenska samhällskontraktet". Liberalerna, Robert Hannah.
- Riksdagsmotion 2018/19:2807. "Hela Sverige ska jobba". Moderaterna, Jessica Polfjärd m.fl.

- Riksdagsmotion 2019/20:3051. "En hållbar och rättssäker asylpolitik".  
Sverigedemokraterna, Paula Bieler m.fl.
- Riksdagsmotion 2019/20:3121. "Krafttag mot illegal migration för ett säkrare Sverige".  
Sverigedemokraterna, Paula Bieler m.fl.
- Riksdagsmotion 2020/21:728. "Marin miljö och vattenvård". Sverigedemokraterna,  
Martin Kinnunen m.fl.
- Riksdagsmotion 2020/21:2058. "Regionalpolitik för ökad tillväxt och jämlikhet".  
Socialdemokraterna, Emilia Töyrä m.fl.

## LITTERATURREFERENSER

- Archer, Margaret S., 1996. *Culture and agency: The place of culture in social theory*.  
Cambridge: Cambridge University Press.
- Asplund, Johan, 2002. *Avhandlingens språkdiräkt*. Göteborg: Korpen.
- Bengtsson, Erik, 2020. *Världens jämlikaste land?* Lund: Arkiv.
- Berggren, Henrik & Trägårdh, Lars, 2015. *Är svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*. Stockholm: Norstedts.
- Bryman, Alan, 2018. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Stockholm: Liber.
- Durkheim, Émile, 2012. "Sociologins metodregler", s. 56-216 i Kullenberg, Christopher (red.), *Tre klassiska texter*. Göteborg: Korpen.
- Gough, John Wiedhofft, 1957. *The Social Contract: A Critical Study of Its Development*.  
Oxford: Oxford University Press.
- Junestav, Malin, 2004. *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Lessnoff, Michael, 1990. *Social Contract Theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- Rawls, John, 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rochefort, David A. & Cobb, Roger W., 1994. "Problem Definition: An Emerging Perspective", s. 1-31 i Rochefort, David A. & Cobb, Roger W. (red.), *The Politics of Problem Definition*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Sabatier, Paul, Hunter, Susan & McLaughlin, Susan, 1987. "The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents", *The Western Political Quarterly* 40(3), s. 449-476.
- Ståhl, Christian, 2023. *Samhällskontrakt*. Stockholm: Liber.
- Sulkunen, Pekka, 2007. "Re-inventing the Social Contract", *Acta Sociologica* 50(3), s. 325-333.
- Therborn, Göran, 2018. *Kapitalet, överheten och alla vi andra: Klassamhället i Sverige - det rådande och det kommande*. Lund: Arkiv förlag.

# Översikter



# Demo- eller autokratisering av politiska system

*Resultat från ett prognosförsök utifrån strukturella faktorer*

Leif Johansson

*”The answer, my friend, is blowin’ in the wind,  
The answer is blowin’ in the wind.”*

– Bob Dylan

I boken *Den moderna demokratins problem* från 1994 inleder författarna Magnus Jerneck och Anders Sannerstedt med att konstatera:

Det senaste årtiondet har vi kunnat bevittna ett demokratins segertåg över världen. Ett stort antal auktoritära regimer, såväl i det forna Sovjetblocket som i Latinamerika, Asien och Afrika, har fallit. /.../ Det finns anledning att uppmärksamma att de *nya* demokratiernas framgångar knappast är entydiga och utan komplikationer; i själva verket möter de betydande risker i de känsliga övergångsfaserna (Jerneck & Sannerstedt 1994:5).

Och fler statsvetare (bl.a. Shin 1994) ger uttryck för samma riskbedömning:

Empirically, newly democratizing countries tend to lack many factors that facilitates the process of democratization, including market economies and civic organizations. As a result it is uncertain whether these democracies will continue to consolidate or whether they will regress into authoritarian rule (Shin 1994:135).

Nu – 27 år senare<sup>1</sup> – kan man fråga sig: Hur gick det? Svaret är att farhågorna

<sup>1</sup> Denna studie är en omarbetad och uppdaterad version av en tidigare rapport som publicerats i Badersten, Björn, Gustavsson, Jakob & Strömvik, Maria (red.), 2018.

bara i viss mån blev besannade. De nya demokratierna, definierade som antalet länder vilka 1994 av Freedom House var klassade som fria, men som 1980 varit klassade som ej eller delvis fria (alternativt varit ännu icke självständiga länder), uppgår till 32 stycken. Av dessa nya demokratier är 2021 alla utom fyra fortfarande klassade som fria. Fyra länder (Malawi 1999, Bolivia 2003, Ungern 2018, Benin 2019) är undantagen vilka blivit nedklassade, inte till ofria, men till delvis fria. Den under 1980-talet och fram till 1994 erövrade demokratin har i 28 av 32 länder visat sig stabil. Hitintills. Hur kommer det att gå i fortsättningen? Hur ser det ut om ytterligare fem eller 25 år? Ett meningsfullt prognos svar på denna fråga kräver två saker:

- 1) Konstruktion av ett prognosinstrument baserat på någon slags prognosunderlag.
- 2) Ett tålamodsprövande tålamod eftersom det dröjer så länge innan en prognosutvärdering kan göras och därmed besked fås om prognosens kvalité.

Jag börjar med punkten 2: Hur skulle man kunna eliminera den långa tråkiga väntetiden innan prognosen kan utvärderas? Mitt förslag är följande: Prognoser görs i normalfallet från ett nuläge och måste avse en angiven tidpunkt i framtiden. ”En prognos utan tidsgräns är absurd” (Tetlock 2016:68). Men om vi på tidsaxeln först förflyttar oss t.ex. 25 år bakåt från vår nutid (2021) till en gången dåtid, hamnar vi på året 1996. Från detta utgångsläge kan vi göra vår prognos om framtida demokratiutveckling. Vi får därmed också möjlighet att utvärdera vår prognos löpande, alltifrån ett kortsiktigt framtidsperspektiv till ett långt. Det längsta möjliga prognosperspektivet blir tiden från prognostillfället tills idag, dvs. 25 år. När prognosen är klar har vi ju tillgång till facit om vad som de facto hänt med de studerade ländernas politiska utveckling. Vi slipper vänta på att prognosens utvärderingsdatum ska inträffa. Det har redan inträffat. Upplägget innebär också att svar kan ges på en sällan ställd fråga: Har vår prognos möjligen ett bäst-före-datum? Är den kortsiktiga prognosen bättre än den långsiktiga? Eller är det möjligen tvärtom?

Den föreslagna prognosmetodiken har en väsentlig begränsning: I vårt prognosunderlag kan vi bara utnyttja vad som vid prognostillfället (1996) är känt om de studerade ländernas egenskaper. Detta betyder att vår prognos måste baseras enbart på strukturella faktorer; om vad aktörer kommer att göra i framtiden vet vi ju ingenting. Men detta är i denna studie ingen nackdel utan tvärtom en fördel eftersom syftet inte är att göra prognos om länders demokratisering. Syftet är att undersöka i vilken grad demokratisering/autokratisering kan prognosticeras enbart utifrån strukturella faktorer.



Vilka länder är speciellt intressanta att göra prognos om? Klassificeringen av politiska system enligt Freedom House<sup>2</sup> görs årligen sedan 1972 i tre kategorier: fria, delvis fria respektive icke fria. Låt oss utgå från de ”delvis fria” (partly free) länderna 1996; de är 58<sup>3</sup> stycken. Dessa väljs ut därför att de alla i Freedom House terminologi inte bara har två utan tre olika möjliga framtider, vilka förutom oförändrat läge också inkluderar såväl möjlighet till förbättring som försämring efter t.ex. 5, 10, 15, 20 eller 25 år.

Hur bra eller dåligt stämmer en prognos gjord 1996 med verkligheten 2001, 2006, 2011, 2016 och 2021? Detta är frågan som kommer att besvaras i denna studie. Men först måste prognosinstrumentet konstrueras. Och detta kommer i det följande att genomföras enbart med hjälp av strukturella förhållanden vars relevans i sammanhanget dokumenterats i länderjämförande empirisk statsvetenskaplig forskning.

## Forskningsläget

Vilka strukturella faktorer påverkar sannolikheten för utveckling till demokrati alternativt autokratisering? Den sedan länge mycket omfattande statsvetenskapliga demokratiforskningen innehåller en mängd svar på frågan. Låt oss därför med statsvetenskapens hjälp söka förutsäga hur demo- eller autokratiseringsvinden kommer att blåsa. Hur ser forskningsläget ut? Vad säger ”meteorologerna” i branschen? En av de insatta höjer ett varnande finger:

Forecasting is admittedly not the strongest branch of social science. There are thus good reasons to be cautious when trying to predict the future of democracy in the world (Teorell 2010:158).

Och visst förskräcker spåren även efter de mycket insattas prognoser. Så t.ex. påstod professor Samuel Huntington 1984 med bestämdhet att ”the likelihood of democratic development in Eastern Europe is virtually nil” (Huntington 1984: 217). Och just nu (observera att ”nu” är 1996) inkommer prognos från professorn i ”public policy and management” Henry S. Rowen vid Stanford University (tidigare även president för presigefyllda tankesmedjan Rand Corporation). Rowen har ställt sig frågan – inte om – utan när Kina blir en demokrati. Hans besked är ganska preciserat: “The answer is around the year 2015. Some might think such a prediction foolhardy but it is based on developments on several fronts, ones inadequately reported in the American media. There are, indeed, unmistakable signs of important positive changes in China” (Rowen 1996).

2 För en presentation av organisationen och de demokratimätningar den genomför se Freedom House hemsida: <http://www.freedomhouse.org/>.

3 Egentligen 59 stycken, men den polynesiska ön Tonga måste uteslutas från den fortsatta analysen på grund av att alltför många uppgifter saknas.

År 2007 ändrade Rowen sin prognos till att innebära att Kina 2015 bara skulle bli ”partly free”. Samtidigt framflyttades datum för Kina som fullskalig demokrati till år 2025 (Rowen 2007).

År 2011 ändrade sig Rowen återigen och framflyttade datum för ett delvis politiskt fritt Kina till 2017, men bara förutsatt att dess ekonomiska tillväxt skulle dämpas de närmaste åren. Om inte gällde fortfarande 2015 (Rowen 2011). Några fler prognosjusteringar blir inte aktuella för Rowen eftersom han – 90 år gammal – avled den 12 november 2015. Oklart om han då in i det sista fortsatte att tro på ett underverk i Kina under de kommande sex veckorna.

Och många fler har blivit ”rökta” (som det numera heter efter en annan välkänd felprognos levererad av statsvetarnestorn Sören Holmberg). Senast kan man i en (för övrigt mycket ambitiös) statsvetenskaplig lärobok utgiven i sin fjärde upplaga 2021 läsa följande prognos: ”Idag förefaller krig mellan de utvecklade industriländerna närmast otänkbart, medan krig eller hot om krig är vanligt förekommande i stora delar av tredje världen” (Andersson 2021:198). Osvuret är bäst lär vi oss av Putin som satte bäst-före-datum för inledningen av denna förutsägelse till den 24 febr 2022.

Utanför vetenskapen och t.ex. i den kommersiella världen finner man än fler praktfulla felprognoser. 2007 hävdade Steve Ballmer, verkställande direktör för Microsoft, att ”Det är uteslutet att iPhone kommer att ta några betydande marknadsandelar. Fullständigt uteslutet” (Tetlock 2016: 61).

Nu över till den statsvetenskapliga forskningens svar angående vilka strukturella förhållanden som påverkar länders utveckling till demokrati. Nedan redovisas ett antal av de mest frekvent utforskade potentiella förklaringsfaktorerna. Samtidigt framgår också i vad mån enighet föreligger bland samhällsforskarna. Finns det alltid en professor som har en annan mening? Och vem är PRO och vem är CONTRA? Och vem startade debatten? ”Seymour Lipset i slutet av 1950-talet”, tycks vara mångas – dock felaktiga – svar. Problematiseringen är ju mycket äldre än så, och ska någon tillskrivas äran att ha varit den förste så är det väl Aristoteles. Jag återkommer till honom strax, men börjar först traditionsenligt med ett citat från Lipset:

## **1. SOCIO-EKONOMISK UTVECKLINGSNIVÅ**

### ***Pro:***

“Perhaps the most common generalization linking political systems to other aspects of society has been that democracy is related to the state of economic development. The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy” (Lipset 1960: 48).

“As Boix (2003, 1-2) genuinely comments on this: ‘Excluding Duverger’s law on the effect of single-member districts on party systems, it may be the strongest empirical generalization we have in comparative politics to date’”(Wucherpfennig & Deutsch 2009: 7).

“In short, after 20 years of observation and analysis during the third wave of academic interest in democratization, we can be reasonably certain that a positive relationship between development and democracy exists, though we do not know why. /.../ *Very few* (kursiverat här) of the other arguments advanced in the transitions literature, however, appear to be generally true” (Geddes 1999: 115-119).

**Contra:**

“We find that the level of economic development does not affect the probability of transitions to democracy but that affluence does make democratic regimes more stable /.../ We conclude that modernization need not generate democracy but democracies survive in countries that are modern” (Przeworski & Limongi 1997: 155).

“Indeed, transitions to democracy *are random* (kursiverat här) with regard to the level of development: not a single transition to democracy can be predicted by the level of development alone” (Przeworski m.fl. 1996: 355).

“When we gradually included more and more variables of other kinds in the analysis, however, this attribute /the literacy rate/ successively declined. In the end, the said measurement of modernization /literacy rate/ is the explanatory factor which has the poorest position. /.../ The conclusion is that differences in terms of socio-economic development in this part of the world /the Third World/ are, although not inconsiderable, far from crucial for democracy” (Hadenius 1992: 147).

“... there is no evidence that countries that increase their education are more likely to become democratic” (Robinson & Acemoglu 2005).

## 2. EKONOMISK JÄMLIKHET

### **Pro:**

“Where one set of people possesses a great deal and the other nothing, the result is either extreme democracy (mob rule) or unmixed oligarchy or tyranny due to the excesses of the other two” (Aristoteles, *Politika*, 300-talet f.Kr., citerad i Pengl 2013: 1).

“This analys supports the hypothesis that inequality has a negative effect on democratization, but there is less empirical support for the original hypothesis that democratization negatively affects inequality” (Rubinson & Quinlan 1977: 611). Samma resultat redovisas även i Muller (1995).

### **Contra:**

“We find no evidence of direct effects of political democracy on income inequality, or vice versa” (Bollen & Jackman 1985).

“... income inequality appears not to have been a significant determinant of democratization during the third wave” (Teorell 2010: 61).

## 3. PRESSFRIHET

### **Pro:**

“The results of the analysis confirms that the free press is significantly associated with levels of democracy, even after employing the battery of economic and social controls” (Norris 2006).

### **Contra:**

Ingen motargumentering har påträffats.

#### 4. RELIGION

**Pro:**

”Probably the most interesting finding is the significantly negative coefficient on the Muslim variable, even when the measures of standard of living and the other explanatory variables are held constant” (Barro 1999: 158).

”Are predominantly Muslim societies distinctly disadvantaged in democratization? If so, why? The evidence strongly suggests that Muslim countries are in fact democratic underachievers. The nature of the causal connection between Islam and political regime is investigated. Many conventional assumptions about islam and politics do not withstand scrutiny. But one factor does help explain the dearth of democracy in the Muslim world: the treatment of women and girls” (Fisher 2002: 4).

”Poverty, Communism and the Muslim culture are revealed as the main barriers to democracy” (Borooaha & Paldam 2007: 582).

**Contra:**

”Multiple studies have found that the current absence of democracy in the Muslim world is the result of brutal, repressive, military and authoritarian, not of the islamic faith” (Achilov 2010 med referenser till Fuller 2003 och Stepan 2000).

#### 5. KVINNORS STÄLLNING I SAMHÄLLET

**Pro:**

”Gender and Thirdwave Democratization: In Latin America, the unique opportunities for mobilization that women’s cultural image as ”apolitical mothers” allowed within an authoritarian context, as well as active role in the resurrection of civil society during the democratic transition, contributed to cautious optimism about the prospects for greater gender equality following the establishment of procedural democracy” (Jones 2006: 6).

”The political outcomes of transitions to democracy fall into two main areas: the levels of women’s participation in conventional politics and major changes in gender policy” (Waylen 2010: 168).

***Contra:***

Ingen motargumentering har påträffats.

***Ad notam:***

”Det räcker med en genomläsning av några av de mest centrala verken inom demokratiseringslitteraturen för att upptäcka att frågor om kvinnors politiska organisering och deltagande lyser med sin frånvaro” (Linde & Ekman 2006: 39).

## **6. ETNISK HETEROGENITET**

***Pro:***

“Does diversity endanger democracy? According to many analysts it does, especially in fledgling neo-democracies. Few would argue that diversity rules out democratization. But greater uniformity is often considered an advantage. Expressing a widely held view, David Welsh states: ‘Establishing and sustaining democratic institutions in ethnically divided societies is a difficult task’” (Fish & Kroenig 2006: 828).

***Contra:***

”Freedom House president Adrian Karatynycky has claimed in the Journal of Democracy that ‘democracy has been significantly more successful in monoethnic societies than in ethnically divided and multiethnic societies.’ Is this often-heard claim true? Does heterogeneity promote conflict and harm democratization? Our crossnational analysis finds scant evidence for this notion” (Fish & Brooks 2004: 154).

”We find that, while most facets of heterogeneity do not hinder democratic transition, most of them complicate democratic consolidation” (Merkel & Weiffen 2012: 387).

## 7. KORRUPTION

### **Pro:**

”Over the past fifteen years new evidence and refined theories have shown that on the whole corruption delays and disturbs political and economic development” (Johnston 2005: 24).

### **Contra:**

Ingen motargumentering har påträffats.

## 8. ANTAL MEDLEMSKAP I NGOS OCH IGOS

### **Pro:**

”NGOs /.../ make significant contributions to political life and to Governmental political change in developing countries, revealing a fertile, Organizations hitherto neglected, research agenda” (Clarke 1998: 36).

”We find that democracy does diffuse through the IGO network and that the influence of democratic countries is stronger than that of undemocratic countries. Evidence indicates that the IGO network serves as a basis for normative diffusion” (Torfason & Ingram 2010: 355).

### **Contra:**

”It is concluded that in order to effectively promote democratization in Africa NGOs will need to adopt more complex development strategies consciously include the issue of citizenship in their interventions” (Fowler 1993: 325).

”The paper argues that the role of NGOs in the politics of development is far more complex than much of the NGO literature would suggest, and calls for a more contextualized and less value-laden approach to the understanding of the political role of NGOs” (Mercer 2002: 5).

## 9. TIDIGARE ERFARENHET AV DEMOKRATI

### **Pro:**

”Previous experiences with democracy or other forms of institutional opportunities for collective action ... are likely to play a role /for democratization/” (Pengl 2013: 5).

”For countries under authoritarian rule that have attempted democracy before, the research here indicates that development does improve prospects for another attempt, as modernization theory suggests. For countries with no democratic experience, however, affluence conveys no direct democratizing benefit and appears, if anything, to help sustain authoritarian rule” (Ulfelder & Lustik 2007: 351).

### **Contra:**

Ingen motargumentering har påträffats.

## 10. GLOBALISERING

### **Pro:**

”The globalisation index demonstrates that the extent to which a country is intertwined in the global context contributes to our understanding of the predictors of democracy” (Johansson 2002: 43; även Torfason & Ingram 2010).

### **Contra:**

Ingen motargumentering har påträffats.

## 11. AVSKAFFANDE AV DÖDSTRAFF

### **Pro:**

”Abolition of the death penalty is generally considered to be an important element in democratic development for states breaking with a past characterized by terror, injustice and repression” (Schabas 2014: 217).



"The Council of Europe considers use of the death penalty as antithetical to democracy. In 1996 abolition was made a condition of Council membership, a provision affecting many post-communist states" (Fawn 2001).

"The abolition of the death penalty has to be part of a much larger societal and cultural change. In this sense, it is directly related to democratization, which also is an ongoing process." /.../ "Simply put, capital punishment does not belong in contemporary democratic society" (Hobson 2014: 27).

**Contra:**

Ingen motargumentering har påträffats.

## 12. KONSTITUTIONELLT SYSTEM

**Pro:**

"This article reports the findings of the analysis of numerous different sources of data, all of which point in the direction of a much stronger correlation between democratic consolidation and the constitutional framework of pure parliamentarism than between consolidation and pure presidentialism" (Stepan & Skach 1993: 1).

"Den omfattande forskningen om institutionella arrangemang och demokratisering indikerar att parlamentariska politiska system är överlägsna presidentiella system när det gäller demokratins funktionssätt och överlevnad" (Linde & Ekman 2006: 228).

**Contra:**

"The authors' analysis contradicts recent scholarship on institutional design by finding that the choice of constitutional type (presidential or parliamentary) is not significantly related to the likelihood of democratic survival in less developed countries" (Power & Gasiorowski 1997: 123).

Listan kan göras längre, men här får det bli streck i debatten. Med den sista faktorn (nr 12) närmar sig det strukturella perspektivet en annan typ av förklaringar, de som brukar inordnas under beteckningen process- och aktörsinriktade förklaringar till demokratisering. Inom dessa riktar man då – för att tala med Huntington (1991) – fokus, inte mot orsaker utan mot orsakarna. Aktörsförklaringar är självfallet av stort intresse inom demokratiseringsforskningen, men här lämnas de därhän eftersom syftet är att undersöka hur bra eller dålig prognos man kan åstadkomma enbart utifrån de ovan presenterade strukturella variablerna. Och alltså utan att försöka ta hjälp från aktörspektivet, något som för övrigt inte låter sig göras med den uppläggningsdenna studie har.

Den ovan i flera centrala avseenden konstaterade oenigheten bland demokratiseringsforskarna är oroväckande – inte ens Aristoteles klarar sig ju helskinnad undan en del av den moderna tidens multiregressionskoefficientekvilibrier.

Det finns anledning att skilja på två olika slags oenigheter: sådan som gäller verklighetsbeskrivningen (hur något empiriskt faktiskt förhåller sig, är) och sådan som gäller förklaring, dvs. varför något är som det är. De lärde tvistar ymnigt än om det ena, än om det andra. Man kan t.ex. vara ense om att det empiriskt föreligger ett samband mellan närvaro av islamdominans och frånvaro av demokratisering, men djupt oenig om varför det är så.

Någon ser arabländer i bakgrunden, en annan olja och en tredje auktoritärt ledarskap och kvinnoförtryck. Bara få tycks numera se profeten.

Jag tvingas inse att enighet inte föreligger i önskvärd omfattning. Alla de tolv anförda förklaringsfaktorerna får därför inledningsvis ligga till grund för prognosförsöket. Utgångspunkten för fortsättningen får bli ett par axiom (eller argument för den som vill uttrycka sig försiktigtare; Huntington 1991):

1. Ingen enskild faktor är varken tillräcklig eller nödvändig för att förklara utveckling till demokrati i alla länder eller i ett visst land.
2. Demokratiseringen i ett land är resultatet av en kombination av orsaker.

Jag går vidare och söker beakta att demokratisering rimligen är att betrakta som ett multikausalt fenomen vars orsaker är många och att det är sannolikt att de i ibland i någon grad betingar varandra. Haggard & Kaufman drar längre slutsatser och formulerar det så här:

”The quest for an overarching theory of democracy and democratization may be misguided. Generalizations supported by cross-national statistical work yield numerous anomalies and indicate the need for approaches that emphasize combinations of causal factors, alternative pathways, and equifinality” (Haggard & Kaufman 2016: 125).

Ekvifinalitet betyder att olika fenomen kan ge samma effekt. Frågan blir då i vad mån de tolv ovan redovisade förklaringsalternativen faktiskt gör det, dvs. gemensamt i samverkan kan prognosticera politisk utveckling.

Motsatsen är multifinalitet då samma fenomen ger olika effekter. Då blir det efterfrågan på villkorssatser i forskningen; t.ex. ekonomisk ojämlikhet bäddar för demokratisering, men bara i samhällen av typ A. I samhällen av typ B förebådar ekonomisk ojämlikhet däremot en utveckling mot diktatur.

Dags att sammanväga de tolv faktorerna till ett prognosindex. Detta kan göras på flera olika sätt och mer eller mindre statistiskt raffinerat. Här föreslås ett enkelt recept:

Av de tolv prognosindikatorerna är fyra kvalitativa dikotoma variabler med värdena ja eller nej: tidigare erfarenhet av demokrati, parlamentariskt system, förbud mot dödsstraff och ej islamdominans. Ja-svaren ger 1 poäng, nej-svar 0 poäng. Fyra ja-svar ger alltså 4 poäng. Övriga åtta prognosvariabler är kvantitativa och görs om till dikotomier genom att klyvas vid sina medelvärden i länderpopulationen. Värden som antas indikera utveckling till demokrati ges 1 poäng, övriga 0. Operationerna ger till resultat en prognosvariabel – skapad med data från 1996 – som teoretiskt kan anta värden på en skala 0-12. För operationalisering av respektive prognosvariabel och datakällor, se Appendix 1.

Med dessa ”råpoäng” kan vi självfallet nöja oss, men eftersom allt vad prognosvariabeln förutsäger ska jämföras med vad som föreligger i den framtida verkligheten enligt Freedom House blir det mera jämförbart och lättare att överblicka om vi i likhet med Freedom House i slutändan tillskapar tre grupper. Detta görs enligt följande regler: 9-12 poäng åsätts prognosen att landet i framtiden kommer att bli uppklassat som fritt, 3-8 poäng ges prognosen fortsatt delvis fritt. Länder med 0-2 poäng får prognosen nedklassning från delvis fri till icke fri. Denna kategorisering är en kompromiss mellan två motstridiga önskemål: Det strukturella över- respektive underskottet ska vara påtagligt samtidigt som det kvarvarande antalet analysenheter inte får bli så litet att studien övergår till enstaka fallstudier. Jag prioriterar sakfrågan, dvs. tydlighet vad gäller det strukturella över- eller underskottet och tar dess pris, dvs. färre antal analysenheter.

Med den använda prognosmetodiken finns ju inte tillgång till kunskap om göranden och låtanden från aktörer av något slag. Strukturella förhållanden fattar inga beslut – det görs av människor (som ofta inom samhällsvetenskapen kallas för aktörer). Människor – aktörer – verkar inom ramen för uppkomna strukturella förhållanden. Men eftersom vi inte vet någonting om aktörerna måste vi bortse från dem när vi frågar oss om hur sambandet ser ut mellan de strukturella förhållandena och den politiska utvecklingen. Är det så tydligt att det kan ge någorlunda god prediktion om utvecklingen framåt i tiden? Hur stor eller liten andel av alla prognoser blir besannade? Förväntningarna bör under omständigheterna läggas på en modest nivå. En träffsäkerhet på t.ex.

90 procent av de studerade 58 länderna är rimligen inte att förvänta. Men om prognosernas träffsäkerhet inte blir bättre än vad den berömda pilkastande chimpansen kan åstadkomma – ja då får vår strukturbaserade teori sig en tankeställare.

Det ”fina i kråksången” är att vi inte alls behöver spekulera och invänta besked vid ett kommande framtida utvärderingsdatum. Detta har ju redan inträffat. Framtiden är här och nu eftersom prognosen gjordes 1996 utifrån då tillgängliga strukturella data. Utgångsläget inför resultatredovisningen är följande:

Tabell 1. Antal länder med olika värden på prognosindex samt prognosens innebörd enligt gjord klassindelning av index

Prognosindex	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Antal länder</b>	0	2	3	10	5	5	12	7	8	4	1	0	1
<b>Prognos inför framtiden enligt prognosindex med 12 indikatorer</b>	5 ej fria länder			47 delvis fria länder						6 fria länder			
<b>Fördelning enligt Freedom House 1996</b>				58 dvs. alla delvis fria länder 1996									
<b>Prognosinnebörd för framtiden jämfört med 1996</b>	5 länder nedklassas från delvis fri till ej fri			47 länder oförändrat delvis fria						6 länder uppgraderas från delvis fri till fri			

De undersökta länderna är utvalda på ett och endast ett urvalskriterium: de är världens alla länder som 1996 har egenskapen att vara klassade som delvis fria. I gruppen finns alltså inga demokratiska fullriggare och inte heller några autokratiska/auktoritära värstingar. Argumentet för urvalet är att dessa länder är de enda som har tre olika potentiella framtidsvägar och jag vill med hjälp av data från 1996 söka ge prediktion om vilka dessa vägar kommer att bli. Prognosmodellens grundtanke är att ett stort antal strukturella egenskaper var för sig och än tydligare simultant härvidlag är av betydelse för den framtida utvecklingen. Om så är fallet borde ju denna betydelse ha verkat redan tidigare i historien. Med andra ord: de utvalda länderna bör 1996 uppvisa någorlunda likartad strukturell poängskörd. Så visar sig också vara fallet: ländernas medelvärde är 5,6 på den konstruerade 13-gradiga skalan och med påtaglig koncentration kring detta genomsnitt. Standardavvikelsen på 2,4 är låg och 47 av de 58 länderna ligger inom skalans mittfält, 3-8. Detta är i sig ett belägg för att strukturteorin har ett starkt historiskt argument bakom sig. De länder som ligger utanför skalans mittfält kan betraktas som avvikande fall vilka sett ur prognosperspektiv kan förmodas röra sig i riktning mot kategorierna fria respektive ofria länder. Som prognosen utpekar sker detta också och för de sex

länder som har prognosen att uppgraderas till fria går det snabbare än förväntat. Redan inom 5 år (2001) bekräftas prognosen för fem av dem (Brasilien, Indien, Kroatien, Slovakien och Thailand). Det sjätte landet (Antigua-Barbuda) får sin prognos bekräftad först 2006 och därefter. Men för två länder kommer den korrekta prognosen att längre fram bli upphävd: 2021 byter Indien skepnad och nedklassas till delvis fri. Ett än hårdare öde drabbar Thailand som 2014 flyttar till den ej fria ländergruppen och finns 2021 fortfarande kvar där. Thailand blir därmed det enda landet i den studerade populationen som gör en tvåstegsresa, i det här fallet nedåt, från fri till ej fri.

Att Thailand blir en totalt misslyckad prognos är i och för sig ingen överraskning. Thailand har sannolikt världsrekordet i politisk instabilitet. Ett tjugotal militärkupper har ägt rum i landet och 12 gånger har landet fått ändrad status i Freedom House-klassificeringen sedan mätningarna började 1972. För en initierad skildring av den politiska instabiliteten i Thailand och dess orsaker, se Ellen Bjarnegårds artikel med den adekvata rubriken "Thailand och den konstanta föränderligheten" (i Widmalm & Oskarsson 2010). Inget att förundra sig över att en prognos går fel i detta läge.

Att fem av de sex länder som haft prognosen fri också de facto bekräftar denna prognos är en sak. Men därtill kommer nio delvis fria länder som 2001 uppgraderas till fria utan att ha någon prognos därom. Sex av dessa<sup>4</sup> har efterhand fram till 2021 tappat sin fri-status och återgått till att vara delvis fria – vilket är deras prognosticerade position. Denna utveckling illustrerar att länder som blir fria utan att ha tillräckligt "strukturellt bagage" lever farligt och ofta inte lyckas konsolidera sin nyvunna frihet.

Fyra av de fem 1996 delvis fria länder som fått prognosen att bli nedklassade till icke fria dröjer länge med att bekräfta sin förutspådda destination. Dock inte Eritrea som redan 1999 blir icke fritt. Men de övriga (Centralafrikanska Republiken, Etiopien, Kongo och Sierra Leone) är inte förrän 2021 alla på sin prognosticerade plats som icke fria.

Nu till de länder som 2021 är fria, alternativt ej fria, utan att ha haft prognos därom. De förtecknas i tabell 2. De hade alla prognosen delvis fri, utom Thailand som med sina nio prognospoäng förutsågs hamna i gruppen fria länder.

4 De länder det gäller är Dominikanska Republiken, El Salvador, Lesotho, Mexiko, Papua Nya Guinea och Senegal. De tre som blir fria 2001 och fortsätter att vara det 2021 är Ghana, Peru och Surinam.

Tabell 2. Prognoser om "delvis fri" som inte blivit besannade 2021

Land	Facit	Poäng enligt prognos
Samtliga har värdet delvis fria enligt Freedom House 1996	Frihetsstatus 2021 enligt Freedom House	baserad på 12 indikatorer
Ecuador	fri	8
Ghana	fri	5
Peru	fri	7
Seychellerna	fri	7
Surinam	fri	6
Gabon	ej fri	3
Haiti	ej fri	3
Jordanien	ej fri	5
Kirgistan	ej fri	3
Nicaragua	ej fri	8
Ryssland	ej fri	6
Thailand	ej fri	9
Turkiet	ej fri	6
Uganda	ej fri	4
Zimbabwe	ej fri	4

Ghana, Surinam och Peru har alla haft fri-status sedan 2001 och tycks således ha konsoliderat sin position som fria. Oroligheterna och infört undantagstillstånd i Peru i december 2022 medförde dock att Peru hos Freedom House blev nedklassat till delvis fri. Ecuador och Seychellerna är nykomlingar i fri-gruppen 2021 och som framgått ovan är det vanligt att fall som dessa får svårt att konsolidera sin nyvunna fri-status.

För flera – möjligen alla – av de ej fria länderna som blivit felprognoser, kan misslyckandet i väsentlig grad förklaras (dvs. "bortförklaras") med hänvisning till en aktör: Putin (Ryssland), Erdogan (Turkiet), Ortega (Nicaragua), Ali Bongo (Gabon), Museveni (Uganda), Mugabe (Zimbabwe). För Thailand kan hänvisas till en auktoritär militärledning. För Haiti gäller enligt Mats Lundahl, specialist på detta land, att "Haiti är en plundrarstat styrd av kleptokrater" (Lundahl 2022).

Slutligen över till de delvis fria. Alla de 58 länderna i studien är som bekant delvis fria 1996 och 47 av dem prognosticerades att fortsatta vara så. För mellan 38 och 40 av dem blev prognosen besannad då den utvärderas vid de fyra första 5-årsperioderna; något sämre siffra för 2021 med 35 fall.

I tabell 3 ges en sammanfattande bild av studiens resultat avseende samtliga 5 x 58 = 290 utvärderingstillfällen.

Tabell 3. Verklighet och prognos under 25 år

		1996	2001	2006	2011	2016	2021
<b>Facit enligt Freedom House</b>	<i>Fri</i>	0	14	14	12	10	9
	<i>delvis fri</i>	58	39	38	39	40	35
	<i>icke fri</i>	0	5	6	7	8	14
<b>Antal korrekta prognoser</b>			40	42	45	48	41
<b>Procent korrekta prognoser</b>			69 %	72 %	78 %	83 %	71 %

Överst i tabellen redovisas den faktiska fördelningen enligt Freedom House. 2000-talet hittills har som framgår varit en politiskt turbulent period för ganska många av de 1996 delvis fria länderna; först övervägande positiv, men under den senaste 5-årsperioden tydligt negativ. Totalt sett över 25-årsperioden har det skett nio positiva förändringar och nio negativa; för 15 länder har förändringarna varit såväl positiva som negativa, för 26 länder har ingen förändring alls skett från utgångsläget delvis fri 1996. För de 26 helt oförändrade länderna var detta också vad prognosen förutspått.

Med kontinuerligt ökad träffsäkerhet når prognoserna sitt bäst-före-datum år 2016 då de ger korrekt prognos för 83 procent av de 58 länderna. Den tilltagande autokrativering under de följande fem åren klarar prognoserna inte att parera lika bra och 2021 sjunker andelen korrekta prognoser, dock inte mer än till 71 procent. Sammantaget under hela 25-årsperioden finns  $5 \times 58 = 290$  utvärderingstillfällen. Vid 75 procent av dessa blir utfallet korrekt prognosticerat av ett prognosinstrument som konstruerats utifrån strukturella data från 1996.

Inkluderas också de under hela perioden korrekta fri- och icke-friprognoser betyder detta att 30 av de 58 länderna (52 procent) har fått korrekt prognos vid samtliga fem utvärderingstillfällen under den studerade 25-årsperioden. Bortser man från att en prognos någon gång under perioden varit fel blir andelen "nästintill" lyckade länderprognoser 69 procent. För ländervis prognos contra verklighet enligt Freedom House vid fem tillfällen, se Appendix 2. Där redovisas också hur många av de fem utvärderingstillfällena som för respektive land gett korrekt prognos.

"The bad news is that it is unrealistic to assume that democratic institutions can be set up easily, almost anywhere, at any time. Although the outlook is never hopeless, democracy is most likely to emerge and survive when certain social and cultural conditions are in place" (Inglehart & Welzel 2009:33). Vad som påvisats i denna studie är att dessa "certain social and cultural conditions" är av mångahanda slag och att en prognos om framtida politisk utveckling kan bli förvånande träffsäker om många sådana "conditions" simultant beaktas.

"Don't get up gentlemen, I'm only passing through", säger Bob och lämnar oss förbryllade och oeniga om den text han nynnade på: *Yesterday's just a memory, tomorrow is never what it's supposed to be*. Han bör läsa

och begrunda den här rapporten. Bob Dylan torgför uppgivenhet och stoisk acceptans. Vi har hört det förr: "Que será, será. Whatever will be, will be. The future's not ours to see." Stoisk acceptans är en livshållning som man självklart bör respektera och ibland beundra. Men inte för den vetenskapen framåt. Inget samhällstillstånd är förutbestämt, men vissa är mycket mer sannolika än andra.

## Tack

Som författare är jag ensam ansvarig för prognosinstrumentets konstruktion, men när det gäller underlaget för konstruktionen har jag haft avgörande hjälp från ett stort internationellt kollektiv av statsvetenskapliga forskare. Avslutningsvis vill jag därför tacka dessa cirka 70-talet medhjälpare utan vars insatser ingenting hade kunnat göras. Deras namn återfinns i den bifogade referenslistan.

