

Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 127 · 2025 / 4

Ny följd, årg 102. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

REDAKTIONSSEKRETERARE *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE *Björn Badersten*

FÖRBUNDSREDAKTÖR *Gissur Ó Erlingsson*

REDAKTIONSRÅD *Niklas Bolin*, Mittuniversitetet; *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; *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare; *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare; *Gissur Ó Erlingsson*, Linköpings universitet, förbundsredaktör

TEKNISK REDAKTÖR *Joshua Alvarez*, Sven Eighteen

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

PRENUMERATIONSPRIS 2025 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 2025

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 arbetsspråk.

Statsvetenskaplig tidskrift utges av Fahlbeckska stiftelsen vid Lunds universitet, med fyra nummer per år. Tidskriften utkommer år 2025 med sin 127: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 2025 will be issuing its 127th 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 2025 / 4

Tema: En europeisering av svenska lärosäten

MAGNUS JERNECK Inledning: En europeisering av svenska lärosäten	735
JOHAN ÖSTLING Europeiskt uppvaknande, europeiskt engagemang. Lunds universitet 1985–1995	741
BOEL FLODGREN Trettio år sedan folkomröstningen om EU. Vad gjorde Lunds universitet som förberedelse inför EU-medlemskapet?	755
RUTGER LINDAHL, ANDREAS MOBERG, PER CRAMÉR, LINDA BERG, DANIEL NAURIN & MATS ANDRÉN Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet. Utveckling och framtida utmaningar	769
ULRIKA MÖRTH Europeiseringen av Stockholms universitet. Några reflektioner	787
TORBJÖRN BERGMAN & MAGNUS BLOMGREN Politiska partier och ett sammanlänkat statsskick. Umeå universitets EU-profil	797
KARL MAGNUS JOHANSSON Något annorlunda? Europaprogrammet vid Södertörns högskola	803
STEFAN HÖJELID Europeiseringen av våra svenska lärosäten. Några minnesbilder från Linnéuniversitetets horisont	811

Uppsatser

FREDRIK VON MALMBORG, PATRIK ROHDIN & ELIN WIHLBORG Legitima styrmedel. En fallstudie av klimatdeklarationer för byggnader	827
MARKUS HOLDÖ Varför ska hela Sverige leva? Fem perspektiv i svensk politisk debatt 2022–2024	877

Översikter

PER-OLA ÖBERG Forskningsrådets roll i styrelseskicket. Forskningens självständiga roll och folkviljans primat	905
JOHAN MATZ Vem såg det inte komma? Om det rysk-ukrainska kriget, underrättelseutredningen (SOU 2025:78) och analysnivåer i studiet av underrättelsemisslyckanden	925

ANDERS E. B. BLOMQVIST Ungerns vägval 2026. Faktorer som kan avgöra valet	949
KJELL GOLDMANN Vår nationalistiska kanon	979

Essä

BO STRÅTH En världsordning i upplösning. Vad nu? 3. Ett värdebaserat Europa i en nihilistisk tid.....	987
---	-----

Litteraturgranskningar

F. Costigliola: <i>Kennan. A Life between Worlds</i> .	
E. Luce: <i>Zbig. Zbigniew Brzezinski, The Life of America's Great Power Prophet</i> . Anmälan av Mats Bergquist	1019
Ulf Zander: <i>Raoul Wallenberg – liv och legend</i> . Anmälan av Anders E. B. Blomqvist	1025
Douglas Brommesson, Ann-Marie Ekengren & Anna Michalski: <i>Sweden's Grand Strategy: Predicaments of a Small Liberal State in a Hostile World</i> . Anmälan av Erik Noreen	1029
Joseph Nye: <i>A Life in the American Century</i> . Anmälan av Annika Thunborg	1034

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: www.statsvetenskapligtidskrift.org
Där finns bl. a.:**

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

Tema:

*En europeisering av
svenska lärosäten*

Inledning: En europeisering av svenska lärosäten

Magnus Jerneck

Sverige intog länge, närmast programmatiskt, en kritisk inställning till det europeiska integrationsprojektet (jfr af Malmborg 1994) men omvärderade sin position efter kalla krigets slut och riktade istället, efter vad man skulle kunna kalla en helomvändning, in sig på fullt medlemskap i den europeiska gemenskapen.¹ Intresset för Europa och vad som där pågick blev plötsligt mycket stort. Den beröringsrädsla som tidigare präglat umgänget med kontinenten var nu som bortblåst.

Omorienteringen krävde nya tag. 1990-talet blev ett hektiskt decennium med åtskilliga utredningar och analyser av EU:s tillstånd och framtida utveckling, liksom av Sveriges möjliga inflytande. Utbildningar av tjänstemän på olika nivåer i den svenska staten sattes i gång och det fördes debatter och ordnades konferenser runt om i landet och staten tog initiativ till nya institut och centrumbildningar på temat Europa.² Mobiliseringen var omfattande – och den skedde på alla plan.

Vilken roll hade de svenska lärosätena i allt detta? Var våra statsvetare, jurister, ekonomer m.fl. förberedda på det nyväckta intresset? Att de engagerades i diverse utredningar var en sak – men var de redo att på allvar forska och undervisa om Europa och EU?

Gensvaret var starkt. Det fanns, intressant nog, en allmän Europavurm bland flera akademiker i landet. Även om t.ex. de svenska statsvetarna, med få undantag och till skillnad från både jurister och historiker,³ inte i någon större

1 Jakob Gustavsson behandlar insiktsfullt detta banbrytande skifte i svensk utrikespolitik i sin avhandling från 1998 (Gustavsson 1998). Se även hur Allan Larsson, en av huvudarkitekterna bakom Sveriges omsvängning, beskriver processen i minnesboken *Min europeiska resa* (Larsson 2015).

2 Det tydligaste exemplet är den under statsrådsberedningen lydande Expertgruppen för EU-frågor, sedermera Svenska Institutet för europapolitiska studier, eller kort och gott *Sieps*.

3 Lundahistorikern Sven Tägil hade redan tidigt lagt grunden för en mycket omfattande och nytänkande forskning om Europa medan juristerna i Lund, liksom i Stockholm (Lennart Pålsson respektive Ulf Bernitz), intresserade sig för europarätt.

utsträckning hade sysslat med Europa,⁴ visade det sig att de ganska snabbt var redo att utforska den nyordning som tog form på kontinenten efter murens fall. Nya forskningsfrågor formulerades och flera av landets ledande forskare togs i anspråk.

Bakom engagemanget låg observationen att den moderna staten i växande grad var beroende av sin omvärld, inte bara ekonomiskt utan även politiskt och idémässigt. Rörelseriktningen var emellertid inte ensidig: samtidigt som de internationella institutionerna satte sin prägel på den nationella politiken, öppnade och ökade det internationella samarbetet för inflytande utanför landets gränser. Denna iakttagelse konkretiserades sedermera i den suveränitetskalkyl som så småningom blev tongivande i flera av de studier som togs fram inför de svenska folkomröstningarna om både medlemskap i EU och EMU.⁵ Den europeiska integrationen var inte bara mera krävande än sedvanligt mellanstatligt samarbete, t.ex. för den inhemska demokratins funktionssätt, den gav också kraftigt ökade möjligheter, inte bara för staten utan också för en rad andra samhällsaktörer.

Allt fler problem tvingade fram gemensamma lösningar och nya allianser och beslutsarenor och inte sällan uppstod det man i litteraturen så småningom skulle kalla "flernivåpolitik". Uttryck som "det sammanvävda statsskicket", för att citera ett av bidragen i denna volym, kom i svang (se Bergman & Blomgren).

Omstöpningen av Europa, kommunismens kollaps och den europeiska integrationsprocessens komplexitet och ovanliga uttrycksformer väckte inte bara ett växande empiriskt intresse – hur skall vi på ett passande sätt förstå det experiment och de reformprocesser som pågår framför våra ögon – utan betraktades också som ett intressant och vitalt experimentfält för studiet av centrala politiska problem i skärningspunkten mellan den nationella och den internationella politiken eller mellan gamla och nya politiska strukturer. Hur fungerar de övernationella institutionerna, vilken roll har experterna, hur får man inflytande, vem tar ledningen, på vilket sätt präglar juridiken politiken, hur får man till stånd varaktiga reformer? Osv.

Ungefär vid denna tid – 1998 – bildades också, med Uppsalaprofessorn Sverker Gustavssons i spetsen och med benäget bistånd av Ulf Bernitz,

4 En av de få som ägnat frågan uppmärksamhet var Carl-Einar Stålvant i Stockholm, som redan under 1970- och 80-talen skrivit några översikter över det framväxande samarbetet och Sveriges roll i detta. Se t.ex. 1977 och 1987/1991. Stålvant, liksom flera andra statsvetare, bidrog sedermera med underlagsrapporter till de konsekvensutredningar, som togs fram under de svenska medlemskapsförhandlingarna. I Lundaantologin *Modern demokrati*, en lärobok på grundutbildningen i statskunskap från början av 1960-talet, fanns också med ett kapitel om det dåvarande EEC, författat av Bengt A. W. Johansson, sedermera generaldirektör för Luftfartsverket. I övrigt var det rätt så tunnslätt. Den ende som vid denna tid kunde stoltsera med en avhandling på europatemat var Mats Bergquist, som 1970 disputerat på den svenska EEC-debatten, också det i Lund. Det skulle dröja ytterligare ett drygt kvartssekel innan nästa svenska avhandling i statsvetenskap med europaanknytning såg dagens ljus. Se Leif Johanssons analys (2010) av 120 års svensk statsvetenskaplig avhandlingsproduktion.

5 Se t.ex. *Suveränitet och demokrati* (SOU 1994: 12) samt den s.k. Calmforsrapporten, *Sverige och EMU* (1996:158).

professor i Europarätt vid Stockholms universitet och Lars Oxelheim, företagsekonom från Lund,⁶ de tre nationella nätverken för Europafrågor.⁷ Ämnena juridik, statsvetenskap och ekonomi sågs naturligen som centrala för förståelsen av både det europeiska integrationsprojektet och den östeuropeiska demokratiseringsprocessen och uppgiften var, förutom att sammanföra landets institutioner inom respektive disciplin, ingen mindre än att popularisera svensk Europaforskning för en bredare allmänhet. Detta har man lyckats med, och det med imponerande konsekvens: i år, 2026, kommer den tjugonionde volymen ut av antologin *Europaperspektiv*, denna gången med rubriken *Sammanhållning för ett slagkraftigt EU* (Lundqvist, Michalski & Oxelheim 2026). Redaktörerna, liksom de enskilda författarna, representerar samtliga de tre nätverken.

Ämnesnätverken har varit synnerligen viktiga för att hålla ihop institutionerna över landet, med sina gemensamma konferenser och bokprojekt; det är emellertid viktigt att understryka att de olika universitetens satsningar inte bara skett inom en nationellt avgränsad ram utan också genomförts i intensiv dialog med internationella samarbetspartners, lärosäten och EU-institutioner. Europeiseringen var – och är – i sig inte bara ett forskningsobjekt utan innebär också ett annorlunda och vidare förhållningssätt till politiken och vetenskapen och krävde därför breda kontaktytor. Av det skälet drogs så småningom svenska universitet och högskolor in i ett större europeiskt samarbetsmönster som omfattade både studentutbyte, undervisning och forskning (jfr Haikola & Östling 2025; se även Östling i denna volym), något som i hög grad fortfarande är centrala aspekter av dagens universitetsliv.

Vad gjorde man då mer konkret för att förbereda sig? Vi har i detta specialnummer⁸ nu nöjet att kunna berätta om hur det gick till vid fyra av våra stora universitet: Lund, Göteborg, Stockholm och Umeå, men också vid två av våra högskolor, Södertörn och Växjö (varav den senare fått universitetsstatus och så småningom kommit att ingå i Linnéuniversitetet). I samtliga fall handlade det om medveten mobilisering och inte sällan om en omställning i förhållande till traditionell undervisning och forskning; helt nya kursprogram togs fram, ibland på kandidatnivå, ibland på mastersnivå, program som än idag är att betrakta som prestigeutbildningar med starkt internationellt söktryck.

6 Till kretsen knöts snabbt också statsvetarna Janerik Gidlund, Kjell Goldmann, Rutger Lindahl och Christer Jönsson.

7 Verksamheten finansieras med hjälp av särskilda medel som avsattes av riksdagen efter förslag i forskningspropositionen hösten 1997. Resurserna används gemensamt för kurser, konferenser och arbetsmöten.

8 Idén att åstadkomma ett specialnummer på temat "En europeisering av svenska universitet" väcktes i samband med en halvdagskonferens i Lund den 13 november 2024, på dagen 30 år efter folkomröstningen om EU 1994, där några av författarna i detta nummer, Flodgren och Östling, höll föredrag. Efter att bägge tackat ja till att medverka i ett tänkt temanummer, tog redaktionen kontakt med ledande företrädare i Göteborg (Rutger Lindahl), Stockholm (Kjell Goldmann och Ulrika Mörth), Umeå (Magnus Blomgren och Torbjörn Bergman), Södertörn (Karl Magnus Johansson) och Växjö (Stefan Højelid). Till vår glädje var de alla intresserade av att medverka.

Flervetenskapligt samarbete blev på många ställen stridsropet för dagen, även om det ibland stötte på patrull: nätverk och centrumbildningar hamnade lätt på kollisionkurs med de etablerade ämnesinstitutionerna och deras intressen. Ofta drevs processen fram på initiativ av enskilda lärare och institutioner, som i fallet Göteborg, Stockholm, Umeå och Växjö, ibland av lärosätets ledning, som i Lund och på Södertörn. I några fall institutionliserades det nya samarbetet i nya centrumbildningar, som t.ex. i Göteborg med Centrum för Europaforskning (CERGU) och Lund med Centrum för Europaforskning (CFE).⁹ Ibland var det forskare med bakgrund i internationell politik som intog den ledande rollen, som i Stockholm, på Södertörn och i Lund,¹⁰ ibland de med expertis inom fältet komparativ politik – t.ex. parlament och partier – som i Umeå, Göteborg och Växjö. På några orter verkade ett fåtal entusiaster, på andra, som i Göteborg, hela grupper. Osv. Mönstret och erfarenheterna är starkt varierande men den gemensamma nämnaren är att vi kan tala om djärva, institutionella nybildningar med betydande livskraft som stått emot tidens tand. Tack vare dessa satsningar bedrivs det synnerligen kvalificerad forskning och utbildning om EU och Europa i Sverige än idag!

Nedan presenteras i tur och ordning hur europeiseringen gick till: vi börjar med Lund,¹¹ därefter kommer Göteborg, Stockholm och Umeå, och till slut, Södertörn och Växjö.

God läslust!

9 I Göteborg tog man tidigt itu med att samla intresserade krafter för att bilda ett gemensamt forskningsinstitut och så småningom ett Jean Monnet Centre of Excellence och i Lund, där Europa redan var ett begrepp (se Östling), var dåvarande rektorn Boel Flodgren starkt drivande för både inrättandet av en flervetenskaplig masterutbildning och ett Europacentrum med tre fakulteter som huvudmän. Se hennes bidrag i denna volym.

10 Vägen till Europa gick för Lund, liksom för Stockholm, via intresset för fenomenet "internationalisering", eller transnationalisering som det också kom att kallas. Statsvetarna i Stockholm och Lund var först i landet med att uppmärksamma och utforska detta fenomen. I Lund var det Lars-Göran Stenelo som var ansvarig och i Stockholm Kjell Goldmann. Ganska så snart anslöt sig också Janerik Gidlund i Umeå till kretsen.

11 Lundastatsvetarnas arbete med Europafrågorna redovisas mer detaljerat i en särskild uppsats, "Då Europa kom till institutionen", som ingår i en kommande institutionshistorik, *Statsvetenskapliga institutionens underbara öden och äventyr*, med utgivning under 2026.

Referenser

- Bergquist, Mats, 1970. *Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961–62*. Stockholm: Norstedts.
- Gustavsson, Jakob, 1998. *The Politics of Foreign Policy Change – Explaining the Swedish Reorientation on EC membership*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Haikola, Karl & Östling, Johan, 2025. *Review Essay: The Europeanisation of the Universities: An Emerging Topic of Historical Research*. Tillgänglig på <https://www.degruyterbrill.com/document/doi/10.1515/978311636726-011/html>.
- Johansson, Bengt A. W., 1963. "Europeisk integration. Olika grundattityder", s. 330–375 i Pär -Erik Back (red.), *Modern demokrati. Problem och debattfrågor*. Lund: Gleerups.
- Johansson, Leif, 2010. "Kronan på verket. Iakttagelser och reflexioner vid en genomgång av titlar på svenska doktorsavhandlingar i statsvetenskap under 120 år", i Magnus Jerneck & Björn Badersten (red.), *Kontraster och nyanser. Svensk statsvetenskap i brytningstid* (specialnummer av *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 112, nr 5).
- Larsson, Allan, 2015. *Min europeiska resa*. Visby: GotlandsBoken AB.
- Lundqvist, Björn, Michalski, Anna & Oxelheim, Lars (red.), 2026. *Sammanhållning för ett slagkraftigt EU*. Stockholm: Santérus.
- Malmberg, Mikael af, 1994. *Den ståndaktiga nationalstaten: Sverige och den västeuropeiska integrationen*. Lund: Historiska institutionen.
- Stålvant, Carl-Einar, 1977. "Neutralitet och europeisk integration: en jämförelse mellan finländsk och svensk EEC-politik", *Finsk tidskrift* 1/2, s. 21–40.
- Stålvant, Carl-Einar, 1987/1991. *EG – politik, ekonomi, organisation – ett introducerande kompendium*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- SOU 1994:12. *Suveränitet och demokrati*.
- SOU 1996:158. *Sverige och EMU*.

Europeiskt uppvaknande, europeiskt engagemang

Lunds universitet 1985–1995

Johan Östling

Det var en ovanligt omtumlande period i europeisk historia, skiftet mellan 1980- och 1990-tal. Kalla krigets stela ordning rämnade, Berlinmuren föll, Tyskland enades och det sovjetiska imperiet knakade betänkligt i fogarna. Parallellt fördjupades och intensifierades den västeuropeiska integrationen under de dynamiska Delorskommissionernas ledning: Enhetsakten hade trätt i kraft 1987 och 1992 skulle Maastrichtfördraget undertecknas. Alla dessa stora händelser skapade ett emotionellt och ideologiskt engagemang för Europa. Även akademikerna drogs med i den europeiska euforin, så också bland de i övrigt motvilliga europeerna i Sverige.¹

Internationalisering hade stått högt på dagordningen för de svenska lärosätena under 1980-talet. Det gällde inte minst för Lunds universitet som var ett av de största och bredaste i Norden. I en årskrönika, publicerad i *Lunds universitet meddelar (LUM)* 1990, sammanfattade rättshistorikern Kjell Å Modéer (1990) universitetets officiella ståndpunkt i internationaliseringsfrågan.² Åren 1983–1989 hade han varit prorektor och ett slags universitetets utrikesminister, och nu var han ordförande i ledningsgruppen för internationalisering. I sin krönika pläderade han passionerat för att Lund måste delta i de stora europeiska utbytesprogrammen som tagit form under 1980-talets andra hälft – Erasmus, Comett, Tempus med flera. Här öppnade sig oerhörda möjligheter, men det

1 Denna text springer ur projektet "The Europeanisation of the Universities: Transforming Knowledge Institutions from within, c. 1985–2010", som författaren leder med finansiellt stöd av Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse.

2 *Lunds universitet meddelar (LUM)* är den huvudsakliga källa som används i denna artikel. *LUM* hade 1968 startats som ett nyhetsbrev riktat till universitetets anställda men successivt vuxit i omfång och blivit mer av ett slags magasin som både vände sig till medarbetare och till det omgivande samhället. Under 1980- och 1990-talen publicerades det vanligen mellan femton och tjugo nummer per år. Även om *LUM* gav utrymme åt olika röster och opinioner så var det inte ett kritiskt granskande organ utan snarare ett slags språkrör för en officiell universitetslinje. Av det följer att *LUM* är en god källa om man vill fånga de självbilder och föreställningar som var förbundna med Europa bland tongivande akademiska gestalter i Lund under den aktuella perioden.

gällde att göra prioriteringar och ta itu med problem. Lunds universitet, förklarade Modéer, hade valt att fördjupa samarbetet med ett antal särskilda partneruniversitet i stället för att låta alla blommor blomma. Det första av dem var Utrecht men det pågick ett arbete med att träffa avtal med brittiska, tyska, franska och östeuropeiska partneruniversitet. En utmaning var att det rörde sig om just utbytesprogram och att beredskapen att ta emot utländska studenter i Lund därför måste bli avsevärt bättre; det gällde då att kunna erbjuda kurser på engelska och sörja för att det fanns ändamålsenliga bostäder.

”Det förändrade Europa”, avslutade Modéer (1990: 4) sin krönika, ”har medfört en koncentrerad och medveten satsning på utvecklade Europakontakter.” Därmed fångade han de stämningar som rådde i universitetsledningen åren omkring 1990. Även om det fanns en del praktiska problem var det uppenbart att det var de nya, stora möjligheterna som stod i förgrunden. Lösenordet löd ”Europa”.

Det var emellertid en ganska ny sak. När Modéer hade tillträtt som prorektor 1983 hade den europeiska dimensionen varit svag vid Lunds universitet. Visserligen hade enskilda forskare bilaterala kontakter med olika europeiska kollegor och vetenskapliga miljöer, men för efterkrigstidens svenska akademiker var det USA och i någon mån Storbritannien som hägrade. I vissa kretsar fanns det även, delvis som ett utflöde av 1970-talets omvärldsenagemang, ett intresse för kontakter med utvecklingsländerna. Någon samlad strategi för samarbete inom Europa fanns däremot inte, europeiska forskningsmedel var begränsade, och de studenter och lärare som vill göra ett utbyte med ett annat europeiskt lärosäte saknade en struktur.

Under 1980-talets andra hälft inleddes dock vad som kan beskrivas som en europeisering av Lunds universitet.³ Det var en process som förlöpte i olika faser och med olika förtecken fram till Sveriges inträdde i Europeiska unionen i januari 1995. I det följande ska jag stanna upp under tre nyckelår i detta skede – 1987, 1991 och 1994 – för att därigenom teckna huvuddragen i denna akademiska europeisering.

3 Nyare, historievetenskaplig forskning om europeiseringen utgår från en bred, historiskt öppen förståelse av fenomenet. I sin introduktion till ett nyckelverk i detta sammanhang argumenterade Ulrike von Hirschhausen och Kiran Klaus Patel (2010: 2) för att europeisering bör ses som ”a variety of political, social, economic and cultural processes that promote (or modify) a sustainable strengthening of intra-European connections and similarities through acts of emulation, exchange and entanglement and that have been experienced and labelled as ‘European’ in the course of history”. Andra, såsom Greiner, Pichler och Vermeiren (2022), har vidareutvecklat begreppet och betonat att europeisering inte får begränsas till integrerande processer: som analytiskt begrepp bör den även omfatta fragmenteringar, konflikter och utestängningar. På samma sätt är det viktigt att europeisering inte betraktas i teleologiska termer; förloppet har inget givet slutmål. Denna typ av resonemang ligger till grund för min förståelse i föreliggande artikel.

1987: Europeiskt uppvaknande

Internationalisering hade således var en betydelsefull fråga för prorektor Kjell Å Modéer och hans överordnade, rektor Håkan Westling, under 1980-talet. I sin egen självbild ansågs Lund allmänt ha särskilt goda förutsättningar att bedriva ett framgångsrikt internationaliseringsarbete. Det berodde till dels på bredden i den akademiska verksamheten, men minst lika viktigt var lärosätets geografiska position, långt från centralmakten i Stockholm men nära Köpenhamn och med vittring av kontinenten. Den som följer den interna debatten vid Lunds universitet under mitten av 1980-talet, såsom den exempelvis fördes i *LUM*, kan emellertid inte urskilja en stark och sammanhållen berättelse om lärosätets relation till omvärlden. Inget geografiskt område föreföll vara prioriterat och någon riktningsgivande diskurs var inte förhanden under dessa år. Men förändring stod för dörren.⁴

År 1987 framstår som en klar brytpunkt i historien om Lunds universitets internationalisering. Den övergripande förändringen kan beskrivas som en rörelse från en allmän strävan efter att uppmuntra och verka för internationella kontakter till att helhjärtat bejaka och bli en integrerad del av ett framväxande europeiskt samarbete inom forskning och högre utbildning. Allt ändrades inte över en natt, men en grundläggande formering av en ny Europadiskurs ägde rum under 1987. Därefter skulle den förstärkas och ta sig konkreta uttryck, men det finns skäl att särskilt stanna upp inför detta år.

I början av 1987 var de tidigare årens allmänna internationaliseringsiver fortfarande högst påtaglig, men europeiska referenser blev vanligare. En artikel (*LUM*, 3/1987: 2) ägnades exempelvis åt den nya forskningspolitiska propositionen. När statsminister Ingvar Carlsson presenterade den poängterade han nödvändigheten av internationellt samarbete och nämnde bland annat Eureka-projektet vars syfte var att koordinera och stimulera forskning i Europa.

Under detta år kunde man höra ett delvis nytt tonfall i *LUM*. Det var som att alltfler höjde rösten och krävde att universitetet tog ytterligare steg mot ökad internationalisering, som att en allmän uppslutning bakom vackra fraser inte längre var tillräcklig. Historikern Göran Rystad, ny dekanus för humanistiska fakulteten, citerades exempelvis i en intervju (*LUM* 9/1987: 3) i samband med en temadag för humanister. Föregående år hade denna begivenhet titeln "Humaniora över gränserna" och 1987 var det "Humaniora i Lund – fönster mot världen". Ämnesvalen var en viktig signal, enligt Rystad, en viljeyttring från humanisterna att de menade sig höra hemma i en internationell forskningsgemenskap. Han beskrev internationaliseringen som en av de viktigaste tendenserna vid Lunds universitet de senaste åren. "Vi är trots allt ett litet land, vårt forskarsamhälle är begränsat. Det är en livsnödvändighet med öppna

4 Detta avsnitt bygger på en mer utförlig analys som jag har gjort i en kommande studie av europeiseringen av Lunds universitet och framväxten av kunskapssamhället under 1980-talet.

kanaler utåt”, argumenterade Rystad. Samtidigt fanns det mycket kvar att göra. ”Jag hoppas att vi skall komma åtminstone ett stycke på väg från retorik till praktik under de närmaste åren”, avslutade han.

Det Rystad gav uttryck för var alltså uppfattningen att internationaliseringen inte gick tillräckligt fort och att den riskerade att stanna vid tomma ord. Internationalisering hade stått högt på universitetets dagordning under hela 1980-talet men det saknades en större kraftsamling, en vidare ram inom vilken ambitionerna kunde förverkligas. Denna känsla av otålighet, uppdämd sedan flera år, var en viktig faktor när universitetets ledning och alltfler lundakademiker omfamnade ett fördjupat europeiskt utbildnings- och forsknings-samarbete. ”Europa” blev med andra ord en lösning på ett problem.

I en stort uppslagen artikel i slutet av 1987 (*LUM* 12/1987: 3) tillkännagavs en betydelsefull nyhet. ”Lund blir EG-universitet!” löd rubriken. Som det första universitetet i Sverige kunde Lund nämligen dra nytta av vad som beskrevs som EG-ländernas ”minst sagt dynamiska satsning på forskning och utbildning”. Rektor Håkan Westling menade att det här var en chans som inte fick försittas: ”Här måste vi försöka kana med vågen. Annars riskerar vi bli en intellektuell blindtarm – som man både kan ha och vara utan.” Dagen före pressläggningen av tidningen hade Westling deltagit i ett möte i Gent och Bryssel som samlat långt över hundra rektorer från EG-länderna men också universitetsföreträdare från stater som inte var medlemmar. Bakgrunden var att ”den mäktiga och penningstarka EG-marknaden”, så löd formuleringen, var beredd att släppa in icke-medlemmar förutsatt att den samarbetade med ett EG-land inom forsknings- och utbildningsområdet. Och det var just ett sådant nödvändigt avtal som Lund hade lyckats sluta – med grannuniversitetet i Köpenhamn. Håkan Westling underströk hur oerhört viktigt det var att Lund och i förlängningen Sverige blev en del av denna EG-offensiv. Här fanns det stora personella tillgångar, ekonomiska resurser och ett sug och dynamik i ambitionerna att forska och utveckla, menade han. De närmaste fem åren skulle 35 miljarder kronor fördelas på forskning och högre utbildning – en svindlande summa för en svensk universitetsrektor.

Ett av huvudämnena för konferensen i Belgien var den akademiska rörligheten. Westling berättade att en ambition med det nya Erasmusprogrammet var att var tionde EG-student 1992 skulle tillbringa en eller två terminer i ett annat europeiskt land. Således prioriterades även studentutbytet högt bredvid forskningssamverkan. Westling förnekade inte heller att det i ett större perspektiv fanns en politisk vision som bar upp den nya akademiska storoffensiven. ”Ett mål för den stora EG-satsningen på forskning och utbildning är just att upprätta något av Europas Förenta Stater”, löd hans slutord.⁵

5 Erasmus var en kortform för ”European Community Action Scheme for the Mobility of University Students”, men anspelade även på den nederländske renässanshumanisten Erasmus av Rotterdam (1469–1536).

I samma artikel (*LUM* 12/1987: 3–4) presenterades även en person som karakteriserades som "Lunds universitets egen EG-man", Inge Brinck. Han var matematiker i grunden och lärare vid universitetets tekniska fakultet, men han hade tidigt betonat betydelsen av internationella utblickar och kontakter. Framför allt hade Brinck verkat för att internationaliseringen måste inbegripa studenterna, inte bara forskarna, och i detta sammanhang spelat en nyckelroll för att etablera utbytesprogram mellan Lund och lärosäten i Frankrike, Schweiz och Västtyskland. Samtidigt som hans högste chef befann sig i Belgien var Brinck i Bonn och München för att diskutera hur Lund kunde få tillträde till EG-marknaden. Enligt egen utsaga fanns det en positiv inställning bland västtyskarna till det svenska universitetets ambitioner. För Brinck var det av vikt att forskare och studenter bejakade samma rörelse mot Europa som det svenska näringslivet hade börjat göra på senare tid. "Den akademiska världen får inte halka efter, allra helst inte som den europeiska samverkan måste förstärkas gentemot USAs dominans på det vetenskapliga området", argumenterade Brinck.

EG-argument började även leta sig in i andra artiklar. En text med den talande rubriken "Ännu ett LU-steg för att hänga med ute i Europa" (*LUM* 12/1987: 3–4) handlade om hur en första kull med internationella ekonomer med fransk inriktning hade tillbringat en termin i Paris. Både studenter och programansvariga vittnade om den professionella och personliga betydelsen av att vistas i Frankrike som en del av utbildningen, men till detta kom ett annat skäl. "Jag ser även en positiv koppling till den europeiska gemenskapen", sade läraren Christer Kedström och fortsatte: "Mycket viktiga EG-organ ligger i fransktalande länder och eftersom Sverige inte är med och automatiskt får information och kunskap – är vi i ännu större behov av att ha svenskar ute i dessa länder, om vi inte ska isoleras från övriga Europa."

I dessa utsagor från 1987 återfanns många av de väsentliga beståndsdelarna i den europeiseringsdiskurs som formerades under dessa år. Ett grundbudskap var att det pågick stora saker ute i Europa. Det var högst angeläget att svenska lärosäten, gärna med Lund i spetsen, gjorde vad man kunde för att ingå i dessa processer för att kunna ta del av de omfattande resurserna och därigenom svepas med i den allmänna kraftutvecklingen. Annars riskerade man att isoleras. Lunds universitet hade särskilt goda förutsättningar att bejaka denna form av internationalisering. Danmark, som låg så nära, kunde fungera som en ingång, ja, rentav som en språngbräda, för att nå kontinenten och det hägrande akademiska EG-samarbetet.

Detta europeiska uppvaknande måste relateras till två större sammanhang. Det första var att EG-institutionerna genom en rad initiativ drev på för att skapa ett mer gemensamt område för forskning och högre utbildning. De första stegen hade tagits redan på 1970-talet och några år in på 1980-talet var det tydligt att EG hade ambition att träda fram som en central kunskapspolitisk aktör.

Utvecklingen accelererade under Jacques Delors första kommission under andra halvan av 1980-talet och kan sammanfattas med det som har kallats en övergång från "Science in Europe" till "European Science" (Wedlin & Nedeva 2015).

Det andra sammanhanget var det nationella. Den svenska inställningen till den västeuropeiska integrationen hade genomgått några olika faser (Stråth 1993; af Malmborg 1994; Westberg 2003). Under den tidiga efterkrigstiden fanns det en utbredd skepsis mot det katolska, kapitalistiska experimentet på kontinenten, särskilt inom arbetarrörelsen. Dessutom lade neutraliteten, som doktrin och identitet, hinder i vägen för alltför täta samarbeten. Nästa gång Europafrågan fördes upp på dagordningen var åren omkring 1970. Danmark och Storbritannien anslöt sig till EG och det fanns de som ville att Sverige skulle följa efter, men för vänstern, både den gamla och den nya, var motståndet emellertid starkt. Det handlade för dem om att slå vakt om det svenska välfärdssamhället.

Under andra hälften av 1980-talet inleddes så den tredje fasen, en omorienteringens tid då fler och fler kände en vantrivsel i vad de upplevde som ett stagnerat, inåtblickande byråkrat- och teknokratsamhälle. Yngre borgerliga politiker och liberala intellektuella såg i Europa ett löfte om frihet och förnyelse, medan stora delar av det privata näringslivet var övertygade om att ett EG-medlemskap skulle öppna nya, lukrativa marknader för svenska företag. En opinionsundersökning 1986 gav dock vid handen att enbart 25 procent av befolkningen var anhängare av svensk anslutning mot 40 procent som var motståndare. Inom socialdemokratin var oppositionen utbredd, men EG-opinionen var synnerligen rörlig och förändrades snabbt under kort tid. År 1987 hade andelen anhängare ökat till cirka 40 procent och det fortsatte i den riktningen. Kulmen nåddes i efterdyningarna av Berlinmurens fall och den allmänna Europaeufori som då grep omkring sig: senhösten 1990 utgjorde anhängarna ungefär 70 procent och endast 15 procent var motståndare. Det var vid denna tid som den socialdemokratiska regeringen tillkännagav sin uppfattning att Sverige borde sträva efter medlemskap. När statsminister Ingvar Carlsson i juli 1991 lämnade in Sveriges EG-ansökan låg stödet på cirka 65 procent enligt opinionsundersökningar (Holmberg 1996).

1991: Östeuropeiskt engagemang

De sista åren av 1980-talet blev europeiseringsdiskursen vid Lunds universitet starkare men fick också fler facetter. Överhuvudtaget skrev *LUM* betydligt mer om europeiska ämnen än tidigare och Europarelaterade begrepp blev mer och mer frekventa. Dessa enskilda initiativ må ha varit betydelsefulla, men mer långsiktig effekt hade troligen de strukturella förändringar som började skönjas i skiftet mellan 1980- och 1990-tal. En gällde de riktade ekonomiska

satsningar som, om än i blygsam skala, lanserades. En annan förändring var beskedet som kom 1990 om att EG:s ministerråd fattat beslut om att öppna Erasmusprogrammet även för EFTA-länderna. Ernst Erik Ehnmark, kanslichef på Universitets- och högskoleämbetet, såg stora möjligheter. I en intervju (*LUM* 13/1990: 3) med honom menade han att de första lärarna och studenterna från Sverige skulle kunna resa ut hösten 1992. Ännu återstod dock en hel del administrativa och praktiska problem att lösa, men Ehnmark var hoppfull och menade att det här kunde ge upphov till en ny anda av samarbete. "Erasmus-avtalen tvingar fram lite av samma ansvarstagande för den enskilde gäststudenten som jag tror fanns under medeltiden när man gav sig ut i Europa för att studera i t ex Bologna, Paris eller Heidelberg", förutspådde han.

När Ehnmark uttryckte dessa förhoppningar var det således 1990 och Europa var mitt uppe i en radikal omstöpning. Året därpå skulle Sovjetunionen upplösas och Sverige lämna in sin EG-ansökan. Under denna tid i början av 1990-talet skulle lundsiska akademiker på olika sätt engagera sig i den europeiska händelseutvecklingen, inte minst i Östeuropa.

Ett exempel på detta gavs i en artikel i *LUM* (*LUM* 2/1990: 8). Den politiska islossningen på andra sidan Östersjön medförde att baltiska fysiker nu kunde göra experiment i Lund. I tio år hade en estnisk forskargrupp varit specialiserad på jonkristaller. Experimenten utfördes vid en accelerator i Novosibirsk, men det var svårt att få tider för experiment där. En annan nackdel var den avsevärda distansen. Nu, när det plötsligt fanns flygförbindelser mellan Tallinn och Stockholm, öppnade sig andra möjligheter. "Avståndet mellan Novosibirsk är inte bara stort rent geografiskt. Det är även stort i psykologisk och kulturell mening", framhöll Tartuprofessorn Mart Elango.

Ett annat exempel från samma år (*LUM* 9/1990: 5) var en fortbildningskurs i suggestopedi, en undervisningsmetod som utvecklats av den bulgariske psykologen Georgi Lozanov för att främja inlärning på det undermedvetna planet. Den lundsiska tyskadjunkten Britt Marie Svenonius förde samman deltagare från de nordiska länderna och DDR för att förkovra sig i denna lära som sades vara till gagn för språkinlärning. "Genom EG-samarbetet i det nya 'gränslösa' Europa ökar kraven på språkkunskaper och suggestopedi-metoden håller nu på att bli populär i framförallt Tyskland och Frankrike", skrev *LUM*, som i sammanhanget också informerade om att Lunds universitet erbjöd anställda kurser i tyska och franska för dem som behövde "fräscha upp sina rostiga kunskaper i dessa språk". Överhuvudtaget kunde germanisterna under detta skede glädja sig åt en kraftig tillströmning av studenter till tyskkurserna. "Tyskan ligger i tiden, i höstas fick vi för första gången skicka hem och avvisa studenter som ville börja 20-poängskursen", berättade Svenonius i en intervju (*LUM* 2/1990: 24).

De dramatiska förändringarna i Östeuropa i början av 1990-talet innebar även ett mer handgripligt engagemang från svenska lärosäten. I en stort uppslagen artikel (*LUM* 2/1991: 2–3) rapporterade nationalekonomen Ingemar Ståhl

från ett besök vid universitetet i Vilnius just när sovjetiska pansarvagnar rullade fram på Litauens gator. Ståhl var pessimistisk till möjligheterna att snabbt övergå till ett marknadsekonomiskt tänkande bland de akademiska kollegor han mötte; den marxistisk-leninistiska präglingen satt alltför djupt. "Tyvärr har avsaknaden av ett kontinuerligt internationellt vetenskapligt utbyte medfört att man lagt sig till med dåliga akademiska vanor", menade lundaprofessorn. För att uppnå en reell förändring krävdes det enligt honom att så många som möjligt kunde få resa ut och vistas vid utländska universitet, exempelvis i Sverige. Alternativet var att lärare och forskare tog sig till Baltikum och medverkade i den nya undervisningen, vilket Ståhl själv avsåg att göra det kommande året.

Att behoven var stora i de baltiska länderna framgick när Jüri Kärner, rektor för universitetet i Tartu, besökte Lund 1991 (*LUM* 2/1991: 2). Han knöt kontakter med både samhällsvetare och ekologer, och uttryckte förhoppningar om att en professur i svenska språket skulle återinrättas i den gamla svenska universitetsstaden. Vid en informationskväll fick han träffa lundaakademiker från olika fakulteter och det fanns en stark vilja att bistå de baltiska universiteten på olika sätt. IBM-kompatibla hårddiskar, äldre vetenskapliga tidskrifter, lundensiska C- och D-uppsatser, pennor för overheadfilm – det mesta saknades och behoven var oändliga. Universitetsledningen i Lund uppmanade därför i *LUM* sina medarbetare att skicka exempelvis begagnad utrusning till sina systerinstitutioner i Baltikum.

Så kunde akademisk solidaritet yttra sig, men det fanns också utrymme för ett mer principiellt stöd. I ett uttalande från Svenska Akademiska Rektorskonferensen uttryckte landets rektorer sin djupa oro över utvecklingen i Baltikum och uppmanade Sovjetunionen att respektera den akademiska friheten (*LUM* 2/1991: 3). De svenska universitetsrektorerna hänvisade till de gamla akademiska förbindelserna som fanns mellan lärosätena i Östersjövärlden och påminde om de nya kontakter som knutits de allra senaste åren. Nu hotades dock såväl student- som forskarutbyten av den politiska repressionen. Uttalandet avslutades med ett citat ur den akademiska rättighetsförklaringen Magna Charta Universitatum som antagits 1988: "Frihet i forskningen och utbildningen är universitetens grundläggande livsprincip. Statsmakterna och universitetet måste inom sina respektive områden respektera detta grundläggande krav."

Även på andra sätt manifesterades en uppslutning bakom östeuropeiska universitet. I Frankfurt an der Oder, helt nära den polska gränsen, planerade delstaten Brandenburg år 1991 att inrätta ett nytt Europauniversitet. Ett av dess syften var att främja kontakterna mellan Öst- och Västeuropa, och samhällsvetenskap, juridik och humaniora var prioriterade områden. Viktigt var att det nya lärosätet kunde fungera som en mötesplats mellan människor och kunskapsfält. En av ledamöterna i organisationskommittén var Hermann Grimmeiss, professor i fasta tillståndets fysik i Lund men ursprungligen från

Tyskland. I en artikel (*LUM* 9/1991: 16) uppmanade han alla som var intresserade av samarbete med Europauniversitetet eller som hade synpunkter på dess uppbyggnad att höra av sig.

Ytterligare ett exempel på ett aktivt intresse för utvecklingen av Östeuropas universitet blev tydligt i slutet av 1991. Då meddelade *LUM* (13/1991:14) att regeringen förberedde ett svenskt deltagande i EG-programmet Tempus (Trans-European Scheme for University Studies). Det var till sin uppbyggnad likt Erasmus och andra EG-program, men hade som syfte att bidra till utvecklingen i Östeuropa. Studenter och forskare från öst gavs möjlighet att komma till Västeuropa. Genom att stimulera samarbetsprojekt och framväxten av nya nätverk som inbegrep deltagare från både östra och västra Europa skulle universiteten utvecklas. Flera svenska lärosäten var sedan tidigare med i Tempusprojekt, trots att det var förknippat med betydande finansiella och byråkratiska problem. Nu fanns förhoppning om smidigare processer och bättre ekonomiska förutsättningar.

Under de följande två–tre åren fortsatte det att rapporteras om att lundaakademiker engagerade sig i samarbeten med östeuropeiska universitet. Det handlade om kvartärgeologer som involverade sig i forskning med litauiska kollegor, historiker med Östeuropaexpertis som deltog i distansundervisning inom ramen för "The Baltic University", nya försök att få till Tempusprojekt med polska, ryska och tyska lärosäten med mera. Framåt mitten av 1990-talet förefaller emellertid intresset för Östeuropa ha mattats av – det förekom åtminstone klart färre artiklar i *LUM* – och i stället hamnade tydligare EU-frågor i centrum. Det engagemang som blossat upp efter Berlinmurens fall hade likväl bidragit till åtskilliga nya förbindelser över Östersjön och att lundaakademiker hade fått möta östeuropeiska erfarenheter.

1994: På väg mot EU

Den 1 juli 1992 tillträdde Boel Flodgren, professor i handelsrätt, som ny rektor för Lunds universitet. Hon hade gjort sin karriär i Lund men också, precis som många jurister i hennes generation, haft en hel del amerikanska kontakter; precis innan hon blev rektor hade hon exempelvis varit gästprofessor vid Harvard Law School. I en retrospektiv betraktelse har Flodgren påtalat att hon inledningsvis inte hade ett särskilt engagemang för europeiska frågor utan mer för internationalisering i allmänhet.⁶ I den första stora intervju som hon och den nye prorektorn Bengt E Y Svensson gav i *LUM* (9/1992: 12–14 och 23) strax efter att de hade tillträtt betonade de snarare universitetets globala ansvar och de lyfte båda fram sina erfarenheter av amerikanskt akademiskt liv. Snart dök dock europeiska referenser upp i Flodgrens uttalanden. Hon underströk

6 Se Boel Flodgrens bidrag i detta nummer av *Statsvetenskaplig tidskrift*.

att Lunds geografiska läge gjorde att Sveriges pågående integrering i Europa blev särskilt kännbart här, hon framhävde det särskilda ansvar för de baltiska staterna som svenska universitet hade och hon uttryckte stolthet över att så många från Lund deltog i Erasmusprogrammet (*LUM: Årskrönika* 1991/1992: 2 och 40; *LUM* 12/1993: 9). Under sina år som rektor skulle hon ta flera olika initiativ som bidrog till europeiseringen av Lunds universitet.

En sak som Flodgren gjorde tämligen omgående var att ge ett uppdrag åt den brittiske konsulten Gavin Thompson att skriva en rapport om vilka möjligheter Lund hade att medverka i EG:s forskningsprogram. När han presenterade sin utredning i början av 1993 löd slutsatsen att förutsättningarna var goda men att Lunds universitet inte utnyttjar möjligheterna nog och att kunskaperna om det europeiska systemet var bristfälliga. Forskarna behövde bland annat mer administrativt stöd och hjälp att skriva ansökningar. Thompson föreslog att varje fakultet borde inrätta en "EG-koordinator" som kunde ge handräckning och inspirera forskare att söka europeiska medel. Han menade att uppmuntran i form av belöning eller erkännande kunde ges "till individer och institutioner som bidrar till 'europeiseringen' av utbildning och forskning". Dessutom rekommenderade han att Lunds universitet skulle satsa på att utveckla särskilda centrumbildningar inom främst teknik och naturvetenskap som kunde ha bättre förutsättningar att hävda sig i internationell konkurrens (*LUM*, 3/1993: 9).

Lite senare under 1993 rapporterade *LUM* (6/1993: 13) att universitetsstyrelsen bestämt sig för att inrätta ett centralt EG-kontor knutet till Internationella Sekretariatet. Dess uppgift skulle vara att förse fakulteterna med information om aktuella europeiska forskningsprogram och biträda vid ansökningar. Thompson knöts till denna verksamhet och skulle tillbringa sex dagar i månaden i Lund. För den som vill ta hans tjänster i anspråk fanns det i slutet av artikeln en uppmaning som, i den mer informella stil som utmärkte ett mer internt informationsmaterial, löd: "Första konsulttillfället blir 10 och 11 maj – kontakta Int.Sekr. om du vill träffa Gavin och få hjälp med din ansökan."

Ytterligare ett sätt att uppmärksamma de nya möjligheterna var de besök som *LUM*-skribenterna avlade vid olika europeiska institutioner. Från Bryssel rapporterade Göran Frankel (*LUM*, 7/1993: 2–3) om EG:s forskningspolitik och träffade där svenska nyckelpersoner, bland dem forskningsrådet Mats Ola Ottosson. Denne framhöll att européerna var duktiga på forskning men sämre på att omsätta den i nya produkter. Han citerade CERN-chefen Carlo Rubbia: "In Europe science is culture. In the United States it is business." Per Strangert, som arbetade i Bryssel för de svenska forskningsråden, delade denna bild, men menade samtidigt att mycket positivt var på gång och att nya nätverk och synergier kunde skapas genom Comett och Erasmus. Samma år besökte *LUM* (6/1993: 12) även en annan institution, European University Institute i Florens. I artikeln tecknade skribenten Pernilla Ståhl framväxten av institutet och gav

en målande bild av den forskningsverksamhet som bedrevs i det gamla klostret Badia Fiesolana. En som intervjuades var historikern Mikael af Malmborg, som skrev en doktorsavhandling i Lund om Sverige och den tidiga västeuropeiska integrationen. Han var en av de allra första svenskar som var forskare vid EUI och han talade entusiastiskt om den stimulerande, internationella miljön. Institutets rektor, Emile Noel, efterlyste ett större intresse norrifrån: "Fler forskare från Skandinavien skulle bidra mycket till forskningen här. Inför nästa läsår är det fyra svenskar som sökt till institutet, vilket är förvånansvärt få."

Under dessa år, 1993–1994, framhävde *LUM* upprepade gånger att det gick bra i Erasmus-samarbetet för Sverige i allmänhet och Lund i synnerhet. "Lund i topp i Erasmusligan!" löd en rubrik och av artikeln framgick det att flest studenter, 453 av de totalt 2 500 från Sverige som fått ett stipendium, kom från Lunds universitet. "Det är en stor framgång för Lund", sade Bengt Nilsson på Internationella Sekretariatet, och förklarade succén med ett gott förberedelsearbete på institutionerna och på universitetet centralt. Även i ett större sammanhang stack Lund ut och framstod – trots att det bara var andra året inom Erasmus-programmet – som "ett av de ledande universiteten i Europa vad gäller studentmobilitet". Eftersom programmet var reciprokt innebar det samtidigt att lika många utländska studenter skulle komma till Lund, vilket ställde krav på betydligt mer utbildning på engelska. Katalogen 1993/94 redovisade följaktligen 178 kurser på engelska, nästan en fördubbling jämfört med föregående år (*LUM*, 6/1993: 13; *LUM*, 10/1993: 21).

Den 13 november 1994 hölls folkomröstning om svenskt EU-medlemskap. Den föregicks inte bara av en intensiv politisk debatt utan även av ett bredare kampanjarbete och omfattande folkbildningsinsatser. Även om utgången var högst oviss – under stora delar av 1994 ledde nej-sidan i opinionsundersökningarna – fanns det en utbredd uppfattning om att de svenska medborgarna behövde tillägna sig bättre kunskaper om EU. I offentligheten, arbetarrörelsen och civilsamhället pågick det därför febril aktivitet. Också Lunds universitet drog sitt strå till stacken. Under våren 1994 anordnade universitetet en föreläsningsserie för allmänheten under rubriken "Ett nytt Europa", där lundaakademiker belyste EU-frågor ur kulturell, juridisk, geografisk, statsvetenskaplig och ekonomisk synpunkt. Att döma av *LUM* fanns det ett behov av mer neutral och allsidig EU-information, i motsats till vad som framfördes inom ja- respektive nej-kampanjen (*LUM*, 4/1994: 7).

Just 1994 hände samtidigt något än mer signifikant i Lunds universitets europeisering: under höstterminen startade ett nytt, ettårigt masterprogram på engelska i European Affairs. Det hade tre inriktningar – European Law, European Politics och European Business Administration – och hade tillkommit genom att en grupp under ledning av rektor Boel Flodgren förhållandevis snabbt tagit fram ett förslag på en kvalificerad utbildning med inriktning mot EG-/EU-frågor som nu under statsvetaren Björn Beckmans ledning

kunde sjösättas. Många svenska lärosäten hade redan olika former av Europautbildningar, men det nya masterprogrammet i Lund var mer ambitiöst, flervetenskapligt och integrerade element från statsvetenskap, juridik och ekonomi, därtill med gästföreläsningar av personer med egen erfarenhet från EU-institutionerna. Rektor Flodgren intervjuades i *LUM* (1/1994: 11) och var mycket nöjd med programmet. Hon såg det som ytterligare ett steg i universitetets internationaliseringsarbete. Tidigare hade ofta EG-rätten dominerat i denna typ av utbildning, menade hon, men nu fanns det behov av ett bredare anslag. Med sin starka forskning inom många relevanta områden kunde Lund erbjuda en kvalificerad utbildning som kunde ge kompetenser som krävdes för att verka i det nya Europa, argumenterade Flodgren. Avslutningsvis återkom hon till en trop som vi har mött tidigare: ”En annan fördel är vår närhet till kontinenten. Det gör det lättare att engagera gästföreläsare och experter från institutioner i det övriga Europa.”

Europeiseringen av Lunds universitet

Sveriges inträde i EU i januari 1995 hade föregåtts av en europeisering av ett landets universitet. Under 1980-talets sista år hade en stark Europadiskurs utvecklats ur en mer generell internationaliseringsretorik vid Lunds universitet, på många sätt strax före eller i takt med att den allmänna opinionen svängde till förmånen för ett svenskt EG-/EU-medlemskap. Det är den förvandlingen som här har skildrats.

Europeiseringen av Lunds universitet upphörde av allt att döma inte med EU-inträdet. En översiktlig genomgång av *LUM* under perioden fram till år 2000 ger tvärtom vid handen att europeiseringen fortsatte, fick än tydligare institutionellt fäste och blev alltmer en del av en akademisk vardag. Exempelvis bedrevs det Europaforskning inom en rad fält som statsvetenskap, juridik, nationalekonomi, historia, kulturgeografi och etnologi. Denna forskning hade sin hemvist i olika slags sammanhang: vid traditionella institutioner, i forskargrupper eller nätverk, inom ramen för särskilda satsningar eller tjänster. Det är exempel på vad som i forskningen benämns epistemisk europeisering – när den akademiska kunskapsbildningen om Europa systematiskt intensifierades och fördjupades (Pfister 2015). Ytterligare ett steg i den riktningen togs när Centrum för Europastudier/Europaforskning inrättades 1997, en institutionell nyskapelse av strategisk och symbolisk betydelse för universitetet.

Under 2000-talet skulle europeiseringen fortsätta och nya element skulle läggas till. Bolognaprocessen förverkligades, nya ramprogram lanserades och Europeiska forskningsrådet såg dagens ljus samtidigt som nya europeiska samarbeten och allianser växte fram. Men grunden till mycket av detta hade lagts under några händelserika år i skiftet mellan 1980- och 1990-tal.

Referenser

LITTERATUR

- Greiner, Florian, Pichler, Peter & Vermeiren, Jan, 2022. "Reconsidering Europeanization: An Introduction", s. 3–36 i Greiner, Florian, Pichler, Peter & Vermeiren, Jan (red.), *Reconsidering Europeanization: Ideas and Practices of (Dis-) Integrating Europe since the Nineteenth Century*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- von Hirschhausen, Ulrike & Patel, Kiran Klaus, 2010. "Europeanization in History: An Introduction", s. 1–18 i Conway, Martin & Patel, Kiran Klaus (red.), *Europeanization in the Twentieth Century: Historical Approaches*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Holmberg, Sören, 1996. "Den rörliga EU-opinionen", s. 112–123 i Gilljam, Mikael & Holmberg, Sören (red.), *Ett knappt ja till EU: Väljarna och folkomröstningen 1994*. Stockholm: Norstedt juridik.
- Malmberg, Mikael af, 1994. *Den ståndaktiga nationalstaten: Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945–1959*. Lund: Lund University Press.
- Pfister, Thomas, 2015. "The Epistemic Dimension of European Integration", *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 28:1, s. 11–17.
- Stråth, Bo, 1993. *Folkhemmet mot Europa: Ett historiskt perspektiv på 90-talet*. Stockholm: Tiden.
- Wedlin, Linda & Nedeva, Maria (red.), 2015. *Towards European Science: Dynamics and Policy of An Evolving European Research Space*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Westberg, Jacob, 2003. *Den nationella drömträdgården: Den stora berättelsen om den egna nationen i svensk och brittisk Europadebatt*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

KÄLLOR

- LUM 3 (1987), s. 2. "Ingvar Carlsson: En förnygringskur för forskningen!"
- LUM 9 (1987), s. 3. "Från retorik till praktik".
- LUM 12 (1987), s. 3. "Lund blir EG-universitet!"
- LUM 12 (1987), s. 3–4. "Ännu ett LU-steg för att hänga med ute i Europa".
- LUM 13 (1990), s. 3. "EG öppnar för Erasmusavtal!"
- LUM 2 (1990), s. 8. "Baltiska fysiker gör nu sina experiment i Lund".
- LUM 9 (1990), s. 5. "Suggestopedi – vad är det?"
- LUM 2 (1990), s. 24. "Hallå, Britt-Marie Svenonius".
- LUM: Årskrönika 1989/90 (1990), s. 4. "Det internationella universitetet".
- LUM 2 (1991), s. 2–3. "Akademisk tröghet försenar övergång till marknadsekonomi".
- LUM 2 (1991), s. 2. "Universiteten i Baltikum behöver stöd och hjälp!"
- LUM 2 (1991), s. 3. "Rektorerna till Sovjets regering: Respektera universitetens frihet!"
- LUM 9 (1991), s. 16. "Råd och dåd från LU till Europa-universitet?"
- LUM 13 (1991), s. 14. "Sverige deltar i EG-projekt för Östeuropa".
- LUM 9 (1992), s. 12–14 och 23. "Nya rektorsteamet: Det rika universitetet har ett globalt ansvar!"
- LUM: Årskrönika (1991/1992), s. 2 och 40: "Våra visioner för framtiden".

LUM 12 (1993), s. 9. "Internationalisering i fokus".

LUM 3 (1993), s. 9. "EG-utredningen: LU:s utgångsläge är gott – men för sen information".

LUM 6 (1993), s. 13. "Stor satsning inför EGs forskningsprogram".

LUM 7 (1993), s. 2–3. "Berlaymont slumrar men EG är vaket".

LUM 6 (1993), s. 12. "Europaforskning i klostermiljö".

LUM 6 (1993), s. 13. "Lund i topp i Erasmusligan".

LUM 10 (1993), s. 21. "Dags att förbereda Erasmusansökningar!"

LUM 4 (1994), s. 7. "Ett nytt Europa: EU-föreläsningar vid Lunds universitet".

LUM 1 (1994), s. 11. "LU startar Master-program om Europa".

Trettio år sedan folkomröstningen om EU

*Vad gjorde Lunds universitet som förberedelse inför EU-medlemskapet?*¹

Boel Flodgren

Bakgrund

I denna artikel är mitt perspektiv på EU-inträdet universitetsrektorns. Min tid som rektor för Lunds universitet började i mitten av år 1992 och pågick till slutet av 2002. Den sammanföll således med förberedelsen för och folkomröstningen om det svenska EU-inträdet. Jag kom direkt från ett gästforskarår på Harvarduniversitetet i USA och var full av energi och idéer om hur man kan göra ett bra universitet ännu bättre.

Det var en tid då USA fortfarande framstod som ett föregångsland och som en inspirerande förebild i Sverige, inte minst inom den svenska universitetsvärlden. Kännetecknande för att vi i Sverige hade inriktning på USA, när det gällde att t.ex. finna forskningsexcellens, är väl att när jag som en av mina tidiga uppgifter som rektor i konkurrens med övriga svenska universitet fick möjlighet att ansöka om särskilda pengar som regeringen avsatt för samarbeten med elituniversitet om s.k. spjutspetsforskning vände jag mig (i samråd med några starka forskningsmiljöer vid LU) till amerikanska toppuniversitet. Vi valde Harvard och California Institute of Technology (Caltech) för avtal om forskningssamarbete. Strategin var framgångsrik. Lunds universitet tog hem nästan hälften av hela potten på 10 miljoner, som var mycket pengar på den

1 Denna artikel bygger på ett föredrag som jag höll vid ett av Centrum för Europaforskning vid Lunds universitet anordnat seminarium den 13 november 2024, dvs. på 30-årsdagen av folkomröstningen om svenskt EU-inträde. En viktig källa för denna artikel har varit Lunds universitets egen tidning *Lunds Universitet Meddelar (LUM)*, som numera, när detta skrivs i maj 2025, lagts ner, men som under den tid som här avses, dvs. första hälften av 1990-talet, utkom regelbundet (12–14 nummer per år). Jag betraktar LUM som helt tillförlitlig vad gäller sakuppgifter och har därför inte haft behov av att gå vidare i källorna till formella protokoll eller liknande.

tiden (LUM 1994, 4: 7). I beloppet ingick också pengar till ett samarbete inom medicin med Oxford, men att i första hand vända sig till europeiska universitet för spjutspetssamarbeten (bortsett möjligen från Cambridge och Oxford), nej, det gjorde vi inte vid Lunds universitet i början av 90-talet. Vi såg mest till USA.

För klarhetens skull bör det emellertid tilläggas att det internationella perspektivet och olika internationella initiativ och samarbeten alltid funnits med i Lunds universitets verksamhet. De internationella initiativen och samarbetena var emellertid fortfarande på 1980-talet utspridda mot olika länder och världsdelar och var resultatet av enskilda medarbetares internationella kontakter. Någon samlad prioritering eller strategi för att stärka universitetets internationella roll och profil fanns inte, vilket innebar att det inte heller fanns någon strategi för att speciellt stärka banden med just Europa, även om olika aktiviteter med Europa-profil bedrevs vid universitetet under slutet av 1980-talet.²

Denna artikel fokuserar på de mer direkta förberedelser som vi i ledningen för universitetet arbetade med inför ett fördjupat samarbete med Europa. Det handlar således framför allt om början av 1990-talet.

Förändring var på gång. Med EG:s utveckling, en svensk ansökan om EG-medlemskap 1991 och ett eventuellt svenskt EG-medlemskap i sikte kom Europa alltmer i fokus. Sverige hade, i och för sig, bakom sig en lång period av integration och samarbete med länderna i de europeiska gemenskaperna (EG) men det handlade då framför allt om handelsfrågor och ekonomiskt samarbete.³ Nu kom universitetens roll i europeiseringen mera tydligt upp på agendan.

I en proposition från 1987 med riktlinjer för Sveriges medverkan i det västeuropeiska integrationsarbetet,⁴ där ett genomgående budskap var att den svenska neutralitetspolitiken omöjliggjorde en fullständig svensk anslutning till EU,⁵ var entusiasmen för ett långtgående forskningssamarbete med EU påtaglig.

Man läser där att

[L]änderna i Europa har kommit till insikten att samarbete inom forskningen är en absolut nödvändighet som motvikt till de främsta konkurrenterna USA och Japan ... Det är av största vikt att svenska forskare och svensk industri ges möjlighet att delta i EG:s FoU-program...⁶

2 Se Johan Östlings bidrag i detta nummer av *Statsvetenskaplig tidskrift*. Enligt Östling var det EG-kommissionens stora satsningar under 1980-talet som banade väg för en ny fas i den europeiska forsknings- och utbildningspolitiken.

3 Sverige var medlem i frihandelssammanslutningen EFTA sedan dess bildande 1960, ett frihandelsavtal mellan Sverige och EG hade ingåtts 1972 och avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES-avtalet) ingicks 1992 och trädde i kraft 1994.

4 Prop. 1987/88:66 Sverige och den västeuropeiska integrationen.

5 A.a., s. 4, 11, 12, 22, 24, 26 och 34.

6 A.a. s. 82 och 83.

Ett universitets uppgift är att på vetenskaplig grund bedriva utbildning och forskning för att tjäna samhället. Denna verksamhet, där utbildningen länge var huvuduppgiften, hade europeiska universitet bedrivit under århundraden (se t.ex. Andrén, 2014: 13 ff). Den europeiska samhörigheten har alltid varit en del av Lunds universitets identitet. När Lunds universitet grundades på 1600-talet var dess huvuduppgift emellertid inte inriktad på att stärka de europeiska banden utan på att förstärka "det svenska", nämligen att försvenska de då från Danmark i freden i Roskilde 1658 erövrade danska provinserna. Men universitetet befann sig ändå redan från början i ett påtagligt europeiskt sammanhang. Det var under den svenska stormaktstiden då Sverige härskade över delar av norra Europa och det behövdes svenskutbildade präster och inte minst svenskutbildade ämbetsmän för förvaltningen av de svenska erövringarna (Fehrman 2004: 400 ff). Och även om Lunds universitet var någonting nytt, var universitet som företeelse inte någonting okänt på den tiden. Inom det svenska stormaktsväldet fanns redan flera universitet, nämligen Uppsala, Greifswald, Dorpat (nuvarande Tartu) och Åbo.⁷

När Lunds universitet började sin verksamhet var det således – även om huvuduppgiften var försvenskning – också europeiskt förankrat med professorer och studenter som kom från andra europeiska länder (Rosén 1968: 79; Modéer 2017: 24 ff). Genom århundradena som gått sedan universitetets tillkomst har universitetet – framför allt genom sina professorer och beroende på olika omvärldsfaktorer – haft större eller mindre öppenhet för samhörigheten med Europa.⁸

Om vi koncentrerar oss på början av 1990-talet kan vi notera att universitetet i Sverige då genomgick en stor förändring och kraftig utbyggnad. Det var vid denna tid som de svenska universiteten i ökande grad började betraktas som instrument för olika politiska mål och det var också nu som industrins intresse för vetenskapliga resultat som bas för innovation blev allt starkare.⁹ I Sverige fick vi fr.o.m. år 1993 en ny modell för styrning av universiteten. Den borgerliga regeringen, med utbildningsministern Per Unckel, kallade reformen "Fria universitet och högskolor" och tanken var att universiteten nu skulle drivas enligt modellen för s.k. mål- och resultatstyrning. Man skulle gå från central detaljstyrning till "kraftfull ledning" och "management" lokalt. Staten behöll dock ett samlat grepp om dimensionering, inriktning och finansiering. Många menade att reformerna inte alls ökade universitetens frihet utan att styrningen från och beroendet av staten och näringslivet i själva verket ökade. Klart är emellertid att universiteten nu fick en ökad grad av frihet att själva

7 Det var viss skillnad mellan kraven vid de s.k. rikssvenska universiteten Uppsala, Åbo och Lund, å ena sidan, och Greifswald (och Dorpat, som Sverige förlorade 1743), å andra sidan, se Johannesson 1968: 365.

8 För europeiska influenser i undervisningen under 1700-talet, se t.ex. Johannesson 1968: 228, 253, 67 f. och 291 f. Om betydelsen för universitetet av politisk oro under 1700-talet, se 12 ff. och 338 ff. Lunds universitets utveckling genom historien speglad genom juridikämnet och juridiska fakultetens utveckling återfinns hos Modéer 2017.

9 Modéer 2017: 391 f.

bestämma hur de ville profilera sig och arbeta mera strategiskt mot mål som de själva satte upp, t.ex. internationalisering.

Den europeiska vinden börjar blåsa starkare

Vad gäller den svenska universitetsvärlden, var den fortfarande på 1980-talet – trots sina europeiska rötter – nationell, bortsett från sådana delar av forskningen, som alltid byggt på internationellt samarbete. Universiteten finansierades med svenska pengar, språket var svenska och inte särskilt många svenska studenter hade studerat eller studerade utomlands.

Men, som redan framkommit, slutet av 1980-talet och början av 90-talet innebar förändring.¹⁰ Nu blåste nya europeiska vindar inom den svenska universitetsvärlden med EES-avtalet och EG (EU fr.o.m. 1993) som starkt pådrivande. 1987 hade EG skapat studentutbytesprogrammet "the European Community Action Scheme for the Mobility of University Students" (ERASMUS) som Sverige fick komma med i 1992.

Lunds universitet uppfattade snabbt betydelsen av de internationella öppningar som nu erbjöds vad gällde möjligheter till studentutbyte och möjligheter att delta i stora internationella forskningsprogram. I början av 90-talet beslutade universitetsstyrelsen att *internationalisering* skulle ses som en naturlig del av universitetets huvuduppgifter. Men styrelsen betonade att perspektivet inte fick inskränkas till Europa och EG utan att aktiviteter och insatser måste inriktas också mot världen i övrigt (LUM 1992, 8: 3).

I det sammanhanget är det intressant att notera hur Lunds universitet med början på tidigt 90-tal engagerade sig i uppbyggnaden – både inom forskning och undervisning – av universiteten i Östeuropa efter Sovjetunionens fall, särskilt i de baltiska länderna. "Behoven vid de baltiska universiteten är oändliga", sade chefen för universitetets internationella sekretariat i en intervju efter att han besökt Litauen våren 1992 (LUM 1992, 4: 19). Vid Lunds universitet hade 105 olika förslag till samarbeten snabbt samlats ihop för att universitetet skulle vara berett på att ta emot den särskilda finansiering som regeringen avsatt för biståndsinsatser i Baltikum.

Men även om vi, som var ledningsansvariga för universitetet, var tillsagda av styrelsen att ägna oss åt hela världen, så är det klart att vi såg Europa och EG som särskilt viktiga, för att inte säga viktigast.¹¹

10 Modér (se not 12) skriver (om juridiken): "Med 1990-talet kom en helt ny internationaliseringstrend. Europa kom på nytt i fokus." Han hänvisar till Berlinmurens fall, det nya geopolitiska scenariot och den Europeiska unionens framväxt, se s. 462 och även s. 437.

11 "Europeiseringens vågor svallar högt också inom universitetet. De europeiska utbildnings- och forskningsprogrammen dominerar delvis det internationella arbetet just nu" vilket kunde medföra "att intresset för andra delar av världen skjuts i bakgrunden, t.ex. utvecklingsländernas behov av samarbete", rapporterade LUM om arbetet vid Internationella Sekretariatet 1993, se LUM 1993, 8: 16.

Forskningen

Europeiska forskningssamarbeten, särskilt inom grundforskningen, fanns sedan länge, och EG hade haft forskning på programmet sedan 1974, men en upptrappning skedde med början 1984 genom skapandet av det första ramprogrammet. Det följdes sedan av flera ramprogram, nu mera industriellt inriktade mot sådana områden som bl.a. materialforskning, bioteknik och energiforskning.¹² Det handlade nu om stora, kostsamma forskningsprogram som byggde på samarbete mellan forskare från olika europeiska länder, där också forskare från EFTA-länder som Sverige fick vara med. Länderna tillsköt forskningsresurser från sina nationella forskningsbudgetar, resurser som sedan delades ut i konkurrens mellan olika forskargrupper. För åren 1991-94 handlade det t.ex. om att i vart fall 40 miljarder men kanske upp till 54 miljarder svenska kronor fanns att söka i EG:s forskningspott (LUM 1992, 6: 21). År 1995, då Sverige blivit medlem i EU och därmed fullvärdig deltagare i vad som då var det fjärde ramprogrammet, deltog Lunds universitet i 268 EU-finansierade projekt, vilket var mest av alla universitet i Skandinavien (Fehrman m.fl. 2004, s. 393).

År 1993 betalade Sverige cirka 300 miljoner av sina nationella forskningspengar till forskare och företag som deltog i EU-projekt. När EES-avtalet trädde i kraft 1994 ökade Sveriges bidrag till EU:s forskningsanslag till cirka 700 miljoner och tilldelningen av forskningsresurser till forskare som konkurrerade om anslag utbetalades då av EU och det var ingalunda säkert att svenska forskare skulle klara av att konkurrera "hem" så mycket (LUM 1993, 8: 3). Ett framgångsrikt initiativ från Lund var professor Carl Borrebæcks ansökan om anslag till forskningssamarbete med andra europeiska forskare om hur det humana immunförsvarets B- och T-celler kommunicerar med varandra utanför kroppen, en forskning som hade intresse för den europeiska läkemedelsindustrin inom immunterapi. Denna ansökan ansågs i stark konkurrens vara en av de två bästa av totalt 22 ansökningar och den belönades med åtta miljoner kronor för ett treårssamarbete. Det var mycket pengar på den tiden.

År 1993 anställde Lunds universitet en särskild konsult på deltid, engelsmannen Gavin Thomson, som skulle hjälpa universitetets forskare att formulera ansökningar till EG:s forskningsprogram (LUM 1993, 3: 9, 6: 13 och 1994, 9: 20). En särskild forskningssekreterare, Ulla Mortensen, anställdes vid internationella sekretariatet med uppgift att serva universitetets forskare med information om EG:s forskningsprogram (LUM 1994, 1: 24). EG drog in stora pengar från de deltagande länderna för forskning, pengar som det gällde att få tillbaka i konkurrens.

12 Prop. 1987/88:66, Sverige och den västeuropeiska integrationen, s. 76 ff.

Studenterna

Universitetet satsade stort på studentutbyte. För hösten 1992 ansökte universitetet om att få vara med i 35 olika ERASMUS-nätverk, dvs. nätverk som innebar möjlighet för våra studenter att läsa vid andra universitet inom EU (34 av de 35 ansökningarna bifölls, vilket man ansåg var "nästan BINGO") (LUM 1992, 7: 15). Lunds universitet hade på den tiden 25 000 studenter. Av dem kunde nu mer än 200 erbjudas tillfälle att studera vid något annat europeiskt universitet och lika många utländska studenter kunde erbjudas möjlighet att studera här under läsåret 1992/93. Lunds universitet blev det ledande universitetet vad gällde studentutbyte inom ERASMUS-programmet. Lundaprofessorn i rättshistoria, Kjell-Åke Modéer, utsågs till svensk representant i EG- och EFTA-ländernas nya samarbetskommitté för utbildningsfrågor (LUM 1992, 3: 24).

En viktig uppgift för universitetet var också att internationalisera alla de studenter som inte kunde resa ut inom ERASMUS studentutbytesprogram. Internationaliseringen eller europeiseringen, som det väl framför allt handlade om, av hemmastudenterna skulle bl.a. ske genom att det europeiska temat togs upp i utbildningarna mera generellt och man skulle ta hjälp av det som kallades "modern teknologi", dvs. studenter som befann sig i Lund skulle kunna sitta här på campus och följa föreläsningar i t.ex. Frankfurt och Cambridge.

Det sätter fokus på en annan fråga som var högaktuell i början på 90-talet. Det här var tiden för datorernas intåg i utbildningen. Det hölls konferenser om detta och man frågade sig på vilket sätt informationsteknologin kunde förbättra studenternas inläring och hur lärarrollen skulle komma att påverkas (LUM 1993, 10: 22). Man kunde inte förutsätta att varje student hade en dator. Universitetet drev ett studentdatorprojekt, som också involverade en lokal bank som erbjöd studenterna lån på fördelaktiga villkor för att köpa en dator. Från och med den 1 april 1994 kunde studenterna även använda vad som kallades "det internationella datanätverket Internet" vilket gjorde att de kunde kommunicera med internationella databaser som t.ex. Gopher (LUM 1993, 7:11; 1994, 4: 10). I LUM kunde man läsa att LU genom de här möjligheterna till internationell datakommunikation för studenterna och genom studentdatorprojektets omfattning var med och ledde utvecklingen såväl i Sverige som i övriga Europa.