## Appendix 1

Prognosvariabel	Operationalisering	Källa
1. Socio-ekonomisk utvecklingsnivå	Human Development Index (HDI). Indexen är beräknad på grundval av tre indikatorer: medellivslängden, läs- och skrivkunnigheten samt per-capita-inkomsten omräknad i lokal köpkraft. Sedan 1993 ingår i indexberäkningen även data om aktuella åldersgruppers inskrivningsgrad inom utbildningsväsendet på olika nivåer	Human Development Report 1998 (UNDP)
2. Ekonomisk jämlikhet	Inkomstandel för 90% av befolkningen	Human Development Report 1998 (UNDP)
3. Pressfrihet	Index Freedom of the Press. För indexkonstruktion, se <a href="http://www.freedomhouse.org">http://www.freedomhouse.org</a>	Freedom of the Press 1996 (Freedom House)
4. Religion	Dominans/Ej dominans för islam Dominans = mer än 50% tillhör islam	Achilov, Dilshod. 2010:72
5. Kvinnors ställning i samhället	Women political empowerment index 1995	Varieties of Democracy (V-Dem) Project <a href="https://vdem.net/en/data/">https://vdem.net/en/data/</a>
6. Etnisk heterogenitet	Index för etnisk fragmentering omkr 1996	Alesina, Alberto m.fl. 2003.
7. Politisk korruption	Index of Political Corruption 1996	Varieties of Democracy (V-Dem) Project <a href="https://vdem.net/en/data/">https://vdem.net/en/data/</a>
8. Antal medlemskap i NGOs och IGOs	Antal medlemskap i NGOs och IGOs 1996	Union of International Associations 1996
9. Tidigare erfarenhet av demokrati	Har minst en gång före 1996 varit klassad som fri	Freedom House 1972-1995
10. Globalisering	Globaliseringsindex 2000*	Johansson 2002
11. Avskaffande av dödstraff	Dödstraff finns/avskaffat 2000*	Anckar 2004
12. Konstitutionellt system	Parlamentariskt eller presidentiellt 1996	Beck 2001

\* Data ej tillgängliga för 1996.



## Appendix 2

Ländervis prognos contra verklighet enligt Freedom House vid fem tillfällen.

	Prognos poäng	Prognos 1996	Demokratistatus enl. Freedom House 1=fri 2=delvis fri 3= ej fri Dito koder för kolumn Prognos 1996					Antal korrekta prognoser av fem, 2001-2021
			2001	2006	2011	2016	2021	
Antigua-Barbuda	9	1	2	1	1	1	1	4
Brasilien	9	1	1	1	1	1	1	5
Kroatien	10	1	1	1	1	1	1	5
Slovakien	12	1	1	1	1	1	1	5
Indien	9	1	1	1	1	1	2	4
Thailand	9	1	1	3	2	3	3	1
Ecuador	8	2	2	2	2	2	1	4
Ghana	5	2	1	1	1	1	1	0
Peru	7	2	1	1	1	1	1	0
Seychellerna	7	2	2	2	2	2	1	4
Surinam	6	2	1	1	1	1	1	0
Albanien	6	2	2	2	2	2	2	5
Armenien	6	2	2	2	2	2	2	5
Bangladesh	7	2	2	2	2	2	2	5
Bosnien-Hercegov	5	2	2	2	2	2	2	5
Burkina Faso	3	2	2	2	2	2	2	5
Colombia	8	2	2	2	2	2	2	5
Comorerna	3	2	2	2	2	2	2	5
Dominikanska Rep	8	2	1	1	1	2	2	2
El Salvador	7	2	1	1	1	1	2	1
Fiji	7	2	2	2	2	2	2	5
Georgien	6	2	2	2	2	2	2	5
Guatemala	3	2	2	2	2	2	2	5
Guinea Bissau	3	2	2	2	2	2	2	5
Honduras	8	2	2	2	2	2	2	5
Kuwait	3	2	2	2	2	2	2	5
Lesotho	4	2	1	1	2	2	2	3
Madagaskar	4	2	2	2	2	2	2	5
Makedonien	7	2	2	2	2	2	2	5
Malaysia	6	2	2	2	2	2	2	5
Marocko	6	2	2	2	2	2	2	5
Mexico	6	2	1	1	2	2	2	5
Mocambique	6	2	2	2	2	2	2	5

	Prognos poäng	Prognos 1996	Demokratistatus enl. Freedom House 1=fri 2=delvis fri 3= ej fri Dito koder för kolumn Prognos 1996					Antal korrekta prognoser av fem, 2001–2021
			2001	2006	2011	2016	2021	
			Moldavien	6	2	2	2	
Nepal	5	2	2	2	2	2	2	5
Pakistan	3	2	3	3	2	2	2	3
Papua Nya G	6	2	1	2	2	2	2	4
Paraguay	4	2	2	2	2	2	2	5
Senegal	8	2	1	1	1	1	2	1
Singapore	7	2	2	2	2	2	2	5
Sri Lanka	8	2	2	2	2	2	2	5
Tanzania	5	2	2	2	2	2	2	5
Ukraina	8	2	2	1	2	2	2	4
Zambia	3	2	2	2	2	2	2	5
Gabon	3	2	2	2	3	3	3	2
Haiti	3	2	3	2	2	2	3	3
Jordanien	5	2	2	2	3	2	3	3
Kirgistan	3	2	3	2	2	2	3	3
Nicaragua	8	2	2	2	2	2	3	4
Ryssland	6	2	2	3	3	3	3	1
Turkiet	6	2	2	2	2	2	3	4
Uganda	4	2	2	2	2	3	3	3
Zimbabwe	4	2	3	3	3	2	3	1
Sierra Leone	1	3	2	2	1	2	2	0
Centr Afr Rep	2	3	2	2	2	3	3	2
Eritrea	2	3	3	3	3	3	3	5
Etiopien	2	3	2	2	3	3	3	3
Kongo	1	3	2	3	3	3	3	4

## Referenser

- Achilov, Dilshod, 2010. *Can Islam and Democracy Coexist? A Cross-National Analysis of Islamic Institutions in the Muslim World*. Diss. Publisher: The University of Arizona.
- Alesina, Alberto m.fl., 2003. "Fractionalization", *Journal of Economic Growth* 8(2), s. 155–194.
- Anchar, Carsten, 2004. *Determinants of the Death Penalty. A comparative study of the world*. London och New York: Routledge.
- Andersson, Jan Joel, 2021. "Krig och konflikter", i Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas (red.), *Internationella relationer*. Fjärde upplagan Lund: Studentlitteratur.
- Badersten, Björn, Gustavsson, Jakob & Strömvik, Maria (red.), 2018. *Det gränslösa samtalet: vänbok till Magnus Jerneck*. Lund: Statsvetenskaplig tidskrift.

- Barro, Robert J., 1999. "Determinants of democracy", *Journal of Political Economy* 107, s. 158-183.
- Beck, Thorsten m.fl., 2001. "New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions", *World Bank Economic Review* 15(1), s. 165-176.
- Boix, Charles, 2003. *Democracy and Redistribution*. New York: Cambridge University Press.
- Bollen, Kenneth & Jackman, Robert, 1985. "Political Democracy and the Size Distribution of Income", *American Sociological Review* 50(4), s. 438-457.
- Borooaha, M. Vani, K. & Paldam, M., 2007. "Why is the world short of democracy?: A cross-country analysis of barriers to representative government", *European Journal of Political Economy* 23, s. 582-604.
- Clarke, Gerard, 1998. "Non-Governmental Organizations (NGOs) and Politics in the Developing World", *Political Studies* 46(1), 36-52.
- Elgström, Ole & Hydén, Göran (red.), 2002. *Development and democracy: what have we learned and how?*. London: Routledge.
- Fawn, R., 2001. "Death penalty as democratization: Is the Council of Europe hanging itself?", *Democratization* 8(2).
- Fish, M. Steven, 2002. "Islam and Authoritarianism", *World Politics* 55(1), s. 4-37.
- Fish, M. Steven & Brooks, Robin, 2004. "Does Diversity Hurt Democracy?", *Journal of Democracy* 15(1), s. 154-166.
- Fish, M. Steven & Kroenig, M., 2006. "Diversity, Conflict and Democracy: Some Evidence from Eurasia and East Europe", *Democratization* 13(5).
- Fowler, Alan, 1993. "Non-governmental organizations as agents of democratization: An African perspective", *Journal of International Development* 5(1), s. 325-339.
- Fuller, Graham E., 2003. *The future of political Islam*. New York: Palgrave
- Geddes, Barbara, 1999. "What do we know about democratization after twenty years?", *Annual Reviews* 2, s. 115-144.
- Geddes, Barbara, 2007. "What Causes Democratization?", i Boix, Carles & Stokes, Susan Carol (red.), *The Oxford handbook of comparative politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Haggard, S. & Kaufman, R., 2016. "Democratization During the Third Wave", *Annual Review of Political Science* 19, s. 125-144.
- Hobson, Christopher, 2014. "The politics of the death penalty in countries in transition", i Hobson, C., Madoka, F. & Bernaz, N. (red.), *Democracy, Democratization and the Death Penalty*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Huntington, Samuel P., 1984. "Will More Countries Become Democratic?" *Political Science Quarterly* 99(2), s. 193-218.
- Huntington, Samuel P., 1991. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Inglehart, Ronald & Welzel, Christian, 2009. "How Development Leads to Democracy: What we Know About Modernization", *Foreign Affairs* 88(2), s. 33-48.
- Jerneck, Magnus & Sannerstedt, Anders, 1994. "Introduktion: Demokratins problem", s. 5-19 i Anders Sannerstedt & Magnus Jerneck (red.), *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Jonas, 2002. "Globalization and democracy: an overlooked connection", s. 23-47 i Elgström, Ole & Hydén, Göran (red.), *Development and Democracy*. Routledge/ECPR Studies in European Political Science.

- Johnston, Michael, 2005. *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Nicola Anne, 2006. *Gender and the political opportunities of democratization in South Korea*. New York: Palgrave Macmillan.
- Linde, Jonas, Ekman, Joakim & Uhlin, Anders, 2006. *Demokratiseringsprocesser: teoretiska ansatser och empiriska studier*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipset, Seymour M., 1960. *Political Man*. London: Mercury Books.
- Lundahl, Mats, 2022. "Ett presidentmords politiska ekonomi", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(3), s. 805-817.
- Mercer, Claire, 2002. "NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature", *Progress in Development Studies* 2(1), s. 3-22.
- Merkel, W & Weiffen, B., 2012. "Does Heterogeneity Hinder Democracy?", *Comparative Sociology* 11, s. 387-421.
- Muller, Edward N., 1995. "Economic Determinants of Democracy", *American Sociological Review* 60(6), s. 966-982.
- Norris, P., 2008, 'The Role of the Free Press in Promoting Democratization, Good Governance and Human Development', s. 66-75 i Harvey, M. (red.), *Section 2 of Media Matters: Perspectives on Advancing Governance and Development, Global Forum for Media Development*, Internews Europe.
- Pengl, Yannick, 2013. "Strong Theories, Weak Evidence: The Effect of Economic Inequality on Democratization", *Living Reviews in Democracy* 4.
- Power, T. & Gasiorowski, M., 1997. "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World", *Comparative Political Studies* 30(2), s. 123-155.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J.A. & Limongi, F., 1996. "What Makes Democracies Endure?", *Journal of Democracy* 7(1), s. 39-55.
- Przeworski, A. & Limongi, F., 1997. "Modernization: Theories and Facts", *World Politics* 49(2), s. 155-183.
- Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A. & Limongi, F., 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Princeton: Princeton University Press.
- Robinson, James A. & Acemoglu, Daron, 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rowen, Henry S., 1996. "The short march: China's road to democracy", *The National Interest* 45, s. 61.
- Rowen, Henry S., 2007. "When Will the Chinese People Be Free?", *Journal of Democracy* 18(3), s. 38-52.
- Rowen, Henry S., 2011. "China: Big Changes Coming Soon", *Policy Review* 170, s. 35-43.
- Rubinson, R. & Quinlan, D., 1977. "Democracy and Social Inequality: A Reanalysis", *American Sociological Review* 42, s. 611-623.
- Shin, Doh Chull, 1994. "On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research", *World Politics* 47(1), s. 135-170.
- Stepan, Alfred, 2000. "Religion, Democracy, and the 'Twin Tolerations'", *Journal of Democracy* 11(4), s. 37-57.
- Stepan, A. & Skach, C., 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism", *World Politics* 46(1).
- Teorell, Jan, 2010. *Determinants of Democratizations. Explaining Regime Change in the World, 1972-2006*. New York: Cambridge University Press.

- Tetlock, Philip E. & Gardner, Dan, 2016. *Konsten att förutsäga framtiden: en bok om superprognostik*. Göteborg: Daidalos.
- Torfason, Magnus & Ingram, Paul, 2010. "The Global Rise of Democracy A Network Account", *American Sociological Review* 75(3), s. 355-377.
- Union of International Organizations (UIA), 2000. *Yearbook of International Organizations 2000/2001: Guide to Global Social Society Networks*, 37th edition, Munich: H. G. Saur.
- Ulfelder, J. & Lustik, M., 2007. "Modelling Transitions To and From Democracy", *Democratization* 14(3), s. 351-387.
- Widmalm, Sten & Oskarsson, Sven (red.), 2010. *Prometokrati: mellan diktatur och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Wucherpfennig, J. & Deutsch, F., 2009. "Modernization and Democracy: Theories and Evidence Revisited", *Living Reviews in Democracy* 1.
- Waylen, Georgina, 2010. "Gender and Transitions: What do we Know?", *Democratization* 10(1), s. 157-178.



# I Wicksells skugga: Emil Sommarin<sup>1</sup>

Bo Sandelin

## In the shadow of Wicksell: Emil Sommarin

When the great Knut Wicksell had retired from his chair in economics and fiscal law at Lund University he was succeeded by his former student Emil Sommarin in 1919. The relationship between them is investigated. They were friends and ideologically both took leftist positions, Wicksell as a radical Liberal and Sommarin as a Social Democrat. However, their scientific approach differed, and there is no sign of scientific influence between them although they to a great extent praised each other's contributions. Wicksell was instrumental in developing different parts of neoclassical theory. Sommarin was rather an empiric, close to the historical school in economics.

I början av 1930-talet höll Lundaekonomen Emil Sommarin (1874-1955) gästföreläsningar vid Köpenhamns universitet. Vid en välkomstlunch utbringade Lauritz Birck en skål för denne "eneste svenske økonom der ikke er verdensberømt" (Boserup 1976: 27).<sup>2</sup> Detta epitet väcker nyfikenheten. Sommarin var tjugotre år yngre än den ryktbare Knut Wicksell (1851-1926) och efter att ha verkat i dennes skugga, åtminstone i ekonomiskt-teoretiskt avseende, efterträdde han Wicksell på professuren i nationalekonomi och finansrätt 1919. Hur såg de på varandra, och vilka skillnader och likheter finns det i deras forskning? Finns det någon påverkan dem emellan?

Sommarin och Wicksell uttryckte sig mycket respektfullt om varandra, men deras forskning var helt olika och det är svårt att finna något reellt inflytande

- 1 Uppsatsen presenterades vid NORDOM 15, det nordiska mötet i ekonomisk doktrinhistoria i Roskilde, 23-24 augusti 2018.
- 2 När Birck fällde sitt yttrande var minnet av Wicksell högst levande, Gustav Cassel och Eli Heckscher var fortfarande aktiva och Bertil Ohlin och Gunnar Myrdal var uppgående stjärnor. Enligt Welinder (1956: 5) yttrade Sommarin själv "en gång med stilla självironi att han var den ende svenske økonom, som ej var världsberømd".

Bo Sandelin är professor emeritus i nationalekonomi vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.  
E-post: bo.sandelin@economics.gu.se

från den enes forskning till den andres. Medan Wicksell är känd som utvecklare av den neoklassiska teorin finns hos Sommarin inga teoretiska inslag utöver de mest elementära. Sommarins forskning var empirisk och passar närmast in i den historiska skolans ram.<sup>3</sup>

Att döma av Sommarins studentbetyg från Malmö högre allmänna läroverk 1891 var han framför allt en språkbegåvning med högsta möjliga betyg – Berömlig – i tyska, franska och engelska, men också i det sammanslagna ämnet historia och geografi.<sup>4</sup> I hans filosofie kandidatexamen från Lunds universitet 1893 ingick historia, germanska språk, teoretisk filosofi, statskunskap och nordiska språk. Han fortsatte att studera språk och avlade 1899 filosofie licentiatexamen efter att ha författat licentiatavhandlingen *Om det skånska e-målet* och tenderat i ämnena nordiska språk och germanska språk.<sup>5</sup> Åren 1900–1910 arbetade han vid Svenska akademiens ordboksredaktion i Lund. Han studerade samtidigt. År 1907 genomgick han efterprovning för filosofie licentiatexamen i nationalekonomi, och 1908 lade han fram sin doktorsavhandling. Året därpå blev han docent. Nationalekonomin i Lund låg inom den juridiska fakulteten och var även knuten till finansrätt. Liksom Wicksell måste han därför avlägga juris kandidatexamen för att kunna konkurrera om professuren. Vårterminen 1911 vikarierade han på Gustaf Steffens professur i nationalekonomi och sociologi vid Göteborgs högskola. Han verkade som professor i nationalekonomi och finansrätt i Lund 1919–1939.

Sommarin hade många järn i elden före och vid sidan av sin verksamhet som professor. Han hade varit studentkårens ordförande och 1896 bildat föreningen ”Studenter och arbetare”. Politiskt var han socialdemokrat och företrädde partiet i stadsfullmäktige och landstinget. Men han siktade inte på en politisk karriär. ”Han avböjde också ett erbjudande att bli konsultativt statsråd i den första brantingska ministären” (Welinder 1956: 4).

Folkbildningen låg honom varm om hjärtat, och han gjorde intryck som

- 3 Den nationalekonomiska historiska skolan fanns i minst fem varianter (Sandelin, Trautwein & Wundrak 2008: 100–113). Den äldre tyska, från c. 1843, hade Wilhelm Roscher som första namn, och den yngre tyska, c. 1880–1910, hade Gustav von Schmoller som främste företrädare. Det har också urskilts en ”yngsta” tysk, en brittisk och en fransk variant. Mer eller mindre gemensamma drag hos företrädarna var: Skepsis mot deduktiv metod, som ansågs alltför abstrakt, och positiv hållning till induktiv metod. Det ansågs svårt att uppställa generella icke-banala ”lagar” om ekonomiska samband, men möjligen kunde man uppfatta mönster som går igen. Den institutionella ramen var viktig. Människan var mer komplex än *homo oeconomicus*. ”Organisk” statsuppfattning var vanlig; allt hänger ihop som delarna i en organisk kropp. Statliga ingrepp kunde behövas i större utsträckning än klassiker och neoklassiker förordade.
- 4 Källan för utbildningsdata är *Handlingar rörande tillsättandet av professorsämbetet i nationalekonomi och finansrätt vid universitetet i Lund 1918*: 15–22.
- 5 I det skånska e-målet användes ändelsevokalen -e i vissa fall då nordligare mål hade -a. ”Hyllie socken med Limhamn var den nordligaste utposten för det skånska e-målet, som visar större överensstämmelser med danska dialekter än något annat skånskt mål. Det tillhör Skytts härad, 2/3 av Oxie härad (söder om en ungefärlig linje Limhamn–Svedala) och en del av Vemmenhögs härad fram till Östra Torp” (Ingers 1959: 53).



studieledare och föreläsare. I detta avseende liknade han Wicksell, som i ett brev fastslog att han ”alltid ansett det som [sin] förnämsta plikt att uppfostra det svenska folket” (citerat i Jonung, Torun Hedlund-Nyström & Jonung 2001: 19).

Låt oss efter denna inledande översikt kommentera doktorsavhandlingen. Vi försöker genomgående i denna uppsats hålla ögonen öppna dels för Sommarins forskningsansats jämfört med Wicksells, dels för den enes uttalanden om den andre.

## Icke-Wicksellsk doktorsavhandling

Den 27 maj 1908 disputerade Sommarin för filosofie doktorsgraden vid universitetet i Lund. Avhandlingen bar titeln *Bidrag till kännedom om arbetareförhållanden vid svenska bergverk och bruk i äldre tid till omkring år 1720*. Eli Heckscher var fakultetsopponent. Det var årets enda avhandling i Sverige i nationalekonomi, eller snarare ekonomisk historia enligt den klassificering som avhandlingen fått av Wadensjö (1992).

Sommarin kom ju från språkvetenskapen, och därför fann han det motiverat att i förordet beteckna avhandlingen som hans förstlingsarbete inom området ”den svenska industriella arbetsklassens historia”. Han såg det till och med som ”ett första arbete i ett ämne, som förr någon gång af skilda författare flyktigt berörts, men aldrig förut upptagits till systematisk behandling” (s. VII). Förordet innehåller för övrigt intressanta påpekanden som man som läsare ibland nickar instämmande till men ibland förvånas över, därför att de förefaller stå i motsats till vad som man faktiskt finner i huvudtexten.

Sommarin hade ”öfvervägt möjligheten och lämpligheten af att börja offentliggörandet af studierna i ämnet med en mera i detalj gående specialundersökning rörande arbetareförhållanden vid svenska bergverk och bruk under något visst kortare tidsskede eller med en undersökning rörande arbetareförhållanden vid ett visst bergverk eller bruk under ett längre skede i dess historia. För en första undersökning inom området för denna afhandling har författaren emellertid funnit båda de nämnda afgränsningarna olämpliga ... Först sedan en allmännare öfversikt är gifven, torde, med ledning af och anknytning till den, specialundersökningar lämpligen kunna göras” (s. VIII).

Detta är ett märkligt påstående, för vad som dominerar i texten är just mycket detaljerade beskrivningar av löner och andra villkor för olika befattningshavare vid olika verk och olika bruk vid olika tidpunkter, och motsvarande för priser och värden på olika varor och tjänster. Det är just en mängd specialundersökningar som presenteras, till stor del i tabellform. Den allmänna översikten är svårfunnen. En nutida läsare finner snarast motsatsen till den ansats som Sommarin säger sig ha tillämpat.

År 1883 hade österrikaren Carl Menger (1840–1921) publicerat boken *Untersuchungen über die Methode der Sozialwissenschaften und der politischen*

*Ökonomie insbesondere*. Där försvarade han en teoretisk forskningsansats som innebär att logiska slutsatser dras om ekonomin från antaganden om beteenden och förutbestämda storheter – en deduktiv metod som var central för den tämligen nyfödda neoklassicismen. Menger utmanade därmed den yngre tyska historiska skolans Gustav Schmoller (1838–1917), som förfäktade en metod där empiriska historiska data är utgångspunkten för sökandet av återkommande regelbundenheter – en induktiv metod. Flera inlägg följde. Huvudkombattanterna var överens om att både teori och empiri hade en roll att spela, men inte om hur rollerna skulle se ut. Minnet av kontroversen fortlever även i engelskspråkig litteratur under benämningen *the Methodenstreit* (Sandelin, Trautwein & Wundrak 2014: 71).

Möjligen påverkad av "der Methodenstreit" berör Sommarin deduktionernas roll i sin avhandling: "Specifikt ekonomiska deduktioner, hvilka den egentliga historieforskningen i allmänhet principiellt tager afstånd ifrån, tillmätas bland nationalekonomer med rätta en hufvudsakligare vikt" (s. IX). Men här tycks han inte med deduktion avse logiska härledningar från antagna förutsättningar utan snarare generaliserande resonemang baserat på begränsad empiri, dvs induktion enligt vanligt språkbruk. Beräkning av prisnivåer och lönenivåer med hjälp av olika enstaka källor tycks anses vara exempel. Han menar att han själv "har valt en medelväg mellan det rent statistiska och det historiskt resonerande behandlingssättet".

Avhandlingen skrevs under en tid då det i samhällsdebatten ofta talades om en viss "fråga": rösträttsfrågan, nykterhetsfrågan, kvinnofrågan etc. Det gäller även Sommarins avhandling, som var avsedd att vara ett bidrag till den nationalekonomiska forskningen om "den industriella arbetarefrågan". Denna fråga kräver en "historisk belysning" (s. IX).

Sommarin förklarar att han bemödat sig att presentera sakliga uppgifter, ofta med källornas egna ord. Men sedan följer något överraskande: "Från subjektiva reflektioner i en eller annan riktning utöfver de meddelade sakliga uppgifterna har författaren strängt afhållit sig, ehuru rikt tillfälle till sådana funnits" (s. X). Vill han avstå från egen tolkning av materialet? Är det inte sådana reflektioner som borde kröna insamlandet av de grundläggande sakuppgifterna? Eller menar han att han avstår från normativa utsagor?

Det är känt att Sommarin var en stor beundrare av Knut Wicksell, "under hvars ledning [han] bedrifvit [sina] studier i nationalekonomi". Från den utgångspunkten är det knappast förvånande att han i slutet av förordet ber "att vördsamt få tacka för det vänliga intresse, med hvilket [Wicksell] följt och äfven pådrifvit dessa undersökningar" (s. X).

De bådas respekt för varandra låg nog mest på det ideologiska och det personliga planet. Sommarin företrädde som nämnts Socialdemokraterna både i stadsfullmäktige i Lund och i landstinget (Welinder 1956: 4). Wicksell hade i flera frågor sympatier åt det hållet, även om han inte var partimedlem

och snarast bör betraktas som politiskt liberal. Wicksell medverkade i den socialdemokratiska tidskriften *Tiden*, och han höll första majtal, vilket kanske inte är så förvånande med tanke på den tidens anknäppningspunkter mellan socialdemokratien och den liberala vänstern.

Om Sommarins avhandling ska placeras i en viss ekonomisk skola, så är det i första hand den historiska skolan. Induktion, snarare än deduktion karakteriserar ansatsen. Men det leder inte särskilt långt. Ekonomisk teori finns det inte mycket av, om vi menar att teorin ska förklara generella samband.

”Som ekonom var han starkt påverkad av Wicksell”, skriver Karl-Gustav Landgren (1953) i artikeln om Sommarin i *Svensk uppslagsbok*. Men Wicksell var ganska kritisk till den historiska skolans ansats, som var väsensskild från Wicksells egen deduktiva teoretiska ansats, som ofta var matematiskt formulerad. I den tryckta versionen av sin installationsföreläsning menar Wicksell (1904) att det positivt goda, såsom en del historiska och statistiska undersökningar som de mera ”eminent begåvade” i historiska skolan stått för, är av oskattbart värde för vetenskapen. ”Men genom sin ensidighet, genom den rent negativa, sträft afvisande, ja äfven öfvermodiga och sårande hållning, som denna skola alltjämt intagit till det samtidigt fortgående och systematiserande forskningsarbetet, har den enligt min mening hindrat och skadat vetenskapens utveckling, särskildt i Tyskland.” Denna wicksellska uppfattning räckte inte för att styra in Sommarin i Wicksells forskningsfärd, så om han var ”starkt påverkad av Wicksell” så var det i andra avseenden än i sin forskningsansats.

I andra riktningen, från Sommarin till Wicksell, finns knappast någon skönjbar påverkan. Sommarin blev Wicksells docent men hade ”knappast något av vetenskaplig stimulans att ge honom” menar Torsten Gårdlund (1990: 294).

Sommarins doktorsavhandling kan alltså närmast placeras i den historiska skolan, oavsett hur relationen var mellan Sommarin och neoklassikern Wicksell. En ytterligare observation som stödjer detta rör hänvisningarna i avhandlingen. Vid sidan av arkivmaterial går de flesta hänvisningarna till historiker av olika slag. Ekonomerna är få, och ingen av dem kan betraktas som neoklassiker. Anders Berch (1711-1774) kan ses som merkantilist. Gustav Schmoller (1838-1917) brukar placeras i den yngre tyska historiska skolan. Han åberopas av Sommarin när det gäller arbetsvillkor vid tyska bergverk och framväxten av merkantilismen. Johan Leffler (1845-1912) publicerade en lärobok, *Grundlinier till nationalekonomiken* (1881). Den har en del typiska inslag för historiska skolan, t.ex. talet om att hushållningarna i samhället bilda ”en organism, hvars olika delar äro på mångfaldigt sätt förenade med och beroende af hvarandra, samt förhålla sig till det hela nästan så som de särskilda cellerna eller cellväfnaderna till den fullständiga växt- eller djurorganismen” (s. 14). Hit hör också betoningen av ”folkens och staternas sedvänjor, lagar och inrättningar” (s. 16) och påståendet: ”Nationalekonomikens vetenskapliga metod måste i främsta rummet vara induktiv” (s. 17).

Gustaf Steffen (1864–1929), som åberopas för sin studie av engelska kroppsarbetare, ”kan betraktas som den främste av de få representanterna för den yngre historiska skolan i Sverige” (Sandelin, Trautwein & Wundrak 2008: 113). Danskarna Vigand Andreas Falbe-Hansen (1841–1932) och Aksel Nielsen (1880–1951) skrev mycket om ekonomisk-historiska frågor, och knappast från neoklassiska utgångspunkter. Falbe-Hansen var sakkunnig när Wicksell blev professor. Enligt Gårdlund kan han inte ha fattat vad som stått i Wicksells pristeoretiska skrifter, vilket inte hindrade att han i sin korta framställning i utlåntandet ”rent ut angrep den deduktiva och matematiska metoden” (Gårdlund 1990: 208).

Fler egentliga ekonomer än de sex nämnda tycks inte finnas bland Sommarins källor, och ingen av dem kan föras till samma skola som Wicksell. Det finns mycket lite teoretiskt resonemang i Sommarins avhandling, men ändå något. Kvantitetsteorin, som ser ett samband mellan penningmängd och prisnivå, kan skönjas på några ställen: I ett citat talas om ”den stora fattigdomen på penningar, som visar sig i de oerhört låga priserna på alla naturprodukter” (s. 46). Och till skillnad från prisstegringen efter mitten av 1500-talet, berodde den starka prisstegringen 1650–1660 *inte* ”på en starkt ökad tillströmning af ädel metall” utan på omslaget från myntbrist till rikedom på mynt på 1620-talet, silvrets prisfall och trettioåriga kriget (s. 153).

Avhandlingen fick ingen recension i *Ekonomisk Tidskrift* men däremot i *Historisk Tidskrift*, där den anmäldes av Fredrik Hjelmqvist (1908), en biblioteksman som doktorerat med avhandlingen *Kriget i Finland och Ingermanland 1707 och 1708*. Hjelmqvist menar att Sommarins arbete ”bryter ny mark” och utgör början till en monografisk skildring av den svenska arbetarklassens historia. Som det värdefullaste nya materialet betecknas ett stort antal löne- och kostlistor som presenteras. Sättet på vilket detta skett har dock ”något minskat arbetets öfverskådlighet”. Lätt kritik ges för att vissa frågor om arbetets organisation getts för liten uppmärksamhet, t.ex. förhållandet mellan stycklön och tidlön och användningen av minderårig och kvinnlig arbetskraft. Hjelmqvist pekar också på problemen i flera fall med att dra generella slutsatser om löner och priser från enstaka källor, t.ex. från avlöningsuppgifterna i Raven von Barnekows räkenskaper för Nyköpings slott år 1365. Det är också problem att avgöra om en taxa kan betraktas som notering eller reglering. Som en av förtjänsterna i avhandlingen anges att Sommarin dragit fram nytt källmaterial som gör det möjligt att jämföra arbetarklassens levnadsstandard vid olika tider. Men Hjelmqvist saknar ”en fullt genomförd kritisk analys av källmaterialet”.

## Sommarins professur

År 1916 gick Knut Wicksell i pension eller – med det ord som han själv använder i ett brev till Hjalmar Öhrvall – blev han ”avsatt” från professuren i

nationalekonomi och finansrätt vid Lunds universitet.<sup>6</sup> Enligt tidens sed blev han en av de sakkunniga när professuren skulle återbesättas. Wicksells utlåtande tycks vara det enda dokument där han utförligt uttalar sig om Sommarins egenskaper. Det finns fler utsagor i motsatt riktning, dvs. av Sommarin om Wicksell.

De omfattande handlingarna i tillsättningsärendet trycktes och resulterade i en bok på 119 sidor ("Handlingar" i det följande). Förutom av Sommarin söktes tjänsten av den tre år yngre Fritz Brock. Antalet sakkunniga var fem! Förutom Wicksell var det David Davidson, Eli Heckscher, Oskar Jæger och Harald Westergaard.

David Davidson (1854-1942) var professor i nationalekonomi och finansrätt vid Uppsala universitet. Som flitig skatteteoretiker och medlem av offentliga kommittéer samt redaktör för *Ekonomisk Tidskrift* under fyrtio år(!) har han haft stort inflytande, bland annat på skattelagstiftningen. Davidson, som var några år yngre än Wicksell, hade 1880 varit en av dem som kritiserat Wicksell för att i ett offentligt föredrag ha pläderat för födelsekontroll. Wicksell hade inte tillräckliga kunskaper i nationalekonomi och i befolkningsfrågans teori, lät han förstå (Davidson 1880:78, Sommarin 1927:24, Gårdlund 1990: 62). Kritiken ses som ett skäl till att Wicksell började studera nationalekonomi. Senare blev de nära vänner.

Eli Heckscher (1879-1952) var vid den aktuella tiden professor i nationalekonomi med statistik vid Handelshögskolan i Stockholm. Han är nog mest känd som ekonomisk historiker, men också för sitt bidrag till utrikeshandels-teorin, där han utvecklade Ricardos teori om komparativa fördelar som orsak till internationell handel (jfr Hasselberg 2022).

Oskar Jæger (1863-1933) var verksam vid universitetet i Kristiania (Oslo). I *Norsk biografisk leksikon* karakteriseras han som "en profilert livssynsdebattant, professor i sosialøkonomi, politiker og spiritist". Hans insatser sträckte sig från metodologiska bidrag till tankar om finanspolitik, "including an active, although disputed, participation in economic politics" (Kærgård, Sandelin & Sæther 2018).

Harald Westergaard (1853-1936) var innehavare av en personlig professur vid Köpenhamns universitet, statistiker och nationalekonom med anknytning både till den historiska skolan och neoklassicismen. Han arbetade även med kyrkopolitiska och socialpolitiska frågor.

Alla fem sakkunniga betraktade båda sökandena som kompetenta, men de var inte eniga om rangordningen. Davidson ansåg dem jämställda. Wicksell, Heckscher och Westergaard satte Sommarin före Brock, medan Jæger satte Brock före Sommarin.

Synen på de sökandes vetenskapliga huvudarbeten – doktorsavhandlingarna – var mycket divergerande. Wicksell går hårt åt Brocks doktorsavhandling

6 En del av brevet återges i Lars Jonungs inledning i Jonung, Hedlund-Nejström & Jonung (2001: 19).

*Om den ekonomiska fördelningen och kriserna* (1908). Med möjligt undantag för de rent statistiska delarna hade Brock "näppeligen ... tillfredsställande behandlat något enda af de vetenskapliga problem som han där gifvit sig i kast med" (Handlingar: 85). Även hans övriga skrifter var svaga. Brock saknade inte idéer och uppslag, men "hans stora fel är den påfallande brist på självkritik och energi, som hindrar honom att vare sig utmönstra de mindre lifskraftiga af dessa tankefrön eller ge de dugligare bland dem en tillräckligt omsorgsfull utveckling. Samma egenskaper utmärka hans kritiska verksamhet, som icke sällan ådagalägger skarpsinne, men ännu långt oftare ett tomt rättthafveri och oförmåga eller ovillighet att medgiva och rätta begångna misstag" (Handlingar: 92-93). Wicksell tycks inte gilla Brock.

Heckschers övergripande omdöme om Brocks avhandling var mer uppskattande: "Den måste anses i hög grad betecknande för sin författare. Utpräglat sinne för teoretiska problem, oförfärat mod att giva sig i kast med även de svåraste bland dem samt stor självständighet i deras behandling förena sig där med beläsenhet i den teoretiskt ekonomiska litteraturen och kritisk skärpa vid diskussion av tidigare författares lösningsförsök" (Handlingar: 51). Men även Heckscher fann brister som oförmåga till begränsning, planlöshet i framställningen och lättvindighet i valet av premisser för bevisföringen.

Wicksells omdöme om Sommarins doktorsavhandling *Bidrag till kännedom om arbetareförhållanden vid svenska bergverk och bruk i äldre tid till omkring år 1720* är uppskattande och saknar kritiska inslag. Han skriver att han kunde "endast vidhålla det fördelaktiga omdöme om den, som [han] afgaf vid betygsättningen inom den filosofiska fakulteten. Den har i hög grad vidgat vår kunskap om de så föga studerade ekonomiska förhållandena i Sverige under äldre tid. Bl.a. lämnar den den första genomförda undersökning öfver *penningens värde och köpkraft* under den senare medeltiden... Af stort intresse äro jämväl de tre följdskrifterna till denna afhandling ... [av vilka en] innefattar en, så vidt jag kan döma, med stor skarpsinnighet utförd ekonomisk-historisk källstudie. Sommarins hithörande arbeten ha äfven uppmärksamrats i Tyskland, där de nyligen gjorts till föremål för en utförlig behandling af Carl v. Maedge" (Handlingar: 93-94). Sommarin hade vid disputationen fått betyget Med beröm godkänd för författandet och (Med nöje) Godkänd för försvaret (Handlingar: 22).

Davidsons och Heckschers utlåtanden om Sommarins doktorsavhandling var annorlunda än Wicksells. Davidson menar t.ex. att Sommarins "redogörelse för arbetslönerna är mycket bristfällig. Läsaren drunknar i de uppradade detaljerna." Sommarin har även gjort "en feltolkning af 1632 års resolution". Hans "förfaringssätt [lider af] betänkliga fel". "Äfven beträffande det prismaterial som förf. använder för sina beräkningar, kunna väsentliga anmärkningar göras." "I formellt afseende är äfven utredningen af varupriser och penningens värde mycket bristfällig, ja ett rent monstrum" (Handlingar: 30-37).

Även Eli Heckscher har en hel del invändningar mot doktorsavhandlingen, som i sak kanske inte skiljer sig så mycket från Davidsons, men de framförs i mycket hovsammare ordalag, och de "försvagas ... i hög grad, när man betänker, att [avhandlingen] nästan alldeles saknar föregångare på sitt område i Sverige och att författaren haft att brottas med ett mycket motspänstigt material".

Heckscher uppskattar särskilt läroboken *Ekonomilära*, som är "kanske det bästa, i varje fall det bäst genomarbetade, docenten Sommarin ännu har presterat".<sup>7</sup> Man kan visserligen inte tala om originalitet i *Ekonomilära*, "ty beroendet av prof. Wicksells arbeten är mycket stort; men redan ett så lyckligt populärt återgivande av nationalekonomiens hela villsamman system vittnar om verkligt inträngande i de teoretiska problemen" (Handlingar: 63-64).

Oskar Jæger ser sig inte som fackman inom ekonomisk historia och vill därför inte detaljgranska Sommarins doktorsavhandling, men han säger att de ekonomisk-historiska skrifterna "har gjort indryk av stor vetenskapelig grundighet og soliditet" (Handlingar: 79). Harald Westergaard menar kortfattat att det är "en velskreven og dygtig Afhandling" (Handlingar: 81).