Studentutbytet tog rejäl fart och redan läsåret 1993/94 kunde mer än 450 lundastudenter resa ut i världen inom ERASMUS-utbytet (LUM 1993, 6: 13); Lund var i själva verket redan från början ett av de ledande universiteten i hela Europa var gällde studentmobilitet.

Förberedelser för framtiden

Många satsningar som visat sig framgångsrika har inom universitetet förberetts under lång tid. Så arbetade vi t.ex. i början av 1990-talet med att lägga grunden

för mångvetenskapliga forskargrupper,¹³ där universitetet genom sin bredd har särskilda förutsättningar att lyckas men där det ändå krävdes särskilda initiativ och stimulanser från ledningen för att skapa grogrund för samarbete över institutions- och fakultetsgränser. Detta arbete, som efterföljande universitetsledningar fortsatt och förstärkt, skulle visa sig ge resultat senare i form av framgång för universitetet i konkurrensen om de stora forskningsanslag som skulle komma, exempelvis i form av de s.k. Linnébidragen, i form av EU:s olika ramprogram och i form av strategiska forskningsanslag (Larsson 2019: 13 f, 31 ff och 53 f).

De första förberedande insatserna för tillkomsten av den stora forskningsanläggning som nu färdigställs i Lund, European Spallation Source, ESS, skedde under min rektorstid. Det var konkurrens mellan olika forskningsmiljöer i Europa om var anläggningen skulle placeras. Jag kände mig under en tid som handelsresande i forskningsanläggningar; bl.a. var jag i Bonn 2002 för att "sälja in" Lund som den plats där ESS borde placeras, vilket ju efter lång tid och med många turer och svåra beslut på vägen, nu förverkligas (Larsson 2019: 79 ff).¹⁴

Även vad gällde studentutbytet arbetade vi intensivt under internationaliseringsstrategin med att bygga upp och konsolidera ett robust system för studentutbyte (och lärarutbyte) inom EU:s olika utbytesprogram, men också med att kvalitetsutveckla våra studentutbytesprogram med andra universitet runt om i världen, inte minst i Kina, Japan, Australien och Kalifornien.

Efter ett omsorgsfullt förberedelsearbete inrättade vi ett Centrum för Europaforskning 1997 (LUM 1997, 10: IX), en satsning som visat sig framgångsrik och viktig för forskningen kring europafrågor. Det bygger på samarbete mellan de samhällsvetenskapliga, humanistiska och juridiska fakulteterna. Professor Magnus Jerneck från Statsvetenskapliga institutionen var dess första föreståndare. Crafoordska stiftelsen gjorde det möjligt att inrätta detta centrum genom en generös donation om 10 miljoner kronor, vilket säkrade driften för de fem första åren.

13 Se om den s.k. AÖF-gruppen (Arbetsgruppen för övergripande forskningsfrågor), LUM 2000: XIII.

14 Den 17 maj 2025 kunde man på Sydsvenskans förstasida under en stor bild från kontrollrummet vid ESS-anläggningen läsa: "Bubblor i glasen när ESS sköt skarpt för första gången... Efter tio års förberedelser premiärsköts protonstrålen på forskningsanläggningen ESS." Och på sidan A8 inne i tidningen får man upplysningen att ESS är Sveriges dyraste forskningsprojekt någonsin, att anläggningen finansieras av tretton europeiska länder och beräknas vara i full drift 2028 och att det ska bli världens mest kraftfulla neutronkälla som ska fungera som ett jättemikroskop för att studera olika material. Sverige är tillsammans med Danmark värdland för anläggningen.

Det vetenskapliga språket¹⁵

Inför Erasmusstudenternas ankomst till universitetet började en mängd kurser att ges på engelska.¹⁶ För lärarna gavs det möjlighet att gå kurs i "How to teach in English" (LUM 1994, 2: 9). Det – och internationaliseringen generellt – ledde till en diskussion om svenska språkets ställning, där lundaprofessorn i nordiska språk Ulf Teleman var tongivande (LUM 1992, 5: 6). Han hävdade att i ett integrerat Europa med ökad europeisering, som skulle komma att förstärkas genom ett eventuellt EG-inträde, skulle en ny svensk överklass komma att växa fram, en överklass som skulle skänka sina barn de stora europeiska språken tillsammans med modersmjölken. Han menade att engelskan skulle tränga ut svenskan åtminstone inom vetenskapen. Hans mera övergripande profetia har väl inte besannats men det sista påståendet om engelskans dominerande ställning har väl visat sig ha fog för sig. I stort sett alla avhandlingar och vetenskapliga artiklar – utom möjligtvis i juridik och humaniora – skrivs ju idag på engelska.

Särskilda konsekvenser för rättsordningen

Ett eventuellt EU-inträde och de krav på förändringar av olika slag som detta skulle komma att medföra skulle få olika konsekvenser för olika universitetsämnen, men mest märkbara skulle kraven på förändring bli för rättsordningen och därmed för juridikämnet och rättsvetenskapen. I juni 1992 överlämnades till utbildningsministern Per Unckel en utredning, den s.k. Europautredningen, som på regeringens uppdrag utförts av de juridiska fakulteterna om juristernas och den juridiska forskningens framtid om Sverige skulle bli medlem i EG (Modéer 2017: 463). Man konstaterade där att juridiken inom EG hade en mycket större roll för den politiska utövningen än vad den hade i Sverige och man förutsåg att den svenska rättsordningen skulle behöva förändras oerhört för att harmonisera med EG, vilket också har besannats.¹⁷ Man konstaterade i utredningen att detta krävde ökade resurser inte bara till den juridiska utbildningen utan också till rättsvetenskapen. En avstämning av läget idag visar att EU-rättens "invadering" av och integrering i medlemsstaternas rätt har inneburit stora förändringar, inte bara i fråga om krav på kunskap om reglernas innehåll utan också krav på hur de ska förstås och tillämpas. Det går inte längre att lösa många rättsliga frågor med traditionell svensk juridisk metod utan det

15 För en kort historisk tillbakablick på språkfrågan, t.ex. om det tyska språkets stora inflytande tidigare, se Fehrman m.fl. 2004, s. 401.

16 Inför läsåret 1993/94 fanns ett utbud av 178 kurser på engelska, vilket var nästan en fördubbling av utbudet från läsåret innan, se LUM 1993, 8: 15.

17 Så inleds exempelvis en aktuell lärobok i EU-rätt idag på följande vis: "Det svenska medlemskapet i EU har inneburit en omvälvning för vårt rättssystem, och det är idag svårt att hitta några rättsområden som inte påverkas av samarbetet inom EU." Citat från Bergström & Hettne 2014: 13.

krävs i många fall att den svenska rättstillämparen använder en EU-anpassad metod (Bergström & Hettne 2014: 14).

Betydelsen av folkomröstningen

Hur förhöll sig Lunds universitet till själva folkomröstningen den 13 november 1994? Genom att Sverige redan fr.o.m. 1992 var med i både utbildnings- och forskningssatsningarna inom EG låg fokus hos universitetet inte i första hand på hur det skulle komma att gå i folkomröstningen. Universitetet koncentrerade sig i stället på att bygga stödstrukturer för att hjälpa forskarna att nå framgång i konkurrensen om forskningsmedel.¹⁸ Universitetet hade ett starkt markerat fokus på EG/EU långt innan folkomröstningen, men självklart hade det betydelse hur det skulle komma att gå i folkomröstningen.

Jag har inte något skarpt utmejslat minne av hur den samhällseliga kampanjen fördes i Sverige inför EU-omröstningen. Läser man om den i texter från den tiden får man bl.a. veta att ”med tanke på hur mycket som stod på spel är det förvånande att så lite hände under de där dagarna på senhösten 1994. Folkomröstningskampanjen om EU-medlemskap var anmärkningsvärt renons på dramatiska händelser”.¹⁹

Det fanns en klar ja-sida och en klar nej-sida i kampanjen och det förekom opinionsmätningar som visade på ett ganska jämt opinionsläge. Inom universitetet förekom inte, vad jag kommer ihåg, något kampanjande för de olika sidorna utan universitetet fungerade i själva kampanjen – som jag kan erinra mig – mera som en plats för information och en plats som gav utrymme för debatt för att skapa ökad kunskap om EU.

Om vi håller oss till året för omröstningen, kan vi notera att i februari 1994 gästades universitetet av EU-kommissionären med ansvar för utbildning och forskning, Antonio Ruberti. Aktuella diskussionsfrågor var uppbyggandet av nätverk mellan universitet, företag och forskningscentra i olika länder och Ruberti betonade att svensk forskning inom kemi, medicin, läkemedel, mekanik och fysik ansågs särskilt intressanta, samtliga forskningsområden där Lunds universitet kunde uppvisa styrka. Men även när det gällde former för livslångt lärande och regionalt samarbete hade EU mycket att lära av de nordiska länderna enligt Ruberti. Han besökte också MAX-laboratoriet som han uttalade sig uppskattande om (LUM 1994, 2: 24).

18 Skapandet av ”EC Research Infocenter” var ett uttryck för denna ambition, se LUM 1993, 7: 3.

19 Esaiasson 1996: 35. Det finns många som skrivit om folkomröstningen inför EU-inträdet, t.ex. Allan Larsson, som var Lunds universitets styrelseordförande under åren 2004–2012. I boken *Min europeiska resa* (2015) ger han sin version av kampanjen och EU-inträdet.

Några konkreta initiativ som Lunds universitet vidtog som förberedelse för ett svenskt EU-inträde

Ser man på vad universitetet faktiskt gjorde i form av konkreta EU-inriktade initiativ, t.ex. satsningar på studentutbyte, på nya utbildningar och på att bygga struktur för EU-finansierad forskning, avspeglar de utan tvekan en inställning som signalerade att universitetet – om det blev ett ja till EU – ville vara förbättrat, öppet och konkurrenskraftigt i det nya europeiska universitetslandskapet. I själva verket var det nog också ett uttryck för att den övervägande delen av universitetets medarbetare hade en positiv inställning till ett EU-medlemskap.

Lunds universitets förberedelser inför ett svenskt EU-inträde tog sig säkert många olika konkreta uttryck om vilka jag som rektor inte ens hade kännedom, eftersom universitetet är så mångsidigt och friheten på olika nivåer att vidta denna slags åtgärder var och är stor. Men jag kan nämna några initiativ som kan tjäna som exempel.

1. Samhällsvetenskapens dag i april 1992, där även skatteministern Bo Lundgren deltog, ägandes åt "Svenska skatter och EG" och man ställde frågan "Får vi högre eller lägre skatter vid ett eventuellt medlemskap i EG?" Man kom fram till att ett eventuellt EG-medlemskap inte skulle medföra någon skatterevolution men skulle kräva anpassningar av det svenska skattesystemet (LUM 1992, 6: 22).
2. Redan innan folkomröstningen om svenskt EU-inträde ägde rum anordnade universitetet, i detta fall Statsvetenskapliga institutionen, en tvåårig mastersutbildning i internationellt förvaltningssamarbete för EG-inriktade statstjänstemän, en utbildning som var beställd av regeringen och som statsvetarna vid Lunds universitet fick ansvar för i stark konkurrens med andra lärosäten. Detta togs som ett bevis på att det var i Lund som kompetensen inom internationellt samarbete och internationalisering fanns. Ansvariga var bl.a. statsvetarprofessorn Christer Jönsson och dåvarande docenterna Magnus Jerneck och Björn Beckman, men också andra institutioner var inblandade i genomförandet (LUM 1993, 8: 4).
3. Förberedelserna innebar ytterligare nyskapande utbildningar. 1993 började vi, på rektors, dvs. mitt, initiativ, planera en bredare ettårig mastersutbildning i European Affairs för jurister, ekonomer och statsvetare (LUM 1994, 1: 11).²⁰ Syftet med utbildningen var att inte bara ge studenterna kunskaper om olika aspekter på den europeiska integrationen och det nya Europa utan också kompetens att föra förhandlingar, en kompetens som skulle komma att behövas i stor omfattning vid ett eventuellt inträde i den europeiska gemenskapen. En viktig person, som fungerade

20 Ett reportage om de nytexaminerade masterstudenterna från den första årskullen finns i LUM 1995, 8:

som värdefull rådgivare i planeringen av mastersprogrammet var den dåvarande föreståndaren för EFTA-sekretariatet, sedermera domaren i EFTA-domstolen och föreståndaren för generaldirektoratet för konkurrens i EU-kommissionen, Sven Norberg.²¹ Den utbildningen började höstterminen 1994 och ges fortfarande, även om den naturligtvis ändrats och anpassats till nya förhållanden under årens gång. Lunds universitet var först i Sverige med en sådan utbildning.

4. Inför folkomröstningen anordnade universitetet särskilda, för allmänheten öppna, föreläsningar på temat *Ett nytt Europa*.²² Tanken var att ge bättre kunskap om EU och Europa än den information som olika kampanjer för ja- respektive nej-sidan producerade. Forskare från olika ämnesområden föreläste över olika ämnen som tex Sverige i framtidens Europa, EU och den sociala tryggheten, Ekonomiska konsekvenser av ett EU-medlemskap och Europas omvandling, några långa perspektiv. Där fick åhörarna också möjlighet att ställa frågor.

När folkomröstningen väl ägt rum och Sverige blivit medlem i EU utlyste regeringen särskilda pengar för att lärosätena skulle anordna ytterligare utbildning om EU för, som man läser i LUM:s sista nummer från 1994:

”Vilken roll Sverige kan spela i Europasamarbetet beror till stor del på kompetensen hos de svenskar som deltar i samarbetet. Det finns därför behov av att utöka utbildningen om EU.” (LUM 1994, 14: 7)

Lunds universitet fick nästan hälften av alla pengar som utlysts och vi såg detta som en extra uppmuntran och som ett resultat av universitetets målmedvetna satsning på EU. Målet var att alla studenter skulle kunna lägga EU-kunskap som en komponent i sin utbildning. Och i utbildningskatalogen för hela universitetet inför läsåret 1995/96 fanns en hel sida där juristerna genom dåvarande juris doktorn, sedermera professorn Hans Henrik Lidgard, gjorde reklam för den internationella rätten och då särskilt med betoning på Europarätten.

Avslutning

Man har svårt att föreställa sig hur vi skulle upplevt Sverige idag om svenska folket röstat nej till EU-medlemskap 1994. Även för Lunds universitets del har man svårt att föreställa sig hur universitetet och livet vid universitetet skulle sett sig idag om Sverige inte varit med i EU.²³ Forskningsanslagen från EU:s

21 Om Sven Norbergs roll i detta projekt, se Flodgren 2006: 220.

22 LUM 1994, 4: 7.

23 EES-samarbete är inte detsamma som medlemskap även om det inom universitetsområdet innebär en ställning som är likvärdig den som gäller för medlemsstater.

ramprogram har försett och förser universitetet med en stor del av dess totala forskningsresurser.²⁴ ERASMUS-utbyten, som numera heter ERASMUS+ och fokuserar på "mobilitet",²⁵ har möjliggjort utlandsstudier för tiotusentals lundastudenter och många lärare genom åren. Universitetets betydelse för det svenska samhällets internationalisering, kunskapsutveckling och integrering i Europa efter EU-inträdet, liksom EU:s roll för europeiseringen av Lunds universitet, går naturligtvis inte att mäta men måste anses vara överväldigande.

Källor

Andrén, Carl-Gustaf, 2013. *Visioner, vägval och verkligheter. Svenska universitet i utveckling efter 1940*. Lund: Nordic Academic Press.

Bergström, Carl Fredrik & Hettne, Jörgen, 2014. *Introduktion till EU-rätten*. Lund: Studentlitteratur.

Esaiasson, Peter, 1996. "Kampanj på sparlåga", i Gilljam, Mikael & Holmberg, Sören (red.), *Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstningen 1994*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Flodgren, Boel, 2006. "The European Contract Law Project – Reflections on the Lawmaking Process", i *A European for All Seasons, Liber Amicorum in Honor of Sven Nordberg*. Bryssel: Bruylant.

Fehrman, Carl, Westling, Håkan & Blomqvist, Göran, 2004. *Lärdomens Lund. Lunds universitets historia 1666–2004*. Lund: Lunds universitet.

Johannesson, Gösta, 1968. *Lunds universitets historia, II, 1710–1789*. Lund: LiberFörlag.

Larsson, Allan, 2015. *Min europeiska resa*. Visby: GotlandsBoken AB.

Larsson, Allan, 2019. *I vetenskapens värld*. Visby: GotlandsBoken AB.

LUM 1992, nr 3.

LUM 1992, nr 4.

LUM 1992, nr 5.

LUM 1992, nr 6, 7 och 8.

LUM 1993, nr 3, 6, 7, 8 och 10.

LUM 1994, nr 1, 2, 4, 9 och 14.

LUM 1995, nr 8.

LUM 1997, nr 10.

24 I Lunds universitets årsredovisning för 2024, s. 40, läser man följande om universitetets deltagande i det nu pågående ramprogrammet inom EU, det s.k. Horisont Europa: "I Lunds universitets forskningsstrategi 2023–2026 sätts ambitionen att universitetet ska stärka sin medverkan i ramprogrammet såväl när det gäller antal projekt som beviljade bidrag, med målsättningen att bli Sveriges främsta deltagare. Denna målsättning når Lunds universitet upp till. Lunds universitet rankas som främsta svenska deltagare, baserat på såväl hemtagna bidrag, som antal projektdeltagande och som deltagande i rollen som koordinator."

25 Se Erasmus+ | Lunds universitet. Enligt Årsredovisningen för år 2024, s. 32, beviljades universitetet genom Erasmus+ nästan 4 miljoner euro som möjliggör mobilitet för både studenter och anställda inom EU/EES.

LUM 2000, nr 1.

Lunds universitets Årsredovisning för år 2024.

Modéer, Kjell Å, 2017. *Det förpliktande minnet. Juridiska fakulteten i Lund 1666–2016*. Stockholm: Santérus förlag.

Rosén, Jerker, 1968. *Lunds universitets historia, I. 1668–1709*. Lund: CWK Gleerup.

Prop. 1987/88:66, *Sverige och den västeuropeiska integrationen*.

Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet

Utveckling och framtida utmaningar

Rutger Lindahl, Andreas Moberg, Per Cramér, Linda Berg,
Daniel Naurin & Mats Andrén¹

De första stegen: ett informellt flervetenskapligt forskarnätverk

Vid det kalla krigets slut gick den svenska Europadebatten in i en intensivare fas. Ett antal europaintresserade forskare från olika fakulteter vid Göteborgs universitet konstaterade att de hade en viktig uppgift att bidra till en mer välinformerad och kvalificerad analys av de frågor som debatterades. Insikten ledde till en diskussion om hur forskningsresultat med inriktning mot Europafrågor bäst skulle nå såväl väljare som beslutsfattare inom offentlig och privat sektor inför de viktiga ställningstaganden som väntade.

Mot denna bakgrund utvecklades spontant ett nyfikenhetsdrivet flerdisciplinärt forskarnätverk med fokus inriktat mot en fördjupad förståelse av den europeiska integrationsprocessen och dess betydelse för omvärlden. Gruppen växte och kom snart att innefatta representanter för ett tiotal ämnesområden. Den mycket intensiva Europadebatten under 1990-talet, där skiljelinjen mellan faktauttalanden och åsikter många gånger kom att bli mycket grumlig, sporrade det praktiska samarbetet mellan forskarna, inte minst när det gällde att tillgodose de önskemål om medverkan i olika arrangemang som kom från det omgivande samhället.

¹ Författarna är eller har samtliga varit föreståndare för CERGU. Lindahl var föreståndare 1995–2005, Cramér 2005–2009, Andrén 2009–2011, Naurin 2011–2013, Berg 2013–2019 och Moberg 2022–2026.

Rutger Lindahl är professor emeritus i statsvetenskap; Andreas Moberg är docent i internationell rätt; Per Cramér är professor i internationell rätt; Linda Berg är doktor i statsvetenskap; Daniel Naurin är professor i statsvetenskap; Mats Andrén är professor emeritus i idéhistoria. Samtliga är eller har varit verksamma vid Göteborgs universitet.

E-post: rulind44@gmail.com; andreas.moberg@law.gu.se

Under våren 1993 hölls en första "Europaforskardag" med presentationer av aktuella forskningsresultat. Dessa låg sedan till grund för den första utgåvan av årsboken *Forskning om Europafrågor* som innehöll nio uppsatser författade av forskare från lika många institutioner vid universitetet. Skriften väckte stort intresse både inom och utanför akademien och blev startpunkten för en skriftserie. Den utgjorde vidare ett tydligt åskådningsexempel på betydelsen av samarbete över ämnesgränserna i syfte att utveckla en fördjupad förståelse för den europeiska integrationsprocessen.

Sveriges inträde i den Europeiska unionen 1995 medförde att landet på kort tid hade att bygga upp en förmåga att agera effektivt inom de gemensamma institutionerna och att relatera nationella beslutsprocesser till ett expanderande gemensamt regelverk. Detta gav upphov till en stor efterfrågan från offentlig sektor, näringsliv, ideella organisationer, skolor och media på kvalificerad kunskap och kompetens i Europafrågor. För akademien påkallade detta utvecklingen av kvalificerad forskning och forskningsbaserad utbildning inom fältet.

En formell centrubildning tar form: Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet – CERGU

Inom gruppen av Europaintresserade forskare och deras respektive institutioner framstod nyttan av att ingå i en mer ordnad mångvetenskaplig arbetsgemenskap allt tydligare. För att tillmötesgå önskemål som framförts både inom Göteborgs universitet och från externa intressenter beslutade universitetsledningen 1995 att forskning och utbildning i Europafrågor skulle utgöra ett profilområde inom GU samt att, som en del i denna utveckling, inrätta ett flerdisciplinärt centrum för Europaforskning. Centrubildningen gavs en relativt självständig ställning under samhällsvetenskapliga fakulteten, som också var dess huvudfinansiär. Lokalmässigt lades centret inom statsvetenskapliga institutionen. Uppdraget var att stimulera forskning och högre utbildning inom europaområdet, samt att utgöra en bas för forskningsprojekt, seminarier, konferenser och kurser.

Beslutet 1995 välkomnades både inom och utanför universitetet. Satsningen gav emellertid upphov till omfattande principiella diskussioner inom universitetet. Från institutionshåll togs resursfördelningsfrågor upp och det uttrycktes en oro för att expansiva centrubildningar skulle göra anspråk på en ökande del av fakulteternas resurser. I CERGU:s fall väcktes även frågan om detta var ett förstadium till etablerandet av ett nytt ämnesområde, kanske en ny institution. Dessutom framfördes att det förelåg risk för att antalet centrubildningar på andra tematiska områden skulle öka och kanske även snedvrider konkurrensen med institutionerna om forskningsmedel och att forskarna skulle få problem med dubbla lojaliteter. Många och tidvis ganska intensiva samtal med institutionsprefekter och enskilda forskare ledde dock fram till att CERGU snarast fick

förstärkt stöd inte bara på institutionsnivå, utan också på ledningsnivå inom universitetsstyrelsen, rektorsämbetet och fakultetsnämnderna.

Inom denna nya formella ram kom den europarelaterade flervetenskapliga forskningen och forskningsbaserade utbildningen vid Göteborgs universitet att utvecklas i nära samarbete med andra nationella och internationella samhällsinstitutioner.

STÖD FRÅN DE EUROPEISKA INSTITUTIONERNA

Utvecklingen av den flervetenskapliga europaforskningen vid universitetet främjades av stöd från de europeiska institutionerna. Redan 1991 ansökte forskare vid universitetet, tillsammans med universitetsbiblioteket, framgångsrikt om etableringen av ett fullständigt European Documentation Centre (EDC) placerat vid Ekonomiska biblioteket och med akademisk anknytning till Juridiska institutionen. I en tid då dokumentationen från de europeiska institutionerna i huvudsak enbart var tillgänglig i tryck, utgjorde detta en förutsättning för utveckling av forskningsverksamheten. Etableringen av ett EDC vid Göteborgs universitet kom även att stärka forskningsmiljöns nationella och internationella attraktionskraft.

Samarbetet med de europeiska institutionerna utvecklades snabbt efter att Sverige blivit medlem i Unionen. Universitetet ansökte framgångsrikt om inrättandet av två särskilda delfinansierade forskningsprofessorer, så kallade Jean Monnet Chairs. En första sådan, en professur i europeisk politisk integration, förlades 1996 till Statsvetenskapliga institutionen, en andra i europeisk integrationsrätt till Juridiska institutionen två år senare. Detta innebar ett visst resurstillskott men framför allt att forskare i Göteborg inlemmades i ett brett europeiskt forskarnätverk inom ramen för det så kallade Jean Monnet-programmet. De resurser som på detta sätt tillfördes universitetet knöts till CERGU för att bidra till seminarie- och konferensverksamheten samt kurser på forskarutbildningsnivå. Inom ramen för Jean Monnet-programmet erhöll flera institutioner även bidrag till finansieringen för utvecklingen av nya grundutbildningskurser med inriktning på den europeiska integrationsprocessen.

Universitetets aktiva deltagande i Jean Monnet-programmet fördjupades genom att Göteborgs universitet, i konkurrens med 530 andra europeiska lärosäten, 1998 fick status som Jean Monnet Centre of Excellence (JMCE). Beslutet fattades efter en ingående extern analys av den etablerade europarelaterade verksamheten vid Göteborgs universitet, i huvudsak bedriven inom ramen för CERGU. Det stod emellertid klart att för att upprätthålla och förstärka denna position ställdes krav på insatser för att fortlöpande utveckla verksamheten vid universitetet som helhet. Mot denna bakgrund tillsattes 1998 en särskild styrgrupp som från och med 2001 kom att innefatta representanter för samtliga fakulteter vid universitetet. Genom styrgruppen skapades nya förutsättningar för universitetet i dess helhet att göra sig synligt på den europeiska akademiska

kartan. En rad konferenser och bredare forskningsprojekt initierades i anslutning till JMCE, ofta i nära samverkan med CERGU. Inom styrgruppens ram kunde även policyfrågor rörande universitetets relation till den europeiska integrationsprocessen diskuteras, som till exempel utvecklingen av stödresurser för hanteringen av forskningsfinansiering från Kommissionen och det Europeiska forskningsrådet (ERC), samt anpassning till Bolognaprocessen och samverkan inom ramen för ERASMUS-programmet. Den särskilda status som förknippades med JMCE kom under början av 2000-talet även att utvecklas till en icke oväsentlig komponent i universitetets identitet, vilket inte minst återspeglades i trycksaker och andra marknadsföringssammanhang. En extraordinär uppgift för styrgruppen vörd att nämna här är att den tog ansvaret för en bred analys av händelserna vid EU-toppmötet i Göteborg 2001 genom den vitbok som utlovats vid ett seminarium under toppmötets sista dag. Resultaten presenterades följande år i antologin *Vid politikens yttersta gräns*.

Under de fyra inledande verksamhetsåren kom det JMCE-anknutna arbetet vid universitetet att delfinansieras av Kommissionen. Därtill tillkom finansiering ur universitetets strategiska medel under sex år. Denna finansiering upphörde 2006 och styrgruppen upplöstes kort tid därefter. Samtidigt behöll Göteborgs universitet statusen av att vara ett JMCE, dock utan att bedriva en regelrätt verksamhet relaterad till denna status.

Det står klart att utvecklingen av en europarelaterad forskning och utbildning vid universitetet kom att gynnas av detta tidiga samarbete med de europeiska institutionerna. Det skapade nya kontaktytor och främjade universitetets kunskap om hur de gemensamma institutionernas relationer med akademien kan te sig.

I såväl Bryssel som i det omgivande samhället bidrog det även till att stärka universitetets renommé.

Samtidigt innebar samarbetet med de europeiska institutionerna även en ökad medvetenhet inom CERGU om att inte förlora distansen till de institutioner vars verksamhet man kritiskt granskade, något man hade nytta av i kommunikationen med europeiska kommissionen vid hanteringen Jean Monnet programmet.

CERGU:S FORSKNINGSTEMAN UNDER DE FÖRSTA ÅREN

Redan under hösten 1997 samlades en grupp CERGU-forskare för att arbeta fram en plan för en flervetenskaplig satsning på temat "Transitionsprocesser i Östeuropa". Ett år senare inleddes "*Östutvidgningen och omvandlingen till demokratiska marknadsekonomier i Östersjöområdet*", ett framgångsrikt projekt med ett generöst ekonomiskt stöd från Axel och Margaret Ax:son Johnsons stiftelse. Forskare och doktorander från fem ämnesområden var aktiva.

Projektledningen tog initiativ till fyra internationella forskarkonferenser, som banade väg för viktiga nätverkskontakter som i sin tur visade sig vara

mycket betydelsefulla för utvecklingen av nya projekt. Ett antal både större och mindre forskningsprojekt startades under de följande åren med CERGUSOM bas. En internationell konferens om situationen för asylsökande barn ledde till exempel vidare till ett flervetenskapligt projekt med internationellt deltagande. I projektet, som finansierades av Europeiska flyktingfonden, ingick en CERGUSOFINANSIERAD doktorand.

År 2005 beslutade CERGUSOS styrgrupp att utveckla en tydligare forskningsprofil kring begreppet gränser. Begreppet gavs vid förståelse och man förutsåg att det inspirerade en rad aktuella och ekonomiskt, juridiskt, kulturellt, politiskt och socialt viktiga ämnen att närmare utforska. Med detta tema i fokus utannonserades doktorand- och postdokanställningar som finansierades i huvudsak av CERGUSOMEN DÄR ANSTÄLLNINGARNA KNÖTS TILL EN ÄMNESINSTITUTION; CERGUSOKUNDE INTE HA NÅGRA EGNA ANSTÄLLDA.

Förväntningarna på att CERGUSOSKULLE UTVECKLAS TILL ETT NATIONELLT kompetenscentrum för Europafrågor växte sig starka under slutet av 00-talet. Samtidigt växte också kretsen av forskare och lärare som tillsammans utgjorde en alltmer komplett Europamiljö inom Göteborgs universitet. Antalet forskningsprojekt, seminarier, publikationer och inte minst undervisningsinsatser inom Europaprogrammen ökade och forskarna deltog i ökande utsträckning i samhällsdebatten om Europa.

NATIONELLA INITIATIV FÖR ATT FRÄMJA EUROPARELATERAD FORSKNING OCH UTBILDNING

Sveriges inträde som medlem i Unionen ställde nya krav på såväl landets offentliga beslutsfattare som på ledare inom näringslivet. För att förstå dynamiken i integrationsprocessen, från en svensk horisont, krävdes utvecklade samhälls-ekonomiska analyser. Detta förutsatte i sin tur en fördjupad förståelse för de politiska och rättsliga villkor som definierade integrationsprocessens inriktning och hur svenska intressen kunde hävdas inom ramen för denna utveckling.

Detta föranledde en utveckling på nationell nivå längs två huvudspår: Det första uppmärksammade behovet av långsiktigt stöd till europaforskningen, främst inom disciplinerna statsvetenskap, juridik och nationalekonomi och till etableringen av nationella nätverk inom dessa tre. Nätverken skulle också uppmuntra till samverkan över ämnesgränser på alla nivåer. De etablerades 1997 och har, utöver återkommande seminarier och konferenser, sedan dess gemensamt årligen publicerat forskarantologin *Europaperspektiv* som i takt med tiden skärskådat aktuella utmaningar för den europeiska integrationsprocessen. Årsboken faller inom genren avancerad populärvetenskap och har över åren gjort ett betydande avtryck i den svenska europadebatten. De tre nätverken finansierades inledningsvis genom avsättningar i den ordinarie statsbudgeten, men efter en tid flyttades ansvaret att finansiera nätverken till Utbildningsdepartementet.

Det andra spåret föreslog inrättandet av ett nationellt centrum för europastudier med uppgift att vara en länk mellan akademi och offentliga beslutsfattare. Detta förslag omsattes i konkret handling genom etableringen av myndigheten Svenska Institutet för Europapolitiska Studier (SIEPS) 2001. Institutets uppgift är att utveckla och sammanställa kunskap om den europeiska integrationsprocessens effekter för Sverige och Europa för att informera den politiska beslutsprocessen både i Sverige och inom de europeiska institutionerna. I analogi med de tre interagerande forskningsnätverken är SIEPS arbete organiserat med utgångspunkt i de tre akademiska disciplinerna statsvetenskap, juridik och nationalekonomi.

Forskare inom CERGU deltog aktivt i etableringen av såväl de tre disciplinära nätverken som i etableringen av SIEPS. Därmed lades grunden för en nära samverkan mellan dessa nationella samlingsplatser för europarelaterad forskning och forskare i Göteborg; en samverkan som för övrigt utvecklats och konsoliderats över tid.

En komplett Europamiljö vid Göteborgs universitet

Även om det i CERGU:s uppdrag inte ingick något engagemang i grundutbildningen så var antingen CERGU som organisation eller till CERGU anknutna forskare i stor utsträckning aktiva i forskarutbildningskurser på fakultetsnivå, men också inom grundutbildningen i flera ämnen/program. Ett exempel på detta är att ledningen för GU 2002 överförde ansvaret för studier av Ryssland och östra Europa, och därmed centret för detta (CREES), till CERGU. För att hantera detta nya ansvarsområde, där det huvudsakligen rörde sig om kursverksamhet på grundutbildningsnivå, skapades en ny organisation, Centrum för Europastudier (CES), med egen ledning och ekonomi.

Kombinationen av CES och CERGU kom att utgöra ett starkt nav för den fortsatta utvecklingen av universitetets Europasatsning, byggd på ett samarbete mellan tre fakulteter: den humanistiska, den samhällsvetenskapliga och Handelshögskolan (där juridik och ekonomiämnen ingår). Tillsammans utgör CES och CERGU idag en komplett mångvetenskaplig miljö för utbildning, forskning och samverkan.

Den omfattar å ena sidan doktorander, postdoktorer, yngre forskare, lektorer och professorer som verkar både som forskare och lärare med europaprofil. Å andra sidan finns här mångvetenskapliga utbildningsprogram på kandidat- och mastersnivå. Till miljön måste räknas även de studentdrivna organisationerna Studentgrupp (SG) Europa och Brännpunkt Europa. SG Europa driver studentintressen inom europautbildningarna och arrangerar resor och studiesociala aktiviteter. Brännpunkt Europas verksamhet, som främst omfattar föreläsningar av politiker, företrädare för näringsliv och offentlig sektor, forskare och journalister, stöds finansiellt av CERGU och CES.

Banden mellan CES och CERGU är täta och helt väsentliga för båda. Forskarna i CERGU är också lärare på CES program och kurser och som kollektiv utgör de ett starkt internationellt flervetenskapligt kollegium. I detta sammanhang skall särskilt nämnas betydelsen av de av CERGU internationellt rekryterade postdoktorerna, som genom åren gett viktiga bidrag till studenternas kunskande och i vissa fall har stannat kvar vid GU som forskare och lärare. CES nära band till CERGU innebär goda förutsättningar för forskningsanknuten undervisning i Europakunskap med historiska, juridiska, sociologiska, ekonomiska, kulturella och statsvetenskapliga perspektiv. CERGU delar årligen även ut the Rutger Lindahl Award till bästa mastersuppsats i Europakunskap, och vinnarna får möjlighet att publicera sig i CERGU:s Working Paper serie.

Till de miljöskapande aktiviteter där kollegiet regelbundet möts hör tisdagsfrukostarna, working seminars, workshops, gästföreläsningar/seminarier, samt publika evenemang som Vetenskapsfestivalen, Europaforskardagen och European Graduation Day, där ett öppet seminarium kombineras med en examensceremoni för studenterna. Därtill träffas de forskare som ingår i de tvärvetenskapliga lärarlagen på utbildningskonferenser arrangerade av CES en gång per termin. Inom CES ramar finns flera organ som är viktiga för Europamiljön såsom den fakultetsövergripande Programnämnden för Europastudier och Europakunskapskollegiet.

UTBILDNING I TVÄRVETENSKAPLIGA EUROPASTUDIER

Höstterminen 1999 startade Europaprogrammet som en fyrfårig utbildning som i samband med Bologna-reformen stöptes om till ett treårigt kandidatprogram från och med höstterminen 2007. Antagning till programmet sker varje höst. Av de totalt över 2 000 sökande per år antas cirka 100.

Utbildning på avancerad nivå gavs på svenska 2007–2009, men sedan hösten 2010 sker all utbildning på avancerad nivå på det engelskspråkiga mastersprogrammet: Master's Programme in European Studies (MAES). Sedan 2018 har mastersprogrammet två spår: samhällsvetenskap och humaniora. Dessutom finns tre Double Degree-spår med internationella samarbetspartners: University of Konstanz (2014–), Fudan University i Shanghai (2016–) och University of North Carolina at Chapel Hill (2018–). Ända sedan starten har programmen kännetecknats av att de enskilda kurserna i Europakunskap integrerar olika ämnesperspektiv, snarare än att olika akademiska discipliner ansvarar för olika kurser. Det gäller även de gemensamma uppsatskurserna på kandidat- och mastersnivå.

Kopplingen till forskningen förstärks av att CES studierektor är adjungerad till CERGU:s styrgrupp, och omvänt, att föreståndaren för CERGU är adjungerad i CES programnämnd. Arbetslivsförankringen är tydlig genom REGU (Rådet för Europastudier vid Göteborgs universitet), där yrkesverksamma personer på höga poster inom offentlig och privat verksamhet med europakopplingar

ger råd om utbildningens långsiktiga och strategiska satsningar. Internationalisering upprätthålls bland annat genom samverkan med Double Degree partners, utbytesavtal, och indirekt via CERGU:s International Advisory Board (se nedan). Dessutom är CES masterskurs *Europe in the World*, GU:s första så kallade "learning unit" inom *EUTOPIA*, en av kommissionens satsningar där GU ingår tillsammans med partners i tio andra länder.

En organisatorisk nystart för CERGU

Tio år efter starten hade frågan om europaforskningens organisation och plats inom Göteborgs universitet åter blivit aktuell. CERGU hade utvecklats från ett formlost nätverk av forskare från olika discipliner med ett gemensamt intresse för Europa till att bli alltmer av en enhet med en egen identitet och självständig verksamhet i form av seminarier, publikationer och aktiv samverkan med andra samhällsaktörer. Samtidigt saknade CERGU en tydligare administrativ struktur och arbetet bedrevs till stor del genom ett omfattande ideellt engagemang. Detta blev påtagligt efter det att universitetet givits status som JMCE, vilket ökade förväntningarna på aktiviteter från CERGU. När finansieringen av JMCE trappades ned för att avslutas 2006 kom behovet av ett stärkt CERGU att accentueras ytterligare.

Sonderingar med såväl universitetets ledning som med ledningarna för de ansvariga fakulteterna visade på stöd för en utvecklad verksamhet. Önskemålet var att CERGU:s uppdrag och ställning också formellt skulle ses som ett gemensamt och solidariskt åtagande från de berörda fakulteterna.

I februari 2005 fattade Rektor beslut om en nystart för CERGU. Bakom nysatsningen ställde sig Handelshögskolan, Humanistiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten, medan Utbildningsvetenskapliga fakulteten valde att avstå från formellt deltagande i CERGU:s styrelse. Det skall här understrykas att medverkan i CERGU, alltsedan dess etablering, står öppet för alla fakulteter inom universitetet.

CERGU:s uppdrag sammanfattades i tre punkter:

- Att initiera och stödja flervetenskaplig forskning och projektansökningar, publicera forskningsresultat, genomföra vetenskapliga konferenser, seminarier och workshops, initiera och stödja nationella och internationella kontaktnät.
- Att arbeta med utåtriktad verksamhet och kunskapsspridning till en bredare publik.
- Att rekrytera postdoktorala forskare och doktorander med fokus på tvärvetenskaplig Europaforskning.

CERGU skulle således ges en tydlig identitet som forskningscentrum, utan

eget ansvar för akademisk utbildning. Det var dock ett uttalat mål att forskare aktiva inom CERGU skulle tillföra en högt kvalificerad lärarkompetens till utbildningsprogram och kurser i europarelaterade frågor. CERGU skulle därmed bidra till utvecklingen av en stark, komplett akademisk miljö inom fältet.

En utmaning för denna form av organiserat samarbete inom ramen för en mer strukturerad centrumbildning var att klargöra gränslinjerna mellan universitetets linjeorganisation och centrumbildningens funktionellt definierade, fakultetsövergripande logik. Det gjordes tydligt redan från början att CERGU inte skall ha en egen personalstat. Alla forskare engagerade inom ramen för centrumbildningen skall således ha sin anställning vid respektive ämnesinstitution. Syftet är att vidmakthålla en hög disciplinär skicklighet inom ramen för en ordinarie anställningsform, vilket gagnar kvalitén i flerdisciplinär forskningsverksamhet. Grundtanken var att CERGU skulle ha kompetens att organisera ämnesövergripande forskningsprojekt och att de berörda institutionernas lönekostnader i den delen konterades på centrumbildningen.

Sedan 2005 har verksamheten vid CERGU finansierats genom solidariska avsättningar från de tre medverkande fakulteterna samt inflöde av externa bidrag för forskning. Frågor om verksamhetens inriktning och budgetering hanteras av en styrgrupp med likvärdig representation från de berörda fakulteterna. Ledamöter i styrgruppen utses av respektive fakultetsnämnd. Ordförandeskapet roterar mellan fakulteterna i treårscykler. Styrgruppen föreslår föreståndare som, efter samråd mellan fakultetsledningarna, formellt utses av samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden. Styrgruppen utser själv biträdande föreståndare, en post som även den skall rotera mellan fakulteterna. CERGU köper administrativa resurser för exempelvis forskningssamordning och ekonomi från statsvetenskapliga institutionens personalstat. Med stöd i dessa principer minimeras risken att ansvaret för verksamhetens inriktning och utförande monopoliseras av enskilda discipliner.

2010–2020: CERGU expanderar och konsoliderar

Forskningsverksamheten fortsatte att expandera i början av 2010-talet. De internationella kontakterna växte och därmed intresset för direkta forskningssamarbeten med CERGU. För att möta dessa önskemål bildades 2012 ett International Advisory Board (IAB) som skulle fungera som ett värdefullt stöd för de yngre forskarna, men framför allt som rådgivare till föreståndare och styrgrupp i strategiska utvecklingsfrågor; över åren har rådets ledamöter bidragit med viktiga impulser för verksamhetens utveckling. IAB har sammanträtt regelbundet och dessutom har rådets medlemmar ofta bjudits in – och deltagit – både vid CERGU-arrangerade forskningskonferenser och internkonferenser där CERGU-forskare diskuterat såväl individuella som gemensamma projekt och samarbetsmöjligheter. IAB utgör än idag ett viktigt stöd till föreståndaren

och rådets ledamöter deltar ofta i diskussionen om såväl formuleringen av relevanta forskningsfrågor som spridningen av forskningsresultat.

Vid den här tiden utformades också en ansökan till Riksbankens Jubileumsfond om ett anslag för att starta ett internationellt postdokprogram vid den tvärvetenskapliga forskningsmiljön vid CERGU. Ansökan beviljades och omfattade närmare 10 miljoner kronor. Dessa var avsedda att under perioden 2013–2017 bekosta sex internationella postdoktorer under två års forskningsvistelse vid CERGU samt en forskningskoordinator. Utlysningen av anställningarna fick ett mycket positiv mottagande och ansökningar inkom från i stort sett hela världen. Utan tvekan kom detta miljöstöd från RJ att bli en mycket viktig faktor bakom den expanderande CERGU-verksamheten under resten av 2010-talet.

Utöver den stimulans som den utökade gruppen postdoktorer och doktorander hade inom CERGU:s kärnverksamhet, märktes positiva effekter både inom Europaprogrammens kurser och på de olika ämnesinstitutionerna. Nu bereddes också ett antal externfinansierade utländska forskare plats inom CERGU, vilket ytterligare breddade de internationella kontaktytorna.

Utvecklingen uppmärksammades under universitetets utvärderings- och planeringsarbete, bland annat i strategidokumentet "Vision 2020". Även i de sedan 2013 vart tredje år genomförda internationella utvärderingarna fick satsningen på internationell rekrytering och ett väl fungerande stöd till forskarna en mycket positiv bedömning. Utvärderingen 2013 inspirerade till att ytterligare lyfta fram de forskningsteman som CERGU önskade prioritera. CERGU:s hittills markerade öppenhet för att välkomna projekt/forskare inom en mycket bred definition av "Europafrågor" var lovvärt, men ansågs samtidigt minska centrets nationella och internationella genomslagskraft. Genom en intern "bottom-up"-process utvecklades ett antal förslag på tematiska forskningsområden, som sedan diskuterades inom styrgruppen; successivt utformades en lista över prioriterade forskningsteman: 1) Kulturella gränser/Cultural borders; 2) Mobilitet och migration i Europa/Mobility and Migration in Europe; 3) Institutioner, partier och rörelser/Institutions, Parties and Movements; 4) Externa relationer, säkerhet och internationell handel/External Relations, Security and Trade. Dessa teman kom därefter att starkt påverka bedömningen av postdokansökningar och vilken sorts stöd som skulle ges till forskningsprojekt, konferenser och övriga aktiviteter inom CERGU.

Ny forskning växer fram

Den forskningsmiljö som etablerades i början av 2010-talet och som växt sig allt starkare över tid kännetecknas av nyfikenhet, öppenhet och flexibilitet. En av CERGU:s ledande idéer har varit att inspiration till forskningssamarbete över disciplingränserna kan skapas genom spontana möten. CERGU:s frukostar en gång i veckan – öppna för den som har lust och möjlighet och utan specifik

agenda – har utgjort en sådan mötesplats. Ett exempel på ett forskningsprojekt som startade på det viset är ”EU-domstolen som politisk aktör och arena”. Ursprunget var ett samtal mellan två jurister och en statsvetare, som ledde till insikten att statsvetenskaplig forskning om koalitionsbyggande mellan stater i EU:s ministerråd också kunde användas för att analysera de berörda staternas inlagor till EU-domstolen. Ett sådant angreppssätt gav ett nytt perspektiv på domstolens arbete, som traditionellt endast studerats av jurister.

Idén ledde till en forskningsansökan som beviljades av Riksbankens Jubileumsfond (1,6 miljoner SEK, 2009–2011). Samarbetet mellan jurister och statsvetare inom CERGU har sedermera fortsatt och vuxit och lett till flera projekt finansierade av Vetenskapsrådet och andra forskningsfinansiärer. Dagens arvtagare är det internationella IUROPA-nätverket, med bas i Göteborg, som bland annat servar forskare runt om i Europa genom den unika databas om EU-domstolen som initierades i det ursprungliga CERGU-projektet. Detta innebär bl a att det finns en webbsida där forskningsfärdiga dataset rörande beslut i EU-domstolen sedan 1950-talet tillhandahålls. Data är hämtade från officiella källor t.ex. EUR-Lex och InfoCuria).

Ett annat exempel är nätverks- och antologiprojektet ”Cultural Borders of Europe” som under 2010-talet engagerade företrädare för historiska ämnen, språkdiscipliner, sociologi och statsvetenskap från universiteten i Göteborg, Göttingen, Luxemburg och Winchester. Forskarnätverket arrangerade flera konferenser och publicerade 2017 en antologi på ett internationellt förlag. I förlängningen utvecklade CERGU-forskare flera projekt som anslöt till temat.

Under de följande åren växte verksamheten kraftigt. Det tog sig bland annat uttryck i ett ökande antal nationella och internationella konferenser, seminarier och workshops. Inslaget av forskare från andra universitet i Sverige och utomlands ökade, vilket stärkte CERGU-forskarnas nätverkskontakter. Intresset för utlysta postdoktorala forskartjänster och doktorandanställningar ökade också betydligt. Styrgruppen allokade också nya resurser till stöd till forskare i form av arbetskonferenser, resor till och vistelse vid utländska universitet, resor i syfte att samla in forskningsmaterial och täckning av vissa kostnader i samband med publicering av forskningsresultat.

Den kanske viktigaste rollen CERGU spelat, och fortsätter att spela, är att vara en plattform för förutsättningslösa möten mellan europaintresserade akademiker från olika discipliner. Vid dessa möten har nya idéer för nyskapande forskningsfrågor med flerdisciplinära ansatser formulerats, ofta i kombination med uppslag till temata för konferenser. I förlängningen har det här kreativa arbetssättet många gånger krönts med framgång i form av externt finansierade forskningsprojekt och internationella konferenser.

2020—framtiden: förändringar och utmaningar

Under 2010-talet förändrades både Göteborgs universitets organisationsmodell och de finansierande fakulteternas anslagsfördelningsmodeller. Målet med förändringarna var att skapa en organisation där ledningsansvar och beslutsfattande centrerades till chefer i vad som kommit att kallas ”linjen”. Det framhölls att en tydligare linjeorganisation skulle fungera bättre än en organisation styrd av kollegiala principer, bland annat eftersom universitetet är en statlig myndighet.

Under samma period växte sig idéer om kvalitetssäkring med hjälp av bibliometriska indikatorer allt starkare i universitetsvärlden. På Göteborgs universitet anpassade flera fakulteter sina modeller för fördelning av forskningsanslag så att fördelningen till betydande del skulle återspegla graden av prestation inom forskning och utbildning. Genom att också låta externa forskningsmedel utgöra en indikator ville man uppmuntra forskarna att söka externa bidrag. Grundlogiken är att forskningskvalitet uppvisas genom såväl kvantitativa som kvalitativa (operationaliserat genom rankning av publikationskanaler) aspekter på publiceringar och erhållna forskningsbidrag.

Kring 2016–2017 började effekterna av universitetets förändrade organisation och anslagsmodell att märkas, framför allt genom att den dittills framgångsrika strategin att knyta forskare till nätverket genom att förvalta externa bidrag ifrågasattes i allt högre utsträckning vid forskarnas heminstitutioner. Om forskarna valde att låta CERGU förvalta bidragen stod institutionerna som förlorare i den interna kampen om den gemensamma anslagskakan. Eftersom CERGU skapats för att stötta interdisciplinära forskare och forskningsprojekt har enheten aldrig knutits till en viss institution. Denna, för verksamheten helt nödvändiga, autonomi innebar i ljuset av 2010-talets förändringar att CERGU riskerade att hamna i en konkurrenssituation med de institutioner man önskade stötta. Utmaningen låg i att på samma gång vara både en plattform för forskningssamarbete och en bidragsförvaltande forskningsaktör.

Initialt tog CERGU:s styrgrupp det strategiska beslutet att fortsätta uppmuntra forskare att placera externa bidrag vid CERGU. Samtidigt valde vissa institutioner att uttryckligen förbjuda forskare att förlägga sina forskningsmedel någon annan stans än vid den egna institutionen. Konkurrenssituationen uppmärksammades inte bara av CERGU internt utan togs också upp som ett hot mot verksamheten i de externa utvärderingar som genomfördes 2019 och 2022. I början av 2020-talet märktes det tydligt hur intresset bland nätverkets forskare att låta CERGU ta hand om pengarna svalnat, och ganska snart stod CERGU helt utan nya externfinansierade forskningsprojekt. CERGU:s styrgrupp valde under dessa omständigheter att revidera strategin, och inta en mer restriktiv hållning där förvaltning erbjuds i den utsträckning projektet gynnas av att inte placeras vid en specifik institution, till exempel om projektdeltagare

uppbär anställning på flera olika institutioner och förvaltning vid CERGU skapar administrativa fördelar.

Med färre forskningsbidrag att förvalta skiftade CERGU i viss mån strategiskt fokus. Seminarier och övrig verksamhet inriktades i ännu högre grad än tidigare på att uppmuntra och inspirera forskare intresserade av interdisciplinärt samarbete i forskning om europafrågor att mötas och utveckla projekt tillsammans. Verksamheten blev mer uppsökande, eftersom den naturliga kopplingen som skapades mellan forskare då CERGU förvaltade forskarnas projektmedel gradvis avtog, och fick till viss del en annan profil. Genom att fakultetsanslagen relativt sett blev en successivt viktigare inkomstkälla riktades också verksamheten mot att i allt högre grad möta fakulteternas behov av CERGU som en plattform för interdisciplinär forskning.

Om man blickar framåt har CERGU fortsatt ett viktigt uppdrag på Göteborgs universitet, som den självklara mötesplatsen för interdisciplinär forskning om europafrågor. Även om begreppen mång-, tvär, och interdisciplinaritet, liksom de problembaserade ansatser sådana studier förknippas med, blivit allt vanligare även inom traditionella discipliner under CERGU:s dryga tre decennier, utgör den icke-disciplinära europaforskarmiljön ett nödvändigt komplement till den forskning som bedrivs vid universitetets institutioner. Genom att fortsätta stötta forskare att finna interdisciplinära samarbeten med andra forskare vid de olika fakulteterna, samt finansiera och uppmuntra till internationellt utbyte med forskare knutna till andra universitet kan CERGU fullgöra sitt uppdrag att inspirera och stötta en bred, ämnesövergripande forskning om Europa.

Avslutande reflektioner

När vi nu ser tillbaka på en drygt trettioårig verksamhet inom CERGU och dess systemätverk CES är det glädjande att kunna se hur en aktiv och livaktig, internationellt orienterad arbetsform som utvecklats i takt med tiden och som lyckas attrahera nya generationer studenter, forskare och lärare vid Göteborgs universitet fortsatt ta sig an det evigt rullande "Projektet Europa".

De senaste årens utveckling av den politiska situationen i Europa kännetecknas av snabbt ökande säkerhetspolitiska spänningar, fjärran från de visioner om en alleuropeisk fredsordning som kungjordes i Parisstadgan för ett nytt Europa 1990. Det sker vidare en snabbt tilltagande ekonomisk regionalisering och en tydlig försvagning av multilaterala samarbetsstrukturer som WTO. Detta innebär radikala förändringar i förutsättningarna för den Europeiska unionens utveckling som påkallar ställningstaganden och blottlägger divergerande medlemsstatsintressen. I detta komplexa politiska landskap är behovet av goda analyser av, och fördjupad kunskap om, den europeiska integrationsprocessens utveckling och dess relation till omvärlden mycket stort. Sådan kunskap utgör en förutsättning för en saklig debatt inför ställningstaganden om vår

gemensamma framtid. Mot denna bakgrund är den flerdisciplinära verksamhet som bedrivs vid CERGU, i nära samverkan med nationella och internationella partners, viktig och betydelsefull. Om detta finns det förhoppningsvis fortfarande en uppslutning inom akademien.

Denna form av fakultetsövergripande samverkan ifrågasätts idag inte främst med utgångspunkt i verksamhetens vetenskapliga halt eller dess samhällsrelevans. I stället är det främst strukturella argument som leder till ett ifrågasättande.

Som en följd av senare tillkomna universitetsgemensamma principer för prestationsbaserad fördelning av anslagsmedel och kostnadsfördelning har de rationella grundstrukturer för relationen mellan centrumbildningar och universitetets linjeorganisation, som låg till grund för CERGU:s etablering, numera i ökande utsträckning kommit att kritiseras. Detta gäller främst fördelning av OH-kostnader och tillgodoräkandet av forskningsprestationer. Därmed har det skapats en grogrund för friktion mellan berörda institutioner och fakultetsövergripande centrumbildningar som CERGU, något som riskerar att leda till men för verksamheten. Detta är ett memento för en ansvarstagande universitetsledning. I en värld som kännetecknas av komplexa samband är flerdisciplinära, fakultetsövergripande ansatser många gånger nödvändiga för att leda kunskapsutvecklingen framåt. Ett väl fungerande universitet måste därför underlätta och främja sådana ansatser.

Arbetet som under tidigt 90-tal inleddes i syfte att bidra till mer välinformerad, kvalificerad analys om europafrågor har i över trettio år fortskridit vid Göteborgs universitet. CERGU:s forskarnätverk har genomgått flera förändringsprocesser under tiden, men växer sig allt starkare med åren – inte minst genom de åtskilliga generationer postdoktorala forskare som arbetat vid CERGU och tagit sig vidare till olika universitet runt om i världen. Det täta samarbetet med CES garanterar att den forskning som produceras i nätverket kommer framtida beslutsfattare väl till godo. Med drygt trettio års erfarenhet står den interdisciplinära europaforskningsmiljön såväl rustad som redo för åtminstone ytterligare trettio års forskning om europafrågor.

Bilaga 1: Projektbidrag förvaltade av CERGU

Projektnamn	Ansvarig forskare	Tidsperiod	Finansiär
Europeiska papparättsrörelser: diskurs och politik avseende (o)jämskilldhet mellan könen	Katarzyna Wojnicka	2019–2024	VR
Transnationella singelmän. En etnografi om singelskap bland migrerade män i Europeiska Unionen	Katarzyna Wojnicka	2019–2022	VR
Political Party Member Responses to Organizational Change: Exit, Voice, and Loyalty	Jonathan Polk	2016–2022	VR
Att förstå Europa: enhet, gränser, kriser	Mats Andrén	2019	RJ
Pride and profit: Semiotic landscaping in Catalonia, Galicia and the Basque Country	Johan Järlehed	2014–2018	VR
The leadership paradox in EU foreign policy	Lisbeth Aggestam	2015–2017	RJ
Gender and International Negotiations	Daniel Naurin	2015–2017	RJ
Catch-All or Catch and Release: The Electoral Effects of Ideological Moderation for Mainstream European Political Parties	Jonathan Polk	2014–2017	RJ
Anslag för internationellt postdokprogram	Claes Alvstam	2013–2017	RJ
Breaking the Myth of Homogeneity: Explaining the Variance in Party Competition Across Eastern Europe	Jan Rovny	2013–2017	VR
Imagination	Andrea Spehar	2013–2016	Urban Europe
A systematic comparative research project on interest group politics in Europe (INTEREURO)	Daniel Naurin	2012–2015	ESF
Local governance and gender policy implementation in the Western Balkans	Andrea Spehar	2014–2015	SIDA
Female labour during the early industrialisation of Sweden: construction and reality	Ann Ighe	2010–2014	VR
Who are the lobbyists? A population study of interest groups in Sweden	Daniel Naurin	2011–2014	VR
Cultural Borders of Europe	Mats Andrén	2010–2014	RJ
Challenges for future family policies in the Nordic countries	Ulla Björnberg	2013	
The European Court of Justice as a Political Actor and Arena: Analyzing member states' observations under the preliminary reference procedure.	Daniel Naurin	2009–2012	RJ
Responsibility in the final stage of the nuclear fuel cycle – a legal perspective	Per Cramér	2008–2010	SKB
Asylum-seeking children's welfare, health and well-being Gothenburg Research on Asylum seeking Children in Europe (GRACE)	Ulla Björnberg	2005–2009	EAF
Cooperation patterns in the Council of the European Union	Rutger Lindahl, Daniel Naurin	2003–2009	UD och CERGU

fortsätter på nästa sida

Projektnamn	Ansvarig forskare	Tidsperiod	Finansiär
Swedish opinions about the EU	Rutger Lindahl	2005–2008	Sieps
Eastward expansion and the transition to democratic market economies in the Baltic region	Rutger Lindahl, Per Cramér	1999–2004	AMAJ
Finland, Sweden and the CFSP	Rutger Lindahl	2001–2005	Kommissionen och Finlands UD
Swedish opinion on the EU in a comparative perspective	Rutger Lindahl	1995–2004	UD
Relations between the Västra Götaland region and the world at large	Rutger Lindahl	1999–2003	VGR

Förkortningar

AMAJ: Axel och Margaret Ax:son Johnsons stiftelse för allmännyttiga ändamål

EAF: European Asylum Fund

ESF: European Science Foundation

RJ: Riksbankens jubileumsfond

SIDA: Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete

SKB: Svensk kärnbränslehantering AB

UD: Utrikesdepartementet

VR: Vetenskapsrådet

Bilaga 2: CERGU-finansierade postdokforskare

<https://www.gu.se/europaforskning>

Forskare	Disciplin	Tidsperiod
Benjamin Rosher	Globala studier	2025–
Luka Miladinovic	Ekonomi och samhälle	2024–
Louise Schou Therkildsen	Idéhistoria	2023–
Maja Hultman	Historiska studier	2021–
Annika Lindberg	Globala studier	2021–2023
Ettore Costa	Idéhistoria	2018–2021
Markus Johansson	Statsvetenskap	2018–2020
Christina Reimann	Historiska studier	2016–2019
Sune Bechmann Pedersen	Ekonomi och samhälle	2016–2018
Brian Shaev	Ekonomisk historia	2015–2017
Andreas Hofmann	Statsvetenskap	2015–2017
Katarzyna Wojnicka	Sociologi	2015–2017
Katarzyna Jezierska	Statsvetenskap	2012–2017
David Brax	Filosofi	2014–2016
Angela Kölling	Språk och litteraturer	2013–2016
Allison Rovny	Sociologi	2012–2015
Joakim Ruist	Nationalekonomi	2013–2015
Anja Franck	Ekonomisk geografi	2013–2015
Jonathan Polk	Statsvetenskap	2012–2014
Christina Olsen Lundh	Juridik	2012–2014
Raimondas Ibenskas	Statsvetenskap	2013–2014
Andrea Spehar	Statsvetenskap	2010–2013
Jan Rovny	Statsvetenskap	2011–2013
Johan Järlehed	Språk och litteraturer	2010–2013
Jon Wittrock	Statsvetenskap	2009–2011
Linda Berg	Statsvetenskap	2008–2010
Lena Lindberg	Kulturgeografi	2008–2010
Mikael Baaz	Juridik	2006–2008
Ann-Kristin Jonasson	Statsvetenskap	2006–2008

Bilaga 3: CERGU-finansierade doktorander

Forskare	Disciplin	Avhandlingstitel	Disputationsår
Kristina Wejstål	Juridik	Legal Channels for Asylum Seekers into the European Union – A Balance between Protection and Security?	2024
Alexandra Bousiou	Globala studier	Governing the European Asylum System at the Greek Border Islands	2021
Xiangxuan (Emily) Xu	Ekonomisk geografi	Internet of Things	2018
Anton Jansson	Idéhistoria	Political ideologies and religion during the Vormärz period	2016
Live Stretmo	Sociologi	Governing the Unaccompanied Child—Media, Policy and Practice	2014
Joachim Åhman	Juridik	Trade Liberalisation, Health Protection, and the Burden of Proof in WTO Law	2010

Europeiseringen av Stockholms universitet

Några reflektioner

Ulrika Mörth

Inledning

Europeisering kan förstås på flera olika sätt. I forskningen om EU under 1990-talet och de första åren på 2000-talet åsyftades ofta en enkel kausal relation mellan EU och medlemsstaterna (Cowles et al. 2001). Lite förenklat gick den ut på att EU påverkade nationell politik i form av en politisk och juridisk standardiseringsprocess. Den enkla förklaringsmodellen byttes snart ut mot en mer komplex bild av EU och medlemsstaterna (Featherstone & Radaelli 2003). EU:s lagstiftning påverkade medlemsstaterna, men hur och i vilken omfattning berodde bland annat på nationella institutioner och politisk resonans. Politiska reformidéer om avregleringar av den offentliga sektorn spreds från medlemsstaterna till EU (Mörth 2008).

Lite så tänker jag även kring temat för *Statsvetenskaplig tidskrift* om europeiseringen av våra universitet. Universitet har en inre dynamik och reagerar på olika omvärldshändelser. Med europeisering menas i denna text huvudsakligen hur Stockholms universitet hanterade ett ökat fokus på EU och europeisk politik i ljuset av att Sverige blev medlem av EU. Ett annat tongivande begrepp under 1990-talet och under första halvan av 2000-talet var internationalisering. Det var ett viktigt begrepp inom forskningen och utbildningen (Goldmann et al. 1999). Internationalisering handlade också om en reformagenda för universiteten i Sverige. På Stockholms universitet var devisen att forskningen skulle vara nationellt ledande och internationellt framstående, en devis som fortfarande är aktuell.¹ Alla tjänster skulle tillsättas i konkurrens. Forskarna uppmuntrades att publicera på engelska i internationellt välrenommerade och

1 Se till exempel Strategier för Stockholms universitet 2023–2026, tillgängligt på <https://medarbetare.su.se/download/18.6e819c2d18d872f98df3cf13/1708695755926/Strategier%20f%C3%B6r%20Stockholms%20universitet%202023-2026.pdf>.

referentgranskade tidskrifter. Universiteteten var inne i en ganska omvälvande förändringsprocess som förstärktes av Bologna-processen som beslutades 1999 (se till exempel Dahl et al. 2009) och autonomireformen som lades fram av Daniel Tarschys 2008 (SOU 2008:104).

Jag kommer inte här att närmare diskutera dessa processer, men de visar på den komplexitet som universiteten genomgick under andra halvan av 1990-talet och första årtiondet under 2000-talet. Stockholms universitet karakteriseras av att vara ett decentraliserat lärosäte vilket innebär att förändringsprocesser framför allt skett inom de olika institutionerna. Min ambition är därför att skriva om mina reflektioner kring denna europeiseringsprocess som ung och sedermera etablerad forskare och lärare i statsvetenskap med särskilt inriktning på europeisk politik. Den 31 maj 1996 försvarade jag min avhandling om det framväxande europeiska teknik- och forskningssamarbetet under 1980-talet och hur Sverige deltog i uppbyggnaden av ett teknologiskt starkt Europa för att möta konkurrensen från USA och Japan (Mörth 1996). Elva år senare blev jag professor i statsvetenskap med inriktning på europeisk politik. Det är från de åren och erfarenheten jag utgår ifrån för att fånga europeiseringsprocesser på Stockholms universitet. Jag fokuserar på de första 5–10 åren från det svenska EU-medlemskapet och särskilt om framväxten av forsknings- och utbildningsområdet europeisk politik eller Europapolitik.

Det är framför allt fem viktiga forsknings- och utbildningsprocesser av ett ökat fokus på EU som jag vill lyfta fram; bildandet av SNES – det svenska nätverket för Europaforskning i statsvetenskap–, Europamagisterutbildningen, nya europeiska forskningsnätverk, forskningen på SCORE (Stockholm centrum för forskning om offentlig sektor) och ökade kontaktytor mellan forskare och praktiker.

SNES, magisterutbildning och nya europeiska forskningsnätverk

Min tid som doktorand hade varit en ganska ensam tid eftersom i princip ingen på Statsvetenskapliga institutionen forskade om europeisk politik, eller ännu mindre om EU/EG-samarbetet. På Statsvetenskapliga institutionen fanns under 1990-talet kurser om komparativ politik, och jag minns särskilt hur jag som grundstudent läste om fransk politik och andra utländska politiska system. Mitt intryck var att med undantag av ett fåtal personer på institutionen, framstod EG/EU som något svårbegripligt och som framför allt rörde forskare och lärare som sysslade med internationell politik. Jag fick höra av en senior kollega att EU var en "historisk parentes" med innebörden att detta var inget ämne som rörde några centrala politologiska frågor, eller något man borde fördjupa sig närmare i. En del kollegor såg europeisk politik som ett framväxande utbildnings- och forskningsområde, av typen "area studies", som institutionen borde

undervisa om men som knappast kunde engagera någon större skara av lärare och forskare. Det fanns också de som uppfattade europeiseringen och internationaliseringens genomgripande förändringar av nationalstaten, och ett tidigt exempel är den lärobok som Kjell Goldmann tog initiativ till och som gavs ut 1999 (Goldmann et al. 1999, se även Goldmann 2003).

I ett annat hus, södra huset, på Stockholms universitet hade man sedan länge forskat och undervisat om EG, och då särskilt om marknadsrätt och andra rättsnormer inom Europarätt under ledning av Ulf Bernitz.² 1990 inrättades Institutet för Europeisk rätt på den Juridiska fakulteten på Stockholms universitet.³ Fast det visste jag inget om förrän flera år senare. Det fanns i princip inget samarbete mellan institutionerna över fakultetsgränserna. Det ändrades i och med att det svenska nätverket för Europaforskning i statsvetenskap, SNES, bildades, ett samarbete som presenteras mer utförligt av Sverker Gustavsson i detta temanummer. SNES ingår i sin tur i två andra nätverk med jurister och ekonomer. Det var alltså en nationell organisering och samarbete som gjorde att vi lokalt på Stockholms universitet kom att intressera oss för varandras forskning om EU. Det var också genom SNES som statsvetare med ett intresse för Europapolitik erbjöds nya samarbetsmöjligheter och med ekonomiska medel för att ordna konferenser, till exempel. Jag hade dock ingen stor roll i bildandet av SNES, men kom med tiden att ingå i dess styrelse när Kjell Goldmann gick i pension. Jag var med på mötet då SNES bildades. Vi satt på en kursgård utanför Uppsala och det kändes högtidligt och väldigt lärorikt att träffa professorer från de olika statsvetenskapliga institutionerna. Jag hade nyligen disputerat och träffade nu min opponent, professor Janerik Gidlund, och pratade med honom och de andra professorerna om forskningspolitik.

SNES blev väldigt viktigt för den lokala forskningsmiljön på statsvetenskapen i Stockholm. Vi hade nu lokala ekonomiska medel för att ordna workshops och åka på resor till konferenser med Europatema. Jag reste med magisterstudenter till SNES-konferenser till bland annat Göteborg och Umeå. Kjell Goldmann och jag gjorde också vad man närmast kan kalla europeiska "bildningsresor" tillsammans med doktorander från institutionen. Vi åkte till Bryssel och besökte bland annat Europaparlamentet och Hadar Cars.⁴ Jag minns särskilt den första vårsparrisen i matsalen i Europaparlamentet. Vi besökte forskare och ordnande gemensamma seminarier på EUI ("European University Institute") i Florens, Birmingham (där vi bland annat träffade Judy

2 Ulf Bernitz publikationer är omfattande och sträcker sig över nära 60 år. För en översikt av hans vetenskapliga gärning, se <https://www.su.se/juridiska-institutionen/nyheter/professor-emeritus-ulf-bernitz-in-memoriam-1.620784>.

3 <http://www.institutetforeuropeiskratt.se/>.

4 Hadar Cars var Europaparlamentariker mellan åren 1995–1999, se https://www.europarl.europa.eu/meps/sv/2108/HADAR_CARS/history/4.

Batt och Anand Menon) och ordnade workshop med Beate Kohler-Koch i Mannheim.

Europeisering var ett centralt forskningsbegrepp under 1990-talet och tidigt 2000-tal. Kjell Goldmann ledde forskningsprojekt på temat europeisering och gav ut flera viktiga publikationer (Goldmann 2001a; 2001). På institutionen fanns en ganska stor grupp av doktorander som skrev avhandlingar på temat europeisering och internationalisering (Agné 2004; Aggestam 2004; Britz, Herolf 2004; Eriksson 2006; Hellman 2006; och Cisneros Örnberg 2009). Vi ordnade årliga vårkonferenser i Europapolitik tillsammans med Karl Magnus Johansson på den nybildade Södertörns högskola.

På utbildningssidan startade Statsvetenskapliga institutionen 1997 en Europamagister. Jag blev ansvarig för den ettåriga utbildningen och hade förmånen att samarbeta med Kjell Goldmann och Diane Sainsbury. Vi hade ett stort söktryck och många av våra studenter är idag etablerade forskare eller tjänstepersoner i Sverige och inom EU. Institutionen erbjöd sedermera ett masterprogram med inriktning på Europapolitik. Institutionen ger fortfarande en masterkurs om EU som politiskt system som går tillbaka till kursutbudet vi hade på Europamagistern. Flera kurser med namnet Europapolitik och "European politics" har också getts på institutionen sedan andra halvan av 1990-talet.

Lite paradoxalt var det under flera år under framför allt 1990-talet som forskare och lärare i USA ansågs vara de främsta uttolkarna om EG. Debatten mellan huruvida EG/EU skulle förstås och förklaras utifrån mellanstatlighet eller överstatlighet är ett tydligt exempel på hur den amerikanska forskningen dominerade i Sverige och andra länder i Europa. Det var till den amerikanska organisationen ECSAs ("European Community Studies Association", som numera heter EUSA) årliga konferenser man åkte för att lära sig något nytt om EG/EU. Vi satt och lyssnade i Seattle, Chicago eller Charleston på Andrew Moravcsik (professor vid Harvard) och andra amerikanska forskare om hur EU fungerade. Det var på något sätt en ständig kamp på dessa konferenser om vilken av de s.k. "grand theories" som hade störst förklaringskraft för att förklara den europeiska integrationsprocessen. Detta kunde i varje fall jag uppleva som ganska tröstlöst eftersom teorierna handlade om skilda analytiska utgångspunkter och empiriska praktiker samt att det inte var tydligt i någon av dem vad som mer precist skulle förklaras och med vilka variabler.

Jag hade möjligheten att ställa sådana kritiska frågor när jag var i Berkeley hösten 1992 och träffade både Ernst B. Haas, nestorn inom europeisk integrationsforskning, och Philippe Schmitter på Stanforduniversitet, som är den andra generationens uttolkare av den s.k. neofunktionalismen som Haas utvecklat i slutet av 1950-talet (Haas 1958). Det gjorde jag inte. Jag minns i stället en trevlig lunch med Haas på fakultetsklubben. Jag var ju doktorand och var mest tacksam över att få vara i en dynamisk forskningsmiljö. Workshopen som jag deltog i på Stanford, som hölls av Schmitter, var också väldigt givande

för en doktorand från Sverige som hade få kollegor hemmavid att tala med om EG/EU. Jag satt i biblioteket i Berkeley och tog fram böcker och artiklar av olika amerikanska forskare om EG-samarbetet och hur detta samarbete kunde förklaras.