Låt oss återgå till Wicksell. Eftersom det är relationen mellan Wicksell och Sommarin som står i centrum i denna uppsats finns det skäl att säga något även om Wicksells utlåtande avseende annat än doktorsavhandlingen. En stor del av Sommarins författarskap "har gått ut på att i vidast möjliga kretsar utbreda nationalekonomiens grundläror". Wicksell nämner med gillande översättningen av delar av Adam Smiths *Wealth of Nations* och den som populär "läsebok" avsedda *Vår ekonomi och politik*. Men ännu mer uppskattar han, liksom Heckscher, läroboken *Ekonomilära*. Den "hvilat genomgående på en lika originell som i det hela väl genomförd plan, nämligen att till ett helt sammansmälta den teoretiska nationalekonomiens lärdomar och den konkreta bild af särskildt vårt eget lands ekonomiska lif, som lämnas af den ekonomiska statistiken". Ett påbörjat arbete om det skånska jordbruket lovar "att bli af ett icke ringa intresse" (Handlingar: 94-95).

På basis av de sakkunnigas yttranden utformade juridiska fakulteten ett yttrande, som i sin tur innehåller långa individuella yttranden av juridikprofessorerna Malmgren, Thyren, Kallenberg, Björling, Ernberg och Bergman. Dessa försökte, med de fem sakkunnigutlåtandena som bevismaterial, komma fram till vem som borde få professuren. Bergman ifrågasätter Wicksells oväld och menar att "Prof. Wicksell intar en ömtålig ställning till sökandena: doc. S är hans följsamme lärjunge, d:r B hans stridbare, att icke säga stridslystne, motståndare, som därtill i sin polemik visat betänklig brist på behärskning. Jag lämnar därefter, huruvida prof. W. förmått hålla sig fullkomligt fri från omedvetet inflytande därav på sitt votum; avgörande är, att detta votum icke

7 Heckscher påpekar att bokens plan i huvudsak följer de anvisningar som han och Cassel på Folkundervisningskommitténs uppdrag utarbetat för ämnets studium i folkskoleseminarierna.



vinner stöd av utredningen ovan angående arbetsresultaten” (Handlingar: 102). Bergmans undran är förståelig, när man jämför Wicksells skrivningar med de övriga sakkunnigas. Bergman satte, icke oväntat, Brock före Sommarin. Det gjorde även Kallenberg, medan Ernberg, Thyrén och Malmgren satte Sommarin före Brock, och Björling ansåg dem likvärdiga. Med tre röster mot två och en oavgjord vann Sommarin.

## Sommarin om Wicksells livsverk

I Sommarins doktorsavhandling och i omdömena om denna kunde vi utläsa något om relationen till Wicksell i en tid då Sommarin var junioren och Wicksell var mästaren. Ett par andra källor tillkom i ett helt annat läge efter Wicksells död, då Sommarin beskrev hans insatser dels under titeln ”Minnesord över professor Knut Wicksell” i årsberättelsen 1926–1927 för Kungl. Humanistiska Vetenskapssamfundet i Lund, dels i den längre artikeln ”Das Lebenswerk von Knut Wicksell”, publicerad i den österrikiska *Zeitschrift für Nationalökonomie* 1930 på 47 tätskrivna sidor utan mellanrubriker. Eftersom Sommarin är i vårt fokus är det just *hans* artiklar om Wicksell som är intressanta, men annars är det ju inte dessa framställningar som brukar åberopas när det gäller översikter över Wicksell. Om vi bortser från boklängdspresentationerna av Gårdlund (1990) och Uhr (1960) är det artiklarna av Lindahl (1951) och Uhr (1951) till hundraårsminnet av Wicksells födelse som är de ”klassiska”.

Vad skiljer Sommarins artiklar från Lindahls och Uhrs? Det omedelbara intrycket när det gäller presentationen av Wicksells skrifter är att Lindahl och Uhr lägger relativt mer utrymme än Sommarin på Wicksells mest kända centrala verk, medan för Sommarin en mängd förarbeten och mindre kända titlar spelar roll, särskilt i den längre artikeln på tyska. Detta skulle möjligen kunna förklaras av att när Sommarin publicerade sina översikter var det inte lika uppenbart vad av Wicksell som skulle bli uppmärksammat internationellt. Wicksells *Föreläsningar i nationalekonomi* kom på engelska 1934 (första delen) och 1935 (andra delen), medan den engelska översättningen av *Geldzins und Güterpreise* kom 1936. Dessa översättningar har naturligtvis bidragit till att dessa verk senare uppmärksammats i den del av världen där engelska är första eller andra språk. Ett annat intryck är att Sommarin har jämförelsevis lite text om Wicksells liv men relativt mer om hans verk, hans *Lebenswerk* som det sägs i den ena titeln.

Eftersom syftet med denna uppsats inte är att ge en översikt över Wicksells liv och verk ska jag inte sammanfatta Sommarins uppsatser om honom utan koncentrera mig på några få aspekter. Vi har redan i Sommarins doktorsavhandling konstaterat att Sommarin som forskare var helt olik Wicksell. Medan Wicksell främst var neoklassisk teoretiker kan Sommarin närmast ses som en sen representant för den historiska skolan. En intressant fråga blir om



detta återspeglas i Sommarins omdömen om Wicksell i de två biografiska uppsatserna.

En första måhända överraskande observation är att det finns väldigt lite av värderande yttranden i uppsatserna. Sommarin refererar helt enkelt med en respektfull grundton noggrant vad Wicksell skrivit utan att gå in i tekniska detaljer. Han tycks ha förstått innebörden i Wicksells matematiska framställning av exempelvis fördelningsläran och kapitalteorin men är själv helt verbal. Trots det svala refererandet skymtar ändå här och där någon formulering som tyder på uppskattning eller i sällsyntare fall kritik på det personliga eller vetenskapliga planet. Låt oss se på några exempel, och vi börjar med uppskattningen.

I februari 1880 höll studenten Wicksell föredrag i Uppsala som sedan publicerades med titeln *Några ord om samhällsolyckornas viktigaste orsak och botemedel med särskildt afseende på dryckenskapen*. Han menade att överbefolkning var grundproblemet bakom fattigdom och dryckenskap och preventivmedel ett botemedel.<sup>8</sup> Detta var provocerande för tidens moral och renderade Wicksell en varning från universitetets mindre konsistorium. Uppsala läkarsällskap gjorde ett kritiskt uttalande och det kom kritiska insändare i tidningarna, bland annat från David Davidson som betraktade Wicksell som lekman i befolkningsfrågan. Davidsons insändare "kritiserades på goda grunder" av Wicksell enligt Sommarin (1927: 24), som alltså här tycks ta Wicksells parti.

Wicksells beslut att börja studera nationalekonomi sägs komma av att han hade ett gott hjärta, "das warm für die ökonomisch und sozial Bedrückten schlug" (Sommarin 1930: 222). Detta uppskattade uppenbarligen Sommarin. Wicksell hade med andra ord "gått till sina nationalekonomiska studier med utgångspunkt i fattigdomens orsak och ... besjälades av den varmaste medkänsla med fattigdomen" (Sommarin 1927: 30). Men Sommarin nämner som skäl även kritiken som Wicksell fått av Davidson och andra för att inte känna till sådant som Malthus essä om befolkningsfrågan. Att sådana förebråelser tvingat Wicksell att studera nationalekonomi hade han själv indirekt bekräftat genom att ironiskt tacka sina inte alltför hövliga och lojala kritiker "für wertvolle Impulse" (Sommarin 1930: 223).

Under 1880-talet hade bildstormaren Wicksell företagit utlandsstudier, finansierade av den Lorénska fonden. Sommarin hörde inte till dem som beklagade denna användning av fondens pengar, tvärtom: Lyckligtvis hade "vorurteilsfreie und einflußreiche Männer" i fondens styrelse fått en fördelaktig uppfattning om Wicksell (Sommarin 1930: 228).<sup>9</sup> Detta gjorde att han 1885-

8 Synen på överbefolkning som ett problem behöll Wicksell hela livet, men han modifierade efter hand smärre delar i teorikomplexet. En ambitiös genomgång av till synes allt Wicksell skrivit i befolkningsfrågan ges av Lundahl 2005.

9 Man skulle kunna kritisera det begränsande uttrycket "vorurteilsfreie und einflußreiche Männer". I fondens styrelse ingick även de radikala kvinnorna Anne Charlotte Edgren Leffler och Sonja Kovalevsky (Gårdlund 1990: 116).

1890 kunde vistas vid universitet i England, Tyskland, Österrrike och Frankrike, vilket hade stor betydelse för hans vetenskapliga framtid.

Wicksells bidrag till gränsproduktivitetläran beskrivs på ett sådant vis att man får intrycket att Sommarin beundrar både Wicksells analytiska skicklighet inom en given ansats och marginalismen som sådan. Wicksell hade behandlat förhållandet mellan arbete, kapital och jord. ”Denna generalisering i en enhetligt genomförd gränsproduktivitetlära på gränsnytteteoretisk grund har W. såsom den förste lyckats genomföra på ett enkelt och elegant sätt” (Sommarin 1927: 36). I den något utförligare uppsatsen fastslås att fördelningsprincipens användbarhet på praktiska aktuella problem ofta visar sig på ett slående vis. Knappast i linje med sin egen forskning säger Sommarin att det mest abstrakta ofta resulterar i det tydligaste uttrycket för kärnan i det konkreta. Sålunda är Wicksells gränsproduktivitetlära ”eins der vornehmlichsten Resultate seiner Forschung” (Sommarin 1930: 235–236). Wicksells kapitalteori byggde på Böhm-Bawerks grundtankar. ”Angrepp på teoriens abstrakta grundprinciper såsom verklighetsfrämmande m.m. tillskrev W. *icke utan skäl* [min kursivering] oftast missförstånd eller fördomsfullhet”, menar Sommarin (1927: 41). Sommarin stöder Wicksell, fastän han själv i sin forskning var fjärran från en abstrakt teoretiker.

Inte bara Wicksells abstrakta teori får lovord utan också hans förtydligande inlägg i dagspolitiska frågor och hans genomskådande av kollegers missuppfattningar, ”die er sogar bei den größten der Wissenschaft finden konnte” (Sommarin 1930: 248–249).

Wicksell hade kritiserat Walras och hävdade att det fria bytet var fjärran från att ge alla kontrahenter den största möjliga behovstillfredsställelsen, vilket var ”eine sinnlose Vorstellung” som Walras men inte Wicksell led av enligt Sommarin (1930: 241).

Beskattning enligt intresseprincipen var en idé hos Wicksell som Sommarin funnit allt bättre förståelse för i den kommunala beskattningen. I riksdagen var emellertid förståelsen allt mindre för denna Wicksellska princip, vilket var ett ”nedslående faktum” (Sommarin 1927: 52).

Vi har nu sett exempel på att Sommarins refererande inte var helt fritt från positiva värdeomdömen om Wicksell, direkt eller indirekt. Här och där kommer en formulering som tyder på uppskattning av Wicksells person eller instämmande med honom i en vetenskaplig fråga där andra kan ha varit av annan uppfattning. Det är svårare men inte omöjligt att finna kritik.

Möjligen kan man hos Sommarin finna en frågande hållning till Wicksells syn på befolkningsfrågan. De hade ofta debatterat denna, och Wicksell visade då tolerans för olika uppfattningar, trots att det ”gällde, vad som för honom var heligare än en vetenskapligt grundad övertygelse” (Sommarin 1927: 29).<sup>10</sup>

10 I diskussionen om befolkningsfrågan finns ett intressant uttalande av Sommarin som belyser hur

(Sommarin berör befolkningsfrågan även i sin memoarskrift *Studenter och arbetare*; se nedan.)

Jordbruksekonomin och jordbrukspolitiken kritiserades ofta av Wicksell som stridande mot ekonomisk rationalism. Sommarin såg här en brist hos Wicksell: "Stadsbarn och Ricardian saknade han förståelse för historiska och faktiska förhållanden, vilka omöjliggöra genomförandet av rent ekonomiska principer vid modernäringsorganisation och drift samt vid offentliga åtgärder för dess utveckling" (Sommarin 1927: 48). Sommarin hade själv stort intresse för jordbruket och publicerade bland annat *Det skånska jordbrukets ekonomiska utveckling 1801-1914* (Sommarin 1917-39).<sup>11</sup>

Sommarins mest oförtäckta kritik av Wicksell gäller andra hälften av boken *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens* (1896), dvs. Wicksells beskrivning av det svenska skatteväsendets utveckling från Karl XI:s tid i avsnittet "Das Steuerwesen Schwedens". Detta var enligt Sommarin (1927: 509) "ett utan tvivel i hast tillkommet, kompiloriskt arbete, utan större självständigt värde". Wicksell hade emellertid själv tonat ner förväntningarna "da dem Verfasser die Feder des Geschichtsschreibers nicht zu Gebote Steht" (Wicksell 1896: 167).

## Sommarin om orden kapital och kapitalränta

Som vi redan konstaterat var Sommarin ursprungligen språkvetare som senare blev professor i nationalekonomi. Ett uttryck för denna dubbla kompetens är de två artiklar som han skrev om orden kapital respektive kapitalränta. Den första (Sommarin 1919) ingick i den del 2 av 21:a årgången av *Ekonomisk Tidskrift* som Nationalekonomiska klubben tillägnade David Davidson i samband med att han gick i pension från sin professur i Uppsala. Den andra, som kom två år senare (Sommarin 1921), ingick i häfte 12 av *Ekonomisk Tidskrift*, som tillägnades Knut Wicksell på sjuttioårsdagen "som tack för [hans] livsverk, för vad [han] skapat som teoretiker, för vad [han] givit som författare av snillrika nationalekonomiska arbeten, för vad [han] verkat i den akademiska undervisningens tjänst". Att Sommarin medverkade hindrade honom inte från ett par

drastiskt synen på vad som är tillåtet att säga för en respektabel offentlig person har förändrats på mindre än 90 år, dvs. inom en långlivad persons livslängd. Sommarin (1927: 28) konstaterar att jordens begränsade utrymme innebär kamp mellan raser och nationer, och att ställningarna förskjuts. "Aktuellt är förskjutningen exempelvis mellan vita och färgade i Förenta staterna. Ett principiellt hävdande av alla rasers och nationers likställighet kan knappast rationellt motiveras, och om det ej kan det, torde ett rationalistiskt betraktelsesätt leda till andra konsekvenser än alla människors likställighet och broderskap utan hänsyn till ras och färg." (En ansträngt välvillig läsning skulle möjligen kunna innebära att detta tolkas som en beskrivning av konsekvenserna av utvecklingstendenserna snarare än som en normativ utsaga.)

11 Ett annat av hans stora intresseområden var sparbanksrörelsen, som han har ägnat flera publikationer.

kritiska anmärkningar mot festföremålen. Kanske såg han tvärtom detta som ett vetenskapligt balanskrav?

I festskriften till Davidson utgår Sommarin från Davidsons (1878) doktorsavhandling *Bidrag till läran om de ekonomiska lagarna för kapitalbildningen*. Hos Davidson finns ett resonemang om att i en vetenskap som hänger så nära ihop med det praktiska livet som den ekonomiska vetenskapen gör är det olämpligt att ge en term en helt annan innebörd än den har i det allmänna språkbruket. Davidson redogör kortfattat för allmänspråkets kapitalbegrepp men ägnar betydligt mer utrymme åt användningen av ordet hos Adam Smith och några andra kända ekonomiska författare.

Sommarin – den tidigare lexikografen vid Svenska Akademiens ordboksredaktion – tycks söka efter någon brist hos Davidson att hänga upp sin framställning på: ”Det är mig icke bekant, huruvida D. för sina uttalanden om ordet kapital innebär i gängse språkbruk haft annat stöd än egen subjektiv språkkänsla. I hvarje fall röja uttalandena inga språkhistoriska eller lexikografiska källstudier.” Sommarin har därför själv ”begagnat Svenska akademins ordboksredaktions bibliotek och excerptsamlingar för att konstatera ordet kapitalers betydelser i svensk litteratur på ett sätt, som undandrar sig hvarje subjektivt godtycke”. Han finner där att den vanligaste betydelsen är ”huvudstol eller penningssumma som utlånats mot ränta, eller helt enkelt pengar” (Sommarin 1919: 170–171). Det finns färre exempel i allmänspråket där kapital i stället betecknar föremålet för penningplaceringen, dvs. realkapitalet.

Det är emellertid klart att Sommarin menar att kapital inom det nationalekonomiska fackspråket betyder – och bör betyda – just realkapital: ”Enligt den ytliga vulgära uppfattningen äro pengar kapital. Det kräfvades emellertid icke mycken reflexion öfver penningens natur och funktioner för att komma till insikt om, att det verkliga kapitalet är den fond af producerade produktionsmedel, som sparats och sparas för framtiden.” Det finns en vetenskaplig nationalekonomisk uppfattning om ”hvad som verkligen är kapital, – en verklighet som penningen beslöjar för de oinvidga, så länge de ej reflektera över saken”. Det är för övrigt mycket hälsosamt för nybörjaren att konfronteras med pengars olika innebörd i olika sammanhang. ”Terminologien inom vetenskapen markerar därutinnan endast vishetens begynnelse” (Sommarin 1919: 174–175).<sup>12</sup>

I uppsatsen om ordet kapitalränta i festskriften till Wicksell konstaterar Sommarin att ordet i Svenska akademins excerptsamlingar kommer från nationalekonomiska texter. ”I dagligt tal använder man icke sammansättningen

12 För den generation nationalekonomerna som fick sin grundutbildning fram till 1970-talet är det nog fortfarande så att ordet kapital som fackterm i första hand är en kortform för realkapital, så som det var för Smith, Davidson, Wicksell och Sommarin. Det vore intressant att undersöka hur den yngre generationen ekonomer uppfattar termen kapital – den generation som började sina nationalekonomiska studier efter det att kurser i finansiell ekonomi hade blivit ett väsentligt inslag i utbildningen. Jag är inte säker på att de i första hand tänker på maskiner och byggnader.

kapitalränta, utan det enkla ordet ränta”, och man tänker då i första hand på ränta på penninglån. Wicksell hade emellertid använt ordet kapitalränta i betydelsen låneränta, vilket Sommarin visar med ett Wicksellcitat: ”I privatekonomisk mening är långivarens fordran ett kapital, och såtillvida *samt efter vanligt språkbruk* kan ju hans inkomst kallas kapitalränta” (citerat av Sommarin 1921: 140). Detta är ”ett oriktigt påstående i dess här kursiverade del” menar Sommarin. Kapitalränta är avkastningen på realkapital. Sommarin redogör så för det historiska bruket i medeltidssvenskan, där det bara går att finna enstaka belägg på ordet ränta i betydelsen låneränta men desto fler i betydelsen ”avkomst av fastighet” (Sommarin 1921: 141). På 1600- och 1700-talet blev ett annat ord vanligt i flera språk i betydelsen låneränta: int(e)resse (svenskan), intérêt (franskan), interest (engelskan). Det trängdes emellertid tillbaka i svenskan i samband med utvecklingen av bankväsendet på 1800-talet, vilket Sommarin beklagar.

I den inträngande terminologiska genomgången driver Sommarin tesen att termen kapitalränta bör användas i betydelsen avkastning på realkapital men inte ränta på pengar. Bland dem som felat är inte bara Wicksell utan även Lars Georg Rabenius i *Lärobok i National-Ekonomien* (1829). Det Rabenius kallat ”’kapitalräntan’ borde givetvis i texten hava hetat ’penningräntan’”. Men Sommarin (1921: 145) gör ett mildrande tillägg: ”En dylik anmärkning på språkfel synes dock måhända futil.”

I sista stycket ger Sommarin (1921: 146) både en avslutande gliring och en respektfull reverens för Wicksell: ”Sammanhanget mellan kapitalets och kapitalräntans storlek, liksom penningräntans beroende av kapitalräntan, vilka problem Knut Wicksell med så mycken framgång upptagit, torde näppeligen kunna framställas klart och motsägelsefritt utan en konsekvent terminologi. För dess tillämpning vore ingenting önskvärdare, än att W. själv – med iakttagande av densamma – framlade sina här åsyftade teorier i ren form, dvs. möjligast frigjorda från de pietetsfulla anknytningar till Böhms-Bawerk, genom vilka han utan tvivel väl mycket undanskymt sin egen forskargärning inom dessa områden av den teoretiska nationalekonomien.”

Wicksell skulle kunnat påpeka att Sommarin själv inte gjort som han lär. I läroboken *Ekonomilära* betraktar Sommarin kapitalränta som ett överordnat begrepp och låneränta eller penningränta som underordnat. ”*Låne- eller penningräntan*, som är den form av kapitalränta, man vanligen betecknar med ’ränta’ i vårt språk, utgöres i regel av en mindre penningssumma, som betalas för lån under viss tid av en större penningssumma (huvudstolen).” Det är ett faktum ”att reella kapitalföremål ge en *naturlig kapitalränta*, som är all kapitalräntas väsentligaste form” (Sommarin 1923: 123). Här ryms under ’kapitalränta’ dels ’låneränta’ och ’penningränta’, dels ’naturlig kapitalränta’, där det sistnämnda begreppet nu svarar mot det som han 1921 i festskriften till Wicksell kallade enbart kapitalränta.

## Studenter och arbetare

I den sena bakåtblickande skriften *Studenter och arbetare: Minnen av skånsk arbetarrörelse och lundensisk radikalism* (1947) ger Sommarin sin syn på människor och händelser från memoarskrivarens perspektiv. Det är ingen heltäckande memoarbok men en synnerligen trevlig och välskriven liten bok som ger liv åt radikaler av olika grad som Mäster Palm, Axel Danielsson, Bengt Lidforss, Hans Larsson och Knut Wicksell.

Sommarin mötte ofta Wicksell inom det radikala föreningslivet och skriver att denne visade honom ”ett vänligt och personligt intresse” (s. 140) och att det var på Wicksells inrådan som han på allvar började studera nationalekonomi vid sidan av sitt arbete vid Svenska akademiens ordbok. Sommarin hade författat en Verdandiskrift om skråväsendet och därefter samlat material om bergsverks- och bruksrörelsen, särskilt om Stora Kopparberg. Detta fann Wicksell intressant och rådde Sommarin att använda det som underlag för den doktorsavhandling som vi redan berört. Men för att få disputerat i ett sådant ämne måste han först avlägga licentiatexamen i nationalekonomi och finansrätt:

”Det blev alltså ingen annan råd än att examensläsa och det visade sig snart, att Wicksell var mycket fordrande, när det gällde högre studier. Till en första tentamen infann jag mig på Linero en förmiddag kl. 10, då professorskan begav sig till staden och lämnade oss ensamma.<sup>13</sup> När hon kom tillbaka vid 15-tiden och trädde in i salongen, utbrast hon med tydlig förtrytelse: ’Nej, men Knut, sitter ni ännu här!’ Och därmed blev det slut för den gången. Men jag hade ingen anledning att klaga, ty förhöret fortgick som ett intressant och älskvärt resonemang. Egentligen endast på en punkt blev det fråga om olika åsikter, i befolkningsfrågan” (s. 140–141).

Sommarin menar att det inte var någon skillnad i synen på befolkningsteorin, men ändå går han emot Wicksell även på teoretiska punkter. Sommarin kunde inte delta i den nymalthusianska propagandan. Tvåbarnssystemet skulle leda till en folkminskning som sannolikt skulle bli svår att hejda. Wicksell ”misräknade sig på vanans makt, sedan frivillig begränsning av barnantalet blivit tradition och barnafödandet ur allehanda synpunkter befunnits obehövligt för den moderna kvinnan med hennes självständiga förvärvsverksamhet även efter ingånget äktenskap” (s. 142).

Liksom i flera andra skrifter finner man i *Studenter och arbetare* ett antal punkter där Sommarin mer eller mindre tydligt visar uppskattning eller samma uppfattning som Wicksell, och likaså ett antal punkter där han avviker. I mötet med tiggare tycks Sommarin och Wicksell ha betett sig olika. När familjen bodde på Linero brukade Wicksell nästan dagligen passera Mårtensstorget.

13 ”Professorskan” var Anna Bugge Wicksell, som levde i samvetsäktenskap med Knut Wicksell. Hon var en av förgrundsfigurerna inom kvinnorrörelsen, rösträttsrörelsen och fredsrörelsen och kom att ingå i den svenska delegationen vid Nationernas Förbund. Hon har nyligen varit föremål för en omfattande biografi av Christina Carlsson Wetterberg (2020).

”Torghängarna utanför krogen försummade inte att sända någon av gänget att genskjuta honom och det slog aldrig fel, att han tog till börsen och skänkte ’den fattige’ en krona eller tredaler. När jag förhöll honom, hur ovärdiga föremål han valde för sin givmildhet, skyllde han leende på, att det inte var lätt att säga nej” (s. 118).

Att Sommarin såg utnämningen av Wicksell till professor 1901 som en ”trimmf” för ”befodringsregeln om företräde i forskarskicklighet och vetenskaplig förtjänst” (s. 108) är knappast förvånande; det har påpekats även av andra. Wicksell hade ju med sitt provocativa offentliga uppträdande satt sin framtid på spel redan som student. Det är väl inte uppenbart att Sommarin uppskattade allt i Wicksells beryktade föredrag om bland annat barnbegränsning 1880, men synen på vad som var tillåtet att säga hade förändrats. Det var nu (på 1940-talet) ”svårt att förstå, att en framställning i ett så ädelt språk och med så nobla syften kunde i ett slag ådraga den unge mannen vanrykte” (s. 112).

Sommarin ogillade uppenbarligen formen på Wicksells religionskritik: ”Hans antireligiösa propaganda bröt ofta hans egna grundsatser om tolerans och aktning för andras övertygelse och antog anstötliga former, särskilt i det föredrag Om tronen, altaret, svärdet och penningpåsen i Stockholm 1908, som ådrog honom åtal för hädelse ... och två månaders fängelse.”<sup>14</sup> Även Wicksells maka var i senare fallet kritisk och såg tilltaget som ”en oförlätlig dumhet” (s. 139).

I en annan av tidens kampanjer ställde sig Sommarin av tonen i texten att döma på samma sida som Wicksell. I juli 1908 hade tre ungsocialister ställt till med en explosion på skeppet Amalthea, som logerade engelska strejkbrytare i Malmös hamn, varvid en person dödades och 23 skadades. Två av attentatsmännen dömdes i första instans till döden och den tredje till livstids straffarbete. Domarna mildrades sedan av Högsta domstolen. Sommarin var personligen bekant med den ene attentatsmannens frireligiösa familj. Wicksell var framträdande i en stark opinionsrörelse för att männens skulle frigges, vilket också skedde 1917.

Ett möte i en radikal studentförening under Wicksells Lundatid handlade om ämnet storstrejk. Sommarin avvisade tanken och hänvisade dels till att socialdemokratiska partiet tagit avstånd från utomparlamentariska metoder, dels till att en sådan strejk skulle sluta med nederlag. ”Wicksell fann kritiken motiverad, men kunde inte dölja en viss svaghet för försök ’att sätta samhället i gungning’” (s. 118).

I serien Verdandis småskrifter (nr 129) skrev Wicksell det som Sommarin kallar ”socialdemokratiska betraktelser över Socialiststaten och

14 Mer precis dömdes Wicksell för att ha ”lastat och gäckat Guds heliga ord under sådana förhållanden att han därigenom åstadkommit allmän förargelse”. Han hade gjort narr av den bibliska berättelsen om hur jungfru Maria blev gravid med hjälp av den Helige Ande och sedan födde Jesus. (Dokumentet i målet återges i Stockholmskällan.) Under fängelsevistelsen hjälpte Wicksell Sommarin med dennes översättning till svenska av delar av Adam Smiths *Wealth of Nations* (Gårdlund 1990: 283).



nutidssamhället”. Wicksell avvisade marxismen, som hade ”bidragit till att göra socialdemokraterna likgiltiga för partiella framsteg och reformer”, men stödde socialismens krav på större social rättvisa (Sommarin 1947: 118-119). Även i en Verdandiskrift (nr 102) om allianser mellan arbetare och arbetsgivare hade Wicksell kritiserat Marx och dennes syn på vinsten. Här rådde tydligen en samsyn hos Wicksell och Sommarin.

Sommarin sammanfattar sin tolkning av Wicksells politiska hållning: ”Vad som än kan sägas om den enskilda företagsamheten, så var den dock [enligt Wicksell] en mäktig kraft till framåtskridande. Till socialdemokratin var detta ingen bekännelse och Wicksell förblev socialradikal. Han var ingen partiman och kom alltid att intaga en särställning inom radikalismen. Han var Knut Wicksell” (s. 121).

## Olikhet och uppskattning

Vår genomgång av relationen mellan Sommarin och företrädaren på Lundaprofessuren Wicksell visar att de som ekonomiska forskare var tämligen olika, och det är svårt att finna någon reell påverkan från den ene till den andre. Sommarin var framför allt empiriker med ekonomisk-historisk inriktning. Wicksell är internationellt känd som en av dem som lämnat teoretiska bidrag till makroteorin, finansteorin, den neoklassiska fördelningsteorin, pristeorin och kapitalteorin. Sommarin tycks ha förstått kärnan i Wicksells teoretiska skrifter, men han utvecklade ingen av Wicksells teoretiska tankar utan det handlade om ett passivt tillägnande.<sup>15</sup> Det var den äldre Wicksell som aktivt stod för teoretiskt nytänkande.

Olikheterna hindrade dem inte att visa stor respekt för varandra. Hos Sommarin kan man skönja elevens ödmjukhet inför läraren. Wicksell uttryckte större aktning för Sommarins forskning, uttryckt främst i dennes doktorsavhandling, än vad man kanske hade förväntat med tanke på dels andras omdöme om avhandlingen, dels Wicksells egen inriktning och tidigare uttalande om den historiska skolan. Han ville uppenbarligen ha Sommarin som sin efterträdare.

Det förekom att de offentligt samverkade, som när Sommarin i 1917 års bankkommitté lämnade en reservation mot förbud för Riksbanken att låna mot ränta, som följdes av en bilaga av Wicksell (Jonung, Hedlund-Nyström & Jonung 2001: 86). De hörde också båda till 1920 års finanssakkunniga som lämnade utlåtande om framtiden för svensk finanspolitik.

Som personer var de lika i den meningen att båda hade samhällsuppfattningar på vänstersidan, men medan Sommarin var aktiv socialdemokrat var Wicksell närmast radikal liberal. Båda var flitiga föredragshållare i olika

15 Lönnroth (2003) betraktar dock Sommarin tillsammans med Heckscher och Brisman som ”förankrade i den nya anglosaxiskt dominerade och positivistiska ekonomiska teorin”.



sammanhang. Uppenbarligen tyckte Sommarin ibland att Wicksell spelade ut sin radikalism på ett alltför utmanande vis. Han försöker i några sammanhang pliktskyldigast finna något att kritisera även i Wicksells ekonomiska skrifter, men det gällde oftast småsaker.

## Referenser

- Boserup, Mogens, 1976. "Danske økonomer i 200 år", s. 13–32 i *Danske økonomer. Festskrift i anledning af Socialøkonomisk Samfunds 75 års jubileum*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Carlsson Wetterberg, Christina, 2020. *Jag saknar fruntimmer här. En biografi över Anna Bugge Wicksell*. Natur & Kultur.
- Davidson, David, 1878. *Bidrag till läran om de ekonomiska lagarna för kapitalbildningen*. Upsala: Lundequistska bokhandeln (i kommission).
- Davidson, David, 1880. S. 36–79 i Åberg, L. H., Davidson, D., Nilsson, A. & Bendixson, A., *Granskning av Herr kand. K. Wicksells arbete om samhällsolyckornas viktigaste orsak och botemedel*. Upsala: Lundequistska Bokhandeln.
- Gårdlund, Torsten, 1990. *Knut Wicksell. Rebell i det nya riket*. Stockholm: SNS Förlag. (Nytryck av 1956 års utgåva med en rättelse och efterord av Lars Jonung.)
- Handlingar rörande tillsättandet av professorsämbetet i nationalekonomi och finansrätt vid universitetet i Lund 1918*. Lund: Berlingska boktryckeriet 1919.
- Hasselberg, Ylva, 2022. "Eli Heckscher som politisk varelse", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 124(3), s. 823–835.
- Hjelmqvist, Fredrik, 1908. "Bidrag till kännedom om arbetarförhållanden vid svenska bergverk och bruk i äldre tid till omkring år 1720 af Emil Sommarin", *Historisk Tidskrift* 28, Översikter och granskningar, s. 96–101.
- Ingers, Ingemar, 1959. "Ortnamn i Malmö. III. Limhamnsområdet eller f.d. Hyllie socken", s. 51–76 i *Malmö fornminnesförening. Årsskrift 1959*. Malmö: AB Lundgrens söner boktryckeri. Tillgänglig på [http://www.elbogen.nu/Skrifter\\_pdf/MaFo1959.pdf](http://www.elbogen.nu/Skrifter_pdf/MaFo1959.pdf), citerad 2022-12-25.
- Jonung, Lars, Hedlund-Nyström, Torun & Jonung, Christina (red.), 2001. *Att uppfostra det svenska folket. Knut Wicksells opublicerade manuskript*. Stockholm: SNS Förlag.
- Kærgård, Niels, Sandelin, Bo & Sæther, Arild, 2018. "Scandinavia, Economics in", i *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Palgrave Macmillan.
- Landgren, Karl-Gustav, 1953. "Sommarin, Emil Fritiof Knut", *Svensk uppslagsbok*, 2 uppl.
- Leffler, Johan, 1881. *Grundlinier till nationalekonomiken eller läran om folkens allmänna hushållning*. Stockholm: P. A. Norstedt & Söner.
- Lindahl, Erik, 1951. "Till hundraårsminnet av Knut Wicksells födelse", *Ekonomisk Tidskrift* 53, s. 197–243.
- Lundahl, Mats, 2005. *Knut Wicksell on Poverty. 'No place is too exalted for the preaching of these doctrines'*. Oxon: Routledge.
- Lönroth, Johan, 2003. "Gunnar Westin Silverstolpe – folkbildare, poet och naivistisk nationalekonom", i Gustafsson, Karl Erik (red.), *Bland akademiska pionjärer och stordonatorer – en jubileumsbok*. Göteborg: Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

- Sandelin, Bo, Trautwein, Hans-Michael & Wundrak, Richard, 2008. *Det ekonomiska tänkandets historia*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sandelin, Bo, Trautwein, Hans-Michael & Wundrak, Richard, 2014. *A Short History of Economic Thought*, third edition. Oxon and New York: Routledge.
- Sommarin, Emil, 1908. *Bidrag till kännedom om arbetareförhållanden vid svenska bergverk och bruk i äldre tid till omkring år 1720*. Lund: Håkan Ohlssons boktryckeri.
- Sommarin, Emil, 1919. "Kapital. Om ordets betydelse i det allmänna språkbruket och användning som nationalekonomisk term", *Ekonomisk Tidskrift* 21, s. 169-175 i Del 2: Nationalekonomiska Studier Tillägnade Professor David Davidson.
- Sommarin, Emil, 1921. "Kapitalränta. Om ordets betydelse och användning såsom nationalekonomisk fackterm", *Ekonomisk Tidskrift* 23, s. 139-146 i häfte 12: Nationalekonomiska Studier Tillägnade Professor Knut Wicksell.
- Sommarin, Emil, 1923. *Ekonomilära I. Teoretisk nationalekonomi*. 3 uppl. Stockholm: Hugo Gebers förlag.
- Sommarin, Emil, 1927. "Minnesord över professor Knut Wicksell", s. 21-52 i *Kungl. Humanistiska Vetenskapssamfundet i Lund: Årsberättelse 1926-1927*.
- Sommarin, Emil, 1930. "Das Lebenswerk von Knut Wicksell", *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Band 2, Heft 2, s. 221-267.
- Sommarin, Emil, 1917-1939. *Det skånska jordbrukets ekonomiska utveckling 1801-1914*. Lund: Skrifter utgivna av de skånska hushållningssällskapen vid deras hundraårsjubileum år 1914.
- Sommarin, Emil, 1947. *Studenter och arbetare: Minnen av skånsk arbetarrörelse och lundensisk radikalism*. Lund: Gleerups.
- Stockholmskällan. "Knut Wicksell åtalad och dömd för hädelse 1908 – rättegångshandlingar", tillgänglig på <https://stockholmskallan.stockholm.se/post/30458>, citerad 2022-12-25.
- Uhr, Carl G., 1951. "Knut Wicksell: A Centennial Evaluation", *American Economic Review* 41(5), s. 829-860.
- Uhr, Carl G., 1960. *Economic Principles of Knut Wicksell*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Wadensjö, Eskil, 1992. "Appendix D. Doctoral theses in economics in Sweden 1895-1989", s. 200-232 i Engwall, Lars (red.), *Economics in Sweden: An Evaluation of Swedish Research in Economics*. London & New York: Routledge.
- Welinder, Carsten, 1956. "Emil Sommarin. Minnesord av Carsten Welinder", i *Litterarum Lundensis Societas Humaniorum*. Lund: CWK Gleerup. Omtryckt efter viss språklig modernisering på s. 184-192 i Jonung, Christina & Ståhlberg, Ann-Charlotte, 2014. *Svenska nationalekonomer under 400 år*. Stockholm: Dialogos.
- Wicksell, Knut, 1880. *Några ord om samhällsolyckornas viktigaste orsak och botemedel med särskildt afseende på dryckenskapen*. Upsala: På författarens förlag.
- Wicksell, Knut, 1896. *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*. Jena: Verlag von Gustav Fischer.
- Wicksell, Knut, 1904. "Mål och medel i nationalekonomien", *Ekonomisk Tidskrift* 6, s. 457-474.

# Michel Debré – En betraktelse

Mats Ingelström

Den franska konstitutionen från 1958 är, efter bl.a. den senaste tidens flitiga användande av paragraf 49.3, mer aktuell än någonsin. Det kan därför vara på sin plats att studera konstitutionens ”fader”, Michel Debré, justitieminister då författningen utarbetades på den absoluta rekordtiden sex månader. Vem var han? Vad utmärkte honom?

Den huvudsakliga källan till denna artikel är Patrick Samuels 2022 utgivna *Michel Debré – L'architecte du général* (Samuel 2022). Samuels bok är nämligen den mest kända Debré-skildringen och bygger nästan uteslutande på primärkällor.

Michel Debré föddes i Paris 1912. Fadern kom från en judisk familj med rötter i Westheffen, Alsace, där farfadern varit storrabbin, och Debrés moder kom från en katolsk familj. Michel Debré konverterade relativt tidigt till katolicismen. Debrés föräldrar träffades på den medicinska fakulteten, så studie- och yrkesvalen för den unge sonen borde väl, kan tyckas, ha varit givna, men – efter en betygsmissigt medioker tid i det vi skulle kalla grund- respektive gymnasieskola – blev det ytterst framgångsrika studier i juridik och statsvetenskap med avbrott för militärtjänstgöring i kavalleriet. Såväl inom universitetsvärlden som i försvaret konstaterade man tidigt att Debré hade en enorm arbetskapacitet – något som skulle känneteckna honom livet ut. Här spelade sannolikt Debrés nära relation till sin far en stor roll. Denne var arbetsnarkoman.

Efter att ha lämnat det militära återupptog Debré sina studier och lade 1934 fram en avhandling om hantverkarna som yrkesgrupp. Under studierna hade Debré visat stort intresse för utrikespolitik – i synnerhet Frankrikes relation till Tyskland. När han därför erbjöds en plats på utrikesdepartementet, Quai d'Orsay, efter sin disputation, trodde nog de flesta att han skulle tacka ja. Men icke, det var statsförvaltningen och i synnerhet juridiken som lockade.

Debré blev statstjänsteman under 1930-talet och det han såg i yrkesrollen kom att präglade honom på ett ytterst markant sätt. Och det är här vi hittar källan till hans starka uppfattningar om det franska styresskicket. Som historikern Nicolas

Mats Ingelström är utbildad samhällsvetare och pedagog. Efter att ha undervisat i grund-, gymnasie- och högskola arbetade han i nästan 25 år som chef inom kommunal, statlig och privat sektor.  
E-post: mats.ingelstrom@bahnhof.se

Roussellier konstaterar i det som blivit standardverket om den exekutiva makten i Frankrike, "La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles" (2015) fick Frankrike en ny regering varje år under den Tredje republiken. Så om vi i Sverige ser 1930-talet, och i synnerhet då dess sista halva, som ett alltmer stabilt årtionde politiskt sett är motsatsen ett faktum i den franska republiken. Det politiska kaoset störde Debré alltmer och han såg hur Frankrike halkade efter grannländerna då de tvära parlamentariska kasten, i stor utsträckning, omöjliggjorde reformer. Endast 33 år gammal gav han därför, tillsammans med en kamrat från motståndsrörelsen, ut boken "Refaire la France", 1945, där man skisserade ett "nytt, demokratiskt Frankrike" efter Vichy-åren.

Men ännu större betydelse fick det från samma år nära samarbetet med general de Gaulle. För trots att Debré gick med i motståndsrörelsen först på hösten 1942 (och t.o.m. arbetade som byråkrat i Vichy 1940-1942) och likaledes trots att de två träffats först i augusti 1944 blev Debré en av de Gaulles närmaste medarbetare då generalen, "kallade" på honom i mars 1945. Debré tog sig då bl.a. an att reformera fransk administration och la också fram det förslag till en ny elitskola för blivande statstjänstepersoner, L'École National d'Administration (ENA), som klubbades 1946.

De tankar på en ny konstitution som Debré närt blev dock inget konkret förslag och i januari 1946 lämnade Charles de Gaulle makten och den 12 år långa s.k. ökenvandringen inleddes. 1946 ser vi också den första dissonansen mellan de Gaulle och Debré: medan den förstnämnde var intresserad av både politik och lagstiftning, var den sistnämnde endast intresserad av lagstiftning. Ett ömsesidigt, om än mildt, förebrående uppstod. Debré ansåg att de Gaulle borde drivit frågan om en ny konstitution hårdare från befrielsen 1944 och fram till sin avgång. De Gaulle tyckte, å sin sida, att Debré inte engagerat sig tillräckligt (om alls!) i den politiska debatten. Fler slitningar ska uppstå. Mer om dessa senare.

Var då Debré en effektiv politiker eller var det endast "lagmakaren" som framträdde? Nej, som Patrick Samuel konstaterar var Michel Debré inte en person som hade ett genuint intresse för de politiska processerna och när Samuel skriver att Debré bör ses som en av Frankrikes främsta lagexperter genom tiderna är det bara att hålla med. En politiker i gängse mening, var han emellertid inte.

Efter de Gaulles abrupta avgång engagerade sig Debré i den "rörelse", Rassemblement populaire français (RPF), som skapats av generalens anhängare. Även här utmärkte sig Debré som en icke-politiker: han tog fram mängder av policydokument, men visade sig helt ointresserad av hur man politiskt skulle genomdriva idéerna. Han var förvisso parlamentariker (senator för Indre-et-Loire) i 10 år, men hans gärning beskrivs bäst som ensamvarens. När han stod i talarstolen var det med ett språk och en framtoning som var ... byråkraterns.

Vad stod då Michel Debré för ideologiskt? Att han, i likhet med general de

Gaulle, var ytterst beläst är alla källor överens om. De namn som oftast nämns är de två f d konseljpresidenterna Léon Gambetta och Jules Ferry. Gambetta missade aldrig ett tillfälle att lyfta fram republikens och nationens betydelse medan Ferry än idag åberopas när fransmännen talar om separationen av politik och religion, *la laïcité*, dvs. den franska formen av sekularism. Debré var också ”en ekonomisk autodidakt”, och studerar man hans skrifter kan man hitta både Marx, Keynes och den österrikiska skolan.

Men, som läsaren troligen redan insett, går det inte att sätta en tydlig etikett, vare sig politiskt eller ekonomiskt på Michel Debré. Dock fanns två andra, mycket framträdande, s.k. hörnstenar: nationen skulle stå i centrum och Frankrike skulle stå så obundet som möjligt.

Debré hade alltid en tydlig skepsis mot Tyskland och USA och det blev därför i en utrikes- och försvarspolitiskt fråga som han blev ett namn i fransk politik. Han ledde nämligen motståndet mot den föreslagna europeiska försvarsunionen (EDU/CED) som slutligen röstades ner av den franska nationalförsamlingen 1954. Däremot var Debré positiv till de idéer som så småningom blev Kol- och stålunionen, Euratom och den europeiska gemenskapen (EG) ... så länge de inte inskränkte på den franska suveräniteten.

Det krävs således inga djuplodande kunskaper om fransk politik för att i synen på Frankrike, dess roll och dess ställning se de band som alltid kom att förbinda Debré med Charles de Gaulle och de Gaulle kallas än idag av många för Debrés ”andre far”. Debré hade, i sin tur, en närmast devot hållning mot generalen.

Att de Gaulle, efter 12 års frånvaro, överhuvudtaget kunde komma tillbaka till makten berodde främst på krisen i Algeriet men också den i slutet av 1950-talet allt sämre franska ekonomin spelade en roll. Starka krafter agerade för att generalen skulle göra comeback i fransk politik. Han sågs av en majoritet av fransmännen som den enda person som kunde ”rädda Frankrike” och män som Debré gjorde allt för att, inom demokratins ramar, möjliggöra dennes återkomst.

När de Gaulle så 1958 återkom till makten utsåg han Michel Debré till justitieminister och därmed till att (bl.a.) leda arbetet med den femte republikens konstitution. De Gaulle gav Debré fem grundprinciper att följa i arbetet. Dessa var:

- den offentliga makten ska endast bygga på allmän och lika rösträtt
- den exekutiva och den lagstiftande makten måste vara tydligt åtskilda
- regeringen (an)svarar inför parlamentet
- rättsväsendet ska vara helt självständigt
- grundlagen ska tillåta direktkontakt med medborgarna (läs: folkomröstningar, min anm.)

Här kommer Debrés intellekt, kunskapsmässiga bredd och den enorma arbetskapaciteten som bäst till sin rätt. Hela författningen togs, som jag skriver i inledningen, fram på ett halvår. Detta trots att det var en parlamentarisk kommitté som hade sista ordet avseende varje paragraf. Debré tog fram underlagen, läste dem högt på mötena, de Gaulle kommenterade och sedan diskuterades det. Mer än en gång fick Debré bakläxa och varje gång beklagade han sig inför sina medarbetare att ”politikerna begriper ingenting” – en attityd som många kom att se som arrogant och intellektuellt snobbistisk.

Fanns det då skiljelinjer mellan de Gaulle och Debré vad gäller konstitutionen? Svaret är ja. De två var faktiskt oense om en hel del under framtagandet. T.ex. ville Debré, inspirerad som han var av den brittiska parlamentarismen (han hade i sin ungdom bott i Storbritannien), betona nationalförsamlingen mycket mer än de Gaulle önskade. Likaså ansåg Debré att s.k. cohabitation, dvs. att presidenten tillhör ett politiskt läger samtidigt som parlamentet har en annan politisk färg, inte bara skulle vara möjlig utan – i vissa situationer – t.o.m. önskvärd då demokratin som institution skulle stärkas och, framför allt, att parlamentarismen skulle få den större roll han förordade. De Gaulle kunde överhuvudtaget inte tänka sig en sådan situation och såg istället nyval som lösningen om en oklar parlamentarisk situation skulle uppstå. Medan de Gaulle förespråkade att presidenten skulle vara folkvald och kunna väljas om, ville Debré att presidenten (såsom hittills varit fallet) skulle utses av ett elektorskollegium bestående av nationella, regionala och kommunala politiker samt att en enda 12-årig mandatperiod skulle vara tillåten.

Hur utföll då ovanstående? Jo, författningen fick ett mycket tydligt mandat för presidenten. Inget skrevs om cohabitation och mandatperioderna blev sjuåriga. Presidenten kunde omväljas. Och här kommer ännu en konfliktyta in: i den författningstext som, med överväldigande majoritet, antogs av det franska folket i en folkomröstning fanns skrivningen om indirekt val av president kvar, men de Gaulle beslöt att ånyo utnyttja folkomröstningsinstrumentet då han 1962 utlyste ännu en folkomröstning om direktval av presidenten. Ny seger för ja-sidan.

När väl arbetet med författningen var klart tog sig justitieminister Debré an att reformera rättsväsendet och då i synnerhet domstolarna. Efter de sex intensiva månaderna som chef för justitiedepartementet nominerade så president de Gaulle Michel Debré till premiärminister, något som vann gillande i nationalförsamlingen, och den 8 januari 1959 tillträdde han sitt nya ämbete.

Enligt en av Charles de Gaulles många biografier, Jean Lacouture (1993), var det Debrés förflutna som medlem av motståndsrörelsen, hans kunskaper om och erfarenhet av nationalförsamlingen, hans goda relationer med de väpnade styrkorna och den breda och djupa kompetens han visat vid framtagandet av konstitutionen som var avgörande faktorer bakom valet. Viktigast var emellertid Debrés totala och obrottsliga lojalitet mot de Gaulle själv.

Som premiärminister visade Debré, än en gång, prov på sin enorma arbetskapacitet. Han kom aldrig senare än kl. 07.00 till kontoret och lämnade för middag först kl. 21.00 på kvällen. Bara för att sedan genomföra ett sista arbetspass mellan 22.00 och midnatt. Han ställde höga krav på sig själv, men också på medarbetarna. Patrick Samuel återger i sin bok en talande anekdot: när en medarbetare lämnade kontoret först vid midnatt efter en heldag med hårt arbete tillsammans med premiärministern sa den sistnämnde, helt utan ironi: ”Nu kan ni gå hem med gott samvete och ta sovmorgon imorgon. Det räcker att ni är här vid sjutiden.” Följaktligen var tempot högt i Debrés kansli och hans koleriska läggning var omtalad. Han fick mer än en gång be sina medarbetare om ursäkt för sitt uppträdande.

Nästa skiljelinje mellan de Gaulle och Debré kom i Algeriet-frågan. Michel Debré stödde tanken på Algeriet som en fortsatt del av Frankrike ... ända tills de Gaulle klargjorde att han ämnade ge Algeriet sin självständighet. De Gaulle varnades t.o.m, enligt professor Julian Jackson (2018), från att ge Debré någon ministerpost överhuvudtaget, men fräste då tillbaka: ”Det är mitt problem”. Däremot gav De Gaulle inte Debré någon roll i de förhandlingar som föregick överenskommelsen med de algeriska självständighetsförespråkarna.

Men – och detta bör noteras – de två hade, livet ut, diametralt motsatta uppfattningar om huruvida Sahara skulle fortsätta att stå under fransk överhöghet eller inte. Debré var för och de Gaulle emot. Att Debré föreslog detta något okonventionella, alltså att ge delar av Algeriet självständighet, men inte hela, motiverade han bl.a. med de ekonomiska konsekvenserna (det fanns – och finns fortfarande) stora mineral- och naturgasfyndigheter i den algeriska delen av Sahara samt att man skulle tvingas lämna sina militärbaser där.

Vad präglade då den övriga tiden som premiärminister?

Med tanke på hur författningen utformats och den praxis som general de Gaulle skapade hade Michel Debré, sitt stora intresse och den likaledes betydande kunskapen till trots, inget större inflytande på utrikespolitiken under sin tid som premiärminister. Men man kan dock konstatera att väldigt mycket åstadkoms på det inrikespolitiska planet under de tre år, tre månader och tre dagar som han var Frankrikes premiärminister. Skolpolitiken lades om; francen inte bara devalverades utan det var också under denna tid som två nollor ströks i valutan för att den skulle bli mer lik grannländernas och ”den nya francen” var ett faktum; skattesystemet gjordes om; samma gällde för socialförsäkringssystemet; den av general de Gaulle omhuldade ekonomiska ”Planen” återuppstod; staten började på nytt att bedriva industripolitik; den civila kärnkraften blev en realitet; jordbrukspolitiken reformerades; universitetssjukhus skapades; landet fick för första gången en forskningspolitik värd namnet; ... ja listan känns närmast oändlig. Debrés roll? Jo, efter att ha gett detaljerade instruktioner läste han allt som medarbetarna tog fram och kom med många förslag på ändringar.

Med dessa otvivelaktigt stora framgångar bakom sig kan man ju ställa sig



frågan varför inte Debré stannade längre på posten som premiärminister? Efterträdaren Georges Pompidou satt ju t.ex. i sex år. Bakgrunden ska, enligt de flesta forskare, främst ha varit presidentens och premiärministerns olika syn på författningen, såväl vad avser nationalförsamlingens roll som rollfördelningen mellan de två högsta exekutiva ämbetena. Avgörande blev att de Gaulle drev igenom folkomröstningen avseende direktval av presidenten.

Intressant att notera är också att det strax efter Debrés avgång från premiärministerposten hölls val till nationalförsamlingen. Debré ställde upp, men förlorade. Alla partier, från yttersta vänstern till ytterhögern, backade upp en gemensam motkandidat. Eller som Debré själv uttryckte det: ”Jag förlorade mot en okänd mackägare”. Ett uttalande som säger en del om Debrés syn på sig själv. Istället blev Debré en tid senare parlamentsledamot för ön Réunion – en plats som han, genom återval, behöll det politiska livet ut, dvs. till 1988.

1966 kallade emellertid de Gaulle på Debré igen och han blev ekonomi- och finansminister i Georges Pompidous regering. Epitetet ”en återgång till reformerna” passar väl in på denna period. Debré tog sig nämligen, åren 1966-1968, an uppgiften med den för honom så typiska inställningen. Resultaten lät inte vänta på sig: staten drev på för att franska storföretag skulle bildas genom sammanslagningar och uppköp och bl.a. uppstod då Europas nu största bank, Banque National de Paris (BNP Paribas). Sedan moderniserades kapitalmarknaderna och därefter introducerades den (i stort sett) enhetliga mervärdesskatten, TVA. Debré drev vidare en av de Gaulles hjärtefrågor, ”la participation” (närmast att jämföra med medbestämmandelagen i Sverige). Fast mest nöjd var nog Debré med att Frankrike under hans tid på ”finanserna”, för första gången sedan 1914, fick en statskuld på 0 Franc.

1968-1969 var det så dags för Debré att bli chef på Quai d’Orsay, dvs. utrikesminister, och bl.a. reformerades då hela utrikesförvaltningen. Sin sista ministerpost hade Debré under president Pompidou då han satt i Jacques Chaban-Delmas regering som försvarsminister under åren 1969-1973. Med tanke på dagens debatt i många länder är det intressant att konstatera att Debré ansåg att den allmänna värnplikten (som under hans period blev 12 månader), var ytterst viktig. Både ur ett försvarsperspektiv, men viktigast, för att han såg vikten av ett folkligt förankrat försvar. Och jodå, försvarsministeriet effektiviserades.

Slutligen några ord om Debrés roll efter avgången som försvarsminister. 1979 hölls de första direktvalen till Europaparlamentet och Debré blev vald. Han tillträdde som ledamot året därpå och förfärades snart av de, i hans tycke, alldeles för generösa ersättningar som de europeiska parlamentarikerna hade ... dessutom skattefria och utan redovisningsplikt. Man får förmoda att det Debré såg i Bryssel och Strasbourg samt – inte minst – hans gamla gaullistiska föreställningar om Frankrikes storhet och suveränitet, fick honom att, i slutet



av sin politiska karriär, bli alltmer euroskeptisk. Bl.a. kämpade han aktivt mot Maastricht-fördraget.

Hurdan var då Michel Debrés ledarstil? Debré var tvivelsutan en svår person att arbeta med och för. Många tackade nej när han byggde sina lag. Han hade också, som antytts ovan, väldigt höga tankar om sig själv och skapade i sin iver att åstadkomma förändring och modernisering av det franska samhället många fiender. Förankring och delaktighet var inte hans starka sidor. Han var inte ”folklig” och en dålig talare. Dessutom avskydde han journalister och undvek dem nästan helt. Han hade vidare betydande samarbetsproblem med andra ledande gaullister. Pompidou ansågs, enligt dennes biograf Éric Roussel (2004), som ”för enkel” (han var lärare) och ”för lantlig” (han kom från landsbygden). Inte heller Jacques Chaban-Delmas vann Debrés gillande. Detta trots att han varit motståndsmän inte bara tidigare utan också på ett betydligt högre plan än Debré själv, något som Chaban-Delmas biograf Jacques Mousseau (2010) klargör med all önskvärd tydlighet. Debré såg ner på Chabans plan för ”det nya samhället” (som han drev som premiärminister då Debré var försvarsminister) och tyckte att han var för grund intellektuellt.

På gott och ont kan man avslutningsvis konstatera att det i dagens politik finns få personer som når upp till Michel Debrés nivå! En enastående bildning och bredd samt en person som, för att använda en idrottsmetafor, alltid gav allt. Detta till trots är han idag närmast okänd i sitt hemland.

## Litteratur

- Gaymard, Hervé & Arnaud Teyssier (red.), 2022. *Demain la Ve République?* Paris: Perrin.
- Jackson, Julian, 2018. *A Certain Idea of France: The Life of Charles de Gaulle*. London: Allen Lane.
- Lacouture, Jean, 1993. *De Gaulle: The Ruler 1945-1970*. New York: Norton.
- Mousseau, Jacques, 2010. *Chaban-Delmas*. Paris: Perrin.
- Roussel, Éric, 2004. *Georges Pompidou 1911-1974*. Paris Perrin Tempus.
- Roussellier, Nicolas, 2015. *La Force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIX-XXI siècles*. Paris: Gallimard.
- Samuel, Patrick, 2022. *Michel Debré – L'architecte du Général*. Paris: Perrin.



# Kinesisk biopolitik och det globala befolkningsdramat

Börje Ljunggren

## Chinese biopolitics and the global population drama

In the spring of 2023, the world press was filled with articles about China's declining population. In 2022 it would decrease for the first time since the years 1958-61, when Mao's Great Leap Forward cost the country in the order of 45 million lives.

It was certainly dramatic that the Chinese population started to decline, and that India's population was now larger than China's – in April 2023 both countries had a population of just over 1.4 billion, in China's case declining, in India's, with its young population, on the way up. However, China's demographic decline should not really have been big news, since it has been obvious for a couple of decades that this would happen, as a direct result of China's extreme one-child policy.

China is probably the country in the world facing the biggest demographic challenges, with dramatic consequences in terms of both labor supply and aging, and society in general. However, China's demographic challenge is not unique. Until 2050, according to UN forecasts, the size of the population is expected to decrease in 61 countries. No less than two-thirds of humanity lives today in countries where the fertility rate is below 2.1 children per woman, the level that is the prerequisite for a long-term stable population. In 2000, the figure was 2.7.

The world is rapidly moving towards aging societies. The patter of children's feet is drowned out by the clatter of sticks (*The Economist* 2023). "In China's case, this development is already a fact that no party decree rules over. In Shanghai, China's "most modern" city, a "one-child culture" prevails today. China's women, an increasingly important part of the country's workforce, have gone on "birth strike".

Xi Jinping's dream of China's rebirth looks injured, and drastic measures can be expected to reverse the fertility curve. However, no biopolitical solution is in sight, and the country is becoming increasingly demographically imbalanced. What ultimately matters in the prevailing anthropocene era is that reforms are sustainable.

Börje Ljunggren är Ph.D., f.d. ambassadör i Kina, senior medarbetare vid Utrikespolitiska institutet och associerad vid Harvard University Asia Center.  
E-post: [ljunggren.borje@gmail.com](mailto:ljunggren.borje@gmail.com)

## Det globala befolkningsdramat

Våren 2023 var världspresen fylld av artiklar om Kinas sjunkande folkmängd, om att den under 2022 minskade för första gången sedan åren 1958–61, då Maos Stora språng kostade landet i storleksordningen 45 miljoner liv (Dikötter 2010).

I början av 2023 uppgav de kinesiska myndigheter officiellt att antalet födda under 2022 uppgick till 9,56, medan antalet döda uppgick till 10,4 miljoner (Stevensson & Wang 2023). *Asia Times* hade rubriken ”Kinas demografiska tidsbomb har börjar ticka”. En konsekvens var att Indien gick om Kina som världens folkrikaste nation.

Det var förvisso dramatiskt att den kinesiska folkmängden börjat minska, och att Indiens folkmängd nu var större än Kinas – i april 2023 hade båda länderna en folkmängd på drygt 1,4 miljarder, i Kinas fall på väg ner, i Indiens, med dess unga befolkning, på väg upp. Kinas demografiska nedgång borde dock egentligen inte ha varit någon stor nyhet, då det sedan ett par decennier tillbaka varit uppenbart att så skulle ske, som en direkt följd av Kinas extrema ettbarnspolitik. Det var dömt att inträffa och 2022 – eller ännu tidigare – blev året då det skedde.

Någon verkligt signifikant händelse skulle själva ”omkörningen” inte ha varit om det bara handlade om att Indiens befolkning blivit marginellt större. Det verkligt dramatiska bestod i att Kinas befolkning förväntades minska till klart under en miljard – kanske ända ned till 800 miljoner – medan Indiens folkmängd skulle öka till 1700 miljoner, innan den stabiliserades och började minska. År 2100 skulle Indiens befolkning enligt FN:s World Population Prospects medianprognos vara dubbelt så stor som Kinas (United Nations 2022).

Kina är sannolikt det land i världen som står inför de största demografiska utmaningarna, med dramatiska konsekvenser vad gäller såväl arbetskraftutbud som åldrande, och samhället i stort. Kinas demografiska utmaning är dock inte unik. Enligt FN:s senaste befolkningsprognos, kommer folkmängden i världen att öka från dagens 8 miljarder till, i medianscenariot, 9,7 miljoner 2050 och 10,4 miljarder vid sekelskiftet. En ökning större än världens totala folkmängd – ca 2 miljarder – år 1900. Ett växande antal länder står samtidigt inför en *fertilitetsimplosion*. Fram till 2050 förväntas enligt FN:s prognoser folkmängden i 61 länder, varav många i Europa, minska med åtminstone 1 procent, varav närmare hälften med 10 procent eller mer. Inte mindre än två-tredjedelar av mänskligheten lever i dag i länder där fertilitetstalet ligger under 2,1 barn per kvinna, den nivå som är förutsättningen för en långsiktigt stabil folkmängd. År 2000 var siffran 2,7.

Över hälften av den globala befolkningsökningen fram till 2050 förväntas ske i åtta länder – Kongo (DRC), Egypten, Etiopien, Indien, Nigeria, Pakistan, Filippinerna, och Tanzania. Den stora samlade ökningen sker i Afrika söder om Sahara där kvinnor i genomsnitt fortfarande föder 4,6 barn – och

barnadödligheten förblir hög. Redan 2050 kommer folkmängden att ha fördubblats. Också där sker dock förändringar. År 2050 förväntas den globala fertilitetsnivån enligt FN:s medelprognos att ha fallit till 2,1 (UNFPA 2023).

Japan var det första exemplet på bestående minskning. Landets folkmängd har sjunkit sedan 2010 och beräknas komma att gå från 124 miljoner år 2022 till 75 miljoner 2100, en minskning med en dryg tredjedel. Landet är ett exempel på ”hyperåldrande”, med djupgående förändringar för hela samhället. Kina beskrivs nu i liknande termer. Paul Krugman talar om Kina som ”ett nytt Japan” (Krugman 2023).

De för närvarande allra lägsta födelsetalen i världen gäller Sydkorea. I en artikel i *New York Times* i december 2023 ställs frågan ”Is South Korea disappearing?”. Provisoriska data för 2023 visar på fertilitetstal på 0,7, vilket om de bestod skulle innebära en minskning från nuvarande 51 miljoner invånare till ensiffriga tal. Författaren menar dock att så inte kommer att ske, men att folkmängden skulle kunna falla till 35 miljoner på slutet av 2060-talet, vilken skulle ”försätta Sydkorea i en samhällskris” (Douthat 2023).

Det verkligt dramatiska i det vi nu bevittnar är att problemet inte längre är att det föds för många barn, utan att hela två-tredjedelar av mänskligheten, ”plötsligt”, lever i länder med låga fertilitetstal. Enbarnsfamiljer blir allt vanligare. Och allt detta sker utan drastisk kinesisk biopolitik.

Hela ”befolkningsfrågan” omdefinieras, ännu en gång. En given referenspunkt är Malthus ”befolkningspessimism”. I *An Essay on the Principles of Population* (1798) konstaterade han, utifrån den tidens förutsättningar, att mänskligheten hade en benägenhet att bli fler då livsmedelsproduktionen ökade och att det ledde till att man föll tillbaka till ruta ett. ”Överflöd” innebar därmed befolkningstillväxt snarare och förbättrad levnadsstandard, en ”Malthusiansk fälla”. Jordens folkmängd uppgick vid den tiden – 1800 – till ca en miljard.

Under 1800-talet växte dock också en ”pronatalistisk” uppfattning fram. Under gott ledarskap skulle befolkningen växa. I början av 1900-talet blev födelsekontroll en viktig fråga, pådriven av en framväxande kvinnorörelse, och på 1920-talet skapade preventivmedel nya möjligheter, med Indien år 1950, som det första landet med ett nationellt familjeplaneringsprogram med definierade målsättningar. Hälsovårdens utveckling, med möjligheter att med vaccinationer bekämpa malaria och andra epidemiska sjukdomar, innebar samtidigt dramatiskt lägre dödlighetstal.

Under slutet av 1940-tal inleddes som en följd vad som skulle visa sig vara en neo-Malthusiansk era, med alarmerande varningar för överbefolkning, miljöhot och matbrist. På 1960-talet växte en allt större oro fram för en ”befolkningsexplosion” med Paul Ehrlichs bok *The Populations Bomb – Population Control, or Race to Oblivion* (1968), följd av Paul och Anne Ehrlichs *Population, Resources, Environment: Issues In Human Ecology* (1970). Båda inom ett par år i svensk översättning. ”Med hänsyn till dagens teknik och beteendemönster”

var, konstaterade de, ”jorden redan kraftigt överbefolkad”. Radikala befolkningsbegränsande åtgärder förordades.

Ekonomen och systemteoretikern Kenneth Boulding var en annan viktig röst. Redan i hans bok *The Meaning of the 20th Century – The Great Transition* (1964) lägger han fram ett även för sin tid skrämmande förslag. Som en möjlighet att hantera ”befolkningsfällan” föreslår ett ”marknadsbaserat licenssystem”. Varje flicka skulle då hon närmade sig könsmognad erbjudas ett certifikat – ett ”decichild” som berättigade henne till ett barn om hon sammantaget hade möjlighet att införskaffa tio sådana certifikat. ”Rika och ”philoprogenerativa” kunde köpa licenser från fattiga, nunnor ogifta kvinnor och så vidare.” Gunnar Myrdals *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (1968), med fokus på Sydasiens, passar väl in i denna dystopiska tradition. På ett mer rasbiologiskt plan utvecklades tankar om önskvärda arvsanlag (eugenik). Jordens befolkning uppgick vid denna tid – ca 1970 – till mindre än 4 miljarder.

Mer optimistiska röster vad gällde särskilt marknadens och teknologins betydelse växte fram. Den gröna revolutionen, baserad på växtförädling och nya odlingsmetoder, var en viktig anledning till den större utvecklingsoptimism som växte fram under 1970-talet (en av de absoluta förgrundsgestalterna, den indiske agronomen och ekonomen M. S. Swaminathan gick i september innevarande år bort vid 98 års ålder). Nackdelarna har senare blivit uppenbara, men åtskilliga hundratals miljoner överlevde tack vare denna ”revolution”. En rad faktorer samverkade till minskat barnadödlighet och ökad förväntad livslängd. En viktig dimension var den fokusering på kvinnors hälsa som kom att prägla FN:s befolkningskonferens år 1994 – The International Conference on Population and Development – i Kairo.

I dag är jordens befolkning mer än dubbelt så stor – drygt 8 miljarder – som 1970. Trots denna ökning visar FN:s *Human development index*, ett sammanfattande mått på mänsklig utveckling – i koncentrat, förväntad livslängd, läskunnighet och levnadsstandard – lanserat år 1990 med ekonomipristagaren Amartya Sen som en av huvudarkitekterna, på betydande förbättringar. Under tre decennier, 1990–2020, steg det samlade globala indexet (0–1) från 0,60 till 0,74, för att sedan under pandemiåren, falla tillbaka till 0,72, en tillbakagång med fem år i förhållande till indexets förväntade utveckling. En markant utveckling har sålunda skett sedan 1990, illustrerad av att den förväntade livslängden i dag (73 år) är sju år högre än 1990. Spännvidden (50–84 år) förblir mycket stor (WHO 2023).

Samtidigt som världen är på väg mot en folkmängd år 2100 som är fem gånger större än den år 1900 talas det om en ”population collapse”, inte för att det bevisligen skulle vara omöjligt att föda en befolkning på över tio miljarder eller därför att klimatet faktiskt föröds, utan därför att det moderna samhället med dess sammantagna upplevda förutsättningar gör att allt fler unga familjer vill ha mindre än två barn.

Världen går mot åldrande samhällen. Smattret av barnfötter dränks, konstaterar *The Economist* i ett nummer med focus på "the baby-bust economy", av slamret från käppar (*The Economist* 2023). "Lösningen" är, som UNFPA understryker, inte nya tvingande befolkningsåtgärder utan en politik som främjar kvinnors valfrihet. Vi har, konstaterar Mikko Myrskylä, chef för Max Planck-institutet för demografisk forskning, nått ett tillstånd "där att ha barn i växande grad är ett val som människor själva gör, i stället för på något sätt påtvingat av sociala strukturer" (Leatherby 2023).

I Kinas fall är denna utveckling redan ett faktum som inga partidekret rår på. I Shanghai, Kinas "modernaste" stad, råder idag en "ettbarnskultur". Kinas kvinnor, en allt viktigare del av landets arbetskraft, har gått i "födelsestrejk" (Yang 2023). Landets folkmängd förväntas enligt FN:s medelprognos sjunka från dagens drygt 15 procent av världens befolkning till mindre än 10 procent år 2100.

## Kinas inverterade befolkningspyramid – och demografiska återvändsgränd

Under lång tid har Kina haft fördelen av en ung befolkning – man har åtnjutit vad som i den internationella litteraturen kallas "the demographic dividend". Den eran är definitivt över för Kina, men inte på länge än för Indien med dessa unga befolkning. Enligt Kinas nationella kommitté för åldrandefrågor kommer de som är 60 år eller äldre att år 2053 uppgå till närmare en halv miljard. Åldrandet blir ett präglade nationellt tillstånd. Landet får en inverterad befolkningspyramid. Betecknande är att efterfrågan på vuxenblöjor redan 2025 förväntas överstiga efterfrågan på barnblöjor, med lysande framtidsutsikter för tillverkarna, men knappast för landet (Lewis 2021).

Under närmare 40 år gällde "ettbarnspolitiken". Grunden lades i och med folkrepublikens tillkomst. Mao Zedong etablerade idén om interventioner från partistatens sida för att reglera befolkningsutvecklingen. Valet av livspartner var inte en privat sak. Kina utvecklade vad Harvard-professorn Susan Greenhalgh kallat en "leninistisk biopolitik" (Greenhalgh 2008). Att ha barn var inte längre bara en fråga för familjen utan en del av en nationell befolkningspolitik. Mao hade dock en i princip positiv syn på befolkningstillväxt. En större folkmängd skulle göra nationen starkare och motståndskraftigare mot yttre hot. Mänsklig reproduktion var bara en annan form av produktion.

Födelsestalen förblev, med undantag för åren under det förödande Stora språnget, höga och folkmängden växte som en följd i allt snabbare takt i och med att dödligheten nedbringades. Redan 1965 hade dödlighetstalen halverats som en följd av djupgående strukturella förändringar och stora masskampanjer och program av olika slag, som "de tre renligheterna", vaccinationer och alfabetisering. Detta fick till följd att folkmängden växte med mer än 2 procent

per år, och ett par decennier efter revolutionen, i början av 1970-talet, började folkmängden närma sig 900 miljoner, mer än 300 miljoner fler än vid folkrepubliken tillkomst. Den kinesiska ledningen började betrakta ökningstakten som ett växande problem. Spannmålsbristen fick också Mao att tänka om. År 1971–73 lanserades en kampanj, ”senare, glesare, färre”, för senare äktenskap, längre intervall mellan barnen och färre barn. En nedgång hade redan börjat förmärkas. Nu nedbringades antalet födslar till under tre. Kina var på god väg mot en hållbar nivå!

Deng Xiaoping, som två år efter Maos död övertog rodret, ville emellertid, som en del av sin moderniseringspolitik, gå betydligt längre än den i sig radikala politik som fördes. Under åren 1979–1981 lanserades ”ettbarnspolitiken”, det kanske mest drastiska nationella befolkningsprogram som världen någonsin skådat. Den inslagna vägen, att fortsatt successivt sänka födelsetalen, övergavs. Deng ville radikalt minska befolkningstillväxten och satsa kraftfullt på att förbättra befolkningskvaliteten – hans tänkande var ”bionationalistiskt”.

I januari 1981 lanserades order Nr 1 där det sades att kadrer skulle använda legala, administrativa och ekonomiska medel för att förmå familjer att bara ha ett barn. Ettbarnspolitiken var, förklarade Deng i en rad tal, en förutsättning för att Kina skulle kunna ”komma i kapp” omvärlden. Politiken utvecklades till vad Susan Greenhalgh, betecknat som ”totalistisk demografisk ingenjörskonst” (Greenhalgh 2008). Det fanns ingen tid att förlora. I sin roman *Yngel*, utgiven på svenska 2015, skildrar Nobelpristagaren Mo Yan, i en djupt samhällskritisk satir, effekterna på samhället, och särskilt för kvinnorna. En rättrogen barnmorska utför till fulländning sin tragiska plikt.

Politiken ledde till en mycket utbredd förekomst av tvångsaborter och tvångssteriliseringar och extrema flertal i födelsetalen för pojkar. Flickor har ”saknats” genom hela Kinas historia. Ettbarnspolitiken förstärkte effekterna av djupt rotade kulturella preferenser. Proportionerna blev sedan ettbarnspolitiken lanserades alltmer onormala. Utvecklingen accelererade då det blev möjligt att med ultraljud bestämma ett fosters kön. Denna djupa genusorättvisa är vad Nobelpristagaren Amartya Sen kallat ”*de saknade kvinnorna*”. Enligt Sens uppskattningar saknades 50 miljoner kvinnor i Kina (Sen 1990). Normalt föds 103–106 pojkar på 100 flickor. År 2012 föddes enligt officiella kinesiska siffror 118 pojkar på 100 flickor, och för det andra barnet var denna könskvot så hög som 140:100. Alltjämt beräknas enligt Världsbanken 112 pojkar födas per 100 flickor, med ännu större skillnader, i synnerhet på landsbygden, för det andra barnet (World Bank 2023).

Ettbarnspolitiken ”lyckades” så väl *och drevs under så lång tid* att landet försattes i en ohållbar demografisk situation, en demografisk implosion. Vetenskapliga argument avvisades länge av det självtillräckliga partiet, men 2015 övergavs ettbarnspolitiken för en mer nativitetsfrämjande tvåbarnspolitik,



följdriktigt utan att den tidigare politiken sades ha varit felaktig. Det stod dock snart klart att den sent omsider genomförda tvåbarnspolitiken inte hade avsedda effekter, och att den oundvikliga nedgången skulle komma att sätta in tidigare än väntat. På detta sluttande plan lanserade partiet i maj 2021 en trebarnspolitik, med samma uteblivna demografiska effekt. Kommunistpartiet får nu skörda frukterna – rekyleffekten – av sin biopolitik.

I dag ligger Kinas fertilitetstal enligt landets nya folkräkning på 1,2, lägre än den *faktiska* nivån (1,4) under enbarnspolitiken, och långt under den nivå som krävs för en långsiktigt stabil folkmängd, men inte lägst i världen. Flera länder i Europa ligger på samma låga nivå och positionen som lägst i världen intar Singapore och Sydkorea där det bara föds ett barn (1,1) per kvinna. Under kommande decennier kommer Kinas folkmängd att minska på ett sätt som i *omfattning* saknar motstycke. Vid sekelskiftet kommer Kinas folkmängd enligt FN:s medianalternativ att ha fallit från dagens drygt 1,4 miljarder till något strax under 800 miljoner år 2100. Kombinationen av en låg och sjunkande andel fertila kvinnor, 2022 sjönk antalet med fyra miljoner, och ett fertilitetstal som trots den nya befolkningspolitiken ligger sjunkit till 1,2 barn per kvinna leder obönhörligen till en sjunkande befolkning.

I maj 2021 såg det kinesiska kommunistpartiet sig nödgat att tillgripa censur mot den egna partikontrollerade pressen. China News Network hade publicerat en artikel som sade att varje medlem i partiet, 98 miljoner inalles, "skulle axla ansvaret för landets befolkningspolitik med skyldighet att handla i enlighet med landets trebarnspolitik. Ingen medlem skulle använda sig av någon ursäkt, objektiv eller personlig, för att inte gifta sig eller ha barn, och inte heller för att bara ha ett eller två barn" (*The Guardian* 2021). Påbudet utlöste ett sådant viralt ramaskri att det snart togs bort från nätet. Xi Jinping har sen dess anpassat budskapet och utlovat "en nationell politik för att få upp födelsetalen" (Stevenson 2023). I november 2023 genomfördes en omfattande nationell undersökning i syfte att förbättra förutsättningarna för den nationella befolkningspolitiken (*The Guardian* 2023).