Flera år senare flyttade Schmitter till EUI i Florens och det sammanföll med att EUI kom att bli ett viktigt forskningscentrum för europaforskningen och även för svenska forskare och doktorander i och med det svenska EU-inträdet. Nu åkte amerikanska forskare till Europa och särskilt då till EUI. Det var på den lokala pizzerian i den lilla byn Fiesole man kunde stöta på Schmitter och andra forskare från USA och övriga Europa. Jag kommer ihåg ett sådant tillfälle då jag för första gången åt pizza med rucola på pizzerian i Fiesole tillsammans med bland annat Adrienne Héritier och Tanja Börtzel. Jag minns inte vad vi pratade om (annat än att jag förstod på deras samtal att Tanja hade varit Adriennes doktorand). Det var rucolan jag kommer ihåg allra tydligast för den fanns inte på pizzorna i Stockholm under det sena 1990-talet och det tidiga 2000-talet.

Det fanns under 1990-talet en frustration hos en del forskare i framför allt Storbritannien över denna amerikanska dominans inom det framväxande forskningsfältet. Helen Wallace och William Wallace gav ut flera viktiga läroböcker, särskilt om policyprocesser i EU (Wallace & Wallace 1996). Jag vistades i olika perioder på CEPS i Bryssel ("Center for European Policy Studies") under 1990-talet där William Wallace under många år var direktör.⁵ På seminarier uttrycktes ofta ett ökat behov av att förstå beslutsprocesser utifrån mer praktisknära processer och historiska kontexter. Det räckte inte längre att arbeta med generaliserbara teorier om övergripande drivkrafter bakom den europeiska integrationen. På CEPS möttes forskare och praktiker på seminarier om skilda ämnen, bland annat om den framväxande försvarsmaterielmarknaden. Jag fick lyssna på generaler från NATO och ekonomer från EU och det gav onekligen en mer praktisknära förståelse för de nya dynamikerna efter slutet av kalla kriget.

Under andra hälften av 1990-talet fick även tyska forskare ett större genomslag i forskningen och undervisningen. Breda samhällsteoretiker som Jürgen Habermas deltog aktivt i forskningsdebatten om EU:s demokratiska legitimitet (se till exempel Habermas 1998). I den framväxande europaforskningen fanns också tunga namn som Fritz Scharpf, Thomas Risse, Tanja Börtzel, Beate Kohler Koch och Adrienne Héritier. Legitimitet, invävdhet, "governance", flernivåsystem, mjuk normgivning och deliberativ demokrati var tongivande begrepp i denna andra våg av forskning och undervisning om EU. Det var också begrepp som plockades upp av EU:s institutioner, inte minst "governance" (se till exempel EU-kommissionen 2001).

5 Jag lyckas inte hitta under vilka år han var direktör för CEPS. Jag var där i olika omgångar mellan 1997–1999.

Betydelsen av EUI i Florens innebar något nytt i det att studiet av EU krävde mer av tvärvetenskaplig forskning. Nya europeiska nätverk etablerades genom vistelser på EUI och genom nya satsningar inom EU på forskningsprogram. Vi träffade historiker, sociologer, jurister och forskare från andra inriktningar i statsvetenskap, inte minst politisk teori, för att diskutera europeisk politik. Erik Oddvar Eriksens och John Fossums EU-program, CIDEL,⁶ illustrerade hur hela spektret av statsvetenskap aktiverades i frågor om EU:s demokratiska legitimitet. Det tidiga 2000-talet var början på hur EU finansierade större europeiska samhällsvetenskapliga forskningsprogram och CIDEL var ett viktigt sådant. Flera seminarier om projektet hölls på EUI i Florens och jag kommer särskilt ihåg ett sådant då Philippe Schmitter deltog, men nu mer som åhörare snarare än den som höll i diskussionen.

På Stockholms universitet blev SCORE, Stockholm centrum för forskning om offentlig sektor, en viktig forskningsmiljö för medverkan i dessa europeiska forskningsnätverk.

SCORE

På Stockholms universitet bildades i början av 1990-talet mellan handelshögskolan i Stockholm och Stockholms universitet, SCORE, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor.⁷ Jag kom att spendera nära tio år på SCORE, först som post dok 1996–1997 och sedan som forskningsledare fram till 2005. Den offentliga sektorn stod i centrum för forskningen och hur olika europeiseringsprocesser och reformagendor, som ”New Public Management”, förändrade styrningen av den. Det var på SCORE som intresset och EU-kompetensen kom att bli framträdande på Stockholms universitet, och då inom samhällsvetenskapliga ämnen, och särskilt avseende den svenska statsförvaltningen och EU. Seminarierna och forskningen om statsförvaltningen och EU fick stort genomslag och följdes av såväl forskare som praktiker. Det som lyftes fram av denna forskning, och som jag uppfattade som ett viktigt bidrag, var särskilt den invädda förvaltningen och hur staten fragmenterades men också återskapades genom EU:s nätverksprocesser (se till exempel Jacobsson & Sundström 2006; Vifell 2006).

SCORE hade också forskning om reglering och här vill jag särskilt lyfta fram forskningen om mjuk reglering och styrning i EU. Flera forskare på SCORE deltog utöver deltagandet i CIDEL även i NEWGOV (”New Modes of Governance”). Det var ett stort och viktigt forskningsprogram, finansierat av EU, under det tidiga 2000-talet. Det leddes av Brigid Laffan, professor på University College

6 CIDEL – *Citizenship and Democratic Legitimacy in the European Union*, var ett forskningsprojekt mellan 10 olika deltagare från sex olika europeiska länder inom det femte ramprogrammet i EU, 2003–2005). För mer information se <https://www.sv.uio.no/arena/english/people/aca/erikoer/>.

7 <https://www.su.se/stockholms-centrum-for-forskning-om-offentlig-sektor/>.

Dublin och numera professor på EUI.⁸ Hon var mycket uppmuntrande och avslutningen av programmet som hölls på EUI var mycket inspirerande. 2004 var jag redaktör för en antologi om mjuk styrning och reglering i vilken bland annat Kerstin Jacobsson bidrog med ett kapitel om reglering och styrning av EU:s sysselsättningspolicy (Mörth 2004; Jacobsson 2004).

SCORE var ett slags nav i ett omfattande transnationellt forskningsnätverk med förgreningar till SCANCOR⁹ på Stanford i USA med nära forskningskontakter med EUI i Florens, ARENA¹⁰ i Oslo, CBS ("Copenhagen Business School"), olika institut i Paris, inte minst genom sociologen Marie-Laure Djelic, och med forskare från LSE ("London School of Economics"). Peter Miller från LSE var gästforskare på SCORE och en kortare vistelse på SCORE gjorde även Beate Kohler Koch från universitetet i Mannheim. Det är bara några minnesbilder från tiden på SCORE.

Utöver dessa internationella kontakter blev vistelsen på SCORE väldigt värdefull eftersom den erbjöd så många olika vetenskapliga perspektiv på EU, inte minst om hur alla organisationer är ständigt sysselsatta med legitimeringsstrategier. De är särskilt intressanta att studera när den politiska retoriken och den politiska praktiken inte går ihop eller som Nils Brunsson karaktäriserar som organiserat hyckleri (1989). Det fanns statsvetare, minns jag, som hade lite svårt för den typen av analys och det tror jag berodde på ordet "hyckleri". Jag tolkar "organiserat hyckleri" som ett sätt för en komplex organisation att helt enkelt kunna hantera intressekonflikter samtidigt som organisationen behöver fungera och fatta beslut. I ett flernivåsystem behöver organisationen, EU, förhålla sig till flera olika processer och reformagendor som ofta står i konflikt med varandra. Ett sätt att hantera denna komplexitet som ofta innebär ett glapp mellan retorik och handling är att organisationen behöver reflektera olika processer samtidigt. Jag tror inte att jag kunnat skriva min docentbok om europeiskt försvarsmaterielsamarbete utan det grundläggande antagandet inom institutionell organisationsteori (Brunsson 1989; Mörth 2003).

SNES och SCORE kom att förstärka varandra. SNES handlade tydligt om att stärka den svenska Europaforskningen medan SCORE handlade om forskning om offentlig sektor där studiet av EU kom in som allt viktigare förändringskraft av den offentliga sektorn. SNES var informellt medan SCORE hade en tydligare formell struktur. Doktorander på institutionen som var en del av såväl lokala som nationella SNES-aktiviteter var också aktiva på SCORE.

SNES och SCORE hade båda politiskt stöd i den meningen att riksdagen och regeringen allokerade medel till de båda verksamheterna. Jag var för junior för att ha varit med i dessa samtal om SNES eller SCORE, men jag förstod att det

8 Tyvärr hittar jag ingen hemsida för NEWGOV, men se <https://www.eui.eu/people?id=brigid-laffan>.

9 SCANCOR står för "Scandinavian Consortium for Organizational Research", <https://scancor.org/>.

10 ARENA – "Centre for European Studies" bildades 1994, <https://www.sv.uio.no/arena/english/>.

fanns tongivande professorer som aktivt verkade för att stärka EU-forskningen i Sverige och att inrätta ett tvärvetenskapligt center för forskning om den offentliga sektorn. Det var sedan lärosätena och de enskilda forskarna som utformade organiseringen av forskningen och vilken forskning som skulle bedrivas. Det var på sätt en dynamisk period inte bara inom lärosätena, utan också mellan forskare och praktiker.

Ökade kontaktytor mellan forskare och praktiker

Det fanns från mitten av 1990-talet ökade kontaktytor mellan forskare och praktiker. Jag deltog som ung forskare i flera träffar tillsammans med statsvetare från andra institutioner på utrikesdepartementet med ambassadör Gunnar Lund. Det var informella samtal och hade karaktären av seminarier om intryck vi hade om det som hände inom EU. Gunnar Lund var mycket intresserad av hur vi som forskare uppfattade olika processer. Det fanns ett behov av kunskap om denna komplexitet mellan forskarna och praktiker. De, som vi, hade behov av att hitta sätt att förstå komplexiteten i att vara medlem av EU. Jag minns när Magnus Jerneck och jag var inbjudna till konstitutionsutskottet i Riksdagen och hur begreppet "governance" väckte stor nyfikenhet bland ledamöterna.

Ett formaliserat samarbete mellan forskare och praktiker var bildandet av myndigheten SIEPS, Svenska institutet för europapolitiska studier. Myndigheten SIEPS bildades 2008 och hade till en början lokaler på Stockholms universitet.¹¹ Jag satt i styrelsen under några år tillsammans med andra forskare och tjänstepersoner. Det utlystes bland annat forskningsmedel som vi beslutade om. Mats Hellström var ordförande för styrelsen och vi hade intressanta sammanträden och goda luncher på landshövdingensresidenset på Slottsbacken.

Den inre dynamiken

Det svenska EU-medlemskapet innebar ett ökat kunskapsbehov som vi framför allt hanterade genom att erbjuda nya kurser inom ramen för en Europamagisterutbildning. För forskningen fick det lite olika avtryck. Ett mer informellt och nationellt nätverk i form av SNES, som också påverkade den lokala miljön på framför allt Statsvetenskapliga institutionen. SNES innebar också att utbildning och forskning inom andra vetenskapliga discipliner, inte minst på juridicum i Stockholm, uppmärksammades. För jurister hade ju marknadsrätt varit viktigt i decennier men det är först i och med EU-inträdet som jag, i varje fall, börjar förstå vidden av den komplexa relationen mellan juridik och politik i EU. Forskningen om EU och Europapolitik öppnade nya samarbetsformer och forskningsmöjligheter, inte minst vistelser på EU i

11 <https://sieps.se/om-sieps/om-oss/>.

Florens. SCORE, som bildats för att forska om offentlig sektor, utvecklades till en stark forskningsmiljö om EU. SCORE blev ett viktigt nav för deltagandet i europeiska forskningsprogram. Det visar, tycker jag, på vikten av att satsa på dynamiska forskningsmiljöer och att forskning och utbildning av hög vetenskaplig kvalitet inte låter sig styras på något enkelt sätt. Universitet reagerar på olika omvärldshändelser utifrån den inre dynamiken. Det är den jag försökt fånga under europeiseringens första tid.

Det är också en personlig berättelse om mina formativa år som lärare och forskare. När jag funderat på dessa år inför skrivandet av denna text är det kanske alla dessa möten och matminnen som jag minns allra starkast. Lunchen med Ernst B. Haas på fakultetsklubben i Berkeley, sparrisen i matsalen i Europaparlamentet med Hadar Cars och Kjell Goldmann, rucolan på pizzan i Fiesole och samtalet mellan den tidigare doktoranden Tanja Börtzel och handledaren Adrienne Héritier, träffarna på utrikesdepartementet med Gunnar Lund och den vackra matsalen på landshövdingensresidenset i Stockholm. Det är dessa möten över en bit mat som ledsagat mig genom denna nostalgitripp eller "trip down memory lane".

Referenser

- Aggestam, Lisbeth, 2004. *A European Foreign Policy? Role Conceptions and the Politics of Identity in Britain, France and Germany*, doktorsavhandling i statsvetenskap vid Stockholms universitet, 91-7265-964-5.
- Agné, Hans, 2004. *Democracy Reconsidered. The Prospects of its Theory and Practice during Internationalisation – Britain, France, and Germany*, doktorsavhandling i statsvetenskap vid Stockholms universitet, 91-7265-964-5.
- Britz, Malena, 2004. *The Europeanization of Defence Industry Policy*, doktorsavhandling i statsvetenskap vid Stockholms universitet, 91-7265-916-5.
- Brunsson, Nils, 1989, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*, London: Wiley.
- Cowles Green, Maria, James Caporaso & Thomas Risse, 2001. *Europeanization and Domestic Change: Transforming Europe*. Itaca: Cornell University Press.
- Dahl, Bettina, Lien, Eirik & Lindberg-Sand, Åsa 2009. "Conformity or confusion? Changing higher education grading scales as a part of the Bologna Process: the cases of Denmark, Norway and Sweden", *Learning and Teaching: The International Journal of Higher Education in the Social Sciences*, 01. 2(1), s. 39-79.
- Eriksson, Arita, 2006. *Europeanization and Governance of Defence Policy: The Example of Sweden*, doktorsavhandling i statsvetenskap vid Stockholms universitet, 91-7155-321-5.
- Europeiska kommissionen, 2001. *European Governance. A White Paper*, COM (2001), 428, tillgänglig på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_01_10 (hämtad 19 augusti, 2025).
- Featherstone, Kevin & Radaelli, Claudio (red.), 2003, *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldmann, Kjell, Hallenberg, Jan, Jacobsson, Bengt, Mörtz, Ulrika & Robertsson, Alexa, 1999. *Politikens internationalisering*. Lund: Studentlitteratur.

- Goldmann, Kjell, 2001a. *Nationality versus Europeanisation: the national view of the nation in four EU countries*. Stockholm: Stockholms universitets förlag. (URN: urn:nbn:se:su:diva-26291.)
- Goldmann, Kjell, 2001b. *Transforming the European Nation-State: Dynamics of Internationalization*. London: SAGE.
- Goldmann, Kjell, 2003. *Övernationella idéer: EU som ideologiskt projekt*. Stockholm: SNS förlag.
- Haas, B, Ernst, 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*. Berkeley: University of California Press.
- Habermas, Jürgen, 1998. *Den postnationella konstellationen*. Göteborg: Daidalos
- Hellman, Maria, 2006. *Televisual Representation of France and the UK under Globalization*, doktorsavhandling i statsvetenskap vid Stockholms universitet, 91-7155-219-7.
- Herolf, Gunilla, 2004. *France, Germany and the United Kingdom – Cooperation in Times of Turbulence*, doktorsavhandling i statsvetenskap vid Stockholms universitet, 91-7265-797-9.
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran 2003. *Från hemvävd till invävd*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, Kerstin, 2004. "Between the Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy", s. 81-102 i Mört, Ulrika, (red.), *Soft Law in Governance and Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mört, Ulrika, 1996. *Vardagsintegration – La vie quotidienne – i Europa. Sverige i EUREKA och EUREKA i Sverige*, doktorsavhandling i statsvetenskap vid Stockholms universitet, 91-7153-460-1.
- Mört, Ulrika, 2003. *Organizing European Cooperation: The Case of Armaments*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield.
- Mört, Ulrika (red.), 2004. *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mört, Ulrika, 2008. *European Public-Private Collaboration: A Choice between efficiency and democratic accountability?* Cheltenham: Edward Elgar.
- SOU 2008:104, "Självständiga lärosäten", betänkande av Autonomiutredningen. Tillgänglig på https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/statens-offentliga-utredningar/sjalvstandiga-larosaten_GWB3104/html/ (hämtad 11 augusti 2025).
- Vifell, Åsa, 2006. *Enklaver i staten. Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen*, doktorsavhandling i statsvetenskap vid Stockholms universitet, 91-7155-243-X.
- Wallace, Helen & Wallace, William, 1996. *Policy-making in the European Union*. New York: Oxford University Press.
- Örnberg Cisneros, Jenny, 2009. *The Europeanization of Swedish Alcohol Policy*, doktorsavhandling i statsvetenskap vid Stockholms universitet, 978-91-7155-748-3.

Politiska partier och ett sammanlänkat statsskick

Umeå universitets EU-profil

Torbjörn Bergman & Magnus Blomgren

I den tid när Sverige blev medlem i den Europeiska unionen (EU) var nätverksanalys ett betydande inslag inom ämnet statsvetenskap. I detta synsätt låg idéer om att landsgränserna var på väg att suddas ut och att en ny verklighet ersatte den gamla. Synsättet innehöll också en utmaning gentemot traditionella perspektiv inom statsvetenskapen. "Governance"-begreppet och systemanalys skulle tillsammans med nätverksanalysen ersätta ämnets historiska betoning på hierarkier och "government". Janerik Gidlund i Umeå var en av de pådrivande och en av dem som låg bakom bildandet av nätverket för statsvetenskaplig europaforskning (SNES). Redan före EU-medlemskapet presenterade han (1993) med kollegor tvärvetenskapliga analyser om identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen. I Umeå har det i denna tradition presenterats avhandlingar av Anders Östhols (1996) om gränsöverskridande regionbildning, Bo Svensson (1998) om integrationen i Barentsregionen och Niklas Eklund (2005) om hur Sverige och Polen anpassat sig till EU-medlemskapet.

Samtidigt hade Gullan Gidlund redan tidigare publicerat på ämnet europeiska partier. Hon blev också sekreterare i den av regeringen tillsatta parlamentariska utredningen inför 1996 års regeringskonferens (Sveriges regering Dir. 1995:15). Tillsammans med Torbjörn Bergman skrev Gullan Gidlund en expertrapport för denna kommitté om folkvalda parlament i EU (SOU 1996:42). I mitten av 1990-talet anlände också Magnus Blomgren till institutionen med ett brinnande intresse och engagemang för frågor rörande den nationella demokratins roll och betydelse inom EU.

Eftersom Bergman & Blomgren skriver denna betraktelse så är den givetvis präglad av vår egen roll under de senaste dryga 30-åren. Vi lyfter fram några kännetecken som vi menar har präglat forskning och undervisning i EU-relaterade frågor under dessa decennier. En del iakttagelser är mer allmänna. En sådan är att svensk Europaforskning oftast handlat om just EU, dels som aktör, dels om dess olika politikområden. Länder i Europa utanför EU har mer sällan varit i fokus (numera är Ukraina ett undantag). Ett annat kännetecken

Torbjörn Bergman och Magnus Blomgren är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
E-post: torbjorn.bergman@umu.se; magnus.blomgren@umu.se

som just rör Umeå är att vi oftast haft ett fokus på nationell och komparativ politik inom ramen för europeisk integration. Vår bild är att lejonparten av studier om EU i exempelvis Lund och Stockholm framför allt har sprungit ur fältet internationell politik med betoning på internationalisering och transnationalisering. Inom Umeås EU-forskning har denna tradition i dag färre aktiva utövare. Noterbart är att det i stället är inom en annan av institutionens profiler, Miljö- och naturresurspolitik, som begrepp som nätverk och governance och systemanalys är fortsatt betydande.

I så måtto har vi haft inom profilen mer gemensamt med den av Karl Magnus Johanson (2002) redigerade boken *Sverige och EU*, som med bidrag från bland annat Lund och Södertörn belyst samspelet mellan unionen och nationalstaten. Ett annat bidrag med fokus liknande vårt är Daniel Silanders (Linné) och Mats Öhlens (Örebro) redigerade (2025) bok om *Svensk politik och EU*. Båda böckerna har utkommit i ett par utgåvor och i likhet med vår egen forskning behandlat hur EU sammanvävts med svensk politik på en rad policyområden.

En övergripande problematik som vi i Umeå återkommit till under dessa decennier är att det svenska politiska samtalet (och i viss utsträckning forskningen) bygger på det fortsatta antagandet att svensk politik fortgår ungefär som innan medlemskapet. Riksdagsvalen saknar allt som oftast diskussioner om frågor som avgörs på EU-nivån, men som ändå direkt påverkar Sverige. Även om det över tid blivit något bättre ses valen till Europaparlamentet som sekundära och valrörelserna dit berör ofta saker som inte ska behandlas i detta parlament. Alla de subsidiaritets- och rådsfrågor som behandlas i riksdagen uppmärksammas inte utanför riksdagen och partierna strävar efter att nå en konsensus för att Sverige ska framstå enat i förhandlingarna med övriga EU-länderna.

Lägg till detta att det är som Maria Strömvik (2016) visade i den offentliga utredningen *EU på hemmaplan*; svenska statsvetare är i allmänhet ofta (o)lyckligt ovetande om hur EU fungerar och styrs. Bilden (eller myten) om att svensk politik är relativt opåverkad av EU-medlemskapet synes från vårt perspektiv vara fortsatt dominerande i svensk politik, och så även i svensk forskning.

Forskningen i Umeå

I Umeå har den forskningsprofil vi numera tillhör samlingsnamnet *Politiska institutioner och partier*. Den leds av docent Johan Hellström som disputerade på en avhandling om relationen mellan nationella politiska partier och europeisk integration (2009). Denna breda profil rör ofta forskning inom svensk och komparativ politik och en betydande del har handlat om sammanlänkningsen mellan nationell politik och EU. Hit hör Cynthia Kites (1996) analys av debatten om EU, Peo Hansens studie av europeisk identitetsdebatt (2000), Magnus

Blomgren om Europaparlamentsledamöternas nationella förankring i sina partier (2003) och Thomas Larues studie (2006) om relationen mellan regeringen och dess representanter i EU. Camilla Sandström (2003) och Therese Bjärstig (då Andersson) (2007) disputerade inom profilen på avhandlingar om Liberalt partisamarbete i Europa och svensk skogspolitik i EU, bägge är nu ledande inom profilen Miljö- och naturresurspolitik.

Mycket forskning inom vår EU-profil har i Umeå alltså handlat om den nationella representativa demokratin och hur den mår inom unionen. Profilens fokus och vårt intresse för dessa frågor ledde 2005 till att vi trots avsaknaden av egentligt akademiskt meritvärde gemensamt författade läroboken *EU och Sverige – ett sammanlänkat statsskick* (Bergman & Blomgren, 2005).

I den bidrog flera av oss med kapitel som i varje steg av policyprocesserna betonade hur medlemsstaternas statsskick i praktiken i varje steg är inflätat i EU. I förordet till boken skrev vi att svensk politik och EU-politik vanligen ses som två separata nivåer och att EU ses som utrikespolitik. Enlig vårt synsätt handlar det inte längre om två separata statsskick utan ett sammanvävt sådant.

Under en period, när Bergman jobbade i Luleå och på Södertörn, och Blomgren var studierektor och prefekt minskade aktiviteten på forskningsområdet. En del bidrag förekom dock. Nicholas Aylott, Blomgren och Bergman (2013) författade boken *Political parties in multi-level polities*, som jämför utvecklingen i de nordiska länderna med särskilt fokus på EU-integrationen. Péteris F Timofejevs avhandling (2013) om biståndspolitik har en tydlig europeisk och EU-koppling. Hellström & Blomgren publicerade (2016) en artikel om de spår av EU-debatt som finns i nationella valkampanjer. Torbjörn Bergman var under samma tid handledare för Nina Liljequist (2018) som disputerade vid EUI i Florens på en avhandling om EU:s asymmetriska påverkan på den nationella demokratin.

Med två doktorander, Elsa Karlsson Gustafsson och Evelina Lundgren, har forskningsprofilen under senare år fått något av en nytändning. Karlsson Gustafsson studerar vad som händer med nationell opposition när frågor tas över av EU. Lundgren studerar hur partierna försöker samordna nationell politik med europeisk politik och den roll som deras anställda har i denna samordning. Därutöver kommer en bok på studentlitteratur av Magnus Blomgren som knyter an till mycket av temat för institutionens EU-forskning; hur EU är en central del av det svenska statsskicket. Förutom att den argumenterar för nödvändigheten att vitalisera den demokratiska diskussionen, är boken ett försök att ge en fullödlig bild av det svenska politiska systemet och samtidigt beskriva hur EU fungerar, men framför allt att diskutera länken däremellan.

Sammantaget kan det sägas att medarbetarna inom profilen har haft ett starkt intresse för dessa forskningsfrågor. Det ska dock också sägas att det direkta stödet för inriktningen från universitetets sida i form av något Center för Europaforskning, av den typ som etablerades i exempelvis Lund och i

Göteborg, har uteblivit. I stället har forskningen bedrivits utan särskilda anslag eller centrumbildningar. Mycket av forskningen har bedrivits genom att vi har lyckats inspirera begåvade doktorander att forska på området. I så måtto är det institutionen snarare än universitetet som har stöttat vår forskning. Vi har visserligen gjort upprepade försök, även tillsammans med kollegor runt om i landet eller från andra ämnesdiscipliner, att vinna forskningsanslag på RJ och VR, men i kontrast till Bergmans ansökningar inom komparativ politik har vi i dessa sammanhang haft begränsad framgång med att hävda att det sammanvävda statsskicket kan och bör studeras.

Utbildningen

Inom grundutbildningen har forskningsinriktningen haft genomslag. Vi är en av få institutioner i landet som förutom en introduktion inom ramen svensk politik för A-kursen haft ett helt eget moment på B-nivå (7.5 hp) där vi avhandlat både EU:s institutioner och Sverige som medlemsstat. Likaledes har Sverige och EU varit ett eget moment (15 hp) inom Masterutbildningen i statsvetenskap. Dessa utbildningsmoment har underlättat att hålla EU-forskningen vid liv på institutionen, inte minst för att det ofta utgjort inkörsporten för nya doktorander i ämnet.

Sammanfattningsvis

Inom ämnet statsvetenskap finns i Umeå en distinkt profil – varken EU eller Sverige utan EU i Sverige och Sverige i EU.

Vår forskning har varit driven intresse och engagemang snarare än externa anslag och stöd. Därför har stödet från det svenska nätverket varit ett välkommet komplement. Nätverket har bidragit ekonomiskt till att skapa resurser för yngre forskare. Mer etablerade forskare har givits en god kanal för publicering via nätverkets årsböcker. Inte minst har nätverket bidragit till att sprida ska information om den forskning och de utbildning som pågår inom EU-forskningen vid andra institutioner.

Bibliografi

- Andersson, T., 2007. *En gemensam europeisk skogspolitik? En integrationsteoretisk studie av ett politikområde på tillväxt*. Umeå: Umeå universitet.
- Aylott, N., Blomgren, M. & Bergman, T., 2013. *Parties in Multi-Level Politics: The Nordic Countries Compared*. Basingstoke: Palgrave.
- Bergman, T. & Blomgren, M., 2005. "Ett sammanlänkat statsskick!", i M. Blomgren & T. Bergman (red.), *EU och Sverige – Ett sammanlänkat statsskick*. Malmö: Liber förlag.

- Blomgren, M., 2003. *Cross-pressure and political representation in Europe: A comparative study of MEPs and the intra party arena*. Umeå: Umeå University.
- Eklund, N., 2005. *Sweden and Poland Entering the EU: Comparative Patterns of Adaptive Organization and Cognition*. Umeå: Umeå universitet.
- Gidlund, J. (red.), 1993. *Den nya politiska konserten: identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen*. 1. uppl. Malmö: Liber-Hermod i samarbete med Institutet för framtidsstudier.
- Hansen, P., 2000. *Europeans only?: essays on identity politics and the European Union*. Umeå: Umeå universitet.
- Hellström, J., 2009. *Dynamic Interactions : National Political Parties, Voters and European Integration*. Umeå: Umeå universitet.
- Hellström, J. & Blomgren, M., 2016. "Party debate over Europe in national election campaigns: Electoral disunity and party cohesion", *European Journal of Political Research* 55(2), s. 265–282.
- Johansson, K.M. (red.), 2002. *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag
- Kite, C. , 1996. *Scandinavia faces EU: debates and decisions on membership 1961-1994*. Umeå: Umeå universitet. Tillgänglig på <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-81144>.
- Larue, T., 2006. *Agents in Brussels – Delegation and Democracy within the European Union*. Umeå: Umeå universitet.
- Liljeqvist, N., 2018. *The asymmetric impact of Europe on national parliaments. The Swedish case*. Florens: The European University Institute.
- Östhol, A., 1996. *Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa*. Umeå: Umeå universitet.
- Sandström, C., 2003. *Liberalt partisamarbete i det nya Europa: ELDR – en ny typ av parti*. Umeå: Umeå University.
- Silander, D. & Öhlén, M., 2025. *Svensk politik och EU: Hur svensk politik har förändrats av medlemskapet i EU*. 2 uppl. Stockholm: Santérus förlag
- SOU 1996:42. *Demokrati och öppenhet: om folkvalda parlament och offentlighet i EU. Två expertrapporter till EU 96-kommittén*.
- Strömvik, M., 2016. *EU på hemmaplan* (SOU 2016:10). Stockholm: Wolters Kluwer Sverige AB.
- Svensson, B., 1998. *Politics and business in the Barents Region*. Umeå: Statens institut för regionalforskning (SIR).
- Sveriges regering, 1995. *Utredning inför 96 års regeringskonferens med EU:s medlemsstater för översyn av Fördraget om Europeiska unionen* (Dir. 1995:15).
- Timofejevs Henriksson, P., 2013. *The Europeanisation of Foreign Aid Policy: Slovenia and Latvia 1998-2010*. Umeå: Umeå universitet.

Något annorlunda?

Europaprogrammet vid Södertörns högskola¹

Karl Magnus Johansson

När Sverige för tre decennier sedan gick med i EU fanns det en ökad efterfrågan på utbildning i Europafrågor vid våra lärosäten. Och Södertörns högskola var ännu på planeringsstadiet. Under 1995 beslutade regeringen och riksdagen att inrätta Södertörns högskola, att förlägga akademisk utbildning till Södertörn. Redan ett år senare var de första studenterna på plats. Uppbyggnaden gick sedan oerhört fort.

Europaprogrammet blev ett av högskolans första, och största, utbildningsprogram. Det kom i gång 1996. Syftet med denna "rapport" är inte att beskriva programmet utan att, genom att berätta om hur Södertörn hanterade utmaningarna, resonera kring olika möjliga lösningar, vägval och lärdomar. Södertörn avviker i vissa avseenden och jag lyfter fram dessa kontraster – i stället för likheter – gentemot motsvarande utbildningar som växte fram vid våra universitet och högskolor. Enskilda detaljer om kurser och annat, som språkens ställning, har utelämnats. Södertörns särprägel, det annorlunda och karaktäristiska, blir här en utgångspunkt för en djupare förståelse av sådana valmöjligheter, samt av de utmaningar som följer av att just vara "annorlunda"; avvika från det vanliga, röra sig utanför normen. Och som i detta fall framför allt har att göra med mångvetenskap, ett kännetecknande drag hos Södertörns högskola.

Artikeln lyfter tre huvudfrågor: Annorlunda om vad? Varför annorlunda? Verkligen annorlunda? Dispositionen följer dessa frågeställningar.

Till grund för framställningen ligger bland annat två jubileumsskrifter från Södertörns högskola, samt en skrift från Samtidshistoriska institutet utifrån två seminarier kring Södertörns högskolas tillkomst och utveckling (Gerdin & Johansson 2005). Hur Europaprogrammet tog form beskrivs ingående i jubileumsskriften författad av Sören Jansson (2021), professor i etnologi och som bland annat varit dekan och prorektor. Det empiriska underlaget i hans "berättelse" består främst av arkivmaterial och intervjuer. Sammantaget

1 För svar på frågor framför jag mitt tack till Kjell Östberg, huvudkonstruktör av Europaprogrammet och särskilt av det mångvetenskapliga Demosåret (mer om detta i texten).

medverkade 27 intervjupersoner i studien, flera vid mer än ett tillfälle, men ingen statsvetare. Det skulle kunna indikera att vi som ämne faktiskt varit mindre centrala i sammanhanget än andra ämnen och då särskilt historia bland andra humanistiska ämnen. I den tidigare jubileumsskriften finns bland de många medverkande endast en statsvetarkollega (Mörner & Öberg 2016).² Mot denna bakgrund hade jag utförligare kunnat berätta om hierarkier och maktdynamik, inkludering och exkludering. Beskrivning och analys utgår också från mina egna erfarenheter från högskolan – som programansvarig för Europaprogrammet 1998–2000, därefter ämnesansvarig för statsvetenskap och länge ämnets representant i Europaprogrammet. Att ge sig i kast med denna betraktelse över något jag i så hög grad varit delaktig i var självklart. Det har känts viktigt men samtidigt något vemodigt. En bestående känsla av att något har försvunnit, vilket jag återkommer till i slutet av artikeln.

Annorlunda om vad?

Med frågan ovan vill jag i detta avsnitt precisera vari detta annorlunda består, i viss mån också för vem det var annorlunda. Redan på ett tidigt stadium markerades i olika sammanhang att Södertörns högskola skulle skilja sig från andra lärosäten, göra saker på ett annorlunda sätt. För att tala med Inge Jonsson, fram till 1994 rektor för Stockholms universitet och 1995 ledamot av organisationskommittén samt ordförande i utbildnings- och forskningsgruppen: "Då tänkte vi oss, att då borde man väl pröva med någonting annat här, att man inte bygger upp verksamheten kring institutioner och fakulteter." (Citerat efter Gerdin & Johansson 2005: 24.)

Europaprogrammets framträdande position var tydligt utstakad redan i planeringsstadiet (Jansson 2021: kap. 1). Att det återigen fanns tankar om något annorlunda framgår av en promemoria från juli 1995 med titeln *Akademiskt program* för Södertörns högskola av nämnde Inge Jonsson:

En högskola som påbörjar sin verksamhet kort efter Sveriges inträde i Europeiska unionen skulle kunna markera sin egenart genom att låta en sådan orienteringskurs om 'det europeiska kulturarvet', som föreslogs i EG-kommissionens memorandum om högre utbildning 1991, bli ett obligatoriskt inslag i alla sina utbildningsprogram. (Citerat efter Jansson 2021: 23.)

2 Och en student som tillhörde den första kullen av studenter som läste på Europaprogrammet och hade statsvetenskap som huvudämne: "Vad var det bästa med programmet? – Introduktionsåret Demos. Det var jättebra att alla studenter under första året fick läsa samma kurser. [...] Jag blev vässad i kritiskt tänkande. De lärare och forskare vi hade på högskolan har haft stor betydelse. De rörde runt i huvudet på oss och fick oss att ifrågasätta våra värderingar. Sådant växer man av." (Citerat efter Mörner & Öberg 2016: 162.)

I senare anteckningar från arbetsgruppen (september 1995) diskuterades en promemoria från Per Thullberg, sedermera högskolans första rektor, där bilden av en sådan orienteringskurs och Europaprogrammet tog form (se även Gerdin & Johansson 2005: 27). Här skisserades en utbildning med just terminskursen "Det europeiska kulturarvet".³

Det fanns således en tydlig ambition att utbildningen skulle skilja sig från andra lärosäten, särskilt genom att kombinera ämnen på ett annorlunda sätt. Därmed blev "mångvetenskap" centralt, såväl avseende utbildningens innehållsliga som pedagogiska utformning.

Mångvetenskap har varit ett ledord för Södertörns högskola ända sedan tillkomsten 1996. Mångvetenskap har varit grundläggande både i forskningen och utbildningen på högskolan. Denna mångvetenskapliga verksamhet bygger på en samverkan – en interaktion – mellan olika ämnen runt ett gemensamt problemområde. Respektive forskare eller lärare bidrar till något nytt men stannar i sin egen disciplin. Mångvetenskap är förvisso inte unikt för Södertörns högskola men de ursprungliga ambitionerna gick längre – vågar jag påstå – än vid andra lärosäten.

För att bli mer konkret, den mångvetenskapliga kursen "Demos" var det som skilde. Det fullständiga namnet var "Demos – Det moderna samhället". Namnet alluderade på det grekiska ordet för folk, "demos". På så vis kunde mångvetenskap knytas till medborgerlig bildning, som blev ett annat ledord för Södertörns högskola. Och utbildningen, ja, hela högskolan fick en tydlig förankring i en uppsättning värderingar.

Demos betraktades och har beskrivits som högskolans "flaggskepp" (Gerdin & Johansson 2005: 69; Jansson 2021: 11, 25). Inom lärarlaget fanns "tanken om det prioriterade flaggskeppet" och dessa studenter var också i viss mening "högskolan" (Jansson 2021: 32). Sören Jansson (2021: 41) skriver vidare att de som "äntrade flaggskeppet fick tidiga och tydliga signaler om att Demos omgavs av en sorts upphöjd särställning vid högskolan. [...] Djupdykningen i det omfattande arkivmaterialet har förstärkt intrycket av Demos särställning." Och denna särställning var knuten till betoningen av "det nya och oprövade" – och att "starta en kandidat- eller magisterutbildning med ett temabaserat startår om aktuella frågor i tiden som primärt inte handlade om akademiska discipliner utan om samhällsfrågor som belystes ur olika vetenskapliga perspektiv..." (Jansson 2021: 26). Demos betraktades på det sättet.

Resultatet blev ett nytt mångvetenskapligt basår i form av Demos vars främste konstruktör var historikern Kjell Östberg. Det var i hög grad han som på egen hand skisserade innehållet i Demoskursen. Han fanns med på talarlistan när högskolan invigdes den 23 augusti 1996, liksom bland andra

3 Thullberg underströk att kurserna skulle börja redan kommande höst, men att det borde vara lätt att få fram kursplaner för "Det europeiska kulturarvet", som getts vid Stockholms universitet i två omgångar.

även utbildningsminister Carl Tham och statssekreterare Göran Löfdahl. Kjell Östberg lyfte fram tankarna bakom Demos:

Världen omkring oss består i förtvivlat liten utsträckning av matematik, kulturgeografi eller företagsekonomi. Däremot finns där en rad sammansatta problem att lösa – ekonomin, arbetslösheten, miljöfrågorna – eller en rad andra frågor som berör oss. Dessa kräver bidrag från olika discipliner och från människor med olika bakgrund och erfarenheter. Våra två största program inom samhällsvetenskap och humaniora, Europaprogrammet och programmet Politik, ekonomi och organisation är bra exempel på hur vi velat hitta lösningar på detta. (Citerat efter Jansson 2021: 26.)

Veckan efter var det dags att välkomna dessa studenter till en första introduktion. Undervisningen bedrevs ämnesövergripande, genom ämnesmässigt mixade lärarlag.

Varför annorlunda?

Nu till frågan hur det kommer sig att det blev en sådan betoning på det annorlunda, att Södertörn inte skulle vara som de andra. Det finns inte bara en förklaring, både yttre och inre faktorer spelade in. Tillkomsten av högskolan och Europaprogrammet sammanföll med formandet av ett nytt Europa efter Berlinmurens fall och med det svenska EU-medlemskapet. Att starta Europautbildningar låg i tiden. Det fanns ett intresse från regeringen, att lärosätena skulle ha Europaprogram och utbilda "EU-byråkrater" vid den tiden, åren efter EU-inträdet. Enligt uppgift var Europaprogrammet på Södertörn en beställning uppifrån. Ovan nämnde Göran Löfdahl, utbildningsminister Carl Thams statssekreterare, ledde organisationskommittén.

Ytterligare andra motiv står att finna i värderingar och idéer, och skapandet av en identitet. En av de centrala drivkrafterna bakom det "annorlunda" var föreställningarna hos högskolans och programmets konstruktörer, önskan att vara identitetsmässigt och innehållsligt avvikande. Som Lisa Öberg, historiker och en av pionjärerna, uttryckt det:

Det är ju alltid så att identitet byggs i motsättning till någonting. Att skapa skillnad eller upprätta en skillnad är alltid en del av skapandet av ett något och en existens är alltid förknippad med någonting annat och annorlunda. De där tankarna är ganska välkända nu, men då när vi startade här på Södertörn var de nya i den vetenskapliga världen. [...] Som jag ser det kan uppbyggnaden av högskolan och Demos bara förstås som en kontrast och en reaktion mot den dåvarande universitetsvärlden, och särskilt Stockholms universitet. (Citerat efter Gerdin & Johansson 2005: 67, 71.)

Södertörns högskola skulle skilja sig från mängden. För det var man tvungen att våga testa någonting nytt och att sticka ut. Att framhäva det avvikande, bilden av en unik identitet, var också ett sätt att marknadsföra högskolan och utbildningarna, att bygga ett varumärke (se Gerdin & Johansson 2005: 79–87). Ett argument för varför studenter skulle välja Södertörn grundade sig bland annat på den mångvetenskapliga pedagogiken. Originalitet, att urskilja sig från andra, var viktigt i sammanhanget. Det var också ett led i en ny högskolas behov av legitimitet, av att etablera sig och bli känd. Detta annorlunda förstärktes för att högskolan skulle framstå som modern och attraktiv.

Viktigast motivförklaring står enligt min mening att finna i värdegrunden och den djupa övertygelsen bland pionjärerna, särskilt den inre kärnan av lärare i Demos, deras gemensamma grundsyn på de grundläggande värdena kring utbildningen. Hit hör övertygelsen om mångvetenskapens fördelar och det demokratiska uppdraget, en utbildning som också strävade efter medborgerlig bildning. Detta i kombination med förståelsen av utvecklingen i Europa, i vidare mening. Här fanns samtidigt en koppling mellan utbildning och forskning genom forskningsresurserna från Östersjöstiftelsen. För att återknyta till Per Thullbergs ovan nämnda promemoria från september 1995, efter hans studieresa till England:

Då hade jag skrivit en PM inför det här mötet, om tankarna om mångvetenskap, jag försökte konkretisera det helt enkelt, att vi skulle ha ett humanistiskt samhällsvetenskapligt studieprogram som tog utgångspunkten i Det nya Europa. Det var ju både det Europa som hade fallit sönder i öst och EU:s Europa. Det rimmade ju väl med Östersjöstiftelsens intentioner.⁴ (Citerat efter Gerdin & Johansson 2005: 27.)

Verkligen annorlunda?

Nu till frågan om det verkligen blev annorlunda, sett över längre tid. Det som framhållits som särpräglat för Södertörn, det mångvetenskapliga, blev successivt mindre framträdande åtminstone i Europaprogrammet. En förklaring till detta var ekonomiska realiteter. Men andra faktorer spelade in. En är högskolans institutionsreform 2004 som skapade begränsningar för ämnesövergripande samarbete och pedagogik genom att programmen alltmer blev en angelägenhet för ämnen inom institutionerna (Jansson 2021: 83–84). Den tendensen förstärktes sannolikt i och med Bologna-reformen 2007, när ramarna för en

4 De som sedan designade Demos, det mångvetenskapliga basåret i Europaprogrammet, ska ha inspirerats av liknande introduktionsutbildningar bland annat vid universitetet i Leiden i Nederländerna (Gerdin & Johansson 2005: 69).

kandidatexamen begränsades till sex terminer och det blev mindre utrymme för mångvetenskapliga satsningar (Ibid.).

Det saknades inte utmaningar inom ämnena. På så vis blev det för många naturligt att prioritera ämne före program. Man bör akta sig för att dra slutsatsen att detta innebar ett avståndstagande till mångvetenskaplighetens värde och praktik. Nog fanns de som undvek ämnesmässigt mixade lärarlag, men detta var snarare undantag än regel vill jag hävda. Det var lätt för många av oss att se att exempelvis Europaprogrammet skapade ett mervärde, inte minst genom kursutveckling och undervisning med kollegor även från andra discipliner. I delkursen "Europeisering och institutionell förändring" kom jag att undervisa tillsammans med sociologen Kerstin Jacobsson och företagsekonomen/organisationsforskaren Bengt Jacobsson. Det bidrog till min egen kunskapsutveckling och förståelse av dessa processer, inte bara utifrån statsvetenskapliga perspektiv.

Detta var innan en översyn och ett års antagningsstopp, förorsakat av minskat söktryck och, som jag minns det, sämre genomströmning. Vid omstarten 2013 var Europaprogrammets basår inte längre mångvetenskapligt, utan kom att bestå av ämnesspecifika kurser och utan mångvetenskapliga, ämnesmixade lärarlag. Jag var ansvarig för den statsvetenskapliga delkursen "Europapolitik". Omstarten innebar därmed "en överraskning för den gamla kadern av Demos-lärare", närmare bestämt "den ämnesövergripande pedagogikens avveckling" (Jansson 2021: 83). Det var huvudämnena som fick ansvaret att utveckla de olika kurserna. Resultatet blev att Demos övergavs. Bakom den nya ordningen låg ekonomiskt motiverade beslut. Likväl var det, som Sören Jansson (2021: 83) uttrycker det i sin berättelse, "ännu ett steg tillbaka för det mångvetenskapliga projektet."

Om högskolan redan tidigare valt att organisera verksamheten mera kring program i stället för ämnena hade mångvetenskapligheten bättre kunnat vidmakthållas och programmens identitet bli avsevärt skarpare. Organisatoriskt kunde Södertörn valt en annan väg och mer enligt ett tvärvetenskapligt synsätt byggt upp kunskapsområden utifrån utbildningsprogrammen. I så fall skulle exempelvis vi som undervisade på Europaprogrammet kunnat utgöra en enhet ("Europastudier"). Det hade främjat utbildningen genom att knyta deltagande lärare närmare varandra och just bidragit till tydligare programidentitet. En invändning var att doktoranderna ska disputerat i ämnena – traditionella ämnena.

Hur som helst, den mångvetenskapliga komponenten minskade. Och ämnena gjorde på det hela taget inte tillräckligt för att anpassa sina kurser för studenter i ett program med Europainriktning. Problemet var att huvudämnena inte hade resurser för eller inte hade lust till att ge kurserna en tillräckligt klar vinkling. Programmet blev vagare i konturerna.

Mindre tillfredsställelse idag är att veta att det mångvetenskapliga inslaget fortsätter att vara svagt. Något väsentligt har gått förlorat. Men tillfredsställelse är att programmet lever vidare genom att locka studenter, år efter år.

Referenser

- Gerdin, Mari & Johansson, Alf W. (red.), 2005. *En högskola av en ny typ? Två seminarier kring Södertörns högskolas tillkomst och utveckling*. Huddinge: Samtidshistoriska institutet, Södertörn högskola. Tillgänglig på https://bibl-app.sh.se/publicationseries/home/publication/diva2_16093.
- Jansson, Sören, 2021. *Södertörns högskola 25 år: I med- och motvind – mångvetenskap i teori & praktik*. Södertörns högskola. Tillgänglig på <http://sh.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1626392&dswid=2433>.
- Mörner, Ninna & Öberg, Lisa (red.), 2016. *Södertörns högskola öppnar världar: En jubileumsskrift från Södertörns högskola 2016*. Huddinge: Södertörn högskola. Tillgänglig på <http://sh.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A949569&dswid=-6314>.

Europeiseringen av våra svenska lärosäten

Några minnesbilder från Linnéuniversitetets horisont

Stefan Höjelijd

I högsommarens lata dagar kontaktades jag av Magnus Jerneck, Lund, som med sin sedvanliga entusiasm förklarade att han som redaktör hade långtgående planer på att få ut ett specialnummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* på temat "Europeiseringen av våra universitet" någon gång sen höst eller därpå följande vinter. Lund, Göteborg, Stockholm och Uppsala var som bekant ganska tidigt ute redan på 1990-talet med utbildning och forskning om Europa och EU, men det gällde väl även Växjö, med dig och några till som pådrivande krafter, var hans utgångspunkt. Den naturliga frågan som följde var förstås om jag skulle kunna tänka mig att skriva ihop en text om cirka tio till tolv sidor på temat. Den kunde bland annat handla om hur vi förberedde oss och skaffade fram både kompetens och studenter?

Efter en kort betänketid lät jag meddela att jag nog hade en hygglig minnesbild vad gäller den europeiska dimensionen och alla dess olika förgreningar och hur den dimensionen växte fram vid dåvarande Högskolan i Växjö under främst nittio-tioalet och följande decennium. Men mer eller mindre väl sorterade minnesbilder kan lätt bli anekdotiska. För att få till en rimligt trovärdig text insåg jag tidigt att jag förstås behövde samtala med om möjligt några dåtida och nu aktiva personer. Men inte heller detta torde vara tillfyllest utan det gällde också att om möjligt få fram en del centrala dokument från tiden för Högskolan i Växjö (1977–1999) och Växjö universitet (1999–2009) innan samgåendet 2010 med Högskolan i Kalmar till vad som skulle bli det nuvarande Linnéuniversitetet, allt i syfte att få en rimlig helhetsbild av hur undervisning, internationalisering och senare också forskning inom området växte fram, utvecklades – och inte minst, var det befinner sig idag.¹

1 Tack till Anna Carlström, Anne Haglund, Betty Rohdin, Camilla Andersson, Daniel Silander, Eva Larsson Ringqvist, Helena Ekelund, Johanna Jormfeldt, Ingela Åberg, Martin Nilsson, Mats Sjölin och Torgny Klasson för upplysande samtal och i tre fall också noggrann läsning inklusive välkomna inspel. Tack också till Petter Lindahl för hjälp med att få fram tidigare utbildnings- och kursplaner.

Stefan Höjelijd är docent i statsvetenskap och verksam vid Linnéuniversitetet.
E-post: stefan.hojelijd@lnu.se

Men samtidigt måste det understrykas att föreliggande bidrag inte utgör någon fullständig och heltäckande bild av "europeiseringen" utan ska mer ses som ett försök att med några nedslag i verksamheten teckna huvuddragen i en bild av framväxt, utveckling och nuvarande status på temat Europa och EU vid Linnéuniversitetet och dess historiska föregångare Högskolan i Växjö och Växjö universitet. Likaså är texten mer av en löpande berättelse, utan en mängd statistiska data om exempelvis antalet studenter på olika kurser och program, inkommande och utgående studenter eller antalet publicerade artiklar på temat i ansedda tidskrifter eller "papers" på större konferenser och liknande. Jag har valt att så långt möjligt följa en kronologisk ansats. Det är också viktigt att notera att det under lång tid inte handlade om arbetet i en ren statsvetenskaplig institution utan att den institutionella ramen ända fram till ett par år efter Linnéuniversitetets bildande utgjordes av en flerämnesinstitution, Samhällsvetenskapliga institutionen (SVI), och lite längre fram Institutionen för samhällsvetenskap. Likaså bör det påpekas att det sedan länge används namnet för statsvetenskap under högskoletiden var politologi.² Jag avser emellertid att använda benämningen statsvetenskap i framställningen.

Internationalisering som drivkraft

Småland är som tidigare prorektor Anders Tengstrand skriver känt för mycket, inte minst för fattigdom och dess koppling till utvandringen till USA under senare delen av 1800-talet. De starka banden mellan Småland och delar av USA manifesterades med bildandet av Utvandrarnas hus, som var landshövding Gunnar Heléns morgongåva till Kronobergs län. Det invigdes 1968. Vilhelm Mobergs epos har gjort utvandringen från Småland känd inte bara i Sverige utan i stora delar av världen.

Mot den bakgrunden var det naturligt att en ny självständig högskola tog kontakter med lärosäten i USA. Ett av de första var Gustavus Adolphus College i Duluth. Man skrev avtal om studentutbyten och fler colleges kom med i bilden. En person, John Glarner, anställdes för att samordna och utveckla verksamheten. Så kan man säga att internationaliseringen vid Högskolan i Växjö började – en verksamhet som låg Hans Wieslander (1929–2017), rektor 1977–1994, varmt om hjärtat och som faktiskt skulle bli något av ett flaggskepp för högskolan. Mitsuru Suzuki, som då var lärare i nationalekonomi, utvidgade verksamheten till Asien, och i första hand Japan. Verksamheten utvidgades sedan under 90-talet till Europa och EU och där var Nils Larsson, administratör inom internationalisering vid högskolan, primus motor. Det gällde såväl avtal

2 Orsaken till användningen av det begreppet var vad jag minns att det fanns ingen enhetlig benämning för studiet av politik och i många länder används (es) närbesläktade begrepp som *Science Politique* (Fr), *Politikwissenschaft* (Ty), *Political Science* (GB).

med en rad europeiska lärosäten som initiativ till, som det sedan skulle visa sig, ett ytterst framgångsrikt program (IAL). Under 90-talet kan man nog utan överdrift hävda att listan på utländska lärosäten som Högskolan i Växjö hade avtal med var imponerande.³

Programutbildningar med fokus på Europa tar form

Högskolan i Växjö var som sagt tidigt ute vad internationalisering beträffar och en av de pådrivande krafterna bakom ett program med internationellt och inte minst europeiskt fokus var Hans Ring (1940–2014), lektor i statskunskap. En idé lanserades om att baka in en praktiktermin för studenter som studerade språk på Institutionen för humaniora och därmed göra utbildningen mer samhällsanknuten. Till detta kom att språkstudenterna inte bara skulle läsa språk utan senare också ägna en del av programtiden åt studier i statsvetenskap. Många studenter kom också med det nya svenska medlemskapet i EU 1995 att få sina praktikplatser i just Bryssel. Så växte programmet för *Internationell Administration med språk (IAL)* fram 1989, ett program som det skulle visa sig med starkt nationellt söktryck där det initialt handlade om språkinriktningarna engelska, franska och tyska.

Tanken att blanda språk och statskunskap visade sig framgångsrik med extremt hög genomströmning av studenter, där man startade med ett års språkstudier och sedan läste administration ett år, varpå många studenter det tredje året läste statsvetenskap en termin och sedan tillbringade en praktiktermin i något land i EG/EU inom ett av de tre språkområdena. En del av studenterna hamnade också längre fram där i sin yrkeskarriär. En utbildning i internationell administration med språk kombinerade alltså studier av internationella relationer, EU-kunskap, politik och administration med språkstudier; en bred grund för en karriär inom EU, andra internationella organisationer, myndigheter eller företag med internationella kopplingar. Internationell administration med språk (IAL) är ett bra exempel på en tidig framgångssaga. Programmet ledde också till att ämnet statsvetenskap fick tillgång till påfallande många utbytesavtal i Tyskland, Frankrike och Storbritannien.

Programmet heter idag "Språk och politik" där bland annat ämnet spanska tillkommit.⁴

3 Se Anders Tengstrand (2023), *Lustliga hågkomster kring tillblifvelsen av ett universitet. Om en resa från en universitetsfilial till Lund till ett självständigt universitet i Växjö berättad av Anders Tengstrand*. Se även Hans Wieslander, *Historien om en högskola. Universitetsfilialen och Högskolan i Växjö 1967–1977* (Växjö 1997) och Hans Wieslander, *Drömmen om ett universitet* (Växjö 1999).

4 Bland involverade kollegor bland språkvetarna kan nämnas Karin Máhlén, Eva Larsson Ringvist, Jean George Plathner, Thomas Marten.

Ett europeiskt programutbud förstärks

I början av 90-talet gjorde sig Europafrågan i högsta grad påmind på många sätt i samhället. Inför den då stundande folkomröstningen 1994 om EG-medlemskap erbjöds fortbildningar av alla de slag och en flod av böcker, artiklar och information om Europa och EG/EU strömmade ut.

Det var därför inte så märkligt att det också inom ämnet statsvetenskap i Växjö närdes tankar och idéer om att fylla det informationsbehov som fanns. ”Vi måste fokusera på Europa och Bryssel, det är där det händer”, var en ofta framförd slogan. Mer konkret handlade det om att ”erbjuda komparativ förvaltning med tanke på ett eventuellt kommande medlemskap”. I den andan startades 1994 ett kandidatprogram, som fick namnet *Europeisk administration* och som var, om jag är rätt underrättad, den första programutbildningen på Europatemat bland Sveriges lärosäten.

Programmet, som syftade till att ge de studerande kunskaper och färdigheter som behövs för att utföra kvalificerade utredningsuppdrag inte bara på lokal, regional och central nivå utan också på övernationell nivå, leddes under de första tio åren av Torgny Klasson. Programmet tedde sig attraktivt, hade bra söktryck och låg helt rätt i tiden. Studenter strömmade till och över tid visade det sig också att europafrågorna slog igenom i offentlig förvaltning med ett kontinuerligt fortbildningsbehov som följd och därmed goda möjligheter för uppdragsutbildningar.

Studierna inleddes med ett basår i två block, dels en termins studier om *Europa som politisk arena* med kurser som Tidernas Europa, Västeuropakunskap, Geopolitik – tema Östeuropa, samt ett projektarbete med fokus på studier av ett europeiskt lokalsamhälle, dels en termins studier på temat *Europas ekonomiska och juridiska system*, med bland annat en kurs i EU-rätt. På detta följde sedan som ett av två fördjupningsalternativ tre terminers studier i statsvetenskap samt en avslutande termin där fokus låg på ett fältarbete i ett valfritt europeiskt land som skulle mynna ut i en praktikrapport som skulle ventileras i seminarieform.

Vid tillkomsten av båda dessa program och kurser om Europa inklusive EG/EU hade Hans Ring en central roll som mycket initiativrik ämneskollega med många djärva och närmast visionära idéer om verksamheten, både vad gällde ämnet och högskolans mer allmänna utveckling. Högskolans växande internationella kontakter var viktigt för Hans och han var en drivande kraft när det gällde att lansera och utveckla program med internationell inriktning. För sina betydande insatser tilldelades han 2006 Växjö universitets förtjänstmedalj till Elin Wägners minne.

Här bör också nämnas att det under 90-talet fanns ett program inom den institution som sedan skulle bli Ekonomihögskolan: *European Business administration*, med ett tydligt europeiskt fokus i sitt upplägg och på vissa av kurserna, som exempelvis EG-rätt. Utbildningen omfattade fyra år där de

tre första årens utbildning skedde vid Högskolan i Växjö medan det fjärde året förlades till en högskola i antingen Storbritannien, Tyskland eller Frankrike.

Kursutbud om Europa och EU efterfrågas

Några år in på nittiotalet fick jag frågan från Hans Ring om jag var intresserad av Europa i vid mening, inklusive EU som det nu hette efter beslutet 1992 om Maastrichtfördraget. Ville jag möjligen utveckla enstaka kurser på området? Det var inte svårt att svara ja på den förfrågan och ett par nedslag från den tiden kan lyftas fram. I det sammanhanget måste det också understrykas den höga grad av frihet som då fanns för kurs- och programutveckling. Hade man en rimligt bärande idé kring ett tema som låg i tiden, exempelvis Europa, tycktes det inte finnas några hinder, varken från linjenämnders eller prefekters sida. En orsak till detta kan ju möjligen vara det mindre lärosätets möjligheter till flexibilitet för att möta snabba förändringar, korta beslutsvägar och utrymme för enskilda drivande personer med nya idéer.

En distanskurs utvecklades och benämndes *EU-kunskap* som erbjöds några år i samarbete med Högskolan på Gotland. Det huvudsakliga syftet var att ge kunskaper om det europeiska integrationsprojektets mål, struktur och arbetsformer. Här avhandlades bl.a. Europatankens historia, EU:s institutioner, Maastrichtfördraget, demokrati-, makt- och internationaliseringsaspekter, samt regionernas Europa och folkomröstningsfrågan. Parallellt gavs också under många år en kurs i *Europakunskap* för bland annat blivande lärare inom lärarutbildningens alla delar.

Vid den här tiden blev jag via vår dåvarande prefekt Betty Rohdin, som var drivande när det gäller att erbjuda distanskurser, inbjuden till ett brett upplagt möte i Linköping med ett uppföljande möte på Arlanda med det så kallade nationella distanskonsortiet. Med föregångare som bland annat The Open University i Storbritannien var tanken helt enkelt att erbjuda ett samarbete mellan olika organisationer eller aktörer för att erbjuda utbildningar på distans, genom en gemensam plattform eller resurs. Flera högskolor och universitet kunde på så sätt erbjuda gemensamma kurser, vilket innebar att studenten kunde studera på distans vid en institution och ändå få tillgång till kurser från andra institutioner inom konsortiet. Distanskurser låg i tiden och Högskolan i Växjö som ett litet lärosäte var vid denna tid relativt framgångsrikt i försöken att rekrytera studenter på detta sätt.

I kölvattnet växte så en distanskurs fram på temat *Det europeiska kulturarvet*. Som titeln anger var syftet att belysa de historiska förutsättningarna för den dåvarande diskussionen om vad som utgör en europeisk identitet. Kursen gavs under ett antal år under senare delen av 90-talet vid universiteten i Linköping, Umeå och Uppsala samt Högskolan i Växjö efter att ha utarbetats i samarbete mellan fem olika ämnesdiscipliner – religionsvetenskap,

konst- och bildvetenskap, antikens kultur och samhällsliv, idéhistoria samt statsvetenskap.

Kursen hade fyra konkreta ansatser där den första, *Resor i minnens landskap*, handlade om vallfärdernas gränsöverskridande roll, och den andra, *Den användbara antiken*, beskrev användningen av det grekisk-romerska arvet i olika tider. Den tredje ansatsen, *Kunskapens vägar*, hade som övergripande tema de lärda kontakterna i Europa. Den fjärde ansatsen slutligen, *Europas folk eller folkens Europa*, riktade in sig på efterkrigstidens försök att förverkliga visionerna om europeisk enhet.

För utvecklingsarbetet tillskötts en viss summa pengar från distanskonsortiet och vi involverade lärare – Carl Axel Aurelius (Linköping), Mats Cullhed (Uppsala), Stefan Höjelid (Växjö), Bengt Lärkner (Linköping) och Torkel Molin (Umeå) – hade också nöjet och förmånen att göra två undervisningsprogram (tillgängliga i VHS-form) med teknisk produktion av U-LINK, Linköpings universitet: *Det europeiska kulturarvet – en resa i tid och rum* (1997) och *Det europeiska kulturarvet – ett levande arv* (1998). Delar av dessa program spelades in i samband med studieresor för lärarna som inför starten eller tidigare, ägde rum i kunskaps- och inspirationssyfte med besöksmål som Cambridge, Berlin, Weimar, Erfurt, Wittenberg, Rom och Krakow.

För mig var en stark inspirationskälla den engelskspråkiga distanskursen *What is Europe?*, med många europeiska lärosäten involverade, däribland The Open University. Den hade fyra moduler med, förutom tv-program, en oerhört ambitiös bokproduktion i antologiform.

En lika stark inspirationskälla var Utbildningsradions (UR) distanskurs *Tidernas Europa*, som gavs i samarbete med universitet och högskolor och omfattande 10 högskolepoäng. Förutom de många tv- och radioprogrammen ingick två antologier: *Tidernas Europa – Europeiska brytningsskeden* och *Utsikt mot Europa*.⁵ Här kan kanske också nämnas att jag tillsammans med EU-journalisten Emily von Sydow medverkade i en programproduktion under Börje Dahlquists redaktörskap (UR 2000) om EU-kommissionen och Europaparlamentet.

Den europeiska dimensionen på avancerad nivå

Program som IAL och EUP, liksom och andra satsningar, har förstås reviderats och justerats över tid och med namnändringar som följd. IAL heter idag *Språk och politik* medan EUP heter *Europastudier*. Men olika kursinslag om EU och europeisk integration har ändå i någon form bevarats, liksom möjligheten i någon form att under programtiden lägga in en fri termin för utlandsstudier

5 UR 1991 respektive UR och Bokförlaget Bra Böcker 1991.

eller praktik. Studieresor för studenter till Bryssel eller Strasbourg med uppskattade besöksprogram har varit prioriterade på programmet Europastudier.⁶

Vad hände då med de europeiska perspektiven efter att Växjö fått universitetsstatus? Som programansvarig för masterprogrammet i statsvetenskap under 00-talet till min pensionering var jag samtidigt kursansvarig för en återkommande delkurs om europeisk integration. Det rörde sig oftast om ett tiotal studenter, ibland fler, som hade ett uttalat intresse för europeiska frågor och som då också valde delkursen och inte sällan skrev sitt självständiga arbete om någon aspekt av den europeiska integrationen.

Vad studerade vi och vilken litteratur läste vi då? I princip behandlade och diskuterade vi aktuella teoretiska och politiska problem avseende Europas framtida politiska och territoriella organisering.

Inte minst under 1990-talet och 00-talet fanns en ytterst livlig debatt föranledd bland annat av den snabba utvecklingen på integrationsområdet under 80-talet med beslutet om Enhetsakten och Maastrichtavtalet 1992 då en "gemenskap" blev en "union". Även efter millennieskiftet var debatten livlig och en rad principiella frågor rörande EU:s framtid väcktes till liv inte minst utifrån en del institutionella förändringar i förslaget om ett nytt fördrag från "Konferensen om EU:s framtid", det så kallade Framtidskonventet, för att möta den kommande stora utvidgningen ("The Big Bang") 2004.

På masterskursen lästes och diskuterades livligt relevanta texter om frågan om unionens dynamiska karaktär och institutionella arrangemang med utgångspunkt i hur olika debattörer resonerade om exempelvis en demokrati bortom nationalstaten. Den så kallade "Weiler-paradoxen" utmanades också, vilken innebar att EU är demokratiskt legitimt eftersom unionen rent konstitutionellt inte är demokratiskt legitim. Weilers poäng var att man inte kan förstå "1992 års händelser" om man inte förstår de förändringar som samarbetet genomgått över tid; jurister har ofta betraktat perioden 1957–1975 som en närmast heroisk period i den europeiska gemenskapens konstitutionella utveckling, medan statsvetare betraktat utvecklingen radikalt annorlunda.

Bland litteraturen som erbjöds studenterna fanns den tyske filosofen Jürgen Habermas bok *Därför behöver Europa en författning* från 2001 och Robert Dahls *Europeisk federalism – glöm det från* 2002, liksom arbeten av Andrew Moravcsik, Brigid Laffan, Fritz Scharpf, Giandomenico Majone, Joseph Weiler, Kalypso Nicolaidis, Luuk van Middelaar, Simon Hix, Stefano Bartolini, med flera.

6 Det gäller också program som *Internationella samhällsstudier* (ISS), med Martin Nilsson som programansvarig.

Forskningen – några nedslag

I och med att Högskolan blev Växjö universitet 1999 och ett decennium senare Linnéuniversitetet stärktes inte minst forskningen; det skedde förstås genom kontinuerlig antagning av doktorander, befordringar, externa professors- och lektorsrekryteringar, externfinansierade projekt. När det gäller Europafrågorna var de ämnesdisciplinära nätverken, som t.ex. SNES, Swepsa, ECPR med flera viktiga, liksom också deltagande i mer lärosätusbaserade allianser på europeisk nivå och av ibland multidisciplinär karaktär. Till detta kom också förstås med tiden publicering av monografier, antologier och peer reviewade artiklar. Av särskild betydelse var de högre forskningsseminarier som inleddes under senare delen av nittioalet i regi av de gästande professorerna Walter Carlsnaes från Uppsala och Lennart Lundquist från Lund.⁷

Docent Anne Haglund-Morrissey, sedan 2008 verksam vid EU-kommissionen och idag biträdande chef vid *DG Research and Innovation* (RTD. D4 – Democracy, Governance and Equality), kan få tjäna som ett intressant exempel bland många för hur en internationell karriärväg för en student med forskarambitioner kunde te sig efter studier på något av de två initialt beskrivna kandidatprogrammen, i detta fall EUP.

Efter tre års studier vid Europaprogrammet 1994–1997 läste Haglund en magister i statskunskap 1997–1998, följt av en masterexamen i *European Administrative and Political Studies* vid College of Europe (Brygge) 1998–1999 och doktorandstudier vid Hull University. Efter fem år, 2004, disputerade Haglund på avhandlingen *The EU Presidency and the Northern Dimension Initiative: Applying International Regime Theory* (Växjö University Press, 2004). Sommaren 2008, efter undervisning och forskning i Växjö, hamnade Anne Haglund vid EU-kommissionen där hon fortfarande tjänstgör.

En annan avhandling med starkt fokus på EU:s politiska samarbete är Rebecka Ulfgards studie *Norm Consolidation in the European Union: The EU14-Austria Crisis in 2000* (Växjö University Press, 2005), där huvudfrågan är vad som händer när ytterkantspartier seglar fram i helt demokratiska val i EU-länder och bryter mot EU:s värdegrund, idag en ytterst aktuell problematik, men då en ovanlighet. Krisen lämnade bestående spår inte bara politiskt utan också i EU:s regelverk och den dåvarande sanktionsartikeln, Artikel 7, stramades åt som en direkt konsekvens.⁸

7 2013 utnämndes Lennart Lundquist till hedersdoktor vid Fakulteten för samhällsvetenskap vid Linnéuniversitetet för sina insatser som forskare, vetenskaplig inspiratör och aktiv samhällsdebattör.

8 Efter Lissabonfördragets skrivningar har artikeln i många kretsar fått namnet "atombomben" som innebär att ett medlemsland om det allvarligt åsidosätter EU:s grundläggande värden ytterst kan få sin rösträtt indragen – dock under förutsättning att beslutet är enhälligt bland övriga medlemsstater. Opponenten Daniel Tarschys skrev en intressant uppföljande artikel och anmälan "Under strecket" i *Svenska Dagbladet* (SvD 2006-01-04): "Regeringen som kom in från kylan".

I slutet av 90-talet deltog också det nybildade Växjö universitet genom Institutionen för samhällsvetenskap i ett av EU finansierat TEMPUS-projekt tillsammans med The University of Łódź (Polen) och University of Glamorgan (Wales). Syftet med olika TEMPUS-projekt inom EU var då att främja utvecklingen av de högre utbildningssystemen i de deltagande länderna, särskilt då i samarbete med länder utanför EU, och att stärka samarbetet mellan dessa länder och EU:s medlemsländer. Projekten hade också som syfte att stödja modernisering av högre utbildning och att koppla till den så kallade Bolognaprocessen för att harmonisera utbildningar i Europa. Därför uppmuntrades institutioner i EU-länderna och i partnerländer att engagera sig i så kallade "gemensamma europeiska projekt" (JEP) med en löptid på högst tre år. Det aktuella projektet hade som tema "European Studies" och från statskunskap i Växjö deltog både Hans Ring och jag själv och yngre lärare eller blivande doktorander (Anne Haglund, Charlotte Wallin, Daniel Silander, Martin Nilsson) med uttalat intresse för Europafrågor. Tre antologier gavs ut och en av dessa, med svenska bidrag, hade titeln *Political Change and the European Union* (Łódź University Press, 2001). Projektet ledde också till ett avtal mellan Växjö universitet och The University of Łódź som bland annat under många år inbegrep utbyte av gästlärare, studenter och i något fall doktorander.

Under en period några år in på 2000-talet utvecklades också ett mer informellt samarbete mellan mig själv och en kollega inom ämnet franska, Jean Georges Plathner. Han hade goda kontakter med några europaintresserade kollegor vid Université Marc Bloch (Section Relations Internationales) i Strasbourg och Fachhochschule Kehl (Hochschule für öffentliche Verwaltung). Ett seminarium, "Trinational", anordnades 2004 i Växjö på temat "Institutional Europe and Enlargement" med stöd från bland annat OFAJ, en organisation som arbetar för att främja fransk-tysk vänskap. Ett antal seminarier med föreläsningar anordnades också under denna period på plats i Kehl och Strasbourg med för alla studenter relevanta studiebesök.

Svenskt nätverk för forskning om Europa

Här måste också nämnas medlemskapet i *Svenska nätverket för Europaforskning i statsvetenskap (SNES)*, en organisation för att binda samman statsvetenskaplig universitetsforskning i Sverige med fokus på aktuella europeiska frågeställningar (www.snes.se). Dess verksamhet finansieras med hjälp sedan 1997 av från riksdagen särskilt avsatta medel. Resurserna används för en gemensam infrastruktur av kurser, konferenser och arbetsmöten samt utgivningen av årsboken *Europaperspektiv*. Nätverket är öppet för aktiva forskare, studenter och andra med ett särskilt intresse för Europaforskning. Centrum för nätverket har sedan starten legat i Uppsala och under många år från start med Sverker Gustavsson som drivande kraft. Statsvetenskapen vid

Växjö universitet och därefter Linnéuniversitetet har sedan 1999 varit representerat i styrelsen genom mig själv 1999–2013 och därefter Daniel Silander. Utan tvekan har SNES haft en stor betydelse för att hålla Europaperspektivet levande inom ämnet bland kollegor med ett särskilt intresse för Europa och EU, inte minst genom sin vårkonferens och nästan alltid med en egen workshop under Swepsas årliga höstkonferens.

Varje medlemsinstitution i nätverket får ett årligt miljöstöd för verksamhet i linje med vad som beskrivits ovan och också ett särskilt stöd för anordnande av nätverkets årliga vårkonferens. Den 13–14 mars 2008 samlades det Svenska nätverket för Europaforskning i statsvetenskap (SNES) till sin vårkonferens, denna gång på Växjö universitet. Temat för konferensen var "The EU Enlargement and Turkey – Challenges and Possibilities" och en rad internationellt kända forskare och kännare av Turkiet närvarade. Som en logisk följd av konferensen publicerades en uppföljande bok från konferensen med titeln *Turkey: from tutelary to liberal democracy?* med bidrag av Ayhan Kaya, Sven E. Hort, Dietrich Jung, Haka Yilmaz, Thomas Gür, Ingmar Karlsson och Stefan Höjelid.⁹

Medverkan i SNES visade sig dessutom ur ett nätverksperspektiv kunna ha oanade konsekvenser – inte bara för ämnet – utan också för lärosätet. En förfrågan och invitation utgick våren 2019 från Köln (Cologne University) och Dr. Johannes Müller vid International Office till företrädare vid SNES i Uppsala. Stafettpippen gick av olika skäl vidare till Växjö och undertecknad som inbjöds att hålla en föreläsning på temat *Narratives of Europe – Narrative for Europe* inom ramen för föreläsningsserien "Coimbra Lectures". Det handlade i korthet om att inför valet till Europaparlamentet samma år få en bild av hur respektive medlemsland inom EU ser på europeisk integration. Mer i detalj skulle fokus i föreläsningen ligga på att teckna ett "master narrative" som en slags ryggrad för debatten om Europa och EU i respektive medlemsland.