Omfattande sociala reformer vad gäller inte minst barnomsorg, föräldraledighet och kvinnans ställning i samhället skulle krävas för att den nya befolkningspolitiken skulle *börja* få effekt. Pensionsåldern skulle behöva höjas från dagens låga nivåer – 60 år för män och 55 för kvinnor – och det skulle i sin tur kräva att landets underfinansierade och fragmenterade pensionssystem ersattes av ett finansiellt hållbart nationellt pensionssystem. En radikalt förändrad invandringspolitik, fjärran från dagens "kinesiska mur", utgör ännu en förutsättning. Långsiktigt skulle en välfärdspolitik av ett slag som i dag ter sig avlägsen i annat än landets rikaste regioner krävas (Nationellt Kunskapscentrum om Kina 2023).

Jag påminner mig ett besök i Stockholm år 2002 av en av medlemmarna av kommunistpartiets politbyrå. Det primära syftet med hans besök var att

studera svensk arbetsmarknads- och jämställdhetspolitisk. Hans togs emot av dåvarande vice statsministern Margareta Winberg. Winberg förklarade att det egentligen kokade ner till ett antal avgörande reformer: särbeskattning, barnomsorg, utbildning, äldreomsorg, och pensionssystem. Inte konstigare än så, förklarade hon, men lång väg kvar för Kina. Under Xi har kvinnans ställning i flera hänseenden snarast försämrats. Kvinnor som satsar för mycket och för länge på utbildning och egen karriär riskerar i Xis Kina att bli ”överblivna kvinnor”.

Den teknologiska utvecklingen med robotar och artificiell intelligens (AI), där Kina storsatsar, kommer att minska effekterna av den snabbt sjunkande tillgången på arbetskraft. Men, faktum kvarstår, Kina står inför en på många sätt unik – i stora stycken självförvållad – demografisk utmaning, med globala konsekvenser.

Med biopolitiska metoder kunde man framtvunga lägre födelsetal, men att förmå dagens unga, urbana kineser att under pressade levnadsbetingelser skaffa tre barn klarar ingen biopolitik. Det ter sig, också ur internationellt perspektiv, som ett ouppnåeligt mål.

Kinas utveckling under de senaste decennierna handlar förvisso inte bara om några exceptionella decennier av tvåsiffriga tillväxttal. Klyftorna, och i synnerhet förmögenhetsklyftorna, har vuxit dramatiskt, men mer än 850 miljoner har enligt Världsbanken lyfts upp ovanför fattigdomsstrecket, och 2020 annonserade Kina att den djupa fattigdomen var utplånad. Branko Milanovic, en av världens ledande auktoriteter på global inkomstfördelning, har beskrivit Kina som en ”sumobrottare” som genom sitt fattigdomslyft dramatiskt minskade den globala fattigdomen, och möjliggjorde förverkligandet av FN:s millenniemål att halvera fattigdomen i världen (Milanovic 2016).

Men fattigdomen och otryggheten förblir utbredd, och inkomstklyftorna är stora. Gini-koefficienten för inkomster, måttet på ett lands inkomstspridning, har under de senaste åren sjunkit något, men förblir hög (0,38) och förmögenhetsklyftorna – symboliserade av oligarkerna – är lika extrema som i västvärlden. De utsatta migrantarbetarna, fångna i det strängt kontrollerande *hukousystemet*, ofta skilda från sina familjer utan rättigheter i Kinas storstäder, uppgår enligt *China Labour Bulletin* (2022) fortfarande till närmare 300 miljoner. Medelklassen har samtidigt fortsatt att växa, till dagens 400 miljoner, men partistatens fördjupning har medelklassen inte kommit att spela den pådrivande roll som många bedömare förväntat sig. Civilsamhället har förkrympt. Förväntningarna på större öppenhet har uppdämts. Det alltmer urbana samhället väljer i sin materiella strävan en livsstil byggd på få barn. Särskilt i stora städer som Shanghai har, som konstaterats ovan, en *ettbarnskultur* vuxit fram, präglad av ettbarnspolitiken och det moderna stadslivets villkor vad gäller livsstil, ekonomi, bostad och barnomsorg och jämställdhet. Unga par väljer

”dubbel inkomst, inga barn”. Få andra länder har, konstaterar UNFPA, lyckats vända en så negativ nedgång i barnafödandet (UNFPA 2023).

Givna teman vid den tjugonde partikongressen i oktober 2022 var Kinas fortsatta framgångar under partiets ofelbara ledning, framgångar som västvärlden anses vilja förneka Kina. Likaså givet var konstaterandet att landet står inför utmaningar utan motstycke, utmaningar som ställer krav på partiets fasta ledarskap. Ett tema med särskilt bäring på partistaten var satsningen på ”folkets välbefinnande” (common prosperity), sysselsättning, hälsa och skola, ett för Xi Jinpings auktoritära ordning naturligt tema. Den växande betoningen av statens – och partiets – roll, innebär samtidigt växande hot mot de krafter som gjort Kina till ett långt mer ekonomiskt framgångsrikt och innovativt land än vad konventionell visdom kunnat föreställa sig. Den fördjupade leninistiska ordningen leder till en konformism som förkväver oundgänglig social kreativitet.

En demografisk nedgång av den omfattning som i dag förutspås skulle oundvikligen få geopolitiska konsekvenser såväl globalt som regionalt, med oundvikliga frågor vad gäller den samtidiga fördubblingen av Indiens befolkning. Konsekvenserna vad gäller de sino-indiska relationerna har nyligen väckts av bland andra Graham Allison, som dock starkt betonar Indiens många begränsningar (Allison 2023). Xi Jinpings dröm om Kinas pånyttfödelse ter sig skadeskjuten och drastiska åtgärder kan förväntas för att vända fertilitetskurvan. Någon biopolitisk utväg gives dock inte.

Planetens gränser är redan överskridna. Ur denna existentiella kris ska förhoppningsvis en ”ekologisk restoration” ske, i den antropocena tidsåldern (Rockström 2022). Kina är en central del av det dramat. I dag svarar landet för närmare en tredjedel av de globala koldioxidutsläppen.

## Bibliografi

- Allison, Graham, 2023. “Will India Surpass China to Become the Next Superpower?”, *Foreign Policy*, June 24, 2023.
- Boulding, Kenneth E., 1964. *The Meaning of the 20th Century – The Great Transition*. Harper.
- Davidson, Helen, 2021. “China: editorial says Communist party members must have three children”, *The Guardian*, December 10, 2021.
- Dikötter, 2010. *Mao's Great Famine: The History of China's Most Devastating Catastrophe*. Bloomsbury.
- Douthat, Ross, 2023. “Is South Korea Disappearing?”, *The New York Times*, December 2.
- Ehrlich, Paul R., 1968. *The Population Bomb – Population Control, or Race to Oblivion*. Sierra Club/Ballentine books.
- Ehrlich, Paul R. & Ehrlich, Anne H., 1970. *Population, Resources, Environment: Issues In Human Ecology*. Freeman.

- Greenhalgh, Susan, 2008. *Just One Child: Science and Policy in Deng's China*. University of California Press.
- Kazmin, Amy & Giles, Chris, 2023. "Italian birth rate hits lowest level since 1861 as cash incentives fail to deliver", *Financial Times*, April 8, 2023.
- Krugman, Paul, 2023. "The Problem(s) With China's Population Drop", *The New York Times*.
- Lewis, Leo & White, Edward, 2021. "Nappy manufacturers shift focus in China from infants to elderly", *Financial Times*, November 29, 2021.
- Ljunggren, Börje, 2017. *Xi, makten och utmaningarna*. Hjalmarsson & Högberg.
- Leatherby, Lauren, 2023. "How a Vast Demographic Shift Will Reshape the World", *The New York Times*, July 16, 2023.
- Milanovic, Branko, 2016. *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard University Press.
- Myrdal, Gunnar, 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Pantheon.
- Nationellt Kunskapscentrum om Kina (NKK), 2023. *Kinas demografiska utveckling och dess betydelse för framtiden*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet.
- Rockström, Johan et al., 2023. "Safe and just Earth system boundaries", *Nature*.
- Sen, Amartya, 1990. "More Than 100 million Women Are Missing", *The New York Review of Books*, December 1990.
- Stevenson, Alexandra & Wang, Zishu, 2023. "China's Population Falls, Heralding a Demographic Crisis", *The New York Times*, January 16, 2023.
- The Economist*, 2023. "The baby-bust economy – Global fertility has collapsed, with profound economic consequences", June 3rd to 9th, 2023.
- The Guardian*, 2023. "China to hold nationwide survey on population changes as birthrate plummets", October 10, 2023.
- United Nations, 2022. *World Population Prospects 2022*.
- United Nations Development Program, 2023. *Human Development Report 2023*. United Nations.
- UNFPA, 2023. "8 billion Lives, Infinite Possibilities – the case for rights and choices", *State of World Population 2023*.
- World Bank, 2023. *ATLAS of Sustainable Development Goals 2023*.
- WHO, 2023. *The Global Health Laboratory*.
- Yang, Yuan, 2023. "China's women make a strong case with a birth strike", *Financial Times*, January 21/22, 2023.

Essä



# Populism i antikens Rom

## *Moderna teorier och äldre politik*

Johan Vekselius

### **Populism in ancient Rome – modern theories, politics, and Roman antiquity**

This essay applies theoretical approaches concurrent in political science and sociology to ancient Roman politics. Thus, it assesses two hypotheses. Firstly, that modern theories can further our understanding of Roman politics. Secondly, that the endeavour helps us appreciate populism as a contemporary concept and phenomenon. Theoretical schools current in scholarship are discussed; populism as discourse, ideology, discursive frame, strategy, and performance, before conceptualising a combination of the performative and discursive frame perspectives as a working framework. In the essay's second half, Roman political history is discussed through the lens of populism theory. It is shown that popular representation was a constant factor during the Republic, a vector, in a political system where expansion brought with it demands for representation that could be politicized with populist politics, rhetoric, and performances. The Empire inherited this popular vector that the emperor needed to respect as long as the Empire was centred on the city of Rome. The essay suggests the potential of populist theories when applied without normative prejudices.

## **Populism i antikens Rom?**

”Populism i antikens Rom” kan låta såväl passande som anakronistiskt. Populism kan föra tankarna till latinets *populus* och den romerska republikens popularer (och optimater, se diskussion nedan). Samtidigt är populism ett begrepp som är påtagligt samtida och som har kommit att karaktärisera politik och samhällsdebatt i ett drygt decennium. Definitionen av begreppet är dock omdiskuterad och konsensus saknas om *vad* populism egentligen är. Problemet kring definition är relaterat till diskussioner om *vem* som är populist. Oklarheten är också normativ: för västeuropeiska liberaler är populism något

Johan Vekselius är fil. dr i antikens kultur och samhällsliv med anknytning till Svenska Institutet i Rom.  
E-post: johan.vekselius@gmail.com

negativt som hotar den liberala demokratin; i Syd- och Nordamerika kan populism förstås som en progressiv kraft för social, ekonomisk och politisk rättvisa, samtidigt som vänsterintellektuella i Europa kan betrakta populism som en postmaterialistisk mobiliseringsgrund.

Efter denna inledning görs en kort exposé över historiska populismer från sent 1800-tal till nutid. Därefter introduceras teoretiska perspektiv på populism, vilka sedan sammanförs i en operationalisering. Detta teoripaket tillämpas i essäns andra del på antikens Rom, från kungatid, över republiken till kejsartid. Syftet är dels att undersöka populismens genus, dels dess fruktbarhet. Detta görs genom att pröva om det hjälper oss att förstå och förklara aspekter av antikens Rom.

Ett problem som måste omnämnas är att begreppsapparaten som används för att förstå populism är influerad av antiken – begrepp som demokrati, republik, *demos*, *populus*, plebejer, demagog, är alla hämtade från antiken. Vidare har senare aktörer, från antiken ända till våra dagar, tagit intryck av antikens Rom; bröderna Gracchus, Caesar och kejsare har utgjort exempel och modeller. Antika författare skrev medvetet i syfte att bidra med lärande exempel för eftervärlden, varför antik litteratur och historia alltid har varit bra att tänka med. Antiken är således inte neutral i relation till moderna teoretiska koncept. Perioden behöver följaktligen förstås på basis av empiriska källor och inte med utgångspunkt i teoretiska antaganden vilka riskerar att leda till cirkelresonemang.

## Historiska populismer

Populism uppstår som begrepp under 1800-talets sista decennium i sydvästra USA och *The People's Party*, också kallat *Populist Party* eller *The Populists* (Hicks 1933; Hofstadter 1955; Kazin 1995; Jäger 2021). Partiet appellerade till jordbrukare, småföretagare och en reforminriktad medelklass och var emot storföretagen och finanserna. Därefter har tämligen olikartade politiker kategoriserats som populister i USA: George Wallace, guvernör i Alabama, presidentkandidaterna Pat Buchanan, Ross Perot och Sarah Palin, samt den libertarianska *Tea Party*-rörelsen, och nu senast Donald Trump. På den liberal-progressiva sidan återfinns Huey Long, guvernör och senator för Louisiana under 1930-talet, rörelsen *Occupy Wall Street* och Bernie Sanders. Sydamerika förknippas starkt med populism (de la Torre 2010, 2017) – från Juan Perón i Argentina över Alberto Fujimori i Peru till bolivariansk populism och Hugo Chávez i Venezuela till Jair Bolsonaro i Brasilien har brokig populism i olika former kommit att karaktärisera politik i Sydamerika under efterkrigstiden.

I den gamla världen kan narodnikerna (av *narod*, "folk"), aktiva i Ryssland under andra halvan av 1800-talet, betraktas som de första populisterna. De utgjorde en urban rörelse som romantiserade den ryska landsbygden. Lite



senare är George Boulanger som under 1890-talet utmanade den tredje franska republikens eliter genom att mobilisera militära och urbana grupper (Irvine 1989). På den franska populistiska högerkanten kan nämnas Pierre Poujade, aktiv under 50-talet och stödd av småföretagare och arbetare, och senare, Jean-Marie Le Pen och *Front National*, efterträdd av dottern Marine som döpte om partiet till *Rassemblement National*. Som populistisk vänster kan räknas Jean-Luc Mélenchon och *France Insoumise*. Efter murens fall, finanskrisen och migrationskrisen, växte populistiska partier upp runtom i Europa. I Grekland och Spanien vann populistiska vänsterpartier, *Syriza* respektive *Podemos* framgångar – båda inspirerade av vänsterpopulistisk teoribildning i Laclaus anda (se nedan). *Der Linke* i Tyskland kategoriseras ibland som vänsterpopulistiskt. I Västeuropa har populistiska partier vunnit framgångar genom att kombinera migrations- och anti-etablissemangskritik. Viktor Orbán i Ungern och Jarosław Kaczyński i Polen leder partier som är populistiskt illiberala medan antikorrupsionspartier har gjort sig gällande i Slovakien och i Rumänien.

Bedömare skulle inte vara överens om de listade exemplen, vilka ger för handen att vitt skilda politiska aktörer kategoriseras som populistiska. Noterbart är att populism förefaller att bli relevant vid socioekonomiska skiften och kriser som aktualiserar förväntningar på bättre representation av befolkningsgrupper och deras krav: vid urbanisering och industrialisering, under mellankrigstidens kriser, vid efterkrigstidens modernisering, efter kommunismens fall, på grund av upplevt demokratiunderskott i EU, samt i samband med finans- och migrationskriserna.

## Forskningshistorik

Det akademiska intresset för populism koncentrerades länge till *The Peoples Party* i USA. Historikern Richard Hofstadter i *The age of reform* analyserade företeelsen och satte tidigt den i samband med senare amerikanska populister (1955, se också 1963 och 1965). Den första stora internationella konferensen om populism arrangerades år 1967 och publicerades med titeln *Populism: its meaning and national characteristics* (Ionescu & Gellner 1969). En annan milstolpe är Margaret Canovans *Populism* (1981) som presenterar sju olika sorters populism. Det akademiska intresset för populism ökade stadigt fram till millennieskiftet för att accelerera kraftigt under 2010-talet. Forskare har noterat partikulariteten och regionaliteten inom forskningen och brottas aktivt med definitioner, teorier och söker metodologiska angreppssätt för att underlätta komparativa studier och generaliseringar. I det följande diskuteras de intressantaste forskningsperspektiven.

### POPULISM SOM DISKURS

Ernesto Laclau (främst 1977; se även 2005) har med Chantal Mouffe (Laclau & Mouffe 1985) förstått populism utifrån ett postmarxistiskt perspektiv som en diskurs i vilken populisterna angriper "maktblocket", det vill säga eliten eller etablissemangen, i folkets namn. Folket är diskursens nod, men finns inte som ett empiriskt fenomen utan är en diskursiv, formell och konstituerad företeelse. Populisten konstituerar folket genom att artikulera och samordna olika gruppers otillfredsställda krav och förväntningar. Sålunda skapas "en kedja av likhet" mellan gruppernas krav, vilket tillsammans blir folket i diskursen. Folket är en *empty signifier*, en företeelse som pekar på många betydelser, men vars innehåll är obeständigt och kan fyllas med innehåll beroende på sammanhang. Populisten, också en *empty signifier*, blir ett "tomt kärl" som fylls med förväntningar och krav som kommer till uttryck i en antagonistisk relation till eliten. Modellen bygger i sin rena form inte på politiskt eller ideologiskt innehåll utan på formell och strukturell logik.

### POPULISM SOM DISKURSIV RAM

Paris Aslanidis (2016, 2018) har byggt ut Laclaus diskursiva synsätt på populism med Erwin Goffmans (1974) koncept ramanalys (*frame analysis*). Ramar fungerar som scheman som kognitivt ordnar vår förståelse av världen, gör den begriplig och meningsfull. I politiska sammanhang diagnosticerar ramar problem, implicerar lösningar och mobiliserar. Ramanalys lämpar sig väl för populism i det att populisterna mobiliserar genom att använda schematiska kategorier, enkla orsakssamband och en manikeistisk världsåskådning som indikerar problem och lösningar. För populisterna ger ramen den formella strukturen att det goda folket har förrått av eliten och att en folklig politisk mobilisering är lösningen på det upplevda problemet. Att politiker använder ramar är okontroversiellt och sammantaget framstår den populistiska ramen som en ram bland andra ramar, såsom socialistiska, liberala eller konservativa, och inte som ett särfall.

### POPULISM SOM IDEOLOGI

I Västeuropa är den dominerande förståelsen av populism ideologisk eller idémässig (Mudde 2004; Müller 2016; Mudde & Kaltwasser 2017). Förhållningssättet förknippas med Cas Mudde som anser att populism "är en ideologi som menar att samhället är uppdelat i två homogena och antagonistiska grupper, "det rena folket" mot "den korrupta eliten" (Mudde 2004: 543). Den ideologiske populisterna anser att folket är suveränt, odelat och homogent, samt att dess generella vilja (*volonté générale*) skall genomföras. Motsättningen är moralisk då eliten har förrått folket. I praktiken är emellertid sociala, ekonomiska, kulturella och etniska identiteter grundläggande för konstruktionen av folk och elit. Populism består enligt synsättet åtminstone av två underordnade

koncept: folkcentrism och antielitism (Rooduijn et al. 2014). Som ideologi betraktat är populismen ”tunn”, såsom Freedden (2003, jämför 2017) förstår ideologier. Detta då populism inte har några ideologiskt betingade positioner inom politik- och policyområden utöver konfliktdimensionen mellan folk och elit. Populism skulle därför vara en ideologi som kopplas på andra ideologer som socialism, nationalism, konservatism eller liberalism.

### POPULISM SOM STRATEGI

Baserat på sydamerikansk politik betraktar Kurt Weyland (2001, 2017; se också Roberts 1995, 2006) populism som en organisatorisk strategi, i praktiken en typ av ledarskap: ”som en politisk strategi med vilken en personalistisk ledare söker eller utövar makt baserat på direkt, oförmedlat institutionaliserat stöd från ett stort antal, huvudsakligen oorganiserade, följare” (Weyland 2001: 14).<sup>1</sup> Handlingar är avgörande, inte ord och tankar, samtidigt som relationen mellan ledare och följare (folk) anses central. Enligt detta perspektiv är det *en* ledare, ofta med karisma, som agerar fritt utan att begränsas meningsfullt av institutioner, såsom partier, militären, offentliga organ eller korporativistiska institutioner. Vidare förstås populism som icke-ideologisk och opportunistisk, då populisterna inte avstår inflytande på grund av ideologisk renlärighet, något som skiljer populisterna ifrån nationalisterna, fascisterna och nazisterna.

### POPULISM SOM UPPTÄDANDE

Pierre Ostiguy (2009, 2017, se också Moffit 2016; Ostiguy et al. 2021) tar fasta på att populism behöver iscensättas och praktiseras, och definierar populism som en typ av uppträdande eller politisk stil. Enligt Ostiguy anlägger populisterna en ”låg” stil som blir en direkt och medveten kontrast till elitens ”höga” uppträdanden. Ostiguy diskuterar tankegångarna i termer av Pierre Bourdieu (1977, 1984) och *habitus*, samt Norbert Elias (2012) om hur självkontroll med tiden blir ett normativt uttryck för status i ”civilisationsprocessen”.

Uppträdanden kan vara höga och låga i två dimensioner: sociokulturellt och politisk-kulturellt. En aktör kan vara hög i en dimension och låg i den andra. I den sociokulturella dimensionen handlar det om grad av självkontroll, förfining, manér och elegans – hur man talar, går, äter, betar sig och klär sig – kort sagt hur man för sig. Eliten är förfinad, korrekt, kosmopolitisk och internationellt gångbar. Mot detta höga beteende uppträder populisterna lågt med ett nativistiskt, direkt, personligt, ohysat, och obildat uppträdande – tillspetsat uttryckt folkligt. Den politisk-kulturella dimensionen handlar om korrekthet, formalitet, och institutionaliserat agerande gällande normer, processer och institutioner inom en politisk kultur. Följsamhet till politisk-kulturella normer och regler representerar således en hög stil – vi tänker igen på internationellt

1 Alla översättningar är författarens egna.

aktiva politiker. Populisten betar sig lågt i det att han lägger fram provocerande och uppseendeväckande förslag som bryter mot accepterade normer, praktiker och procedurer. Populistens medvetet låga agerande är därmed folkligt – populistiskt – inte bara i den meningen att det är icke-elitistiskt, det är också ett uttryckt som anspelar på, representerar, iscensätter och förkroppsligar folklighet och folket.

## **Antaganden och operationalisering**

Operationaliseringen består i huvudsak av en kombination av populism som diskursiv ram och populism som uttrycks i uppträdanden. Den primära konfliktdimensionen, ramen, för populism förstås som en politiserad antagonism mellan folk och elit som stödjer sig på uppfattningar om folkets suveränitet. Aktörer behöver höja sig över enskilda gruppers intressen och identiteter för att vi skall kunna tala om ett folk och därmed om populism. I politiska sammanhang innebär detta att olika gruppers krav kanaliseras mot något, låt vara om det är en person, parti eller någon annan rörelse som representerar dessa mot makteliten. Det performativa perspektivet förklarar hur folket, populisterna och dess motpol, eliten, artikuleras och konstitueras i praktiken med sociokulturellt och politisk-kulturellt låga respektive höga uppträdanden.

I vilken utsträckning föreställningar om ett folk finns och den relativa agensen hos ledare och följare kan antas variera. Här handlar det dels om krav och förväntningar finns (mer eller mindre uttalade) innan populisterna artikulerar och länkar dem, dels om förekomsten och betydelsen av kopplingar, dels vertikala (mellan ledare och följare), dels horisontella (mellan följare sinsemellan). Ju starkare den vertikala komponenten, desto mer sannolikt att det folkliga projektet beror på ledaren (samtidigt som auktoritärt styre ligger närmare till hands).

Vidare antas att populism kan förekomma i olikartade politiska system givet en viss storlek och samhälllig komplexitet så att det finns grupper vars otillfredsställda krav gentemot ett maktblock möjliggör konstruktionen av ett politiskt förfördelat folk. Detta i kontrast till forskare som är intresserade av modern populism och anser att företeelsen måste förstås utifrån dess historiska sammanhang, den liberala och parlamentariska demokratins utveckling efter andra världskriget och segern över nazismen och fascismen (Finchelstein 2019; Urbinati 2019). Härvid ligger inte nödvändigtvis en motsättning. Man kan hävda att modern populism måste förstås utifrån sina egna förutsättningar och samtidigt använda teoretiska insikter från det forskningsfältet för att bättre förstå den antika världen.

## Populism i antikens Rom

### UTGÅNGSPUNKTER

Antikens Rom utsträcker sig som politisk företeelse över mer än ett årtusende, från 700-talet f.Kr till 476 e.Kr i väst och till 1453 e.Kr i öst då Konstantinopel faller för de osmanska turkarna. Att vara heltäckande här är ogörligt, så ambitionen är att förmedla en yttre historisk och politisk ram och att göra några tematiska nedslag i illustrativa episoder och teman. Framställningen är därmed inledningsvis kronologisk och beskriver med hjälp av den teoretiska apparaten utvecklingen under kungatid och de republikanska perioderna. Därefter görs några tematiska fördjupningar i olika aspekter med ett fokus på senrepubliken. Framställningen blir sedan ånyo kronologisk då Caesar diskuteras innan en analys om populism under kejsartiden avslutar den här delen av essän.

För att underlätta framställningen görs några generella anmärkningar om Roms politiska system, framför allt såsom det fungerande under republiken, karaktärsdrag som i viss utsträckning ärvdes från kungatiden och levde vidare under kejsartiden. En för våra syften relevant egenskap var att det romerska folkets vilja uttrycktes direkt i församlingar. Medborgare röstade indelade i grupper där majoriteten av gruppen avgjorde gruppens röst. För beslut och val summerades antalet grupper i församlingen. Rom hade därmed drag av att vara en direktdemokrati. Till detta drag kan läggas att folket, *populus*, ägde formell suveränitet under republiken. Endast folkförsamlingar stiftade lagar och valde statens viktigaste ämbetsmän. Mot detta stod senatens auktoritet och ämbetsmän, vilka var de som sammankallade och talade inför församlingar, samt kunde tillåta talare vid *contiones*, torgmöten, en viktig kommunikativ kontext (Pina Polo 1996). Alla ämbetsmän hämtades från eliten, även folktribunerna. Vidare organiserades röstningsenheterna så att eliter gynnades, oavsett om de delades in på basis av förmögenhetsklass i *centuria curiata*, eller geografiskt i *concilium plebis* och *comitia tributa*. Enkelt uttryckt fördelades färre rika in i fler röstningsenheter oavsett organisationsprincip. Även om Fergus Millar (1998) på formell basis kategoriserade den romerska republiken som demokrati och inledde en ovanligt livlig debatt så anser majoriteten av forskare att det är att gå för långt (Hölkeskamp 2010, 2017; Mouritsen 2017).

### KUNGATIDEN

Roms kungatid sträcker sig traditionellt från stadens mytologiska grundande år 753 f.Kr till 509 f.Kr och införandet av republiken. Bland våra viktigaste källor för det tidiga Rom återfinns Titus Livius, Dionysios från Halikarnassos och Plutarchos – aktiva ibland mer än ett halvt årtusende efter den period de skildrar. Vid sidan av den litterära traditionen finns svårtytt arkeologiskt material. Kungatiden, liksom den tidiga republiken, är ett omtvistat forskningsfält med oförenliga tolkningar om vad som är historiskt, exempelvis

om kungarna skall förstås som historiska eller om vi ska lita på beskrivningar av specifika episoder (jämför Carandini 2011; Wiseman 2008). För kungatiden och den tidiga republiken följs här vedertagna standardtexter, om något hålls tolkningen mindre långtgående än Cornell (1995) och Forsythe (2005).

Numera anser forskningen att den romerska staten länge var svagt institutionaliserad (Terrenato 2019). I stället var klaner (*gentes*), familjer och deras nätverk en viktig aktörsnivå på den italiska halvön. Dessa kunde flytta sig mellan städer och ha anförvanter utspridda i olika samhällen. Det är först framemot 400-talet f.Kr som staten och dess institutioner etablerar företräde så att klanerna och deras militära medel underordnas statsapparaten. Illustrerande exempel är den sabinska klanen *gens Claudia* som migrerade till Rom sent 500-tal f.Kr och blev en del av den statsbärande aristokratin för att senare utgöra den ena grenen av den julio-claudiska kejsardynastin, samt *gens Fabia* som förefaller ha bedrivit ett privat krig mot Veii under tidigt 400-tal f.Kr (Livius, *Ab urbe condita* 2.16, 2.46–50).<sup>2</sup>

Traditionen tillskriver Rom sju kungar under en period på 244 år. Det är för få kungar under för många år. Vidare är de långt senare beskrivningarna av perioden motsägelsefulla och ofta uppenbart anakronistiska. Det är därför inte meningsfullt att hålla någon av de sju kungarna som "historisk". Dock finns det en med tiden stigande sannolikhet att den historiska traditionen återspeglar historiska strukturer, institutioner och processer. Källorna indikerar att Rom hade en typ av valkungadöme där de ledande aristokratiska släkterna, patricierna (om vilka se nedan) föreslog en kung – enligt källorna inte en patricier och till synes vanligtvis någon med ursprung utanför Rom – som godkändes av folket. Existensen av en dylik församling skulle implicera en föreställning om folket som en politisk och sociokulturell entitet. Även om det är ovetbart om hönan eller ägget kom först, uppstår med all säkerhet säkert en växelverkan mellan folkförsamlingar och en social uppfattning om ett folk utanför det politiska och konstitutionella sammanhanget. Hursomhelst, valkungadömet implicerar en uppdelning av elit och folk, samt en uppfattning om en folkvilja. Något som gav ett potentiellt utrymme för att framställa "folkliga" krav.

Populistiska drag kan skönjas hos den så kallade etruskiska kungadynastin under 500-talet f.Kr. Periodens materiella kultur karaktäriseras av urbanisering och vidlyftiga byggnadsprojekt i Rom – monumentaliseringen av *Forum Romanum*, *Cloaca Maxima* och templet tillägnat Jupiter Optimus Maximus. Utrikespolitiskt sker en militär expansion i närområdet. Införandet av *comitia centuriata*, som kom att ersätta den äldre *comitia curiata* (som vi vet lite om), associeras med kung Servius Tullius politiska reformer. Även om församlingen

2 Antika referenser hänvisar till numreringen som används i Loeb's utgåvor, se <https://www.loebclassics.com/>. De flesta utgåvor och översättningar, oavsett språk, använder samma numrering. För det aktuella ändamålet är översättningen och betydelsen av passagera inte problematisk.

såsom den beskrivs sannolikt är betydligt yngre, associerar traditionen Servius Tullius med vad som förefaller vara en breddad folklig politisk representation. Servius Tullius beskrivs också växla mellan elit och folk som maktbas (Glinster 2006). Sammantaget kunde en dylik expansiv politik ha gillats av breda folkgrupper men provocerat den aristokratiska eliten. Noterbart är att välkända analogier finns till det samtida Grekland där tyranner såsom peisistratiderna i Athen, Kleisthenes i Sykion, Polykrates på Samos, och Kypselos i Korinth framträdde ur eliten med folket som maktbas och vände sig emot sina ståndsfränder och etablerade tyrannvälden (se bidragen i Lewis 2006). Mot denna bakgrund kan fördrivandet av kungarna i Rom tolkas som en aristokratisk kupp mot kungen som nu ersattes med aristokratiska ämbetsmän. I Athen vid samma tidpunkt vinner folket en seger i och med demokratins införande. I Rom segrar snarare aristokratin medan folket framstår som förlorare; införandet av republiken innebar också att den dominerande konfliktytan blir den mellan patricier och plebejer.

### **DEN TIDIGA REPUBLIKEN**

Den romerska republiken (ungefär 509–27 f.Kr) kan karaktäriseras av konflikter mellan vad som kan betecknas elit och folk. Den tidiga (509–287) och sena republiken (133–27) som delperioder definieras av dylika konflikter. Den tidiga republiken är en komplicerad historia och historiciteten är tveksam gällande det mesta fram till 300 f.Kr. Studier har visat att historiografin om perioden präglas av konflikter och teman som var angelägna för romare efter år 133 e.Kr och bröderna Gracchus (Wiseman 2008, 2009). Tillspetsat skulle vi kunna betrakta traditionerna om det tidiga Rom som en senrepublikansk diskurs (Smith 2006). Likväl reflekterar traditionen en uppfattning om reella processer – Rom är något helt ett annat 287 f.Kr än det var 509 – av territoriell expansion och sociopolitisk integration. Att detta innebar konflikter och omförhandlingar av makt är givet.

Patricier kan härledas ur *patres*, fäder och förefaller att under kungatiden varit adelssläkter som intog en politisk och religiös särställning. Med tiden förlorade de genom eftergifter politiska privilegier och beteckningen blev kring 300 f.Kr en företrädesvis social och religiös status. Patriciernas sociala och religiösa kapital kunde emellertid omsättas till ett oproportionerligt stort politiskt inflytande ända in på kejsartiden. Plebejerna definieras vanligen negativt som de romare som inte var patricier, men även detta begrepp är omdiskuterat. Populism blir ett relevant begrepp då plebejer representerar en del av befolkningen som inte tillhör eliten och vars intressen inte representeras tillfredställande inom det politiska systemet. Konflikterna under det tidiga Rom kretsar kring militärtjänstgöring, spannmålsförsörjning, fördelning av jord, tillgång till politiska och religiösa ämbeten, juridisk jämlikhet, skuldsättning och gäldsaveri (se diskussioner i Raaflaub 2005).

Slitningen mellan patricier och plebejer leder enligt den historiska traditionen till en serie kriser där plebejerna beskrivs lämna staden för att bege sig till en kulle eller höjd (varierar vilken beroende på kris och källa) som en slags protest eller strejk. De första kriserna sker enligt traditionen år 494 och 471 f.Kr. I kompromisserna skapas något som liknar en plebejisk stat i staten. Plebejerna inrättade en egen folkförsamling (*concilium plebis*) och folktribunatet (*tribunus plebis*). Med tiden fick folktribunerna långtgående kompetenser. De ledde den plebejiska folkförsamlingen och föreslog lagar (*plebiscitia*), samt åtnjöt *sacrosanctias* så att andra ämbetsmän inte fick bära hand mot dem. *Intercesso* innebar vetorätt mot i princip alla beslut i staten, och *ius auxilii* att plebejer kunde söka skydd hos dem mot andra ämbetsmän.

Plebejerna krävde nedskrivna lagar för att komma åt patriciernas monopol på rättskunskap. Lagarna kodifierades under oklara omständigheter mellan 452 och 449 f.Kr av ett decemvirat, ett kollegium på tio män. Kollegiet blev despotiskt och vägrade att avgå, vilket ledde till ytterligare en secession. Resultatet blev *De duodecim tabularum lag* som var tillgänglig för alla, men skvallrar innehållsmässigt snarast om ojämlikhet. Den därpå följande hållpunkten är 367 f.Kr och de licinsk-sextiska lagarna. Skuldsättning, landägande och politisk representation ingick i kompromissen då konsulsämbetet nu kanske öppnades för plebejerna. Efter detta följer en period av gradvisa kompromisser som öppnar de högsta ämbetena för plebejerna och senast år 287 f.Kr blir plebejiska lagar också bindande för hela staten, även patricier, med *Lex Hortensia*.

Den tidiga republikens konflikter måste sättas i samband med Roms expansion på den italiska halvön och stadens urbanisering. Processerna innebar ökad ojämlikhet och komplexitet involverande ett växande antal befolkningsgrupper. Utvecklingen satte det politiska systemet och den sociala strukturen under press då heterogena grupper behövde integreras politiskt, socialt och ekonomiskt. Integrationsprocessen till något som liknar ett "folk" i den romerska staten var ofta antagonistisk men hanterades länge med kompromisser i vilka eliten bevarade en allt svagare relativ särställning genom successiva eftergifter. Resultat blev en ny omformad elit bestående av både patriciska och plebejiska släkter, *nobilitas* – romare med konsuler (eller pretorer) som förfäder (Hölkeskamp 2020). Denna aristokrati kom att utvecklas till en ämbetsmannaaristokrati där status, *dignitas* och *fama*, berodde på innehav av ämbeten, vilka vanns i val på basis av militära segrar i samverkan med börd och politiska kontakter. *Honos* betyder talande nog både ämbete och ära. Under den mellersta republiken (287–133 f.Kr) lägger Rom först under sig den italiska halvön, Sicilien, Sardinien och Karthago, samt etablerar successivt herravälde över den iberiska halvön och den östra Medelhavs världen i en process som konsolideras under senrepubliken och tidig kejsartid.

En brygga in i senrepubliken är *gens Cornelii Scipiones'* två mest framträdande medlemmar. Scipio Africanus (236–183 f.Kr), för eftervärlden



känd som Hannibals överman, var den mest framträdande generalen under det andra puniska kriget (Scullard 1970). Som krigshjälte åtnjöt Africanus en betydande folklig popularitet och kunde riva sönder redovisningen av finanserna för kriget mot Antiochus III (kung av det seleukidiska riket) inför den senat han skulle svara för. Vid ett annat tillfälle ignorerade han en order att ställas till svars av tribuner genom att tala om segern över Hannibal och med folket i följe marschera till Jupitertemplet för att offra. Scipio Aemilianus (Africanus den yngre, 185/84–129 f.Kr), den äldre Africanus' barnbarn genom adoption, var också sin generations ledande och mest populära general och gick till historien som Karthagos förstörare (Astin 1967). Aemilianus lyckades bland annat bli vald till konsul för år 147 trots att han inte hade den lagstadgade åldern genom att hänvisa till folksuveräniteten. Båda scipionerna kunde bedriva militärpolitik trots senatens motstånd tack vare sina segrar och ett utbrett folkligt stöd. Scipionerna var patricier och sociokulturellt höga, men politisk-kulturellt låga på ett sätt, som vi skall se, som förebådar Julius Caesar.