Nu till de icke förutsedda konsekvenserna, om än indirekta, av medverkan i detta nätverk. I december 2019 kom ett mejl till undertecknad från tidigare nämnde Johannes Müller, Köln, som lät meddela att Linnéuniversitetet nu hade kommit på deras radar. Bakgrunden var helt enkelt att många stora europeiska universitet visat stor entusiasm för den franske presidenten Macrons initiativ om *European University* med EU-medel som då skulle följa. Köln låg i framkant i arbetet med en sådan ansökan tillsammans med bland annat universiteten i Leiden, Florens och Birmingham. Man saknade emellertid fortfarande i en andra ansökningsomgång en partner från Skandinavien och efter en del turer kom alltså denna förfrågan. Vederbörliga kontakter förmedlades med rektor, fakultet och International Office. Resten är sedan länge historia och Linnéuniversitetet blev och är en del av alliansen *EUniWell* och bland andra ämnena på lärosätet är också statsvetenskapen engagerat i projektet.

9 Stefan Höjelid, redaktör (Sekel, 2009).

Här kan också nämnas att över tid har, i syfte att hålla ihop forskningsmiljön om Europa och EU, en rad monografier och antologier publicerats på temat av medarbetare i ämnet och i en del fall i samarbete med kollegor vid andra lärosäten i Sverige och utomlands.

Nuläge och framtid

Den här redovisningen startade med internationalisering som drivkraft och låt oss därför avsluta med några reflektioner inom bland annat det området. Av egen erfarenhet och efter samtal med initierade tjänstemän vid Avdelningen för externa relationer vågar jag påstå att Erasmusprogrammet har varit av oerhört stor betydelse för vårt lärosäte.

Det handlade från början om ämnesnätverk som ansökte om pengar för studentutbyten. Disciplinerna hade därmed initialt under Erasmus-processen god kontroll över utbytet och verksamheten var starkt knutna till berörda institutioner, ofta med mycket engagerade och aktiva lärare med goda kontakter med ämneskollegor vid andra lärosäten i andra länder. Ganska snart blev verksamheten centraliserad till högskolans International Office, något som innebar både klara fördelar och nackdelar. I och med att verksamheten utökades, kan det tyckas nödvändigt med en mer formell centralisering jämfört med den tidigare mer informella och decentraliserade hanteringen; inte minst av det skälet att utbytet i stor utsträckning vilade på bilaterala avtal. Nackdelen var å andra sidan att man i den fasen tappade många lärare som varit drivande krafter i den tidiga utbytesverksamheten.

Internationaliseringen vid dåvarande Högskolan i Växjö hade under 90-talet en stark koppling till studenternas språkstudier och Europa hade i studentutbytet en mycket stark position. Trenden ändrades emellertid ganska direkt efter millennieskiftet och utbytet till länder utanför Europa ökade starkt i betydelse, något som snarast liknade en ”hajp”, har det beskrivits för mig. Efter pandemin verkar det som att Europa enligt uppgift är på väg att återta sin plats som ett populärt mål för studenter som vill studera en period utomlands. Däremot vittnar många personer som jag samtalat med om att intresset hos många studenter att åka på utbyte är vikande.

Den nuvarande forskningsmiljön *Svenska nätverket för Europastudier (SNES) vid Linnéuniversitetet* under Daniel Silanders ledning har tre teman: Autokratisering och Europas demokratier, EU och internationella relationer, samt Europeisk integration, EU:s institutioner och beslutsfattande. Forskargruppen, som har sin hemvist vid Institutionen för statsvetenskap, bedriver forskning, utbildningsprojekt och samverkan med fokus på Europastudier både enskilt och i samarbete med nationella och internationella forskare och forskargrupper. Det måste också understrykas att forskning om Europa inom ämnet vid lärosätet ligger till grund för de utbildningar som ges, vilket syftar till

att studenter ska få aktuell och relevant kunskap. Här måste i sammanhanget nämnas ämnets och två ämneskollegors medverkan i det av EU-kommissionen (Erasmus+) finansierade projektet *EUniWell*, ett av lärosätets nuvarande flaggskepp när det gäller internationell samverkan och internationellt samarbete på europeisk nivå.

Docent Charlotte Silander leder ett av två så kallade arbetspaket (*Work Package, WP*) inom *EUniWell* vid universitetet, en tematisk arena för social jämlikhet och välbefinnande som också knyter an till tre mål för hållbar utveckling inom FN:s Agenda 2030. Det andra arbetspaketet handlar om samhällsengagemang och kunskapsöverföring och leds av professor Joacim Hansson i ämnet biblioteks- och informationsvetenskap.

Inom alliansen finns också möjligheter att söka projektpengar, framför allt *seed funding*, där Daniel Silander är involverad i två projekt som erhållit medel. Det ena handlar om ett utbildningsprojekt om demokratiskt medborgarskap för olika målgrupper i Ukraina, det andra om att tillsammans med andra lärosäten inom alliansen utveckla en europeisk master i statsvetenskap. I det senare fallet är masterprogrammet *Global Peace, Justice and Wellbeing* redan beslutat och ska startas hösten 2026. Det skulle egentligen ha startats redan nu i höst, men det blev för snabbt för de andra medverkande lärosätena.

Färre svenskar i Bryssel

En sedan länge diskuterad fråga när det gäller Sverige och EU är varför så få svenskar verkar vara intresserade av arbete i Bryssel. I somras hade DN en artikelserie på temat och där kunde man läsa rubriker som ”30 år sedan svenskt medlemskap – men allt färre svenskar i Bryssel” (DN 2025-06-23) och ”Svenskarna kommer hem och ingen fattar vad de gjort i Bryssel” (DN 2025-07-20). Redan för ca tio år sedan uppmärksammade Maria Strömvik, Lund, detta i en statlig utredning ”EU på hemmaplan” (SOU 2016:10), som konstaterade att det efter 20 års medlemskap rådde en omfattande kunskapsbrist i samhället om det svenska demokratiska systemets relation till EU-nivån, och vice versa. Särskilt allvarligt var de bristfälliga kunskaperna i grupper som står för kunskapsförmedling om demokrati och politik. Det gällde enligt utredningen bland annat många folkvalda och tjänstemän i kommunerna, som hade svårt att redogöra för hur kommunens verksamhet är relaterad till beslut på EU-nivå. Men även åtskilliga journalister, lärare och till och med många universitetslärare i statsvetenskap kände sig då obekväma med ämnet.

Efter 30 års medlemskap i EU verkar bristen på svenskar inom unionens institutioner vara allt mer akut. Anne Haglund vid EU-kommissionen berättar i vårt samtal att många svenskar i Bryssel talar om ”kris” och Matilda Rotkirch, ministerråd vid svenska EU-representationen i Bryssel, talar i en av artiklarna i DN om att bristen riskerar att leda till ett legitimitetsproblem för EU. Läget

beskrivs som "allvarligt". Sverige är i dagsläget en av de femton medlemsstater som räknas som underrepresenterade i unionen. Haglund menar att bristen gäller bland annat inom områden som har med arbetet med olika policies inom EU-kommissionens olika generaldirektorat (DG) att göra – inte så mycket handlar om tolkar och översättare. Problemet torde bli än större när många tjänstemän som kom in i verksamheten i samband med medlemskapet 1995 snart går i pension.

Därför är *EU BootCamp*, en form av kompetensutveckling för yrkesverksamma och ett försök att väcka intresse för Europa bland nuvarande och blivande studenter, ett lovligt initiativ. Daniel Silander, forskningsledare för Europastudier i ämnet vid Lnu, har nu i två år genomfört en konferens en vecka inför terminsstarten tillsammans med Ekonomihögskolan och medverkan från bland annat EU-kommissionen, Impact Europe och UHR. Ledande experter från såväl Sverige som Bryssel har deltagit och det yttersta syftet är att bidra till att fler svenskar blir intresserade av att arbeta inom EU. Konferensen riktar sig till studenter och yrkesverksamma inom såväl privat som offentlig sektor. Den avslutas med förberedelser och praktiska övningar inför EU:s uttagningsprov, så kallad "concours", som alla måste genomgå för att få fast anställning inom EU.

I sammanhanget kan här noteras att lärare från statsvetenskapen genom Martin Nilssons försorg årligen undervisar på Kustbevakningens aspirantprogram i Karlskrona. Det handlar till stor del om EU i syfte att öka kunskapen för kustbevakare i frågor om bland annat Schengen, Frontex och EU-politiken inom fiske och miljö. Många av uppdragen för Kustbevakningen har numera sitt ursprung i EU och påverkar i högsta grad dess verksamhet.

Jag vill också gärna kort nämna något om Helena Ekelund, programansvarig för Europastudier, och hennes engagemang som koordinator i ett samarbete med statsvetare vid Stockholms universitet för *ConSIMium* (*A Council Simulation Experience*). För tredje året i rad träffades i februari 2025 över 160 studenter från hela Europa i Bryssel för att delta i en stor simulering av Europeiska rådets arbete. Nationella delegationer om sex personer från EU:s 27 medlemsländer intar då rollerna som ländernas officiella representanter och det handlar om att simulera förhandlingar på olika nivåer i samma lokaler där de riktiga förhandlingarna sker.

Ett program går i graven

Vad händer med Europastudier i en framtid där det signalerats från fakulteten att varje institution framöver bara ska få ha ett program? I klartext innebär det att programmet för Europastudier läggs ner, liksom för övrigt också ISS i den form det har nu. För ämnet statsvetenskap är det ingen vågad gissning att det i sådana fall blir ett övergripande statsvetarprogram och i den bästa av världar möjligheter till olika profileringar, där Europa enligt pågående diskussioner

sannolikt kommer att utgöra en av tre profiler. Konsekvensen av ett nedlagt program som Europastudier kan mycket väl bli att Lnu därigenom i sin rekrytering tappar specifikt Europaintresserade studenter, som då sannolikt kommer att välja andra lärosäten. Att utveckla ett Europaprogram på avancerad nivå av typen *Master of European Affairs* (Lund) eller *Master of European Studies* (Göteborg) ter sig i dagsläget inte alls sannolikt.

Avslutningsvis, behovet av välutbildade studenter inom det aktuella området är idag lika stort, om inte större, som vid EU-inträdet 1995. Många av dem kommer i sitt framtida yrkesliv att "tvingas" hantera arbetsuppgifter med koppling till EU, vad som ibland brukar kallas "EU i vardagen". Det talar sammantaget för behovet av att stärka den europeiska dimensionen i utbildningsutbudet. Men framtiden får utvisa om och hur i så fall Linnéuniversitetet på lärosätetsnivå, faktultetsnivå och institutionsnivå lyckas att hantera den utmaningen på grund- och avancerad nivå.

Uppsatser

Legitima styrmedel

En fallstudie av klimatdeklarationer för byggnader

Fredrik von Malmborg, Patrik Rohdin & Elin Wihlborg

Legitimate policy instruments: The case of climate declarations for buildings

Despite an increasing focus on legitimacy in studies of politics and policy, there are few studies of the legitimacy of policy instruments. Claims for a just, equitable and inclusive transition to reach climate policy targets on carbon neutrality increases the importance of legitimacy in studies of climate policy and policy instruments. This as a complement to economists' analyses of efficiency and cost-effectiveness of policy instruments. In January 2022, a new law on climate declarations for buildings entered into force in Sweden. It is the first policy instrument ever in Sweden explicitly aiming to reduce the carbon footprint of buildings. This paper analyses the input, throughput and output legitimacy of this new policy instrument. We find that the legislative process followed established rules in Swedish democracy, but that the Government Offices failed in justifying its proposal. A majority of the referral bodies and political parties gave support or consent to the Government Offices' and the government's proposals. However, several important actors in building design, construction and management as well as law enforcement were critical towards the potential output of the law as well as the policy process. Important actors were actively excluded from the referral process. With the law, a building's carbon footprint will not be reduced to an appropriate extent and with unclear impacts on social justice. Despite widespread support for the new law, we conclude that input legitimacy and particularly throughput and output legitimacy of the new policy instrument are weak. For future climate policy instruments to meet the standards of political legitimacy and climate justice, governments are recommended to include emissions from the entire lifecycle of buildings and impartially increase social inclusion in the policy processes.

Fredrik von Malmborg är verksam vid Platform Stockholm men var vid studiens genomförande verksam vid Avdelningen för statsvetenskap, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet, där Elin Wihlborg är verksam; Patrik Rohdin är verksam vid Avdelningen för energisystem, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet.
E-post: fredrik.von.malmborg@gmail.com

1. Inledning: Ökat fokus på legitimitet i policyanalys

Legitimiteten för styrmedel problematiseras sällan i statsvetenskaplig forskning, trots ett ökat intresse för legitimitet vid statsvetenskaplig analys av politiska regimer (Matti 2009; Jagers m.fl. 2020). Styrmedel är inbäddade i policyer och politik som resultat och produkter från ett politiskt system, och deras legitimitet antas traditionellt grundas på legitimiteten hos det politiska systemet (Schmidt 2013; Taylor 2019). Ett demokratiskt politiskt system baserat på fria val med representativt majoritetsstyre antas per definition generera legitima styrmedel (O'Donnell 2007).

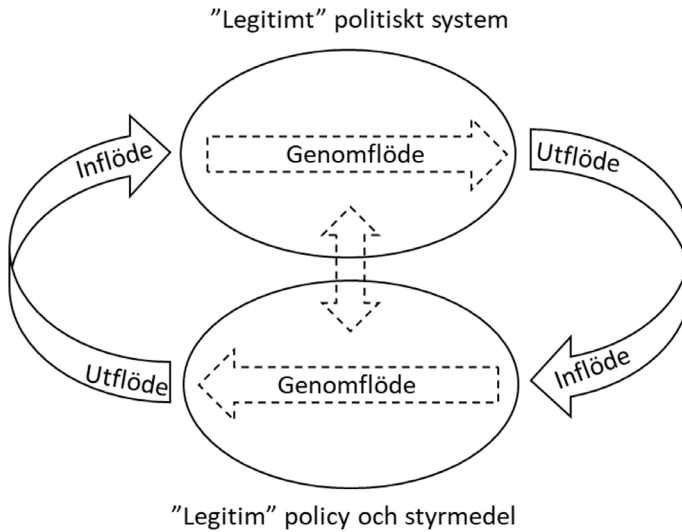
Empirisk-praktisk policyanalys fokuserar primärt på effektiviteten hos policyer, styrmedel eller politiska program genom att beakta teknisk-ekonomiska-administrativa faktorer vid val och utformning av styrmedel, som t.ex. kostnadseffektivitet och tillgång till resurser eller prestation hos de aktörer som är involverade i processen för genomförande av policyer (Wallner 2008). Detta innebär att många studier av specifika policyer och styrmedel, bortser från att legitimiteten för en enskild policy eller styrmedel också kan vara en mycket viktig komponent som påverkar politikens övergripande prestanda (Skocpol 1997; Williams & Edy 1999; Howlett 2004; Mehrtens 2004).¹ Rothstein (2009) menar till och med att legitimiteten hos ett politiskt system i högre grad än dess inflödeslegitimitet påverkas av regeringsmaktens kvalitet och politikens utflöde, dvs. vilken politik som förs och vilka styrmedel som beslutas och deras utfall (Figur 1).

Legitimitet är således inte bara en fråga som ska förknippas med politik på makronivå (Peters 2005), utan även med utformning, genomförande och användning av specifika styrmedel (Taylor 2019). I dessa fall är det rimligt att anta att inte bara de materiella resultaten av en policy eller ett styrmedel, t.ex. minskade utsläpp av växthusgaser och antal personer som fått vaccin mot Covid-19 eller skolresultat, utan också de processer och förfaranden som tillämpas under hela policyprocessen påverkar uppfattningen om policyns/styrmedlets legitimitet och, därefter, huruvida policyn/styrmedlet stöds eller inte.

Den vetenskapliga kunskapen om styrmedels legitimitet och hur den skapas respektive motverkas är begränsad. Därför syftar denna artikel till att, genom en fallstudie av framtagandet av styrmedlet klimatdeklarationer för byggnader, öka förståelsen för styrmedels legitimitet i en svensk kontext. Vad kännetecknar ett styrmedels legitimitet och hur påverkas den av styrmedlets utformning och den politiska processen i vilken styrmedlets utformning tas fram och beslutas? Vår fallstudiemetod ger begränsade möjligheter att dra generella slutsatser om

1 Det finns dock undantag, se t.ex. Montpetit (2008), Wallner (2009), Matti (2009), Carlsson & Mukhtar-Landgren (2018), samt Vringer & Carabain (2020).

Figur 1. Samspel mellan legitima politiska system och legitima styrmedel



styrmedels legitimitet i allmänhet, men med stöd i det teoretiska ramverket kan generella lärdomar ändå diskuteras.

Som fallstudie analyserar vi utformning och processen för framtagande av den nya lagen (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader. Styrmedel i klimatpolitiken utgör ett särskilt relevant analysobjekt då de accelererande klimatförändringarna (IPCC 2023) och den gröna omställningen som krävs för att hantera klimatförändringarna väcker nya frågor kring vilka principer som ska styra utveckling av politik och styrmedel för minskad klimatpåverkan. Klimatpolitiken och dess styrmedel öppnar för värdegrundade legitimitetsfrågor; mellan nationalekonomernas och den hittillsvarande politikens argument för *kostnadseffektivitet* (Brännlund 2008) och bl.a. civilsamhällets och gröna partiers fokus på *klimaträttvisa* (Cassegård & Thörn 2017; Buzogány & Scherhauer 2022). Med den politiska och samhällsliga diskussionen om klimaträttvisa och en rättvis grön omställning väcks frågor om kompletterande styrande principer i klimatpolitiken och för klimatpolitiska styrmedel, såsom legitimitet, ansvarsutkrävande, processrättvisa och fördelningsrättvisa, för att vi inte ska riskera att tappa andra viktiga samhällsvärden i processen (Biermann & Gupta 2011; Bäckstrand m.fl. 2018; Kuyper m.fl. 2018; von Malmborg 2024a).

Mer specifikt inom klimatpolitiken väljer vi här att analysera klimatdeklarationer för byggnader som är ett nytt klimatpolitiskt styrmedel i Sverige, och ett styrmedel som jämfört med tidigare styrmedel (se avsnitt 4.2) mer explicit och direkt sätter fokus på byggnaders klimatpåverkan och inte bara indirekt, via exempelvis energianvändning, ekodesign, planering och rådgivning eller forskning. Fram till nu har det inte funnits direkta styrmedel för att minska byggnaders klimatpåverkan, men desto fler för att förbättra byggnaders

energiprestanda, vilka då endast tar hänsyn till delar av driftsfasen men inte klimatpåverkan från ingående byggnadsmaterial eller konstruktionstyp. Byggnader står ur ett livscykelperspektiv för 20 % av Sveriges utsläpp av växthusgaser, vilket gör sektorn viktig i ett klimatpolitiskt sammanhang.

Klimatdeklarationerna är ett nytt informativt-administrativt styrmedel som ska öka kunskapen hos byggbranschens aktörer om byggnaders klimatpåverkan, så att de kan fatta beslut som leder till minskad klimatpåverkan. Det kan jämföras med egenkontrollprogram för industrin eller energimärkningssystem för byggnader. Just denna lag har en intressant koppling till EU:s direktiv om byggnaders energiprestanda (EPBD) som nyligen omförhandlats och nu innehåller krav på en klimatneutral byggnadsstock senaste 2050. Sveriges regering, under mandatperioden 2018–2022, gick alltså före EU i denna fråga.

Vi analyserar därför den svenska lagstiftningsprocessen, avgränsat till remissprocessen och beslutet, och vilka aktörer som (inte) engagerade sig i processen. Fördjupade frågeställningar för analysen (se avsnitt 3.3) formas utifrån vår teoretiska inramning i avsnitt 2 och 3.1–3.2.

2. En rättvis klimatomställning ökar behovet av legitima styrmedel

Vi lever enligt Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och FN:s generalsekreterare i ett klimatomödläge. En rättvis och legitim klimatpolitik ska ge alla trygghet och rättvisa i omställningen, oavsett vem man är, var man arbetar eller var man bor – samtidigt som utsläppen minskar tillräckligt snabbt (McCauley & Heffron 2018; Newell m.fl. 2021; Wang & Lo 2021; Bouzarovski 2022; van Bommel & Höffken 2023). Kostnader och vinster med denna omställning måste också fördelas rättvist. Därtill hävdas behovet av rättvisa demokratiska processer, med fokus på social inkludering (Dryzek m.fl. 2003; Capetola 2008; Mirzoev m.fl. 2022). Ges alla berörda, inte minst de som riskerar att drabbas hårdast, en möjlighet att delta och göra sin röst hörd i policyprocesserna?

Klimaträttvisa betonas särskilt av nyare klimatorganisationer och nätverk som t.ex. *Fridays for Future* och *Extinction Rebellion*, men även av etablerade miljöorganisationer som *Greenpeace*, *Jordens Vänner* och *Amnesty* (Cassegård & Thörn 2017; Buzogány & Scherhaufer 2022). Här behövs därför styrmedel som möter olika aspekter av klimaträttvisa, vilket inkluderar processrättvisa vid utformning av styrmedel och en socio-ekonomisk fördelningsrättvisa i implementeringen av åtgärder riktade mot klimatförändringar (von Malmborg 2024a).

Betydelsen av rättvisa och legitimitet i den svenska klimatpolitiken och enskilda styrmedel har vid flera tillfällen betonats av Klimatpolitiska rådet (2020, 2022). Klimatpolitiska rådet (2020, s. 48–49) nämner att polariseringen ökar och att tilltron till vetenskapen och tilliten för det svenska politiska

systemet när det gäller klimatfrågor har minskat, och menar därför att "klimatomställningen framöver kommer att ställa högre krav på att regeringens politik kan hantera både reella fördelningsproblem och känslan av hotfulla förändringar eller upplevda orättvisor". I sin rapport från 2022 skriver Klimatpolitiska rådet (2022, s. 7, författarnas kursivering):

För att kunna genomföra transformationen till ett fossilfritt samhälle är det avgörande att målen och omställningen har brett stöd bland allmänheten samt att den förda politiken uppfattas som *legitim* och *rättvis* för medborgarna. Den samlade politiken utgörs inte enbart av summan av lagar, regler och budgetposter. Det handlar om många aspekter av ledarskap, att formulera gemensamma mål, söka ett brett deltagande i samhället och att göra vägen mot målen begriplig och angelägen.

Den nuvarande Tidöregeringen införde med sin klimathandlingsplan från 2023, som första regering någonsin, legitimitet – med tillägget 'folklig' – som styrande princip i svensk klimatpolitik (Regeringens skrivelse, 2023/24:59). Klimatpolitiken ska inte bara vara kostnadseffektiv, den ska accepteras av 'folket'. Studier baserade på svenska opinionsundersökningar visar det finns ett lågt stöd för regeringens nuvarande klimatpolitik och att regeringen gör för lite i klimatfrågan (von Malmberg 2024a). En omfattande studie inom Global Climate Change Survey, visar att 85 % av svenskarna vill att regeringen gör mer i klimatfrågan (Andre m.fl. 2024). Studier inom det svenska forskningsprogrammet Fairtrans visar även att endast 20 % av svenskarna tycker att regeringens åtgärder för sänkta drivmedelspriser var bra (Barthel & Karlsson 2024).

Hanteringen av klimatförändringarna generellt kräver enligt liberal och deliberativ demokratisk teori ett samarbete mellan statliga institutioner, näringsliv, civilsamhälle och medborgare i rättvisa och inkluderande policyprocesser för att politik och styrmedel ska vara legitima (von Malmberg 2024a). Klimatomställning av byggnads- och fastighetssektorn berör många aktörer i samhället, såväl privata som offentliga. Den berör även flera politikområden utöver bygg- och bostadspolitik samt energi- och klimatpolitiken – (i) ekonomisk politik och näringspolitik (jobb, innovation), (ii) miljöpolitik (cirkularitet), (iii) säkerhetspolitik (energisäkerhet), och (iv) socialpolitik (energifattigdom) (von Malmberg m.fl. 2023a) – vilket ökar komplexiteten i bedömning av styrmedels legitimitet.

3. Analytiskt ramverk och forskning om klimatstyrmedels legitimitet

Legitimitet är ett mångfacetterat begrepp och en demokratisk norm med olika konnotationer beroende på olika teoretiska perspektiv på demokrati. I empirisk mening kan begreppet legitimitet kan definieras som

a property of an institution, norm, or authority, [whose] key aspect is the process of validation, that is, an agreement among the members of the society that the course of action or type of behavior is in line with their moral values and principles of justice (Schnedler & Vadovic 2011: 989).

Legitimitet är här en kritisk aspekt av policy- och styrmedelsanvändning som varierar med sammanhanget (Beetham 1991; Suchman 1995). Legitimitetsanspråk är socialt konstruerade och kan ifrågasättas av de som utvärderar politiska regimer, policy och styrmedel. Således ligger legitimitet lika mycket i värderingarna, intressen, förväntningarna och de kognitiva ramarna hos de som uppfattar eller accepterar regimen, en policy eller ett styrmedel, som den gör i själva regimen, politiken eller styrmedlet (jfr Black 2008). Legitimitet är en fråga om samhällsmedlemmars värden och principer i relation till de institutionella arrangemang som formar makt och policyer i samhället. Legitimitet baseras i den meningen på människors värden och deras uppfattningar om institutionen/policyn ifråga.

Således innefattar analyser av legitimitet normativa komponenter, vilka bäddas in i normativ demokratiteori. I liberal demokratisk teori, som är relevant vid analys av svensk politik, fokuserar legitimitet på social trovärdighet och acceptans, inklusive (i) i vilken utsträckning politiska regimer, policyer och politiska aktörer överensstämmer med etablerade regler, (ii) hur maktutövning motiveras med hänvisning till övertygelser hos både majoriteter och minoriteter (som båda kan representeras av policyentreprenörer), och om det finns bevis på stöd eller samtycke från minoriteten, (iii) öppenhet och en rättvis, opartisk möjlighet för medborgare och andra intressenter att delta i policyprocessen, och (iv) förmågan hos det politiska systemet och/eller styrmedlet att lösa kollektiva problem för medborgarna på ett rättvist sätt (Lipset 1959; Barker 1980, Beetham 1991). I deliberativ demokratisk teori anses utövandet av legitim demokratisk auktoritet ske när förtroendevaldas lekmannakompetenser balanseras med förvaltningsmyndigheters expertis och professionella kompetens, för att motivera och förklara hur rimliga avvägningar görs för att tjäna fria och jämlika medborgares gemensamma intressen (Gutmann & Thompson 1990; Cohen 1996; King 2003). Neyer (2010) kallar detta "rätten till rättfärdigande". En regim, en politik eller ett styrmedel som bedöms vara rättsligt giltig behöver därför inte uppfattas som legitim (Black 2008). Ett mer normativt perspektiv

på legitimitet betonar således att legitimiteten hos institutioner och maktutövning blir en analytisk fråga. Frågan är om en aktuell policy tagits fram i enlighet med de normer och principer som definierar legitimitet inom en viss demokratiteori.

Den idag vanligaste modellen för analys av normativ legitimitet för politik och styrmedel utgår från liberal demokratiteori med vissa inslag av deliberativ demokratiteori (jfr von Malmborg 2024a) och delar upp legitimitet i tre delar: (i) inflödeslegitimitet, (ii) genomflödeslegitimitet, och (iii) utflödeslegitimitet (Beetham 1991; Scharpf 1999; Schmidt 2006, 2013; Taylor 2019). Ett legitimt styrmedel kännetecknas av (Beetham 1991; Schmidt 2013):

1. *transparens* och *rättfärdigande* så att omgivningen kan förstå hur beslut fattas och vem som ansvarar för dem och i vilken utsträckning styrmedlet överensstämmer med *etablerade demokratiska regler* (inflödeslegitimitet),
2. en möjlighet för medborgare och berörda att med öppenhet och opartiskhet *medverka* i policyprocessen, samt att maktutövning motiveras med hänvisning till övertygelser från både den dominerande och den underordnade koalitionen, och det finns bevis för *stöd från den underordnade* (genomflödeslegitimitet), samt
3. systemets/styrmedlets förmåga att på ett *rättvist* sätt *lösa kollektiva problem* för medborgarna (utflödeslegitimitet).

Den första punkten, inflödeslegitimitet, handlar om möjligheten till insyn i hur och av vem politiska beslut fattas (transparens) och möjligheten att utkräva ansvar från beslutsfattare för deras beslut. Den andra punkten, genomflödeslegitimitet, handlar bl.a. om styrningsprocessen och relationen mellan de styrande och de styrda, och knyter an till en norm om att legitimitet skapas i partnerskap och nätverk (Schmidt 2013). Den är kanske den viktigaste punkten för ett styrmedels legitimitet, eftersom den påverkar såväl inflöde som utflöde (Schmidt 2013). Medverkan är ett uttryck för samverkande och lärande i policyprocesser (Argyris & Schön 1978; Sabatier 1987), som belysts som processer där legitimitet skapas genom inkluderingen av berörda aktörer i 'lokala' utvecklingsprocesser (Carlsson & Mukhtar-Landgren 2018). Den inkluderar processrättvisa i samverkande policyprocesser (Mollona & Faldetta 2022) och kan erhållas om specifika grupper inte ges en fördel i konkurrensen om att påverka beslutsfattandet, och därför av frånvaron av korruption, diskriminering och liknande kränkningar av principen om opartiskhet vid utövande av politisk makt (Rothstein 2009). Den sista punkten, utflödeslegitimitet, handlar om politikens och styrmedlets förmåga att med *fördelningsrättvisa* lösa kollektiva problem – att kostnader och vinster med förändringen fördelas rättvist.

Stöd för ett politiskt beslut kan ges i form av (i) aktivt offentligt stöd (t.ex. på grund av ideologiska eller problemrelaterade skäl), (ii) acceptans (svag och stark), eller (iii) samtycke (antingen aktivt eller passivt) (Lipsky 1980, Grimes 2005; Jagers & Hammar 2009).

3.1 LEGITIMITET OCH KLIMATPOLITISKA STYRMEDEL

I tidigare studier av klimatpolitiska styrmedels legitimitet har Jagers och Hammar (2009), Brännlund och Persson (2012) samt Matti m.fl. (2022) analyserat legitimiteten för Sveriges koldioxidbeskattning och beskattning av flygpassagerare. De fann att svenskar tenderar att ogilla termen 'skatt' och visar en preferens för styrmedel med positiv effekt på miljövänlig teknik och klimatmedvetenhet. Koldioxidskatters (im)popularitet bestäms delvis av hur den ramas in i debatten om hur samhället ska bekämpa klimatförändringarna. Om det är önskvärt att införa nya eller att höja befintliga miljöskatter bör de utformas på ett annat sätt än idag (Jagers & Hammar 2009). Ett förslag är att presentera skatterna i förhållande till alternativen, där medlen för att finansiera dem ges tillsammans med jämförelser av både deras sannolika effekter på utsläppen och deras privata och sociala kostnader. Matti m.fl. (2022) visar att även om klimatoro, personliga normer och politisk-ideologisk inriktning är betydelsefulla för att bestämma politiska attityder, påverkar både skattenivå och inkomstenvändning stödet och legitimiteten för koldioxidskatten. Matti m.fl. menar t.ex. att en öronmärkt återinvestering av skatteintäkterna från flygskatt till att finansiera en ökad användning av biobränslen för flyget, snarare än till ospecificerade statliga utgifter för välfärdstjänster eller återfördelning till allmänheten för att minska negativa fördelningsskatteeffekter, är det alternativ som tydligast driver positiva attityder till koldioxidskatter. Det är även det alternativ som uppfattas som det mest effektiva och rättvisa.

Paterson (2012) har analyserat varför koldioxidmarknader (utsläppshandel), som ett annat marknadsbaserat styrmedel, har antagits och till synes blivit förgivettagna trots den potential de ger vissa mäktiga aktörer, särskilt finansiärer, att skapa nya cykler av investeringar, vinster och tillväxt. Han fann att utsläppshandel möjliggör en politisk koalition mellan finansiärer med miljöförkämpar som har stor potential att legitimera avsevärda minskningar av koldioxidutsläppen (Paterson 2012). Utsläppshandelns legitimitet beror dock på hur sådana system utformas. I en analys av det brittiska systemet för utsläppshandel, det första nationella systemet i världen, fann von Malmborg och Strachan (2005) att den dåvarande Labourregeringens öppenhet mot industrin då styrmedlet utformades ledde till ett styrmedel med låg effektivitet och låg legitimitet. I en genomgång av forskningen om acceptans för koldioxidbeskattning och utsläppshandel fann Maestre-Andrés m.fl. (2019) att acceptans i hög grad påverkas av hur intäkter fördelas, särskilt kopplat till konsekvenser för fattiga personer. Även Bergquist m.fl. (2022) fann att fördelningsrättvisa är

den viktigaste faktorn för om styrmedel för prissättning av koldioxidutsläpp accepteras socialt.

Statens styrning är viktig för legitimering av klimatpolitiska åtgärder och har varit så under lång tid. Söderholm och Wihlborg (2015, 2016) har analyserat statens roll vid sociotekniska omställningar inom bland annat hållbart boende. Den viktigaste slutsatsen är att centralstaten, genom att ta en aktiv roll och samordna rollerna för olika intressenter, värderingar och kunskap, samt olika politikområden och instrument, kan uppnå en sammanhängande och effektiv hantering av sådana övergångsprocesser. Även om regering och riksdag kunde ha använt hårda, nästan auktoritära, styrmedel för att tvinga fram förverkligandet av den nya politiken, använde den främst mjuka policyverktyg och fokuserade på samordning, kunskapsutveckling och informationsinsatser.

Som nämnts är genomflödeslegitimitet och processrättvisa viktiga faktorer för att politik och styrmedel ska uppfattas som legitima. Svenska regeringar och den ekonomiska eliten har i klimatpolitiken väglett av idén om *ekologisk modernisering* (Spaargaren & Mol 1992; Hajer 1995; Jänicke 2020) sedan slutet av 1990-talet. Ekologisk modernisering är en politisk teori om samhällsförändring och praktisk diskurs om integrerad miljö- och näringspolitik. Ett avstamp var när blivande statsminister Göran Persson 1996 lanserade *Det gröna folkhemmet*² som ett socialdemokratiskt program för tillväxt med bland annat mer 'miljövänliga' bostäder (Lundqvist 2004; Lidskog & Elander 2012; Tobin 2015). Ekologisk modernisering presenteras som ett medel för kapitalismen att hantera miljöutmaningen – att reformistisk miljöpolitik och tillväxt går hand i hand. Genom reglering och ekonomiska styrmedel stimuleras marknaden till innovation av grön teknik och ökad konkurrenskraft för näringslivet, vilket även klimatdeklarationer för byggnader ansågs göra. Detta synsätt har lett till ett starkt fokus på näringslivets synpunkter vid utveckling av miljö- och klimatpolitiken, medan civilsamhället, med miljö- och ungdomsorganisationer, ofta lämnas utanför (von Malmberg & Strachan 2005; Baker 2007; von Malmberg 2024a). Vinnare i denna process är av naturliga skäl näringslivet (Bailey m.fl. 2011). Förlorare är alla de grupper som inte riktar in sig på marknaden och de tekniska aspekterna av miljöpolitiken: solidaritetsgrupper och andra grupper som jobbar med att förverkliga den hållbara utvecklingen (Baker 2007; Davidson 2012; Krüger 2022). Därtill försvåras ungas medverkan av att deras politiska deltagande blivit allt svårare att definiera och avgränsa då de utvecklar nya vägar för att försöka påverka politik, som reaktion på sociala, samhälleliga, teknologiska och politiska förändringar (Amnå & Helander 2022; Gustafsson 2022; Josefsson & Sandin 2022). Klimaträttviseorganisationer som *Fridays for Future* och *Extinction Rebellion*, med många unga medlemmar, kan sägas vara etablerade organisationer (Buzogány & Scherhauser 2022; Svensson &

2 Se <https://www.stockholmsfria.se/artikel/2240>, senast besökt 9 december 2025.

Wahlström 2023), men de är inte institutionaliserade och ansvarstagande i en liberal-demokratisk mening (jfr Thörn & Svenberg 2016).

3.2 LEGITIMITET OCH MINSKAD KLIMATPÅVERKAN FRÅN BYGGNADER

Att utforma legitima styrmedel för att förbättra energieffektiviteten och minska klimatpåverkan från byggnader kräver kunskap om vad som hindrar energieffektivisering i byggnadssektorn. Styrmedel kan fokusera på tekniska åtgärder av byggnaden, i energisystemet, val av byggmaterial men även beteendemässiga åtgärder hos brukare av byggnader och företag i bygg- och fastighetssektorn (von Malmborg m.fl. 2023b). Blomqvist m.fl. (2022) utforskade ekonomiska, beteendemässiga och organisatoriska hinder och analyserade (i) ägandeform och (ii) organisationens storlek, men lade också till en analys av (iii) graden av urbanisering, (iv) klimatzoner och (v) yrke. Tillsammans ger denna analys en förbättrad bild av hur olika faktorer påverkar energieffektivisering och möjliggör för mer skräddarsydd utformning av styrmedel och åtgärder. Resultaten visar att dolda kostnader och begränsad rationalitet var framträdande hinder på grund av problem med att inhämta och analysera information.

I den samtida nätverksbaserade styrningen har staten, som ingen annan aktör, potential att vägleda och samordna implementeringsprocesser för att förverkliga visioner om hållbara boenden. Svensk politik för energieffektiva och klimatsmarta byggnader har i flera decennier fokuserat på att tillhandahålla bättre information till olika aktörer som ska öka deras kunskap för att fatta välgrundade och evidensbaserade beslut. Ett tydligt sådant exempel är den svenska statens ekonomiska stöd till kommunal energi- och klimatrådgivning, som sedan 1980-talet finns tillgänglig i alla svenska kommuner (Björklund m.fl. 2023). Sedan mitten av 2010-talet stärks de kommunala rådgivarnas kunskapsbas av Nationellt informationscentrum för hållbart byggande³ respektive Nationellt renoveringscentrum för bebyggelse⁴, som båda etablerades på initiativ av regeringen.

Styrmedel för energieffektiva och koldioxidsnåla byggnader i Sverige bygger även på tekniska standarder och beräkningsverktyg som till stor del utvecklas i en expertdriven teknokratisk process som leds av Boverket, utan medverkan av politiker. Men Niskanen och Rohrer (2022) visar att de faktiskt är starkt genomsyrade av politik. De mäktigaste intressenterna visade sig dominera anpassningen av den svenska plan- och bygglagen (PBL) och definiera visioner och mål för energianvändning i byggnader. Samma företeelse återfinns i politiska diskurser i EU kring hur energieffektivisering ska mätas (Dunlop & Völker

3 Se <https://www.ivl.se/vart-erbjudande/forskning/hallbart-samhallsbyggande/informationscentrum-for-hallbart-byggande.html>, senast besökt 9 december 2025.

4 Se <https://www.renoveringscentrum.lth.se/>, senast besökt 9 december 2025.

2023), där en till synes ”teknisk” diskussion väver samman vetenskapliga och metodologiska aspekter med politiska, samhälleliga och miljömässiga frågor.

Den pågående samhällsomställningen till grön energi för att nå mål om klimatneutralitet väcker krav på klimaträttvisa. Energi- och klimatomställningen måste ge alla parter rättvisa, oavsett vem du är, var du arbetar eller var du bor, samtidigt som utsläppen minskar tillräckligt snabbt (McCauley & Heffron 2018; Newell m.fl. 2021). En fråga som kommit att diskuteras alltmer de senaste åren, framförallt inom EU, är energifattigdom, med vilket menas att hushåll lägger en allt större del av sin disponibla inkomst på att betala energiräkningar (Bouzarovski 2013; von Malmborg m.fl. 2023a). Studier av svensk politik för energieffektivisering av byggnader visar att energifattigdom och sociala orättvisor ökar i Sverige, vilket minskar politikens fördelningsrättvisa och utflödeslegitimitet (von Platten m.fl. 2020, 2022). Singleton m.fl. (2022) analyserade hur Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Trafikverket, alla viktiga för den svenska klimatpolitikens utformning, inkluderar sociala skillnader och klimaträttvisa i sitt arbete. De fann att alla myndigheter känner till frågan, men att den behandlas på ett övergripande plan utan att påverka policyunderlag. Klimaträttvisa, som grund för utflödeslegitimitet, är således inte en framträdande princip i svensk klimatpolitik.

Rid m.fl. (2017) analyserade legitimiteten hos ett system för hållbarhetscertifiering för byggnader i Tyskland. De fann att värderingarna och synen på hållbarhet skiljde sig åt mellan olika aktörer och att styrmedlets legitimitet därför kunde ifrågasättas. Kopplat till detta betonar såväl Habert m.fl. (2020) som Rähä m.fl. (2024) olika intressegruppers roll i utvecklingen och acceptansen av lagstiftning för att minska byggnaders klimatpåverkan. De konstaterar att stöd från arkitekter, ingenjörer, fastighetsbolag, finansärer och fastighetsägare behövs för att etablera god praxis.

3.3 FORSKNINGSFRÅGESTÄLLNINGAR

Med utgångspunkt i teori och forskning om (klimatpolitiska) styrmedels legitimitet analyserar vi i denna artikel legitimiteten hos det nya styrmedlet klimatdeklarationer för byggnader med fokus på följande forskningsfrågor:

1. Hur formades legitimitet utifrån olika aktörers inspel i lagstiftningsprocessen för lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader?
2. Vilka legitimitetsbrister kan identifieras för lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader, kopplat till själva lagstiftningsprocessen och till lagens utformning, och vad hade centrala aktörer kontrafaktiskt kunnat göra för att undvika dessa?
3. Vad kan vi lära oss av fallstudien i relation till den mer övergripande förväntningen om klimaträttvisa och legitima styrmedel?

Som nämnts ovan kan styrmedels legitimt analyseras utifrån inflöde, genomflöde och utflöde. Vi använder denna modell för vår analys av legitimitet, dvs. att politiska regimer och de styrmedel de beslutar om och implementerar kännetecknas av (i) transparens så att omgivningen kan förstå hur beslut fattas och vem som ansvarar för dem och att beslutet överensstämmer med etablerade regler, i vårt fall en möjlighet till insyn i hanteringen av remissvar, författande av lagrådsremiss och proposition samt insyn i riksdagens hantering av frågan; (ii) öppenhet och en möjlighet för berörda medborgare att medverka i processen, i vårt fall möjlighet att delta i riksdagsval samt delta i remissprocessen kring ny lagstiftning, att maktutövning motiveras med hänvisning till övertygelser från både den dominerande och den underordnade koalitionen, i vårt fall att framförda synpunkter beaktas; samt (iii) systemets/styrmedlets förmåga att på ett rättvist sätt lösa kollektiva problem för medborgarna, i vårt fall minskad klimatpåverkan från byggnader på ett rättvist sätt.

Vi analyserar därför beslutsprocessen om lagen som formar styrmedlet, vilka som deltog och inte deltog i policyprocessen samt fördelningen av olika synpunkter på Regeringskansliets och regeringens förslag till lagstiftning. Vi fokuserar även på synpunkter på remiss- och beslutsprocessen.

4. Att minska byggnaders klimatpåverkan – en bakgrund till fallstudien

Detta avsnitt ger en bakgrund och närmare beskrivning av kontexten för fallstudien. Efter att ha beskrivit sektorns betydelse för svensk klimatpåverkan redogör vi för vilka styrmedel som finns för att minska byggnaders energianvändning och klimatpåverkan. Därefter beskriver vi själva lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader.

4.1 ENERGIANVÄNDNING OCH VÄXTHUSUTSLÄPP FRÅN BYGGNADER I SVERIGE

Den svenska bostads- och servicesektorn består av cirka 8 miljoner byggnader (Infrastrukturdepartementet 2020), eller 700 miljoner m² uppvärmd yta. Merparten av denna bebyggda yta är bostadshus (524 miljoner m²) i form av en- eller tvåbostadshus (313 miljoner m²) och flerfamiljshus (211 miljoner m²) (Energimyndigheten 2022). Den genomsnittliga årliga ökningen av byggnadsbeståndet mellan 2000 och 2021 var något under 1 %, men med stora variationer mellan enskilda år på grund av till exempel finanskrisen 2009 och Covid-pandemin (Energimyndigheten 2022).

När det gäller ägande är de flesta småhusen privatägda medan flerfamiljshusen huvudsakligen är offentligt eller kooperativt ägda av de boende. Byggnadstypen är också starkt kopplad till typ av konstruktion, t.ex. betong- eller träkonstruktion, där Sverige har en lång tradition av att bygga särskilt

enfamiljs- och låghus med bärande träkonstruktioner. För flerfamiljshus är stomme av betong den vanligaste byggmetoden. Byggandet av flerfamiljshus i trä ökar långsamt, bl.a. som ett sätt att minska byggnaders klimatpåverkan.

Energianvändning inom bostads- och servicesektorn har varit relativt stabil de senaste 20 åren, samtidigt som den uppvärmda ytan har ökat (Energimyndigheten 2022). Styrmedlen riktade mot energieffektivisering har såldes visat sig effektiva, då nybyggnationen av byggnader inte har ökat den totala energianvändningen. Därtill har styrmedel riktade mot omställning av energisystemet ökat användningen av biomassa i fjärrvärmesystemen, där anslutningsgraden är hög, framför allt för flerfamiljshus och byggnader i våra tätorter. För flerfamiljshus är anslutningsgraden till fjärrvärme över 90 % och en stor del av de sista 10 % är elvärme med värmepumpar. Lokala pannor, och därmed direkta utsläpp, är ovanliga i det svenska energisystemet (Energimyndigheten 2022). För enfamiljshus ser det annorlunda ut, där värmepumpar är den vanligaste typen av värmesystem följt av biobränsle och fjärrvärme. Detta gör att de direkta växthusgasutsläppen från privat uppvärmning av byggnader bara står för 1 % av de totala inhemska utsläppen. De totala växthusgasutsläppen (inhemska och importerade) från byggsektorn ur ett livscykelperspektiv står dock för en dryg femtedel av de totala växthusgasutsläppen. Av dessa 20 % står byggverksamheten för knappt 50 % och fastighetsförvaltning och värme för övriga 50 %. Av utsläppen från byggverksamhet kommer drygt 80 % från utvinning och produktion av byggmaterial och drygt 10 % från transporter och arbetsmaskiner (Fossilfritt Sverige 2018). Detta gör konstruktionsfasen särskilt viktig ur ett klimatperspektiv, särskilt när man beaktar den pågående dekarboniseringen av våra tillförselssystem.

Betydelsen av utsläpp från byggnaders konstruktionsfas bekräftas av internationell forskning (Moncaster & Song 2012; Pomponi m.fl. 2018). Röck m.fl. (2020) fann en ökning av både relativa och absoluta bidrag av så kallade 'inbyggda' (Eng. 'embodied') växthusgasutsläpp, det vill säga utsläpp som härrör från tillverkning, bearbetning och transport av byggmaterial samt själva byggandet. Fördelarna med ett livscykelperspektiv på byggnaders energianvändning och klimatpåverkan har lyfts fram inom bygg- och miljöforskningen i decennier (Forsberg & von Malmborg 2004; Fenner m.fl. 2018). För att minska de inbyggda utsläppen från byggnader krävs byggmaterial med lägre utsläpp, t.ex. trä (Hildebrandt m.fl. 2017), bättre design, en ökad återvinning av byggmaterial med högre utsläpp (t.ex. stål och betong), samt hårdare politiska krav (Pomponi & Moncaster 2016). Det är i detta sammanhang som lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader förväntas bidra med ökad kunskap.

4.2 STYRMEDEL FÖR ATT MINSKA BYGGNADERS ENERGIANVÄNDNING OCH KLIMATPÅVERKAN

Utöver lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader finns det inga direkta styrmedel för att minska byggnaders klimatpåverkan, men fler för att förbättra byggnaders energiprestanda. EU:s politik för energieffektivisering av byggnader omfattar en uppsjö av direktiv, förordningar och andra policyer och åtgärder som är avgörande för att minska energianvändningen och klimatpåverkan från byggnader i Sverige (Rubino 2017; Economidou m.fl. 2020; Bertoldi m.fl. 2021; von Malmborg m.fl. 2023a). Inget enskilt styrmedel har visat sig tillräckligt för att stimulera energieffektiva byggnader med låga utsläpp av växthusgaser. Olika nationella förutsättningar, exempelvis i form av klimat och byggnadsbestånd, leder till att en mix av styrmedel krävs (Kern m.fl. 2017) och EU:s medlemsstater motsätter sig harmoniserade styrmedel och klimatkrav för byggnader (Björklund m.fl. 2024).

Idag manifesteras EU:s politik för energieffektiva och koldioxidsnåla byggnader främst genom direktivet om energieffektivitet (EED) (Direktiv 2012/27/EU) och EPBD (Direktiv 2010/31/EU) (von Malmborg m.fl. 2023a). EPBD ändrades 2018 (Direktiv (EU) 2018/844) och innehåller bindande bestämmelser om minimikrav på energiprestanda för nya och befintliga byggnader, energicertifikat (märkning), nationella renoveringsplaner, samt krav på renovering av byggnader som ägs och brukas av staten. Dessa krav har i Sverige införts genom bl.a. PBL (2010:900), Boverkets byggregler (BFS 2011:6) och lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader. EED ändrades 2018 (Direktiv (EU) 2018/2002) och innehåller bestämmelser om nationella energisparkrav, vilka till drygt 40 % uppfylls genom åtgärder i byggsektorn (Ricardo Energy & Environment 2016), obligatoriska energikartläggningar, ökad anslutning till fjärrvärme, samt individuell mätning och debitering av värme och kyla i flerfamiljshus och byggnader med flera användningsområden (von Malmborg 2021). Dessa krav har i Sverige införts genom bl.a. lagen (2014:268) om vissa kostnads-nyttoanalyser på energiområdet och lagen (2022:333) om energimätning i byggnader.

Som en del av *EU:s gröna giv* (Euroeiska kommissionen 2019) och lagstiftningspaketet *Redo för 55* föreslog kommissionen 2021 att både EED och EPBD skulle omarbetas. Därtill föreslogs att byggnader ska ingå i ett nytt, separat utsläppshandelssystem för växthusgaser (EU ETS₂). Rådet och parlamentet antog EU ETS₂ i maj 2023 och det kommer sättas i drift 2027 (Direktiv (EU) 2023/959). Rådet och parlamentet antog det omarbetade EED (Direktiv (EU) 2023/1791) i juli 2023, med skärpta krav på nationell energibesparing, nya regler för energikartläggningar och energiledningssystem i företag, inkl. byggföretag och fastighetsägare (von Malmborg & Strachan 2023). Rådet och parlamentet antog det omarbetade EPBD (Direktiv (EU) 2024/1275) i april 2024. Det omarbetade direktivet innehåller bl.a. krav på att omvandla det nationella

byggnadsbeståndet till nollutsläppsbyggnader senast 2050 med fortsatt nationella krav på energiprestanda och utvecklingsbanor för en progressiv renovering av bostadsbyggnadsbeståndet (Björklund m.fl. 2024).

I en nyligen genomförd analys av befintliga styrmedel för att minska inbyggd energianvändning och växthusgasutsläpp från byggnader fann Skillington m.fl. (2022) att hittills gjorda ansträngningar har fokuserat på att minska energibehovet under byggnadsdrift, vilket resulterat i betydande utsläppsminskningar inom detta område. De fann även att frivilliga instrument dominerar styrmedelslandskapet, medan reglerande åtgärder i stort sett saknas på nationell nivå och är begränsade till inkonsekvent tillämpning på lägre beslutsnivåer, t.ex. svenska kommuner som ställt hårdare energikrav än vad som stipuleras av PBL och boverkets byggregler (Emelianoff 2013; Smedby 2016). Ett undantag är Finland, som har infört lagstiftning om normativa koldioxidgränser ur ett livscykelperspektiv för olika byggnadstyper från 2025 (Kuittinen & Häkkinen 2020). Detta har främjat grön offentlig upphandling som syftar till att minska byggnaders klimatpåverkan. Den nya lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader i Sverige är ett annat exempel. När det gäller frivilliga styrmedel är certifiering och klassificering enligt något miljö- eller hållbarhetsmärknings-system, t.ex. BREEAM, LEED eller *Sweden Green Building Councils* 'Miljöbyggnad' och 'Noll-CO₂', vanligast. Van der Heijden (2017) fann dock att de framförallt används för nya affärsfastigheter i centrala stadslagen och i mindre utsträckning för bostadshus och existerande byggnader, vilket gör att de bara påverkar en mindre del av bebyggelsens klimatpåverkan.

4.3 LAGSTIFTNINGEN OM KLIMATDEKLARATION FÖR BYGGNADER

Riksdagen antog den 22 juni 2021 en ny lag (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader efter en rad förslag från Boverket (2018), Regeringskansliet (2020, Ds 2020:4) och den dåvarande regeringen (2021, prop. 2020/21:144) bestående av Socialdemokraterna (S) och Miljöpartiet (MP). Utöver lagen utgörs den nya lagstiftningen av förordningen (2021:789) och Boverkets föreskrifter (BFS 2021:7) om klimatdeklaration för byggnader. Lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 2022, som en viktig del i den svenska klimatpolitiken. Lagstiftningen är en utveckling av och ett komplement till de obligatoriska energideklarationer som ska göras för byggnader i enlighet med lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader och EPBD. Syftet med den nya lagen är att minska klimatpåverkan när byggnader uppförs. Klimatdeklarationerna förväntas ge arkitekter, konstruktörer och byggherrar bättre information om byggnaders klimatpåverkan under byggskedet där utsläpp från uttag av råvaror, tillverkning av byggprodukter, arbete på byggarbetsplatsen och transporter tydliggörs. Med denna information som grund förväntas de utforma och bygga byggnader med lägre klimatpåverkan. Den nya lagstiftningen om klimatdeklarationer innebär att:

- Byggherrar⁵ i en klimatdeklaration ska beräkna och redovisa den klimatpåverkan som uppstår vid uppförande av en ny byggnad.
- Deklarationen omfattar de växthusgasutsläpp som sker under byggskedet (utvinning av råvaror, tillverkning av byggprodukter, arbete på byggarbetsplatsen och transporter).
- Att upprätta och lämna en klimatdeklaration är en förutsättning för att byggherren ska få ett slutbesked enligt PBL från kommunens byggnadsnämnd.
- Vissa byggnader och exploatörer är undantagna från kravet på klimatdeklaration, t.ex. privata hushåll som uppför en byggnad för sitt eget boende.
- Klimatdeklarationen ska lämnas till Boverket som ska föra register över inlämnade klimatdeklarationer.
- Boverket är också tillsynsmyndighet och kan meddela föreskrifter om klimatdeklarationen.
- Den nya lagstiftningen gäller byggare som ansöker om bygglov från 1 januari 2022.

Sadri m.fl. (2022) har analyserat hur lagen om klimatdeklaration för byggnader påverkar den svenska byggbranschens organisering, hantering av värdekedjor och val av byggmaterial. De fann att de önskade effekterna (utflödet) av lagen i form av minskad klimatpåverkan kommer att visa sig först i framtiden, men att det krävs bindande krav på utsläppsminskning för att byggnaders klimatpåverkan ska minska. Aktörerna ansåg dock att det inte är uppenbart i lagstiftningen om klimatdeklaration kommer att fungera så, varken som incitament eller avskräckande medel. De visar att effektiviteten av klimatdeklarationslagen bara kommer att visa sig med tiden och behöver kontinuerligt ses över för att nå resultat (Sadri m.fl. 2022). I en studie av politiken kring framtagandet av klimatdeklarationerna fann von Malmborg m.fl. (2024) att bl.a. träbyggnadsbranschen varit pådrivande för ett tvingande system med fokus på inbyggda utsläpp av växthusgaser. Detta eftersom träbyggnad är ett bra sätt att minska inbyggda utsläpp från byggnader.

5 En byggherre är en aktör som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten. Det kan vara ett privat fastighetsbolag, en kommunal fastighetsägare, en statlig fastighetsägare, en privatperson eller ett byggföretag.

5. Metod

Denna uppsats syftar till att utforska hur legitimitet hos styrmedel skapas och motverkas i lagstiftningsprocessen i svensk politik, med särskilt fokus på svensk klimatpolitik. Analysen bygger på en fallstudie av lagstiftningen om klimatdeklarationer för byggnader. I detta avsnitt beskriver vi vår metod och vårt material.

Vi analyserar legitimitet för inflöde, genomflöde och utflöde (Scharpf 1999; Schmidt 2006, 2013) utifrån förslag och remissynpunkter samt slutlig utformning av styrmedlet, samt processen för framtagande och beslut om den nya lagen. Vår empiriska data för att besvara de tre forskningsfrågorna (se avsnitt 3.3) har samlats in genom kvalitativ och kvantitativ textanalys av officiella policydokument relaterade till utformningen och antagandet av lagstiftningen om obligatoriska klimatdeklarationer för byggnader, bestående av (jfr von Malmborg m.fl. 2024):

1. Boverkets (2018) initiala förslag,
2. Regeringskansliets (Ds 2020:4) förslag som skickades på remiss,
3. svar från intressenter på remissbehandling av det senare förslaget (Finansdepartementet 2020)6,
4. regeringens proposition (prop. 2020/21:144) om klimatdeklaration för byggnader, och
5. civilutskottets betänkande (bet. 2020/21:CU23), riksdagsdebatt (Riksdagens protokoll 2020/21:145) och omröstningsresultat (Riksdagens protokoll 2020/21:146) från Sveriges riksdag.

Det skriftliga materialet kompletterades med data från en intervju med ansvarig handläggare vid Regeringskansliet i januari 2023 för att få en inblick i processen för policyförändring i sin helhet. Frågor ställdes kring lagstiftningens tajming, deltagande i remissen och intresseorganisationers opinionsbildning utöver remissvar. Dokument från riksdagsbehandlingen av lagstiftningen ger en inblick i partipolitiska skiljelinjer kring styrmedlet.

Samma material har tidigare analyserats med fokus på intressenternas argumentationslinjer och hur olika koalitioner skapades (von Malmborg m.fl. 2024). Där framkom att intressenterna blandade argument som handlade om byggnationen med argument kring byggnadens kommande användning. Det skapades olika intressekoalitioner genom att förslaget ramades in längs tre olika konfliktlinjer om utformning av lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader: (i) om kraven ska vara: frivilliga eller tvingande, (ii) om

6 Alla svar finns tillgängliga på regeringens hemsida <https://www.regeringen.se/remisser/2020/05/remiss-av-ds-20204-klimatdeklaration-for-byggnader/>, senast besökt 11 december 2024.

Tabell 1. Intressenter i policysystemet och deras roll i arbetet för minskad klimatpåverkan från byggnader

Sektor	Intressenter	Roller
Offentlig sektor	14 kommuner	Ägare av byggnader, första beslutsinstans för markanvisning, bygglov, startbesked och slutbesked
	Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	Arbetsgivar- och intresseorganisation för kommuner och regioner
	Allmännyttan Sverige	Interessegrupp för kommunala bostadsbolag
	Länsstyrelser	Tillsyn av fysisk planering, överprövning av bygglov
	Boverket	Nationell expertmyndighet, tillsynsmyndighet för klimatdeklaration för byggnader
	Energimyndigheten, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Naturvårdsverket, Statens centrum för arkitektur och design	Nationella expertmyndigheter
	Kungl. Tekniska Högskolan (KTH), Linnéuniversitetet	Universitet
	Fortifikationsverket, Akademiska Hus	Ägare av byggnader för Försvarsmakten respektive universitet
Privat sektor	Bostadsrätterna, Fastighetsägarna	Interessegrupper för ägare av privata flerbostadshus
	HSB, Riksbyggen, Wallenstam	Ägare av flerbostadshus
	PEAB, Skanska,	Byggföretag
	Byggindustrierna, Byggherrarna, Installatörsföretagen, Stålbyggnadsinstitutet, Teknikföretagen, Innovationsföretagen, Plåt & Ventföretagen	Interessegrupper för byggföretag och byggherrar
	Sveriges Arkitekter, Sweco, Tyréns, White Arkitekter, WSP	Arkitekter, teknikkonsulter
	Saint Gobain	Byggmaterialföretag
	Jernkontoret, Swedisol, Svensk betong, Sveriges Träbyggnadskansli, Trä- och möbelföretagen	Interessegrupper för byggmaterialföretag

Tabell 2. Frågor som ställdes till materialet

Typ av legitimitet	Hur ser respektive policyaktör (intressent) på:
Inflödeslegitimitet	– Transparens i framtagande av förslag till och beslut om lagen om klimatdeklaration för byggnader? – Rättfärdigandet av (argumenten för) styrmedelsförslaget?
Genomflödeslegitimitet (processrättvisa)	– Möjligheten att delta i policyprocessen på opartiska grunder? – Vilka var remissinstanser? Vilka var inte remissinstanser? – Regeringskansliets hantering av tidigare remissvar?
Utflödeslegitimitet (fördelningsrättvisa)	– Styrmedlets specifika utformning gällande: · legalitet (frivilligt eller tvingande), · roll i byggprocessen (tidig eller sen), samt · systemgränser (vilka utsläpp som omfattas)?

klimatdeklarationen ska lämnas in under planeringsfasen eller byggnadsfasen, samt (iii) om klimatdeklarationen ska fokusera på utsläpp under byggfasen eller hela byggnadens livscykel. Analysen i denna artikel tar vid efter den tidigare och sätter fokus på hur legitimiteten för styrmedlet klimatdeklaration för byggnader har formats genom policyprocessen.

Enligt den svenska Regeringsformen (1974:152) ska ett offentligt samråd om ett lagförslag genomföras innan regeringen slutför en proposition som skickas till riksdagen. När det gäller uppgifter från det offentliga samrådet samlades 111 svar in från inbjudna intressenter. Dessutom svarade 11 intressenter spontant på samrådet. 62 aktörer som bjöds in att svara på remissen svarade inte, eller svarade att de inte hade några synpunkter. Ytterligare data har hämtats från en intervju med den ansvarige handläggaren på Regeringskansliet som ansvarar för klimatdeklarationerna. Tabell 1 sammanfattar ett urval av intressenter i policysystemet och deras roller i arbetet för minskad klimatpåverkan från byggnader.

I det insamlade materialet analyserade vi olika policyaktörers resonemang och argumentation som kan kopplas till tolkningar av inflödes-, genomflödes- och utflödeslegitimitet. De frågor vi ställde till materialet kopplat till de olika typerna av legitimitet sammanfattas i tabell 2.

Regeringens proposition innehöll regeringens svar på synpunkter från intresseorganisationer, där vi kunde se hur regeringen diskursivt behandlade framförd kritik. Genom att utgå från detta material har vi fått göra vissa avgränsningar av analysen då vi bara kunde identifiera argument som framförts av intressenter som svarat på remissen.

6. Resultat

I detta avsnitt presenteras policyprocessen kring framtagandet av styrmedlet för att kunna analysera dess in- och genomflödeslegitimitet samt remissinstansernas synpunkter om process och utformning, vilka bedöms påverka styrmedlets utflödeslegitimitet.

6.1 REGERINGSKANSLIETS FÖRSLAG

Baserat på en rapport från Boverket (2018) presenterade Regeringskansliet (2020, Ds 2020:4) genom Finansdepartementet i februari 2020 en promemoria med förslag till ny lag om obligatoriska klimatdeklarationer för byggnader. Klimatdeklarationen ska innehålla uppgifter om byggnadens klimatpåverkan från råvaruförsörjning, transporter och tillverkning av byggmaterial, transporter i byggskedet samt bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsfasen. Syftet med den nya lagen är enligt Regeringskansliets promemoria att minska klimatpåverkan vid uppförande av byggnader genom att tydliggöra denna påverkan och fördela den på ovan nämnda aktiviteter, vilket gör det möjligt att konkret arbeta med frågan. På grund av klimatdeklarationernas obligatoriska karaktär kommer, enligt Regeringskansliet (Ds 2020:4), branschens drivkrafter att minska byggnaders klimatpåverkan att uppmuntras och stödjas. Regeringskansliets förslag liknar i hög grad ett förslag i byggsektorns frivilliga ”Färdplan för ett fossilfritt Sverige”, som tagits fram av branschen tillsammans med regeringens särskilda samordnare för *Fossilfritt Sverige* (2018).

Förslagen kring styrmedlets utformning i promemorian överensstämmer med Boverkets (2018) förslag. Kravet på klimatdeklaration gäller vid nybyggnation. Tillfälliga byggnader som är avsedda att användas i högst två år, byggnader som inte kräver bygglov enligt PBL, industrianläggningar och verkstäder, ekonomibyggnader för jord-, skogsbruk eller annan liknande industri och byggnader som inte har en större bruttoarea än 50,0 kvadratmeter föreslås undantas från kravet på klimatdeklaration. Vidare görs undantag för privatpersoner som uppför en byggnad på annat sätt än som näringsverksamhet. Byggherren ska visa att en klimatdeklaration lämnats till Boverket, eller att något av undantagen är tillämpligt, innan slutbesked kan ges av byggnadsnämnden.

Regeringskansliet bedömde i sin promemoria (Ds 2020:4) att förslaget innebär en stor omställning för majoriteten av aktörerna i branschen, dock inte för arkitekter. Beroende på i vilken utsträckning byggherren reviderar sitt beteende till följd av kravet kommer övriga aktörer nedströms i byggkedjan att påverkas, då byggherrens beteende får effekter för andra aktörer på marknaden. Regeringskansliet bedömde vidare att påverkan på fastighetsägare och enskilda är marginell. Risken att den byggkostnadsökning som kravet innebär kan leda till att priserna på fastigheter och bostäder ökar bedömdes vara liten. Förslaget bör kunna ge konsumenter förutsättningar att fatta mer väl avvägda investeringsbeslut.

6.2 REMISSINSTANSENAS SYNPUNKTER

När promemorian publicerats skickades den på remiss. Totalt svarade 122 organisationer på remissen. Detta avsnitt sammanfattar dessa svar i relation till hur de kontextualiserar både de problem som behöver lösas och potentiella politiska lösningar på problemen ur sina egna perspektiv. Utöver begränsat deltagande från arkitekter i remissen saknas perspektiv från boende (t.ex. *Hyresgästföreningen* och *Villaägarnas riksförbund*) och hyresgäster av offentliga och kommersiella byggnader (klimatdeklarationer kan ses som en miljömärkning som ger information till boende och hyresgäster vid val av fastigheter), finansiärer (särskilt låneinstitut och investerare), flera universitet och högskolor med utbildning och forskning om energieffektivt och klimatsnålt byggande, miljö- och klimatorganisationer samt representanter för barn och unga. Dessa intressegrupper bedömdes av Regeringskansliet inte påverkas av lagstiftningen och valdes bort. Vi har inte undersökt vidare varför dessa organisationer inte svarat frivilligt, men en misstanke är att de inte kände till remissen.

Som nämnts har få arkitektkontor svarat på remissen trots att de i hög grad påverkas av förslaget, vilket påpekades av *Statens centrum för arkitektur och design*, *Sveriges Arkitekter* och *White arkitekter* i deras svar på remissen. De lyfte att lagförslaget har stor påverkan på arkitekternas roll eftersom de berörs av styrmedlet. Arkitekter arbetar i ett tidigt skede av byggprocessen och beslutar eller ger råd om många designfaktorer som påverkar en byggnads klimatpåverkan.

Majoriteten av de intressegrupper som svarade på remissen välkomnade eller var generellt sett positiva till förslaget. *Svenska träbyggnadssekreteriatet* och *Trä- och Möbelföretagen* har varit starkt engagerade intressenter i denna fråga i över ett decennium och de höll med om Regeringskansliets ståndpunkter att främja ett ökat antal träbyggnader, eftersom de skulle minska inbyggda växthusgasutsläpp under byggfasen. Majoriteten av remissinstanserna godkände eller hade inga invändningar mot att klimatdeklarationen omfattar klimatpåverkan från råvaruförsörjning, transporter och tillverkning av byggmaterial, transporter i byggskedet samt bygg- och installationsprocessen i byggproduktionsfasen. Flera instanser var dock kritiska eller övervägande negativa till förslaget om styrmedlets utformning, vilket summeras nedan (Tabell 3).

Som framgår var 14 % av remissinstanserna kritiska mot ett begränsat fokus på inbyggda utsläpp och inte utsläpp under hela livscykeln. Regeringen gav redan sommaren 2019 Boverket i uppdrag att utveckla hur växthusgasutsläpp under byggnaders hela livscykel kan inkluderas i klimatdeklarationerna. Boverket (2020) föreslog mot denna bakgrund i juni 2020 att kvantitativa gränsvärden för livscykelutsläpp ska ingå från 2027. I februari 2022 gav regeringen (2022, Regeringsbeslut V 4, 2022-02-04) Boverket ett nytt uppdrag att föreslå hur livscykelkriterier skulle kunna införas vid ett tidigare tillfälle och hur klimatdeklarationerna kan utvecklas. Boverket (2023) rapporterade sina

Tabell 3. Kritik mot Regeringskansliets förslag till lag om klimatdeklaration för byggnader*

Synpunkter	Aktörer
<i>Bindande eller frivilligt system?</i> Syftet med klimatdeklarationer är att öka medvetenheten och kunskapen, i jämförelse med andra deklarationer vars syfte är att visa efterlevnad eller informera konsumenter och investerare. Därför är skälen för det föreslagna styrmedlet inte tillräckligt för att motivera bindande lagkrav.	<i>Sammanlagt tre kritiska remissinstanser (2 %)</i> Bostadsrätterna, Fastighetsägarna Sverige, Sverigedemokraterna
<i>Vilka utsläpp ska omfattas?</i> På sikt borde det krävas att fler etapper av en byggnads livscykel räknas in som en del av deklarationen. – En klimatdeklaration som enbart fokuserar på klimatpåverkan under byggskedet kommer leda till suboptimeringar och därmed negativa effekter på klimatet, innebära att vissa byggmaterial missgynnas och snedvrider konkurrensen samt att andra funktioner och tekniska krav, t.ex. brandskydd, fuktskydd och bullerskydd, kommer att nedgraderas. – Förslaget premierar inte produkter med låga underhållsbehov och långa livslängder, vilket är problematiskt ur ett miljö- och klimatperspektiv. Val i konstruktions- och byggskedet bestämmer klimatpåverkan i driftskede och vid rivning och återvinning. Exempelvis kan material- och konstruktionsval som ger lägre klimatpåverkan i driftskedet, såsom mer isolering av väggar och tak eller bättre fönster, framstå som ett dåligt klimatval med den föreslagna avgränsningen. – Klimatpåverkan under en byggnads hela livscykel måste inkluderas. – Kostnader och komplexitet i att ta fram klimatberäkningar för hela livscykeln för en byggnad, och för byggnadens alla byggdelar, är inte så stora att de ska utgöra ett hinder för att redan nu inkludera dessa i klimatdeklarationerna. Det finns många datorbase-rade verktyg på den svenska marknaden.	<i>Sammanlagt 16 kritiska remissinstanser (14 %)</i> Allmännyttan Sverige, Byggherrarna, HSB Riksförbund, Konkurrensverket, Naturvårdsverket och Saint-Gobain Sverige Fastighetsägarna Sverige, Riksbyggen, RISE Research Institutes of Sweden, Svensk Betong, Sveriges Arkitekter, Sveriges Byggindustrier, Sweco, Swedisol, Sweden Green Building Council och WSP.
<i>När ska klimatdeklarationen lämnas till tillsynsmyndigheten?</i> – Inlämning av klimatdeklarationen inför kommuners beslut om slutbesked enligt PBL bedöms vara för sent i byggprocessen för att kunna leda till faktiska klimatförbättringar. – Många viktiga val som är avgörande för en byggnads klimatpåverkan görs i samband med fysisk planering, design och tidigt i projekteringsprocessen. – För att deklarationerna ska ge klimatnytta behöver klimatberäkningar utföras redan i bygglovs- eller anbudsskedet för att kunna välja det mest klimatsmarta alternativet.	<i>Sammanlagt nio kritiska remissinstanser (8 %)</i> Byggherrarna, Fastighetsägarna Sverige, HSB Riksförbund, tre kommuner, Kungl. Tekniska Högskolan, Sveriges Arkitekter, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

* Baserad på von Malmborg m.fl 2024

förslag i maj 2023, som remitterades av regeringen först våren 2024.⁷ Ett antal remissinstanser var även kritiska till processen för framtagande av styrmedlet, bl.a. att kritiska synpunkter som framfördes då Boverkets förslag remitterades inte beaktades i Regeringskansliets promemoria och att Boverkets förslag om inkludering av livscykelutsläpp inte inkluderades trots att det fanns tillgängligt.

6.3 REGERINGENS PROPOSITION OCH RIKSDAGENS BEHANDLING

Remissvaren hade begränsad inverkan på regeringens (2021) förslag till styrmedelsutformning i propositionen (prop. 2020/21:144). Endast ett fåtal ändringar gjordes, t.ex. storleken på de byggnader som omfattas. Men de huvudsakliga designparametrarna, t.ex. ett obligatoriskt system, fokus på inbyggda växt-husgasutsläpp från bygghuset, inte hela livscykelutsläpp, samt tidpunkten för inlämning av deklARATIONEN, förblev oförändrade trots att det var kring dessa flest synpunkter lämnades i remissvaren. Remissvaren behandlades och kritiken bemöttes i lagrådsremissen och därefter i propositionen riksdagen. Lagrådet hade uteslutande lagtekniska synpunkter som togs omhand av regeringen innan propositionen lämnades till riksdagen.