### **GRACCHERNA OCH SENREPUBLICENS KRISER**

Enligt traditionen förlorade Aemilianus popularitet när han år 129 vid ett tak inför folket förklarade att han ansåg att den mördade Tiberius Gracchus hade mött ett öde som han förtjänade. Tiberius Gracchus hade mördats år 133 f.Kr, ett år som både romarna och forskningen ser som brytpunkt och som förknippas med bröderna Tiberius och Gais Gracchus (Konrad 2006). Likt ett historiografiskt prisma påverkade de gracchiska episoderna historieskrivningen om den tidiga republiken som formades med kategorier relevanta år 133 och senare, samtidigt som händelserna kom att definiera konflikterna som utmärkte och bröt ner det republikanska statsskicket.

Scipio Africanus var bröderna Gracchus' morfar och Aemilianus var bror till Tiberius' fru. Bröderna Gracchus' far hade varit censor och tvåfaldig konsul. De tillhörde sålunda den yttersta eliten när Tiberius valdes till folktribun för år 133 f.Kr. Tiberius lade fram lagförslag om delar av jordägandet, vilket skulle omfördelas till plebejerna i föregivet syfte att stärka rekryteringsbasen till armén. Plutarchos (*Tiberius Gracchus* 8) förmedlar en anekdot om att Tiberius uppmuntrades till jordreformen av graffiti på väggar, portiker och monument (Morstein Marx 2012). Förslaget mötte starkt motstånd i senaten och veto lades in av en annan folktribun. Motståndet baserades på ekonomiska intressen och farhågor om att Tiberius skulle få en alltför stark politisk ställning. Tiberius lät avsätta den obstruerande folktribunen med en folkförsamling och drev där också igenom förslaget utan senatens stöd. Reformen finansierades genom att Tiberius lät folkförsamlingen hantera Attalus III:s testamentariska arv av konungariket Pergamon till Rom, trots att senaten enligt hävd hanterade utrikes- och finanspolitik. Tiberius lät sig sedan väljas om som folktribun. Till slut förlorade Tiberius stadsbornas stöd och det var möjligt för senatseliten

att mörda honom. Ett decennium senare lanserade hans yngre bror Gaius ett program som omfattade jordreform, kolonier, domstolar som skulle bemannas med riddare (en grupp under senatorer i status) och, måhända, romerskt medborgarskap till grupper på den italiska halvön. Gaius bygger en bred allians och appellerar till flera grupper: stadsbor, soldater, landsortsbor och icke-romare. Här ser vi ett försök att skapa och mobilisera en koalition bestående av grupper vars olika krav maktblocket inte förmår att tillfredsställa och som jämkas tillsammans i relation till en ledare. Även Gaius manövreras emellertid ut av politiska motståndare som förmår att bryta hans koalition, bland annat hade stads- och landsortsbor olika intressen. Också Gaius mördas av senatseliten, ledd av Lucius Opimius, som inledde förföljelser av Gracchernas följare och lät uppföra ett nytt tempel tillägnat *concordia* (endräkt). Budskapet uppskattades inte av folket, enligt Plutarchos (*Gaius Gracchus* 17) och en natt hade någon klottrat ”ett verk av galenskap byggde templet ägnat *Concordia*” – alltså ännu en episod där klotter uttrycker ”folkliga” uppfattningar.

Graccherna betar sig politisk-kulturellt lågt i det att de flagrant bryter med etablerade procedurer och institutioner. Att senatens godkännande inte inhämtades, övertagandet av utrikespolitik och statskassa, attackerna mot äganderätten, avsättningen av folktribunen, och återvalen till ämbetet representerade kränkningar av normer inom den politiska kulturen. Även om precedensfall och formell korrekthet kan diskuteras så gjorde man inte så. Graccherna tar fasta på folkets suveränitet och folkviljan och drog folktribunernas och folkförsamlingarnas formella maktbefogenheter till dess yttersta på bekostnad av senatens informella auktoritet.

Episoderna kring Graccherna slet upp ett sår som konfliktyta som republiken inte förmådde att läka, med populärer och optimater som kontrahenter. De förra använde folktribuner som kunde lägga in veto och föreslå lagförslag i församlingar där folket var de som röstade om lagar och utsåg ämbetsmännen, och hävdade sålunda folkets suveränitet. De senare såg sig som de bästa och främsta, av *optimus*, och stödde sig på senatens och ämbetsmannaaristokratiens överlägsna status och auktoritet. Slitningen såväl utnyttjades som katalyserades av militärdynaster som Marius, Sulla, Pompejus, Caesar, Crassus, Antonius och Octavianus-Augustus. Dessa kom att utnyttja en särställning tack vare den rikedom, prestige och makt som deras arméer och militära segrar skänkte dem. Liksom folktribuner tillhörde generalerna senatsaristokratin, och stödde sig ofta på tribuner för att genom folkförsamlingar få lukrativa kommandon och därefter land åt soldaterna trots ett ofta hårdnackat motstånd från senaten. Enkelt uttryckt led Rom av ett fragmenterat politiskt system där formella och informella maktbaser var luddigt fördelade mellan olika folkförsamlingar, folktribuner, senaten och dess ämbetsmän, och generaler. Systemet fungerade så länge den politiska kulturens normer där konkurrens reglerades av konsensus och kompromisser respekterades, men när aktörer drog konflikter

och maktmedel till sin spets blev konkurrensen patologisk och systemet oåterkalleligt destabiliserat (jämför Meier 1966; Gruen 1974; Brunt 1988; Morstein-Marx & Rosenstein 2006).

Som en *novus homo*, en uppkomling, dominerade Gaius Marius politiken på basis av militära framgångar under slutet av 100-talet f.Kr, och tog under en period hjälp av den radikala folktribunen Saturninus. Liksom bröderna Gracchus mördades Saturninus på senatens order. Att det var förbjudet att sörja och vårda Saturninus minne vittnar om popularitet (Flower 2006). En händelse som vi vet lite om, men som var av stor betydelse, var bundsförvantskriget 91–88 f.Kr. Den direkt utlösande orsaken var mordet på folktribunen Livius Drusus, som hade förslagit ett omfattande reformpaket som involverade bland annat land, domstolar och, mest kontroversiellt, medborgarskap till de italienska bundsförvanterna. Förslagen kan ses som ännu ett försök att bygga en större koalition genom att samtidigt tillgodose flera olika gruppers krav. Livius möter dock motstånd i delar av senaten och förlorar stadspblejernas stöd, vilka var ovilliga att dela med sig av sina privilegier. Kriget avslutas med en kompromiss där de italienare som lägger ner vapen i gengäld erbjuds medborgarskap. I och med detta växer staten Roms befolkning dramatiskt. Lucius Sulla, som hade utmärkt sig som en av de främsta generalerna under bundsförvantskriget, hamnade därefter i en maktkamp mot Marius och hans efterföljare. Sulla vann denna maktkamp, och stärkte därefter senatens ställning i det politiska systemet, samt begränsade folktribunernas vetorätt och förmåga att lagstifta. Sullas reformer rullades tillbaka under 70-talet. 60-talet kom att domineras av Gnaeus Pompejus och är för eftervärlden mest bekant för Catilinas sammansvärjning och Ciceros konsulat år 63.

Under 50-talet ser vi det första triumviratet, den politiska alliansen mellan Pompejus, Crassus och Caesar. Triumviratet använde Publius Clodius Pulcher, folktribun år 58, för att driva igenom lagar i deras intressen. Clodius beteende beskrivs som genomgående skandalöst och han var en självständig aktör som periodvis dominerade staden Rom med gatuvåld (Tatum 1999). Han lät sig adopteras från den högaristokratiska *Claudii Pulchri* till en plebejisk släkt för att kunna väljas till folktribun och fick då en adoptivfar som var yngre än vad han själv var – "Clodius" är en plebejisk variant av "Claudius". Som folktribun drev Clodius igenom en serie lagar: *Collegia*, religiösa och sociala sammanslutningar, blev nu ånyo lagliga. De utgjorde både ett politiskt kapital och ett våldskapital som möjliggjorde gängbildningar. Ämbetsmännens rätt att upplösa församlingar på grund av dåliga omen begränsades, tillsammans med censorernas förmåga att självsvådligt avlägsna senatorer från senaten. Spannmålsutdelningen blev nu gratis i stället för subventionerad. Ett annat förslag avsåg att utöka rösträtten för frigivna slavar. Clodius' agerande kan kategoriseras som populism då han använder oortodoxa organisationsformer, angriper elitinstitutioner som modererar folkviljan, samtidigt som han försökte

vigda det politiska deltagandet. Clodius mördas sedermera år 52 f.Kr. och i en stark symbolisk handling satte hans anhängare senatbyggnaden i brand som ett veritabelt likbål för Clodius (Flaig 2003).

År 53 f.Kr hade Crassus' död ökat slitningarna mellan Pompejus och Caesar, och år 49 gick Caesar över Rubicon och inledde den serie av inbördeskrig där Octavianus-Augustus många år senare står som den sist stående krigsherren. Innan vi diskuterar Caesar och kejsar Augustus med efterföljare lämnar vi den kronologiska framställningen och undersöker hur en populistisk diskurs kunde iscensättas under republiken, och då i huvudsak den sena republiken som vi kan säga mest om.

### EN POPULISTISK DISKURS I ROM?

Valentina Arena (2012) identifierar två diskurser (hon talar själv om ideologier) under republiken: den ena folklig och förknippad med populärer, den andra konservativ och reaktionär och associerad med optimater. Den folkliga idéströmningen kan urskiljas från och med Graccherna. Dess ursprung härleds till det demokratiska Athen varifrån idéströmningen spreds via den grekiska världen i väst till Rom. Den folkliga diskursen höll folket som suveränt och odelat. Folkets vilja skulle omsättas direkt – i Roms fall kommer folkviljan till uttryck genom folkförsamlingar och folktribuner och gör detta i konflikt med en elit som agerar i ett egenintresse. Arena menar att denna politiska diskurs hade ett politiskt innehåll: en "aritmetisk rättvisa" där ekonomisk, juridisk och politisk rättvisa sågs som förutsättningar för *libertas*.

Den elitistiska diskursen betonade maktindelning mellan ämbetsmän, folkförsamlingar och senat, med den senare som överordnat organ. Vidare hålls folket och deras församlingar och ämbetsmän som en separat del av *res publica*, och som sådana kunde de olika delarna förslava den. Elitdiskursen är den gängse i den litterära traditionen och uttrycks, utöver i Cicero, hos både Platon och Aristoteles, men även hos historieskrivare som Polybius, Livius och Cassius Dio. Innehållsmässigt förespråkades en "geometrisk rättvisa", en elitism, där inflytande och rikedom fördelades efter förtjänst, samtidigt som äganderätten var central.

Resonemangen kan illustreras med *De re publica* (3.45–46), där Cicero låter sin samtalsdeltagare Scipio Aemilianus i den fiktiva dialogen attackera Gaius Gracchus för att denne försvarade sin politik med att *res publica* var folkets sak, *res populi*, och att det folket vill och gör således är rätt. Scipio vänder sig mot idén att staten styrs av massan, vars makt han menar blir tyrannisk, och endast representerar folket till namnet. Cicero låter sålunda i dialogen Scipio vända sig mot en tankefigur där folket konstrueras diskursivt och vars vilja är suveränt autokratisk. Scipio företräder en diskurs som är "anti-populistisk" på så vis att den ser staten som delad, både normativt och i praktiken, samtidigt som den underkänner den populistiska konstruktionen av ett folk.

Resonemangen indikerar existensen av en populistisk diskurs som kognitivt ramar in verkligheten. I det följande undersöks närmare hur denna diskurs uttrycktes i uppträdanden.

### POPULISTISK RETORIK HOS SALLUSTIUS

Ciceros indirekta återgivning av Gaius Gracchus' retorik tillhör ovanligheterna. Ett hinder för att förstå populism i Rom är annars att våra källor vanligtvis skriver utifrån ett optimatperspektiv. Vidare tenderar romare att vara överens om grundläggande värden: *res publica* är överordnat allt, *libertas* är det överordnade "civila" värdet, och man ska agera i enlighet med förfädernas seder, *mos maiorum* – Robert Morstein-Marx (2004, 2013) talar om en ideologisk monotonitet i kontrast till Arena. Men vad republiken, frihet, folket, och förfäderna föreskrev – det kunde variera mycket.

Historieskrivaren Sallustius, själv aktiv *popularis* under sin tidiga karriär, är ett undantag. Han stödde den radikala folktribunen Clodius under 50-talet och skrev historiska verk, *Bellum Jugurthinum* och *Bellum Catilinae*, om krigen mot Jugurtha respektive Catilina, samt en i huvudsak förlorad narrativ historia, *Historiae*. Hos Sallustius finner vi tre tal av popularer (Rosenblitt 2016). I *Historiae* (1.55M), låter Sallustius Marcus Lepidus, som konsul, i skarpa ordalag attackera Sulla och efterföljare för att de hade beskurit folktribunatet. Lepidus menar att det romerska folket, som egentligen borde vara herrar över såväl världen som staten, numera är slavar likt krigsbyten. I *Bellum Jugurthinum* (31.1–29) argumenterar Gaius Memmius, folktribun 111 f.Kr, för att kung Jugurtha av Numidien skall kallas till Rom för att vittna mot delar av senatseliten som misstänktes konspirera med den numidiske kungen. Memmius menar att folket har behandlats som krigsbyten så att de vars lagar skulle vara suveräna och som borde vara världens härskare nu är slavar själva; passivitet implicerar fortsatt slaveri, mobilisering och kamp är förutsättningar för *libertas*. Sallustius' (*Historiae* fragment 13) tredje populistiske talare är Gaius Licinius Macer, vilken som folktribun år 73 f.Kr argumenterade för att återupprätta folktribunatets befogenheter. Resonemanget påminner starkt om Sallustius' andra popularer: Sullas anhängare hade tagit ämbeten likt krigsbyten och förslavat folket. Talen låter sig väl förstås som diskursiva ramar. Folket uppmanas att återta och utöva sin makt, dess formella suveränitet, i praktiken genom ett återupprättat folktribunat. Den antagonistiska fronten mellan folk och elit liknas vid ett krig mellan främmande stater; att härskas eller behärskas, att frukta eller fruktas – mobilisering är enda alternativet för folket i en retorik som ytterst handlar om hegemoni.

### LÅGA UPPTÄDANDEN

Den romerska kulturen låter sig väl förstås med performativa angreppssätt (Flower 2004). Offentliga ritualer och ceremonier, i vid bemärkelse,

i samband med folkförsamlingar, domstolar, senatssammanträden, begravningar och triumftåg, men också mer vardagliga tilldragelser som morgonuppvaktningen och den därpå följande promenaden till forum var tillfällen för kommunikation då status och relationer skapades, bekräftades och utmanades. I en tid utan massmedia där man kommunicerade som i en stadsstat, förväntade sig romare att kunna läsa varandras kroppar, beteenden och känslor och utifrån det kunna tyda en mans karaktär och tankar, samt politiska orientering. Mer konkret har Anthony Corbeill (2004) identifierat två gångstilar, förknippade med optimater respektive popularer, motsvarande vad som här kallas höga och låga stilar. De kom till uttryck genom hur man gick, men också hur man talade, uttryckte känslor och förde sig i allmänhet. Tolkningen går utöver gångstil (Vekselius 2018). Med en hög stil uppträdde romaren värdigt, kontrollerat, lugnt, samt uttryckte centrala romerska värden och dygder såsom *dignitas*, *maiestas* och *gravitas*. Den låga stilen var hetsig, direkt, smutsig, rastlös och känslösam – den har kallats *levitas popularis*, ”folklig lättsamhet” (Yavetz 1969).

Självkontroll uttryckte distinktion och en särställning; att kontrollera sig själv var en förutsättning för att kontrollera andra och utöva makt. Ideologiskt motiverade romarna, närmare bestämt den romerske elitmannen, sin särställning genom överlägsen självkontroll, och det gentemot kvinnor, fattiga, slavar och icke-romare. Att som elit utmana den föreställningen med låga beteenden utgjorde ett potentiellt hot mot Rom och dess dominerande grupps anspråk på hegemoni (Vekselius 2018). Låga uppträdanden spelade delvis på dylika farhågor för retorisk effekt och för att kunna skapa handlingsutrymme. Utförda av en romare med hög status dolde eller minskade ett lågt uppträdande sociala, kulturella och politiska skillnader medan självkontroll accentuerade dem. Den romerska eliten hade således en balansgång att hantera.

Vi kan återvända till Gaius Gracchus för ett exempel. Plutarchos (*Tiberius Gracchus* 2) beskriver Gaius som en emotionell, intensiv, eldig och kraftfull talare, med en röst som kunde brista vid höga toner. Gaius var även den förste som gick fram och tillbaka på talarplattformen, *rostra*, med togan neddragen från axlarna. Cicero höll Gaius som en av Roms bästa talare och associerar bröderna Gracchus med tribunen Saturninus och menar att folket älskade dessa popularers namn, tal, ansikten och gång (*Pro Sestio* 105). Implikationen därav är att dessa popularer *qua* popularer hade en gemensam typ av utseende och uppträdande som var folkligt. Ett exempel kan hämtas från *De lege agraria* (1.23) där Cicero år 63 f.Kr argumenterar emot en jordlag som lagts fram av folktribunen Rullus:

Han [Rullus] var samtidigt den främste förespråkaren för jordlagen och vildare än någon av sina kollegor [i tribunämbetet]. Så snart han valdes, anlade han ett annorlunda ansiktsuttryck, talade med

en annan ton, gången förändrades och han klädde sig i trasor. Han var smutsig; nu med håret illa skött och ansiktet skäggigare. Ansiktsuttrycket och ögonen syntes utstråla tribunämbetets makt och hota Republiken.

Cicero ger uttryck för en kulturell förväntan på en koppling mellan politik, utseende och uppträdande; ansikte, röst, gång, temperament hår, skägg blev annorlunda när Rullus antog ämbetet. Allt detta i ett anlagt populistiskt paket, på tvärs mot vad som förväntades av en värdig aristokratisk elitpolitiker. Den påtagligt aristokratiske Calpurnius Piso representerade en omvänd utmaning för Cicero (*Pro Sestio* 19; *Ad Pisonem* 24; *De Officiis* 1.131). Enligt Cicero förde sig Piso för värdigt, gick för kontrollerat, var för seriös, utstrålade för mycket *gravitas*, och var för upprätt i ryggen! För Cicero innebar detta att Piso dolde en natur som egentligen måste vara usel, men artikulerar samtidigt för oss karaktären av ett högt uppträdande.

Det retoriska bruket av ärr illustrerar väl lågt och högt under republiken (Leigh 1995). Mest känd är Livius' (*Ab urbe condita* 2.23) beskrivning av en veteran från krigen under tidigt 400-tal f.Kr. Soldaten framträdde utblottad, smutsig och fattig, men hans ärr vittnade för åskådarna på forum om *virtus* i republikens tjänst. Synen skulle ha gjort intryck på plebejerna och är upprinnelsen till en secession. Liknande historier från den tidiga republiken kan vara ohistoriska, men vittnar om ärr som ett retoriskt uttryck i en populistisk diskurs. Cato den äldre, en *novus homo*, som nåde konsulatet under 100-talet f.Kr gick under valkampanjerna runt med bar överkropp och visade upp krigsärr och skröt gärna annars också om dem (Plutarchos, *Moralia* 276 C–D). Marius pekade på ärr på kroppens framsida som källa till nobilitet – inte avbildningar av förfäder (Sallustius, *Bellum Jugurthinum* 85.29). Fler exempel finns, men poängen torde vara klar. Ärran förankrar och bokstavligen förkroppsligar en populistisk diskurs i den romerska politiska kulturen. De uttrycker två överlappande aspekter av populistiska krav. För det första förmedlar ärrrens militära konnotationer att befälhavare utanför maktblocket och deras soldater borde belönas enligt förtjänst. För det andra kommunicerar ärr ett fysiskt och ekonomiskt armod hos dem som arbetar med sina kroppar. Gemensamt för dessa aspekter är kraven på erkännande: politiskt, militärt, socialt och ekonomiskt. Dessa krav framhävs genom att det kroppsligt låga, det trasiga och fysiskt smutsiga, ställs mot elitens höga och rena helhet.

## REPUBLIKENS FALL OCH CAESAR

Julius Caesar representerar en brytpunkt för romersk historia och har varit en av de viktigaste referenspunkterna för receptionen av romersk politik. Placerar vi Caesar i hans historiska kontext (exempelvis Weinstock 1971; Meier 1995; Morstein-Marx 2021) blir han kanske inte övermänskligt transcendental



såsom han tenderar att framställas i populärkulturen, om han än framstår som en exceptionell personlighet. Kort uttryckt, vad Caesar bygger är en koalition som baserar sig på plebejerna i Rom, soldater, nyblivna medborgare, icke-romare; grupper vars krav inte representeras nog i den romerska statens politiska struktur. Främst är det eliterna i dessa grupper som vänder sig mot den existerande maktstrukturen. Med Caesar framträder en ledare som representerar dessa gruppers krav gentemot ett maktblock. Likt ett tomt käril blir Caesar en *empty signifier* i det att hans koalition länkar dessa grupper. Mordet på Caesar möjliggörs politiskt – i den meningen att mördarna tror att de skall komma undan med det och nå politiska mål – först när koalitionen spricker och Caesar förefaller att förlora stadsbornas stöd (Lintott 2009; Wiseman 2009; Morstein-Marx 2021). Caesars nydaning bestod i det utrymme för politisk förändring han skapade genom att inte respektera den politiska kulturens normer.

Sociokulturellt låg var Caesar ingalunda, snarare en förfinad patricisk snobb som arbetade i publiken vid underhållningsspel, vilket irriterade stadsborna. Om något fjärmade Caesars majestätiska tendenser mot slutet honom från grupper i folket. Däremot var Caesars politisk-kulturella beteende normbrytande. Hans tidiga karriär var präglad av tilltag i *popularis*-traditionen. Som ung höll han ett gravtal för sin faster Julia som hade varit gift med Marius och reste ånyo upp Marius segermonument som Sulla hade plockat ner. Caesar arrangerade även spel på en skala som hittills inte hade skådats. Som konsul inom triumviratet år 59 f.Kr lade Caesar fram lagstiftning, bland annat en populär jordreform som den fientligt inställda ämbetskollegan Marcus Bibulus obstruerade genom att se dåliga omen i skyn. Caesar kom att representera folkviljan och driva igenom reformerna trots att lagarnas legalitet kom att ifrågasättas. En av Caesars föregivna anledningar till att gå över Rubicon var senatens kränkande av två folktribuner som hade försökt lägga in ett veto i Caesars intresse (Julius Caesar, *Bellum Civile* 1).

Efter inbördeskriget förlorade Caesar stadsplebejernas stöd på grund av majestätiska tendenser (se senast Morstein-Marx 2021). Han lät fångsla folktribuner som agerade mot att någon hängde upp en diademkrans på en staty av honom (indikerande kungamakt). Caesar tillägnades väl många överdrivna ärebetygelser. Han vägrade resa sig för senaten när den skulle uppvakta honom, något som också retade (åtminstone delar) folket. Ett spektakel där Antonius försökte sätta en diademkrona på hans huvud skadade Caesars anseende, även om han vägrade att ta den på sig. Likaså ogillades det maktfullkomliga i att själv utse ämbetsmän i förväg som förberedelse till fälttåget mot Partherriket. Vidare ersatte Caesar en avliden konsul med en i sammanhanget obetydlig person trots att ämbetsperioden bara skulle bli en dag. Allt detta var politisk-kulturella provokationer mot en elit för vilken innehav av det högsta ämbetet var basen för status sedan århundranden, något som stadsbefolkningen kunde



anspela på. Graffiti uppmanade Brutus att komma ihåg att han var en Brutus (som sin anfader som fördrev den siste kungen och blev den förste konsuln). Valsedlar med de avsatta folktribunernas namn signalerade också folkligt missnöje och gav de sammansvurna incitament till att försöka mörda honom. Hade inte Marcus Antonius gravtal över Caesar svängt den folkliga opinionen mot mördarna, ledda av Brutus och Cassius, till fördel för Caesars anhängare, så kanske historien hade blivit annorlunda.

### FOLKLIGA KEJSARE

Det var Caesars anförvant och arvtogare Octavianus, sedermera känd under ärenamnet Augustus, som kom att stabilisera Roms politiska system. Formellt avskaffade Augustus inte republiken. Tvärtom återupprättade han den 27 f.Kr med ett bevarat institutionellt ramverk bestående av folkförsamlingar, senat och ämbetsmän, om än med kejsaren i en både integrerad och överordnad roll. Även om kejsardömet var en monarki så var det inte av hellenistisk typ, modellerad på Alexander, med en gudalik och suverän monark. *Res publica* tillhörde inte heller monarken utan folket som representerades av kejsaren (Veyne 2003). Det romerska folket var medborgare, inte undersåtar. Kejsaren själv var likaledes en medborgare.

Det romerska kejsardömet vilade därmed på republikens institutioner som gav senatorer, riddare och ämbetsmän och församlingar social och politisk status, vilka i sin tur förlänade kejsaren politisk makt och social status (Winterling 2009). Kejsaren var formellt en senator och iklädde sig ofta konsulsämbetet. Understundom var han *ensor*, och innehade *tribunicia potestas* (folktribunens maktbefogenheter om än ej ämbetet). Ytterst vilade kejsarmakten på militära och finansiella resurser. Att dylika resurser i sig var nödvändiga men inte alltid tillräckliga fick Caesar och sedermera flera mördade kejsare erfarra. Kejsarens legalitet kunde ifrågasättas vilket klargörs av att ingen klar successionsprincip tillämpades (jämför bidragen i Gibson 2013, se också Flaig 1992). Kejsarens ställning kunde alltid ifrågasättas då det alltid fanns aristokrater som kunde hävda en mer nobel stamtavla.

Kejsaren var beroende av legitimitet, att hans position accepterades, i synnerhet av armén, senaten och folket (Veyne 1990; Flaig 1992). Senatseliten förväntade sig att hedras, behandlas med respekt, och att rådfrågas som den seniora institutionen, samtidigt som kejsaren inte skulle uppträda alltför överlägset senatorskollegerna. Soldaterna förväntade sig en duglig general som visade dem respekt och tillgodosåg deras materiella krav. Och så folket. Under den tidiga kejsartiden, precis som under republiken, var det plebejerna i Rom som symboliskt representerade folket då staden fungerade som en scen med kulisser för kejsarens uppträdanden. Folkförsamlingar blev snabbt ceremoniella, och medborgarna var ointresserade att ens synas utöva formell makt. I stället var det vid underhållning och religiösa ceremonier – något som

kejsarna investerade tungt i med monumental offentlig arkitektur – vid olika teatrar och kapplöpningsbanor som plebejerna utförde sin politiska roll. Folket förväntade sig där som annars en god och hörsam fader som älskade dem, som syntes offentligt och hörsammande dem i att han var bland dem och som delade deras glädjen och sorger (Wallace-Hadrill 1982; Veyne 1990). Att påstå att föreställningar om reell folklig suveränitet levde vidare under kejsartiden vore felaktigt, men kejsaren behövde folklig legitimitet för att överleva så att inte pretendenter skulle lockas till kupp försök.

För kejsaren innebar de olika gruppernas förväntningar krav på att uttrycka olikartade värden. Han skulle uttrycka *civilitas* (medborgerlighet), *comitas* (socialitet) och *levitas* (lättsamhet), vilka kan förstås som folkliga värden överlappande med den låga stilen från republiken. I friktion med denna fanns en hög stil som gav uttryck åt dygder som *maiestas*, *gravitas* och *dignitas*. Kejsaren hade att balansera dessa värden i relation till både folk och senat mellan vilka ett motsatsförhållande levde kvar. Båda grupper förväntade sig uppmärksamhet och respekt av kejsaren, gärna på den andres bekostnad. Paul Veyne (1990) liknar relationerna vid ett romantiskt triangeldrama. Kejsarna var därmed tvungna att navigera förväntningar på att vara en medborgare bland medborgare och en senator bland senatorer, en slags *primus inter pares* samtidigt som kejsarrollen blev alltmer gudalikh. Vi kan förstå att kejsare blev galna då de hade att hantera oförenliga förväntningar samtidigt som de kämpade med att upprätthålla legitimitet under ett ständigt hot att mördas.

Kejsaren blev det tomma kärlet som jämkade ihop det romerska imperiets olika gruppers förväntningar och krav. Fergus Millar (1977) menar att kejsaren är vad kejsaren gör. Och vad är det kejsaren gör? Millar visar att den huvudsakliga kejsarliga aktiviteten är att hantera petitioner från medborgare och samhällen. Med Laclau förstår vi de symboliska dimensionerna av att svara på krav från hög som låg. Ty praktiskt kunde kejsaren inte vara allt för alla i ett rike på 40 miljoner invånare; det signifikanta var att han *syntes* vara det. Det hela illustreras i en anekdot om hur en kvinna begärde något av Hadrianus när han passerade förbi under en resa (Cassius Dio, *Historia Romana* 69.6). Kejsaren svarade att han inte hade tid. ”Var inte kejsare då”, svarade kvinnan. Varpå Hadrianus vände om och lyssnade till hennes förfrågan.

Den romerske kejsaren utförde en balansakt mellan höga och låga uppträdanden. Det hela kan göras mer konkret med översikt av hur de tidiga kejsarna hanterade förväntningar på folkliga, om man så vill, låga, uppträdanden. Augustus briljans bestod i just det att han förmådde att balansera de olika gruppernas förväntningar med bevarat majestät. Roms förste kejsare klädde sig enkelt och levde i ett i sammanhanget anspråkslöst hus vid Palatinen. När hans släktingar dog sörjde han med folket. Han visade engagemang vid spel – en direkt, och sannolikt, medveten kontrast till Caesars förströdda arbetande vid dylika nöjen. Han tackade nej till många

ärebetygelser, en gång fallande på knä, bönfällande inför plebejerna, för att inte bli diktator eller konsul på obestämd tid såsom de önskade. Att tacka nej, att göra en *recusatio*, dolde på ytan autokratin samtidigt som spektaklet som sådant tydliggjorde den – vem annars än en autokrat fick en sådan fråga att tacka nej till?

Augustus' efterträdare Tiberius (14–37 e.Kr) var direkt ökänd för sitt fjärmade och kantiga sätt (Vexselius 2021). Tiberius ogillade spel och syntes sällan offentligt – sista perioden framlevde kejsaren i sin villa på Capri utan att besöka Rom. Den historiska traditionen kontrasterar Tiberius med hans populära och karismatiska brorson Germanicus (den yngre), son till den också folkligt populära Drusus den äldre. (Den yngre) Germanicus betar sig lågt genom att bland annat socialisera och visa känslor med soldater och klä sig i folkdräkt i Alexandria. Efter Germanicus död utbröt omfattande folklig sorg i Rom, samtidigt som Tiberius vägrade att synas, vilket ogillades. Kejsaren ursäktade sig med att det var under hans majestät att visa sorg offentligt.

Som Germanicus' son ärvde Tiberius' efterträdare Gaius Caligula, (37–41 e.Kr) faderns popularitet och var till en början älskad av folket. Aloys Winterling (2011) har visat på hur vi kan begripliggöra Gaius' tidiga "galenskap" i en romersk kontext, som att tvinga senatorer uppträda på arenan och utse en häst till konsul. Det senare var det finaste en ärevördig senator kunde uppnå och agerandet kan ses som en avsiktlig förolämpning av senaten, vilket föll folket, det vill säga stadsplebejerna, i smaken. Agerandet kan jämföras med Caesars utnämningar av konsul. Gaius' anspråk på att vara en gud och hans utfall mot folk gjorde emellertid hans ställning ohållbar. Gaius' efterföljare, morbror Claudius (41–54), kom till makten mycket tack vare att folket i Rom stödde honom vid det kritiska skeendet efter mordet på Gaius. Stadsplebejerna stormade också en gång senaten när det gick rykten om Claudius' död.

Den siste julio-claudiska kejsaren Nero (54–68 e.Kr), var en showman som åtnjöt folklig popularitet. Han uppförde offentliga byggnader, satsade på stora spel, drog sig inte för att förnedra senatseliten. Även efter sin död åtnjöt Nero folklig popularitet, vilket exemplifieras av de "falska Neros" som dök upp, vilket reflekterar fortsatt popularitet (Champlin 2003). Den efterföljande dynastin, den flaviska (69–96), bestående av Vespasianus, Titus och Domitianus, genomförde omfattande investeringar i offentlig underhållningsarkitektur och säd, vilket kan ses som en medveten kontrast till Neros självcentrering. Att ersätta Neros palats, Domus Aurea, med Colosseum på samma plats, är det tydligaste exemplet. Även om Domitianus hade ett minst sagt ansträngt förhållande till senaten så var han populär bland folket och särskilt bland soldaterna – de tre flaviska kejsarna var alla uppskattade generaler (Flower 2006).

Folklighet var även ett drag för senare kejsare; Plinius den äldre lovprisar Trajanus för folklighet i *Panegyricus*. Fronto (*Principia historiae* 16)

framhåller Trajanus efterträdare Hadrianus som den främsta när det gäller folklig popularitet i ett brev författat år 165 e.Kr till kejsar Lucius Verus. I sin visdom hade nämligen Hadrianus investerat i det folk uppskattade: säd och underhållning. Fronto konstaterar att medan spannmålsbrist är en större förlust, innebär undermåliga spel ett större missnöje – endast en del av befolkningen var berättigad till det förra, men det senare uppskattades av alla (Griffin 1991). Lucius Verus själv framstår som folklig festprisse och en motvikt till hans torre medkejsare Marcus Aurelius (Manning 1975). Under 200-talets kriser kom kejsaren dock att skiljas från staden Rom, dess senat och det folk, den befolkning, som representerat det romerska folket under nästan ett årtusende. Den republikanska rekvisitan och fernissan blev allt tunnare och kejsaren alltmer en gudomlig suveränitet. Samtidigt blev militären och andra huvudstäder än Rom kejsarens referenspunkter. Folkets svårgreppbarhet illustreras väl med att det blev befolkningen i Konstantinopel som kom att bli den symboliska referenspunkten för folket efter Konstantin den store (kejsare 306–337 e.Kr.).

## Slutsatser

Den romerska staten växte dramatiskt från 700-talet f.Kr. till 100-talet e.Kr., från ett litet samhälle vid ett vadställe i Latium till ett medelhavsimperium med uppemot 40 miljoner invånare. Vad som utgjorde folket kom också att förändras, även om stadsbefolkningen i Rom länge kom att behålla en särställning som dess symboliska representant. Denna ställning försvagades av kriserna under 200-talet e.Kr då kejsaren distanserades successivt från staden Rom. Den närapå ständigt pågående expansionen och integrationen av nya befolkningsgrupper innebar konflikter och omförhandling av makt och status. I dessa processer fanns alltid grupper som var underrepresenterade gentemot maktblocket. Systemet utgjorde en bas för en populistisk diskurs där deras krav länkades så att ett folk kunde artikuleras. Uppdelningen i patricier och plebejer, samt optimater och popularer, döljer mer sammansatta verkligheter där flera heterogena grupper var relevanta men inordnades i tudelningen av konflikterna i den diskursiva ramen som användes för att mobilisera.

Då liksom idag är folket och dess vilja något som inte finns. Det konstrueras och artikuleras. Under republiken kunde eliten forma diskursen genom att leda *contiones* och församlingar där folket reagerade på vad elitaktören framförde. Publiken, som representerade folket, kunde då uttrycka åsikter som ibland gick emot vad arrangören hade planerat, samtidigt som de kunde välja mellan olika alternativ, förutsatt det fanns åsiktsskillnader inom eliten. Graffiti och liknande kommunikation var en mer subversiv yttring och formering av folkliga åsikter. Under republiken förekom vidare upplopp och oroligheter, en ”åsiktstytring” som kejsarna inte tillät och lät slå ner, samtidigt som kommunikationskontexten

mellan folk och maktblocket flyttades från församlingar och *contiones* till underhållningskontexter, såsom spel och cirkusen, där kejsaren mötte publiken som i den kontexten var *populus Romanus*.

Denna essä visar hur olika perspektiv låter sig kombineras, inte minst genom hur populism som diskursiv ram låter sig uttryckas med låga uppträdanden. Här passar teorin den antika världen anmärkningsvärt väl. Den romerska politiska kulturen var påtagligt performativ, samtidigt som romarna såg ett direkt samband mellan utseende och uppförande och politisk orientering i kategorier som väl låter sig förstås som höga och låga sociokulturella och politisk-kulturella dimensioner.

Republiken bröts ner av en fragmentisering mellan olika maktcentra – folkets suveränitet, senatens auktoritet och krigsherrarnas militära maktmedel gick inte att samordna. Med kejsaren får systemet en centralpunkt som är en del av systemet i vilket republikens institutioner lever vidare och förser honom och samhället med status, men också, samtidigt överordnat och utanför det. Först med kejsaren får Rom en ledare, en symbol som förmår att samordna olika gruppers krav och förväntningar, fungerande som *empty signifier*. Givetvis var detta krävande på individnivå och drev mer än en kejsare till vansinne. I detta bevaras förväntningar på folklighet, att agera populistiskt, om än inte populism *per se*. Sålunda kunde en kejsare samtidigt vara i det närmaste en gud och en medborgare som representerar *populus*, vilka är de, eller det, som ytterst äger *res publica*.

Vad kan samtiden lära av en teoretisk tolkning av populism i antikens Rom? För det första att det inte är nödvändigt att begränsa teoritillämpningen om populism till moderna liberala demokratier och representativa system. Förhoppningsvis har essän visat att populism är ett meningsfullt begrepp när analysobjektet har ett visst mått av institutionell och samhällelig komplexitet med heterogena grupper så att ett folk kan konstitueras. En annan insikt är värdet att arbeta med formella modeller, såsom med diskurs och ramar, och samtidigt undvika att betinga populism med för mycket innehåll, så att analyser och diskussioner fastnar i etiketterande och normativa ställningstaganden som inte alltid gagnar diskussioner och förståelse.

Vill vi tackla populismens utmaning i vår samtid hjälper det inte att brännmärka politiska motståndare som oanständiga – detta spelar med i populistens melodi och diskurs, man spelar på populistens planhalva. Det ligger i populistens natur att inte ge mycket för elitens anständighet. Roten till populism står nästan alltid finna i brist på politisk representation, i såväl antikens Rom som idag. Detta ger inte ger populister "rätt" i sig. Men, likväl, för att hantera populism måste frågorna upp på agendan och diskuteras i god tro och hanteras sakpolitiskt. I praktiken innebär det smärtsamma debatter och omförhandlingar om politisk makt och ett medvetet politiserande av frågor som rymmer svåra mål- och intressekonflikter – oavsett om det gäller migration

eller av EU påtvingade ekonomiska svångremmar i en samtida europeisk kontext, eller landägande och folklig representation i antikens Rom. Hanteras inte problem sakpolitiskt, riskerar den politiska kulturens normsystem att erodera tillsammans med det politiska samtalet mer generellt.