Lagförslaget (prop. 2020/21:144) överlämnades av ansvarigt statsråd Märta Stenevi till riksdagen i mars 2021. Under Civilutskottets hantering framkom två reservationer, från Moderaterna (M) om en justering angående enfamiljshus, samt från Sverigedemokraterna (SD) om ett helt avslag på propositionen. Efter debatten i kammaren antogs lagen i juni 2021, då 46 ledamöter biföll civilutskottets betänkande, 10 SD-ledamöter biföll SD:s reservation, och 293 ledamöter var frånvarande (Sveriges riksdag 2021c). Vad gällde frågan om undantag från klimatdeklARATIONER för enfamiljshus röstade 11 M-ledamöter för sin reservation i utskottet, men inte i kammaren. Sammantaget gav alla partier i riksdagen utom SD sitt stöd eller samtycke till regeringens förslag. Riksdagsmajoriteten delade således regeringens bedömning att klimatpåverkan vid uppförande av byggnader behöver göras tydlig och minskas, och att det därför är nödvändigt med ytterligare ett styrmedel för att minska byggnaders klimatpåverkan. Riksdagen konstaterade, liksom regeringen, att Sveriges klimatmål kräver en snabbare omställning i samhället mot låga utsläpp. Riksdagens civilutskott (Sveriges riksdag 2021a; bet. 2020/21:CU23, s. 6) uttalade också att:

Med ett obligatoriskt system för klimatdeklARATIONER uppmuntras och understöds branschens drivkrafter att minska klimatpåverkan för att uppnå ett mer hållbart och miljöanpassat byggande. Dessutom skapas förutsättningar för mer utvecklade livscykelanalyser [LCA:er] av byggherrar och byggaktörer.

7 Remiss av Boverkets förslag till införande av gränsvärden för klimatdeklARATIONER av byggnader, tillgänglig på <https://www.regeringen.se/remisser/2024/05/remiss-av-boverkets-forslag-till-inforande-av-gransvarden-for-klimatdeklARATIONER-av-byggnader/>, senast besökt 11 december 2024.

SD hade i utskottet reserverat sig för avslag på regeringens proposition och att riksdagen skulle uppmana regeringen att ge vederbörande myndighet i uppdrag att skapa riktlinjer för klimatcertifiering med gränsvärden som en informativ utgångspunkt för frivillig klimatcertifiering på marknaden (Sveriges riksdag 2021a). I riksdagsdebatten den 21 juni 2021 innan votering om nya lagförslaget utvecklade SD:s talesperson, Roger Hedlund, sin syn på det nya styrmedlet (Riksdagens protokoll 2020/21:145, anf. 28; Sveriges riksdag 2021b, s. 32):

Fru talman! Vi debatterar i dag ett förslag som innebär att man ska införa klimatdeklaration för byggnader. Det innebär också att det är ett lagkrav. Det är alltså inte en frivillighet. Förslaget menas ha som syfte att öka medvetenheten hos byggbranschens aktörer om byggnaders klimatpåverkan. Vi menar att det inte är skäl nog att införa en tvingande lagstiftning i ärendet. /.../ Flera remissinstanser ställer sig bakom Sverigedemokraternas resonemang om att vi ska avstyrka förslaget. En klimatdeklaration om klimatpåverkan behöver om den ska få en riktig effekt baseras på en byggnads livscykel och ingenting annat.

M hade i utskottet reserverat sig med hänvisning till att kostnaden för klimatdeklarationer för småhusägare skulle bli för stor. De hävdade att styrmedlet inte anpassats för målet och i riksdagsdebatten den 21 juni 2021 anförde M:s talesperson Carl-Oskar Bohlin (Riksdagens protokoll 2020/21:145, anf. 27; Sveriges riksdag 2021b, s. 31):

Jag konstaterar bara att det för all del är vällovligt att ha högt ställda ambitioner när det gäller miljö och klimat. Men inte sällan slår dessa ambitioner över i en regleringsiver som man kanske inte helt och fullt kan härleda effekten ur. /.../

Vi menar att till del är regeringens förslag om klimatdeklarationer av just den karaktären. Vi vill att man för att bättre balansera nyttan med kostnaden för dessa åtgärder bör medge fler undantag än vad regeringen gör. Därför vill vi att alla småhus, oavsett om de uppförs av en privatperson eller av en entreprenör, ska undantas.

Kostnaden för en klimatdeklaration för ett småhus uppskattas till 30 000–40 000 kronor. Vi menar att på ett så litet projekt som kanske på totalen handlar om några miljoner blir det en för hög kostnad att vältra över på enskild. Det här en kostnad som staten ställer ut på enskilda människor som vill bygga hus. Vi tycker att det är en illa gjord avvägning, helt enkelt.

MP:s talesperson, Emma Hult, utvecklade sin syn på det nya styrmedlet (Riksdagens protokoll 2020/21:145, anf. 29, Sveriges riksdag 2021b, s. 34):

Jag har hört tidigare i debatten, framför allt från Sverigedemokraterna, att man tror att vi inte kan påverka klimatavtrycket från byggsektorn genom att införa klimatdeklarationer. Jag skulle vilja hävda att om vi medvetandegör och höjer kunskapen kring den klimatpåverkan som byggsektorn faktiskt har vill man också ta detta ansvar. Jag är ganska övertygad om att man, om inte annat så för våra barns och barnbarns skull, vill ta ansvaret och minska klimatpåverkan från uppförandet av nya byggnader.

Fru talman! Det här är dock bara första steget. Även om man kan minska klimatpåverkan från byggandet genom att mäta utsläpp behöver vi göra mer. De klimatdeklarationer vi debatterar i dag skapar framför allt förutsättningar för att ta nästa steg. Det handlar bland annat om att kunna sätta upp gränsvärden för klimatpåverkan utifrån en mer fullständig LCA. Avsikten är givetvis att styra mot kraftigt minskade utsläpp för att minska byggsektorns totala klimatpåverkan.

Det tyder sammantaget på en bred samsyn kring förslaget, som antogs, men som kan betraktas som ett svagt styrmedel för att minska byggnaders utsläpp av växthusgaser. Riksdagen antog den nya lagen med bred majoritet, där endast SD motsatte sig förslaget i sin helhet och M reserverade sig till förmån för ett undantag för enfamiljshus.

7. Analys och diskussion om klimatdeklarationslagens legitimitet

Vår analys av legitimiteten för det nya styrmedlet klimatdeklaration för byggnader sammanfattas i tabell 4 och utvecklas i efterföljande avsnitt. Vi kommer fram till att transparensen i framtagandet var tillräcklig men att inflödeslegitimiteten hade ökat om Regeringskansliet och regeringen rättfärdigat sina förslag på ett bättre sätt. Vi kommer även fram till att det finns tveksamheter kring klimatdeklarationslagens genomflödes- och utflödeslegitimitet.

7.1 INFLÖDESLEGITIMITET: RÄTTEN TILL RÄTTFÄRDIGANDE UPPFYLLDES INTE

Lagstiftningsprocessen kring klimatdeklarationer för byggnader följde den etablerade processen kring politiskt beslutsfattande om svensk lagstiftning. Ett första förslag till lagstiftning togs fram och remitterades av Boverket, som sedan bearbetades i Regeringskansliet. Därefter skickades det på remiss igen. Remissvaren behandlades och kritiken från remissinstanser bemöttes i remissen till Lagrådet och inkluderades i propositionen.

Dock uttryckte flera remissinstanser missnöje med Regeringskansliets brister i rättfärdigandet av sitt lagstiftningsförslag. De hade lämnade kritiska

Tabell 4. Legitimitet för lagen om klimatdeklaration av byggnader

Legitimitet	Demokratisk princip	Klimatdeklaration av byggnader
Inflödes-legitimitet	<i>Transparens</i> Transparens så att medborgarna kan förstå hur beslut fattas och på vilka grunder, och vem som är ansvariga för dem.	Policyprocessen kring klimatdeklarationer för byggnader följde etablerade regler för framtagande av förslag, remittering och beslut, även om den delvis hanterades av Boverket och byggde på en frivillig branschinitierad guide.
	<i>Rätt till rättfärdigande</i> De styrande presenterar tydliga argument för sitt förslag till styrmedel.	Regeringskansliets skäl till föreslagen styrmedelsutformning var bristfälliga. Tidigare framförd kritik beaktades eller bemöttes inte.
Genomflödes-legitimitet	<i>Öppenhet</i> Kommunikationskanaler med alla intressenter som påverkas av ett beslut, tillhandahålla information och expertis och vara aktivt engagerad i förverkligandet av ett offentligt beslut.	Processen gick snabbt och det fanns kritik i remissrundorna som inte beaktades. Särskilt anmärkningsvärt är det att Boverkets förslag till utveckling av klimatdeklarationerna inte beaktades.
	<i>Opartiskhet</i> Tillgång till och eventuellt deltagande av medborgare och intressenter i beslutsprocessen sker under rättvisa förhållanden, utan omotiverade privilegier eller snedvridningar. Frånvaro av korruption, diskriminering och liknande kränkningar av principen om opartiskhet vid utövande av politisk makt.	Fler viktiga aktörskategorier valdes aktivt bort av Regeringskansliet vid remittering av förslag till lag. De finns olika ståndpunkter bland remissinstanserna om hur implementeringen av styrmedlet kommer att påverka olika byggherrar och administreras.
	<i>Procedurell rättvisa</i> Undvik tilldelning av ekonomiska resurser som ger specifika grupper en fördel, eller en oligopolistisk ställning, i konkurrensen om att påverka beslutsfattandet. Maktutövning sker med hänsyn till övertygelser från viktiga intressegrupper och med samtycke från den kritiska minoritetsgruppen.	Fler viktiga aktörskategorier valdes aktivt bort av Regeringskansliet vid remittering av förslag till lag, vilket gav dem nackdelar i konkurrensen om att påverka beslutsfattandet. Regeringens förslag och riksdagens beslut fattades med begränsad hänsyn till övertygelser från viktiga intressegrupper och beslut fattades utan kompromiss/samtycke från den kritiska minoritetsgruppen.
Utflödes-legitimitet	<i>Fördelningsrättvisa</i> Fördelar och kostnader för övergången fördelas på ett rättvist och rättvist sätt, vilket minskar ojämlikheter snarare än att förvärra dem, och respekterar mänskliga rättigheter.	Kritik i riksdagsdebatten (inkl civilutskottet) angående den administrativa bördan som styrmedlet förväntades ge. Kritik framfördes av remissinstanser och i riksdagsdebatten om förväntad påverkan på utflödeslegitimiteten. – Fokus på utsläpp från byggskedet och inte hela livscykeln riskerar leda till suboptimering, där byggmaterial med större krav på underhåll och renovering väljs, vilket ökar utsläppen i senare skeden av livscykeln. – Inlämning av klimatdeklarationer till Boverket (nationell myndighet) inför kommuners beslut om slutbesked riskerar missa viktiga skeden i byggprocessen där avgörande beslut som påverkar en byggnads klimatpåverkan fattas, såsom detaljplan, design och projektering. – Snedvridning av konkurrens för etablerade byggmaterial som stål och betong.

synpunkter vid remittering av Boverkets ursprungliga förslag, som inte beaktades eller berördes i Regeringskansliets promemoria. Vi gör sammantaget bedömningen att klimatdeklarationerna uppfyller kriterier för inflödeslegitimitet, men med förbättringspotential.

7.2 UTFLÖDESLEGITIMITET: POTENTIELLA LEGITIMITETSHOT VID IMPLEMENTERINGEN AV STYRMEDLET BETINGAT AV DESS UTFORMNING

De önskade effekterna (utflödet) av lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader, i form av ökat lärande och minskad klimatpåverkan, kommer att visa sig först i framtiden. Men olika intressenters syn och förväntningar på styrmedlets utformning ger en god indikation om dess utflödeslegitimitet. Hur styrmedlet utformas påverkar dess möjlighet att uppnå det politiska målet om minskad klimatpåverkan från byggnader. Vi väljer att analysera och diskutera potentiella hot mot utflödeslegitimiteten innan vi analyserar och diskuterar genomflödeslegitimiteten. Detta eftersom genomflödeslegitimiteten delvis handlar om regeringens hantering av de kritiska synpunkter på styrmedlets utformning som diskuteras i detta avsnitt.

De resultat som redovisats i avsnitt 6 pekar på att det fanns farhågor kring utformningen av styrmedlet (tabell 5), främst beträffande styrmedlets (i) bindande karaktär, (ii) att begränsa klimatdeklarationerna till inbyggda utsläpp vid byggskedet, samt (iii) att klimatdeklarationer ska lämnas in i samband med slutbesked. Vissa intressegrupper framförde också argument som rör andra designegenskaper, t.ex. begränsning till vissa byggnader, storlek på byggnader, brottsbekämpning och sanktioner, men dessa var inte lika utbredda som de andra och analyseras därför inte vidare. I riksdagsdebatten framkom kritik mot styrmedlets potentiella administrativa börda.

Tabell 5. Potentiella legitimitetshot vid implementeringen av styrmedlet klimatdeklaration för byggnader

Principer för styrmedelsutformning	Kritik mot förväntad låg utflödeslegitimitet	Försvar för förväntad hög utflödeslegitimitet
Grad av frivillighet	Styrmedlet helt frivilligt Undanta småhus	Styrmedlet ska vara tvingande, inom vissa gränser
Fokusområde	Fokus på inbyggda utsläpp av växthusgaser från byggnaders produktionsfas	Fokus på utsläpp av växthusgaser under en byggnads hela livscykel
I vilken fas i byggprocessen används styrmedlet	Klimatdeklaration ska lämnas in inför slutbesked (byggfas)	Klimatdeklaration ska lämnas in med bygglovsansökan (planeringsfas)

Den första principen fokuserar på om klimatdeklarationerna ska vara obligatoriska eller frivilliga. I riksdagens hantering framkom två minoritetsförslag. I remissprocessen hade bara *Bostadsrätterna* och *Fastighetsägarna Sverige* argumenterat för ett frivilligt system. Regeringen menade att byggbranschens frivilliga åtaganden och initiativ, t.ex. *Sweden Green Building Councils* 'Miljöbyggnad' och 'Noll-CO₂' borde kompletteras med ett nytt instrument om klimatdeklarationer. Med ett obligatoriskt system för klimatdeklarationer, menade regeringen, uppmuntras och stöds hela branschens drivkrafter för att minska klimatpåverkan och för att uppnå ett mer hållbart och miljövänligt byggande vilket förväntades ge ett lärande genom användningen av styrmedlet, vilket i sin tur skulle kunna öka dess legitimitet än mer.

Den andra principen gällde styrmedlets systemgräns, dvs. omfattningen av de utsläpp som skulle inkluderas: (i) endast inbyggda utsläpp i byggnadsfasen eller (ii) utsläpp under hela livscykeln. Förespråkare för utsläpp i byggfasen hävdade att dessa utsläpp är de viktigaste, med tanke på de låga utsläppsnivåerna från driftsfasen. Regeringskansliet (2020) menade i sin promemoria (Ds 2020:4) att det kan vara för komplicerat för många aktörer att redan nu upprätta en komplett LCA eftersom lättillgängliga data, kunskap och resurser som behövs för att göra adekvata beräkningar saknas. Vilka antaganden som görs i analysen, t.ex. utsläpp från byggmaterial, elproduktion och fjärrvärmeproduktion, har stor påverkan på resultaten (von Malmborg & Forsberg 2003; Francart m.fl. 2021). Förespråkare för livscykelutsläpp menade att en klimatdeklaration som endast fokuserar på klimatpåverkan under byggskedet kommer, när den införs, att leda till suboptimeringar och därmed negativa effekter på klimatet och andra miljöparametrar. Därtill ansåg de att vissa byggmaterial såsom stål och betong missgynnas, vilket snedvrider konkurrensen på marknaden och därmed skapar orättvis fördelning av resurser. En tredje kritik gällde att andra funktioner och tekniska krav på byggnaden, t.ex. brandskydd, fuktskydd och bullerskydd, nedgraderas. Detta visar sammantaget hur tillsynes tekniska frågor i grunden är politiska (jfr Niskanen & Rohracher 2022). *Sweden Green Building Council* menade att det är en myt att det är svårt att göra LCA:er av byggnader.

Ett vedertaget sätt att minska byggnaders inbyggda utsläpp är att bygga i trä. Den nya lagstiftningen om klimatdeklarationer för byggnader kan därför även ses som ett styrmedel för ökat träbyggande i Sverige. Styrmedlets utflödeslegitimitet kan gynnas av att det bidrar till andra mål, som exempelvis ökat träbyggande. Ökat träbyggande efterfrågades av regeringen redan 2018 (prop. 2017/18:110), vilket enligt den ansvariga handläggaren i Regeringskansliet skapade en grund för förslaget till lag om klimatdeklaration för byggnader, utan att vänta in krav från det reviderade EPBD. Det är mot denna bakgrund av industriframjande som en del av kritiken mot Regeringskansliets förslag kan förstås. Konkurrenskraften för tillverkare av traditionella byggmaterial

som stål och betong minskar om träbyggande tar en större marknadsandel av byggnader i segmentet 4–8 våningar. Stål- och betongindustrin menade att ökad teknik- och konkurrensneutralitet mellan byggmaterial kan ses som ett rättviseargument i klimatomställningen.

I regeringens argumentation kring klimaträttviseperspektivet, som i riksdagsdebatten lyftes av MP, framhölls både kommande generationer och branschens relation till andra. Klimatdeklarationernas utflödeslegitimitet kan ökas genom att de bidrar till klimaträttvisa i vid bemärkelse. Men förväntningarna på detta bör hållas låga då en analys av riksdagspartiernas klimatpolitik inför riksdagsvalet 2022 fann att rättviseperspektivet är frånvarande eller svagt uttryckt av samtliga partier, sett till både den globala och nationella nivån (Nicholas m.fl. 2022). Avsaknaden av en fördjupad politisk diskussion om rättvis omställning slår igenom även på statliga myndigheters hantering av frågan. Singleton m.fl. (2022) fann att statliga myndigheter med centrala roller i svensk klimatpolitik känner till frågan, men att den behandlas på ett övergripande plan utan att påverka policyunderlag. Detta trots att forskning kring politik för energieffektivisering av byggnader har visat sig öka energifattigdom och klimatorättvisa i Sverige (von Platten m.fl. 2020, 2022).

Den tredje principen gäller när i byggprocessen en klimatdeklaration ska lämnas in till ansvarig myndighet. I lagförslaget föreslogs att en klimatdeklaration ska lämnas in innan kommunernas slutbesked enligt PBL. Detta för att minimera administrativa bördor. Flera tunga remissinstanser, som SKR, *Fastighetsägarna Sverige*, *Byggherrarna*, *Sveriges Arkitekter* och flera kommuner, menade dock att inlämning av klimatdeklarationen vid slutbeskedet skulle vara för sent i byggprocessen för att kunna leda till faktiska klimatförbättringar. Många viktiga val som är avgörande för en byggnads klimatpåverkan görs under fysisk planering och tidigt i design- och projekteringsprocessen (Crawford & French 2008; Fischer & Guy 2009; Williams 2013). Dessa intressenter föreslog i stället att byggherren skulle anmäla uppgifter om den kommande byggnaden till deklaraionsregistret samtidigt med ansökan om bygglov eller inför kommunens startbesked, för att därefter komplettera deklarationen med en beräkning av klimatpåverkan i ett senare skede. Utflödeslegitimitet för ett styrmedel kan således variera beroende på när i beslutsprocessen det är verksamt.

Här förväntar sig lagstiftarna ett organisatoriskt lärande (Argyris & Schön 1978) hos aktörer i byggprocessen, där såväl värderingar som agerande ändras. Klimatdeklarationerna, som ett informativt styrmedel, behöver kopplas till lärande om byggnaders klimatpåverkan och hur den kan minskas för att bidra till en övergripande utflödeslegitimitet av styrmedlet. Stora aktörer, som har många byggprojekt, kan lära sig av klimatdeklarationer och vilka möjligheter till aktiva val i byggprocessen för klimatsmartare lösningar som finns till följd av upprepade byggprojekt över tid. Då kan det fungera med sen inlämning av klimatdeklarationer. Men många aktörer bygger bara enstaka hus, t.ex. småhus.

Då finns inte möjligheten till långsiktigt lärande inom organisationen, utan lärandet måste ske i det enskilda byggprojektet. Detta främjas av ett tidigt inlämnande med komplettering på slutet. Men ett sådant lärande kommer framförallt att ske i konsultorganisationerna (arkitektur, konstruktion, värme/ventilation/sanitet) som är informationsbärare i branschen, inte hos byggherren. Det är de förra som kan föreslå lösningar för klimatsmart byggande, men den senare som fattar de ekonomiska besluten. Remissinstanser pekar således på att om utflödeslegitimitet ska formas genom ett organisatoriskt lärande är frågan om tajming av när den information klimatdeklarationerna genererar viktig.

Därtill finns en komplikation i den svenska flernivåstyrningen kring byggande, som komplicerar utflödeslegitimiteten för lagen klimatdeklaration för byggnader och som intressant nog inte lyftes fram i beslutsprocessen. Bygglovsprocessen hanteras av kommunerna i ett område av det kommunala självstyret som är starkt lagbundet genom PBL – det kommunala planmonopolet. I detta ingår att kommunen beslutar om byggherrens ansökan om bygglov, samt ger startbesked och slutbesked för byggnationen. Genom lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader införs dock en ordning som innebär att byggherren ska lämna klimatdeklarationen till en statlig myndighet, Boverket, för att den kommunala byggnämnden i enlighet med PBL ska kunna fatta beslut om slutbesked för den aktuella byggnaden, så att den får tas i bruk. Det innebär att frågan om när i beslutsprocessen styrmedlet riktas i detta fall även har en inverkan på vilken nivå i flernivåstyrningen som det är verksamt. Regeringen (2021) anger som skäl för detta att det behövs ett nationellt register med data och statistik om byggnadsbeståndet och dess klimatpåverkan, vilket möjliggör att långsiktigt följa och utvärdera klimatpåverkan från byggnader. Boverket, som tillsynsmyndighet för klimatdeklarationerna, har fått i uppdrag att förvalta ett nationellt register för klimatdeklarationer. Detta inför ett slags flernivåstyrning som kan skapa en likvärdig bedömning av klimatdeklarationerna oavsett var i landet en byggnad byggs, men samtidigt göra systemet mer administrativt tungrott, både för nationella myndigheter, kommuner och byggherrar.

Sammanfattningsvis finns en förväntan om hög utflödeslegitimitet från regeringens och riksdagens sida, som dock inte motsvaras av bedömningar från flera tunga remissinstanser. (jfr tabell 5). En förklaring till det utbredda samtycket kring Regeringskansliets förslag är dess likhet med ett förslag i byggsektorns frivilliga "Färdplan för ett fossilfritt Sverige", som tagits fram av branschen tillsammans med regeringens särskilda samordnare för *Fossilfritt Sverige* (2018). De kritiska rösterna var få, men kopplade till centrala utmaningar kring ett styrmedels grad av legalitet (tvång), administrativa omfattning, systemgränser samt när och hur det tillämpas. Vår analys pekar på att det finns flera potentiella brister i styrmedlets utflödeslegitimitet

Tabell 6. Regeringens svar på kritiken kring klimatdeklaration för byggnader

Principer för utformning av styrmedlet	Regeringens svar på kritiken
Tvingande eller frivilligt system	"Till skillnad från vad en del remissinstanser hävdar anser regeringen att det finns anledning att införa lagkrav på att upprätta och lämna en klimatdeklaration vid uppförande av en ny byggnad. För att bygg- och fastighetssektorn ska bidra till klimatomställningen i större utsträckning behöver fler aktörer genomföra beteendeförändringar och i högre grad implementera fler val av produkter och lösningar med mindre klimatpåverkan. Vidare skapar det förutsättningar för mer utvecklade livscykelbedömningar och klimatberäkningar bland byggherrar" (prop. 2020/21:1144, s. 24).
Inbyggda utsläpp från byggprocessen eller utsläpp från hela livscykeln	"Klimatdeklarationen innehåller inte en fullständig livscykelbedömning för byggnaden enligt standarden SS-EN 15978:2011. Flera remissinstanser anser att man bör göra en fullständig livscykelanalys. Genomförandet av en fullständig livscykelanalys för en byggnad anses vara en komplex och resurskrävande uppgift för många aktörer inom bygg- och fastighetssektorn. En fullständig livscykelbedömning innefattar till exempel beräkningar baserade på scenarier för livslängder och utsläpp, vilket kräver omfattande kunskap och tillgång till transparenta data." (prop. 2020/21:1144, s. 32)
Lämna in klimatdeklaration vid slutbesked eller vid bygglov/startbesked	"Flera remissinstanser, bl.a. SKR, invänder mot att klimatdeklarationen lämnas vid slutbeskedet. SKR föreslår istället att byggherren anmäler den kommande byggnaden i deklaraationsregistret vid startbesked och kompletterar den slutliga klimatdeklarationen i ett senare skede. Regeringen anser inte att en sådan utformning är lämplig. Bygglovs giltighetstid på fem år bedöms vara för lång för att kunna bedriva en effektiv tillsyn av klimatdeklarationen, eftersom det finns en stor risk att byggherren inte kan slutföra den i ett så sent skede. Detta skulle sannolikt också påverka kvaliteten på klimatdeklarationen negativt. Deklaraationsregistret riskerar också att innehålla ett stort antal byggnader med osäker status, vilket försvårar tillsynen. Vidare finns det en risk att klienten uppfattar systemet som komplicerat, vilket kan påverka applikationen negativt. Sammantaget bedöms SKR:s föreslagna utformning innebära betydande osäkerhet kring tillämpningen av kravet och kvaliteten på klimatdeklarationerna, samtidigt som det försvårar tillsynen av systemet" (prop. 2020/21:1144, s. 27).

7.3 GENOMFLÖDESLEGITIMITET: PARTISKT DELTAGANDE OCH KRITIK MOT POLICYPROCESSEN

Av resultaten ovan är det tydligt att långt ifrån all kritik som framförts under remissprocessen integrerades i lagförslaget. Tabell 6 sammanfattar regeringens argumentation mot att ta hänsyn till kritiken. Regeringen valde att bortse från de utmanande delarna från kritikerna när det gäller utsläpp från en byggnads hela livscykel och att lämna in klimatdeklarationerna i ett tidigare skede. Regeringen polariserade synen på ett obligatoriskt kontra ett frivilligt system genom att bekräfta sin problemformulering och argumentera för att det behövs ett tvingande system som komplement till de frivilliga miljö- och klimatmärkningssystem som tagits fram av byggbranschen genom exempelvis *Sweden Green Building Council*. Men argumenten för detta var otydliga.

Regeringskansliets remittering och regeringens hantering av kritiska synpunkter tyder på att de inte kompromissade kring styrmedlets utformning med hänsyn till kritiska synpunkter från de som kommer att beröras av det. En del remissinstanser ansåg att processen gått för snabbt och skötts dåligt, att framförd kritik inte beaktats p.g.a. mytbildning och att regeringen inte beaktade Boverkets förslag till utveckling av klimatdeklarationerna. Viktiga aktörer såsom arkitekter deltog i processen i mycket begränsad utsträckning. Representeranter för boende och hyresgäster av offentliga och kommersiella fastigheter lyste med sin frånvaro, liksom finansiärer, flera universitet och högskolor med undervisning och forskning om klimatsnålt byggande, miljö- och rättviseorganisationer samt representeranter för barn och unga. Regeringskansliet valde selektivt bort vissa intressegrupper då de på felaktiga eller oklara grunder inte bedömdes påverkas av lagstiftningen. Genom att centrala aktörer för att minska byggnaders klimatpåverkan exkluderades i policyprocessen, alternativt var kritiska till lagens utformning, skapades en dålig grund för styrmedlets acceptans (jfr Habert m.fl. 2020; Räihä m.fl. 2024). Detta vittnar om en bristande genomflödeslegitimitet i lagstiftningsprocessen, då staten genom berörda myndigheter i detta fall inte tog en aktiv roll för att samordna olika intressen, värderingar och kunskap för att uppnå en sammanhängande hantering av omställningen till klimatneutrala byggnader, vilket i tidigare studier visat sig viktigt för både genom- och utflödeslegitimitet (jfr Söderholm & Wihlborg 2015, 2016; von Malmborg 2024a)

Ett skäl till det begränsade deltagandet bedöms vara att såväl regeringens som de deltagande intressenternas karaktär präglas av nykorporativistiska drag, med en centraliserad och elitistisk uppifrån-ner/exklusiv typ av överläggning, där näringslivet ses som förändringsagenter i klimatpolitiken (Kronsell m.fl. 2019). Den svenska byggbranschen hade tillsammans med S-MP-regeringen 2014–2018 tagit fram en färdplan för energi- och klimatomställning av bygg- och anläggningssektorn (Fossilfritt Sverige 2018). Klimatdeklarationer för byggnader fyller en funktion för att uppnå de mål som satts upp av branschen i samarbete med staten. Detta elitistiska synsätt är även centralt i diskursen om ekologisk modernisering, som präglar svensk miljö- och klimatpolitik, inte minst inom bygg- och fastighetssektorn, sedan blivande statsminister Göran Persson 1996 lanserade *Det gröna folkhemmet* som ett program för tillväxt med bland annat mer 'miljövänliga' bostäder (Lundqvist 2004; Lidskog & Elander 2012; Tobin 2015). Som Galaz och Thorsell (2001) uttrycker det: "när det gröna folkhemmet ska förverkligas åker tekniken in och medborgarna ut". Det leder till att processerna att ta fram styrmedel för, som i detta fall klimatpolitik, får en lägre genomflödeslegitimitet då dessa röster inte ges utrymme i policyprocessen. Frånvaron av klimaträttviseorganisationer såsom *Fridays for Future* och *Extinction Rebellion* kan även förklaras av att de inte uppfattas som

institutionaliserade och ansvarstagande organisationer i en liberal demokratisk mening (jfr Thörn & Svenberg 2016; von Malmborg 2024a, 2024b).

En del remissinstanser var även kritiska mot att Regeringskansliet inte lyssnade på den kritik som framfördes då Boverkets (2018) rapport remitterades, särskilt synpunkterna om att redan från början inkludera utsläpp från en byggnads hela livscykel. Som nämnts ansåg regeringen att kritik mot ett begränsat fokus på inbyggda utsläpp inte var tillräcklig för att ändra sitt förslag, eftersom den redan gett Boverket i uppdrag att utveckla hur livscykelutsläpp kan inkluderas i framtiden. Boverket föreslog redan 2020, dvs. innan regeringen la fram sin proposition, att kvantitativa gränsvärden för livscykelutsläpp ska ingå från 2027. Regeringen och Regeringskansliet hade kunnat arbeta in förslag från Boverkets rapport för att föreslå ett mer fullständigt styrmedel, något som branschens aktörer efterfrågat (Sadri m.fl. 2022), men det var enligt ansvarig handläggare på Regeringskansliet tidskritiskt att få ett styrmedel på plats med tanke på kommande riksdagsval hösten 2022.

Vi gör sammantaget bedömningen att det finns brister i styrmedlets genomflödeslegitimitet, men att genomflödeslegitimitet hade kunnat stärkas om Regeringskansliet och regeringen hanterat Boverkets förslag om utvecklat styrmedel, remissprocessen och de kritiska synpunkterna från remitteringen annorlunda.

Våren 2022 gav regeringen (2022) Boverket på nytt i uppdrag att föreslå hur livscykelkriterier skulle kunna införas vid ett tidigare tillfälle och hur klimatdeklarationerna kan utvecklas. Boverket (2023) rapporterade sitt uppdrag i maj 2023 med två förslag: (i) införande av gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan från 2025, för de moduler som idag omfattas av kravet på klimatdeklaration, samt (ii) en utökning av klimatdeklarationen till att omfatta fler delar av livscykeln från 2027. Det förstnämnda förslaget remitterades våren 2024⁸, även denna gång med begränsat deltagande från arkitekter, miljöorganisationer och finansinstitut, och förslaget ingick inte i den klimatpolitiska handlingsplan som regeringen lämnade till riksdagen i december 2023. Remittering av förslaget att utöka systemgränsen för klimatdeklarationerna till att omfatta hela livscykeln kommer att dröja tills Regeringskansliet tar fram ett förslag på hur det omarbetade EPBD och den reviderade EU-förordningen om byggprodukter ska genomföras i Sverige, senast våren 2026.

8. Slutsatser och policyrekommendationer

Syftet med denna uppsats är att öka förståelsen för styrmedels legitimitet generellt. Vi analyserar den nya lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader

8 Se <https://www.regeringen.se/remisser/2024/05/remiss-av-boverkets-forslag-till-inforande-av-gransvarden-for-klimatdeklarationer-av-byggnader/>.

som en fallstudie med motivet att klimatpolitiska styrmedel ställer särskilda krav på legitimitet. Lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader är ett särskilt intressant och relevant fall av klimatpolitiskt styrmedel då det är ett mjukt styrmedel med syfte att öka kunskap hos aktörer i byggprocessen om byggnaders klimatpåverkan, så att de kan uppföra nya byggnader med lägre klimatpåverkan, samt att det berör många samhällsaktörer och flera politik-områden, vilket kan öka intressekonflikterna.

Vi analyserade inflödes-, genomflödes- och utflödeslegitimiteten hos styrmedlet genom att analysera beslutsprocessen och olika intressenters synpunkter på förslag till lagen innan den trädde i kraft. Vår analys utgick från tre forskningsfrågor, vilka besvaras nedan.

1. Hur formades legitimitet utifrån olika aktörers inspel i lagstiftningsprocessen för lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader?

Ett styrmedels legitimitet formas i lagstiftningsprocessen i huvudsak av Regeringskansliets och regeringens transparens och öppenhet (inflödeslegitimitet), olika aktörers medverkan i processen (genomflödeslegitimitet), samt av hur ett styrmedel utformas och vilka effekter och konsekvenser det ger upphov till (utflödeslegitimitet). Genom den grundlagsstadgade remissprocessen är intentionen att berörda samhällsaktörer ska ges möjlighet att medverka i processen och yttra sig om lagförslag, som regeringen sedan beaktar innan förslaget överlämnas till riksdagen. Remissprocessen tjänar således syftet att borgen för legitima styrmedel.

Lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader togs fram i enlighet med Regeringsformen, där först Boverkets och sedan Regeringskansliets förslag till lagstiftning remitterades. Lagstiftningsprocessen var transparent med avseende på förslag och bedömningar samt vilka som lämnat synpunkter och hur regeringen omhändertagit dessa. Riksdagens hantering av ärendet är väl beskriven, både vad gäller det ansvariga civilutskottets samlade ställningstagande och olika partiers ståndpunkter och argument. En majoritet av remissinstanser och riksdagspartier stod bakom Regeringskansliets och regeringens förslag till ny lag. Men flera betydelsefulla aktörer i bygg- och fastighetsbranschen och för genomförande av klimat- och byggpolitiken var kritiska till det remitterade förslaget i sak och till hur Regeringskansliet rättfärdigade sitt lagförslag. De menade att kritiska synpunkter under tidigare remittering av Boverkets lagförslag inte beaktades inför Regeringskansliet remittering av sitt eget lagförslag.

Flera remissinstanser ansåg att processen gått för snabbt och skötts dåligt av Regeringskansliet, att framförd kritik inte beaktats p.g.a. mytbildning och att regeringen inte beaktade Boverkets förslag till utveckling av klimatdeklarationerna. Regeringens och riksdagens maktutövning skedde med bristande hänsyn till övertygelser från viktiga intressegrupper och beslut fattades utan samtycke från den kritiska minoritetsgruppen. Viktiga aktörer såsom arkitekter

deltog i processen i mycket begränsad utsträckning. Representanter för boende och hyresgäster av offentliga och kommersiella fastigheter samt finansiärer av byggprojekt, liksom miljö- klimat- och rättviseorganisationer samt representanter för barn och unga lyste med sin frånvaro.

2. Vilka legitimitetsbrister kan identifieras för lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader, och vad hade centrala aktörer kunnat göra för att undvika dessa?

Vår analys visar sammantaget att det finns brister i såväl inflödeslegitimitet som genomflödes- och utflödeslegitimitet för lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader. Som framgått ovan var flera remissinstanser kritiska till Regeringskansliets och regeringens hantering av remissprocess och remissvar. Särskilt bristen på rättfärdigande av Regeringskansliets förslag i ljuset av tidigare framförd kritik mot Boverkets förslag bidrog till en bristande inflödeslegitimitet. Processen från hantering av remissvar på Boverkets förslag till överlämnande av regeringens proposition till riksdagen kritiserades också av flera remissinstanser. Den ansågs ha gått för fort och Boverkets uppföljande förslag till utveckling av klimatdeklarationssystemet beaktades inte trots att det redovisats till regeringen och hade kunnat motverka en del av kritiken kring styrmedlets utformning. Om Regeringskansliet och regeringen inte hade haft så bråttom att få lagstiftningen på plats hade de kunnat ta bättre hänsyn till remissinstansernas synpunkter och Boverkets förslag till utveckling och lagen kunnat bli mer ändamålsenlig.

Internationell forskning betonar vikten av olika intressegruppers roll i utvecklingen och acceptansen av lagstiftning för att minska byggnaders klimatpåverkan, samt konstaterar att stöd från arkitekter, ingenjörer, fastighetsbolag, finansiärer och fastighetsägare behövs för att ett styrmedel ska fungera och uppfattas som legitimt (Habert m.fl. 2020; Råihä m.fl. 2024). Vår analys visar att möjligheten för medborgare och flera berörda intressenter att med öppenhet och opartiskhet medverka i policyprocessen var begränsad. Regeringskansliet valde aktivt bort vissa intressegrupper då de på oklara grunder inte bedömdes påverkas av lagstiftningen. Mot denna bakgrund drar vi slutsatsen att styrmedlets genomflödeslegitimitet är begränsad.

Gällande utflödeslegitimitet (fördelningsrättvisa) menade några för saksfrågan viktiga remissinstanser att klimatdeklarationerna borde vara frivilliga i stället för bindande, att dess syfte – ökad kunskap om byggnaders klimatpåverkan – inte motiverade ett tvingande system. Flera remissinstanser ansåg vidare att klimatdeklarationer bör lämnas in i samband med bygglovsansökan och ansökan om startbesked, inte i samband med slutbesked. De flesta beslut som påverkar en byggnads klimatpåverkan fattas i tidiga skeden av byggprocessen såsom detaljplanering, design och projektering. Den mest omfattande kritiken av styrmedlets utformning gällde att klimatdeklarationerna borde

omfatta klimatpåverkan under en byggnads hela livscykel, inte bara inbyggda utsläpp under byggprocessen. Med Regeringskansliets och den dåvarande S–MP-regeringens förslag samt riksdagens beslut bedömde kritikerna att en byggnads klimatpåverkan inte kommer kunna minskas på ett effektivt och rättvis sätt genom den information som ges av klimatdeklarationerna. Den snäva fokuseringen på inbyggda utsläpp riskerar leda till suboptimeringar. Då klimatdeklarationerna syftar till att byggindustrin ändrar beteenden framfördes kritik från stål- och betongindustrin om att den nya lagen snedvrider konkurrensen och 'rättvisan' på marknaden för byggmaterial. Men ökat fokus på träbyggande kan också ses som ett uttryck för klimaträttvis omställning då det ökar konkurrensneutralitet mellan byggmaterial – att byggmaterial med högre växthusgasutsläpp får bära sin 'kostnad' för klimatpåverkan. Lagen tar dock inte hänsyn till andra former av klimaträttvisa vilka skulle kunna stärka dess utflödeslegitimitet, som energifattigdom och annan social orättvisa. Klimaträttvisa diskuteras bara på en övergripande nivå av riksdagspartier och olika myndigheter och inte i detalj vid utformning av styrmedel.

Utöver denna kritik fann vi att styrmedlet innehåller en problematisk flernivåstyrning, där Boverket är tillsynsmyndighet och de kommunala byggnämnderna fattar beslut om slutbesked baserat på klimatdeklarationerna. Detta skapar en likvärdig bedömning av klimatdeklarationerna men kan öka administrationen för såväl myndigheter som byggherrar. Trots ett utbrett stöd för den nya lagen drar vi slutsatsen att det utifrån kritik mot styrmedlets utformning finns potentiella hot mot utflödeslegitimiteten vid implementeringen av det nya styrmedlet klimatdeklarationer för byggnader. Utflödeslegitimiteten kan dock komma att förändras då styrmedlet används i praktiken.

Vår studie ger liknande resultat som en analys av det tyska system för hållbarhetscertifiering för byggnader, där Rid m.fl. (2017) fann att värderingarna och synen på hållbarhet skiljde sig åt mellan olika aktörer och att styrmedlets legitimitet därför kunde ifrågasättas. På motsvarande sätt fann vi en tveksamhet hos viktiga aktörer i branschen till om klimatdeklarationerna verkligen kommer leda till minskad klimatpåverkan från byggnader på ett effektivt och rättvist sätt. En till synes legitim politisk regim lyckades således utforma och besluta om ett förslag till ny lag på relativt kort tid, men som kritiserades av flera viktiga aktörer – både i sak och process. Såväl inflödeslegitimitet som genomflödes- och utflödeslegitimitet brister. Om regeringen hade tagit längre tid på sig, med bättre förankringsarbete där fler aktörer på ett opartiskt sätt skulle kunna delta och göra sina röster hörda, skulle lagstiftningen om klimatdeklarationer ha kunnat bli fullständig från början, i stället för att som nu vara halvfärdig. Boverket presenterade redan 2020 ett förslag till hur systemet skulle kunna utvecklas och omfatta kvantitativa, bindande klimatkrav på byggnader, men som inte beaktades av regeringen i propositionen om klimatdeklaration för byggnader. Enligt Sadri m.fl. (2022) anser aktörer i den svenska byggbranschen

att det krävs just kvantitativa, bindande krav på klimatprestanda för att byggnaders klimatpåverkan ska minska.

3. Vad kan vi lära oss av fallstudien i relation till den mer övergripande förväntningen om klimaträttvisa och legitima styrmedel?

Mot bakgrund av vår fallstudie kan vi dra vissa generella slutsatser om styrmedels legitimitet. För det första bekräftar vår studie vad som framförts av bl.a. Black (2008) och Rothstein (2009), att styrmedel inte per automatik är legitima bara för att de tagits fram och beslutats i en legitim politisk regim. Hur styrmedel utformas – deras fokusområde och deras tajming i administrativa delar – och hur processen för deras framtagande utformas, påverkar i hög grad styrmedels legitimitet. Det är därför viktigt att analysera styrmedels legitimitet utifrån olika perspektiv då de utformas. Detta tangerar Rothsteins (2009) tes om att en politisk regims legitimitet inte bara ska avgöras utifrån dess inflödeslegitimitet. Hur regeringen och Regeringskansliet agerar i policyprocessen och vilka styrmedel den föreslår och riksdagen beslutar är viktiga för systemets legitimitet, som inte är statisk. Ett styrmedel med bristande legitimitet kommer påverka regimens legitimitet negativt. Se t.ex. hur den nuvarande Tidöregeringens beslut att avskaffa reduktionsplikten och sänka koldioxidskatter för drivmedel, med ökade utsläpp som följd, urholkar förtroendet för regeringens klimatpolitik nationellt och Sveriges ledande roll i internationell klimatpolitik.

För det andra tydliggör studien spänningen mellan empirisk och normativ legitimitet. Ett styrmedel kan accepteras av majoriteten berörda och därmed uppfattas som legitimt. Men en sådan syn på legitimitet bortser från det faktum att de aktörer som är kritiska, som i vårt fall, har framfört goda skäl som grund för sin kritik, men som inte beaktats. Det finns ett missnöje med processen och utfallet. På denna grund menar vi att en kvalitativ bedömning av empirisk legitimitet är nödvändig. Den snäva synen på empirisk legitimitet överensstämmer inte med den normativa synen som påtalar att styrmedel, för att vara legitima, tas fram i en process där de politiska besluten beaktar och kompromissar mellan övertygelser från både dominerande och underordnade koalitioner (Schmidt 2013).

Våra resultat är viktiga för utformning av policyprocessen för att bidra till ökad legitimitet när liknande modeller används för att styra aktör på marknader. I det studerade fallet är det särskilt viktigt då klimatdeklarationerna inom några år kommer utvecklas till kvantitativa klimatkrav på nya och renoverade byggnader, vilket aviserades då lagstiftningen om klimatdeklaration för byggnader föreslogs och beslutades. En sådan utveckling följer även av det omarbetade EPBD som nyligen antagits av Europaparlamentet och ministerrådet. Denna fallstudie visar även att ett styrmedels legitimitet behöver sträva efter att ha samma helhetssyn på processen som berörda parter lyfter. I detta fall handlade

det bl.a. om utsläpp från hela livscykeln. Vi har även visat på betydelsen av att policyprocessen, inte minst remisshanteringen, är inkluderande och opartisk för att styrmedlets legitimitet ska kunna föras ut även i genomförandefasen.

Utflödeslegitimitet, som i hög grad handlar om huruvida styrmedlet upplevs som rättvist, är särskilt viktigt när det gäller minskad klimatpåverkan från byggnader, då forskning kring styrmedel för energieffektivisering av byggnader har visat sig öka energifattigdom och sociala orättvisor i Sverige och därmed påverkat klimaträttvisan negativt (von Platten m.fl. 2020, 2022). Vår analys visar att styrmedel som adresserar komplexa utmaningar bryts ner och hanterar avgränsade delar av problemet, ofta ur ett tekniskt-ekonomiskt perspektiv, vilket får till följd att vissa centrala intressenter inkluderas i förändringen medan andra lämnas utanför (jfr von Malmborg 2024). När styrmedlet utformas för att möta dem som bedöms vara direkt involverade i en process, i detta fall byggande, beaktas inte legitimitetuppfattningar bland dem som uppfattas beröras indirekt. Inte heller kan mer långsiktiga effekter av styrmedlet beaktas i policyprocessen som formar styrmedlet. Vi ser således att styrmedel för att hantera komplexa problem, som klimatfrågan, riskerar att ses som legitima genom att de utformas för mycket begränsade ändamål och endast de som av beslutsfattare uppfattas vara närmast berörda inkluderas. I vårt fall har vi dock identifierat att även flera aktörer som berörs direkt inte inkluderades i processen.

Våra resultat väcker frågor inte bara om legitimiteten för klimatdeklarationer för byggnader, utan för hela klimatpolitiken och den politiska regimens möjligheter att hantera det komplexa problem som klimat- och energiomställningen innebär. Hur kan regeringens och statliga myndigheters arbete organiseras för att främja en legitim och rättvis klimatomställning med social inkludering? Detta behöver studeras närmare. Detta tangerar en viktig fråga för vidare forskning som föreslagits för bättre förståelse av *miljöstaten* (Eng. 'environmental/green state') (Bäckstrand och Kronsell 2015; Duit 2023). Det finns enligt Routledge m.fl. (2018) ett behov av att bättre förstå förhållandet mellan å ena sidan statliga strukturer, politik och styrningsformer, och å andra sidan de människor och organisationer som utsätts för styrmedel och styrning, som tolkar, reproducerar och förändrar miljöstatens regler och institutioner, och som även engagerar sig politiskt för att försvara eller ändra dessa ramar. En kritisk fråga här är rollerna för deltagande, representation, demokratiskt ansvar, legitimitet och intresseförmedling (jfr von Malmborg 2024a).

Referenser

VETENSKAPLIG LITTERATUR

- Amnå, E. & Helander, A., 2022. *Ungas organisering och politiska deltagande: En kunskapsöversikt*. Stockholm: Forte – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd. Tillgänglig på <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1653229/FULLTEXT01.pdf>.
- Andre, P., Boneva, T., Chopra, F. & Falk, A. 2024. "Globally representative evidence on the actual and perceived support for climate action", *Nature Climate Change* 14, s. 253–259. <https://doi.org/10.1038/s41558-024-01925-3>
- Argyris, C. & Schön, D.A., 1978. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, UK: Addison-Wesley.
- Bailey, I., Gouldson, A. & Newell, P., 2011. "Ecological modernisation and the governance of carbon: A critical analysis", *Antipode* 43(3), s. 682–703. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2011.00880.x>
- Baker, S., 2007. "Sustainable development as symbolic commitment: Declaratory policy and the seductive appeal of ecological modernisation in the European Union", *Environmental Politics* 16(2), s. 297–317. <https://doi.org/10.1080/09644010701211874>
- Barker, R., 1980. *Political Legitimacy and the State*. Oxford: Clarendon Press.
- Barthel, S. & Karlsson, M., 2024. *Rättvis klimatomställning: Resultat från Fairtrans enkät om svenskarnas inställning till klimat- och energiomställningen*. Uppsala: Uppsala universitet. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1912747/FULLTEXT01.pdf>
- Beetham, D., 1991. *The Legitimation of Power*. London: Macmillan.
- Bergquist, M., Nilsson, A., Harring, N., & Jagers, S.C., 2022. "Meta-analyses of fifteen determinants of public opinion about climate change taxes and laws", *Nature Climate Change* 12(3), s. 235–240. <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01297-6>
- Bertoldi, P., Economidou, M., Palermo, V., Boza-Kiss, B. & Todeschi, V., 2021. "How to finance energy renovation of residential buildings: Review of current and emerging financing instruments in the EU", *WIREs Energy & Environment* 10(1), e384. <https://doi.org/10.1002/wene.384>
- Biermann, F. & Gupta, A., 2011. "Accountability and legitimacy in earth system governance: A research framework", *Ecological Economic* 70, s. 1856–1864. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.04.008>
- Björklund, M., von Malmborg, F. & Nordensvärd, J., 2023. "Lessons learnt from 20+ years of research on multi-level governance of energy efficient and zero-carbon buildings in the European Union", *Energy Efficiency* 16, 10178. <https://doi.org/10.1007/s12053-023-10178-6>
- Björklund, M., von Malmborg, F., La Fleur, L. & Nordensvärd, J., 2024. "Going beyond the Council as brake of EU energy policy: Analysing the internal process of the Council in the recast of the Energy Performance of Buildings Directive", *Energy Policy* 195, 114388. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2024.114388>
- Blomqvist, S., Ödlund, L. & Rohdin, P., 2022. "Understanding energy efficiency decisions in the building sector: A survey of barriers and drivers in Sweden", *Cleaner Engineering & Technology* 9, 100527. <https://doi.org/10.1016/j.clet.2022.100527>

- Bouzarovski, S., 2013. "Energy poverty in the European Union: landscapes of vulnerability", *WIREs Energy & Environment* 3(3), s. 276-289. <https://doi.org/10.1002/wene.89>
- Bouzarovski, S., 2022. "Just transitions: A political ecology critique," *Antipode* 54(4)s. , 1003-1020. <https://doi.org/10.1111/anti.12823>
- Brännlund, R., 2008., "Principiella utgångspunkter i klimatpolitiken och klimatpolitikens kostnader", *Ekonomisk Debatt*, årg 36, nr 4, s. 8-27.
- Brännlund, R. & Persson, L., 2012. "To tax, or not to tax: preferences for climate policy attributes", *Climate Policy* 12(6), s. 704-721. <https://doi.org/10.1080/14693062.2012.675732>
- Buzogány, A. & Scherhauer, P., 2022. "Framing different energy futures? Comparing Fridays for Future and Extinction Rebellion in Germany", *Futures* 137, 102904. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2022.102904>
- Bäckstrand, K. & Kronsell, A., 2015. *Rethinking the Green State: Environmental Governance Towards Climate and Sustainability Transitions*. Abingdon, UK: Earthscan.
- Bäckstrand, K, Zelli, F. & Schleifer, P., 2018. "Legitimacy and accountability in polycentric climate governance", s 338-356 i Jordan, A, D Huitema, H van Asselt & J Forster (red.), *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?*. Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge.
- Capetola, T., 2008. "Climate change and social inclusion: Opportunities for justice and empowerment", *Just Policy: A Journal of Australian Social Policy* 47, s. 23-30. <https://search.informit.org/doi/abs/10.3316/INFORMIT.022539616245453>
- Carlsson, V. & Mukhtar-Landgren, D., 2018. "Styrning genom frivillig koordinering?", *Statsvetenskaplig tidskrift* 120(5), s. 137-161. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/18146/16421>
- Cassegård, C. & Thörn, H., 2017. "Climate justice, equity and movement mobilization", s. 33-56 i Cassegård, C., Soneryd, L., Thörn, H. & Wettergren, Å. (red.), *Climate Action in a Globalizing World*. London: Routledge.
- Cohen, J., 1996. "Procedure and substance in deliberative democracy", s. 67-94 i Benhabib, S. (red.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Crawford, J. & French, W., 2008. "A low-carbon future: Spatial planning's role in enhancing technological innovation in the built environment", *Energy Policy* 36(12), s. 4575-4579. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.09.008>
- Davidson, S., 2012. "The insuperable imperative: A critique of the ecologically modernizing state", *Capitalism Nature Socialism* 23(2), s. 31-50. <https://doi.org/10.1080/10455752.2012.674147>
- Dryzek, J.S., Downes, D., Hunold, C., Schlosberg, D. & Hernes, H.K., 2003. *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, & Norway*. Oxford: Oxford University Press.
- Duit, A., 2023. "The environmental state", i Jörgens, H., Knill, C. & Steinebach, Y. (red.), *Routledge Handbook of Environmental Policy*, New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003043843-5>
- Dunlop, T. & Völker, T., 2023. "The politics of measurement and the case of energy efficiency policy in the European Union", *Energy Research & Social Science* 96, 102918. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102918>
- Economidou, M., Todeschi, V., Bertoldi, P., D'Agostino, D., Zangheri, P. & Castellazzi, L., 2020. "Review of 50 years of EU energy efficiency policies for buildings", *Energy & Buildings* 225, 110322. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2020.110322>

- Emelianoff, C., 2013. "Local energy transition and multilevel climate governance: the contrasted experiences of two pioneer cities (Hannover, Germany, and Växjö, Sweden)", *Urban Studies* 51(7), s. 1-16. <https://doi.org/10.1177/0042098013500087>
- Fenner, A.E., Kibert, C.J., Woo, J., Morque, S., Razkenari, M., Hakim, H. & Lu, X., 2018. "The carbon footprint of buildings: A review of methodologies and applications", *Renewable & Sustainable Energy Reviews* 94, s. 1142-1152. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2018.07.012>
- Fischer, J. & Guy, S., 2009. "Re-interpreting regulations: Architects as intermediaries for low-carbon buildings", *Urban Studies*, 46(12), s. 2577-2594. <https://doi.org/10.1177/0042098009344228>
- Forsberg, A. & von Malmborg, F., 2004. "Tools for environmental assessment of the built environment", *Building & Environment* 39(2), s. 223-228. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2003.09.004>
- Francart, N., Widström, T. & Malmqvist, T., 2021. "Influence of methodological choices on maintenance and replacement in building LCA", *The International Journal of Life Cycle Assessment* 26, s. 2109-2126. <https://doi.org/10.1007/s11367-021-01985-z>
- Galaz, V.R. & Thorsell, J., 2001. "Miljöpolitik utan plats för folket", *Sveriges Natur* 2. <https://www.sverigesnatur.org/arkiv/miljopolitik-utan-plats-for-folket/>
- Grimes, M., 2006. "Organizing consent: The role of procedural fairness in political trust and compliance", *European Journal of Political Research* 45(2), s. 285-315. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00299.x>
- Gustafsson, G., 2022. "Barns inkludering i demokratin: Nya värderingar och åtgärder sedan den allmänna rösträttens införande", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(2), s. 439-459. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/24285/21448>
- Gutmann, A. & Thompson, D., 1990. "Moral conflict and political consensus", *Ethics* 101(1), s. 64-88. <https://doi.org/10.1086/293260>
- Habert, G., Röck, M., Steininger, K., Lupisek, A., Birgisdottir, H., Desing, H., Chandrakumar, C., Pittau, F., Passer, A., Rovers, R., Slavkovic, K., Hollberg, A., Hoxha, E., Jusselme, T., Nault, E., Allacker, K. & Lützkendorf, T., 2020. "Carbon budgets for buildings: harmonising temporal, spatial and sectoral dimensions", *Buildings & Cities* 1(1), s. 429-452. <https://doi.org/10.5334/bc.47>
- Hajer, M., 1995. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hildebrandt, J., Hagemann, N. & Trähn, D., 2017. "The contribution of wood-based construction materials for leveraging a low carbon building sector in Europe", *Sustainable Cities & Society* 34, s. 405-418. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2017.06.013>
- Howlett, M., 2004. "Beyond good and evil in policy implementation: Instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice", *Policy & Society* 23(2), s. 1-17. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(04\)70030-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(04)70030-2)
- IPCC, 2023. "Summary for Policymakers", s. 1-34 i Lee, H. & Romero, J. (red.), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Genève: Intergovernmental Panel on Climate Change. <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001>
- Jagers, S.C. & Hammar, H., 2009. "Environmental taxation for good and for bad: The efficiency and legitimacy of Sweden's carbon tax", *Environmental Politics* 18(2), s. 218-237. <https://doi.org/10.1080/09644010802682601>
- Jagers, S.C., Matti, S. & Nordblom, K., 2020. "The evolution of public policy attitudes: comparing the mechanisms of policy support across the stages of a policy cycle", *Journal of Public Policy* 40(3), s. 428-448. <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000023>

- Josefsson, J. & Sandin, B., 2022. "Inledning: Barn, unga och demokrati", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(2), s. 333-348. Temanummer om barn, unga och demokrati. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/24280/21444>
- Jänicke, M., 2020. "Ecological Modernisation – a paradise of feasibility but no general solution", s. 13-23 i Metz, L., Okamura, L. & Weidner, H. (red.), *The Ecological Modernization Capacity of Japan and Germany: Energy Policy and Climate Protection*. Wiesbaden: Springer Nature. https://doi.org/10.1007/978-3-658-27405-4_2
- Kern, F., Kivimaa, P., Martiskainen, M., 2017. "Policy packaging or policy patching? The development of complex energy efficiency policy mixes", *Energy Research & Social Science* 23, s. 11-25. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.11.002>
- King, L.A., 2003. "Deliberation, legitimacy, and multilateral democracy", *Governance* 16(1), s. 23-50.
- Kronsell, A., Khan, J. & Hildingsson, R., 2019. "Actor relations in climate policymaking: Governing decarbonisation in a corporatist green state", *Environmental Policy & Governance* 29(6), s. 399-408. <https://doi.org/10.1002/eet.1867>
- Krüger, T., 2022. "The German energy transition and the eroding consensus on ecological modernization: A radical democratic perspective on conflicts over competing justice claims and energy visions", *Futures* 136, 102899. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2021.102899>
- Kuittinen, M. & Häkkinen, T., 2020. "Reduced carbon footprints of buildings: new Finnish standards and assessments", *Buildings & Cities* 1(1), s. 182-197. <https://doi.org/10.5334/bc.30>
- Lidskog, R. & Elander, I., 2012. "Ecological modernization in practice? The case of sustainable development in Sweden", *Journal of Environmental Policy & Planning* 14(4), s. 411-427. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2012.737234>
- Lipset, S.M., 1959. "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy", *American Political Science Review* 53(1), s. 69-105.
- Lipsky, M., 1980. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundqvist, L.J., 2004. "'Greening the people's home': The formative power of sustainable development discourse in Swedish housing", *Geography, Urban Studies & Planning* 41(7), s. 1283-1301. <https://doi.org/10.1080/0042098042000214798>
- Maestre-Andrés, S., Drews, S. & van den Bergh, J., 2019. "Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: a review of the literature", *Climate Policy* 19(9), s. 1186-1204. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1639490>
- Matti, S., 2009. *Exploring Public Policy Legitimacy: A Study of Belief-System Correspondence in Swedish Environmental Policy*. Luleå: Luleå University Press. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:990747/FULLTEXT01.pdf>
- Matti, S., Nässén, J. & Larsson, J., 2022. "Are fee-and-dividend schemes the savior of environmental taxation? Analyses of how different revenue use alternatives affect public support for Sweden's air passenger tax" *Environmental Science & Policy* 132, s. 181-189. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.02.024>
- McCauley, D. & Heffron, R., 2018. "Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice", *Energy Policy* 119, s. 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.014>
- Mehrtens III, F.J., 2004. "Three worlds of public opinion? Values, variation, and the effect on social policy", *International Journal of Public Opinion Research* 16(2), s. 115-143. <https://doi.org/10.1093/ijpor/16.2.115>

- Mirzoev, T., Tull, K.I., Winn, N., Mir, G., King, N.V., Wright, J.M. & Gong, Y.Y., 2022. "Systematic review of the role of social inclusion within sustainable urban developments", *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 29(1), s. 3-17. <https://doi.org/10.1080/13504509.2021.1918793>
- Moncaster, A.M. & Song, J.Y., 2012. "A comparative review of existing data and methodologies for calculating embodied energy and carbon of buildings", *International Journal of Sustainable Building Technology & Urban Development* 9(1), s. 26-36. <https://doi.org/10.1080/2093761X.2012.673915>
- Montpetit, É., 2008. "Policy design for legitimacy: expert knowledge, citizens, time and inclusion in United Kingdom's biotechnology sector", *Public Administration* 86(1), s. 259-277. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00698.x>
- Newell, P., Srivastava, S., Naess, L.O., Torres Contreras, G.A. & Price, R., 2021. "Toward transformative climate justice: An emerging research agenda", *WIREs Climate Change* 12(6), e733. <https://doi.org/10.1002/wcc.733>
- Neyer, J., 2010. "Justice, not democracy: Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies* 48(4), s. 903-921.
- Nicholas, K., Wolrath Söderberg, M., Luth Richter, J., Gross, S., Pihl, E., Kasimir, Å., Carton, W., Hahn, T. & Skelton, A., 2022. "Analys av sju riksdagspartiers klimatpolitik utförd av klimat- och omställningsforskare: Sveriges klimatpolitik inför riksdagsvalet 2022 enligt Researchers' Desk", tillgänglig på <https://researchersdesk.se/wp-content/uploads/2022/09/Researchers-Desk-klimatpolitik-2022.pdf>.
- Niskanen, J. & Rohrer, H., 2022. "A politics of calculation: Negotiating pathways to zero-energy buildings in Sweden", *Technological Forecasting & Social Change* 179, 121630. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2022.121630>
- O'Donnell, G., 2007. "The perpetual crises of democracy", *Journal of Democracy* 18(1), s. 5-11. <https://doi.org/10.1353/jod.2007.0012>
- Paterson, M., 2012. "Who and what are carbon markets for? Politics and the development of climate policy", *Climate Policy* 12(1), s. 82-97. <https://doi.org/10.1080/14693062.2011.579259>
- Paterson, M., 2021. "‘The end of the fossil fuel age’? Discourse politics and climate change political economy", *New Political Economy* 26(6), s. 923-936. <https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1810218>
- Paterson, M. & Laberge, X.P., 2018. "Political economies of climate change", *WIREs Climate Change* 9(2), e506. <https://doi.org/10.1002/wcc.506>
- Peters, G.B., 2005. *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.
- Pomponi, F. & Moncaster, A., 2016. "Embodied carbon mitigation and reduction in the built environment – What does the evidence say?", *Journal of Environmental Management* 181, 6s. 87-700. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2016.08.036>
- Pomponi, F., De Wolf, C. & Moncaster, A., 2018. *Embodied Carbon in Buildings: Measurement, Management, and Mitigation*. Cham: Springer.
- Ricardo Energy & Environment, 2016. *Study evaluating progress in the implementation of Article 7 of the Energy Efficiency Directive*. Didcot, Storbritannien: Ricardo Energy & Environment. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2016-12/final_report_evaluation_on_implementation_art_7_eed_1.pdf
- Rid, W., Lammers, J. & Zimmermann, S., 2017. "Analysing sustainability certification systems in the German housing sector from a theory of social institutions", *Ecological Indicators*, 76, s. 97-110. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2016.12.022>

- Rothstein, B., 2009. "Creating political legitimacy: Electoral democracy versus quality of government", *American Behavioral Scientist* 53(3), s. 311-330. <https://doi.org/10.1177/0002764209338795>
- Routledge, P., Cumbers, A. & Derickson, K.D., 2018. "States of just transition: Realising climate justice through and against the state", *Geoforum* 88, s. 78-86. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.11.015>
- Rubino A., 2017. "Energy efficiency: Governance in the EU", *Nature Energy* 2, 17097. <http://doi.org/b7dt>
- Räihä, J., Clarke, S., Sankelo, P., Ruokamo, E. & Kangas, H.L., 2024. "The importance of organization type: Construction sector perceptions of low-carbon policies and measures", *Environmental Science & Policy* 151, 103602. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.103602>
- Röck, M., Saade, M.R.M., Balouktsi, M., Rasmussen, F.N., Birgisdottir, H., Frischknecht, R., Habert, G., Lützkendorf, T. & Passer, A., 2020. "Embodied GHG emissions of buildings – The hidden challenge for effective climate change mitigation", *Applied Energy* 258, 114107. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2019.114107>
- Sabatier, P.A., 1987. "Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework", *Science Communications* 8(4), s. 649-692. <https://doi.org/10.1177/0164025987008004005>
- Sadri, H., Pourbagheri, P. & Yitmen, I., 2022. "Towards the implications of Boverket's climate declaration act for sustainability indices in the Swedish construction industry", *Building and Environment* 207, Part A, 108446. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2021.108446>
- Scharpf, F.W., 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* New York: Oxford University Press.
- Schmidt, V.A., 2006. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V.A., 2013. "Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'", *Politics, Public Administration & International Relations* 61(1), s. 2-22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Schnedler, W. & Vadovic, R., 2011. "Legitimacy of control", *Journal of Economics & Management Strategy* 20(4), s. 985-1009. <https://doi.org/10.1111/j.1530-9134.2011.00315.x>
- Singleton, B.E., Rask, N., Magnusdottir, G.L. & Kronsell, A., 2022. "Intersectionality and climate policy-making: The inclusion of social difference by three Swedish government agencies", *Environment and Planning C: Politics and Space* 40(1), s. 180-200. <https://doi.org/10.1177/23996544211005778>
- Skillington, K., Crawford, R.H., Warren-Myers, G. & Davidson, K., 2022. "A review of existing policy for reducing embodied energy and greenhouse gas emissions of buildings", *Energy Policy* 168, 112920. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.112920>
- Skocpol, T., 1997. *Boomerang: Health Care Reform and the Turn Against Government*. New York: Norton.
- Smedby, N., 2016. "Assessing local governance experiments for building energy efficiency—the case of Malmö, Sweden", *Environment and Planning C: Politics and Space* 34(2). <https://doi.org/10.1177/0263774X15614176>
- Spaargaren, G. & Mol, A.P.J., 1992. "Sociology, environment, and modernity: Ecological modernization as a theory of social change", *Society & Natural Resources* 5(4), s. 323-344. <https://doi.org/10.1080/08941929209380797>

- Suchman, M.C., 1995. "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches", *Academy of Management Review* 20(3), s. 571-610. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>
- Svensson, A. & Wahlström, M., 2023. "Climate change or what? Prognostic framing by Fridays for Future protesters", *Social Movements Studies* 22(1), s. 1-22. <https://doi.org/10.1080/14742837.2021.1988913>
- Söderholm, K., & Wihlborg, E., 2015. "Policy for sociotechnical transition: Implications from Swedish historical case studies", *Journal of Environmental Policy & Planning* 17(4), s. 452-474. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2014.965809>
- Söderholm, K., & Wihlborg, E., 2016. "Striving for sustainable development and the coordinating role of the central government: Lessons from Swedish housing policy", *Sustainability* 8(8), 827. <https://doi.org/10.3390/su8080827>
- Taylor, Z., 2019. "Pathways to legitimacy", *Planning Theory* 18(2), s. 214-236. <https://doi.org/10.1177/1473095218806929>
- Thörn, H. & Svenberg, S., 2016. "'We feel the responsibility that you shirk': movement institutionalization, the politics of responsibility and the case of the Swedish environmental movement", *Social Movement Studies* 15(6), s. 593-609. <https://doi.org/10.1080/14742837.2016.1213162>
- Tobin, P.A., 2015. "Blue and yellow makes green? Ecological modernisation in Swedish climate policy", s. 141-155 i Bäckstrand, K. & Kronsell, A. (red.), *Rethinking the Green State: Environmental governance towards climate and sustainability transitions*. Abingdon, UK: Earthscan. https://eprints.whiterose.ac.uk/96286/1/Tobin_Sweden_Green_State_clean_proof.pdf
- van Bommel, N. & Höffken, J.I., 2023. "The urgency of climate action and the aim for justice in energy transitions – dynamics and complexity", *Environmental Innovation and Societal Transitions* 48, 100763. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2023.100763>
- van der Heijden, J., 2017. *Innovations in Urban Climate Governance: Voluntary Programs for Low Carbon Buildings and Cities*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- von Malmberg, F., 2021. "Förändring av EU:s politik för energieffektivisering: Policyförändring genom intern chock och policy-orienterat lärande", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(2), s. 267-294. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/23518>
- von Malmberg, F., 2024a. "Strategies and impacts of policy entrepreneurs: Ideology, democracy, and the quest for a just transition to climate neutrality", *Sustainability* 16(12), 5272. <https://doi.org/10.3390/su16125272>
- von Malmberg, F., 2024b. "Debatt: Vem tar ansvar för klimaträttvisan?", *Dagens ETC*, 26 augusti 2024. <https://www.etc.se/debatt/vem-tar-ansvar-foer-klimatraettvisan>
- von Malmberg, F. & Forsberg, A., 2003. "Choice of energy data in environmental assessment of the built environment", *Journal of Environmental Assessment Policy & Management* 5(1), s. 83-97. <https://doi.org/10.1142/S146433320300122X>
- von Malmberg, F. & Strachan, P.A., 2005. "Climate policy, ecological modernization and the UK emissions trading scheme", *Environmental Policy and Governance* 15(3), s. 143-160. <https://doi.org/10.1002/eet.384>
- von Malmberg, F. & Strachan, P.A., 2023. Advocacy coalitions and paths to policy change for promoting energy efficiency in European industry, *Energies* 16(9), 3785. <https://doi.org/10.3390/en16093785>

- von Malmborg, F., Björklund, M. & Nordensvärd, J., 2023a. "Framing the benefits of European Union policy expansion on energy efficiency of buildings: A Swiss knife or a trojan horse?", *European Policy Analysis* 9(3), s. 219-243. <https://doi.org/10.1002/epa2.1184>
- von Malmborg, F., Björklund, M. & Rohdin, P., 2023b. "Improving energy efficiency of buildings", s. 163178 i Urban, F. & Nordensvärd, J. (red.), *Handbook on Climate Change and Technology*. Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781800882119.00018>
- von Malmborg, F., Rohdin, P. & Wihlborg, E., 2024. "Climate declarations for buildings as a new policy instrument in Sweden: A multiple streams perspective", *Building Research & Information* 52(4), s. 479-496. <https://doi.org/10.1080/09613218.2023.222320>
- von Platten, J., Mangold, M. & Mjörnell, K., 2020. "A matter of metrics? How analysing per capita energy use changes the face of energy efficient housing in Sweden and reveals injustices in the energy transition", *Energy Research & Social Science* 70, 101807. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101807>
- von Platten, J., Mangold, M., Johansson, T. & Mjörnell, K., 2022. "Energy efficiency at what cost? Unjust burden-sharing of rent increases in extensive energy retrofitting projects in Sweden", *Energy Research & Social Science* 92, 102791. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102791>
- Vringer, K. & Carabain, C.L., 2020. "Measuring the legitimacy of energy transition policy in the Netherlands", *Energy Policy* 138, 111229. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111229>
- Wallner, J., 2008. "Legitimacy and public policy: Seeing beyond effectiveness, efficiency, and performance", *Policy Studies Journal* 36(3), s. 421-443. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00275.x>
- Wang, X. & Lo, K., 2021. "Just transition: A conceptual review", *Energy Research & Social Science* 82, 102291. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102291>
- Williams, J., 2013. "The role of planning in delivering low-carbon urban infrastructure", *Environment and Planning B: Planning and Design* 40, s. 683-706. <https://doi.org/10.1068/b38180>
- Williams, B. & Edy, J.A., 1999. "Basic beliefs, democratic theory and public opinion", s. 212-248 i Glynn, C.J., Herbst, S. O'Keefe, G.J. & Shapiro, R.Y. (red.), *Public Opinion*. Boulder, CO: Westview Press.

MYNDIGHETSRAPPORTER

- Boverket, 2018. *Klimatdeklaration av byggnader: Förslag på metod och regler – Slutrapport*, Rapport 2018:23. Karlskrona: Boverket. https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2018/klimatdeklaration-av-byggnader_slutrapport.pdf
- Boverket, 2020) *Utveckling av regler om klimatdeklaration av byggnader: Förslag på färdplan och gränsvärden*, Rapport 2020:13. Karlskrona: Boverket. <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2020/utveckling-av-regler-om-klimatdeklaration-av-byggnader.pdf>
- Boverket, 2023. *Gränsvärde för byggnaders klimatpåverkan och en utökad klimatdeklaration*, Rapport 2023:20. Karlskrona: Boverket. <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2023/slutrapport-gransvarde-for-byggnaders-klimatpaverkan.pdf>

Energimyndigheten, 2022. *Energiläget 2022*. Eskilstuna: Energimyndigheten. <https://www.energimyndigheten.se/statistik/energilaget/?currentTab=1>

Finansdepartementet, 2020) *Remiss av Ds 2020:4 Klimatdeklaration för byggnader*, Dnr Fi2020/00475/813. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/remisser/2020/05/remiss-av-ds-20204-klimatdeklaration-for-byggnader/>

Fossilfritt Sverige, 2018. *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft: Bygg- och anläggningssektorn*. Stockholm: Regeringskansliet, Fossilfritt Sverige. <https://fossilfritt Sverige.se/roadmap/bygg-och-anlaggningssektorn/>

Infrastrukturdepartementet, 2020) *Sveriges tredje nationella plan för energieffektiv renovering*. Stockholm: Regeringskansliet. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-03/se_2020_ltrs_o.pdf

Klimatpolitiska rådet, 2020) *Klimatpolitiska rådets rapport 2020*. Stockholm: Klimatpolitiska rådet. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2020/05/klimatpolitiskaradetrappport2020.pdf>

Klimatpolitiska rådet, 2022. *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*. Stockholm: Klimatpolitiska rådet. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2022/03/klimatpolitiskaradetrappport2022.pdf>

LAGSTIFTNING, PROPOSITIONER, REGERINGSBESLUT, RIKSDAGENS PROTOKOLL M.M.

Boverkets föreskrifter (BFS 2011:6) om byggregler. https://www.boverket.se/contentassets/a9a584aa0e564c8998d079d752f6b76d/konsoliderad_bbr_2011-6.pdf

Boverkets föreskrifter (BFS 2021:7) om klimatdeklaration för byggnader. <https://rinfo.boverket.se/BFS2021-7/pdf/BFS2021-7.pdf>

Civilutskottets betänkande 2020/21:CU23, *Klimatdeklaration för byggnader*. Stockholm: Sveriges riksdag. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/klimatdeklaration-for-byggnader_H801CU23

Europeiska kommissionen, 2019. *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Den europeiska gröna given*, COM(2019) 640 final. Bryssel: Europeiska kommissionen. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_19_6691

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda (omarbetning), *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 153/13 18.6.2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0031>

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG, *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 315/1 14.11.2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=celex%3A32012L0027>

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/844 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda, *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 156/75 19.6.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010L0031-20181224>

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2002 av den 11 december 2018 om ändring av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 328/210 21.12.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2002>

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 av den 10 maj 2023 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem, *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 231/1 20.9.2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet och om ändring av förordning (EU) 2023/955 (omarbetning), *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 231/1 20.9.2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1275 av den 24 april 2024 om byggnaders energiprestanda (omarbetning), *Europeiska unionens officiella tidning*, OJ L 2024/1275 8.5.2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401275

Förordning (2021:789) om klimatdeklaration för byggnader. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2021789-om-klimatdeklaration-for_sfs-2021-789/

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152/

Lag (2006:985) om energideklaration för byggnader. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006985-om-energideklaration-for-byggnader_sfs-2006-985/

Lag (2014:268) om vissa kostnads-nyttoanalyser på energiområdet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2014268-om-vissa-kostnads-nyttoanalyser-pa_sfs-2014-268/

Lag (2021:787) om klimatdeklaration för byggnader. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2021787-om-klimatdeklaration-for-byggnader_sfs-2021-787/

Lag (2022:333) om energimätning i byggnader. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2022333-om-energimatning-i-byggnader_sfs-2022-333/

Lagrådsremiss, *Klimatdeklaration för byggnader*, 10 december 2020. Stockholm: Regeringen. <https://www.regeringen.se/contentassets/5f74be0d9cfo4ca48c14820eo5bbfd80/klimatdeklaration-for-byggnader.pdf>

Plan- och bygglag (2010:900). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan-och-bygglag-2010900_sfs-2010-900/

Proposition 2017/18:110, *Politik för gestaltad livsmiljö*. Stockholm: Regeringen. <https://www.regeringen.se/492796/contentassets/8ecb8b5973924e6b9e93627c041d27a6/politik-for-gestaltad-livsmiljo-prop.-201718110.pdf>

Proposition 2020/21:144, *Klimatdeklaration för byggnader*. Stockholm: Regeringen. <https://www.regeringen.se/4955e9/contentassets/8012373f173e44b19b96d9c7c314ffd9/klimatdeklaration-for-byggnader-prop.-202021144.pdf>

Regeringens skrivelse (2023/24:59), *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll*. Stockholm: Regeringen.

Regeringsbeslut V 4, 2022-02-04, *Uppdrag att lämna förslag på hur införandet av gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan kan påskyndas och hur tillämpningen av klimatdeklarationer kan utvidgas*. Stockholm: Regeringen.
<https://www.regeringen.se/contentassets/d1532056a6b3430994187e829902f63d/uppdrag-att-lamna-forslag-pa-hur-inforandet-av-gransvarden-for-byggnaders-klimatpaverkan-kan-paskyndas-och-hur-tillampningen-av-klimatdeklarationer-kan-utvidgas.pdf>

Regeringskansliet (2020) *Klimatdeklaration för byggnader*, Ds 2020:4. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/contentassets/3e13a513131b447f8b1e41eddcbbf6b5/klimatdeklaration-for-byggnader-ds-20204.pdf>

Riksdagens protokoll 2020/21:145, måndagen den 21 juni. Stockholm: Sveriges riksdag.
<https://data.riksdagen.se/fil/71A7C402-A211-4342-BF83-4A3F23C18591>

Riksdagens protokoll 2020/21:146, tisdagen den 22 juni. Stockholm: Sveriges riksdag.
<https://data.riksdagen.se/fil/2DA9AE56-FBEA-4F25-A042-454C0C620A8C>

Varför ska hela Sverige leva?

Fem perspektiv i svensk politisk debatt 2022–2024

Markus Holdo¹

Representing Rural Interests: Competing Claims in Swedish Party Politics

All parties in the Swedish Parliament currently claim to be fighting for the countryside; they all make statements and propose measures aimed at supporting key rural industries and making it easier to live well in rural and sparsely populated areas. This article presents a study of the ideas and arguments that appear in Swedish rural policy debates concerning why the countryside should receive higher priority, and in what ways. The material consists of interviews and opinion pieces published in Swedish media, as well as a panel debate featuring representatives from all parliamentary parties. The time period is 2022–2024, a period in which rural issues gained increasing prominence in Swedish political debate. The study shows that five different, interconnected discourses are represented among the eight parliamentary parties. The idea of the countryside as an important resource for the Swedish economy dominates, but the parties also advance ideas of solidarity, ecological sustainability, recognition of rural perspectives, and the countryside's ability to thrive if simply left alone from state interference. The parties clearly articulate divergent visions of what a vibrant countryside should look like.

Inledning

Enligt många forskare och samhällsdebattörer har landsbygden, det vill säga alla de platser som inte är storstäder eller tätbefolkade kommuner,² förlorat politisk betydelse i västvärlden: från att ha betraktats som grunden för en

- 1 Författaren tackar de anonyma granskarna för mycket värdefulla synpunkter på en tidigare version av texten samt tidskriftens redaktör, Björn Badersten, för noggrann granskning och många konstruktiva, hjälpsamma kommentarer.
- 2 Jag använder ordet landsbygd i denna vardagliga mening, som också tillämpas av myndigheter som Jordbruksverket (2024-01-09). Samtidigt är det värt att understryka att denna definition inte nödvändigtvis delas av alla de partiföreträdare vars uttalanden är fokus i denna studie. I det empiriska materialet används ordet landsbygd utifrån det politiska behovet att kommunicera med potentiella väljare som upplever sig representerade av ordet.

Markus Holdo är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
E-post: markus.holdo@svet.lu.se

produktiv ekonomi, har den under de senaste decennierna setts som alltmer improduktiv och övergiven (Horlings & Marsden, 2014; Gilmore 2008; Cramer 2016). Detta gäller inte minst Sverige, där gruvor, jordbruk och skogsbruk länge var avgörande för ekonomisk tillväxt (Hedlund & Lundholm 2015). Flera debattörer verksamma på den svenska landsbygden menar därtill att medier och politiska ledare ofta gett en felaktig bild av de som kämpar för landsbygdens intressen; dessa har setts som sentimentala, känslomässiga och bakåtsträvande i kontrast till urbana människors fokus på framtiden, karriären och produktiviteten (se Greider 2001; Tidholm 2017), en tendens som också har påpekats och problematiserats av forskare (Nilsson & Lundgren 2015; Miaris et al. 2025).

De senaste åren tycks dock något ha hänt: idén om en levande landsbygd tycks ha återfått en central roll i politisk debatt i såväl Nordamerika som Europa (Hochschild 2016). Landsbygdens politiska betydelse har också blivit tydlig genom de senaste årens protester från europeiska jordbrukare (Mazzocchi et al. 2024). I nyligen publicerade artiklar har forskare beskrivit utvecklingen i termer av en "tilltagande revolt" (Mortimer 2024) och att särskilt landsbygdens näringar, så som jordbruk och skogsindustri, kommit att bli ett slagfält för kampen om europeiska länders nationella identitet (Lambrechts & De Cleen 2024). I Sverige har protesterna från landsbygden i mindre grad handlat om jordbruk, även om kritiken från Lantbrukarnas Riksförbund, tydligt överlappar med den som hörs från motsvarande organisationer i andra länder (se Mazzocchi 2024; Mortimer 2024). I bredare mening syns trenden dock även här, med protester mot höga energipriser (till exempel genom det så kallade "Bensinupproret") och ett ökande intresse bland Sverigedemokratiska ledare, som på ett liknande sätt som politiska ledare på högerkanten i USA alltmer gör anspråk på att representera landsbygdens "förbittring" (Söderström et al. 2025).³

Det ökande intresset gör det också angeläget att granska vilka idéer om landsbygden som framträder i dessa länders nationella politisk debatt. En växande litteratur har visserligen undersökt de perspektiv som formar politiska debatter om landsbygden (se Holdo 2020a) och resultaten ger en betydligt mer mångfacetterad bild än vi vanligtvis får i medierna (se exempelvis Cramer 2016; Hochschild 2016; Gilmore 2008; Lundgren & Johansson 2017; Arora-Jonsson 2017; Scoones et al. 2018).⁴ Men frågan är vad den senaste utvecklingen, som flera forskare uppmärksammat, betytt politiskt. I denna artikel vill jag närmare granska vilka uppfattningar som svenska politiska företrädare ger uttryck för i en tid då landsbygden haft en ovanligt framträdande plats i offentlig debatt.

3 Det finns fortfarande mycket lite forskning som berör detta fenomen i Sverige, medan flera medier rapporterat om det (se till exempel Juhlin/SVT, 2022-01-19).

4 Inte minst stöder flera studier uppfattningen att den ofta negativa bild som ges i medier och av politiska ledare motsägs av det engagemang som finns på den svenska landsbygden (Stenbacka 2011; Nilsson & Lundgren 2015; Holdo 2020a).

Vilka olika idéer om landsbygden hörs i svensk politik? Vad skulle det innebära, enligt partierna, att ge landsbygden ökad prioritet?

Med en jämförande diskursanalytisk ansats granskas argument för landsbygden i svensk debatt 2022–24: (1) vilka aktörer, system och institutioner som antas vara centrala för landsbygdens utveckling; (2) relationerna mellan dessa aktörer, system och institutioner; (3) de motiv som tillskrivs aktörer i samhället och politiken; samt (4) de retoriska begrepp som används för att rama in sådana uppfattningar.

Jag börjar med att diskutera den teoretiska utgångspunkten för studien och hur den hjälper oss att utforska viktiga frågor som inte ställts i tidigare studier om de idéer som finns representerade i landsbygdspolitiken. Därefter diskuterar jag studiens metod, inklusive det analytiska ramverket och studiens empiriska material. I den empiriska delen som sedan följer analyseras debattartiklar, intervjuer och en paneldebatt där företrädare för riksdagspartierna deltagit. Jag kategoriserar dessa utifrån fem perspektiv på landsbygden. Studiens resultat visar att även om landsbygden fick mer uppmärksamhet under dessa år var det ett jämförelsevis snävt perspektiv som dominerade. De politiska partiernas argumentation domineras av idén att landsbygden har potential att bidra till Sveriges och Europas tillväxt. Detta instrumentella synsätt skymmer andra möjliga skäl att prioritera landsbygden som finns representerade bland landsbygdens befolkning. I en avslutande diskussion lyfter jag fram implikationerna av denna studie ur demokratisk synvinkel. En jämlik, demokratisk inkludering av människor som lever på olika platser, med olika idéer om ett gott liv, olika intressen och politiska uppfattningar, kräver att vi erkänner och förstår skillnaderna mellan olika politiska strävanden – även där de retoriskt verkar försvara samma sak. Samtliga politiska partier säger sig visserligen kämpa för landsbygdens intressen, men det är väsentligt att medborgare ser att de representerar mycket olika idéer om varför, och på vilket sätt, ”hela landet ska leva”.

Politiska diskurser om landsbygden: tidigare forskning och teorier

En växande litteratur om politiska diskurser rörande landsbygden belyser mångfalden av idéer och perspektiv som inte alltid får plats i den mediala politiska debatten (se exempelvis Gilmore 2008; Lundgren & Johansson 2017; Christoforou & Pisani 2016; Arora-Jonsson 2017; Scarlet et al. 2015; Bock 2015; Scoones et al. 2018). Denna litteratur är delvis resultatet av en vilja att kritiskt pröva den populära bilden av landsbygdsbefolkningar som sentimentala, förbittrade och bakåtblickande. Flera studier belyser hur en urban norm bidragit till att landsbygdens platser och befolkningar reduceras till en motbild till vad storstäders befolkningar antas se som önskvärt. I det svenska offentliga

samtalet kontrasteras de ofta mot storstädernas moderna livsstilar, progressiva åsikter och ”produktiva arbete” (se Eriksson 2010; Jerke 2011).

Dessa konstruktioner får konsekvenser, menar forskare, för hur människor i både städer och på landsbygden tänker kring politiska prioriteringar och mål (Stenbacka 2011; Bell et al. 2010; Woods 2017). En viktig uppgift för forskningen är därmed också att studera hur politikens dominerande perspektiv relaterar till de idéer och föreställningar som finns bland medborgare på landsbygden (Woods 2003; 2006; Masuda & Garvin 2008; Pilgeram 2011). Michael Woods menar att landsbygden och allt som förknippas med den ofta betraktats, eller åtminstone behandlats, som något passivt, utan egen kraft – en faktor eller en sorts enhet som, i bästa fall, behöver tas i beaktande i beslutsfattande men som inte på egen hand vill något och kan påverka sin situation. I den konstruktionen erkänns inte heller att ”landsbygden” rymmer mängder av olika perspektiv och erfarenheter. Woods skriver att detta är missvisande: det finns nämligen inte någon enhet som kan kallas ”landsbygd” som ”reagerar på ett klart och enhetligt sätt på externa krafter” (Woods 2006: 592, min översättning). Individer och grupper har mycket olika idéer om vad det innebär att leva på landsbygden, vara en del av en landsbygdsgemenskap och vilka värderingar som ingår i detta. Striden om landsbygden handlar därför ”lika mycket om en intern konflikt inom landsbygden som en kamp för landets intressen gentemot externa hot och utmaningar” (Woods 2006: 592).

Liksom i städer växer rörelser på landsbygden fram både som reaktion på samhällsförändringar och politiska omprioriteringar och till följd av att nya idéer växer fram även på landsbygden (se även Gilmore 2008). I forskningen om den svenska landsbygden ser vi till exempel en ökande mobilisering i nya sfärer som skapar möjligheter för delaktighet både online och i fysiska rum (Lundgren & Johansson 2017), samtidigt som särskilda förutsättningar på landsbygden, såväl ideologiska perspektiv som samhällsstrukturer, påverkar möjligheterna för politiskt handlande (se till exempel Arora-Jonsson 2017). Landsbygdspolitiska debatter är således, åtminstone bland landsbygdens befolkning, ett möte mellan flera olika perspektiv, liksom mellan aktörer med olika intressen.

Det är på flera sätt värdefullt att undersöka vad dessa perspektiv har gemensamt och vad som skiljer dem åt. Dels är det empiriskt viktigt att korrigera felaktiga bilder av landsbygdens politiska röster. Dels bidrar det till medborgares möjligheter att i gemensamma samtal utreda vilka argument som tycks rimliga. Det senare mer normativa skälet att bry sig om landsbygdens olika diskurser pekar på möjligheten att kritiskt ifrågasätta diskurser om landsbygdens värde. Även människor som intuitivt sympatiserar med ett försvar av landsbygden kan därmed reflektera över implikationerna av olika synsätt och vilken politik de stödjer (se Fraser 2003, p. 234; Dryzek 2013). Detta är vad det deliberativa systemperspektivet, som beskrivs i nästa del, hjälper till att göra. Därtill kan en jämförelse av perspektiv inom olika delar av samhället, till exempel mellan medborgare och

politiska ledare, hjälpa till att belysa demokratiska utmaningar och problem. En studie av svensk politisk debatt fann till exempel att medborgares mångfald av perspektiv inte syns i debatten mellan politiska partier, som är betydligt snävare (Holdo 2020a).

I denna uppsats undersöks politiska företrädares syn på landsbygden så som de uttrycks i de senaste årens politiska debatter, där landsbygden kommit att få en betydligt större roll än tidigare i svensk nationell politik och inför Europaparlamentsvalet 2024. I min tidigare studie framträder bilden att riksdagspartierna, med några undantag, är snävt fokuserade på hur landsbygden kan gynna svensk tillväxt (Holdo 2020a). Den studien har emellertid två begränsningar som motiverar en uppföljning. Dels genomfördes analysen på ett material från en tidsperiod då landsbygden inte hade någon särskilt central plats i den politiska debatten. Vi vet således inte om resultaten är giltiga även för tidsperioder då intresset för landsbygdens frågor är betydligt större. Det är mycket möjligt att ett ökat generellt fokus på landsbygden också bidrar till en större lyhördhet inför olika perspektiv. Dels låg fokuset i den studien mer på medborgares olika perspektiv och riksdagspartierna undersöktes i mindre grad.

Från normativa till förklarande teorier om deliberation och partipolitik

Politiska diskursers representation inom partipolitiken är en central fråga för demokratin. Det handlar om huruvida människors uppfattningar och idéer speglas i beslutsfattande. Alltför forskare har kommit att se detta som en fråga om demokratis *deliberativa* aspekter. Demokratin kan ses som ett "deliberativt system" som binder samman olika platser, sfärer och kommunikativa handlingar (se Mansbridge 1999; Stevenson & Dryzek 2014; Owen & Smith 2015; Felicetti & Holdo 2024). Stevenson & Dryzek (2014) menar att en viss fråga eller ett visst diskursivt sammanhang (till exempel "klimatfrågan") kan fungera som ett sådant deliberativt system genom att koppla samman aktörer och perspektiv så att de möts. Politik handlar, resonerar de, bland annat om vilka idéer som kommer att dominera inom sådana system, hur alternativa idéer färdas och tas upp, vilka intressen som därmed gynnas och hur idéerna kommer att påverka framtida beslutsfattande.⁵

5 Flera tidigare studier har tillämpat detta perspektiv i empirisk forskning. Det har hjälpt till att undersöka till exempel hindren för inkludering i diskussioner om problem med marginalisering i socioekonomiskt eftersatta bostadsområden i städer (Holdo 2020b; Holdo & Öhrn Sagrelus 2020); inflytandet av ekonomiska och politiska intressen på de interaktioner som genereras av nya forum för medborgardeltagande stämplade som "överläggning" eller "samverkan" (Hendriks, 2011); och kopplingarna mellan nya offentliga debatter om islams plats i europeiska samhällen och tidigare idéer och fördomar som formats i till synes orelaterade diskussioner om dessa samhällen (Ercan 2017). Stevenson och Dryzek (2014) utvecklade dessutom sitt analytiska ramverk i en studie av diskurser om klimatförändringar, där de visar att olika delar av den globala styrningen av klimatförändringar involverar flera olika, internt sammanhängande, diskurser.

Det deliberativa systemet är också ett sätt att tänka normativt kring olika kommunikativa handlingar. Huruvida de ignoreras, erkänns, tas upp och tillåts påverka diskussioner och beslut bör vägas in i hur vi utvärderar hur pass demokratiskt ett politiskt system är.⁶ Detta perspektiv har också en del gemensamt med det äldre begreppet "den offentliga sfären" (Habermas), där idéer kan fångas upp av beslutsfattare som lyssnar in medborgares uppfattningar och angelägenheter (Habermas 1996), liksom "det politiska systemet" (Easton 1965; Norris 1999), som tänks bestå av beslutsfattare som behöver kunna luta sig på en legitim samhällsordning som ständigt kan komma att ifrågasättas av medborgare (Easton 1965; Norris 1999). Enligt dessa bilder av politiken bör alltså beslutsfattare ha ett särskilt intresse av att representera de idéer och perspektiv som finns bland medborgarna för att demokratin ska fungera så väl som möjligt.

Även forskning om protester och sociala rörelser betonar att aktivister kan påverka beslutsfattareshandlingar och beslut genom att uttrycka missnöje och störa ordningen. Om politiska ledare lyssnar och lyfter de frågor protesterna handlar om så kommer medborgarnas perspektiv att representeras bättre (Piven & Cloward 1978). Men en motsatt förväntan tycks samtidigt rimlig: om politikerna lyssnar är det nog vanligtvis för att de vill få tyst på protesterna och kunna arbeta ostört efter de prioriteringar de redan gjort. I så fall är kopplingen mellan beslutsfattare och medborgares deliberation snarare en relation karakteriserad av kooptering (Bertocchi & Spagat 2001), det vill säga politikerna försöker ta över eller äga debatten så att medborgarna kan återgå till att stötta sina ledare utan att något nödvändigtvis förändras.

När vi överför idén om den deliberativa demokratin till mer förklarande teorier om hur diskurser tar plats i politiken så ser vi alltså att det finns motstridiga idéer. Å ena sidan kan det vara så att ju mer en viss fråga, en viss medborgerlig angelägenhet, tas upp av politiska ledare desto mer och tydligare kommer den partipolitiska debatten att spegla de perspektiv som finns i samhället i stort. Å andra sidan kan det vara så att ju mer en viss fråga diskuteras desto mer kommer politikernas synsätt, och de intressen som de vanligtvis företräder, att prägla hur frågan diskuteras. Den senare möjligheten skulle kunna förklara varför tidigare forskning visat att politiker, även när de specifikt diskuterar

6 Med "deliberativt system" menar jag alltså i detta sammanhang alla synpunkter på landsbygdpolitik som samverkar i en politisk gemenskap och påverkar handlingar och beslutsfattande. Ur ett demokratiskt perspektiv är det viktigt att se hur systemets delar är sammankopplade eller fränkopplade, vilket påverkar vilka olika idéer, argument och synsätt som blir vida erkända och tas upp i beslutsfattande och vilka som istället marginaliseras eller tystas. Demokratiteoretiker betonar att detta är avgörande för medborgarnas möjligheter och effektiva förmåga att utöva sina demokratiska rättigheter (se Bohman 2000) och ett samhälles förmåga att hantera problem som sociala spänningar och konflikter (Dryzek 2000; Warren 2017). Att analysera diskursiva skillnader inom system kan belysa problem med upptagande och inkludering genom att visa hur mindre inflytelserika diskurser inte erkänns i mer dominerande forum, såsom forum för politiskt beslutsfattande (Ercan et al. 2017; Holdo 2020b).

landsbygden, tenderar att fokusera snävt på landsbygden som en tillväxtfaktor. Men tänk om det snarare är så att ju mer en fråga diskuteras av de som sitter vid makten desto bättre kommer diskussionen spegla medborgarnas olika synsätt; i så fall borde vi se det i hur landsbygden diskuterats de senaste åren, i samband med riksdagsvalet 2022 och Europaparlamentsvalet 2024 då landsbygden kommit att få en viktig plats i medial och politisk debatt.

Metod

För att studera mönster och variationer i landsbygdspolitiska diskurser tillämpar denna studie en jämförande diskursanalys (Christopher et al. 2018; Edwards 2012). I likhet med tidigare studier av miljöpolitik (Stevenson & Dryzek 2014), landsbygdspolitik (Holdo 2020a) och populistisk politik (Curato et al. 2019) fokuserar denna studie på variationer med avseende på aktörer, relationer, motiv och begreppsanvändning.

LANDSBYGDSPOLITISKA DISKURSER

Jämförande diskursanalyser är en vidareutveckling av ”kritisk diskursanalys” (Fairclough 2013). Stevenson och Dryzek (2014) betonar att den jämförande diskursanalysen fokuserar på hur människor tillskriver olika egenskaper och drivkrafter till olika aktörer, grupper och institutioner, föreställer sig deras relationer (t.ex. hierarki, samarbete och konkurrens) och hur relationerna är inbäddade i särskilda diskurser (2014: 41). Det analytiska ramverket för en sådan analys fokuserar på fyra aspekter av en diskurs (se även Dryzek 2013: 17–19):

1. idéer om de grundläggande enheter som är relevanta för landsbygdspolitiken, såsom aktörer, system och institutioner (diskursens ontologi).
2. idéer om relationerna mellan de grundläggande enheterna, såsom konkurrens, samarbete, hierarki, jämlikhet eller konflikt.
3. de motiv som driver aktörer i samhället och politiken (medborgare, konsumenter, producenter, företag, rörelser, regeringar), såsom materiell vinst, aktning, dygd, överlevnad.
4. de retoriska begrepp och metaforer som används för att rama in påståendena, såsom bilder av samhället (”en maskin”), utopiska visioner, religiösa referenser eller berättelser.

Med utgångspunkt i dessa delar fann min tidigare studie att medborgare på den svenska landsbygden åberopade idéer från fyra olika diskurser, det vill säga fyra olika sätt att föreställa sig vilka aktörer och enheter som är relevanta, relationerna mellan dessa och vad som står på spel för dem, liksom olika

budskap kring vad det ska innebära att prioritera landsbygden (Holdo 2020a). I nuvarande studie används dessa fyra olika diskurser som utgångspunkt för analysen. Det innebär att jag använt dessa fyra diskurser som analysverktyg, samtidigt som jag noterat när politikernas påståenden inte tydligt passar någon av dessa. En femte diskurs konstruerades baserat på sådana övriga uttalanden och speglar att miljörörelsen kommit att engagera sig allt mer i frågor om landsbygdspolitik: hållbarhet (Oprea et al. 2024; Holdo 2019). Nedan beskrivs dessa diskurser (se även Figur 1).

Frihetsdiskursen på landsbygden uttrycker en konservativ syn på staten som den främsta orsaken till problem för landsbygdsbefolkningen. Konservativa röster i landsbygdspolitiken hävdar att många landsbygdsområden är produktiva och bidrar till ekonomin. Statens engagemang i regionala ekonomier bör granskas och begränsas, i synnerhet byråkratiska förfaranden och skatter som gör det svårt för landsbygden att utvecklas och generera välbstånd lokalt. Landsbygdsconservativa ber staten att hålla händerna borta från det som tillhör landsbygdens platser och befolkningar. Landsbygden behöver inte räddas. Det räcker att lämna den ifred.

Tillväxtdiskursen innebär att landsbygden värderas utifrån sin potential att bidra till ekonomisk tillväxt. Diskursen bygger alltså på tanken att det finns områden som är produktiva, som bidrar, och områden som är improduktiva, som erhåller förmåner och belastar samhällsekonomin. De som förespråkade en högre politisk prioritet åt landsbygdsutveckling inom denna diskurs hävdar att landsbygden, åtminstone i vissa delar, är mer produktiv än vad som är allmänt erkänt. Diskursen ser alltså landsbygden som en resurs för ekonomisk utveckling, baserad på utvinning av naturresurser och produktion av mat och energi.

Jämlikhetsdiskursen fokuserar på rättvisa när det gäller levnadsstandard. Var man än bor ska man ha lika rättigheter och resurser ska fördelas rättvist. Jämlikhetsdiskursen ifrågasätter tanken att politiska prioriteringar måste bygga på en uppfattning om vilka delar av landet som är, eller skulle kunna vara, produktiva. Den flyttar fokus från de roller olika områden spelar i ekonomin till medborgarnas rättigheter. Men, till skillnad från erkännandets diskurs nedan, ser jämlikhetsdiskursen frågorna mer i termer av omfördelning än erkännande.

Erkännandediskursen hävdar att en urban norm gör att landsbygdens intressen och perspektiv inte behandlas likvärdigt stadens. Diskursen ställer krav på bättre service på landsbygden och på att skydda naturmiljöer, inte primärt med hänvisning till de ekonomiska konsekvenserna av föreslagna förändringar i den ekonomiska politiken, utan med hänvisning till tanken att alla medborgare ska

Figur 1. Fem landsbygdsdiskurser

Diskurser	Enheter	Relationer	Motiv	Retorik
<i>Frihet:</i> Stat och regleringar ska lämna landsbygden ifred	Staten; produktiva landsbygder; höga skatter; EU-byråkrati.	Intressekonflikter (stad–landsbygd), exploatering, korruption, berättigande.	Ekonomiska intressen, högre levnadsstandard, frukten av ens arbete.	Stoppa exploateringen, låt landsbygden behålla vad den producerar, låg service, låga skatter.
<i>Tillväxt:</i> Landsbygden som instrumentell för Sveriges fortsatta tillväxt.	BNP; marknader, produktiva och oproduktiva områden och platser.	De som bidrar och de som tar emot resurser, konkurrens på marknader, win-win.	Ekonomisk tillväxt, sysselsättning, välfärd.	Landsbygden är viktig för tillväxten och beredskapen.
<i>Jämlikhet:</i> Omfördela resurser för att ge människor mer jämlika förutsättningar.	Ett kapitalistiskt system; grupper med olika intressen och livsmöjligheter.	Jämlikhet ställs mot exploatering.	Lika rättigheter, gemensamma intressen, rimlighet.	Kapitalistiskt tänkande leder oss fel.
<i>Erkännande:</i> Likabehandling av människors olika viljor och behov.	Landsbygdsbefolkningen; urbana normer, kultur; livsval.	Jämlikhet ställs mot exkludering/ dominansförhållanden i samtal och beslutsfattande.	Demokratiska principer om lika representation, erkännande om skillnader.	Hela Sverige ska leva; alla medborgares idéer och perspektiv ska erkännas och respekteras.
<i>Hållbarhet:</i> Naturens egenvärde och kollektivt ansvar för biologisk mångfald.	Industrier; småskaliga jordbruk och ansvarsfulla skogsägare; naturen; planetens liv.	Motsättning mellan industriers intressen av utvinning och vinst och biologisk mångfald, småskaliga gröna näringar.	Minskade klimatutsläpp, biologisk mångfald, hälsa.	Underlätta för och belöna ansvarsfulla företag och ägare, gynna inte industriellt jordbruk och skogsskövling. Återställ naturen.

vara med i processen att bestämma vilka mål och värderingar som regeringen bör sträva efter. Därför kan, ur detta perspektiv, ekonomisk tillväxt vara ett mål, men inte det enda målet, för staten. Oberoende av sådana ekonomiska angelägenheter säger erkännandens diskurs att urbana intressen dominerar i politiken på sätt som inte erkänner landsbygden som jämlik staden. Därför bör landsbygdsutveckling prioriteras högre, inte på grund av dess konsekvenser för samhällsekonomin, utan för att den för landsbygdsbefolkningen är en betydande del av ett gott liv.

Hållbarhetsdiskursen, slutligen, ser en motsättning mellan storskaliga industrier som skövlar skog, massproducerar mat och utvinner naturresurser utan hänsyn till miljöpåverkan och småskaliga gröna näringar, så som småskaliga jordbruk och ansvarsfulla skogsägare som värnar om den biologiska

mångfalden. Diskursen betonar också naturens egenvärde och vårt kollektiva ansvar för allt liv på vår planet. Det som driver diskursen är målet att minska klimatutsläppen och återställa den biologiska mångfalden. Det finns också hälsoargument för att reglera gröna näringar, underlätta för ansvarsfulla företag och jord- och skogsägare och återställa naturen. Diskursen är således något mer specifikt än vanligt förekommande hänvisningar till behovet av att "ställa om". Sådana yttranden innebär inte nödvändigtvis att det finns motsättningar mellan olika värden eller aktörer med olika intressen – så som industrier och miljöhänsyn. Med ekologisk hållbarhet menas snarare en vilja att prioritera ekologiska hänsyn även när dessa kräver att andra värden – så som tillväxt eller respekt för människors livsval – för stå tillbaka. Samtidigt kan denna diskurs, liksom övriga, kombineras med samtliga andra diskurser eller, för den delen, kollidera med dem, beroende på hur de mer precist används.

FALL OCH MATERIAL

Den svenska debatten om landsbygden är intressant att studera. Dels har landsbygden kommit att bli en stridsfråga i det alltmer polariserade offentliga samtalet (se Reiljan & Ryan 2021). Därtill finns ett värde i att följa upp den tidigare studien om landsbygdspolitiska idéer inom civilsamhället i Sverige – speglar partiernas landsbygdsdiskurser de mönster som observerats utanför partipolitiken bland engagerade medborgare som värnar landsbygdens intressen?

Landsbygdsfrågor har länge haft en central roll i den svenska partipolitiken med ett parti, Centerpartiet, som specifikt velat representera landsbygden. Partiet, som tidigare kallades Bondepartiet, etablerade sig som en politisk kraft redan innan de första demokratiska valen hölls 1921, och har fortsatt att vara en stor aktör i svensk politik. Partiets popularitet nådde sin topp på 1970-talet, delvis tack vare dess envisa motstånd mot kärnenergi, och fick upp till en fjärdedel av väljarnas röster 1973 och 1976 (Sundström & Rosén Sundsström 2010). Medan stödet för Centerpartiet minskat i takt med strukturella förändringar i ekonomin och den ökade urbaniseringen, har landsbygden kommit att bli en viktig politisk fråga igen, särskilt under de senaste årens protester och debatter inför riksdagsvalet 2022 och Europaparlamentsvalet 2024. En anledning till detta är uppfattningen bland ledare för de större partierna att känslan av politisk marginalisering bland landsbygdsbefolkningen har bidragit till framväxten av det högerpopulistiska partiet Sverigedemokraterna (Holmqvist 2018). Även om bönders protester eller polariseringen av landsbygdsfrågor inte i sig är särskilt svenska fenomen (Batory & Sitter 2004; Scoones et al. 2018; von Essen & Allen 2017; Christensen 1997), så har vi i det svenska fallet en möjlighet att studera om ett ökat fokus på landsbygdsfrågor bidragit till en mer nyanserad partipolitisk debatt som också bättre speglar de många perspektiv som finns bland medborgare.

Materialet som analyseras är av tre typer: intervjuer, debattartiklar och deltagande i en paneldebatt med samtliga riksdagspartiers toppkandidater till Europaparlamentsvalet 2024. Dessa olika former av inlägg i den landsbygdspolitiska debatten producerades mellan åren 2022–2024 i anslutning till riksdagsvalet 2022 och Europaparlamentsvalet 2024. Intervjuerna genomfördes av två medier som båda har en koppling till landsbygdsrörelsen: Lantbrukspodden, som produceras av Lantbrukarnas riksförbund (LRF), och podden Hela Sverige pratar, som produceras av rörelsen Hela Sverige ska leva. Jag analyserade dessa redan inspelade intervjuer genom att föra anteckningar utifrån analysverktygets frågor (Vilka enheter och relationer berörs av intervjupersonen?; Vilka motiv står på spel och vilka är de retoriska poängerna?). Jag transkriberade således de mest relevanta delarna, vilka exemplifieras i analysens i nästa del.

Paneldebatten var en del av ett återkommande evenemang, "Landsbygdsriksdagen," organiserat av Hela Sverige ska leva. Deltagarna var, som nämnts, toppkandidaterna för riksdagspartierna i Europaparlamentsvalet. Ett undantag är Sverigedemokraternas företrädare, en riksdagsledamot, som ersatte partiets toppkandidat. I övriga fall var kandidaterna första eller andranamn på partiernas listor.

Debattartiklarna, till sist, valdes ut med tre kriterier: att de skrivits under tidsperioden 2022–2024, att de handlade om landsbygden och att de behandlade landsbygden generellt och inte enbart en specifik fråga. Dessa kriterier begränsade urvalet så pass mycket att få partier hade mer än en relevant debattartikel. Inga andra kriterier tillämpades. Jag valde till exempel att inte värdera vilket forum eller vilken tidning som artiklarna publicerats i, vilket varierar från större dagstidningar som *Svenska Dagbladet* till specifika intresseorganisationer som LRF:s tidning *Land* och intresseorganisationen Skogens tidning. Fokuset på generella frågor innebär dock att samtliga artiklar beskriver respektive partis generella hållning snarare än specifika ställningstaganden, som till exempel ståndpunkter gällande förnyelsebar energi eller vargjakt, som är särskilt intressanta för landsbygden. Dessa specifika policyfrågor hade kunnat varit intressanta i en annan typ av studie. Här är syftet att studera partiernas underliggande idéer om landsbygden, vilka kommer fram tydligare i mer generella resonemang om landsbygdens utmaningar. Detta bredare fokus speglar också att artiklarna är skrivna i samband med val – antingen riksdagsvalet 2022 eller Europaparlamentsvalet 2024. Samtliga debattartiklar finns sammanställda i Bilaga 1.

Tillsammans ger materialet en bild av hur de olika partierna argumenterar i olika forum och ger därmed en god grund för en analys av återkommande idéer om vilka aktörer eller enheter som är relevanta, vilka relationer de har, varför det är viktigt att prioritera landsbygdsfrågor och vad som är respektive partis huvudbudskap till potentiella väljare. Urvalet, som visas i sammanställningen i Bilaga 1, innehåller totalt en debattartikel och två intervjuer per parti, samt

en panel med samtliga partier representerade. Alla forum är sammanhang där partier ges plats att beskriva sin politik för landsbygden med egna ord. Även om till exempel de olika tidningarna och organisationerna bakom poddarna har redaktionella ställningstaganden i de aktuella frågorna, så är sammanhanget (debattsidor, poddar, paneldebatt) ämnat att ge väljarna en inblick i hur partierna ser på landsbygdens utmaningar och hur de ska mötas.

Analys

Vad visar då granskningen av de utvalda intervjuerna, debattartiklarna och paneldebatten? Till att börja med visar samtliga partier att de är måna om att framstå som landsbygdens försvarare. Hela Sverige ska leva, det måste vara möjligt att bo och leva i hela landet och landsbygden är oerhört betydelsefull även för städernas utveckling. Så resonerar samtliga partier. Alla är dessutom för att minska byråkratin och antalet regler, särskilt de som drabbar jordbrukare. Och alla vill sänka klimatutsläppen och ta ansvar för en omställning till hållbar utveckling.

Så återopas då alla diskurser av alla partier? Det kan nästan förefalla så, men samtidigt är det sällan som partierna ger uttryck för samtliga de delar som varje diskurs består av. Moderaternas toppkandidat till Europaparlamentet betonar till exempel vikten av omställning, men ser ingen motsättning mellan det målet och ekonomisk tillväxt eller mellan omställning i syfte att värna biologisk mångfald och att minska regleringarna av företag av alla storlekar. Liberalernas toppkandidat säger detta uttryckligen: vi behöver omställning men den får inte ske på företagens bekostnad, den måste ske genom företagande och på villkor som passar företagen. På liknande sätt kan partier betona flera andra diskurser för att sedan, i klargörande ögonblick, visa vilka värden som väger tyngst. Vänsterpartiet ser till exempel värdet av tillväxt, men inte en tillväxt som skapats genom "exploatering" av glesbygderna. Det är alltså tydligt att även om partierna kan tala sig varma för alla möjliga mål och värden så har de sina prioriteringar ganska klara.

Det är samtidigt möjligt att min analys ger en bild av att partiernas diskurser är mer sammanhängande eller konsekventa än de faktiskt är. Frågan om hur sammanhängande partiernas politik faktiskt är avgörs kanske inte helt av om de i första (eller andra) hand återopar den ena eller andra diskursen. Ett alternativt sätt att studera deras syn på landsbygden hade kunnat vara att, parti för parti, lista eller kartlägga alla olika argument för landsbygden och se i vilken mån de tycks hänga samman. Detta hade varit ett mer förutsättningslöst sätt att studera partiernas idéer om landsbygden. Här har jag istället reducerat komplexiteten för att tydligare kunna jämföra och kontrastera de diskurser som förekommer i svensk politik. Målet har varit att kartlägga vilka olika argument

Tabell 1. Partiernas förhållande till fem landsbygdsdiskurser

Parti	Huvudsaklig diskurs	Sekundär diskurs
Vänsterpartiet	jämlikhet	hållbarhet
Socialdemokraterna	tillväxt	jämlikhet
Miljöpartiet	hållbarhet	tillväxt
Centerpartiet	erkännande	tillväxt
Liberalerna	tillväxt	erkännande
Moderaterna	tillväxt	frihet
Kristdemokraterna	frihet	tillväxt
Sverigedemokraterna	frihet	erkännande

som förekommer och visa på varför variationen spelar roll – därför att de vilar på olika idéer om landsbygden.

Analysen kan därmed framstå som förenklad. Har inte Moderaterna pratat om värdet av omställning? Har inte Vänsterpartiet betonat betydelsen av tillväxt och tillvaratagandet av naturresurser? Har inte Centerpartiet länge varit en stark röst för hållbar utveckling? I flera fall kan sådana invändningar vara fullt rimliga. Men värdet i att förenkla på detta sätt är alltså att det tillåter oss att jämföra vilka diskurser svenska partier främst ger uttryck för.

Nedan beskriver jag hur var och en av diskurserna kommer till uttryck. Jag ger exempel från de partier som tydligast representerar dem. Tabell 1 ger en överblick av hur partierna förhåller sig till de olika diskurserna (i Bilaga 1 redovisas samtliga källor som ligger till grund för klassificering och som också är refererade i analysen nedan).

FRIHET

Den konservativa frihetsdiskursen, som tidigare forskning visat är mycket framträdande i andra länder, t.ex. i USA (Hochschild 2018; Cramer 2016), företräds i Sverige främst av Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna. Kristdemokraterna kombinerar dessutom de konservativa argumenten med det mer dominerande tillväxtperspektivet, särskilt med fokus på lantbrukets roll för krisberedskapen. Det som kännetecknar detta perspektiv i den svenska debatten är fokuset på hur å ena sidan betungande regleringar påverkar landsbygden, å andra sidan hur statens och EU:s byråkrati behandlar landsbygdsbor som bidragstagare när de i själva verket skulle klara sig väldigt bra om bara staten betalade för det den tar från landsbygden – t.ex. mat och naturresurser som används inom energiproduktion och industrier – och i övrigt höll sig borta.

Kritiken mot mängden regler, särskilt för lantbrukare, tas upp av Kristdemokraternas talesperson i landsbygdsfrågor, som säger att han som jordbrukare ”varje dag vaknar och tänker: vilken regel kommer jag att bryta jag mot idag?” (Kd3). Kristdemokraternas toppkandidat i Europaparlamentsvalet uttrycker

sig ännu mer drastiskt när hon argumenterar för att EU måste minska antalet regler som jordbrukare har att förhålla sig till: "Det är en direkt bondefientlig politik" (EU-HSSL). Sverigedemokraterna resonerar på ett liknande sätt: "Vi måste våga lita mer på svenska lantbrukare när det handlar om att värna miljön. Vi kan inte detaljreglera allting. Även om det är viktigt så jag tror att det måste finnas en frihet under ansvar i högre utsträckning" (Sd2).

Även idén att staten gör mer nytta desto mindre den gör är tydlig hos dessa två partier. Så som systemet fungerar för jordbrukare, med ansökningsförfaranden för att kunna dra nytta av EU:s jordbruksstöd, behandlas jordbrukare som om de vore bidragsberoende, menar Kristdemokraternas talesperson, när de i själva verket är de som ser till att vi har mat att äta. Det finns en stolthet, menar talespersonen. "Det kanske inte är framförallt bidrag man vill ha, utan man vill ha betalt för sina varor, betalt för det man producerar" (Kd3). Sverigedemokraternas talesperson argumenterar snarlikt: "Min uppfattning är inte att någon på landsbygden egentligen i Sverige vill ha någon slags allmosor och bidrag och stöd bara för att de bor på landsbygden. Men man vill ha någon typ av konkurrensneutralitet, att det inte ska vara till nackdel" (Sd2).

Även Moderaterna har ett tydligt konservativt perspektiv i kombination med deras primära idé om landsbygden som viktig för den svenska tillväxten. Moderaterna menar att fortsatt tillväxt kräver minskad reglering och minskad byråkrati – det är landsbygdens näringsidkare som driver utvecklingen. Det är även de som vet bäst hur skog och lantbruk kan bidra till den omställning de menar behövs. Moderaternas talesperson i landsbygdsfrågor säger i en intervju, apropå skogsnäringen, att den biologiska mångfalden ökat i många avseenden tack vare skogsägarnas egna initiativ.

Nu ser vi krafter från EU-sidan som vill begränsa hur vi ska bruka skogen, om vi ska ha kalhyggesbruk eller kontinuitetsbruk och vi menar att det är precis samma sak där som i jordbruket. En del jordbrukare vill vara ekologiska och en del vill vara konventionella. En del skogsbrukare vill bruka skogen med trakthyggesbruk, andra vill ha kontinuitetsskogsbruk, så det måste vara en valfrihetsfråga och vi menar att det är ju skogsägarna som byggt upp de här höga naturvärdena – över generationer! Och det är ju egentligen de skogsägarna som inte gjorde som staten ville i mitten på 1900-talet, det är ju de som har högst naturvärden i skogen idag och då ska staten gå in och ta det från skogsägarna. Det är olyckligt. (M3)

Uttalandet illustrerar väl en konservativ syn på landsbygden, där lösningen vanligtvis formuleras som att staten ska lämna landsbygden ifred, samtidigt som det är tydligt att det Moderaterna främst har i åtanke är just vinstdrivna företagare.

TILLVÄXT

”Tillväxt” är en instrumentell syn på landsbygden som kommer till uttryck i påståenden om landsbygdens potential, eller fortsatt viktiga roll, att bidra till hela Sveriges tillväxt. För samtliga partier, förutom möjligen Vänsterpartiet (där jämlikhetsdiskursen dominerar) och Sverigedemokraterna (som anammar den mer konservativa frihetsdiskursen), är denna instrumentella syn framträdande. De argumenterar alltså inte i första hand för omfördelning och inte heller för att landsbygden ska lämnas ifred och få behålla de värden som redan finns där. Istället betraktas landsbygden som att dess värde är att bidra till hela landets tillväxt.

I praktiken kombineras dock detta perspektiv med samtliga de andra fyra diskurserna och tar sig därmed något olika uttryck bland partierna. Moderaterna har ett tydligt fokus på företagande och produktivitet – partiet vill framförallt möjliggöra för landsbygden att bidra mer till tillväxten. Men perspektivet är också konservativt då partiet betonar att sättet att uppnå detta är att staten och EU tar ett steg tillbaka och låter företagen fatta beslut om sin produktion. Partiets toppkandidat till Europaparlamentsvalet menar att svenska skogsägare måste få besluta om hur skogen används: ”svensk skog, svenskt självbestämmande” (EU-HSSL). Kandidaten hävdar också att förslagen från EU-kommissionen, som genomgår konsekvensanalyser för att se hur de påverkar ekologiskt och ur ett jämställdhetsperspektiv, också måste analyseras utifrån hur de påverkar företagen (”aldrig får vi en konsekvensanalys för företagen”, (EU-HSSL)). Tillväxtperspektivet innebär ett fokus på hur landsbygden bidrar till tillväxt, men idén att företagen måste befrias från regleringar och byråkrati representerar snarare en konservativ syn på hur tillväxt genereras.

Detta instrumentella synsätt kan kombineras med andra diskurser. Miljöpartiets dåvarande språkrör som deltar i en av intervjuerna kallar till exempel landsbygden för ”en motor” i Sveriges omställning till en hållbar ekonomi (Mp3). Miljöpartiet är det parti som tydligast kopplar samman ekonomi och ekologi genom att därtill hävda att fortsatt tillväxt kommer vara beroende av ”gröna jobb” som till stor del finns inom landsbygdens gröna näringar och den förnybara energisektorn.

Men även Centerpartiet betonar landsbygdens centrala roll för tillväxten och betonar därtill dess betydelse för Sveriges krisberedskap. I likhet med jordbruksorganisationer som Lantbrukarnas riksförbund betonar de att självförsörjning av mat är en viktig del av försvarsberedskapen. ”I ett säkerhetspolitiskt mycket allvarligt läge ska vi göra allt vi kan för att säkra försörjningstrygghet och ha kvar produktionsförmåga i inlandet”, säger partiets landsbygdspolitiska talesperson i en intervju (C2). Centerpartiet vill även återetablera regementen på lantbruksorter som Falun och utlokalisera myndigheter för att bidra till den kompetensförsörjning som krävs för att landsbygden ska kunna spela en viktig roll i den nationella ekonomin.

Flera partier kombinerar idén om landsbygden som tillväxtresurs med andra värden. För Centerpartiet överlappar dessa instrumentella argument med partiets syn på en levande landsbygd som en fråga om demokrati och frihet att bo och verka i sin hembygd. Även liberalerna betonar både tillväxt och erkännande (se Erkännande nedan).

För Socialdemokraterna ligger fokuset på att ta tillvara de naturresurser som finns på landsbygden, både för tillväxt och omställning. Men partiet betonar därtill det gemensamma ansvaret för att alla delar av landet ska ha likvärdig service och välfärd. Socialdemokraterna åberopar alltså även jämlikhet. Kristdemokraterna kombinerar istället ett fokus på tillväxt och omställning med det konservativa argumentet att landsbygden faktiskt klarar sig bra på en egen hand om staten låter den vara.

JÄMLIKHET

Jämlikhetsperspektivet är tydligt inom Vänsterpartiet och även inom Socialdemokraterna, som kombinerar detta perspektiv med ett fokus på tillväxt och omställning. För Vänsterpartiet ligger fokuset på en ökad omfördelning som skulle göra det möjligt att "stoppa utarmningen av landsbygden" (EU-HSSL). Landsbygden exploateras idag, menar partiet.

Vänsterpartiets perspektiv låter bitvis lik det konservativa: partiet betonar, liksom bland annat Kristdemokraterna, att utvinnandet av resurser ska gynna platserna där de utvinns. Men medan Kristdemokraterna ser statens inblandning, beskattning och expropriering som orättfärdig, är det för Vänsterpartiet *exploateringen* som är en form av förtryck. Vänsterpartiets retorik kan också tyckas likna Kristdemokraternas och Sverigedemokraternas i sin kritik av hur skatterna drabbar landsbygden. Men även här är egentligen utgångspunkten en annan: det är inte skatterna i sig som är problemet – tvärtom ser Vänsterpartiet en högre skattenivå som medel att omfördela mer rättvist –, det som är problemet är hur skatterna blir en del av en större orättvisa. På frågan vad som står mest på spel i valet vad gäller landsbygden svarar Vänsterpartiets talesperson i landsbygdsfrågor: "Ja, men det är ju det där precis som du är inne på att land och stad har blivit ojämlika [utan] dess like. Vi har kommuner, mycket landsbygd, vars kommunskatter är den högsta men service är den minsta och sämsta" (V2). Talespersonen betonar sedan det som egentligen är poängen för Vänsterpartiet: "det ska finnas en garanterad mininivå för samhällsservicen på landsbygden" (V2).

Människor över hela landet ska, betonar Vänsterpartiet, kunna leva ett bra liv, de ska inte behöva arbeta för andras välbefinnande medan deras samhällen utarmas. "Det behövs en omfördelningspolitik som garanterar att vi som lever på landsbygden har en anständig nivå av välfärd och service", säger partiets talesperson i en intervju (V3). Även partiets toppkandidat till Europaparlamentsvalet framhåller hur partiet skiljer sig från övriga partier, till exempel i

hur de förhåller sig till omställning och sänkta utsläpp: "Mycket av lösningen på klimatkrisen finns i Sverige och på svensk landsbygd men *jag* vill att det ska leda till utveckling och inte till exploatering" (EU-HSSL).

Socialdemokraterna anammar också de jämlikhetsdiskursen genom att argumentera för att samhället måste ta ett "gemensamt ansvar" för landsbygden. Partiets tidigare minister med ansvar för landsbygdsfrågor säger: "jag tror att landsbygdsväljarna är ganska lika andra väljare. De vill ha sjukvård, skola, man vill ha polis och ambulans ska komma om det händer något" (S3) Ministern betonar: "vi ska inte lämna någon del efter" (S3). I en annan intervju betonar talespersonen i landsbygdsfrågor: "Sverige ska hålla ihop och det ska vara möjligt att bo, leva, och verka i alla delar av landet" (S2).

ERKÄNNANDE

Erkännandediskursen handlar om att alla människor, oavsett var de bor och lever, ska respekteras och behandlas likvärdigt. Politiska teoretiker skiljer mellan omfördelning och erkännande som två olika dimensioner av social rättvisa (Fraser 2003). De som åberopar erkännandediskursen försvarar alltså alla människors rätt att få leva i enlighet med sin egen kultur och känsla för sin hembygd. Liberalernas talesperson i landsbygdsfrågor menar att nedlåtande idéer om landsbygden påverkar ungdomar där på liknande sätt som ungdomar i storstädernas förorter – båda kan känna sig nedvärderade och uppleva ett "utanförskap" (L3). Han skriver också i en debattartikel: "Den nybyggaranda, företagsamhet och framtidsoptimism som finns i lands- och glesbygd har varit, och är, viktig för Sverige. Men det finns stora utmaningar. Delar av landet får inte den politiska uppmärksamhet de förtjänar. Detta vill Liberalerna åtgärda" (L1) Han avslutar: "Det måste bli ett slut på regeringens storstadsfokus (...) Liberal politik gör det lättare för människor att leva de liv de önskar och förverkliga sina drömmar" (L1).

Både Liberalerna och Centerpartiet är kritiska till att en "urban norm" präglar svensk politisk debatt. Centerpartiets talesperson i landsbygdsfrågor menar att "Det är många frågor som behöver vändas på för att få ett underifrånperspektiv och ett decentraliserat perspektiv" (C3) och argumenterar, likt Liberalerna, för landsbygdsbors vilja att leva ett annat liv än stadsbors behöver respekteras och stöttas politiskt. Det handlar om "friheten att satsa och verka i sin hembygd" (C2). Centerpartiets toppkandidat till Europaparlamentsvalet uttrycker också detta perspektiv: "Landsbygd är egentligen inte en fråga, det är inte ett politikområde, landsbygd är ju ett perspektiv, för att inte säga rygg-radsreflex, som man måste ha som politiker när man pratar transportpolitik, energipolitik, skogspolitik, men även avloppsdirektiv, kvalitetsdirektiv och vargfrågor i Bryssel" (EU-HSSL). Idén att landsbygden är ett perspektiv verkar här betyda att landsbygden befolkning ser annorlunda på, och påverkas annorlunda av, många olika frågor och beslut inom politiken. Erkännandet av

skillnader, ifrågasättandet av den urbana normen och att få till en mer jämlik syn på människor i städer och landsbygd, uttryckts alltså främst av Liberaler och Centerpartister.

EKOLOGISK HÅLLBARHET

Samtliga riksdagspartier uttrycker i någon mån en vilja att arbeta för en omställning till ett ekologiskt mer hållbart samhälle. För hälften av partierna verkar dock frågan inte vara central och de uttrycker inte någon särskild, sammanhängande idé om vad som står på spel, vilka som är hindren och vad som är målet. Även för partier som säger sig kämpa för sänkta utsläpp och biologisk mångfald är den huvudsakliga diskursen ofta en annan. Vänsterpartiets toppkandidat till Europaparlamentet säger uttryckligen att den viktiga skiljelinjen mellan partierna går mellan de som tar klimatfrågan på allvar och de som inte gör det (EU-HSSL). Men huvudfokuset ligger ändå på frågor om omfördelning: lösningen på klimatfrågan må i stora delar finnas på landsbygden, men landsbygden ska inte exploateras för att nå klimatmålen. För Vänsterpartiet är huvuddiskursen alltså jämlikhet, medan ekologisk hållbarhet är en sekundär diskurs. Även Centerpartiet vill ses som ett grönt parti och dess toppkandidat i Europaparlamentsvalet säger till och med att det var klimatfrågan som fick henne att börja med politik (EU-HSSL). Men den huvudsakliga diskursen tycks snarare vara erkännandediskursen, det vill säga partiet fokuserar mer på att synliggöra och validera landsbygdens perspektiv och kompetens. Partiet lägger också stor vikt vid landsbygdens potential att bidra till tillväxt, varför ekologisk hållbarhet inte heller är den sekundära diskursen. Det som här menas med ekologisk hållbarhet är det kritiska perspektiv som finns tydligt representerat bland medborgare, där industriens intressen ställs mot det småskaliga, där utvinnandet av resurser ställs mot naturrestaurering. Centerpartiet anammar inte på något sammanhängande sätt den diskursen, som delvis går på tvärs med respekten för landsbygdens egna perspektiv och intressen.

Samma motsättning kommer också till uttryck i Miljöpartiets mer helhjärtade återopande av ekologisk hållbarhet. Partiet ser tydligt landsbygdens näringar som ett område där mer behöver göras för att minska utsläppen och återställa den biologiska mångfalden (Mp1). Partiets fokus är tydligt och kompromissar inte med erkännande av landsbygdens perspektiv och ännu mindre med den konservativa idén om att landsbygden ska lämnas ifred. Inte heller omfördelning, som är så centralt för det solidariska perspektivet, tas upp på något djupare sätt, vilket kan tyckas anmärkningsvärt för ett parti inom vänsterblocket. Det är tydligt att om någon diskurs kompletterar ekologisk hållbarhet så är det tillväxtperspektivet. Ekologisk hållbarhet uppnås genom en satsning där landsbygden har en viktig roll att spela. Någonstans måste utsläppen öka och ju mindre som görs inom andra sektorer desto mer ansvar måste jordbrukare ta för att minska utsläppen och återställa natur och skogsnäringen

för att binda kol i träet. Det är också på landsbygden som flera gröna jobb ska komma till genom satsningar inom förnyelsebar energiproduktion, vilket både genererar tillväxt och omställning (Mp2, Mp3).

Diskussion och slutsatser

Samtliga partier menar att de kämpar för landsbygden. Skiljelinjen i svensk politik går således inte mellan de som kämpar för en levande landsbygd och de som anser att staden ska prioriteras på landsbygdens bekostnad. Men det betyder inte att det inte finns viktiga skillnader mellan partierna. Skillnaderna kan förstås som att partierna åberopar skilda landsbygdspolitiska diskurser, eller olika idéer om varför vi behöver en levande landsbygd.

Fem sådana diskurser kan identifieras i svensk politik. De uttrycker olika idéer om landsbygdens värde, vilka aktörer, grupper och institutioner som påverkar landsbygden, deras relationer och motiv. Diskurserna innebär också olika retoriska grepp. De som lutar sig på det konservativa frihetsperspektivet försvarar landsbygden mot en klåfingrig stat som vill detaljreglera och som försvårar för landsbygdens folk som skulle klara sig bra om de lämnades ifred. Diskursen *tillväxt* betonar istället landsbygdens potential att bidra till hela landets tillväxt och omställning till en ekologiskt hållbar ekonomi. Diskursen *jämlikhet* ser landsbygdsmedborgare som exploaterade av välställda människor i städerna och vill omfördela resurserna så att människor kan leva bra i hela landet. *Erkännandediskursen* betonar vikten av att erkänna människor rätt att leva och verka i sin hembygd liksom att respektera allas perspektiv och erfarenheter, i allt från miljöfrågor till rovdjursjakt. Och *hållbarhetsdiskursen* ser en konflikt mellan en ekonomi byggd på industriellt jordbruk och skogsskövling och hållbara landsbygdssamhällen som tar ansvar för biologisk mångfald och minskade nettoutsläpp.

Samtliga diskurser fanns representerade bland riksdagspartierna mellan åren 2022 och 2024. Det är som väntat tillväxtperspektivet på landsbygden som instrumentellt viktig för Sveriges ekonomi som dominerar. Fem av åtta partier hade denna som sin huvudsakliga diskurs. Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna är de enda som inte primärt värderar landsbygden efter dess instrumentella roll. I kontrast till tillväxtperspektivet betonar Vänsterpartiet vikten av att landsbygden inte exploateras i utvinnandet av resurser. Genom omfördelning ska det bli möjligt att leva bra även på landsbygden. Sverigedemokraterna menar, liksom Kristdemokraterna, att landsbygdens befolkning inte behöver några "allmosor" utan endast att staten "backar" och låter dem konkurrera fritt och på lika villkor. Till skillnad från Kristdemokraterna betonar dock inte Sverigedemokraterna alls landsbygdens instrumentella roll för landets ekonomi, utom möjligtvis dess roll för Sveriges beredskap och försvar.

Det finns också en skiljelinje bland de partier som ser landsbygden som orättvist behandlad. Medan partierna till vänster – Vänsterpartiet och Socialdemokraterna – ser omfördelning som ett sätt att solidariskt ta ansvar för hela landets service och välfärd, betonar de liberala mittenpartierna Centerpartiet och Liberalerna snarare *erkännandet* av olika livsval, mål och erfarenheter som en fråga om demokrati och frihet. Distinktionen mellan omfördelning och erkännande känns igen från teoretikers debatter om social rättvisa (Fraser 2003).

Partierna skiljer sig även i hur de ser på landsbygdens relation till miljöpolitiska mål. Miljöpartiet, det enda partiet som har hållbarhet som huvudfokus, ser på landsbygden som en drivande kraft, vilket även passar partiets idé om att landsbygden är en resurs för ekonomin, som enligt partiet ska ställas om till produktion och användning av grön energi. Vänsterpartiet, som har omställning som sekundär fråga, ser en fara i att landsbygden exploateras både i tillväxtens och omställningens namn. Övriga partier betonar på andra sätt att omställningen inte ska ske på landsbygdens bekostnad i enlighet med sina olika primära diskurser.

Slutligen bekräftar denna studie tidigare forskningsresultat, som tyder på att politiska ledare, till skillnad från medborgare, tenderar att ha ett tämligen snävt fokus och ge större vikt till landsbygdens instrumentella roll för tillväxt (Holdo 2020a). Samtidigt pekar denna studie på viktiga nyanser och skillnader mellan partierna. För väljare som värnar landsbygden finns således flera olika idéer om hur landsbygden ska behandlas mer rättvist.

Referenser

- Areschoug, Susanna & Gottzén, Lucas, 2019. "Rural youth, education, and citizenship in Sweden: politics of recognition and redistribution," s. 1–16 i Peterson, Andrew, Stahl, Garth, Soong, Hannah (red.), *The Palgrave Handbook of Citizenship and Education*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Arora-Jonsson, Seema, 2017. "The realm of freedom in new rural governance: micro-politics of democracy in Sweden", *Geoforum* 79, s. 58–69.
- Bächtiger, André, Dryzek, John S., Mansbridge, Jane & Warren, Mark E., 2018. "Deliberative democracy", s. 523–546 i Bächtiger, André, Dryzek, John S., Mansbridge, Jane & Warren, Mark (red.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Batory, Agnes & Sitter, Nick, 2004. "Cleavages, competition and coalition-building: agrarian parties and the European question in western and east central Europe", *European Journal of Political Research* 43(4), s. 523–546.
- Bertocchi, Graziella & Spagat, Michael, 2001. "The politics of co-optation", *Journal of Comparative Economics* 29(4), s. 591–607.
- Bell, Michael M., Lloyd, Sarah E. & Vatovec, Christine, 2010. "Activating the countryside: rural power, the power of the rural and the making of rural politics", *Sociologia Ruralis* 50(3), s. 205–224.

- Bock, Bettina B., 2015. "Gender mainstreaming and rural development policy; the trivialisation of rural gender issues", *Gender Place & Culture* 22(5), s. 731–745.
- Bohman, James, 2000. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge, USA: MIT Press.
- Christensen, Dag Arne, 1997. "Adaptation of agrarian parties in Norway and Sweden", *Party Politics* 3(3), s. 391–406.
- Christoforou, Asimina & Pisani, Elena, 2016. "Social capital and rural development in Southern European regions: the case of the EU-funded LEADER projects", s. 391–415 i Hans Westlund & Johan P. Larsson (red.), *Handbook of Social Capital and Regional Development*.
- Cramer, Kathrene J., 2016. *The Politics of Resentment: Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker*. Chicago: University of Chicago Press.
- Christopher, Allison, Bartkowski, John P. & Haverda, Timothy, 2018. "Portraits of veganism: A comparative discourse analysis of a second-order subculture", *Societies* 8(3), s. 1–21.
- Dryzek, John S., 2000. *Deliberative Democracy and beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S., 2013. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Edwards, Geraint O., 2012. "A comparative discourse analysis of the construction of 'in-groups' in the 2005 and 2010 manifestos of the British National Party", *Discourse & society* 23(3), s. 245–258.
- Ercan, Selen A., 2017. "From polarisation to pluralisation: a deliberative approach to illiberal cultures", *International Political Science Review* 38(1), s. 114–127.
- Ercan, Selen A., Hendriks, Carolyn M. & Boswell, John, 2017. "Studying public deliberation after the systemic turn: the crucial role for interpretive research", *Policy & Politics* 45(2), s. 195–212.
- Eriksson, Madeleine, 2010. *(Re)Producing a Periphery: Popular representations of the Swedish North*. Doktorsavhandling, Kulturgeografiska institutionen. Umeå: Umeå universitet.
- Felicetti, Andrea & Holdo, Markus, 2024. "Reflective Inclusion: Learning from Activists What Taking a Deliberative Stance Means", *Political Studies* 72(2), s. 823–841.
- Fraser, Nancy, 2003. "Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation", s. 7–109 i Fraser, Nancy & Honneth, Axel (red.), *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. New York: London: Verso.
- Gilmore, Ruth W., 2008. "Forgotten Places and the Seeds of Grassroots Planning", s. 31–61 i Hale, Charles, R. (red.), *Engaging Contradictions: Theory, Politics, and Methods of Activist Scholarship*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Greider, Göran, 2001. *Fucking Sverige: byn, bruket, skogen – en modern Dalaresa*. Stockholm: Ordfront.
- Habermas, Jürgen, 2018. *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. New York: John Wiley & Sons.
- Hedlund, Martin & Lundholm, Emma, 2015. "Restructuring of rural Sweden—employment transition and out-migration of three cohorts born 1945–1980", *Journal of Rural Studies* 42, s. 123–132.
- Hendriks, Carolyn M., 2011. *The Politics of Public Deliberation*. London: Palgrave Macmillan.

- Hochschild, Arlie R., 2016. *Strangers in Their Own Land. A Journey to the Heart of Our Political Divide*. New York: The New Press.
- Holdo, Markus, 2019. "Sincerity as strategy: Green movements and the problem of reconciling deliberative and instrumental action", *Environmental Politics* 28(4), s. 595–614.
- Holdo, Markus, 2020a. "Rural arguments: four perspectives in Swedish political debate", *Journal of Rural Studies* 76, s. 67–75.
- Holdo, Markus, 2020b. "A relational perspective on deliberative systems: Combining interpretive and structural analysis", *Critical policy studies* 14(1), s. 21–37.
- Holdo, Markus & Öhrn Sagrelius, Lizzie, 2020. "Why inequalities persist in public deliberation: Five mechanisms of marginalization", *Political Studies* 68(3), s. 634–652.
- Holmqvist, Anette, 2018. "Löfvens resa – genom SD-land", *Aftonbladet*, 2018-07-05, tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/gPAAbA/lofvens-resa-genom-sd-land>, nedladdad 2018-07-17.
- Horlings, Lummina G. & Marsden, Terry K., 2014. "Exploring the 'new rural paradigm' in Europe: eco- economic strategies as a counterforce to the global competitiveness agenda", *European Urban & Regional Studies* 21(1), s. 4–20.
- Jerke, Bud W., 2011. "Queer ruralism", *Harvard Journal of Law and Gender* 34, s. 260–312.
- Juhlin, Johan/SVT, 2022. "Mattias Karlsson SD:s landsbygdspolitiska talesperson", SVT, 2022-01-19, tillgänglig på <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/mattias-karlsson-sd-s-landsbygdspolitiska-talesperson>.
- Lambrechts, Giljs & De Cleen, Benjamin, 2024. "Farmers as symbol of 'the people'. Nationalism and populism in Vlaams Belang's discourse about farmers", *Journal of Language and Politics*, s. 1–24.
- Lundgren, Anna S. & Johansson, Anna, 2017. "Digital rurality: producing the countryside in online struggles for rural survival", *Journal of Rural Studies* 51, s. 73–82.
- Mansbridge, Jane, 1999. "Everyday talk in the deliberative system", s. 211–239 i Macedo, Stephen (red.), *Deliberative Politics*. New York: Oxford University Press.
- Mansbridge, Jane, Bohman, James, Chambers, Simone, Christiano, Thomas, Fung, Archon & Parkinson, John, 2012. "A systemic approach to deliberative democracy", s. 1–26 i Parkinson, J.R. & Mansbridge, J. (red.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Masuda, Jeffrey R. & Garvin, Theresa, 2008. "Whose Heartland?: The politics of place in a rural–urban interface", *Journal Rural Studies* 24(1), s. 112–123.
- Mazzocchi, Giampiero, Vassallo, Marco, Gabrieli, Giuliano & Henke, Roberto, 2024. "No farmers, no food": a sentiment analysis of the 2024 farmers' protests in Italy", *Italian Review of Agricultural Economics (REA)*, s. 93–106.
- Miaris, Giorgios, Manevska-Tasevska, Gordana & Hansson, Helena, 2025. "Farm diversification strategies and their relations to farm financial performance: evidence from Swedish agriculture", *Agricultural Finance Review*, s. 113–128.
- Mohlin, Yngve, 1989. *Bondepartiet och det moderna samhället 1914–1936: en studie av svensk agrarianism*. Doktorsavhandling. Umeå: Umeå universitet.
- Mortimer, Gavin, 2024. "Growing revolt: What is behind Europe's farmers' protests?", *Spectator* 354(10197), s. 20–22.
- Nilsson, Bo & Lundgren, Anna S., 2015. "Logics of rurality: political rhetoric about the Swedish north", *Journal of Rural Studies* 37, s. 85–95.

- Nilsson, Bo & Lundgren, Anna S., 2018. "‘For a living countryside’: political rhetoric about Swedish rural areas", *European Urban & Regional Studies* 25(1), s. 72–84.
- Norris, Pippa (red.), 1999. *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.
- Oprea, Anastasea, Velicu, Irina, Delibas, Hestia-Iona & Pedro, Sérgio, 2024. "‘We grow earth’: performing eco-agrarian citizenship at the semi-periphery of Europe", *Environmental Politics* 33(5), s. 778–798.
- Oscarsson, Henrik, Bergman, Torbjörn, Bergman, Annika & Hellström, Johan, 2021. *Polarisering i Sverige*. Demokratirådets rapport 2021. Stockholm: SNS.
- Owen, David & Smith, Graham, 2015. "Survey article: Deliberation, democracy, and the systemic turn", *Journal of Political Philosophy* 23(2), s. 213–234.
- Pilgeram, Rynne, 2011. "‘The only thing that isn’t sustainable... is the farmer’: social sustainability and the politics of class among Pacific Northwest farmers engaged in sustainable farming", *Rural Sociology* 76(3), s. 375–393.
- Piven, Francis F. & Cloward, Richard, 1978. *Poor people’s movements: Why they succeed, how they fail*. New York: Vintage.
- Scarlat, Nicolae, Dallemand, Jean-Francois, Monforti-Ferrario, Fabio & Nita, Viorel, 2015. "The role of biomass and bioenergy in a future bioeconomy: policies and facts", *Environmental Development* 15, s. 3–34.
- Scoones, Ian, Edelman, Marc, Borras Jr, Saturnino M., Hall, Ruth, Wolford, Wendy & White, Ben, 2018. "Emancipatory rural politics: confronting authoritarian populism", *Journal of Peasant Studies* 45(1), s. 1–20.
- Söderström, Johanna, Holdo, Markus & Junman, Alice, 2024. "Uncomfortable interviews: A research journey of discomfort and how to make the most of it", *Qualitative Research*, 14687941241297344.
- Stenbacka, Susanne, 2011. "Othering the rural: about the construction of rural masculinities and the unspoken urban hegemonic ideal in Swedish media", *Journal of Rural Studies* 27(3), s. 235–244.
- Stevenson, Hayley & Dryzek, John S., 2014. *Democratizing Global Climate Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sundström, Mikael & Rosén Sundström, Malena, 2010. "Ett smalare men vassare Centerparti?", *Statsvetenskaplig tidskrift* 112(2), s. 189–202.
- Tidholm, Po, 2017. *Läget i landet*. Luleå: Teg Publishing.
- von Essen, Erica & Allen, Michael, 2017. "A reluctant right-wing social movement: on the ‘good sense’ of Swedish hunters", *Journal of Rural Studies* 50, s. 139–147.
- Warren, Mark E., 2017. "A problem-based approach to democratic theory", *American Political Science Review* 111(1), s. 39–53.
- Woods, Michael, 2003. "Deconstructing rural protest: the emergence of a new social movement", *Journal of Rural Studies* 19(3), s. 309–325.
- Woods, Michael, 2006. "Redefining the ‘rural question’: the new ‘politics of the rural’ and social policy", *Social Policy & Administration* 40(6), s. 579–595.
- Woods, Michael, 2017. "Politics and protest in the contemporary countryside", s. 103–125 i Holloway, Lewis & Kneafsey, Moya (red.), *Geographies of Rural Cultures and Societies*. Hampshire: Ashgate.

Bilaga 1: Analyserade debattartiklar, paneldebatt och intervjuer

EU-HSSL, Paneldebatt mellan riksdagspartiernas kandidater till

Europaparlamentsvalet 2024, 8 juni 2024, med Jonas Sjöstedt (V), Heléne Fritzon (S), Pär Holmgren (MP), Emma Wiesner (C), Anna Maria Corazza Bildt (L), Tomas Tobé (M), Ella Kardemark (KD), Staffan Eklöf, (SD), tillgänglig på https://www.youtube.com/watch?v=HMo_DFGgM7E.

V1: Vänsterpartiet, debattartikel, Birger Lahti, "Ta tillvara naturresurser och landsbygd", ATL. 7 januari 2022, tillgänglig på <https://www.atl.nu/ta-tillvara-naturresurser-och-landsbygd>.