## Bibliografi

- Arena, Valentina, 2012. *Libertas and the practice of politics in the late Roman Republic*. Cambridge: CUP.
- Aslanidis, Paris, 2016. "Is populism an ideology? A refutation and a new perspective", *Political Studies* 64(1), s. 88–104.
- Aslanidis, Paris, 2018. "Populism as a collective action master frame for transnational mobilization", *Sociological Forum* 33, s. 443–464.
- Astin, A. E., 1967. *Scipio Aemilianus*. Oxford: Clarendon.
- Bourdieu, Pierre, 1977. *Outline of a theory of practice*. Cambridge: CUP.
- Bourdieu, Pierre, 1984. *Distinction: a social critique of the judgement of taste*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Brunt, Peter, A., 1988. *The fall of the Roman Republic and related essays*. Oxford: Clarendon.
- Canovan, Margaret, 1981. *Populism*. New York: Harcourt.
- Carandini, Andrea, 2011. *Rome: day one*. Princeton: Princeton University Press.
- Champlin, Edward, 2003. *Nero*. Cambridge, Mass.: Belknap.
- Corbeill, Anthony, 2004. *Nature embodied: gesture in ancient Rome*. Princeton: Princeton University Press.
- Cornell, Tim, 1995. *The beginnings of Rome: Italy and Rome from the Bronze Age to the Punic Wars (c. 1000–264 BC)*. London: Routledge.
- de la Torre, Carlos, 2010. *Populist seduction in Latin America*. Athens, Ohio: Ohio University Press.
- de la Torre, Carlos, 2017. "Populism in Latin America", s. 195–213 i Rovira Kaltwasser, Cristóbal et al. (red.), *The Oxford handbook of populism*. Oxford: OUP.
- Elias, Norbert, 2012. *On the process of civilisation: sociogenetic and psychogenetic investigations*. [New] rev. ed. Dublin: University College Dublin Press.
- Finchelstein, Federico, 2019. *From fascism to populism in history*. Oakland: University of California Press.
- Flaig, Egon, 1992. *Den Kaiser herausfordern: die Usurpation im Römischen Reich*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Flaig, Egon, 2003. *Ritualisierte Politik. Zeichen, Gesten und Herrschaft im Alten Rom*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Flower, Harriet I., 2004. "Spectacle and political culture in the Roman Republic", s. 322–343 i Flower, Harriet I. (red.), *Cambridge companion to the Roman Republic*. Cambridge: CUP.
- Flower, Harriet I., 2006. *The art of forgetting: disgrace & oblivion in Roman political culture*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Forsythe, Gary, 2005. *A critical history of early Rome: from prehistory to the first Punic War*. Berkeley: University of California Press.

- Freeden, Michael, 2003. *Ideology: a very short introduction*. Oxford: OUP.
- Freeden, Michael, 2017. "After the Brexit referendum: revisiting populism as an ideology", *Journal of Political Ideologies* 22(1), s. 1–11.
- Gibson, Alisdair A. (red.), 2013. *The Julio-Claudian succession. Reality and perception of the "Augustan model"*. Leiden: Brill.
- Glinster, Fay, 2006. "Kingship and tyranny in archaic Rome", s. 17–32 i Lewis, Sian (red.), *Ancient Tyranny*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Goffman, Erving, 1974. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. New York: Harper & Row.
- Griffin, Miriam, 1991. "Urbs Roma, plebs and princeps", s. 19–46 i Alexander, Loveday (red.), *Images of empire*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Gruen, Erich S., 1974. *The last generation of the Roman Republic*. Berkeley: University of California Press.
- Hicks, John D., 1933. *The populist revolt: a history of the farmers' Alliance and the People's Party*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hofstadter, Richard, 1955. *The age of reform: from Bryan to FDR*. New York: Alfred A. Knopf.
- Hofstadter, Richard, 1963. *Anti-intellectualism in American life*. New York: Alfred A. Knopf.
- Hofstadter, Richard, 1965. *The paranoid style in American politics and other essays*. New York: HUP.
- Hölkeskamp, Karl-Joachim, 2010. *Reconstructing the Roman Republic. An ancient political culture and modern research*. Princeton: Princeton University Press.
- Hölkeskamp, Karl-Joachim, 2017. *Libera res publica: die politische Kultur des antiken Rom – Positionen und Perspektiven*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Hölkeskamp, Karl-Joachim, 2020. *Roman Republican reflections. Studies in politics, power, and pageantry*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Ionescu, Ghita & Gellner, Ernest (red.), 1969. *Populism: its meanings and national characteristics*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Irvine, William D., 1989. *The Boulanger affair reconsidered: royalism, Boulangism, and the origins of the radical right in France*. New York: OUP.
- Kazin, Michael, 1995. *The populist persuasion. An American history*. New York: Basic Books.
- Konrad, Cristoph F., 2006. "From the Gracchi to the first civil war (133–70)", s. 167–189 i Rosenstein, Nathan & Morstein-Marx, Robert (red.), *Companion to the Roman Republic*. Oxford: Blackwell.
- Laclau, Ernesto, 1977. *Politics and ideology in Marxist theory: capitalism, fascism, populism*. London: NLB.
- Laclau, Ernesto, 2005. *On populist reason*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal, 1985. *Hegemony & socialist strategy*. London: Verso.
- Leigh, Matthew, 1995. "Wounding and popular rhetoric at Rome", *Bulletin of the Institute of Classical Studies* 40, s. 195–215.
- Lewis, Sian (red.), 2006. *Greek tyranny*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Lintott, Andrew, 2009. "The assassination", s. 72–81 i Griffin, Miriam (red.), *A companion to Julius Caesar*. Oxford: Blackwell.



- Manning, C. E., 1975. "Acting and Nero's conception of the Principate", *Greece and Rome* 22, s. 164–175.
- Meier, Christian, 1966. *Res publica amissa: eine Studie zur Verfassung und Geschichte der späten römischen Republik*. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag.
- Meier, Christian, 1995. *Caesar*. London: HarperCollins.
- Millar, Fergus, 1977. *The emperor in the Roman world (31 BC – AD 337)*. London: Duckwort.
- Millar, Fergus, 1998. *The Crowd in Rome in the Late Republic*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Moffitt, Benjamin, 2016. *The global rise of populism: performance, political style, and representation*. Stanford: Stanford University Press.
- Morstein-Marx, Robert, 2004. *Mass oratory and political power in the Late Roman Republic*. Cambridge: CUP.
- Morstein-Marx, Robert, 2012. "Political graffiti in the Late Roman Republic: Hidden transcripts and common knowledge", s. 191–217 i Kuhn, Cristina (red.), *Politische Kommunikation und öffentliche Meinung in der antiken Welt*. Stuttgart: Steiner Verlag.
- Morstein-Marx, Robert, 2013. "'Cultural hegemony' and the communicative power of the Roman elite", s. 29–47 i Steel, Catherine & van der Blom, Henriette (red.), *Community and communication. Oratory and politics in Republican Rome*. Oxford: OUP.
- Morstein-Marx, Robert, 2021. *Julius Caesar and the Roman people*. Cambridge: CUP.
- Morstein-Marx, Robert & Rosenstein, Nathan, 2006. "The transformation of the Republic", s. 625–637 i Morstein-Marx, Robert, & Rosenstein, Nathan (red.), *A Companion to the Roman Republic*. Oxford: Blackwell.
- Mudde, Cas, 2004. "The populist zeitgeist", *Government and Opposition* 39 (4), s. 542–563.
- Mudde, Cas & Rovira Kaltwasser, Cristóbal, 2017. *Populism: a very short introduction*. Oxford: OUP.
- Müller, Jan-Werner, 2016. *What is populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Ostiguy, Pierre, 2009. "The high-low divide: rethinking populism and anti-populism", Paper, Committee on Concepts and Methods Working Papers, IPSA 35.
- Ostiguy, Pierre, 2017. "Populism: a socio-cultural approach", s. 73–97 i Rovira Kaltwasser, Cristóbal et al. (red.), *The Oxford handbook of populism*. Oxford: OUP.
- Ostiguy, Pierre et al. (red.), 2021. *Populism in global perspective a performative and discursive approach*. New York: Routledge.
- Pina Polo, Francisco, 1996. *Contra Arma Verbis. Der Redner vor dem Volk in der später römischen Republik*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Raaflaub, Kurt A. (red.), 2005. *Social struggles in archaic Rome: new perspectives on the conflict of the orders*. 2. ed. Oxford: Blackwell.
- Roberts, Kenneth, 1995. "Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: the Peruvian case", *World Politics* 48, s. 82–116.
- Roberts, Kenneth, 2006. "Populism, political conflict, and grass-roots organization in Latin America", *Comparative Politics* 38(2), s. 127–148.
- Rooduijn, Matthijs et. al., 2014. "A populist Zeitgeist? Programmatic contagion by populist parties in Western Europe", *Party Politics* 20(4), s. 563–575.



- Rosenblitt, J. Allison, 2016. "Hostile politics: Sallust and the rhetoric of popular champions in the late Republic", *American Journal of Philology* 137(4), s. 655–688.
- Scullard, H. H., 1970. *Scipio Africanus: Soldier and Politician*. Ithaca: Cornell University Press.
- Smith, C., 2006. "Adfectatio regni in the Roman Republic", s. 49–60 i Lewis, Sian (red.), *Ancient Tyranny*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Tatum, Jeffrey W., 1999. *The patrician tribune: Publius Clodius Pulcher* Chapel Hill: UNC Press Books.
- Terrenato, Nicola, 2019. *The early Roman expansion into Italy. Elite negotiation and family agendas*. Cambridge: CUP.
- Urbinati, Nadia, 2019. *Me the people: how populism transforms democracy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Vekselius, Johan, 2018. *Weeping for the RES PUBLICA. Tears in Roman political culture*. Lund: Lund University Press.
- Vekselius, Johan, 2021. "Tiberius and Tears: grief and genre", s. 225–261 i Damtoft Poulsen, Aske & Jönsson, Arne (red.), *Usages of the past in Roman historiography*. Leiden: Brill.
- Veyne, Paul, 1990. *Bread and circuses: historical sociology and political pluralism*. London: Allen Lane.
- Veyne, Paul, 2003. "What Was a Roman emperor? Emperor, therefore a god", *Diogenes* 50(3), s. 3–21.
- Wallace-Hadrill, Andrew, 1982. "Civilis princeps: Between citizen and king", *Journal of Roman Studies* 72, s. 32–48.
- Weinstock, Stefan, 1971. *Divus Julius*. Oxford: Clarendon.
- Weyland, Kurt, 2001. "Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American politics", *Comparative Politics* 34(1), s. 1–22.
- Weyland, Kurt, 2017. "Populism: a political-strategic approach", s. 48–72 i Rovira Kaltwasser, Cristóbal et al. (red.), *The Oxford handbook of populism*. Oxford: OUP.
- Winterling, Aloys, 2009. *Politics and society in imperial Rome*. Oxford: Blackwell.
- Winterling, Aloys, 2011. *Caligula: a biography*. Berkeley: University of California Press.
- Wiseman, Timothy Peter, 2008. *Unwritten Rome*. Exeter: University of Exeter Press.
- Wiseman, Timothy Peter, 2009. *Remembering the Roman people: essays on late-Republican politics and literature*. Oxford: OUP.
- Yavetz, Zvi, 1969. *Plebs and princeps*. Oxford: Clarendon.



# Litteraturgranskningar

*Litteraturredaktör: Björn Östbring*



**Acemoglu, Daron & Johnson, Simon, 2023.  
*Power and Progress: Our Thousand-Year  
 Struggle over Technology and Prosperity.*  
 London: Basic Books.**

Anmälan av Benny Carlson

Hur har teknologisk utveckling och mänskligt framåtskridande samspelat genom historien? Vilka har varit vinnare och förlorare? Hur ser situationen ut i dag? Är det givet att eliter ska bestämma hur tekniska landvinningar tillämpas eller går det att länka ny teknik in på banor som ger 'vanligt folk' en större bit av kakan och större möjlighet att påverka utvecklingen? Frågor av den magnituden ställs, bearbetas och besvaras i Daron Acemoglus och Simon Johnsons drygt 500-sidiga 'manifest' *Power and Progress*.

Det är inga duvungar som ger sig ut på flykt i historien. Daron Acemoglu är en av världens mest inflytelserika ekonomer, känd inte minst för bestsellern *Why Nations Fail* (2012), författad tillsammans med James Robinson. Simon Johnson är professor i entreprenörskap med ett flertal uppmärksammade böcker på meritlistan. Båda är verksamma vid Massachusetts Institute of Technology, MIT.

Ett arbete som är så omfattande i tid, rum och sidor som Acemoglus och Johnsons är inte helt lätt att sammanfatta på ett rättvisande sätt. (Sidantalet hade i och för sig kunnat reduceras eftersom argumenten i pedagogiskt nit hamras ut väl många gånger.) Jag följer författarnas framställning i spåren och avslutar med några reflektioner.

Acemoglu & Johnson inleder (s. 13) med att förkasta föreställningen att teknologiska framsteg automatiskt genererar allmänt välstånd: "In fact, a thousand years of history and contemporary evidence make one thing abundantly clear: there is nothing automatic about new technologies bringing widespread prosperity. Whether they do or not is an economic, social, and political choice." De ifrågasätter den optimistiska föreställning som de kallar *the productivity bandwagon* och som innebär att nya maskiner och produktionsmetoder genom att öka produktiviteten kommer att gynna inte bara kapitalägare och entreprenörer utan också arbetare och vanligt folk. Om den nya tekniken används för ren automatisering/robotisering och inte skapar nya arbetsuppgifter och möjligheter för den mänskliga arbetskraften kör vagnen i diket.

Som exempel på ny teknik som i våra dagar används för att gynna en liten elit framhålls hur det kinesiska kommunistpartiet övervakar sina medborgare

och hur Facebook styrs med en algoritm som stimulerar falska nyheter och polarisering. ”In both cases you can see the ruinous role of interests – to squash opposition or to increase advertising revenues” (s. 28). Det rådande läget tecknas i mörka färger:

What we are witnessing today is not inexorable progress toward the common good but an influential shared vision among the most powerful technology leaders. This vision is focused on automation, surveillance, and mass-scale data collection, undermining shared prosperity and weakening democracies (s. 33).

Som exempel på hur visionära entreprenörer kan orsaka stort lidande lyfter författarna fram Ferdinand de Lesseps plan på att gräva ut Panamakanalen, ett projekt som misslyckades (amerikanerna lyckades ett par årtionden senare) och kostade tiotusentals människor livet. De resonerar därefter om hur eliternas visioner blir självförstärkande: ju mer makt och status människor har, desto lättare för dem att sätta dagordningen, och när de satt dagordningen får de än mer makt och status. För att hindra att självutnämnda eliter använder ny teknik i enlighet med egna visioner och intressen krävs mobilisering av motkrafter, *countervailing powers*, en term förknippad med John Kenneth Galbraith.

Acemoglu & Johnson utlovar i bokens titel ett tusenårigt perspektiv. De beskriver hur förbättrad teknik i jordbruket under medeltiden gjorde de flesta människor fattigare eftersom kyrkliga dignitärer kanaliserade en stor del av överskottet till att bygga katedraler, kloster och kyrkor. Inhägnadsrörelsen i Storbritannien under 1700-talet och början av 1800-talet tas också som exempel på hur de besuttna satte sitt egenintresse före de fattigas välfärd. Författarna förkastar Malthus teori om att ’fällan’ slår igen när ökad levnadsstandard leder till alltför stor befolkningsökning. De pekar på att befolkningen hade ökat i århundraden utan stora pandemier när Malthus i början av 1800-talet formulerade sin teori. Eftersom deras historieskrivning handlar om att tekniken nästan alltid används för att missgynna den stora massan känns resonemanget något motsägelsefullt.

Alltnog, författarna radar upp fler exempel från väst till öst på hur tekniken använts av eliter:

”[...] whether the elite were feudal lords in medieval Europa, plantation owners in the US, or Communist bosses in Russia, technology was socially biased, and its application in the name of progress left devastation on its way” (s. 135).

I ett kapitel avhandlas den för ekonomihistoriker eviga frågan om varför Storbritannien gick i täten för den industriella revolutionen. Faktorer som geografi, kultur, naturresurser, ekonomi och politik tonas ned. Slutsatsen blir

att den avgörande faktorn var att många människor i en spirande medelklass försökte ta sig upp i den sociala hierarkin, praktiska män utan formell utbildning som sjösatte nya tekniker. Varför hände detta i just Storbritannien? Här vecklar författarna in sig i ett resonemang om att några regenter som Henrik VIII och Elisabeth I satte i gång en process som försvagade kungamakten och släppte fram en ambitiös medelklass som kunde spränga glastaket i det klassmedvetna Storbritannien.

Den industriella revolutionen skapade under 1800-talets första hälft en klass av stormrika företagare, så som t. ex. uppfinnaren och entreprenören Richard Arkwright, och många utsvettade arbetare. Under 1800-talets andra hälft, efter hand som missförhållanden i industrin kom i dagen och arbetarna organiserade sig, genomfördes reformer och arbetarnas andel av produktionsresultatet ökade.

I Amerika, som överflödade av naturresurser och kapital men led brist på arbetskraft, åtnjöt arbetarna jämförelsevis höga löner. Den tekniska utvecklingen i USA innebar inte i första hand automatisering. Ingenjörer och tjänstemän organiserade med hjälp av elektricitet fabriksarbetet för att öka produktiviteten hos icke yrkesutbildade arbetare. "In this way, the reorganization of manufacturing enabled by white-collar workers created relatively high-paying jobs for blue-collar workers" (s. 223). Paradexemplet är naturligtvis Henry Fords fabriker.

Sverige lyfts fram som ett föredöme, som med sin korporativistiska modell (Saltsjöbadsavtalet) och jämlikhetsambition (folkhemmet) genomförde en vision om välfärdskapitalism likande den som i Amerika hade formulerats av bland andra ekonomen John R. Commons. Även USA fick under 1930-talets stora depression en välfärdsstat (New Deal) och ökad jämlikhet ("the Great Compression"). Efter andra världskriget fick befolkningarna i västvärlden del av ett ökande välstånd som aldrig förr. "In the long sweep of history, the decades that followed the end of World War II are unique. There has never been, as far as anyone knows, another epoch of such rapid and shared prosperity" (s. 250).

Efter dessa 'gyllene år' tog utvecklingen runt 1970 en ny vändning. Automatiseringen inriktades på att ersätta arbetare snarare än på att öka deras produktivitet, industriproduktion flyttade till låglöneländer, importen från låglöneländer ökade, fackföreningarna försvagades, inkomstjämligheten ökade. Acemoglu och Johnson vill inte se detta som en effekt av att de tidigt industrialiserade länderna förlorade sitt försprång allt eftersom industrialiseringen breddade ut sig över världen utan som ett resultat av mäktiga aktörers ambition att sidsteppa arbetarklassen: "Technology has increased inequality largely because of the choices that companies and powerful actors have made. [...] In fact, globalization and automation have been synergistic, both driven by the same urge to cut labor costs and sideline workers" (s. 263).

Denna ambition har främst genomsyrat USA. Tyskland och Japan framhålls som positiva exempel där robotiseringen gått snabbare än i USA samtidigt som industriarbetarna fått nya arbetsuppgifter eller omskolats till tjänstemän. Acemoglu & Johnson ser (s. 295) emellertid på det hela taget en dystopisk framtid dominerad av storföretag, ungefär som på rövarbaronernas tid: "The productivity bandwagon works only under specific circumstances. It does not operate where there is insufficient competition between employers, little or no worker power, and ceaseless automation."

Den artificiella intelligensen imponerar inte på författarna som talar om "AI-illusionen" (s. 299). De anser att AI har en bias riktad mot arbetarna och kommer att förstärka ambitionen att förstöra jobb och sänka löner. De skriver om *so-so automation* som bygger på oupphörlig automatisering, massiv data-insamling och övervakning och som ersätter arbetare utan att nämnvärt höja produktiviteten. Robotar i kundtjänst är ett vällyckat exempel. De flesta av oss har väl konfronterats med dessa artificiella idioter. Det finns uppenbarligen smartare robotar på marknaden så frågan är varför många företag fortfarande använder daterade modeller. Min personliga gissning är att företagen bara är intresserade av att rekrytera nya kunder – telefonförsäljarna är människor av det enkla skälet att ingen skulle köpa en försäkring av en robot – och struntar i sina trogna kunder.

Bovarna i författarnas berättelse (s. 338) är återigen en elit som inte bryr sig om att förankra AI-utvecklingen i folkdjupet utan anser att de flesta människor är mindre vetande och inte förstår vad som är bäst för dem: "Our society has already become two-tiered. On top there are the big tycoons, who firmly believe that they have earned their wealth because of their amazing genius. At the bottom we have regular people whom tech leaders view as error-prone and ripe for replacement."

Denna tudelning av samhället bådär inte gott för demokratin. AI-tekniken förstärker auktoritära impulser. När regimer blir mer auktoritära ökar deras behov av AI för att kontrollera befolkningen, vilket i sin tur styr utvecklingen av AI till att bli en övervakningsteknologi. Utvecklingen i Kina bär syn för sägen. Sociala medier i västvärlden styrs av företag som jagar vinster baserade på reklam som är målinriktad utifrån massinsamling av data om användarna och algoritmer som syftar till att trigga användarna. Författarnas slutsats (s. 381): "AI is choking democracy while also providing the tools for repression and manipulation to both authoritarian and democratically elected governments."

Finns det något hopp om framtiden? Författarna griper i slutkapitlet tillbaka på den progressiva rörelse i USA för drygt hundra år sedan som ändrade 'berättelsen' och normerna, skapade motkrafter och lanserade politiska lösningar baserade på forskning och expertis. "To regain shared prosperity, we must redirect technology, and this means activating a version of the same approach that worked more than a century ago for the Progressives" (s. 393). För att det



ska bli möjligt måste enligt Acemoglu & Johnson arbetare, civilsamhälle och stat samverka. Staten kan reglera datainsamling, subventionera teknik som gynnar arbetare, bryta upp teknikjättar, se till att beskattningen inte gynnar överdriven automatisering. "The government is not the engine of innovation, yet it can play a central role in redirecting technological change through taxes, subsidies, regulation, and agenda setting." (s. 408). Författarna föreslår också en uppsättning bredare åtgärder som förstärkning av socialförsäkringar (men förkastar klokt nog tanken på medborgarlön), utbildning och minimilön.

Acemoglu & Johnson har med *Power and Progress* tagit ett kraftfullt grepp om den tekniska utvecklingens roll i den mänskliga historien. De ordar mycket om arbetarna. Arbetarklassen har det senaste halvsekle krympt i de utvecklade industrisamhällena. Acemoglu & Johnson vill inte se detta som en naturlig omvandling till följd av teknisk utveckling utan som något som dikterats av eliter drivna av hybris och egenintresse. Utvecklingen skulle, om bara tillräckliga motkrafter hade mobiliserats, kunnat löpa i andra banor. Vad författarna verkar bortse från är att arbetarna inte bara är arbetare utan också konsumenter som fått ökad levnadsstandard genom att ny teknik sänkt produktionskostnaderna.

Acemoglu & Johnsons historieskrivning har lite av Marx över sig – världshistorien handlar om klassamhällen och utsugning – samtidigt som de ser det kommunistiska Kina som ett av de största hoten mot mänskligheten. Utvecklingen får enligt författarna inte drivas av autonoma teknologiska krafter eller eliters intressen utan måste styras av folkflertalets beslut och handling. Det låter sympatiskt men väcker en del frågor. 'Vanligt folk' är trots allt ingen homogen massa utan består av individer och grupper med olika kunskaper, åsikter och intressen. Kan deras vilja kanaliseras till entydiga kollektiva beslut om hur teknik ska användas? De politiker som väljs till statens kommandohöjder utgör också en elit. Är det säkert att de kan styra den tekniska utvecklingen i 'rätt' riktning när ingen på förhand kan så noga veta vad som är rätt och fel? Hur stor är risken för att långtgående statlig styrning kväver enskilda människors uppfinnings- och initiativförmåga?

Författarnas historiesyn är pessimistisk genom att göra gällande att arbetare och 'vanligt folk' i nästan alla samhällen, med några undantag i västvärlden i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet och framför allt under några årtionden efter andra världskriget, har förtryckts av eliter och hållits i onödigt fattigdom. Det finns andra ekonomiska historieskrivare som målar i mindre mörka färger: Philippe Aghion, Rondo Cameron, Ronald Findlay och Kevin O'Rourke, Douglass North och Robert Paul Thomas, Mancur Olson, Nathan Rosenberg och L. E. Birdzell, för att nämna några.

## Referenser

- Acemoglu, D. & Robinson J. A., 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Aghion, P., Antonin, C. & Bunel, S., 2021. *The Power of Creative Destruction: Economic Upheaval and the Wealth of Nations*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Cameron, R., 2001. *Världens ekonomiska historia från urtid till nutid*. Lund: Studentlitteratur.
- Findlay, R. & O'Rourke, K. H., 2009. *Power and Plenty: Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton: Princeton University Press.
- North, D. & Thomas, R. P., 1993. *Västerlandets uppgång. Europas historia 900-1700*. Stockholm: SNS Förlag.
- Olson, M., 2000. *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Rosenberg, N. & Birdzell Jr, L. E., 1991. *Västvärldens väg till välstånd*. Stockholm: SNS Förlag.

**Hirdmann, Sven, 2023. *De hemliga rapporterna från Moskva. Från Ryssland 1994 till kriget i Ukraina 2022*. Stockholm: Santérus förlag.**

Anmälan av Geir Flikke

Diplomatiet har en særstilling i demokratier, og er et bindemiddel i det internasjonale systemet. Denne funksjonen er ikke mindre viktig i krig og konflikt. Det er imidlertid særlig viktig at det statssystemet som ble dannet i det nye Europa etter Sovjetunionens oppløsning forblir diplomatiets ramme og forutsetning. Hverken diplomater eller forskere kan eller bør relativisere gyldigheten av statssystemet. Samtidig utelukker ikke dette å drive deliberasjon gjennom det, med ett for øye – å bygge relasjoner, som over tid befester samarbeidsstrukturer og forsterker samarbeidsviljen mellom suverene stater.

Er samarbeid og samarbeidsvilje imidlertid underlagt historiske endringer? Sveriges mangeårige Moskva-ambassadør, Sven Hirdman, synes å erkjenne dette. I en omtale av Ukraina-krisen i 2014, et kapittel som ikke inngår som en

særskilt rapport fra utenriksstasjonen, skriver han: «vi lever inte i en perfekt värld styrd av en internationell rättsordning, även om vi måste sträva mot detta mål» (s. 289). Diplomatiets dyp-förståelse av persepsjoner og oppfatninger kan bidra til å dempe motsetninger, men stater navigerer også etter egne kartverk. Det internasjonale systemet kan bufre dette, til en viss grad. Sovjetunionens tidligere kjernestat, Russland, setter samtidig et avgjørende preg på systemet ved å aktivere dype historisk betingede handlingsmønstre. Det russiske fotavtrykket blir lett et stort et, og vanskelig å feie under teppet, selv med de mest balanserte, diplomatiske avveininger.

Hirdmans rapporter (*depescher*) fra en tiårsperiode (1994 – 2004) som Sveriges ambassadør i Russland, blir stående som en unik innsidekilde til å forstå Russlands utvikling *retrospektivt*. Om denne retrospeksjonen kan vendes til å gi innsikter i Russlands *fremtidige* utvikling, gjenstår å se. Det skal være sagt med en gang: det er en praktfull bok, som nå er blitt gjort til gjenstand for mine egne blyant-understrekinger. Sven Hirdman, opprinnelig født i Stavanger, har fått tillatelse til å publisere 17 hemmelige særreporter om Russlands politiske og utenrikspolitiske orientering fra 1994–2004. Disse rapportene utgjør mer enn 200 sider av en påkostet bok utgitt ved Hans Blix Senteret ved Stockholms Universitet, og med støtte fra det Kungliga Patriotiska Sällskapet. I tillegg er boken utrustet med tre «politiske interiører» fra samme periode, deriblant en rapport fra en interessant demarche der EU-Ambassadører søkte å forhindre stengningen av NTV i 2001. Det er beskrivende for utviklingen at Vladimir Kara-Murza, som i 2023 ble dømt til 25 års fengsel, var blant de NTV-journalister Hirdman inviterte til det utvidete EU-ambassadørmøtet i 2001.

Boken omfatter også foredrag og skriftstykker som portretterer Russlands lederskikkelser, og som beskriver de to store krisene i europeisk sikkerhetspolitikk, Georgia i 2008, og annekteringen av Krym i 2014 (eller Maidan-konflikten, som Hirdman refererer den som). Boken fremstår dermed som en slags forlenget observasjon av Russlands utvikling, men også som et slags før og etter Maidan.

Depescherna (rapporter om vesentlige politiske begivenheter og kursendringer) er en egen sjanger, som forfatteren behersker til det fullkomne. I Hirdmans påholdne omtale av deres betydning, skal de ha en maksimal holdbarhetstid på seks måneder. Disse rapportenes holdbarhetstid synes imidlertid å være lengre; de griper dypt inn i en samtidig beskrivelse av det urolig 1990-tallet, og synes ikke å forgylle Russland på noe vis. Rapportene skal dekke et bredt felt. Samtidig leverer de mer langsiktige analyser.

Situasjonsbeskrivelsen av Russlands første tiår som nybakt stat er gjenkjennelig, og konvergerer med en bredere nordisk forståelse. Som representant for et land som den gang ikke søkte medlemskap i NATO, observerte Hirdman i 1997 at «förhandlingarna mellan Ryssland och NATO gick bättre än vad åtminstone jag hade trott» (s. 63). I samme rapport hevder Hirdman, med referanse

til samtaler med russiske politikere, at forhandlingene neppe hadde gått så bra, dersom det ikke hadde vært for utnevnelsen av Jevgenij Primakov som utenriksminister (s. 65). Primakov går igjen flere steder i rapportene; det samme gjelder den svensktalende Konstantin Kosatsjov, leder for Føderasjonsrådets utenrikskomite.

Rapportene er presise, men i ettertid synes Hirdmans lesning av rubelkrisen i 1998 å avvike fra andre lesninger av samme periode, spesielt der han hevder at innsettelsen av Jevgenij Primakov som statsminister «dämpat de politiska mötsättningarna» i landet (s. 95). Beskrivelsen av de økonomiske sidene av krisen, er utmerkede. Beskrivelsen av utviklingen i russisk politikk fremstår imidlertid som noe preget av politikkenes raske og omskiftelige karakter. Hirdmans vurdering at Jeltsin ville sitte perioden ut, slo feil. Det gjelder også prognosen om at mer parlamentarisk styring ville kunne være et resultat av krisen. Slik gikk det ikke. Mabetex-krisen, Dumaens riksrettsforslag, den sammenhengende regjeringsskrisen, riksadvokatens prosess mot Jeltsins familie, og oppbyggingen av en sterk utfordrer til presidentembetet i en allianse mellom Moskva og regionene, skapte et press på det skjøre systemet og brakte den nåværende presidenten til makten. Der har han vært siden. Hirdman er tidlig ute i sin beskrivelse av dette styresettet. I sin avskjedstale i 2004 omtaler han det som et «regime», og som «putinisme» (s. 206).

Det tilligger kanskje ikke det diplomatiske mandat å gi detaljerte beskrivelser av det politiske systemet (eller regimet) man til enhver tid observerer. I så måte holder Hirdmann seg inne med denne tradisjonen. Men jeg fant det underlig at en rapport fra 1998 og rubelkrisen kunne fastslå at «den nyvunna ryska demokratin inte är i fara», og at demokratiet har stått av den økonomiske og politiske krisen (s. 98). Det ledsagende argumentet synes å være at prosedyrene for utskiftning av statsminister (Kirijenko ble sparket i september 1998, og erstattet av hauken Primakov) var intakte. Akkurat *hvor lite* intakte de var, skulle vise seg våren 1999, da skiftet av regjeringssjefer kom i rask rekkefølge. Det var en stille «state capture» på gang. Der Hirdman spådde at Primakov og Moskvas borgermester, Jurij Luzjkov, skulle bli det viktigste radarparet i nye presidentvalg, måtte han i februar 2000 lakonisk konkludere med at «varken förre premiärministern Primakov eller Moskvas borgmästare Luzjkov ställer således upp i presidentvalet» (s. 121). Her vil en lesning av Henry Hales *Patronal Politics* (2015) gi en mer inngående forklaring på den kampen mellom sentrum og periferi, som preget Putins første år ved makten.

Rapportene er lettlete, dyptpløyende, og etterrettelige. De omfatter også grundige analyser av økonomi og samfunnsforhold, og solide kapitler om sikkerhetspolitiske og innenrikspolitiske risikovurderinger for Sverige. Den «Säkerhetspolitiska riskbedömningen» fra 1995 overskrider rammen på 6 måneder, og skisserer utviklingen helt frem til 2010. Den peker til og med utover dette, i tre sammenfattende scenarier. Sannsynligheten for noen væpnet

konflikt bedømmes som svært liten, og Hirdman fremholder at Russlands primære fokus vil være intern økonomisk og politisk utvikling. Frem mot 2010 vil Russland ha kunnet «anpassa sig till sin nya förminskade roll som regional stormakt» (s. 43).

Den sikkerhetspolitiske risikobedømmelsen er verdt særskilt oppmerksomhet, av to årsaker. Den synes ikke å avvike fra det andre nordiske land ville ha skrevet om tilsvarende periode. Samtidig er den trepunktsbeskrivelsen den trepunktsbeskrivelsen som avrunder rapporten nesten en beskrivelse av det neste tiåret fra 2010 til 2020; om Russland anno 2010 og under Medvedjev kunne ha blitt omtalt som et «europeisk Ryssland» som samarbeider med Vest-europeiske strukturer og i bilateral konsert med vest-europeiske land, vil alternativ to, «ett mer nationalistisk Ryssland som intar en ledarroll i OSS-samvældet och från en styrkeposition söker tillvarata sina intressen i Europa» (s. 43), passe meget godt på perioden fra 2011 til 2016. Putin tok gjenvalg på Eurasiatisk integrasjon i 2011, og fra 2012 begynte en omfattende revisjon av det innenrikspolitiske verdigrunnet, blant annet med en omfattende revisjon av sikkerhetsdoktrinen sent i 2015. Det tredje isolasjonistiske scenariet synes å være det rådende i det post-pandemiske Russland – isolasjonisme, konflikt med naboland over russeres rettigheter, blokkering av alle samarbeidsformer med Vest-Europa, og økende problemer på syd-flanken.

Det skulle ha gitt boken en klarere rød tråd om de senere skriftstykkene hadde hatt dette tredelte bildet som ramme. Selv om Hirdman velger seg alternativ b) som det mulige scenariet for 2010, avviker hans første vurderinger av Ukraina-konflikten fra dette. Den kritiske analysen av Maidan-konflikten datert 1. april 2014 attribuerer annekteringen til en rekke omstendigheter, og gir dertil også en antydning til den ukrainske historikeren Serhiy Plokhys artikkel i *Financial Times*, der han hevdet at Sovjetunionens oppløsning ikke var «a one-act play [...] rather, a continuing saga with numerous sequels». Med dette som utgangspunkt burde man ha forventet en analyse som var mer i tråd med scenario b) fra 1995, nemlig at et mer nasjonalistisk Russland påtvinger sine interesser på et naboland. Hirdman hevder sant nok at det påhvilde Russland et særlig ansvar for å gjenoppta kontakten med ukrainske myndigheter, ettersom Russland er den sterkere part (s. 291). Men gjorde Russland dette? Tilsvarende kan man si at EU nok kan kritiseres for å ha overvurdert Janukovitsj vilje til å undertegne handelsavtalen (DCFTA), men da annekteringen var underveis blokkerte Russland all dialog i FNs sikkerhetsråd og stengte døren for all mekling fra europeiske land. Da Russland tok opp samtaler i Geneve våren 2014, var det Kreml-sponsede «opprøret» i Øst-Ukraina allerede godt i gang.

Sverige har i mange år vært den sentrale pådriveren for en proaktiv nabo-skapspolitikk i EU, og betraktningene over det bilaterale forholdet er derfor svært interessante. Forholdet til Baltikum settes i en strategisk ramme; Hirdman oppsummerer det som solide handelspolitiske relasjoner, et fritt Baltikum

i EU, og et større strategisk rom for Sverige. Samtidig leveres en advarsel om at et Baltikum i NATO ville kunne «rikta ytterligere oppmærksomhet på de ryske befolkningsminoriteternas situation» (s. 163). Betrachtingene om at Putins utenrikspolitikk var uhyre sensitiv for russeres rettigheter, bekreftes også i Philip Shorts *Putin. His Life and Times* (2022). Short gjengir et intervju med Carl Bildt fra 2017, der han omtalte den russiske Narva-befolkningens forsøk på løsrivelse sommeren 1993 som «ekstremt bekymringsfull» (Short: 227). Her fremkommer det også at Putin, den gang Sobtsjaks assistent, var uhyre sensitiv for russeres rettigheter.

Det er kanskje med dette som bakteppe at man skal lese Hirdmans tidlige engasjement som Sveriges Ambassadør. Hans håp om endring knyttes primært til det russiske folkets evne til å stå av kriser, og at modernisering av Russland vil kunne hjelpe i byggingen av et mer rotfestet demokrati. Denne linjen synes tidlig å bli erstattet av en mer realpolitisk linje. Der tidligere rapporter synes å ha understreket hvor viktig svensk engasjement ville være for å få Russland på fote, innser Hirdman i sin rapport fra 1998 også at «från vår och andra länders sida har vi inte kunnat göra annat än att avvakta att den ryska politiska krisen löstes» (s. 100). Men i fortsettelsen vektlegges Sveriges og EUs innsats for å «stödja de krafter i den ryska regeringen som vill fortsätta att modernisera det ryska samhället», blant annet gjennom kontrollert hjelp-til-selvhelp, slik den ble administrert gjennom EUs PSA program.