V2: Vänsterpartiet, intervju med Birger Lahti, Lantbrukspodden, 3 juni 2022, tillgänglig på <https://www.landlantbruk.se/det-handlar-om-att-vinna-landsbygdens-roster>.

V3: Vänsterpartiet, intervju med Birger Lahti, Hela Sverige pratar, 27 april 2022, tillgänglig på <https://www.helasverige.se/kunskap-och-media/hela-sverige-pratar-om-vansterpartiets-landsbygdspolitik/>.

S1: Socialdemokraterna, debattartikel, Heléne Fritzon, 27 juni 2024, "Svenska folket har röstat för en ambitiös klimatpolitik", tillgänglig på <https://www.landlantbruk.se/land-lantbruk-svenska-folket-har-rostat-for-en-ambitos-klimatpolitik>.

S2: Socialdemokraterna, intervju med Isak From, Lantbrukspodden, 7 juli 2022, tillgänglig på <https://www.landlantbruk.se/gemensamt-ansvar-gynna-svenskt-lantbruk>.

S3: Socialdemokraterna, intervju med Anna-Caren Säterberg, Hela Sverige pratar, 8 juni 2022, tillgänglig på <https://landsbygdsriksdagen.se/highlights/podd-valspecial2022-s/>.

Mp1: Miljöpartiet, debattartikel, Pär Holmgren, 16 maj 2024, "Jag går till val på den gröna jordbrukspolitiken", *Land*, tillgänglig på <https://www.landlantbruk.se/land-lantbruk-jag-gar-till-val-pa-den-grona-jordbrukspolitiken>.

Mp2: Miljöpartiet, intervju med Maria Gardfjell, Lantbrukspodden, 22 juli 2022, tillgänglig på <https://www.landlantbruk.se/mp-i-lantbrukspodden-oka-infasningen-av-biodrivmedel>.

Mp3: Miljöpartiet, intervju med Per Bolund & Maria Gardfjell, Hela Sverige pratar, 17 maj 2022, tillgänglig på <https://helasverigepratar.podbean.com/e/hela-sverige-pratar-om-miljopartiets-landsbygdspolitik/>.

C1: Centerpartiet, debattartikel, Annie Lööf & Daneil Bäckström, "Var finns satsningarna på glesbygden?" 24 oktober 2022, tillgänglig på <https://www.svd.se/a/l33x1e/centerpartiet-var-finns-satsningarna-pa-glesbygden>.

C2: Centerpartiet, intervju med Daniel Bäckström, Lantbrukspodden, 20 maj 2022, tillgänglig på <https://www.landlantbruk.se/att-sakra-svensk-matproduktion-ar-helt-central>.

C3: Centerpartiet, intervju med Daniel Bäckström, Hela Sverige pratar, 3 maj 2022, tillgänglig på <https://landsbygdsriksdagen.se/highlights/podd-valspecial2022-c/>.

L1: Liberalerna, debattartikel, Jakob Olofsgård, "Ska inte vara en klassfråga vem som kan ha hus på landsbygden", 23 januari 2022, tillgänglig på <https://www.atl.nu/ska-inte-vara-en-klassfraga-vem-som-kan-ha-ett-hus-pa-landsbygden>.

L2: Liberalerna, intervju med Jakob Olofsgård, Lantbrukspodden, 25 mars 2022, tillgänglig på <https://www.landlantbruk.se/vi-behover-införa-sunt-liberalt-bondfornuft>.

L3: Liberalerna, intervju med Jakob Olofsgård, Hela Sverige pratar, 17 maj 2022, tillgänglig på <https://www.helasverige.se/kunskap-och-media/hela-sverige-pratar-om-liberalernas-landsbygdspolitik/>.

- M1: Moderaterna, debattartikel, John Widegren, 6 september 2022, "Det viktigaste just nu är att förbättra villkoren för jordbruket", tillgänglig på <https://www.land.se/livet-pa-landet/john-widegren-moderaterna-landsbygdsfragor>.
- M2: Moderaterna, intervju med John Widegren, Lantbrukspodden, 11 maj 2022, tillgänglig på <https://www.landlantbruk.se/de-flesta-bonder-upplever-livsmedelstrategin-som-en-hyllvarmare>.
- M3: Moderaterna, intervju med John Widegren, Hela Sverige pratar, 1 september 2022, tillgänglig på <https://landsbygdsriksdagen.se/highlights/podd-valspecial2022-m/>.
- Kd1: Kristdemokraterna, debattartikel, Sara Skyttedal & Carl-Wiktor Svensson, "Vi vill förändra EU:s landsbygdspolitik", 1 juli 2022, tillgänglig på <https://www.skogen.se/nyheter/kd-vi-vill-forandra-eus-landsbygdspolitik/>.
- Kd2: Kristdemokraterna, intervju med Magnus Oscarsson, Lantbrukspodden, 4 maj 2022, tillgänglig på <https://poddtoppen.se/podcast/1485894994/lantbrukspodden/65-utan-att-vi-har-mat-pa-bordet-sa-gar-det-inte>.
- Kd3: Kristdemokraterna, intervju med Peter Kullgren, Hela Sverige pratar, 17 maj 2022, tillgänglig på <https://landsbygdsriksdagen.se/highlights/podd-valspecial2022-kd/>.
- Sd1: Sverigedemokraterna, debattartikel, Tomas Brandberg, "EU:s klimatpolitik begränsar skogsbruket", 3 april, 2024, tillgänglig på <https://www.sverigesnatur.org/opinion/eus-klimatpolitik-begransar-skogsbruket/>.
- Sd2: Sverigedemokraterna, intervju med Mattias Karlsson, Lantbrukspodden, 17 juni 2022, tillgänglig på <https://www.landlantbruk.se/politiken-maste-detaljstyra-mindre>.
- Sd3: Sverigedemokraterna, intervju med Mattias Karlsson, Hela Sverige pratar, 9 september 2022, tillgänglig på <https://landsbygdsriksdagen.se/highlights/podd-valspecial2022-sd/>.

Översikter

Forskningsrådets roll i styrelseskicket

Forskningens självständiga roll och folkviljans primat

Per-Ola Öberg

The role of research councils in democratic governance: The autonomous role of research and the primacy of the will of the people

While the role of universities in democratic systems has long been debated, there has been no principled discussion of the position of research councils. This text illustrates how two ideal-type positions with different ideals of democracy confront each other and provide different perspectives on the role of government agencies in the democratic system in general and the relationship of research councils to government in particular. One position is characterized by the principle of the free role of research in society, which implies that research councils should have a certain degree of autonomy in order to ensure the perspectives of the research community in relevant decision-making processes. The second ideal-type position, referred to here as the primacy of the will of the people, is characterized by the idea that the research community must also be subordinate to democratically made decisions and that the research councils, like all government agencies, are in a clear relationship of obedience to the government. These two positions logically lead to quite different ideas about how research councils should be organized and what their tasks should be.

Självständigt reflekterande krafter i styrelseskicket?¹

Med offentlig finansiering av forskning följer en naturlig spänning mellan forskningens självständiga roll och demokratins grundläggande princip om att folkviljan ska utgöra grunden för gemensamma beslut. Praktisk

¹ Arbetet med denna text har finansierats av forskningsprogrammet "Demokrati och högre utbildning" vid Uppsala universitet, samt av Riksbankens Jubileumsfond (P20-0463). Jag vill särskilt tacka Shirin Ahlbäck Öberg, Sverker Gustavsson, Sara Monaco och Stefan Svallfors för samtal och (kritiska) kommentarer. Tack också till redaktionen för bra kommentarer.

forskningspolitik blir därför alltid en balansgång mellan risken för politiskt styrd forskning och faran att gemensamma resurser nyttjas utom räckhåll för demokratisk kontroll. Denna spänning har konkret kommit till uttryck i diskussioner och reflektioner om universitetens uppgift i ett demokratiskt system (Ahlbäck Öberg 2023). Med viss självklarhet framhålls ofta att universitetens självständighet krävs för att fylla viktiga funktioner i en demokrati (Marcusson 2008: 238), så som i direktiven till Autonomiutredningen:

En grundläggande uppgift för universitet och högskolor är att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen. (Dir 2007: 158)

Den grundläggande tanken är alltså att denna viktiga demokratiska funktion blir svår, för att inte säga omöjlig, att upprätthålla utan en ganska vittgående självständighet från den politiska makten.

Men samtidigt som universitetens ställning varit föremål för kontinuerlig reflektion har det i mycket mindre utsträckning gällt de samhällsinstitutioner som har det huvudsakliga ansvaret för fördelning av forskningsmedel, det vill säga våra forskningsråd. I någon mån förändrades detta, åtminstone tillfälligt, i samband med att regeringen i juni 2022 beslutade att tillsätta en särskild utredare för att se över den statliga organisationen för forskningsfinansiering (dir. 2022:85). Under arbetets gång diskuterades förslag i olika fora och i oktober 2023 kom slutbetänkandet (SOU 2023:59). Efter en kort remissrunda tycks emellertid diskussionen avstannat igen och det saknas fortfarande klarhet i vilka grundläggande principer som här står emot varandra. För att förstå den nuvarande forskningsdebatten och forskningspolitikens inriktning, men även vilka alternativ som står tillbuds, måste därför dessa komponenter klargöras. Huvudfrågeställningen är: *Vilka idéer om akademisk frihet och demokrati präglar olika inställningar till hur forskningsråden ska styras?*

Syftet med denna text är således att bidra med en systematiserande idéanalys där huvudsyftet inte är att belägga vilka åsikter enskilda aktörer företräder, utan att klarlägga grundläggande idéstrukturer och vad som står på spel utifrån de olika perspektiv som kan identifieras. Empiriskt ligger fokus på underliggande idéer som väglett förslag om forskningsrådets relation till regeringen, samt om forskarsamhällets inflytande över rådets styrande organ. Konkret handlar det framför allt om hur rådets styrelser ska sammansättas och vilket uppdrag styrelseledamöter har.

Framställningen är därför strukturerad på följande sätt: Efter inledningen följer bakgrundsteckningar av forskningsfrågans koppling till demokratiska principer samt till hur regeringen kan styra sina myndigheter. Därefter analyseras först vilka idéer som präglat nuvarande forskningsfinansieringsorganisation. Sedan undersöks vilka idéer som kommer till uttryck i förslagen om ny organisation. De underliggande idéstrukturer som jag menar kommer till

uttryck i detta empiriska material presenteras sedan stiliserat som två idealtypiska positioner. Det visar hur olika normativa utgångspunkter kan leda till skilda ståndpunkter om forskningsrådets förhållande till regeringen och till hur forskningsrådets styrelser ska organiseras. Idealtyperna speglar således inte nödvändigtvis enskilda aktörers ståndpunkter, utan syftar till att klargöra principiella motsättningar.

I ett avslutande avsnitt diskuterar jag hur sådana ståndpunkter kan kopplas till olika grundläggande demokratiideal. Detta syftar till att precisera principiella uppfattningar om forskningens roll i samhället, vilket kan hjälpa oss att reflektera över den framtida forskningspolitiken på ett mer informerat sätt. Samtidigt tydliggör det, enligt min mening, att det studerade materialet indikerar att idén om forskningens fria roll i samhället i större grad än tidigare utmanas av idéer där andra värden är överordnade.

Framställningen bygger huvudsakligen på en analys av statliga utredningar och riksdagstryck, samt intervjuer med generaldirektörerna för Vetenskapsrådet (VR), Forte och Formas.²

Demokrati: styrning grundad i kloka, kollektiva reflektioner

Demokratiska system är komplexa. En grundläggande tanke är att det behövs flera olika institutioner som tillsammans kan lösa de problem som utgör utmaningar för en väl fungerande demokrati (Warren 2017). Vissa institutioner ska garantera att folkets olika viljor formuleras baserat på öppen och gemensam reflektion över de olika alternativ som står till buds. Andra institutioner ska hantera de styrningsproblem som följer av tanken att folkviljan sedan ska förverkligas. Det är i ljuset av den utmaningen som vi måste förstå även de konkreta förslag som handlar om hur forskningsråden ska styras.

Oenigheter om forskningspolitiken och forskningsrådets uppgifter präglas således i viss mån av olika tolkning av akademisk frihet och av forskningens självständiga roll i samhället. Det finns även olika uppfattningar om vilka möjligheter som finns inom en demokrati att låta folkviljan – eller snarare folkets olika viljor – inneha den yttersta beslutskompetensen. I den allmänna debatten, där såväl politiker som akademiker själva deltar, ges ofta intrycket att akademisk frihet betyder att akademiker har rätt att säga vad de vill och forska om vad de vill. Det innebär att det inte görs någon skillnad mellan akademisk frihet och yttrandefrihet (Underdal et. al 2006). Yttrandefriheten är grundlagsreglerad och ger långtgående möjligheter att uttrycka åsikter. Den akademiska

2 Intervjuerna var semistrukturerade och alla tre intervjupersonerna fick likalydande frågor. Jag har även haft stor nytta av att själv observerat och deltagit i samtal om ämnet, framför allt i egenskap av ledamot av Fortes styrelse under sex år (utsedd av elektorsförsamling), men även i kontakter med personer som är verksamma i andra forskningsråd.

friheten är i en mening mer begränsad; den utövas inom ramen för akademiska normer. Forskaren har alltså rätt att välja ämne, metod och dra sina slutsatser, men enbart om hen är beredd att försvara och förklara dessa i relation till de akademiska normer som gäller.

Även diskussionen om demokratiska principer för styrning av forskning präglas av missuppfattningar. Ibland tycks det enda rätta instrumentet vara att regering och möjligen riksdagen har ett direkt inflytande över centrala beslut såsom exempelvis tillsättning av statliga lärosätens styrelser och inriktningen på forskningsrådets verksamhet. Att forskarsamhället kan delegeras akademisk frihet, historiskt en central princip (jfr Gustavsson 2018: 170), träder sällan fram som ett tydligt utformat och genomtänkt alternativ.

Det centrala för den här texten är hur avvägningen mellan forskningens självständiga roll och folkviljans primat tagit sig uttryck i forskarsamhällets representation i Forskningsrådets styrelser. En majoritet av styrelseledamöterna i Vetenskapsrådet och Forte utses idag av elektorsförsamlingar och således inte av regeringen. Formas har ett forskarråd som utses på samma sätt. Det är emellertid uppenbart att det råder oklarheter om forskarnas uppgifter i styrelsen och därmed hur dessa speciella myndigheters ställning ska uppfattas. Forskningsfinansieringsutredningen har föreslagit att VR ska behålla forskarmajoriteten, medan forskarnas roll i styrelsen av de två andra föreslagna myndigheterna väsentligt tonas ner eller rent av försvinner (SOU 2023:59). Bör forskningsråden ha en tydlig forskarrepresentationen och en friare ställning i förhållande till den politiska ledningen jämfört med andra myndigheter? Eller är det bara en praktisk lösning för att kanalisera synpunkter från akademien till myndigheter som ska vara som alla andra?

Styrning av myndigheter och dess deliberativa funktion

Innan principerna om forskningsrådets ställning i förhållande till den politiska makten kan analyseras närmare är det viktigt att förstå att denna fråga är tydligt kopplad till de mer allmänna principerna för våra myndigheters relation till regeringen. Det konstitutionellt intressanta är att det råder osäkerhet som medför ett visst tolkningsutrymme. Aningen vagt brukar det konstateras att grundlagen ”ger uttryck för en viss självständighet” (Wenander 2019: 133) även om huvudregeln är att myndigheterna är underordnade regeringen (Wenander 2025). Vissa centrala uttolkare hävdar att myndigheternas ”lydnadsplikt” är tydlig; myndigheterna är ”regeringens politikförverkligare” (Heckscher 2008: 148). Samtidigt beskrivs myndigheternas ställning med samma säkerhet av andra experter som till exempel självständiga, organisatoriskt fristående, semi-autonoma eller institutionellt autonoma (Premfors et al. 2009; Ahlbäck 2022; Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2015; Wenander 2025). Detta ger fog för

reflektionen att det "råder osäkerhet om det råder osäkerhet om myndigheternas lydnadsplikt" (Bremdal 2013: 49; se även t.ex. Marcusson 2016: 431–33; Wockelberg 2003; Premfors et al. 2009: 63).

Tolkningsutrymmet har under de senaste decenniernas i stor utsträckning påverkats av idéströmningar grundade i management-tänkande vilket stärkt regeringens möjligheter att styra myndigheterna (Wenander 2025; Ahlbäck Öberg 2022). Tankar om att *effektivt* implementera demokratisk fattade beslut har därmed getts tydlig prioritet över andra demokratiska funktioner. Exempelvis framhålls sällan att mer självständiga myndigheter kan förhindra att politisk nyckfullhet får inflytande över beslut som direkt påverkar medborgarnas liv (Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2015). Även tankar om att om att fristående myndigheter kan bidra till att flera perspektiv bryts motvarandra (jfr Öberg 2002) hörs i mindre utsträckning.

Forskningsråden är statliga myndigheter och dess ställning i styrelseskicket bestäms därmed av våra grundlagar och påverkas i allra högsta grad av denna allmänna diskussion om myndigheternas självständighet. Den beskrivna oklarheten har betydelse för såväl generaldirektörernas som styrelsernas roller som innebär att de samtidigt ska vara både "lyhörda och självständiga" (Marcusson 2019: 162) och där det "krävs ... en balans mellan styrbarhet och behovet av chefer med integritet" (Marcusson 2019: 173):

Överhuvudtaget är relationen mellan regeringen och styrelsemyndigheterna något oklar i konturerna, liksom relationen mellan generaldirektören och styrelsen. (Marcusson 2019: 173)

Även Sten Heckscher, som oftast försvarat principen om "lydnadsplikt" för myndigheterna, framhåller spänningen mellan styrning och självständig reflektion:

En risk är överdriven följsamhet. Det behövs rakryggade människor på båda håll [dvs både hos myndigheter och departementsledning]. (Heckscher 2008: 151)

Intervjuer med generaldirektörer och samtal med andra centralt placerade personer inom forskningsråden, bekräftar att det "råder osäkerhet om det råder osäkerhet". Vissa anser att förutsättningarna för styrning i huvudsak är tydliga. De framhåller principen om "lydnadsförhållandet till regeringen" som vägledande och pekar på de tydliga ansvarsförhållanden den principen för med sig. Andra betonar istället att myndigheter har en betydande självständighet och rent av ett ansvar att tydligt signalera till regeringen om dess politik riskerar att få negativa effekter. Det framhålls ibland att självständigheten övertolkas, medan andra menar att så inte alls är fallet. Även om skillnaderna mellan dessa synpunkter inte alltid är principiellt väsensskilda, är de ändå påtagliga och påverkar rimligen synen på vad den egna myndigheten har för roll i styrelseskicket.

Denna spänning ställs kanske ännu oftare på sin spets när myndigheten uppfattas – eller uppfattar sig själv – som ”expertmyndighet”. Det finns ingen vedertagen definition av vad som är en expertmyndighet (Marcusson 2022: 283). Men det är ett vanligt förekommande uttryck i såväl media som i politiska diskussioner, och det är mycket vanligt att myndigheter själva markerar sin speciella självständighet som expertmyndigheter (t.ex. Konjunkturinstitutet 2023; Livsmedelsverket 2023; Finanspolitiska rådet 2023). Experter har till uppgift att leverera oberoende, faktabaserade beslutsunderlag, men samtidigt har myndigheter till uppgift att genomföra regeringens politik. För expertmyndigheter blir denna balansgång således än mer grannlaga. Det är ett dilemma som många i den offentliga debatten ignorerar trots att Lena Marcusson betonat denna utmaning:

Hur kan organiserandet på myndighetsnivå utformas så att expertsynpunkter och vetenskapliga bedömningar får en plats i både regeringens och förvaltningsmyndigheternas analyser och överväganden inför både politiska och förvaltningsrättsliga beslut? (Marcusson 2022: 285)

Bland personer i forskningsrådets ledning finns en samstämmighet om att vissa myndigheter, bland annat forskningsråden om än i olika utsträckning, är att betraktas som expertmyndigheter, och att det påverkar deras grad av självständighet gentemot regeringen. Vad det i praktiken innebär för forskningsrådets roll i styrelseskicket råder det inte samma samstämmighet om. Medan vissa starkt betonar att alla myndigheter, även forskningsråd, måste genomföra regeringsuppdrag helt enligt instruktioner, betonar andra att kunskapsproducerande myndigheter har ett särskilt ansvar att framföra kritiska synpunkter även på regeringsuppdrag om man gör bedömningen att de kan ha negativa effekter inom myndighetens expertområde.

Det är mot denna bakgrund av konstitutionell osäkerhet om myndigheternas relation till regeringen som synen på forskningsrådets roll i demokratin måste förstås; i balansen mellan att lyda folkviljan så som den kommer till uttryck i demokratiskt fattade beslut och den viktiga funktionen att bidra till förutsättningar för oberoende reflektion, kanske som expertmyndigheter. Därmed är det dags att närmare granska vilka principer som präglat styrningen av forskningsråden fram till idag.

Nuvarande forskningsrådets tillkomst

De första forskningsråden i Sverige tillkom på 1940-talet. Redan på den tiden förekom diskussioner om hur statlig styrning av forskningen skulle kunna undvikas (Premfors 1986). Men det var ingen fråga som tog stort utrymme ens på 1980-talet (Sandström 2002b: 54). Forskningens frihet framställdes

med viss självklarhet som något universitet och högskolor, men även forskningsråd i samma utsträckning, borde garanteras. Detta framhöll till exempel Rune Premfors när han sammanfattade forskningspolitiken fram till mitten av 1980-talet:

Den speciella frihet och beslutskompetens som forskarna förutsätts ha i högskola och allmänna forskningsråd betonas i såväl allmänna betraktelser som i lagar och förordningar som bestämmer sammansättning och beslutsordningar för dessa organisationer. (Premfors 1986: 101)

Samtidigt innebar 1980-talets mer sammanhållna forskningspolitik en viss allmän politisering som ändå medförde att forskarstyret ”i viss mån försvagades” (Premfors 1986: 110), vilket av vissa ansåg vara bekymmersamt och att det istället borde stärkas (Premfors 1986: 119).

Forskningspolitiken har ofta fört en tämligen marginaliserad tillvaro sett till vad som till exempel tar utrymme i media (se t.ex. Sandström 2002b). I samband med att utredningen *Forskning 2000* (SOU 1998:128) presenterades, blev emellertid debatten åtminstone tillfälligt mer synlig, och med en lite annan slagsida än den oftast hade haft tidigare:

Eftersom utredningen framstod som forskarvänlig, tonade för en tid de kritiska inlägg bort som kommit från forskare och istället trädde myndigheter och näringsliv fram med sin oro för den samhälls- och näringslivsrelevanta forskningen. (Sandström 2002b: 55)

Den 21 mars år 2000 överlämnade regeringen sin proposition ”Forskning för framtiden – en ny organisation för forskningsfinansiering (prop 1999/2000:81) till riksdagen. Som grund för förslaget låg en rad utredningar (se även Ds 1999:68). De nya myndigheter som så småningom kom att heta Vetenskapsrådet (inklusive de tre ämnesråden) och Forte skulle ledas av styrelser där minst hälften av ledamöterna skulle utses av forskarsamhället genom ett elektorsförfarande med ”vetenskapligt kompetenta lärare”. Det framgår tydligt av propositionen att syftet var att råden skulle vara forskarstyrda:

För att garantera att verksamheten i Vetenskapsrådets styrelse skall vara forskarstyrd fastläggs i 2 § att fler än hälften av ledamöterna i styrelsen skall utses av elektorater som väljs av vetenskapligt kompetenta lärare vid de universitet och högskolor som regeringen bestämmer. (Regeringens proposition 1999/2000: 81, s. 46)

Redan från början slogs det fast att denna forskarstyrda organisation inte enbart skulle administrera forskningsmedel utan även på annat sätt vara en fristående kraft i svensk forskningspolitik:

En angelägen uppgift för Vetenskapsrådet är att ansvara för övergripande policyfrågor rörande hela dess verksamhetsområde. Rådet bör kraftfullt verka för förnyelse inom den svenska forskningen. [...] En viktig del i rådets policyarbete är forskningspolitiska analyser och rådgivning till regeringen i forskningsfrågor. Rådet bör lägga stor vikt vid sådant utredningsarbete, som även ger stöd till den egna verksamheten. (Regeringens proposition 1999/2000: 81, s. 20)

Här framträder alltså tanken att den nya myndigheten bör få en roll som en sorts expertmyndighet inom området. Denna synpunkt förstärktes när det i utskottsbehandlingen underströks att ytterligare ett skäl för att inrätta ett Vetenskapsråd var att det även fick andra bredare, analys- och rådgivande uppgifter.

I förarbetena till nuvarande rådsorganisation framgår således tydligt att den fria forskningen skulle säkras genom "forskarstyre" av de nya myndigheterna. Oppositionen ville dessutom gå ännu längre. I en motion från Folkpartiet hävdades, trots det redan långgående förslaget, att en allt för stor andel av ledamöterna i styrelserna "med tunga poster i forskningsråden" skulle utses av regeringen. Fem moderata ledamöter av utskottet underströk särskilt att risken för politisk styrning var mycket stor. Den nya organisationen riskerade, trots forskarmajoritet i styrelserna, att bli en lojal utredningstjänst för regeringen:

Vi ser i propositionens formuleringar en uppenbar fara att Vetenskapsrådet blir en regeringens förlängda arm, en regeringens utredningstjänst, i stället för vad det borde vara – en ekonomisk garant för en fri, mångfacetterad, nyfikenhetsbaserad forskning. (Betänkande 1999/2000: UbU17, s. 24)

I riksdagsdebatten upprepades farhågan för att den starka kopplingen till regeringen skulle innebära att den politiska makten fick en egen forskningspolitisk utredningstjänst (Protokoll 1999/2000:126, anf 98, 101). Det var alltså tydligt att även oppositionen ville understryka att den nya myndigheten skulle vara självständig och inte styras av beställningsuppdrag från regeringen. Oppositionen vände sig även emot den centralisering det innebar att bara några enstaka ordföranden, som "i realiteten" skulle utses av "utbildningsministern själv", skulle leda några få vetenskapsråd (Protokoll 1999/2000:126, 99, 107, 109 Andersson).

Statsrådet Östros tillbakavisade alla angrepp om att forskningens frihet var hotad i och med förslaget. Istället underströk han ännu tydligare att forskarmajoriteten var ett uttryck för akademisk frihet:

Styrelsen får forskarmajoritet, vald av forskarna. Det är en viktig del i den akademiska friheten...Forskningsfrihet handlar om att forskarna själva får styra prioriteringarna. (Protokoll 1999/2000:126, anf. 119, Östros)

Även i eftermälet stod det klart att myndigheterna hade fått forskarstyrelse för att garantera forskningens frihet från politisk styrning. En forskare beskrev det som att "tidigare handläggarstyrda sektorsorgan har omvandlats till forskarstyrda råd..." (Sandström 2002a: 13). Vetenskapsrådets särställning markerades således särskilt genom att myndigheten vid sidan om en instruktion även regleras i lag (Lag 2000:662 om Vetenskapsrådet), vilket framhölls i en senare offentlig utredning innebar att det "gav forskarstyrelsen legal upphöjelse" (SOU 2008:30, s. 30).

Thomas Östros var tydlig med att detta var ett viktigt syfte med reformen:

Under min tid som forskningsminister har politikens *tydliga riktmarken varit stärkt forskarstyrelse* samt ökade resurser för grundforskning och forskarutbildning. Därför har det nya Vetenskapsrådet fått *lagfäst forskarstyrelse* och en trettioprocentig ökning av resurserna för grundforskning. Den ofta så omdebatterade sektorsforskningen har fått nya resurser, omorganiserats och satts under forskarnas kontroll. (Östros i SvD, 2002-01-13).

Östros skulle senare framhålla Vetenskapsrådet som juvelen i kronan och som det viktigaste uttrycket för det politiska systemets tillit till forskarsamhällets självförvaltning (Benner 2002: 70). Det Östros argumenterade för var således att forskarsamhällets skulle delegeras en viss akademisk frihet som en viktig funktion i det demokratiska systemet.

Forskarna var huvudsakligen nöjda med den nya forskningsfinansieringsorganisationen, de diskussioner som sedan fördes präglades av ett missnöje med hur mycket pengar som tillfördes framför allt grundforskningen (Benner 2002).

Det bör alltså vara ställt bortom allt tvivel att syftet med den styrelseform som valdes var att undvika politisk styrning. Myndigheterna skulle vara "forskarstyrda" och verkligen inte någon regeringens utredningstjänst. Ingen framhöll att forskningsråd bör stå i ett lydnessförhållande till regeringen.

Forskningsrådets unika styrningsform

Sedan den stora reformen som beskrevs ovan har mycket små förändringar gjorts. Därmed framstår forskningsrådets styrelseform som tämligen unik. Med undantag för högskolorna styrs myndigheter normalt sett av en generaldirektör i så kallade enrådgivningsverk eller av en styrelse som är helt utsedd av regeringen. Precis som när det gäller universiteten framhålls det ibland

att forskningsråden är ”helt vanliga myndigheter”, men sett till sin formella styrelseform är i alla fall Vetenskapsrådet och Forte verkligen inte det.

I Vetenskapsrådets instruktion (SFS 2009:975, med ändringar 2023:8) framgår av de två första punkterna att rådet ska främja den svenska grundforskningen och stödja forskarinitierad forskning. I den andra paragrafens första punkt framhålls att rådet även ska genomföra forskningspolitiska analyser och ge regeringen råd i sådana frågor. Vetenskapsrådet leds av en styrelse som ska bestå av nio ledamöter. Av dessa utses sex personer enligt förordningen om elektorsförsamling vid forskningsråd och ämnesråd, medan endast tre av ledamöterna utses av regeringen (§18). Ämnesråden inom VR utses helt av forskarsamhället, förutom för ämnesrådet för medicin och hälsa där två ledamöter ska utses av regeringen. I instruktionen till Forte (2007:1431) framgår att myndigheten leds av en styrelse som består av tretton ledamöter inklusive myndighetschefen, varav ordföranden och ytterligare fyra ledamöter utses av regeringen. Övriga sju ledamöter utses av en elektorsförsamling enligt samma förordning (8a§).

Medan VR och Forte leds av styrelser med fullt ansvar för myndighetens verksamhet leds Formas av en myndighetschef, dvs. av generaldirektören (SFS 2009:1024). Formas har istället ett Forskarråd som anger inriktning och har ansvar för utlysning av medel (Formas 2023³). Forskarrådet har tolv ledamöter. Sju av ledamöterna utses enligt förordningen (2012:520) om elektorsförsamling. Regeringen utser ordföranden samt fyra andra ledamöter.

Förordningen om elektorsförsamling vid forskningsråd och ämnesråd (2012:520) reglerar således elektorsförsamlingarnas ”val av de ledamöter som inte utses av regeringen” till styrelserna för VR, Forte och Formas. Där beskrivs även hur forskarsamhällets val av elektorsförsamlingarna ska gå till. Det är ett förhållandevis komplicerat och tidskrävande arbete som tas på mycket stort allvar av forskarsamhället.⁴ För VR:s del handlar det om 165 elektorer jämnt fördelade mellan de tre vetenskapsområdena. Till Fortes och Formas elektorsförsamlingar utses 55 elektorer. Elektorsförsamlingen möts sedan två gånger. Första gången utses en valberedning som i Fortes fall består av hela 13 ledamöter. Valberedningen har sedan ett omfattande och normalt sett betungande arbete med att ta fram förslag till styrelse. När elektorsförsamlingen möts en

3 Förutom medel upp till 10 miljoner som Forskarrådet delegerat till generaldirektören.

4 Lärosätena är indelade i sex regioner runt de större universiteten. I ett första steg utses elektorerna inom var och ett av dessa områden. Det betyder alltså att varje lärosäte ska välja ett antal elektorer baserat på hur många vetenskapligt och konstnärligt kompetenta lärare de har. För det arbetet utses ofta interna beredningsgrupper som tar in nomineringar och sedan föreslår elektorer. Beslut tas sedan i något av lärosätenas beslutande organ. Inom varje region ansvarar ett universitet för att samordna denna process. I Region 1, som Uppsala universitet administrerar, ingår även Örebro universitet, Mälardalens universitet, SLU, Högskolan Dalarna och Högskolan i Gävle. Bara detta första steg är alltså ett tidskrävande arbete. De elektorer som lärosätesregionerna utsett utgör sedan elektorsförsamlingar för de tre myndigheterna.

andra gång tar elektorerna ställning till valberedningens förslag och styrelseledamöterna utses. När valet har genomförts ska forskningsråden ”underrätta regeringen om vilka som valts till ledamöter” (28§).

Synen på forskningsrådets ställning idag

Den principiella diskussion som präglade tillkomsten av den nuvarande forskningsfinansieringsorganisationen, med ett tydligt ställningstagande för att åtminstone VR skulle vara en sorts expertmyndighet med starkt forskarinflytande, tycks inte ha någon motsvarighet idag. Statskontoret har konstaterat att det är svårt att se något konsekvent motiv till vilken ledningsform som regeringen väljer för sina myndigheter, även om det framhålls att det är lämpligt att forskningsintensiva och kunskapsproducerande myndigheter leds av en styrelse (Statskontoret 2018: 12). Men i stor utsträckning tycks de managementdominerade tankarna slagit igenom. Forskningsråd är myndigheter och myndigheter ska implementera regeringens politik.

Regeringskansliet ger en utbildning för alla ledamöter av statens myndighetsstyrelser som tydligt illustrerar detta. I det utbildningsmaterial som används, *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, beskrivs hur regeringen styr myndigheterna och vilka uppgifter och ansvar generaldirektörer och styrelseledamöter har. När EU-samarbetet beskrivs nämns visserligen kort att Sverige har ”fristående myndigheter”, men i övrigt präglas hela skriften av uttrycken att myndigheterna är ”regeringens redskap” och att de står ”i ett lydnadsförhållande till regeringen” (Vägledning för myndighetsstyrelser 2016: 9, 8). I samband med att myndighetsdialoger och informella kontakter nämns, påpekas inget om att kontakterna huvudsakligen ska handla om informationsutbyte och inte styrning (jfr KU 2012/13:10, s. 100; Wenander 2019: 134). På flera ställen nämns att vissa undantag gäller för universitet och högskolor, vars ledamöter till en minoritet utses av lärare och studenter och att rektorer utses efter annat förfarande än generaldirektörer. Men trots att forskningsråden är de enda myndigheter där en majoritet av styrelsen *inte* utses av regeringen nämns de inte alls. Detta ger ett intryck av att Regeringskansliet offentligt kommunicerar tanken om att forskningsråden *inte* ska ha någon särställning som motsvarar den som universitet och högskolor har med hänvisning till forskningens frihet.⁵ Detta verkar ligga helt i linje med hur även tanken om de statliga lärosätenas särart i myndighetsfloran sakta med säkert suddats ut (Ahlbäck Öberg 2023).

5 Jag har själv deltagit i den utbildning för ledamöter av myndighetsstyrelser som detta material används i. Kursledningen från regeringskansliet förstärkte då tanken att myndigheterna har mycket begränsad självständighet, står i ett lydnadsförhållande till regeringen, och menade att relationen tydligt framgår av konstitutionen. I en presentation underströks detta ytterligare när det framhölls, utan ifrågasättanden, att det är allmänt olämpligt att styrelseledamöter reserverar sig emot styrelsebeslut.

Resonemanget är ett uttryck för ståndpunkten att ledamöter utsedda på annat sätt än av regeringen är en anomali i systemet vilket skapar osäkra mandat och oklara ansvarsförhållanden. Det är också den utgångspunkt som helt klart var vägledande för Forskningsfinansieringsutredningen, FoFin (SOU 2023:59). Det framgår uttryckligen att det problem FoFin-utredningen avser att lösa är ett styrningsproblem, nämligen att det nu inte tydligt framgår "vem som sätter riktningen" (SOU 2023:59, s. 19). Det förslag som utformades baserades därför på "principer för styrning och arbetssätt" och gränsdragningar mellan myndigheter "utgår ifrån vem som har makt att styra verksamhetens inriktning" (SOU 2023:59, s. 21). Med en sådan utgångspunkt förstärker pluralism och oberoende expertsynpunkter det problem som måste lösas. Helt logiskt tonas därför forskarnas inflytande ner. Vetenskapsmyndighetens arbetssätt förväntas *i stort sett* präglas av paneler sammansatta av forskare (SOU 2023:59, s. 22 min kursiv), vilket i sammanhanget måste uppfattas som ett explicit avståndstagande ifrån vad som tidigare kallades forskarstyrd verksamhet. I stället framhålls behovet av inflytande från flera andra aktörer, som tidigare betraktats som särintressen, dvs. organisationer kopplade till näringsliv och det civila samhället. Signifikativt är uttrycket att "även forskare *kan* ingå" i vissa rådgivande organ, vilket är en tydlig markering att det inte längre är självklart. Forskarstyrda myndigheter tillhör, som FoFin-utredningen uttrycker det, en tanke som ligger tre generationer tillbaka, vilket alltså innebär att den är omodern. Den tredje generationens politik inser däremot att komplexiteten i dagens moderna samhälle innebär att vetenskapliga sektorer och discipliner utgör ett hinder för att hitta lösningar (SOU 2023:59, s. 175). Samtidigt gör komplexiteten att det krävs tydligare styrfunktioner och former för mer effektivt ansvarsutkrävande.

Centrala formuleringar i utredningen speglar en annan syn på vad som är fri forskning, vad den kan åstadkomma och vad den syftar till, än de tankar som präglade tillkomsten av nuvarande forskningsfinansieringsorganisation. Här framstår en tydlig tanke om att forskningen ska kunna lösa konkreta policyproblem, något som är en ovanlig och kontroversiell synpunkt inom forskning om forskningens roll (t.ex. Pielke 2007; Stone 2010). Dessutom ska policyproblem lösas även under stor tidspress, såsom under pågående kriser. Enligt utredaren begränsas den möjligheten i dagsläget av svag styrning och av forskare som i allmänhet uppenbarligen har "allt för snäva angreppssätt" för att kunna "resultera i lösningar som motsvarar utmaningarnas karaktär" (SOU 2023:59, s. 73). Det handlar om att "kunna balansera vikten av att respektera den akademiska arbetsprocessen [som alltså framställs som en del av problemet], mot samhällets krav på snabba och implementerbara lösningar" (SOU 2023:59, s. 221). Forskningen måste bli mer innovationsinriktad och utredaren menar uppenbarligen att fri forskning inte kommer att vara det utan tydligare styrning. Fri forskning har inte krav på sig att vara nyttig, den är huvudsakligen

”nyfikenhetsdriven” snarare än problemlösande, och den förhåller sig allt för starkt till tidigare forskning (SOU 2023:59, s. 201). Det finns således två sorters forskning, en som utvecklar befintlig forskning och en som tänker nytt:

Ett sätt är att förbättra och utveckla befintlig kunskap, vilket kan ses som ett sätt att bibehålla ett befintligt läge och bekräfta att tidigare forskning stämmer och är korrekt. Men det finns också forskningsresultat som, så att säga, går i konflikt med befintlig kunskap, gör den föråldrad och driver vetenskapen i nya riktningar. Detta beskrivs ibland som banbrytande forskning. (SOU 2023:59, s. 209)

Många forskare skulle nog säga att det är samhällsutmaningar som stimulerar nyfikenhetsdriven forskning och att man bygger vidare på tidigare forskning för att kunna bidra med ny kunskap. Den kategorisering som styr utredarens slutsatser är således inte på något sätt neutrala. Visserligen kan det tolkas som att utredaren, genom att framhålla även behovet av forskarstyrd och nyfikenhetsdriven forskning, står upp för en klassisk syn på fri forskning. Men när dessa delar av forskningsprocessen så tydligt framställs som olika sorts forskning, som därmed kräver olika organisations- och finansieringsformer, är det enligt min mening rimligare att tolka det som förskjutning mot en annan föreställning än den som präglade tidigare forskningspolitik.

I skrivande stund går det inte att avgöra vilket inflytande denna syn på forskningen och forskningsrådets ställning kommer att ha på framtida beslut om forskningsfinansieringen. En stor del av remissinstanserna var starkt kritiska till utredningens förslag, med tydligt undantag från myndigheter med ansvar för att effektivisera statens verksamhet (se Ekonomistyrningsverket 2024).

Normativa positioner om forskningsrådets ställning

Det tycks alltså som om skilda normativa utgångspunkter om forskningens frihet kopplad till demokratiideal leder till grundläggande motsättningar om forskningsrådets självständighet och inte minst den roll som styrelseledamöter utsedda av forskarvärlden har i nuvarande system. Dessa olika ståndpunkter är samtidigt tydligt kopplade till synen på nyttan av dualism, expertråd och deliberation i det svenska styrelseskicket kontra behovet av tydliga styrningskedjor och förutsättning för ansvarsutkrävande.

De principer som låg till grund för införandet av nuvarande forskningsrådsorganisation är väsentligen frånvarande i dagens debattklimat som istället präglas av att lösa ett upplevt styrningsproblem. Det finns då inte något tydligt principiellt skäl till att forskarsamhället utser sina egna representanter och som

dessutom utgör en majoritet i myndighetsstyrelser. Det framhålls att universitet och högskolor har en majoritet av allmänrepresentanter, trots att självständighet kanske är än mer motiverat för de myndigheterna än för forskningsråden. Det avspeglar tanken om att *forskarstyrda myndigheter* inte längre är aktuell. Det var, framhålls det, i första generationens forskningspolitik som ”huvudtanken var att minska den politiska styrningen och ge forskarna större inflytande över vilken forskning som skulle bedrivas” (SOU 2023:59, s. 174). Genom att betona att det nu är dags för tredje generationens politik, tillskrivs detta, underförstått, att vara en förlegad tanke som hör äldre generationer av principiellt tänkande till. Myndighetsstyrelsers självständighet i allmänhet överdrivs; regeringen har, och ska ha, stora möjligheter att styra allt som ligger utanför det tydligt avgränsade ”förbjudna området”. Detta syftar naturligtvis på regeringsformens centrala formulering om att regeringen, inte heller som kollektiv får fatta beslut som gäller myndighetsutövning i enskilda fall, den så kallade självständighetsprincipen (Wenander 2025). Men det används i den allmänna retoriken som en beskrivning av att allt som inte är förbjudet är tillåtet, och det som är förbjudet är bara en liten avgränsad del av myndigheternas verksamhet.

Men det finns samtidigt tydliga kontraster i de reflektioner som kommer fram i intervjuerna. Från vissa röster framhålls istället med tydligt eftertryck att akademisk frihet är ett centralt värde i en demokrati och att en betydande självständighet för forskningsråd med starkt forskarinflytande är ett viktigt uttryck för det. Även om myndighetsstyrelser riskerar att vara ett brott i ansvarutkrävandedekdan, och i synnerhet så om ledamöterna inte utses av regeringen, är det fortfarande en styrka för forskningspolitiken och det demokratiska systemet som helhet.

Synpunkterna sammanfattas stiliserat i två idealtyper i tabell 1. Den ena idealtypen, *Forskningens fria roll*, betonar den funktion som forskningens självständiga roll har i en demokrati och bygger på en tanke att det går att delegera dessa funktioner till vetenskapssamhället utan att för den delen inskränka på demokratiska principer. Forskningsråden förstås som en sorts expertmyndigheter med särskilt uppdrag att bevaka så att beslut inom området inte bildar hinder för den fria forskning som bäst kan tillgodose samhällets behov av kunskapsproduktion. Den andra idealtypen, *Folkviljans primat*, präglas av tanken att vetenskapssamhället inte bör ha någon privilegierad ställning när beslut ska fattas om vilken typ av kunskap som samhället är i behov av. Ytterst måste då den akademiska friheten vara tydligt underordnad folkviljan, det vill säga styras av demokratiskt fattade beslut. Dagens komplexa samhälle kräver starkare styrning och möjligheter till tydligt ansvarsutkrävande. Forskningsråden måste organiseras så att de inte utgör hinder för folkviljan att slå igenom.

Observera att detta är konstruerade idealtyper och att aktörer inom forskningspolitiken förstås i verkligheten kan inta positioner som kombinerar komponenter i idealtyperna. När det gäller Forskningsfinansieringsutredningen

kan det till exempel finnas skäl att reflektera över vad det betyder att de lyfter fram andra aktörer som viktiga, ofta formulerat som "myndigheter och andra aktörer inom offentlig sektor, från näringslivet och civila samhället" (SOU 2023:59, s. 254). I två av de föreslagna myndigheterna ska inriktningsbeslut och sakkunniggranskning överlämnas till "behovsägare". Det är inte självklart hur man principiellt ska karaktärisera detta, liksom formuleringar om "forskning som i olika grad genomförs i samverkan med behovsägare" (SOU 2023:59, s. 255). En tolkning skulle vara att en tredje eller fjärde idealtyp ger bättre beskrivning av principiella ståndpunkter i forskningspolitiken. Dessa tankar skulle då antingen förstås som baserat på korporativa principer, eller kanske mer rimligt idéer om nätverksstyrning (*collaborative governance*). I sådana idéer om demokratisk styrning är just samverkan och samskapande centralt. Men i min läsning är det en övertolkning. De andra aktörerna ska utses av regeringen och tycks snarare vara tänkta att balansera forskarnas "intressen" än regeringens. Tanken är rimligen inte att ersätta vad som beskrivs som en ottydlighet med en annan. Det centrala syftet med förslaget är att det ska leda till "ökad effektivitet och måluppfyllelse", vilket då uppenbarligen är det viktigaste problemet att lösa (SOU 2023:59, s. 250). Det hindrar förstås inte att det kan finnas andra aktörer vars ståndpunkter ligger närmare principer om nätverksstyrning. Jag har emellertid inte plats här att utveckla vad det skulle innebära i relation till synen på demokratisk styrning och fri forskning.

En allmän reflektion är att företrädare för Vetenskapsrådet tycks i större utsträckning grunda sina synpunkter på något som mest liknar idealtypen för Forskningens självständiga roll, medan företrädare för Forte ligger närmare tanken om Folkviljans primat. Om den iakttagelsen är riktigt är det ändå svårt att veta vad skillnaden kan bero på. Det skulle kunna handla om att Fortes starkare koppling till utmaningsstyrd forskning jämfört med VR påverkar rekryteringar till nyckelpositioner och hur dessa personer uppfattar sitt uppdrag. Oavsett vad det beror på påverkar det helt säkert såväl medarbetares syn på myndighetens roll som de förväntningar det skapar hos uppdragsgivaren. Det får därmed också ett avgörande inflytande över myndigheternas konkreta arbete med att genomföra sina respektive uppgifter.

Tabell 1. Två idealtypiska positioner som illustrerar empiriskt verifierade ståndpunkter i debatten

		Forskningens fria roll	Folkviljans primat
Normativa ståndpunkter	<i>Princip</i>	Vetenskapens självständighet ett centralt demokratiskt värde uttryckt som akademisk frihet. Forskarsamhället kan/har delegerats akademisk frihet.	Akademisk frihet utövas inom ramarna för demokratiskt fattade beslut.
	<i>Konsekvens</i>	Forskningen blir bättre på armslängds avstånd från politiken. Samhällsrelevans avgörs inte av majoritetsbeslut.	Utan demokratisk styrning blir inte forskningen samhällsrelevant (nyttiggjord). Tydlig skillnad mellan nyfikenhetsdriven och tillämpad forskning.
Tolkning av forskarrådets nuvarande styrningsprinciper	<i>Förordningarnas bakgrund</i>	Forskarmajoritet viktigt uttryck för forskningsrådets friare ställning.	Forskarmajoritet uttryck för en föråldrad syn på styrning av myndigheter.
	<i>Tillsättningsförfarandets grund</i>	Att ge forskarsamhället ett särskilt inflytande.	Att garantera bredd och kompetens i styrelsen.
	<i>Tillsättningsförfarandets innebörd</i>	Ledamöter tillsatta av elektorsförsamlingar har ett särskilt uppdrag att företräda vetenskapliga normer.	Alla ledamöter har samma ansvar och mandat som i alla myndigheter: ledamöter ska inte företräda särintressen.
Praktisk betydelse för forskningsrådets styrelser	<i>Ledamöternas uppdrag och mandat</i>	Värdera verksamheten och ta ansvar utifrån "vetenskapliga kriterier". Reservation rimlig vid allvarlig oenighet.	Inga andra uppgifter än ledamöter tillsatta av regeringen. Accepteras inte regeringens politik bör ledamöten avgå snarare än (upprepande) reservera sig.
	<i>Styrelsen ställning</i>	Myndigheter ska framföra expertråd till regeringen. Forskningsråd har ett särskilt ansvar som de bör axla.	Alla myndigheter står i ett "lydnadsförhållande" till regeringen. Styrelser för forskningsråd har ingen annan ställning.
	<i>Forskningsrådets uppdrag</i>	Att inom de ramar regeringen anger tillse att forskningspolitiken genomförs med särskild hänsyn till hög vetenskaplig kvalitet.	"Att genomföra regeringens politik" och att därmed vara "politikgenomförare", och se till att "forskningsutförarna" levererar kunskap som efterfrågas av demokratiskt vald majoritet.

Slutdiskussion om demokrati som folkviljemanagement

Det finns således två diametralt motsatta idéer om forskningsrådets roll i vårt demokratiska system. Syftet med den här texten är att avtäckas de principargument som under en tid präglat diskussionen utan att för den skull ha uttalats explicit. Förutom de motsättningar som beskrivs i figuren ovan tycks det mig att en mer *grundläggande skillnad i demokratisyn* präglar inte bara synen på forskningsråden, utan mer allmänt relationen mellan myndigheter och regering.

Tanken om större självständighet för forskningen, men även för myndigheterna generellt, vilar på ett förtroende för pluralism som demokratisk mekanism; förutsättningarna för att kloka, demokratiskt och epistemiskt legitima beslut ska fattas förbättras om olika åsikter och perspektiv bryts mot varandra. Det är då inte ett problem om till exempel forskningsråd har överlappande ansvar för forskning inom viktiga områden. Det är inte heller något negativt om myndigheter använder professionella expertomdömen för att uttrycka sin åsikt, till och med om regeringsuppdrag. Tvärtom är det en garanti för en väl fungerande, pluralistisk demokrati.

Trenden på senare år går tydligt i en annan riktning. Utan någon principiell diskussion om vilket styrelseskick som anses normativt lämpligast, har uttorkningar om vad "regeringen egentligen kan göra" givet grundlagen lett till ett allmänt accepterande av att alla myndigheter utan några reservationer står i ett lydnadsförhållande till regeringen. Det beskrivs nu snarast som en ny sanning (Wenander 2025). Det tycks vara problematiskt och ineffektivt om den demokratiska styrningskedjan inte respekteras. Allt för självständiga myndigheter, generaldirektörer eller myndighetsstyrelser med för stor integritet, riskerar att orsaka onödigt grus i maskineriet. Oavsett myndighetstyp, det må vara expertmyndigheter, utvärderingsmyndigheter, forskningsråd och andra råd som till exempel det Finanspolitiska rådet, till och med offentliga utredningar, står i ett lydnadsförhållande till regeringen och har till huvuduppgift att vara "politikgenomförare". Krav på effektivitet och demokratisk styrning har ofta framställts som svåra att förena (Elster 1988). Nu tycks kravet på tydlig och effektiv styrning med hänvisning till demokrati i form av folkviljans primat smält samman till en styrningsprincip som kanske skulle kunna kallas *folkviljemanagement*. När de folkvalda sagt sitt ska politiken genomföras närmast företagsmässigt effektivt, utan ifrågasättanden eller utrymme för onödig extra reflektion.

Mot denna tanke står således normativa idéer som framhåller åsiktsbrytningar i *hela* beslutsprocessen och alla faser som centralt både för effektivitet och demokrati. En grundläggande tanke i en sådan demokratisyn är att det rimligen inte finns *en* identifierbar folkvilja som kan fastställas med

majoritetsbeslut. Att det skulle finnas en tydlig folkvilja som kan styra till exempel forskningspolitiken är utifrån det perspektivet vilseledande. Kloka och legitima demokratiska beslut formas och omformas istället som en del i ständigt pågående samtal där även intressen, åsikter och preferenser utvecklas (Warren 2017; Bächtiger et al 2018). Men nu tycks det inte finnas någon tydlig tanke om vad det praktiskt skulle innebära. Om vi anser att integritet är en god egenskap för styrelseledamöter och generaldirektörer, vad innebär det då? På vilket sätt kan tankar om fristående myndigheter med utrymme för ”rakryggade människor”, ”chefer med integritet” som är både ”lyhörda och självständiga”, integreras i ett styrelseskick som på ett lämpligt sätt kombinerar politiska överväganden och folkviljans primat med sakliga, professionella och vetenskapligt grundade synpunkter? Ska vissa myndigheter få inta rollen som expertmyndigheter, med uppgift att under regeringens ledning framföra synpunkter även om de utgör en motbild till policyförslag från Regeringskansliet? Är ett råds uppgift att ibland framföra rådet att tänka om, eller i alla fall tänka en gång till?

Genomförda intervjuer

Generaldirektören för Forte, Jonas Björck, via zoom, 2023-09-06 (cirka 50 minuter).

Generaldirektören för Vetenskapsrådet, Katarina Bjelke, via zoom, 2023-10-19 (cirka 45 minuter).

Generaldirektören för Formas, Johan Kuylensstierna, via zoom 2023-12-07 (cirka 50 minuter).

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2022. ”Förvaltningen”, s. 155-172, i Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.), *Svensk författningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2023. *Om akademisk frihet*. SULF:s skriftserie XLIII. (Sveriges universitetslärare och forskare).
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Wockelberg, Helena, 2015. ”The public sector and the courts, s. 130-146 i Pierre, Jon (red.), *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford University Press.
- Benner, Mats, 2002. ”Ställningskrig: reflektioner om debatten 2001”, s. 67-75 i Sandström, Ulf (red.), *Det nya forskningslandskapet*. Swedish Institute for Studies in Education and Research (Institutet för studier av utbildning och forskning) (SISTER).
- Bremdal, Patrik, 2013. ”Att tala är silver men att tiga är guld?”, s. 47-65 i Bull, Tomas, Lundin, Olle & Rynning, Elisabeth (red.), *Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling: Festskrift till Lena Marcusson*. Uppsala: Iustus.
- Bächtiger, Andre, Dryzek, John. S., Mansbridge, Jane & Warren, Mark E. (red.), 2018. *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press.

- Christensen, Johan, Holst, Cathrine & Molander, Anders, 2023. *Expertise, policy-making and democracy*. London: Routledge.
- Dir. 2007:158. *Ökad frihet för universitetet och högskolor*.
- Degerblad, Jan-Erik & Hägglund, Sam, 2001. *Akademisk frihet – en rent akademisk fråga?* Högskoleverkets rapportserie 2001:21R.
- Ekonomistyrningsverkets remissvar på Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59) och Statlig forskningsfinansiering Underlagsrapporter (SOU 2023:19). ESV dnr 2023-08279-2.
- Elster, Jon, 1988. "Introduction" s. 1-17 i Elster, Jon & Slagstad, Rune (red.), *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finanspolitiska rådet, 2023. *Om oss, "Information om rådet*. Tillgänglig på <https://www.fpr.se/om-oss/information-om-radet.html>, hämtad 2023-08-28.
- Formas, 2023. *Formas forskarråd*. Tillgänglig på <https://www.formas.se/om-formas/sa-styrs-formas/forskarradet.htm>, hämtad 2023-04-28.
- Gustavsson, Sverker, 2018. "Skuggteorin tydliggör problemet", s. 161-202 i Gustavsson, Sverker, Jonsson, Claes-Mikael & Lindberg, Ingemar (red.), *Vad krävs för att rädda demokratin?* Stockholm: Premiss.
- Konjunkturinstitutet, 2023. Om KI, "Vi analyserar och gör prognoser". Tillgänglig på <https://www.konj.se/om-ki.html>, hämtad 2023-08-28.
- Livsmedelsverket 2023. "Om oss". Tillgänglig på <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss>, hämtad 2023-08-28.
- Marcusson, Lena, 2016. "Förvaltningsrätt som konkretiserad författningsrätt", s. 425-435 i Charlotte Kugelberg m.fl (red.), *Svensk juristtidning 100 år*. Uppsala: Iustus förlag.
- Marcusson, Lena, 2019. "Generaldirektörer och andra myndighetschefer: Lajala genomförare eller självständiga ämbetsmän?", s. 161-176 i Larsson, Lars-Gunnar & Mähl, Stefan (red.), *I samhällets tjänst. Festskrift till Sverker Gustavsson*. Kungliga vetenskapssamhällets i Uppsala handlingar 2019:27.
- Pielke Jr, Roger. A., 2007. *The honest broker: making sense of science in policy and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Premfors, Rune, Ehn, P., Haldén, Eva & Sundström, Göran, 2009. *Demokrati och byråkrati*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Regeringens proposition 1999/2000:81. *Forskning för framtiden – en ny organisation för forskningsfinansiering*.
- Sandström, Ulf, 2002a. "Forskarlandskapets paradoxer – inledning", s. 9-27 i Sandström, Ulf (red.), *Det nya forskningslandskapet*. Swedish Institute for Studies in Education and Research (Institutet för studier av utbildning och forskning) (SISTER).
- Sandström, Ulf, 2002b. "Forskningsdebattens långa vågor", s. 49-66 i Sandström, Ulf (red.), *Det nya forskningslandskapet*. Swedish Institute for Studies in Education and Research (Institutet för studier av utbildning och forskning) (SISTER).
- SOU 1998:128. *Forskningspolitik*.
- SOU 2023:59. *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation*.
- Statskontoret, 2018. *Myndighetsstyrelser i praktiken*. Statskontoret.
- Stone, Diane, 2002. "Using knowledge: the dilemmas of 'bridging research and policy'". *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 32(3), s. 285-296.

- Underdal, Arild, Ullenius, Christina, Storsul, Tanja, Olsen, Johan P., Kjenndalen, Kari, Hagesæter, Gunhild, & Austgulen, Rigmor, 2006. *Akademisk frihet: Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*. NOU 2006, 19, 64.
- Warren, Mark E., 2017. "A problem-based approach to democratic theory", *American Political Science Review* 111(1), s. 39-53.
- Wenander, Henrik, 2019. "Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer", *Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland* 154(3), s. 103-150.
- Wenander, Henrik, 2025. "Myndigheternas självständighet och förbudet mot ministerstyre", s. 102-120 i Björkman, Jenny (red.), *Fundamentala frågor: Konstitutionella utmaningar i förändringens tid – Konstitutionella utmaningar i förändringens tid*. Stockholm: Fri Tanke.
- Van Thiel, Sandra, 2012. "Comparing agencies across countries. Government agencies: Practices and lessons from 30 countries", s. 18-26 i Verhoest, Koen, van Thiel, Sandra, Bouckaert, Geert & Laegreid, Per (red.), *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. NY: Palgrave Macmillan.
- Vägledning för statliga myndighetsstyrelser, 2016. Finansdepartementet/Kommunikationsavdelningen.
- Wockelberg, Helena, 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen: Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Öberg, PerOla, 2002. "Does administrative corporatism promote trust and deliberation?", *Governance* 15(4), s. 455-475.
- Östros, Tomas, 2002. "Arvet efter Unckel förskräcker", *Svenska Dagbladet*, 2002-01-13.

Vem såg det inte komma?

Om det rysk-ukrainska kriget, underrättelseutredningen (SOU 2025:78) och analysnivåer i studiet av underrättelsemisslyckanden

Johan Matz

Inledning

Det ryska angreppet mot Ukraina den 24 februari 2022 har för Sveriges del haft vittgående konsekvenser när det gäller försvars-, säkerhets- och utrikespolitik. Redan fyra dagar efter det ryska anfallet, den 28 februari, beslutade riksdagen att donera krigsmateriel till Ukraina, bland annat i form av 5 000 pansarvärnsvapen, s.k. pansarskott (Bet. 2021/22:FiU40, rskr. 2021/22:174).¹ Denna donation har under de därpå följande tre åren, fram till september 2025, följts av inalles 20 donationer av krigsmateriel till ett sammanlagt värde av runt 100 miljarder kronor.² Även om det svenska regelverket för krigsmaterielexport – lagen (1992:1300) om krigsmateriel och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel, samt de så kallade riktlinjerna för krigsmaterielexport – inte sätter några ovillkorliga hinder i vägen för utförsel av krigsmateriel till en krigförande stat måste donationerna till Ukraina likväl betraktas som ett mycket stort avsteg från den politik inom krigsmaterielexportområdet som har tillämpats alltsedan första världskriget.³ Beslutet om krigsmaterieldonationer till Ukraina följdes av

- 1 Ärendet initierades i nära samverkan med regeringen genom ett s.k. utskottsinitiativ. Förutom pansarskotten omfattade donationen även hjälmar, skyddsvästar och livsmedel till ett värde om högst 413,5 miljoner kronor.
- 2 För en sammanställning av de svenska donationerna av krigsmateriel, se Regeringen 2025a. När det gäller beslutsprocesser och parlamentarisk insyn i fråga om Ukrainadonationerna, se Matz.
- 3 Donationerna av krigsmateriel till Finland under Andra världskriget, liksom till motståndsrörelserna i Danmark och Norge under samma krig, utgjorde tillfälliga avsteg från den svenska linjen att inte exportera krigsmateriel till länder eller politiska rörelser som är inblandade i väpnade konflikter. Denna linje uttalades offentligt (förmodligen) första gången av dåvarande konsultativa statsrådet Östen Undén den 3 april 1935, i samband med Andra kammarens debatt om första utskottets utlåtande nr 35, med förslag till förordning om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel (*Riksdagens protokoll*, AK, 7). Se även Undéns uttalande i frågan den 3 mars 1937 (*Riksdagens protokoll*, FK, 15). Det svenska regelverket för krigsmaterielexporten har varit föremål för översyn vid återkommande tillfällen, senast i samband med 2023 års krigsmaterielutredning (dir. 2023:161), vars betänkande (SOU 2024:77), presenterades den 2 december 2024.

Johan Matz är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
E-post: johan.matz@svet.lu.se

en svensk ansökan om medlemskap i *the North Atlantic Treaty Organization* (Nato) som inlämnades, samtidigt med Finlands, den 16 maj 2022. Efter en utdragen process ratificerades det svenska Natomedlemskapet slutligen i mars 2024.⁴ Också här talar vi om en genomgripande förändring som länge betraktades som otänkbar.⁵ Till detta skall också läggas satsningar på den svenska Försvarsmakten som inte har setts sedan kalla krigets dagar (Prop. 2024/25:34, bet. FöU2, rskr. 2024/25:114).

Wilhelm Agrell delar i sin bok *Vi såg det inte komma* in det s.k. förvarningsförloppet i fyra faser. Den första fasen – *varseblivning* – handlar om hur företeelser och, ibland specifika händelser eller serier av händelser av en viss kategori, förs upp på den politiska agendan i termer av möjliga hot och risker. Den andra fasen – *vaksamhet* – handlar om hur hoten rangordnas och vilka initiativ och åtgärder som, möjligtvis, vinner politisk acceptans och leder till åtgärder i politiskt och institutionellt hänseende. Den tredje fasen – *larmfasen* – handlar om hur ett eller flera hot övergår från att betraktas som möjliga till att betraktas som omedelbart förestående. Och den fjärde – *eftervarningsfasen* – tar sin början i själva händelsen, och handlar, som Agrell uttrycker det, ”om att få grepp om vad [händelsen] är och om det är en avslutad isolerad händelse eller en inledning på ett fortgående förlopp”. Det är också en period som präglas av eftertanke och åtgärder, inte minst av institutionellt slag, vars yttersta syfte är att man skall stå bättre rustad nästa gång larmklockorna börjar ljuda (Agrell, 2022).

Oavsett hur vi delar in månaderna och åren som föregick den ryska attacken mot Ukraina är det ett faktum att vi, med den agrellska terminologin, befinner oss i eftervarningsfasen och att de ovan nämnda åtgärderna, från krigsmaterieldonationerna till Ukraina till Natomedlemskap och satsningar på territorialförsvaret är barn av denna fas. Detsamma kan på goda grunder sägas gälla också för regeringens beslut av den 26 oktober 2023 att låta ”tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över underrättelseverksamheten till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet” (Dir. 2023:150 och dir. 2024:80). Här kan invändas att den senaste utredningen kring den utrikesorienterade militära underrättelsetjänsten tillsattes för nära 30 år sedan, i slutet av 1990-talet – dess betänkande presenterades 1999 – och att Försvarsberedningen efterlyste en ny utredning av samma område redan år 2008.⁶ En utredning om det svenska

4 Sveriges riksdag antog regeringens förslag om Natoanslutningen den 22 mars 2023 (prop. 2022/23:74, bet. 2022/23:UU16, rskr. 2022/23:148). Ungern var det sista av Natos medlemsländer som ratificerade det svenska medlemskapet (den 5 mars 2024).

5 Försvarsminister Peter Hultqvist uppgav i en intervju med *Dagens Nyheter* att han ändrade sin inställning i fråga om ett svenska Natomedlemskap den 11 april 2022 (Holmström 2022a). Hultqvist har också beskrivit sin ändrade hållning i tidningen *Dalademokraten* (Hultqvist 2022).

6 1996 års underrättelsekommitté överlämnade sitt betänkande (SOU 1999:37) i mars 1999. Se även Försvarsberedningens rapport, 88.

utrikesunderrättelseväsendet hade således sannolikt blivit aktuell oavsett utbrottet av det ryska-ukrainska kriget. Icke desto mindre får nog slutprodukten – utredningen överlämnade sitt betänkande den 13 juni 2025 – sägas vara starkt präglad av det rysk-ukrainska kriget och, i synnerhet, månaderna omedelbart före krigsutbrottet.

Underrättelseutredningens bakgrundsbeskrivning och förslag

Bland utredningens förslag märktes främst, för det första, upprättandet av "en offentlig nationell underrättelsestrategi som i breda drag [skulle ange] inriktningen av [underrättelsetjänsternas] verksamhet"; som borde ligga "mellan [den av regeringen fastställda nationella säkerhetsstrategin och] inriktningen av underrättelsetjänsterna", och som borde "fastställas av regeringen" (SOU 2025:78, 31, 196–197). För det andra märktes en uppdelning, dels i "en i huvudsak civil utrikes underrättelsetjänst med strategisk inriktning", dels i "en militär underrättelsetjänst med mer omedelbar inriktning på Försvarmaktens behov" (ibid., 26, 174). Den civila utrikesorienterade underrättelsetjänsten – *Utrikestjänsten* – skulle, menade utredningen, bli "en nationell resurs direkt under regeringen"; "den bör organiseras som en separat myndighet och ledas av en nationell underrättelsechef", och dess "uppgift [skulle bli] att inhämta, bearbeta och analysera information, såväl från öppna källor som [från] olika så kallade särskilda metoder" (ibid., 26). Utredningen anförde vidare att utrikestjänsten borde "upprättas genom överföring av uppgifter och förmågor från nuvarande Must, primärt stora delar av försvarsunderrättelseunderlaget"; att "den inhämtningsförmåga som i dag finns på Must som avser öppna källor och inköp av kommersiellt tillgängliga data [skulle övergå] till den nya myndigheten"; och att "Kontoret för särskild inhämtning (KSI) skulle ingå i den nya myndigheten" (ibid., 174, 182).

Bland de skäl som utredningen anförde till stöd för sina förslag märktes bl.a. trender och tendenser av mer övergripande art – utredningen talade här om en "skarpare och bredare hotbild" mot Sverige (ibid., 18, 91–96); om en uppluckring av den traditionella gränslinjen mellan yttre underrättelsetjänst och inre säkerhetstjänst" (ibid., 18); om nya möjligheter till samarbete med andra staters underrättelsetjänster till följd av det svenska medlemskapet i Europeiska unionen (EU) och i Nato (ibid., 18, 107–118); och om "helt nya möjligheter till inhämtning av mer eller mindre öppen information" bland annat via "kommersiella aktörer med förmågor som i många fall kan likställas med vad de mest kvalificerade statliga resurserna kan förmå" (ibid., 18–19, 96–104). Utredningen pekade vidare på faktorer av mer operativ natur – man talade här om "den allt större roll som statsministern spelar i att företräda den samlade svenska säkerhetspolitiken", vilken sades medföra "högre krav

på statsministerns kansli, Statsrådsberedningen (SB), att samordna svenskt agerande i både bilaterala och multilaterala samarbetsforum, främst EU och [...] Nato” (ibid., 126–127). ”Den centrala statsledningens behov av underrättelsestöd [ökar]” följaktligen (ibid., 128). Utredningen noterade också, när de gäller de mer operativa faktorerna, att ”underrättelsefrågor som sådana i dag tar större plats i internationell säkerhetspolitisk dialog och beslutsfattande”; att ”säkerhetspolitiska hänsyn behöver tas i beaktande i allt fler politikområden”; och att ”behovet av underrättelseinformation som kan komplettera förståelsen av ett skeende eller bidra till informationsövertag i internationella relationer och samarbeten [därmed] ökar” (ibid., 128).

Utöver ovan nämnda tendenser och faktorer ägnade utredningen, som ovan nämnts, förhållandevis stor uppmärksamhet åt upptakten till det rysk-ukrainska kriget och särskilt den roll som den svenska militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) spelade under denna period. Utredningen menade här bland annat att ”den svenska bedömningen av den [ryska] motivbilden fallerade” (ibid., 24); att ”bedömningen av ryskt risktagande hamnade fel” (ibid., 157); och att man ”mot denna bakgrund [kan] tala om ett systemfel” (ibid., 24). Utredningen artbestämde även detta systemfel i termer av ett underrättelsemisslyckande:

Underrättelsemisslyckande är knappast någonting unikt. Det finns en rik flora av situationer där underrättelseorganisationer inte har sett hotet eller förändringen komma. Det ligger i sakens natur att underrättelser innehåller en grad av osäkerhet. Det finns aldrig någon garanti för att alla bedömningar blir korrekta. Gemensamt för många av dessa underrättelsemisslyckanden är dock att man i efterhand försökt att lära av dem för att minska sannolikheten för att de upprepas. Det finns också en relativt rik litteratur och forskning i ämnet. Det är viktigt att vi gör samma sak. (ibid., 23)

Analysnivåer i studiet av den svenska förvarningen inför det rysk-ukrainska kriget

Bilden av en ofullständig svensk förvarning inför den ryska ukrainaattacken var dock inte ny. Den 15 juni 2022 – nästan på dagen tre år innan offentliggörandet av underrättelseutredningen – presenterade Mikael Holmström, säkerhetspolitisk reporter vid *Dagens Nyheter* (DN), resultatet av ett omfattande journalistiskt arbete på basis av uppgifter från bland annat källor med, av allt att döma, god insyn i underrättelseprocessen under upptakten till kriget. ”Så sent som veckorna för Rysslands angrepp”, menade en av DN:s källor, ”angav Must att ett stort anfall inte var så sannolikt”. Det fanns enligt källan heller ingen rapport

som ”angav ett anfall av den storlek som sedan kom”. En annan av DN:s källor noterade att ”vår svenska underrättelsetjänst hade i månader insisterat på att invasionen inte skulle ske” och att ”vi gjorde en fullständig missbedömning”. I Holmströms artikel noterades vidare att chefen för Must, generalmajor Lena Hallin, den 10 januari 2022, vid Folk och försvars årliga konferens i Sälen, i sin redogörelse för Musts hotbedömning, framhållit att ”ett brett ryskt militärt angrepp [visserligen] inte kunde uteslutas” men att det ”inte [framställts] som troligt”. Enligt Holmström hade Hallin vidare, under en efterföljande intervju med DN, uppgivit att Ryssland ”i möjligaste mån försöker undvika att göra en militär insats” och att ”det handlar [...] om att behålla eskalationskontrollen, inte utmana för mycket”. Holmström noterade vidare att flera av DN:s källor uppgivit att Musts rapportering till regeringen legat ”i linje med vad som framfördes under rikskonferensen”, nämligen att Ryssland ”inte [skulle] trappa upp, eskalera, genom att starta ett militärt storangrepp, det vore alltför riskabelt och kostsamt” (Holmström 2022b).

I artikeln tog Holmström också upp ny information från källor med insyn i regeringens arbete, enligt vilken den svenska utrikesministern, Ann Linde, under ett samtal med sin amerikanske motsvarighet, Anthony Blinken, vid OSSE:s möte i Stockholm den 2 december 2021, skulle ha ifrågasatt amerikanska underrättelseuppgifter om en nära förestående rysk attack mot Ukraina, och i stället framhållit ”att bedömningarna från Sveriges egen underrättelsetjänst talade emot en invasion”. Av dessa källor framgick även att statsminister Magdalena Andersson – här anges dock inte någon specifik tidpunkt – ”inte varit nöjd med de underlag hon fick från utrikes- och försvarsdepartementen” (ibid.).

Till skillnad från Holmström höll sig underrättelseutredningen nära nog uteslutande till ”byråkratinivån” i sin analys av såväl underrättelsemisslyckandets natur som orsakerna till detsamma. Tre kategorier av påstådda brister – i termer av analys, organisation och kommunikation hos Must – var föremål för behandling. Utredningen menade, när det gällde bedömningen av de ryska motiven, att ”det fanns information som pekade i olika riktningar, och att detta ”borde ha lett till omprövning av analysen och [till] att ett bredare scenario-arbete [borde ha igångsatts] i det svenska systemet” (SOU 2025:78, 86).⁷ Utredningen menade vidare att ”bedömningen ändrades [...] först nära inpå den fullskaliga invasionen då internationell uppmärksamhet var tydligt fokuserad på [möjligheten av ett fullständigt ryskt anfallskrig mot Ukraina]” (ibid., 23, 86); att ”i situationer som denna är den militära bedömningen aldrig tillräcklig”; att det ”var uppenbart” att en regelrätt invasion av Ukraina skulle vara ”ett företag [behäftat] med mycket betydande militära risker”; att

7 På annat håll i betänkandet noterade utredningen att det ”såvitt [den] kan bedöma fanns information som pekade i olika riktningar vilket borde lett till omprövning av analysen” (ibid., 157).

krig ”regelmässigt [startas] av politiska snarare än militära skäl”; och ”att det självfallet är tyngden av de politiska mål som satts upp som avgör vilka militära risker aktören i fråga är beredd att ta” (ibid., 23). Utredningen noterade även att ”den militära delen av underrättelseproduktionen fungerade väl”; att det är ”betydligt svårare” [...] att bedöma den politiska intentionen”; men att ”det i just detta fall fanns [...] en tydlig framväxande politisk motivbild i allt skarpare uttalanden av främst president Putin själv” (ibid., 23–24).