I det større perspektivet hadde Sverige, ved inngangen til det første tiåret på 2000-tallet, et virkemiddel som favnet bredere enn det rent ut sagt bilaterale forholdet – EUs økonomiske tyngde. Hirdmann syntes imidlertid ikke å se et utvidet handlingsrom i dette. I rapporten fra 1999 peker Sveriges ambassadør på et stadig videre gap mellom Vesten og Russland; et USA som satser på nasjonalt missilforsvar, og som siktet mot vrakingen av ABM avtalen; et NATO og EU under utvidelse, dertil et EU som i følge Hirdman, ville kunne «förstärka också den ryska känslan av utestängdhet» (s. 115); og et vesten som med stadig sterkere grad av mistenksomhet ser på russiske forbindelser med Irak, Syria og Libya (s. 116). Fra det tidlige ønsket om forsterket engasjement, har Hirdman på noen år beveget seg mot et dystre bilde:

[...] Många av de tidigare redovisade motsättningarna – beträffande NATO:s roll, Kosovo, Tjetjenien, Rysslandsbilden – gäller även EU – Ryssland. Inom EU verkar Ryssland ses som ett problem, ett nödvändigt ont – inte som en positiv resurs (s. 118).

Diplomatiet er også forvalter av bildet av avsendernasjonen i vertslandet. Hirdman virker å ha vært svært solid i denne funksjonen, men alle lengre Russlands-opphold kan legge en demper på optimismen. I sin avskjedstale fra 2004 måtte Hirdman innrømme at han ikke hadde lyktes med å «öka den ömsesidiga förståelsen mellan Ryssland och Sverige» (s. 202). Det skinner

imidlertid tydelig igjennom at det er nedlagt et stort arbeid kulturelt, politisk, handelsmessig, og i tillitsbyggende tiltak. Hirdmans observasjon at Carl Bildt tidligere var «den enda svenska politiker som hade nærmere kontakt med ryska politiker» (s. 204) går ikke upåaktet hen. Det gjør heller ikke Hirdmans observasjon av at stasjonen ikke bare er «en *nyhetsbyrå* och en *researrangör* för alla besökande delegationer», men også en kilde til kunnskap om landet.

Boken gir solid kunnskap om diplomatiets innside, politiske avveininger og tolkninger, og ikke minst, det arbeid som har vært lagt ned for å hjelpe Russland på fote. Da blir også opplevelsen av fallet i relasjonene etter 2014 og 2022 langt dypere. Hirdman gir en alvorstung avslutning på boken i sin vurdering av det han allerede i 2004 kalte «putinismen»: «den rationalitet som vi har trott skulle bestå hos Putin finns inte längre. Han som skulle återupprätta Rysslands storhet förstör den nu» (s. 309). Det synes egentlig ikke overraskende. Hirdman gjorde seg allerede tidlige erfaringer med visse karaktertrekk ved Putin. I rapporten fra NTV-journalistenes møte med EU-ambassadørene, refererer rapporten følgende fra fire NTV-journalisters møte med en yngre Putin: «hans instinkter och åsikter [å stenge ned NTV og splitte opp Media Most] låg fast och var inte mottagliga för några nya argument» (s. 223). Det sier sitt om viktigheten av å bevare og styrke den europeiske sikkerhetspolitiske orden.

## Referenser

- Hale, Henry E., 2015. *Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press, New York.
- Plokhii, Serhiy, 2022. "The empire returns: Russia, Ukraine and the long shadow of the Soviet Union", *Financial Times* (<https://www.ft.com/content/ocbbd590-8e48-4687-a302-e74b6f0c905d>).
- Short, Philip, 2022. *Putin. His Life and Times*. London: The Bodley Head Ltd.

**Garberding, Petra & Rosengren, Henrik (red.), 2022. *The Cold War through the Lens of Music-Making in the GDR. Political goals, aesthetic paradoxes, and the case of neutral Sweden*. Malmö: Universus press.**

Anmälan av Anders Hammarlund

”Reputation of power, is power” skrev Thomas Hobbes redan på 1600-talet och formulerade därmed en tankegång som blev vägvisande för de tidigmoderna absolutistiska statsbyggena i Europa. Barockens estetik blev politisk; statskonsten var inte bara ett politiskt hantverk, den var bokstavligen en konstnärlig genre. Versailles alléer, fontäner och *spectacula* strålade ut över Europa. Preussen blev ett statskonstnärligt projekt. I Sverige var Nicodemus Tessin d.y. inte bara en habil formgivare. Han byggde staten, både dess grundval och dess fasad.

I de akademiska (och ideologiska) renodlingarnas och avknoppningarnas 1800- och 1900-tal tappade man ibland känslan för Hobbes estetiska klarsyn. Det estetiska uppfattades som en dekorativ eller rentav förvillande ridå som måste viftas bort för att de bestämmande strukturerna och maktförhållandena skulle bli synliga. En intressant motströmning är den tidiga socialpsykologin och sociologin i Berlin kring 1900, med Moritz Lazarus och Georg Simmel som pionjärer. För denna radikala Berlinskola var den estetiska analysen ett väsentligt redskap för förståelsen av det politiska och sociala.

Jag associerar gång på gång till denna berlinska tradition vid läsningen av antologin *The Cold War through the Lens of Music-Making in the GDR. Political goals, aesthetic paradoxes, and the case of neutral Sweden* (Lund 2022, Universus press), red. Petra Garberding och Henrik Rosengren. Arbetet är resultatet av en konferens 2019 inom ramen för forskningsprojektet ”Between East and West. Ideology, Aesthetics and Politics in Musical Relations between Sweden and the GDR 1949-1989”.

De medverkande forskarna är antingen musikutvetare eller etnologer och historiker med musikinriktning, och denna mångvetenskapliga kompetens är nödvändig i sammanhanget. I samband med Sovjetunionens upplösning och nationalismens återkomst i Europa påtalades ofta den politiska gestaltningens och de estetiska mediernas betydelse, men statsvetarna nöjde sig ofta med detta konstaterande. Men om estetikerna är så viktiga, då måste ju också den inträngande analysen av de estetiska praktikerna och produkterna bli ett centralt åliggande.



Kulturpolitiken i DDR var inget perifert område; i denna ideologiska stat var all estetisk produktion underställd politiska målsättningar. Man kan fråga sig om inte DDR i själva verket var ett i grunden estetiskt projekt, vars likheter med det paternalistiska preussiska statsbygget ibland blir påfallande. DDR var i grunden en auktoritär sovjetisk/rysk marionettstat som strävade efter att upprätthålla en fasad av folkstyre, framsteg, solidaritet och självständig fredssträvan. Den bild som skulle förmedlas utåt var ett slags kulissbygge. Den yttre skenet, den propagandistiska effekten, blev vägledande för aktörerna; sanningsvärdet i innehållet underordnat. Stasis verksamhet var en aspekt av detta estetiska regimbygge. Med sin övervakning av individer och organisationer i in- och utland fungerade *Ministeriet för statssäkerhet* som ett slags konspirativ myndighet för kulturanalys, som sökte bedöma effekten av de kostsamma fasadrenoveringarna och påverkansprojekten. Trots dessa gigantiska ansträngningar, dokumenterade i de hundratusentals rapporterna i Stasiarkivet, visade sig den vackra fasaden till sist vara ett luftigt och pekoralistiskt bländverk. Endast Berlinmurens råa betongyta återstod, men den blev snart en historisk souvenir.

Musikens direkt politiska funktion i DDR analyseras i antologin av musikvetaren och germanisten Meredith Nicoll i ett bidrag som diskuterar det dubiösa begreppet *Volkslied*. Nicoll lanserar det träffande begreppet "folksongization" för att karaktärisera regimens strävan att pådyvla "massorna" ett slags folkmusik "von oben". Vissa musikskapare fann en bekväm nisch i detta komponerande av sånger som det arbetande folket skulle kunna identifiera sig med. Detta var dock en känslig hantering mot bakgrund av de laddade associationer till begreppen *Volk* och *volkstümlich* som nazismen lämnat efter sig. Man skev nya sånger i SED-anda, ja, men en viss anknytning till den tyska nationalromantiska traditionen kunde inte undvikas, eftersom man måste distansera sig från den internationella, västliga kommersialismens inflytande. Den produktive folksångskomponisten A. Asriel, som porträtteras i en artikel av musikvetaren Stefan Weiss, kunde till exempel kritiseras för att ha berett utrymme för olämpligt otyska synkoper i några av sina visor. DDR var alltså trots sin programmatiska "internationalism" en ganska effektiv upprätthållare av kulturell *Deutschtum*.

En av de kulturpolitiska paradoxerna i de "realsocialistiska" staterna inom Warszawa-pakten var den markerade tonvikten på den klassiska musiktraditionen. Man talade om "folkets kultur" men praktiserade en estetisk värdehierarki där den *akademiska* musikkulturen, som formats av 1800-talets borgerliga bildningssträvanden, gavs en dominerande ställning. Symfoniorkestrar, operahus och klassiska konservatorier omhulldades av de kommunistiska regimerna, och majoriteten av utövarna fann sig ganska väl tillrätta i denna struktur. De obligatoriska Tonsättarförbunden spelade här en central roll, både som upprätthållare av musikproduktionens infrastruktur

och som kontrollorgan. I DDR hette organisationen *Verband Deutscher Komponisten und Musikwissenschaftler* (VKM). Systemet gav givetvis svängrum för utpräglade karriärister och charlataner utan egen kreativ agenda. Musikvetaren Lars Klingberg belyser denna skuggvärld i en intressant men beklämmande text om den uttalat stalinistiska journalisten och kulturfunktionären Marianne Gundermann, alias Johanna Rudolph, som trots svaga formella kvalifikationer blev ett slags grå eminens och betydande maktspelare inom DDR:s kulturministerium.

En karaktäristisk effekt av de kommunistiska regimernas kulturpolitik, inte bara i DDR, var framväxten av en nomenklatura av socialt uppfinningsrika kulturentreprenörer som – trots att de privat ofta var kritiska till regimen – inom sina institutioner eller genom sitt internationella erkännande kunde bygga ideologiska frizoner. Med tjänster och gentjänster upprättades närmast feodala mönster av protektion, viket kunde skapa ett slags skyddade verkstäder för dissidenter, och även möjliggjorde konstnärliga samarbeten med utländska kulturskapare. En aspekt av detta belyses av musikvetaren Matthias Tischer i ett bidrag om det kreativa samarbetet mellan tonsättarna Paul Dessau och Hans Werner Henze, som var verksamma i var sin del av det delade Tyskland.

Den östtyska kulturpolitikens musikakademiska och seriösa plattform gjorde den intressant för en del västeuropeiska musikpersonligheter och musikinstitutioner, som såg som sin uppgift att försvara och bevara det ”klassiska” eller ”konstmusikaliska” muskarvet. Denna aspekt kan sägas utgöra en tyngdpunkt i antologin, där DDR:s kulturpolitiska relationer till det neutrala Sverige kommer i fokus. Här fanns två ganska motstridiga kontaktytor, dels den miljö som jag i brist på bättre terminologi vill kalla den svenska kulturella vänstermiljön på 1960- och -70-talen, dels Kungliga Musikaliska Akademien (KMA). För den ”progressiva” vänstern var DDR:s förvaltning av den musikdramatiska tradition som förkroppsligades av Bertolt Brecht, Paul Dessau och Gisela May en omhuldad anknytning och utnyttjades av DDR som en attraktiv och mångsidigt brukbar fasaddekoration. KMA kunde å sin sida se ett slags bundsförvant i den självsäkra östtyska akademismen, både för sin roll inom det svenska musiklivet och inom musikvetenskapen.

Särskilt ingående belyses denna akademiska relation i ett par bidrag om den östtyske musikvetaren och musikbyråkraten (och som det sedermera skulle visa sig Stasi-medarbetaren) Gerd Schönfelder. Denne etablerade på 1970-talet en mångfasetterad relation med KMA och senare även med Stockholmsoperan. Man förundras över de svenska kontrahenternas naivitet. Schönfelder blev, trots varningar från några klarsynta personer, invald som ledamot av KMA, som till och med förärade honom en Volvo som tack för hans internationella insatser för den svenska musiken! Schönfelder rapporterade i gengäld regelbundet till Stasi om sina manipulativa ansträngningar. Bilen blev i DDR närmast en belastning

för Schönfelder. Att i köra omkring i en "exklusiv" utländsk bil uppfattades som ideologiskt utmanande i Trabanternas föregivet egalitära rike, men han kunde inte avböja gåvan av hänsyn till den viktiga relationen till KMA.

Antologin ger överraskande inblickar i en försvunnen värld vars realiteter i dag förefaller överkliga. Man nyper sig i armen och frågar sig om denna bisarra fyrtioåriga episod i Centraleuropas historia verkligen har existerat. De enskilda bidragen spretar givetvis i olika riktningar, stilistiskt och innehållsligt, men detta balanseras skickligt i Garberdings och Rosengrens samlande introduktion som ger de nödvändiga teoretiska och historiska perspektiven.

**Carlsson, Ingvar, 2023. *I sällskap med döden*.  
Stockholm: Albert Bonniers förlag.**

Anmälan av Antje Jackelén

"Hemma drog jag upp dörren och skrek till mamma: 'Pappa är död.' Efter det är minnet helt blankt" (s. 28). Den tolvårige Ingvar har hittat sin pappa liggandes bland säckarna i kafferosteriet där pappan arbetar. Fullständigt omskakande, både mänskligt och socioekonomiskt. Pojken Ingvar växer upp i ett typiskt arbetarhem i Borås. Pappa Olofs död innebär att mamma Ida får arbeta hårt med både jobb på textilfabrik och som städerska för att försörja tre söner och se till att alla får möjlighet att utbilda sig. Sparsamhet, flit och hederlighet gör det möjligt. Men det är heller ingen moralisk idyll. I läroverket drar sig en sadistisk lärare inte för att utnyttja det faktum att Ingvar på grund av fattigdom är befriad från terminsavgiften. Han påförs en skam som svider och som han ordlöst gömmer i sitt unga hjärta.

Mor Ida går regelbundet till den söndagliga högmässan i Borås Gustav Adolfs kyrka – kanske den stunden i veckan då kraven får vila och kraften fyllas på. Pappa Olof hade stillat sin andliga längtan företrädesvis i skogen, ofta i sällskap med sonen, vilket ledde till "ett livslångt, nära och nästan lite religiöst förhållande till naturen" (s. 18). Det är till skogen, fjällen och havet som Carlsson har sökt sig under livets gång för att "reparera själen". Han framstår som en god representant för det som religionshistorikern David Thurfjell har kallat Granskogsfolket (Thurfjell 2020).

Antje Jackelén är ärkebiskop emerita.

E-post: antje.jackelen@ctr.lu.se

Pappans död var Ingvar Carlssons första medvetna drabbning med döden. Men döden är också på ett speciellt sätt upphov till hans eget liv. Hans morfar miste sitt fyraåriga barn och sin hustru i en drunkningsolycka. Han gifte senare om sig med den kvinna som skulle bli Ingvar Carlssons mormor. Och den 88-åriga Ingvar Carlsson konstaterar att ”det var just döden som arrangerade det drama som är själva förutsättningen för mitt liv” (s. 9).

I och för sig är det så för oss alla. Evolution förutsätter död. Alla har vi andras död att tacka för vårt liv. Men det blir ändå annorlunda om döden får en så konkret betydelse som i Ingvar Carlssons liv, inte minst genom mordet på Olof Palme och Anna Lindh. Mot den bakgrunden är det förstaeligt att det skrämmer honom ”att en så simpel faktor som slumpen spelar så stor och oberäknelig roll i en människas liv” (s. 9). Han menar också att detta dödens sällskap från unga år har gjort honom till en mycket orolig person. En oro som ”har inneburit ett lidande som har varit större än vad jag har förstått eller velat erkänna” (s. 33). Ångest blev en ledsagare genom livet. Döden släppte inte sitt sällskap: mord på internationellt kända politiker vars ledarskap Ingvar Carlsson såg som hoppingivande och Estonias förlisning då även hans äldste vän omkom. Den sorgen talade han inte öppet om eftersom han inte ville att hans politik skulle sammanblandas med hans personliga förlust. Hans motstrategi när döden drabbade var handlingskraft, pliktuppfyllelse och pragmatism.

Så var det också den natten som förändrade Ingvar Carlssons liv på djupet – natten då Olof Palme mördades. ”Instinktivt kände jag att det inte fanns utrymme för min egen sorg” (s. 74). Det gällde att hantera den formella krisen för landet. Det lyckades, men arbetsglädjen som statsminister – den kom först långt senare, utanför Sverige, i samband med besök hos andra länders regeringschefer.

I det inrikespolitiska arbetet spelade det roll om politiker och partiledare i synnerhet kunde lita på varandra. Det underlättade förhandlingar och möjliggjorde uppgörelser. Kanske den största och mest avgörande frågan var EU-medlemskapet. Till det plågsammaste och svåraste hörde beslutet att inte bärga Estonia. För Carlsson var beslutet ett uttryck för att etiska värderingar väger tyngre än det tekniskt möjliga, även om det går emot många människors önskan. Brottningen med frågan om vad som var mest rätt är dock inte avslutad.

Även om tillträdet som statsminister var oplanerat fanns en väg som hade gett kvalifikation: studier i Lund och på Northwestern University i Chicago, ordförande i SSU och nära medarbetare hos Tage Erlander som blev Ingvar Carlssons stora fadersgestalt och förebild. Detta var så klart innan politiker gjorde politiska utspel på sociala medier och pucklade på varandra på Twitter och X, innan politiska idéer blev snuttifierade till ett par hundra tecken för att passa formatet. I backspegeln kan det framstå som närmast pittoreskt. Därför är det upplysande att läsa om förtals- och hatkampanjerna mot Olof Palme. Även Carlsson själv vittnar om påhopp och förstörd familjesemester (inte minst

i samband med Ebbe Carlsson-affären). Att förvandla depression till ilska blir en överlevnadsstrategi. Fortfarande frågar han sig varför Palmes vänner blev hårt ansatta medan de som hade främjat hatet mot Palme i stort sett gick under radarn.

Att det egna livet förändras av livvaktens närvaro vet alla som delar den erfarenheten. Ingvar Carlsson berör också hur närvaro och frånvaro av skydd samt oförutsedda händelser påverkar den egna känslan av trygghet och tankarna om hur det egna arbetet drabbar familjen. Att få bära den oron utan att kunna dela den i en vidare krets tillhör de osynliga bördorna som vissa uppdrag för med sig. För oss som lever efter ankomsten av dreven på sociala medier är det en nyttig påminnelse att inte allt var annorlunda förr!

Hustrun Ingrid var den som påverkades mest – och också den som bidrog med mest stöd, som partner i den personliga sfären och som representant för Sverige vid statsministerns sida. Maken beskriver henne som allmänbildad, språkkunnig, socialt begåvad, självständig, med mod och integritet. Hon var mer intresserad av litteratur och politik än av kläder. En djup frustration över svensk missunnsamhet och oförståelse inför en partners insatser kommer fram. Hon tog ledigt från jobbet för att representera Sverige. Hon hanterade Reagan, Gorbatsjov och kinesiska ledare väl. Och så ändå detta: "Allt Ingrid gjorde, allt hon klarade. Och så gnällde några över hennes långklänningar" (s. 179).

Kapitlet om Ingrid var det svåraste att skriva, medger Ingvar Carlsson. Till stor del handlar det om demenssjukdomen som har drabbat henne och som ledde till att hon fick flytta till ett boende. Vändan sammanfattas bäst i orden: "Det är svåra processer, detta att ge upp. De tar tid, det gör ont" (s. 185).

Boken slutar dock inte i det nära, personliga och privata. Det sista kapitlet ägnas åt reflektion över folkmordet i Rwanda 1994. FN:s generalsekreterare Kofi Annan bad fem år senare Ingvar Carlsson att leda en undersökning av FN:s misslyckande i att förhindra folkmordet på upp emot en miljon människor under tre månader. Nu var det inte den individuella döden som gjorde Ingvar Carlsson sällskap utan döden genom ett massmördande vars grymhet och systematik påminner om Hitlers koncentrationsläger. Carlsson får en ny och skrämmande bild av människan. Han medger att han blev skakad av hur lätt medborgarna kunde fås att begå de mest fasansfulla övergrepp mot människor som var deras grannar och arbetskamrater. "Och det med en enklaste och ytligaste propaganda man kan tänka sig" (s. 201). Frågan tränger sig på och behöver ställas inte bara av Ingvar Carlsson utan av oss alla: "Kan det vara så illa att humanismen bara är en tunn fernissa?" (s. 201).

Bokens sista sidor ägnas åt ett glödande försvar för demokratin. När demokrati och mänskliga rättigheter är under attack över hela världen måste alla som tagit demokratin för självklar vakna upp. Mycket mer av ansvarsfullt handlande för att värna och försvara demokratin behövs. Carlsson betonar att det krävs en kamp för demokratin. Så många som möjligt behöver hjälpas åt i en

kamp där ”ingen arena är för liten eller för stor” (s. 213). För striden gäller inget mindre än alternativen frihet eller förtryck, människovärde eller underkastelse. Han räknar upp partier, media, arbetsplatser, bostadsområden, gator och torg, litteratur, teater, konst och andra kulturområden.

Det är häpnadsväckande att han i det här avsnittet är fullständigt oseende när det gäller trossamfunden – särskilt då jag från egna samtal med honom vet att han uppskattar deras verksamhet och ända sedan barndomen är allt annat än okunnig om den. Under 1900-talets andra hälft var det vanligt bland både journalister och politiker att utgå ifrån att religion och dess institutioner var på utgående. Som en ångvält skulle sekulariseringen rulla fram och obönhörligen trycka ned tron och dess uttryck.

Visserligen har sekulariseringen haft sin gång, men 1900-talets sekulariseringstester har fått revideras. Än idag tillhör över 50 procent av Sveriges invånare Svenska kyrkan, och då är inte övriga 26 kyrkor som är organiserade i Sveriges kristna råd medräknade. Inte heller de trossamfund som är medlemmar i Sveriges interreligiösa råd. Det är anmärkningsvärt, men givet det svenska kulturklimatet ändå inte helt förvånande, att Carlsson helt ignorerar denna dimensions betydelse för demokratin och samhällets väl – trots att inte minst frikyrkorna i Sverige bidragit till demokratisering och trossamfunden under decennier har talat och arbetat för demokrati och mänskliga rättigheter samt under generationer fostrat samhällsledare. När människovärde har ifrågasatts eller kommit i kläm har kyrkorna genom Sveriges kristna råd protesterat och krävt förändringar. Trossamfunden har gemensamt tagit ställning mot hat och intolerans och för humanism och medmännisklighet.

Svenska kyrkan förvaltar det enskilt största sammanhängande materiella och immateriella kulturarvet i Sverige. Religioner har i alla tider varit väsentliga när det gäller undervisning och vårdande av normer och värderingar. Grunden i deklarationen om de mänskliga rättigheterna – att alla människor föds jämlika i värdighet och rättigheter (artikel 1) – har en klar affinitet till den judiska och kristna övertygelsen att människan är skapad till Guds avbild.

Demokratin behöver för sin överlevnad ständigt matas med värderingar. En del av dessa värderingar kommer alltid att ha religiösa rötter. Med djupa rötter följer motståndskraft och erfarenhet. En historielös rationalism pur kan aldrig motivera varför de svaga ska skyddas och de äldre vårdas. Naken opportunistik kan aldrig rättfärdiga varför sanningen ska hedras även om det kostar.

Det hör till kristen teologi att påminna staten att den inte är Gud och heller inte ska sätta sig i Guds ställe. I detta ligger redan ett visst skydd mot diktatur – och i vår tid en tydlig uppmaning att värna demokratin, eftersom den är det bästa styrelseskicket som mänskligheten hittills kommit på. Varken mänskligt eller artificiellt intelligenta diktatorer är ett alternativ. Eller för att säga det med den omskrivne sociologen Hartmut Rosas ord: Demokrati behöver religion (Rosa 2022).

Ingvar Carlssons lilla bok är ett stort exempel på hur det politiska och det existentiella hör ihop. Det är inte så ofta detta kommer fram i tider då politiska utspel kommuniceras på Twitter / X, politikerna tvingas att andas i popularitetsmätningarnas takt och kortsiktiga intressen konkurrerar ut långsiktighet. Kanske är det naturligt att det behövs ett långt livs kondenserade erfarenhet för att skriva en liten bok med sådant djup och vidsyn. Men nog skulle den politiska, kulturella och filosofiska debatten i Sverige må bra av att de politiska och existentiella dimensionerna oftare fick synas tillsammans och gå i dialog med varandra!

## Referenser

Thurfjell, David, 2020. *Granskogfolk: Hur naturen blev svenskarnas religion*. Stockholm: Norstedts Förlag.

Rosa, Hartmut, 2022. *Demokratie braucht Religion: Über ein eigentümliches Resonanzverhältnis*. München: Kösel. På danska: *Demokrati har brug for religion*, Eksistensen.

**Carlsson, Staffan, 2023. *Helgon och maktspelare. Dag Hammarskjöld som politiker*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.**

Anmälan av Anders Mellbourn

Staffan Carlsson har velat skriva en annorlunda biografi om Dag Hammarskjöld. I intervjuer och presentationer har han talat om att ge en mer nyanserad, mindre idealiserad och mer realpolitisk bild av den mytomspunne generalsekreteraren i Förenta Nationerna, en bok mindre om ett helgon och mer om en maktspelare. Det som förefaller mest irriterar Staffan Carlsson är uppfattningen att Hammarskjöld skulle ha varit pacifist, stormaktskritiker i allmänhet och företrädare för en neutral alliansfrihet i kalla kriget.

I sin bok lyfter den erfarna toppdiplomaten Staffan Carlsson i stället genomgående fram att Hammarskjöld var en "västororienterad pragmatiker", alltid

Anders Mellbourn är pensionerad journalist och docent i statsvetenskap, tidigare bl. a. direktör för Utrikespolitiska institutet.

E-post: anders@mellbournanalys.se

medveten om nödvändigheten att ha sin politik förankrad eller åtminstone bekant i Washington och beredd till kompromisser och eftergifter som inte alltid var så ärofulla.

Det här är också en Hammarskjöldbild som passar väl i tiden 2023 när Sverige valt att överge den militär alliansfriheten och väntar på att släppas in i NATO, något som Staffan Carlsson med flera nu pensionerade generationskolleger bland ambassadörer ivrigt tillskyndat och där han nu retroaktivt räknar in Hammarskjöld bland meningsfränderna.

Men om Staffan Carlsson har velat ”dekonstruera” generalsekreteraren, som det också sagts, förblir han respektfull och beundrande likt Hammarskjölds tidigare biografier. Den reviderade bilden snarare stärker författarens beundran och respekt. Och riktigt så ny och annorlunda som kringpubliciteten utlovar blir kanske inte heller Hammarskjöldberättelsen hos Staffan Carlsson. Hammarskjölds tankar om ämbetsmannarollen och politiken och hans kallelseyn på sin livsuppgift uttolkad från *Vägmärken* får också här sin givna plats i respekt- och insiktsfulla resonemang om spänningen mellan sak- och partipolitisk lojalitet och den viktiga skillnaden mellan Kristusidentifikation och Kristusefterföljelse i teologin.

Dag Hammarskjölds västorientering är egentligen inte heller någon nyhet. Att statsminister Erlander någon gång tyckte att Hammarskjöld under tiden på UD tog sig väl stora friheter i kontakter och förhandlingar med Washington är inte obekant. Det var ju också de västliga stormakterna som i ett dödläge under försöken att hitta en ny generalsekreterare 1953 kom att tänka på Hammarskjöld och hans insatser bland annat under förhandlingarna om Marshallhjälpen.

Men det som i tidigare Hammarskjöldberättelser blivit anmärkningar i kanten får större plats och betydelse hos Staffan Carlsson.

Det gäller särskilt kapiteln om Hammarskjölds tid som först ämbetsman och sedan statsråd hemma i Sverige. Från den tiden påminns vi oftast närmast anekdotiskt om Dag Hammarskjölds stränga önskan och krav på att hans roll som statsråd skulle anges som opolitisk. Staffan Carlsson förbigår naturligtvis inte detta men har ett annat fokus på statsrådstiden. Han hävdar att Tage Erlander ville ha och fick Dag Hammarskjöld som statsråd i regeringen för att mycket avsiktligt få en motvikt i ledningen av den svenska utrikespolitiken. Medan utrikesminister Östen Undén värnade om relationerna med Sovjet och alliansfrihetens och neutralitetspolitikens folkrättsliga förutsättningar skulle ekonomen och handelsförhandlaren Hammarskjöld se till att Sverige – utan NATO-medlemskap – inte bara ekonomiskt utan också praktiskt säkerhetspolitiskt vann trovärdighet och en respekterad plats i den västliga säkerhetsordningen, både i Europa och USA, där det fanns kvardröjande skepsis mot Sveriges hållning under världskriget att övervinna. Det opolitiska statsrådet utan portfölj



var enligt Staffan Carlsson lika mycket säkerhetspolitisk Europaminister som utrikeshandelsminister och det på statsministerns tydliga politiska önskan.

Här går Staffan Carlsson längre i resonemang och analys än vad jag sett tidigare. Det borde ha uppmärksammats mer i mottagandet av boken. Skulle författaren ha fel i denna sin bedömning, borde också kännare och försvarare av den socialdemokratiska utrikespolitiken ha hunnit höra av sig med kritiska invändningar mot framställningen.

När Hammarskjöld fick det överraskande budet att bli generalsekreterare, var alltså "Europaministern" inte så okänd i väst och inget ologiskt val. Däremot hade han inte alls arbetat med FN-frågor och till och med till kanslihuskolleger uttryckt viss skepsis och misstro mot den världsorganisation han senare skulle kallas att leda.

Men kallelsen till New York gav Dag Hammarskjöld en möjlighet att göra något stort i ett läge där han – som både Carlsson och tidigare biografier påpekar och som hans efterlämnade *Vägmärken* bär starkt vittne om – börjat känna leda och meningslöshet inför sin dittillsvarande roll i svensk förvaltning och politik. Och skulle uppgiften inte bara bli stor utan också meningsfull för den nye generalsekreteraren, måste FN:s organisation och roll förnyas.

Hur Hammarskjöld gick till väga i sitt arbete för att göra både FN och dess generalsekreterare relevant i världspolitiken, skildrar Staffan Carlsson främst genom detaljerade fallstudier av hans bekanta bedrifter kring fångslade USA-piloter i Kina, Suezkristen och Kongo. Genom att följa beslutsgång och händelseutveckling i olika turer fram och tillbaka uppmärksammar Staffan Carlsson med all diplomatisk finess enskildheter och avvägningar genom den egna erfarenhetens glasögon på ett nytt och övertygande sätt. Ibland kan det kännas väl detaljerat och belastat med upprepningar, men så småningom ser också läsaren mönstren och den förmåga hos Hammarskjöld att hålla samman korta och långa perspektiv i det han gjorde, som Staffan Carlsson hävdar var Hammarskjölds grundläggande styrka.

Före Nationernas huvudproblem 1953 var som vi väl vet att världsorganisationens stadgar och organisation var tänkt för en verklighet som i bästa fall rådde 1945. De förenade nationerna hade besegrat nazism och japansk imperialism och skulle med gemensamt ansvar säkra internationell fred och säkerhet. De segrande stormakternas särskilda ställning och kravet på dem att vara överens var fastslagen genom deras vetorätt i det nya huvudorganet säkerhetsrådet.

Men FN-stadgans värld fanns som vi lika väl vet egentligen aldrig där. Segermakterna USA och Sovjet hade snabbt blivit huvudmotståndare i ett nytt, visserligen, kallt krig, båda i besittning av kärnvapen snart i en mängd så att de skulle kunna förstöra världen flera gånger om. Världsfreden skulle i sista hand kunna upprätthållas av terrorbalans och en doktrin om den återhållande kraften i ömsesidig förstörelseförmåga. I FN upphörde säkerhetsrådet snart

att fungera som tänkt men organisationen blev inte helt handlingsoförmögen genom att beslut om ingripanden, som i Koreakriget, kunde avgöras i generalförsamlingen.

Dag Hammarskjölds val av väg för FN var att söka hålla kriser och konflikter utanför kalla kriget och stormakternas inblandning. Efter Suezkrisen utvecklade han verksamheten med militära fredsuppehållande FN-styrkor i krisområden.

Men för att hålla stormakterna borta, måste generalsekreteraren i utgångsläget ha stormakternas förtroende. Här lyfter alltså Staffan Carlsson fram och påminner om Dag Hammarskjölds nära kontakter och även samspel med framför allt USA, inte minst Eisenhoweradministrationen, i viss mån också Storbritannien, som en förutsättning för att få något gjort.

I själva huvudkonflikten mellan USA och Sovjet fanns inte mycket att bidra med för FN. Inte heller i frågan om mänskliga rättigheter såg Dag Hammarskjöld, och det är bekant sedan tidigare, någon riktigt viktig roll för FN och uppmanar medarbetare, till deras besvikelse, att inte göra mer än nödvändigt. Här visar sig rimligen realpolitikern Hammarskjöld som kallt inte ser möjligheter att komma åt inre förhållanden i stormaktsblocken. Han får kritik för att FN inte kunde driva Ungerns sak under revolten hösten 1956, men inte från USA som inte var berett ingripa.

Men Dag Hammarskjöld såg avkoloniseringen komma och vikten att FN tog ett ansvar för de mindre staternas framtida oberoende och förutsättningar för utveckling. Här fann han den stora och meningsfulla uppgift han sökt när han tackade ja till att bli generalsekreterare. Utifrån hans egna livslånga överväganden om ämbetsmannans ansvar inför politik och det allmänna bästa utvecklade och tänjde han på FN-stadgans förutsättningar och möjligheter för att säkra och stärka FN och generalsekreterarens självständighet.

Att värna om de nya mindre staterna, som mot slutet av hans ämbets tid snabbt börjat fylla och utvidga medlemsplatserna i generalförsamlingen, ska inte tolkas som uttryck för någon neutralitet i den ideologiska stormaktskonflikten mellan väst och öst. I de nya självständiga staterna i tredje världen fanns en given motvilja och olust inför de gamla kolonialmakterna. Socialism, till och med revolution, lockade många och Sovjetunionen var beredd att erbjuda alternativ och vinna inflytande. Att då hålla såväl de gamla kolonialmakterna, framför allt Frankrike som misstrodde den annars så franskt kulturellt bildade Hammarskjöld, som Sovjet kort var uppenbart ett intresse för både demokrati och fred.

Dilemmat har bestått. En liknande drivkraft fanns nog i den i dag ofta förkättrade svenska småstats- och biståndspolitik som förknippas med Olof Palme. Staffan Carlsson antyder det och får måhända tillfälle att återkomma i framtida framställningar.

Och för Dag Hammarskjöld höll det inte hela vägen. Det som utmålas som hans finaste stund, när han hösten 1960 i generalförsamlingen stod emot

Sovjetledaren Nikita Chrustjovs krav på hans avgång och till applåder från den stora majoriteten av nya medlemsstater lovade att sitta kvar i sitt ämbete till tjänst för de små stater som i motsats till stormakterna behöver FN, var också början till slutet, alldeles oavsett hur dödsolyckan ett knappt år senare gick till.

Krisen i Kongo är till slut det som Dag Hammarskjöld mest förknippas med och den upptar störst plats bland Hammarskjölds insatser också i Staffan Carlsson bok. Med uppdraget att rädda den dåligt förberedda och snabbt framtagna självständigheten i den forna belgiska kolonin sommaren 1960 gör FN under Hammarskjölds ledning en snabb, mycket stor men improviserad brandkårsutryckning för att förhindra inbördeskrig och hålla samman ett både väldigt och djupt splittrat land utan annan samhörighet än det koloniala styret.

Det är egentligen en omöjlig uppgift. Hammarskjöld och FN kunde först imponera med att få en omfattande insats på plats på kort tid. Men sedan går det illa i en förfärande röra med kvarvarande franska och belgiska kolonialintressen till stöd för separatismen i det rika Katanga, sovjetiskt stöd för den revolutionära retoriske premiärministern Lumumba och USA som drivet av CIA överger Hammarskjöld och satsar på militärbefälhavaren Mobutu som så småningom under årtionden blir landets korrupte diktator.

Det nya i Staffan Carlssons framställning av detta annars tidigare väl redovisade skeende är att han med både skärpa och förundran är så stark i sin kritik av Hammarskjölds hantering av Lumumba. Generalsekreteraren bestämde sig närmast omgående för att premiärministern var en omöjlig person att ha att göra med och som han ville få bort. Lumumba var ändå den i ordnade former tillsatte premiärministern i den centralregering FN skulle värna. Staffan Carlsson kan inte förstå Hammarskjöld, hur besvärlig och administrativt inkompetent Lumumba än må ha varit. Behandlingen av Lumumba blir inte heller bara ett misstag utan både tragedi och skandal, när premiärministern snart avsätts, fängslas och misshandlas av sina meningsmotståndare och sedan inför ögonen på FN-trupp i Katanga förs bort för att mördas.

Att återvända till dessa över 60 år gamla händelser är över huvud taget särskilt smärtsam läsning, då Kongo ännu idag är en utfattig "failed state", där de mineralrika östra provinserna lever ett eget liv med oreglerad gruvbrytning under vidriga arbetsförhållanden och ljusskygga affärer.

I Kongo höll inte Hammarskjölds balansakt för FN och generalsekreteraren mellan en realpolitisk insikt om stormakternas oundvikliga betydelse och engagemanget för de mindre, särskilt de nya, staternas livsrum och intressen. Alldeles oavsett om han överlevt sin resa till Katanga 18 september 1961, hade han kommit till vägs ände som generalsekretare. Fortsatt återval 1963 var om inte annat uteslutet efter det att han förlorat Sovjetunionens förtroende. Hans strävan att hålla avkoloniseringen och tredje världens frigörelse utanför kalla kriget skulle under kommande årtionden grusas i en utveckling av befrielsekrig i Sydostasien och Afrika med stormaktsinblandning.

Den som verkligen vill omvärdera Dag Hammarskjölds betydelse skulle möjligen härtill kunna göra sig till djävulens advokat och hävda att general-sekreterarens insatser under 1950-talet inte berör världspolitikens dåtida huvudfrågor kring kapprustning, kärnvapen, det kalla krigets gränser i Europa eller det nya Kina. I de vanligaste översiktsverken om världspolitiken under kalla kriget är Hammarskjöld knappt omnämnd.

Kanske vore det både perspektivlöst och orättvist. Men några reflektioner på det temat hade gärna den fortsatt respektfulle författaren kunnat tillåta sig. En stor och svårjämförlig livsgärning hade nog bestått också efter en sådan ”dekonstruktion”.

”Det är märkvärdigt nog”, lyder den sista meningen i en över 500 sidor lång imponerande framställning. Det är bara att instämma.

**Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!**  
**[www.statsvetenskapligtidskrift.org](http://www.statsvetenskapligtidskrift.org)**