När det gäller de påstådda bristerna i fråga om Musts organisation menade utredningen att ”Must i praktiken fullgör två olika uppdrag – ett civilt underrättelseuppdrag med regeringen som huvudsaklig uppdragsgivare och ett militärt underrättelse och säkerhetstjänstuppdrag med [ÖB] som huvudsaklig uppdragsgivare”; att detta ”[dubbelkommando] över Must [sammantaget innebär] flera utmaningar för styrning och ledning”; att det ”mot bakgrund av regeringens och ÖB:s alltmer åtskilda underrättelsebehov har visat sig utmanande för Must att tillfredsställa dem båda; och att ”den förändrade behovsbilden, såväl den militära som den bredare civila, innebär ett starkt förändringstryck på Musts uppdrag” (ibid., 155). Utredningen noterade vidare att ”ett högt säkerhetsskydd har inneburit viss sektionering inom och mellan organisationens olika delar”, och att detta har lett till ”en viss tröghet genom stora avstånd organisatoriskt, fysiskt och i arbetssätt” (ibid., 156–157). Därutöver, noterade utredningen, ”värderas information som inhämtas genom särskilda metoder högre än aggregerad analys och öppen information”, något som till del har ”sin grund i en invisning att basera analysen huvudsakligen på unik information” (ibid., 157). Detta har, menade utredningen, ”begränsat Musts förmåga att möta mottagarnas behov och det samlade underrättelse-systemet har därmed svårt att utvinna maximala synergier ur investerade resurser” (ibid.).

När det slutligen gällde de påstådda bristerna i fråga om Musts externa kommunikation konstaterade utredningen att ”återkommande utvärderingar av Must underrättelseproduktion har identifierat vissa utmaningar, särskilt vad gäller mottagarna i Regeringskansliet”:

Must föredragningar och skriftliga rapportering upplevs som omständliga och otydliga både vad gäller språk och bedömnin-
gar. De osäkerheter som alltid finns i underrättelsebedömningar
kommuniceras inte på ett tydligt sätt. Det finns fördelar med den
långvariga integrationen av militär- och bredare säkerhetspolitisk
bearbetning och analys inom Must. Men i det rapporteringsflöde
som når regeringen och RK [Regeringskansliet] så upplever man
inte att man får del av en sådan sammanvägd bild. (ibid., 157)

Utredningen identifierade således områden där olika typer av brister kan sades ha förekommit men de många frågor som härvid uppkommer har lämnats i

allt väsentligt obesvarade. Det gäller till exempel frågan varför det inte skedde någon omprövning av analysen inom Must, eller varför ett bredare scenarioarbete inte igångsattes, trots den av utredningen påstådda förekomsten av information "som pekade i olika riktningar". Det har heller inte gjorts försök att närmare utreda varför Must inte beaktade den ryska statsledningens uttalanden som indikerade "en tydlig framväxande politisk motivbild". Vidare kan konstateras att utredningen inte har behandlat på vilket eller vilka sätt de påstådda organisatoriska bristerna – det dubbla kommandot, sektioneringen och benägenheten att tillmäta större vikt vid information som insamlats med särskilda metoder – inverkade på Musts sammanvägda underrättelsebedömning. Viss vidare vägledning kring utredningens syn på dessa frågor framkom emellertid i samband med att utredningen presenterades den 13 juni 2025. Utredningens huvudman, den tidigare stats- och utrikesministern Carl Bildt, noterade här att

vi har gjort en rätt grundlig genomgång av upptakten till den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina. Det blev väl inte alldeles rätt, om jag uttrycker saken med stor försiktighet, och det har vi lagt betydande tid åt hela den processen. Hur det blev så och vilka lärdomar man ska dra av detta och det leder väl fortfarande till vissa friktioner. (Regeringen 2025b, vid 11:14-11:47)

Bildt noterade vidare, att "du får en militär underrättelsetjänst och en civil underrättelsetjänst, ja, det är två stycken – är det bra eller dåligt? Jag tycker ju att det är bra för att du får en pluralism i systemet":

Det visade sig kanske i upptakten till Ukraina att det blev för mycket bara en uppfattning och det blev ingen diskussion och värdering av de olika möjligheterna. Vi har visserligen andra, vi har [Försvarets forskningsinstitut] FOI och andra som kommer in i det hela men det blev lite för monotont i systemet och i och med att blev för monotont så blev det lite för lite känslighet i att värdera annan information än den som man tidigare tyckte att man hade. Och då får du lite mera, du får ett system med lite mer intellektuell spänst och spänning och det tror jag vi behöver i en mycket mer komplicerad omvärld om vi tittar några år framåt. (Ibid., vid 19:09-19:50)

Bildt har sedermera återkommit till bristerna i fråga om förvarningen under upptaktsfasen till Ukrainakriget, dels i samband med en replik på en debattartikel av tidigare ÖB Johan Wiktorin, den 14 juli 2025, där han noterade att det var "viktigt [...] att alla röster kommer fram – det hade möjligen gjort att den uppenbara missbedömningen inför den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina 2022 kunde ha undvikits" (Bildt), dels i samband med en intervju med DN,

den 22 november 2025, där han i anslutning till journalistens påstående att Bildt ”vill bygga om det svenska underrättelsesystemet”, noterade att ”det är naturligt när det sker ett underrättelsemisslyckande” och att ”misslyckanden är väl inte alldeles okända i världshistorien men när de sker brukar man försöka dra lärdomar av detta” (Ek & Nantell 2025).

Den tredje kategorin – frågan om bristerna hos Musts externa kommunikation – kan sägas handla mindre om underrättelsebedömningens upphovsman och avsändare och mer om mottagaren, alltså regeringen och Regeringskansliet, och det för oss till den politiska nivån i underrättelseutredningens analys. Även om utredningen, som nämnts, nära nog uteslutande höll sig på byråkratinivån finns dock två konstateranden som skulle kunna sägas höra hemma på den politiska nivån, nämligen dels att ”ansvaret för en sammanvägd underrättelsebedömning i det svenska systemet ligger hos Must” (SOU 2025:78, 23), dels att ”Musts löpande bedömningar fick stor betydelse för hur regeringen bedömde utvecklingen” (ibid., 86). Utredningen behandlade inte frågan om när och av vem detta ansvar gavs till Must – det synes möjligt, rentav troligt, att en sådan fördelning av ansvar inom det svenska utrikesorienterade underrättelseväsendet kan ha skett i enlighet med politiska direktiv.⁸ Utredningen har heller inte behandlat frågan varför Musts löpande – enligt utredningens förmenande ”fallerade” – bedömningar tilläts utöva så stort inflytande på regeringens bild av risken för ett ryskt anfall, liksom eventuellt politiskt ansvar härvid.

Tre invändningar mot underrättelseutredningens analys

REGERINGENS ANSVAR

Utredningens sammantagna bild av det svenska underrättelsemisslyckandet synes därmed, om än implicit, vara tecknad i termer av en kausalkedja där Must, i sin oförmåga, i analytiskt, organisatoriskt och kommunikativt hänseende, att leva upp till de förväntningar som följer med den särskilda roll man har blivit tilldelad – att ansvara för den sammanvägda underrättelsebedömningen – har lett regeringen på villovägar. Den särskilda rollen som underrättelsesamordnare framhålls således inte endast för att åskådliggöra själva flödet av underrättelser från vederbörande underrättelseorgan till regeringen utan också som en viktig, rentav avgörande förklaring till varför regeringen

8 1996 års underrättelsekommitté föreslog att Regeringskansliet tillförs en struktur för detta ändamål – en samordningsfunktion för underrättelsefrågor bestående av en departementsövergripande beredningsgrupp på statssekreterarnivå stödd av ett samordningssekreteriat för underrättelsefrågor. Den centrala uppgiften blir därmed att svara för att regeringen löpande har tillgång till den samlade svenska underrättelsetjänstens bidrag till en sammanvägd säkerhetspolitisk analys av akuta eller långsiktiga hot mot eller risker för landets yttre säkerhet (SOU 1999:37, 34–35).

”inte såg det komma”. Av tre skäl är detta en diskutabel slutsats. För det första, ansvaret för ett stats samlade bedömning av hot och risker i den internationella politiken ligger alltid ytterst på politisk nivå – hos statsministern men också hos cheferna för närmast berörda departement, främst försvars-, justitie- och utrikesdepartementet. Den bild som här frammanas – att landets politiska ledning, i fråga om ett möjligt förestående ryskt väpnat angrepp mot ett land i Sveriges närområde, skulle ha varit mer eller mindre oförmögen att se bortom Musts sammanvägda underrättelsebedömning – bortser från att regeringen också är mottagare för en mängd information och politiska impulser via andra kanaler – från ambassader, från ministrarnas staber av politiskt tillsatta tjänstemän, från riksdagen, från partiorganisationerna m.m. Utredningen noterade visserligen att utrikesförvaltningen och ambassader ”bidrar med [...] omfattande rapportering om omvärldsutveckling” men väljer likväl att ”inte närmare belysa dessa verksamheter” (SOU 2025:78, 63).

Det framstår här som oväntat att utredningen inte har ägnat uppmärksamhet åt, till exempel, den svenska Moskvaambassadens rapportering, eller rapporteringen från andra ambassader av relevans i sammanhanget. Mediernas roll när det gäller informationsflödet till ministrarna och deras respektive departement har heller inte fått någon behandling. Också detta framstår som svårförsvarligt mot bakgrund av den omfattande rapporteringen i såväl svenska som internationella medier runt årsskiftet 2021/2022 kring främst amerikanska underrättelsebedömningar, vilka gjorde gällande att ett ryskt anfall mot Ukraina var nära förstående. Utredningen nämnde att både Storbritannien och USA under hösten 2021 offentliggjorde ”underrättelsebaserade bedömningar” där ”en fullskalig invasion av Ukraina [framhölls som] det mest sannolika scenariot” (SOU 2025:78, 86). Någon diskussion kring hur denna rapportering kan ha inverkat på regeringens bedömning av det internationella läget fördes dock inte. Utredningen noterade visserligen att Musts bedömning, ”fick stor betydelse” för regeringens bild av skeendet – en sådan formulering utesluter inte att också andra faktorer kan ha haft en stor betydelse men då inte någon annan faktor omnämns förstärks bilden av Musts ansvar för det påstådda svenska underrättelsemisslyckandet. Här kan invändas att direktiven för utredningen inte medger utrymme för en analys av underrättelseflödet från andra avsändare eller den politiska nivåns överväganden vid tolkningen av underrättelserna. Mot en sådan bakgrund – dvs. att utredningen var tvungen att bortdefiniera den politiska nivån synes det likväl diskutabelt att så entydigt framställa Must som ansvarigt till den påstådda felbedömningen av de ryska avsikterna. Här skall också framhållas att det i direktiven inte finns någon anvisning om att utredningen bör uppehålla sig vid upptakten till Ukrainakriget eller det svenska underrättelseväsendets agerande i samband därmed. När det gäller upptaktsfasen kan utredningen således sägas ha gjort en positiv, eller extensiv, tolkning av direktiven. I fråga om kommunikationen av underrättelser

till den politiska nivån under samma fas, vilken nog med en motsvarande extensiv tolkning av direktiven hade varit rimligt att inkludera – det framgår till exempel att utredningen ”skall bedöma vilka behov av underrättelser som underrättelseverksamheten bör tillgodose” (talar vi om behov så befinner vi oss på den politiska nivån) – har utredningen gjort en negativ tolkning.

VARI BESTÅR UNDERRÄTTELSEMISSLYCKANDET OCH DESS SKADEVERKNINGAR?

Det andra skälet till att utredningens slutsats är diskutabel gäller frågan om det påstådda underrättelsemisslyckandets natur. Vari består det egentligen? Att döma av underrättelseutredningens resonemang och slutsatser handlade det om att Musts ofullständiga förvarning ”fick stor betydelse” för regeringens bedömning. Att regeringen – möjligtvis – gavs ett missvisande underlag kan ses som problematiskt men för att kunna tala om ett underrättelsemisslyckande hade någon närmare bestämning av skadeverkningarna för Sveriges del varit påkallad. Att skadan är uppenbar för Musts del står klart – utredningens betänkande utgör ett kvitto på att Must, åtminstone bland somliga inom den svenska säkerhets- och utrikespolitiska kretsen av politiker och tjänstemän, betraktas som skadskjutet – men i övrigt? Har Sverige lidit någon skada av att Must – möjligtvis – felbedömde de ryska intentionerna? Har den dåvarande regeringen lidit någon skada? Kan vi se skadeverkningar som ger återverkningar än i dag, tre år efter krigets utbrott?

Här skall inledningsvis noteras att man från Musts sida har velat nyansera bilden av ett misslyckande. I en intervju i *Aftonbladet* den 18 juni 2025, menade en icke namngiven stabschef vid Must, med hänvisning till särskilt yttrande som Must skickat till utredningen den 3 juni 2025, att ”bilden är mer nyanserad än den Bildt ger skenet av” (Svensson). I en intervju i SVT:s nyhetsdokumentär *Processen*, vilken sändes den 6 juli 2023, menade den då nyttillträdde chefen för Must, Thomas Nilsson, att han inte ”[delade] bilden” av att Must misslyckats med att slå larm om en förestående rysk invasion och att ”vi gjorde bedömningar som jag tycker alltså håller” (Granlund, b). I en intervju den 25 juni 2025, menade Nilsson, som svar på frågan huruvida det hela skulle betecknas som ett misslyckande att ”det skulle jag nog kunna säga att det var del av ett sådant misslyckande” och att ”det viktiga för mig är att vi har dragit lärdom” (*Tidningarnas telegrambyrå* 2025).

Som jämförelse kan här också inledningsvis nämnas att beskrivningen ’underrättelsemisslyckande’ inte tycks ha använts från officiellt håll när det gäller 2017 års terrordåd på Drottninggatan i Stockholm, genomfört av Rakhmat Akilov, eller det spionage som under ett flertal år riktades mot Säkerhetspolisen av den sedermera livstidsdömde Peyman Kia. Skadeverkningarna i dessa fall är dock mycket påtagliga – i fallet Akilov handlar det om fem dödsoffer och i fallet Kia om en förmedling av strategiskt viktig information till den ryska militära

underrättelsetjänsten på nivåer anses ligga väl i paritet med Stig Wennerströms och Stig Berglings (Granlund 2023a).

Det finns, som utredningen noterade, "en relativt rik litteratur och forskning" kring underrättelsemisslyckanden – det rör sig företrädesvis om detaljerade fallstudier av ett eller flera överraskningsattacker, till exempel det japanska anfallet mot Pearl Harbor i december 1941 (Wohlstetter 1962); angreppet mot Israel i oktober 1973 (Bar-Joseph 2005), terrorattacken mot World Trade Center 2001 (Parker & Stern 2005; Zegart 2007) m.fl., men det finns också studier vilka har en mer renodlat teoretisk orientering (Bar-Joseph & McDermott 2017; Betts 1978; Jones & Silberzahn 2013; Gentry & Gordon 2019; Knorr 1964; Levite 1987; Lillbacka 2022; Wirtz 2024). Gemensamt för såväl fallstudierna som för de mer teoretiskt orienterade verken är att skadorna som följer av ett underrättelsemisslyckande, eller en 'strategisk överraskning', *strategic surprise*, vilket är något av ett tvillingbegrepp här, finns beskrivna i mer eller mindre detalj. Skadedimensionen finns också med i de definitioner av fenomenet som vi hittar i den vetenskapliga litteraturen. Hos Levite (1) definieras 'strategisk överraskning' som "the sudden realization that one has been operating on the basis of an erroneous threat assessment that results in a failure to anticipate a grave threat to 'vital' national interests". Hos Lillbacka (27) talas det om "errors in collection and/or analysis, and/or errors in decision based on intelligence, having identifiable detrimental consequences in relation to policy aims".

Även om materiella skador i termer av obrukbara örlogsfartyg eller raserade byggnader alltså inte omnämns explicit i definitionerna talas det likväl om tämligen konkreta skadeverkningar, enligt den första definitionen, i termer av särskilt viktiga nationella intressen som på grund av en ofullständig hotförståelse nu ligger oskyddade för fientlig påverkan och/eller förstörelse, och enligt den andra definitionen, i termer av "konkreta konsekvenser av skadlig art" i förhållande till politiska målsättningar. Det kan diskuteras huruvida den påstådda svenska oförmågan att förutse den ryska invasionen motsvarar den vetenskapliga definitionen av begreppet underrättelsemisslyckande. Det skulle kunna hävdas den första delen av den första definitionen är tillgodosedd – Sverige tycks av allt att döma utgått från en felaktig bedömning av de ryska avsikterna – men inte självklart den senare delen, som rör oförmågan att "förutse ett allvarligt hot mot centrala nationella intressen". Det var visserligen ett centralt nationellt intresse vid tidpunkten för invasionen, liksom i dag, att en rysk militär aktion riktad mot svenskt territorium eller viktiga svenska intressen i Östersjöregionen, till exempel övriga EU-medlemmars territoriella integritet, skulle kunnat förutses och avvärjas, men risken för en sådan aktion riktad mot något av dessa intressen vid tidpunkten för den ryska uppmarschen mot Ukraina betraktades av samtiden som begränsad, bland annat mot bakgrund av det faktum att de ryska militära resurserna var koncentrerade utmed gränsen mot Ukraina, men också därför att en sådan aktion, riktad

till exempel mot de baltiska staterna, skulle ha medfört att Ryssland skulle hamna i en väpnad konflikt med Nato (Haglund, Olsson). Även om Ukrainas fortbestånd som en självständig stat sedan år 2023 har upphöjts till ett mycket centralt mål för svensk utrikespolitik, rentav det helt överordnade målet – i den utrikespolitiska deklarationen för år 2024 noterade utrikesminister Tobias Billström till exempel att ”stödet till Ukraina [är] de kommande årens främsta utrikespolitiska uppgift [för regeringen]” (*Riksdagens protokoll*, 2024), och i motsvarande deklaration för år 2025 meddelade Billströms efterträdare, Maria Malmer-Stenergård, att ”stödet till Ukraina är regeringens främsta utrikespolitiska uppgift” (*Riksdagens protokoll*, 2025), – så var detta inte fallet under perioden närmast före det rysk-ukrainska kriget. Här kan särskilt framhållas den dåvarande utrikesministern Ann Linde, som i sin utrikesdeklaration för år 2022, vilken presenterades i riksdagen den 16 februari 2022, ordagrant refererade huvudinnehållet i 2009 års s.k. solidaritetsdeklaration, möjligtvis eller rentav troligtvis, för att göra klart att den svenska solidariteten i militär bemärkelse slutade vid EU:s östra gräns (*Riksdagens protokoll*, 2022).⁹

Men varför är det intressant att närmare precisera skadans art? Räcker det inte, som utredningen har gjort, med att säga att ”Musts löpande under rättelsebedömningar fick stor betydelse för hur regeringen bedömde utvecklingen”. Problemet är dock att börjar vi tala om en kausalkedja som inbegriper ett påstått bristfälligt underlag från Must som den ’oberoende variabeln’ och regeringens bedömning som den ’beroende’ så kan frågor kring omfattning och art när det gäller skadeverkningarna på denna bedömning, liksom huruvida vi kan urskilja andra givare av underlag till densamma, knappast förbises. Det medför, i sin tur, att vi åter befinner oss på den politiska nivån. Det av utredningen påstådda underrättelsemisslyckandet inbegriper – vare sig direktiven medger det eller inte – bägge nivåerna. Skall vi därtill, som utredaren återkommande har framhållit, kunna dra lärdomar inför framtiden, liksom klargöra hur sådana lärdomar skall omsättas i institutionell bemärkelse, synes det på samma sätt svårt att bortse från en sådan diskussion och analys. När det gäller de institutionella lärdomarna har utredningen dock svaret klart för sig – lösningen består, åtminstone till del, i en omfördelning av uppgifter inom det svenska underrättelseväsendet och i upprättandet av en ny myndighet, en civil utrikestjänst. Den i det närmaste totala tystnaden från utredningens sida när det gäller vägen från problembestämning – ett underrättelsemisslyckande – till lösning – upprättandet av en ny myndighet, inrättandet av en nationell underrättelsechef m.m., framstår som svårförsvarlig, också med hänvisning till

9 Linde sade här att ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-land eller ett nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Vi ska därför kunna ge och ta emot stöd, såväl civilt som militärt” (*Riksdagens protokoll*, 2022). För solidaritetsdeklarationen, se skr. 2008/09:137, bet. 2008/09:UU11 och rskr. 2008/09:291.

de begränsningar som direktiven kan sägas medföra. Det kan förstås hävdas att utredningen behandlade så säkerhetskänslig verksamhet att en fullödlig analys, vare sig av möjliga dysfunktioner i termer av analys och förmedling hos Must, eller när det gäller regeringens bedömning, inte kan göras. I en intervju med *Aftonbladet*, i samband med presentationen av utredningen, noterade Bildt att,

formuleringarna om misslyckandet med Rysslands invasion är nog övervägda och förankrade. Att frågan är känslig har jag förståelse för. Där hade jag velat säga mera, mycket arbete lades ner på denna, men de var lite överdrivet angelägna om sekretess. (Svensson 2025)

Å andra sidan kan framhållas att Must, enligt samma artikel i *Aftonbladet*, den 3 juni 2025, tillhandahållit ett yttrande till utredningen vari man beskrev ”att man gjort en rad interna utredningar [...] men att perspektiv och redogörelser om det inte finns med i Bildts utredning” (Svensson 2025). Detta låter antyda att Must således gärna hade sett ett mer fördjupat resonemang kring dessa aspekter i utredningens betänkande och att sekretessen – möjligtvis – inte lagt hinder i vägen i den utsträckning som Bildt gjorde gällande.

Utredningen gav sammanfattningsvis ingen vägledning kring frågan om skadeverkningar men det ger däremot Holmström som i sin ovan nämnda artikel, förutom byråkratinivån också tar upp skeenden på politisk nivå, närmare bestämt två – dels ordväxlingen mellan Blinken och Linde i december 2021, dels statsministerns missnöje med underlaget från utrikes- och försvarsdepartementen.

I det första fallet rör det sig om ett möjligt misslyckande på diplomatins område som – kanske – hade sin grund i missvisande information från Must. Även om informationen om innehållet i samtalet är begränsad till några rader i Holmströms artikel – samtalsrapporten från mötet har inte offentliggjorts – framstår det i efterhand som oförsiktigt att inför en annan stats utrikesminister, därtill en stat vars underrättelseresurser på utrikesområdet vida överstiger Sveriges, framhålla information som ”talade emot en invasion”. Att därtill ange avsändaren av denna information – den svenska underrättelsetjänsten – framstår också som diskutabelt. Vi vet inga närmare detaljer kring vilka rapporter mer specifikt från den svenska underrättelsetjänsten som utrikesministern stödde sig på, vi saknar kännedom om rapporternas formuleringar och slutsatser, vi vet inte om utrikesministerns tolkning av desamma var rimlig givet deras innehåll och vi vet heller inte, som nämnts, hur orden föll under samtalet.¹⁰ Under alla förhållanden är detta det närmaste vi kommer en beskrivning av en

10 Linde har, i en intervju med Holmström den 8 september 2023, bekräftat att hon med hänvisning till att ”vi gjorde den här bedömningen tillsammans med i stort sett alla europeiska länder” bestred de amerikanska underrättelseuppgifterna om en förestående rysk attack. Hon gav dock inga ytterligare detaljer kring samtalet (Holmström 2022c).

möjlig skada för Sveriges, regeringens och det svenska underrättelseväsendets del. Den andra skadeverknigen handlar mer om förtroendet inom regeringen, liksom mellan olika delar av Regeringskansliet, och deras respektive bedömningar – här kan vi knappast tala om skador för Sveriges del i någon vidare bemärkelse – men här framtonar i stället en annan bild, med delvis nya aktörer – försvars- och utrikesdepartementen – vilka uppges ha tillhandahållit missvisande information åt statsministern. Det förefaller möjligt att delar av denna information byggde på den samlade underrättelsebedömningen med Must som upphovsman, men det förefaller lika möjligt, rentav troligt, som ovan nämnts, att underlaget kan ha innehållit information från andra håll, och att denna information kan ha kompletterats, inom ramarna för Regeringskansliets hantering av densamma, med bedömningar och slutsatser av mer politisk art.

Ett möjligt stöd för en sådan slutsats kan skönjas bland uttalanden som har gjorts av utrikesminister Linde från krigets utbrott och framåt, närmare bestämt i form av en successiv förskjutning i hennes beskrivning av producenterna av underlag och bedömningar. Den 24 februari 2022, några timmar efter den ryska inmarschen i Ukraina, noterade Linde i en intervju i *Aktuellt* ”att det blev så här omfattande. Omedelbart. Det måste jag säga var oväntat” – ”vi hade inte uteslutit det här, men jag måste ändå säga att det är förvånande att Putin valde att gå in så massivt från öster, från söder och från Belarus” (Granlund 2023b). I detta uttalande talade således utrikesministern om ”vi” – här fanns inga direkta hänvisningar till det svenska underrättelseväsendet – och intrycket är närmast att Linde här talade om övriga medlemmar av regeringen och den trängre kretsen av politiskt sakkunniga inom Regeringskansliet. I SVT:s nyhetsdokumentär *Processen*, vilken publicerades ett år och fyra månader efter krigsutbrottet, den 6 juli 2023, noterade Linde likaledes bland annat att ”den bedömningen och den analysen gjorde ju inte vi då” och att ”vi [inte] trodde [...] att [Putin] skulle vara så huvudlös”. På frågan ”om det var dålig underrättelseinformation” svarade Linde ”med att beskriva allmänt hur [Musts] rapporter brukar vara upplagda” och att ”underrättelsetjänsten i det här läget inte lyckades fånga Rysslands och [...] Putins intentioner”:

Skulle man vara beredd att kasta allt över ända när det gällde relationerna med väst. Och dessutom till ett sådant kostbart pris i form av människoliv och så där. Och att han skulle göra det. Det var ju då bedömningen att han inte skulle göra det för att det var huvudlöst. (Granlund 2023b)

I en intervju med Holmström, publicerad den 8 september 2023 noterade Linde ”att det skulle ske någonting, det trodde vi hela tiden. Att det blev en fullskalig invasion, det var förvånande”. Linde fortsatte, och här var det inte längre någon oklarhet kring frågan vilken typ av underlag som hennes bedömning vilade på: ”den bedömning som vi och de flesta europeiska länder gjorde, byggd på

underrättelseinformation, var att det här nog inte skulle ske” (Holmström 2022c). Även om underlaget, som nämnts, får betraktas som bristfälligt tycks bilden av underrättelseväsendets betydelse för den påstådda svenska oförmågan att korrekt tolka de ryska avsikterna – åtminstone hos Linde – ha förstärkts över tid.

Jonsson (2024) har i sin analys av den svenska förvarningen under upptakten till det rysk-ukrainska kriget framhållit att det bland ”key intelligence consumers” kan ha funnits en benägenhet att sätta tilltro till de mindre alarmerande rapporterna ”particularly as the alternative suggested that Sweden might have to consider Nato membership – a very divisive course of action within the governing Social Democrats, and one that both the Ministers of Defence and Foreign Affairs objected to” (Jonsson 2024: 450). Jonsson går inte närmare in på den politiska dimensionen av det svenska underrättelsemisslyckandet – hans analys är huvudsakligen koncentrerad till frågan om möjliga dysfunktioner inom Must i termer av grupptänkande, spegelseende osv. – men här skall noteras att två ledande företrädare för regeringen, försvarsministern och utrikesministern, under månaderna före invasionen gjorde uttalanden som nog kan sägas ha bundit regeringen vid en viss tolkning av de ryska intentionerna. I samband med Socialdemokraternas partikongress i november 2021, noterade försvarsminister Peter Hultqvist att ”de andra vet mycket väl var vi står, och det blir inga ansökningar om något medlemskap i Nato så länge vi har en socialdemokratisk regering. Jag kommer definitivt aldrig så länge jag är försvarsminister att medverka i en sådan process” (*Dagens industri TV*, 2021).

Den 24 januari 2022, vid en tidpunkt då bland annat USA beslutat att donera krigsmateriel till Ukraina, meddelade Linde att Sverige inte avsåg att stödja Ukraina genom donationer av militär utrustning. Linde noterade att ”vi har väldigt starka regler mot vapenexport så det är inte aktuellt för vår del. Men vi stödjer Ukraina på många andra sätt, framför allt genom ett mycket högt bistånd för reformer i Ukraina som vi tror är något av det viktigaste” (Wicklén 2022). Den 13 februari 2022 noterade Linde vidare, i en intervju med *SVT Agenda*, på frågan om hennes åsikt om då pågående leveranser av krigsmateriel från Storbritannien och Litauen till Ukraina, att ”det är ju så att varje land måste själv bestämma hur man stödjer Ukraina. Vi har ju i Sverige ett av världens tuffaste exportregler när det gäller vapen och det är ju en myndighet som tittar på det men jag kan inte tänka mig att det är en möjlighet för Sverige”. På frågan varför det inte skulle vara möjligt, förtydligade Linde, att,

det är så här att vi har ju en av de starkaste vapenkontrollexportreglerna som finns och det måste ju följas även i sådana här, eller kanske alldeles särskilt i sådana här sammanhang. Samtidigt är det ju så att Sverige är ju en av de absolut största givarna för att stärka Ukrainas motståndskraft med över 240 miljoner om året

plus att vi då deltar i Kanadas i Unifier-mission för att stärka försvarsmakten i Ukraina. Så vi är ett av de länder som stödjer den ukrainska motståndskraften och det ukrainska civilsamhället mest av alla. [...] Vi kan inte helt plötsligt säga så här att bara för att det nu är en konflikt så skall vi ändra våra vapenexportregler. Vi har ju vapenexportregler just därför att de skall följas också när det är konflikt. (SVT, *Agenda*, 2022)

Så sent som den 16 februari 2022, alltså lite mer än en vecka före den ryska invasionen, i samband med presentationen av den utrikespolitiska deklarationen i riksdagen, hänvisade Linde på nytt till ”det strikta exportkontrollregelverk som vi har” som hinder för svenskt stöd till Ukraina i form av krigsmateriel. Hon hänvisade också till en ytterligare faktor – den svenska Försvarsmakten:

Sedan vill jag också säga att Försvarsmakten naturligtvis också har synpunkter på detta eftersom vi just nu håller på att upprusta vårt eget försvar. Därför tycker jag ändå att det bästa för oss är att fortsätta med vårt exceptionellt höga stöd till Ukraina. Bland annat har vi stöd till försvaret genom utbildningar. Vi deltar i Operation Unifier, i SMM och på andra sätt för att stärka försvarssektorn, liksom genom att ge motståndskraftssupport. Det är det bästa för oss, snarare än att ge oss in på detta nu. Så ser vi på saken. (*Riksdagens protokoll*)

Här skall också noteras att Linde i samma utrikespolitiska deklaration framhöll att ”regeringen [inte avsåg] att ansöka om Natomedlemskap”, att ”den säkerhetspolitiska linjen ligger fast” och att ”vår militära alliansfrihet tjänar oss väl och har bidragit till stabilitet och säkerhet i norra Europa” (*Riksdagens protokoll*, 2022). Till dessa uttalanden kan även läggas statsministerns uttalande den 8 mars 2022, att en svensk ansökan om medlemskap ”i det här läget [...] ytterligare [skulle] destabilisera läget i Europa” (Carlén 2022).

FÖRVARNING OCH POLITISERING

Uttalandena av Andersson, Hultqvist och Linde för oss till *en tredje invändning* mot underrättelseutredningens slutsatser, nämligen dess avsaknad av analys och resonemang kring, dels hur den politiska nivån tolkade underrättelserna från Must, dels hur informations- och impulsflödet i motsatt riktning – från den politiska nivån till Must – kan ha sett ut. Anderssons uttalande – visserligen fällt runt två veckor efter den ryska attacken men likväl – visar, tillsammans med ovan anförda uttalanden av Hultqvist och Linde, på ett utrikes- och säkerhetspolitiskt språkbruk på den politiska nivån som gav litet eller rentav inget utrymme för ett scenario där Ryssland skulle skrida från ord till handling och igångsätta en storskalig invasion av Ukraina. Om så skulle ske skulle det ju bli

svårt, rentav omöjligt – vilket också sedermera blev fallet – att hålla fast vid den svenska alliansfriheten och linjen att inte att stödja Ukraina med krigsmateriel. När det gäller flödet av information och möjliga impulser av politisk natur från Regeringskansliet till Must skall framhållas att utredningen påstod sig ha ”tagit del av skriftlig rapportering från underrättelsetjänsterna till regeringen och RK under en längre period” och ”haft diskussioner med relevanta delar av underrättelsesystemet och befattningshavare i RK” (SOU 2025:78, 22–23).¹¹ Även om den senare beskrivningen av utredningsarbetets uppläggning öppnar för möjligheten att frågan om politiska signaler till underrättelseväsendet kan ha varit föremål för diskussion syntes dock intet av sådana resonemang i utredningens betänkande. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att utifrån och i efterhand rekonstruera ens de yttre formerna för kommunikationen mellan Must och Regeringskansliet – och här avses uteslutande föredragningar inför regeringskansliföreträdare, eller rentav inför ministrar, där signaler av politisk art kan ha givits – alltså inte med vilken frekvens den skriftliga rapporteringen förekom från Must, eller dess innehåll (vilket sannolikt kommer att förbli fördolt under överskådlig tid). När det gäller riksdagen är uppgiften enklare, åtminstone i fråga om att kartlägga om och när kommunikation har förekommit. Här framgår att chefen för Must, Hallin, tillsammans med representanter från FOI och Utrikespolitiska institutet, den 9 december 2021, informerade försvars- och utrikesutskotten ”om det säkerhetspolitiska läget i Ukraina” och att ”ledamöternas frågor besvarades” – det gavs alltså möjlighet, åtminstone i teorin, för ledamöter tillhörande de regeringsbärande partierna, liksom för partier i opposition, att ge politiska impulser kring vad som var gångbart att säga och inte säga (Utrikesutskottet och Försvarsutskottet). Några uppgifter om ytterligare föredragningar inför riksdagen under perioden fram till krigsutbrottet finns inte.

Sammantaget leder detta fram till att utredningens påståenden om ett underrättelsemisslyckande i termer av analytiska, organisatoriska och kommunikativa brister hos Must måste betraktas som illa underbyggda, dels då analysen av dessa brister är ofullständig – här finns ju, som nämnts, inte ens ett försök att besvara frågorna varför analysen inte anpassades till den information som utredningen menade ”pekade i olika riktningar”, eller på vilket sätt de organisatoriska aspekterna inverkar på analysarbetet –, dels då utredningen har avstått från att analysera den politiska nivån och dess olika lösningar, liksom informations- och impulsflödena från denna nivå till Must. Slutsatsen kan därmed svårligen bli någon annan än att hänvisningarna till den politiska nivån i försöken att förklara det svenska underrättelsemisslyckandet måste ses som lika giltiga som hänvisningarna till Must. Det är också svårt – i ljuset av de

11 Arbetsprocessen i fråga om analysen av underrättelsemisslyckandet beskrivs även på annat håll i betänkandet där det heter att utredningen ”särskilt [har] studerat underrättelserapporteringen i samband med den ryska uppmarschen mot Ukraina under 2021 och inledningen av 2022”, och att den har genomfört ”ett antal intervjuer med individer på centrala funktioner under denna period” (SOU 2025:78, 63–64).

ovan anförda uttalandena av Andersson, Hultqvist och Linde – att frigöra sig från intrycket att det hela nog sist och slutligen handlar om ett misslyckande på främst politisk nivå. Antingen i form av politiskt betingade låsningar hos relevanta kretsar inom Regeringskansliet när det gäller tolkningen av rapporterna från Must, och/eller att Musts rapporter – inte nödvändigtvis dess analysarbete – var präglade av mer eller mindre uttalade signaler från politisk nivå kring vad som var önskvärt att framföra, alltså att Must i praktiken blev politiserat, antingen under upptaktsfasen till kriget eller att det – möjligtvis – var politiserat redan på förhand. Något slutligt omdöme i frågan är inte möjligt att fälla då det närmare innehållet i rapporteringen är fördolt.

Dessa patologier – att beslutsfattare ser det som de vill se och att underrättelse-tjänsterna medvetet eller omedvetet anpassar sina bedömningar och sitt språkbruk efter vad man tror ligger i linje med politiska målsättningar och syften – är välbekanta från forskningen kring så kallad politisering av underrättelseverksamhet (Bar-Joseph 2013; Coletta 2018; Kent 1949: 195–201). Utredningen tog intressant nog upp frågan om risken för politisering men i ett annat sammanhang, nämligen i fråga om dess ovan nämnda resonemang om Musts ”omständliga och otydliga” föredragningar och skriftliga rapportering. Utredningen noterade här att det pågår ”ett utvecklingsarbete [...] i [Regeringskansliet] för att öka kundnyttan och säkerställa att underrättelser i högre utsträckning erbjuder relevant stöd i centrala policyprocesser” (SOU 2025:78, 146). I anslutning härtill noterade utredningen vidare att ”dialogen med underrättelsemyndigheterna behöver organiseras på ett sätt som motverkar risken för att underrättelsebedömningar, på bekostnad av sakriktighet, anpassas till vad man tror mottagarna vill höra eller har nytta av”, och att ”även information som mottagare kan uppleva gå emot önskvärd policy behöver framföras” (ibid., 146). Någon reflektion kring möjligheten att denna politiskt betingade anpasslighet kan ha förekommit i dialogen mellan Must och Regeringskansliet under upptakten till Ukrainakriget finns inte.

Utredningens förslag – en väg mot ökad politisering av underrättelseväsendet

Mot bakgrund av ovanstående kan det inte betraktas som annat än aningslöst att flertalet av utredningens mer genomgripande förslag på goda grunder kan sägas leda till en påtagligt förhöjd risk för just politisering. Den nationella säkerhetsstrategin handlar om en strategi för ett helt politikområde som omfattar en mängd myndigheter – ett politikområde som därtill med jämna mellanrum blir föremål för översyn och reflektion i riksdagen.¹² Upprättandet av ”en offentlig

12 Se till exempel bet. 2024/25:UFöU1. Se även utrikesutskottets återkommande betänkanden vari behandlas av riksdagsledamöterna väckta motioner kring vissa säkerhetspolitiska frågor, till exempel bet. 2023/24:UU11.

nationell underrättelsestrategi som i breda drag anger inriktningen av [underrättelsetjänsternas] verksamhet” berör däremot endast ett tämligen begränsat antal myndigheters arbete – utredningen betecknar Försvarsmakten med dess underavdelning Must, Försvarets materielverk, FRA, FOI och Säkerhetspolisen som myndigheter med underrättelseuppdrag (SOU 2025:78, 59).¹³ Det finns heller ingen övergripande politik för underrättelseområdet som kan bli föremål för riksdagens översyn – prioriteringar på underrättelseområdet får närmast betraktas som underordnade mer övergripande strategier inom Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitik. En strategi som anger färdriktningen inom ett så specifikt och avgränsat verksamhetsområde som underrättelsetjänst, och med bäring på ett så begränsat antal myndigheters verksamhet, får betraktas som främmande i svensk förvaltningstradition.

Utredningens visioner om den framtida underrättelseproduktionen – här får antas att utredningen alltså talade om inhämtnings-, bearbetning-, och analysarbetet inom den tänkta utrikestjänsten – där ”uppdragsgivare och underrättelsekonsumenter [...] är aktiva deltagare istället för passiva mottagare”, ”där ansvar och kunskap bärs gemensamt av ett team snarare än av den enskilda experten”, och där ”analytikerns roll förändras [till att verka] som dialogpartner till underrättelsemottagarna” kan också ses som problematisk ur politiseringsperspektivet (ibid., 105). Om analytikern skall verka i en miljö där personal från Regeringskansliet, somliga på poster med en tydlig politisk koppling, finns närvarande och deltar i en dialog med analytikern synes det långt ifrån säkert att analytikerns möjligheter till en självständig, på sakkunskap grundad bedömning, kan garanteras. Att presentera analyser som går emot rådande politiska uppfattningar torde under alla förhållanden vara mer komplicerat om politiskt tillsatta tjänstemän och rentav beslutsfattare finns närvarande i själva analysprocessen. Utredningen genomför, som nämnts, inte någon analys av orsakerna till den påstådda låsningen inom Must till en viss bild av möjligt framtida ryskt agerande, men om vi tänker oss att så kallat grupptänkande kan vara en förklaringsfaktor, dvs. där normer inom en grupp blir bestämmande för vad som får sägas inom densamma, torde inte heller idén om att ”ansvar och kunskap” [skall bäras] gemensamt av ett team snarare än av den enskilda experten” vara särskilt lämplig (Janis). Men vi kan förstås tänka oss att utredningen här ger en antydning om vad som har framkommit under analysarbetet, alltså att det påstådda underrättelsemisslyckandet skulle kunna förklaras med hänvisning till att enskilda analytiker inom Must har haft alltför stort inflytande under analysprocessen. Som ovan nämnts framhöll Bildt i samband med presentationen av utredningen den 13 juni att ”det blev lite för monotont i systemet”. Det kan dock diskuteras

13 Här skall nämnas att utredningen därutöver omnämner underrättelsedimensionen i fråga om myndigheterna Polismyndigheten/Nationella operativa avdelningen (Noa), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF), Kustbevakningen (KBV), Inspektionen för strategiska produkter (ISP) och Tullverket (ibid., 59).

om en sådan möjlig dysfunktion bäst avhjälpas genom att den sakkunnige berövas sin analytiska integritet på det sätt som utredningen föreslår.

Upprättandet av en ny underrättelsemyndighet – en civil utrikestjänst – behöver inte per automatik medföra en ökad risk för politisering av underrättelsearbetet. Utredningens formulering att utrikestjänsten skall bli ”en nationell resurs direkt under regeringen”, visserligen organiserad ”som en separat myndighet” men under ledning av vad man kallar ”en nationell underrättelsechef”, synes dock gå emot den svenska förvaltningstraditionen där myndigheterna, åtminstone huvudsakligen, styrs genom budgetanslag och regleringsbrev (SOU 2025:78, 26). Här skall också framhållas att den nationella underrättelsechefens kanske mest centrala uppgift – att ”[ta] fram en samlad nationell underrättelsebedömning i viktigare frågor med bäring på säkerhetspolitiska ställningstaganden” (ibid., 174) – därtill synes öka risken för en politiskt betingad konformism, liksom – möjligtvis – ta död på den ”pluralism i underrättelsebedömningarna” som utredningen menade har varit en ”modell som tjänat Sverige väl” (ibid., 175–176).

Den 27 oktober 2025 beslutade regeringen att tillsätta en utredning under ledning av den biträdande nationella säkerhetsrådgivaren Annika Brändström med uppgift att genomföra igångsättandet av den nya utrikesunderrättelsetjänsten (Regeringen, 2025c). Kort därefter, den 12 november, meddelade regeringen, genom utrikesminister Malmer-Stennergård, att man inte avsåg att gå vidare med underrättelseutredningens förslag till inrättandet av nationell underrättelsechef (Carlsson-Örning 2025).

Avslutning

Vem såg det inte komma? Om svaret på denna fråga bör sökas på politisk nivå snarare än hos Must, såsom har hävdats ovan, faller ett av utredningens argument – för övrigt ett ganska centralt argument – för inrättandet av en ny utrikesunderrättelsetjänst. Men utredning har också, som ovan nämnts, anfört ett flertal andra skäl till att en sådan myndighet – liksom en rad ytterligare reformer och lagändringar – är av nöden. Somliga av dem kan nog sägas vara väl avvägda, somliga förefaller mindre övertygande. Det skulle vara oriktigt att hävda att all förändring per nödvändighet är av ondo i detta läge. Underrättelseutredningen har, som ovan nämnts, framhållit vikten av att vi lär oss av underrättelsemisslyckanden (ibid., 23). Vilka lärdomar som rätteligen bör dras är dock långt ifrån så givna som underrättelseutredningen har velat låta påskina och här finns skäl – avslutningsvis – att erinra om en av de mer klarsynta analyserna i fråga om underrättelsemisslyckanden, sammanställd av den amerikanske statsvetaren Richard K. Betts i artikeln ”Analysis, War, And Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable” (1978). Här noterar Betts bland annat att ”in the best-known cases of intelligence failure, the most

crucial mistakes have seldom been made by collectors of raw information, occasionally by professionals who produce finished analyses, but most often by the decision makers who consume the products of intelligence services”:

Observers who see notorious intelligence failures as egregious often infer that disasters can be avoided by perfecting norms and procedures for analysis and argumentation. This belief is illusory. Intelligence can be improved marginally, but not radically, by altering the analytic system. The illusion is also dangerous if it abets overconfidence that systemic reforms will increase the predictability of threats. The use of intelligence depends less on the bureaucracy than on the intellects and inclinations of the authorities above it.

Referenser

TRYCKTA KÄLLOR

- Agrell, Wilhelm, 2022. *Vi såg det inte komma. Att missa, förtränga och bortförklara samhällshot*. Lund: Studentlitteratur.
- Bar-Joseph, Uri, 2005. *The Watchman Fell Asleep: The Surprise of Yom Kippur and Its Sources*. Albany: State University of New York Press.
- Bar-Joseph, Uri, 2013. "The Politicization of Intelligence: A Comparative Study", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26(3), s. 347-369.
- Bar-Joseph, Uri & Rose McDermott, 2017. *Intelligence Success and Failure. The Human Factor*. New York: Oxford University Press.
- Betts, Richard K., 1978. "Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures are Inevitable", *World Politics*, 31(1), s. 61-89.
- Bildt, Carl, 2025. "Gårdagens underrättelsetjänst är inte vad Sverige behöver", *Dagens Nyheter*, 14 juli.
- Carlén, Linnea, 2022. "Natomedlemskap skulle destabilisera säkerhetsläget", *SVT Nyheter*, 8 mars.
- Carlsson-Örning, Louise, 2025. "Regeringen slopar Bildts förslag om ny underrättelsechef", *Altinget*, 12 november.
- Coletta, Giovanni, 2018. "Politicising intelligence: what went wrong with the UK and US assessments on Iraqi WMD in 2002", *Journal of Intelligence History*, 17(1), s. 65-78.
- Dagens industri TV*, 2021. "Peter Hultqvists (S) vändning: 'Jag kommer aldrig medverka till ett Nato-medlemskap'", tillgänglig på <https://www.youtube.com/watch?v=pFkh6TU3oKc>.
- Ek, Bror Torbjörn & Anette Nantell, 2025. "Carl Bildt: Jag har numera inget jobb, vilket är rätt angenämt", *Dagens Nyheter*, 22 november.
- Gentry, John & Joseph S. Gordon, 2019. *Strategic Warning Intelligence. History, Challenges, and Prospects*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

- Granlund, John, 2023a. "Analys: Spionfallet det värsta i svensk historia – men konsekvenserna är få", *SVT Nyheter*, 25 maj 2023.
- Granlund, John, 2023b. "Ann Linde (S): 'Sverige hade fel analys – underskattade Putins krigsvilja", *SVT Nyheter*, 6 juli.
- Haglund, Anja, 2022. "Ryssland pressat – 'Sverige attackeras inte nu'", *Tidningarnas Telegrambyrå/Tidningen Näringslivet*, 8 mars.
- Holmström, Mikael, 2022a. "Peter Hultqvist: Exakt då ändrade jag mig om Nato", *Dagens Nyheter*, 15 maj.
- Holmström, Mikael, 2022b. "Källor: Så missbedömde Sverige det ryska krigshotet", *Dagens Nyheter*, 15 juni.
- Holmström, Mikael, 2022c. "Ann Linde: 'Borde kanske ha insett'", *Dagens Nyheter*, 8 september.
- Hultqvist, Peter, 2022d. "Den 11 april kl. 08.15 ändrade jag mig om Nato", *Dalademokraten*, 15 maj.
- Janis, Irving, 1972. *Victims of Groupthink, Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Jones, Milo & Philippe Silberzahn, 2013. *Constructing Cassandra: Reframing Intelligence Failure at the CIA, 1947–2001*. Stanford: Stanford University Press.
- Jonsson, Michael, 2024. "Swedish Intelligence, Russia and the war in Ukraine: Anticipations, Course, and Future Implications", *Intelligence and National Security*, 39(3), s. 443–457.
- Kent, Sherman, 1949. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Knorr, Klaus, 1964. "Failures in National Intelligence Estimates. The Case of the Cuban Missile Crisis", *World Politics*, XVI(3), s. 455–467.
- Levite, Ariel, 1987. *Intelligence and Strategic Surprise*. New York: Columbia University Press.
- Lillbacka, Ralf, 2022. "Schelling Traps as Drivers of Intelligence Failure", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 35(1), s. 101–130.
- Matz, Johan, 2025. "Sweden's Donations and Exports of Arms to Ukraine 2022–25: Parliamentary Decision Making and Oversight", *Parliaments, Estates and Representation*, 45(3), s. 566–592.
- Olsson, Jonas, 2022. "ÖB: Man ska inte gå runt och vara orolig", *SVT Nyheter*, 18 januari.
- Parker, Charles F. & Eric K. Stern, 2005. "Bolt from the Blue or Avoidable Failure? Revisiting September 11 and the Origins of Strategic Surprise", *Foreign Policy Analysis*, 1(3), s. 301–331.
- Svensson, Olof, 2025. "Försvarsmaktens kritik mot Bildts CIA-förslag", *Aftonbladet*, 17 juni.
- SVT Agenda, 2022. 13 februari. Programmet finns tillgängligt på Youtube <https://www.youtube.com/watch?v=iC3utFkxQSU>. Lindes uttalande vid tidpunkt 13:03–14:53.
- Tidningarnas Telegrambyrå, 2025. "Mustchefen: vi missbedömde hotet från Ryssland", 25 juni.
- Wicklén, Johan, 2022. "Linde: Läget fortsatt väldigt allvarligt", *SVT Nyheter*, 24 januari.
- Wiktorin, Johan, 2025a. "Bildts förslag är farligt för Sverige", *Dagens Nyheter*, 13 juli.
- Wiktorin, Johan, 2025b. "Märkligt att Bildt inte beskriver erfarenheter från Ukraina", *Dagens Nyheter*, 15 jul

- Wirtz, James, J., 2024. "Are Intelligence Failures Still Inevitable?", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 37(1), s. 307–330.
- Wohlstetter, Roberta, 1962. *Pearl Harbor. Warning and Decision*. Stanford: Stanford University Press.
- Zegart, Amy, 2007. "9/11 and the FBI: The Organizational Roots of Failure", *Intelligence and National Security*, 22(2), s. 165–184.

OFFENTLIGT TRYCK

Riksdagen

- Riksdagens protokoll, Andra kammaren (AK), nr 24, 3 april 1935.
- Riksdagens protokoll, Första kammaren (FK), nr 16, 3 mars 1937.
- Bet. 2008/09:UU11, *Vissa säkerhetspolitiska frågor*, 7 maj 2009.
- Riksdagsskrivelse, 2008/09:291, 16 juni 2009.
- Utrikesutskottet, *Protokoll utskottssammanträde*, 2021/22:15, 9 december 2021.
- Försvarsutskottet, *Protokoll utskottssammanträde*, 2021/22:14, 9 december 2021.
- Riksdagens protokoll, 2021/22:67, 16 februari 2022.
- Utrikesutskottets betänkande (bet.) 2021/22:FiU40, *Ändringar i statens budget för 2022 – Ekonomiskt stöd och utrustning till Ukraina*, 28 februari 2022.
- Riksdagsskrivelse, 2021/22:174, 28 februari 2022.
- Bet. 2022/23:UU16, *Sveriges medlemskap i Nato*, 16 mars 2023.
- Riksdagsskrivelse, 2022/23:148, 22 mars 2023.
- Riksdagens protokoll, 2023/24:71, 14 februari 2024.
- Bet. 2023/24:UU11, *Vissa säkerhetspolitiska frågor*, 23 maj 2024.
- Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande. 2024/25:UFöU1, *Säkerhetspolitisk inriktning – Totalförsvaret 2025–2030*, 5 december 2024.
- Riksdagens protokoll, 2024/25:69, 12 februari 2025.

Regeringen

- Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen, *Försvar i användning* (Ds. 2008:48), Stockholm: Edita, 2008.
- Skr. 2008/09:137, *Sveriges samarbete med Nato inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR), Partnerskap för fred (PFF) och krishanteringsinsatser*, 16 mars 2009.
- Prop. 2022/23:74, *Sveriges medlemskap i Nato*, 7 mars 2022.
- Dir. 2023:150, *Översyn av underrättelseverksamheten*, Försvarsdepartementet, 26 oktober 2023.
- Dir. 2023:161, *En modern exportkontroll av krigsmateriel i ljuset av ett svenskt Natomedlemskap*, Utrikesdepartementet, 30 november 2023.
- Dir 2024:80, *Tilläggsdirektiv till underrättelseutredningen*, Försvarsdepartementet, 12 september 2024.

Regeringen, 2025a. *Militärt stöd till Ukraina*, tillgänglig på <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sveriges-stod-till-ukraina/militart-stod-till-ukraina/>, besökt 26 november 2025.

Regeringen, 2025b. *Inbjudan till pressträff då Pål Jonson tar emot Underrättelseutredningen*, tillgänglig på <https://regeringen.se/pressmeddelanden/2025/06/inbjudan-till-presstraff-da-pal-jonson-tar-emot-underrattelseutredningen/>, besökt 26 november 2025.

Regeringen, 2025c. *Utredare ska inrätta en ny civil utrikesunderrättelsetjänst*, tillgänglig på <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/10/utredare-ska-inratta-en-ny-civil-utrikesunderrattelsetjanst/>, besökt 26 november 2025.

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1999:37, 1996 års underrättelsekommitté, *Underrättelsetjänsten – en översyn*. Stockholm: Elanders.

SOU 2024:77, 2023 års krigsmaterielutredning, *Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel*. Stockholm: Elanders.

SOU 2025:78, Underrättelseutredningen, *En reformerad underrättelseverksamhet*. Stockholm: Elanders.

Ungerns vägval 2026

Faktorer som kan avgöra valet

Anders E. B. Blomqvist

Hungary's Crossroads in 2026: Factors That May Decide the Election

This article examines the political conditions shaping Hungary's parliamentary election in 2026. Since returning to power in 2010, the Fidesz party under Viktor Orbán has transformed the country's political system through constitutional change, media concentration and the strategic use of state resources. While elections continue to be held, political competition increasingly takes place on unequal terms.

The analysis draws on research on competitive authoritarianism and democratic backsliding to show how electoral procedures formally remain intact while their democratic substance is gradually weakened. Particular attention is given to the emergence of the Tisza movement, led by Péter Magyar, which has rapidly mobilised significant support by framing itself as a moral alternative to a corrupt and clientelist system. At the same time, Tisza faces serious structural constraints, including limited organisational capacity, restricted access to the media and an electoral system that favours the incumbent.

Using scenario analysis, the article identifies key factors likely to influence the outcome of the 2026 election. These include the design of the electoral system, the distribution of economic and communicative resources, the use of fear-based campaigning, and voters' perceptions of risk, stability and the possibility of change. The article argues that the election will not be decided by voter preferences alone, but by how these preferences are translated into political power within a structurally skewed system.

The 2026 election thus represents a critical test of the limits of electoral democracy in Hungary. While opposition mobilisation has become more plausible than at any point since 2010, the election will also reveal how resilient a competitive authoritarian system can be when faced with a credible challenge at the ballot box.

Valet till det ungerska parlamentet 2026 framstår som ett ödesval i landets politiska utveckling. Sedan Fidesz återtog makten 2010 har partiet, under Viktor Orbáns ledning, successivt omformat det politiska systemet. Genom en kombination av mediekoncentration, konstitutionella förändringar, selektiv resursfördelning och nationalistisk ideologi har Ungern rört sig bort från en imperfekt demokrati som etablerades efter 1989 och in i vad flera forskare beskrivit som en ny form av auktoritärt styre i en ungersk samtidskontext (Pap 2017: 4–5; Bottoni 2023: 112–113; Kovács & Trencsényi 2020: 429–432; Csanádi m.fl. 2022: 1–4). Fyra raka valvinster – 2010, 2014, 2018 och 2022 – har inte enbart vilat på ett stabilt folkligt stöd, utan också på ett successivt förändrat politiskt landskap där villkoren för politisk konkurrens stegvis har justerats till regeringspartiets fördel (Bozóki & Hegedűs 2018: 1173–1189).

I internationell forskning har denna utveckling benämnts: ”illiberal demokrati”, ”valautokrati”, ”maffiatat” och ”System of National Cooperation” (Pap 2017: 4–5; Kovács & Trencsényi 2020: 429–432; Szelényi 2022; Magyar 2016). Begreppet ”illiberal demokrati” är ett uttryck som Orbán själv lanserat för att beskriva den ideologi han eftersträvar. I denna artikel används i stället begreppet *competitive authoritarianism* i Levitsky och Ways mening, det vill säga ett politiskt system där formellt demokratiska institutioner – såsom val, parlament och domstolar – fortsätter att fungera, men där de styrande systematiskt snedvrider konkurrensvillkoren till sin egen fördel (Levitsky & Way 2010; Schedler 2006). Fidesz styre kan i denna bemärkelse beskrivas som en valautokrati där valen behåller en central legitimerande funktion, samtidigt som de genomförs under strukturellt ojämlika villkor, bland annat genom kontroll över medier, rättsväsende, valadministration och statliga resurser (Bozóki & Hegedűs 2018: 1173–1189; Bakó 2023: 1–5, 80; Csanádi m.fl. 2022: 1–4).

Mot denna bakgrund framstår valet 2026 som ett vägskäl för det ungerska politiska systemet. För första gången sedan 2010 har ett nytt oppositionsalternativ – rörelsen Tisza (Tisztelet és Szabadság, ”Respekt och frihet”) under ledning av Péter Magyar – på kort tid lyckats mobilisera ett betydande väljarstöd. Rörelsens framgång bygger i hög grad på en karismatisk och moraliskt laddad kritik av korruption, klientelism och elitstyre, vilket har gjort det möjligt att utmana Fidesz dominans trots begränsade organisatoriska resurser och svag institutionell förankring.

Samtidigt behåller Fidesz ett omfattande institutionellt övertag genom kontroll över centrala delar av medielandskapet, valadministrationen och resursfördelningen, särskilt i landsbygdsområden (Csanádi m.fl. 2022: 192–196). Valet kommer därmed inte att avgöras enbart av väljarnas preferenser, utan också av hur dessa kan omvandlas till mandat i ett valtekniskt asymmetriskt system, samt av vilka institutioner som har tolkningsföreträde om valutgången ifrågasätts (Bozóki & Hegedűs 2018: 1173–1189; Bakó 2023: 33–36, 80–85).

Syftet med denna studie är att identifiera och analysera de faktorer som mest sannolikt kan påverka valutgången 2026. Ambitionen är inte att förutsäga ett specifikt resultat, utan att genom en scenariobaserad analys belysa hur strukturella förutsättningar, strategiska aktörsval och väljarnas riskuppfattningar samverkar i ett konkurrensutsatt auktoritärt system (Levitsky & Way 2010; Schedler 2006; Mounk 2018). Särskild vikt läggs vid tre dimensioner: (1) Fidesz adaptiva maktstrategier, (2) Tizzas politiska potential och begränsningar samt (3) väljarnas upplevelse av risk, stabilitet och möjlighet till förändring. Sammantaget analyseras hur val i ett formellt demokratiskt system, präglat av strukturell ojämlikhet, kan förstås som både en arena för konkurrens och ett instrument för maktstabilisering.

Studien bygger på tre huvudsakliga typer av material. För det första används etablerad statsvetenskaplig och historisk forskning om demokratisk erosion, konkurrensutsatta auktoritära system och den ungerska NER-regimen. Hit hör arbeten av bland andra Levitsky och Way, Schedler, Pap, Bottoni, Kovács och Trencsényi, Bozóki och Hegedűs samt Csanádi m.fl. Dessa studier utgör den teoretiska och analytiska ramen för undersökningen och ligger till grund för identifieringen av de faktorer som bedöms vara särskilt relevanta inför valet 2026. För det andra används rapporter och indikatorer från internationella organisationer, såsom EU, Freedom House och Transparency International. Dessa ger jämförbara mått på rättsstatlighet, korruption och mediefrihet och fungerar som en kontextualiserande bakgrund till analysen av Ungerns politiska utveckling i ett bredare europeiskt perspektiv.

För det tredje analyseras samtida journalistiskt och politiskt material från ungerska och internationella medier, med särskilt fokus på Hungarian Observer, samt tal, intervjuer och offentliga uttalanden av centrala politiska aktörer, främst Viktor Orbán och Péter Magyar. I ett medielandskap där regeringen i hög grad kontrollerar de inhemska informationskanalerna, utgör Hungarian Observer en av få internationellt orienterade och relativt oberoende plattformar med kontinuerlig bevakning av ungersk politik.

De journalistiska texterna används inte som neutrala faktakällor, utan som empiriskt material för att konkretisera och illustrera de strukturella och strategiska faktorer som identifierats i tidigare forskning och i den övergripande analysramen. Särskild uppmärksamhet ägnas åt hur hotbilder, möjligheter och handlingsutrymmen formuleras, samt hur regering, opposition och kommentatorer genom sitt språkbruk försöker påverka tolkningen av den politiska situationen inför valet 2026.

Fidesz tidigare valframgångar

Sedan återkomsten till makten 2010 har Fidesz successivt etablerat ett politiskt system där valens funktion snarare än deras form blivit avgörande för det

demokratiska utrymmet. Fyra raka valvinster – 2010, 2014, 2018 och 2022 – har inte enbart säkrat ett parlamentariskt övertag, utan också möjliggjort en genomgripande omdaning av de institutionella, kommunikativa och juridiska villkoren för politisk konkurrens. I linje med Levitsky och Ways begrepp om *competitive authoritarianism* och Schedlers diskussion om *electoral authoritarianism* har Fidesz bibehållit centrala valprocedurer, men samtidigt underordnat dem ett strategiskt ramverk som systematiskt gynnar det sittande maktinnehavet (Levitsky & Way 2010; Schedler 2006). Valen fortsätter därmed att fungera som en central legitimeringsmekanism, samtidigt som konkurrensen präglas av asymmetrisk tillgång till resurser, medier och institutionellt inflytande.

En central komponent i Fidesz valstrategi har varit uppbyggnaden av ett mediasystem där regeringens perspektiv ges ett strukturellt försteg. Genom att koncentrera medieäggande under paraplyorganisationen KESMA och genom selektiv styrning av statliga annonsintäkter har regeringen successivt trängt undan kritiska röster och etablerat en starkt regeringslojal offentlighet (Polyák 2019; Bánkúti et al. 2012: 139–144). Denna mediala omdaning innebär inte censur i klassisk mening, utan vad Enyedi (2016) beskriver som narrativ kontroll: oppositionella perspektiv försvinner inte helt, men ges ett kraftigt begränsat genomslag. Samma budskap reproduceras över olika plattformar – tv, dagspress och digitala medier – vilket skapar en narrativ redundans som förstärker regeringens tolkning av politiska skeenden (Polyák 2019; Bakó 2023: 66–71, 122–123). Redan den tidiga mediagstiftningen efter 2010 väckte oro för pressfrihetens ställning i Ungern (Nergelius 2011), men senare analyser visar hur denna rättsliga ram kompletterats av en faktisk ägarkoncentration som i praktiken kraftigt begränsar den politiska pluralismen (Polyák 2019; Bakó 2023). I dag utgör mediekontrollen en bärande del av den ungerska valauto-kratin, där oppositionens möjlighet att nå väljare, formulera problem och sätta dagordningen är strukturellt försvagad (Benedek & Bozóki 2024: 470–472).

Parallellt har Fidesz systematiskt använt fiendebilder som ett centralt verktyg för politisk mobilisering. Valrörelserna har återkommande präglats av hotretorik riktad mot både yttre aktörer – såsom EU, migranter och George Soros – och inhemska politiska motståndare. Denna strategi har, som Guriev och Treisman (2022: 11–13) visat i sin analys av samtida ”spin dictators”, en dubbel funktion: att legitimera regimens maktinnehav som ett nationellt självförsvar och att påverka väljarnas upplevelse av risk, trygghet och ansvar. I det ungerska fallet har särskilt demoniseringen av Soros fungerat som en symboliskt laddad samlingspunkt, där konspirationsteorier, nationalistisk suveränitetsretorik och antisemitiska undertoner smälter samman till ett effektivt mobiliseringsmedel (Enyedi 2016). Negativ kampanjretorik och förenklade hotbilder förekommer även i konsoliderade demokratier, men i det ungerska politiska systemet får de

en annan tyngd genom att de kombineras med strukturell medieasymmetri och tillgång till statliga resurser.

Fidesz valframgångar har också säkrats genom en rad institutionella förändringar som systematiskt gynnar det största partiet. Efter 2010 reformerades valsystemet genom bland annat färre parlamentsmandat, ett förstärkt majoritetsinslag i enmansvalkretsar och omritade valkretsar, vilket sammantaget ökat avkastningen på relativt små röstövertag (Bánkuti et al. 2012: 140–144). Därtill infördes selektiva röstregler som underlättar poströstning för etniska ungrare i grannländer, samtidigt som väljare bosatta i Västeuropa möter högre praktiska trösklar (Bakó 2023: 181–189). Resultatet är ett valsystem där oppositionen formellt deltar, men gör det under strukturellt ogynnsamma villkor (Schedler 2006: 30–36).

Fidesz har därutöver säkrat ett långsiktigt inflytande genom lojalistiska utnämningar till centrala rättsliga och administrativa institutioner, däribland Konstitutionsdomstolen, Mediala rådet och Valmyndigheten (Bozóki & Hegedüs 2018: 118–120; Bakó 2023: 66–71, 146–160). På så sätt har rättsstatens formella strukturer bevarats, samtidigt som deras oberoende i praktiken försvagats, vilket bidragit till en gradvis maktkoncentration inom ramen för det befintliga institutionssystemet (Mounk 2018).

Sammantaget visar valen 2010–2022 inte en upprepning av en statisk strategi, utan en adaptiv maktlogik där mediekontroll, fiendebilder och institutionell asymmetri samverkar i ett sammanhållet styrsystem. Valen fungerar därmed både som källa till legitimitet och som instrument för maktstabilisering, en utgångspunkt som är avgörande för att förstå förutsättningarna inför valet 2026.

Scenarioanalys och valosäkerhet

Valet i Ungern 2026 utgör ett prövande ögonblick i landets politiska utveckling. För första gången sedan 2010 har ett nytt oppositionsalternativ – Tisza under ledning av Péter Magyar – mobiliserat ett brett väljarstöd, samtidigt som den politiska spelplanen fortsatt präglas av tydlig strukturell obalans till Fidesz fördel. Mot denna bakgrund används scenarioanalys för att identifiera möjliga utvecklingsvägar och avgörande osäkerhetsfaktorer inför valet (Schwartz 1991; van der Heijden 2005).

Scenarioanalysen syftar inte till att förutsäga ett specifikt utfall, utan till att belysa hur redan etablerade strukturella villkor, strategiska aktörsval och väljarnas riskuppfattningar kan samverka på olika sätt. Analysen fokuserar på ett begränsat antal centrala faktorer som bedöms vara särskilt betydelsefulla för valutgången 2026.

Strukturella förutsättningar: ett asymmetriskt valsystem

VALSYSTEMETS KONSTRUKTION

Ungerns nuvarande valsystem är till stor del ett resultat av de reformer som Fidesz genomfört efter maktövertagandet 2010. Systemet är formellt pluralistiskt, men präglas i praktiken av tydlig asymmetri, där regelverket konsekvent gynnar det största partiet. Som Bánkuti, Halmai och Scheppele (2012: 140–144) visat kombinerar systemet ett starkt majoritetsinslag i enmansvalkretsar med proportionella element, omritade valkretsar och begränsat oberoende i valadministrationen. Detta gör att relativt små skillnader i röstandel kan ge upphov till betydande skillnader i mandatfördelning.

Av parlamentets 199 mandat tillsätts 106 genom majoritetsval i enmansvalkretsar, vilket ger valsystemet ett tydligt försteg för det största partiet. I kombination med proportionella listmandat och en femprocentsspärr har detta gjort det möjligt för Fidesz att uppnå omfattande mandatövertag med betydligt lägre nationellt röststöd (Bánkuti et al. 2012: 140–144). Denna effekt har ytterligare förstärkts genom valkretsindelning som missgynnar oppositionstäta storstadsområden och gynnar regeringsvänliga regioner, ett mönster som återkommande har identifierats i analyser av det ungerska valsystemet (Bánkuti et al. 2012: 140–144; Bakó 2023: 181–185).

Asymmetrin förstärks ytterligare genom differentierade röstregler. Etniska ungrare i grannländer med dubbelt medborgarskap kan poströsta med låg administrativ tröskel, en väljargrupp som i tidigare val i mycket hög grad stött Fidesz. Samtidigt måste ungerska medborgare bosatta i Västeuropa rösta personligen, trots att denna grupp i större utsträckning sympatiserar med oppositionen (Bánkuti et al. 2012: 140–144; Bakó 2023: 181–189). Sammantaget innebär detta att deltagandet i valet är formellt lika, men i praktiken ojämlig.

Valadministrationens oberoende har successivt försvagats genom lojalistiska utnämningar till centrala institutioner, däribland valmyndigheten och Konstitutionsdomstolen, vilket påverkar hanteringen av kandidaturer, kampanjregler och rättsliga tvister (Polyák 2019; Bakó 2023: 66–71, 146–160). Samtidigt har regeringsnära jurister diskuterat möjliga rättsliga vägar för att ifrågasätta ett knappt oppositionsresultat, exempelvis genom invändningar mot poströster eller formella procedurfel (Fölsz 2025c; Hegedüs 2025a; Hegedüs 2025b). Detta skapar osäkerhet kring hur ett eventuellt maktskifte skulle hanteras i praktiken och förskjuter fokus från valets genomförande till dess efterspel.

Flera bedömare varnar för att ytterligare regeländringar kan införas med kort varsel inför valet. Enligt Hegedüs (2025b) och Butola (2025e) förs det inom regeringskretsar diskussioner om tekniska justeringar, såsom förändrade spärrgränser, nya kandidatrekvisit eller omtolkningar av regler för valfinansiering. Även om sådana åtgärder formellt presenteras som administrativa justeringar

riskerar de att direkt begränsa oppositionens möjligheter att ställa upp och konkurrera på jämlika villkor. Faludy (2025) beskriver denna handlingsberedskap som ett uttryck för regimens institutionella elasticitet: möjligheten att justera regelverket även under valåret om det politiska läget kräver det.

Den rättsliga infrastrukturen – inklusive presidentens roll vid regeringsbildning – kan även användas för att fördröja eller ogiltigförklara en maktövergång. Hegedüs (2025b) lyfter fram möjligheten att en Tisza-ledd regering kan blockeras genom hänvisningar till tekniska oegentligheter eller ”säkerhetspolitiska risker”. I detta sammanhang är den så kallade suveränitetsmyndigheten relevant, då den getts mandat att granska utländskt inflytande, vilket potentiellt kan användas för att diskvalificera kandidater eller partier.

Sammantaget ger detta upphov till vad Scheppele (2022) beskriver som en demokratisk paradox: val hålls och konkurrens tillåts, men systemet är utformat för att gynna den sittande makten. Valens utgång avgörs därmed inte enbart av väljarnas preferenser, utan av hur röster omvandlas till mandat och av vilka institutioner som har tolkningsföreträde vid konflikt. Det är inom denna institutionella miljö som Tisza måste agera – en formellt öppen konkurrens präglad av täta regelverk och betydande maktasymmetrier.

MEDIEDOMINANS OCH NARRATIV SAMORDNING

Ett av Fidesz mest betydelsefulla verktyg inför valet 2026 är kontrollen över den ungerska informationsmiljön. Det rör sig inte främst om klassisk censur, utan om att genom en starkt koncentrerad mediestruktur forma den politiska diskursen och sätta ramarna för hur politiska frågor uppfattas, vilket tvingar oppositionen att agera reaktivt. Sedan 2010 har denna miljö byggts upp genom rättsliga reformer, ägarkoncentration och statligt understödd mediekonsolidering (Polyák 2019; Egry 2020: 83–90). Under 2020-talet har strategin ytterligare utvecklats genom digitala och teknologiska verktyg, inklusive AI-genererat material, samt genom emotionellt laddad narrativproduktion (Hegedüs 2025a; Bakó 2023: 66–71, 122–123). Ett centralt inslag i denna kommunikation är framställningen av Viktor Orbán som en garant för att Ungern hålls utanför kriget, samtidigt som Tisza utmålas som ett av Bryssel styrt parti vars maktövertagande skulle riskera att dra landet in i krig.

Fidesz kontrollerar i dag en stor del av de traditionella medierna genom paraplyorganisationen KESMA (Central European Press and Media Foundation), som samordnar innehåll över tv, press och digitala plattformar. Inom detta mediekonglomerat återpubliceras ofta samma artiklar och vinklingar, vilket förstärker regeringens budskap genom en hög grad av narrativ samordning i olika informationskanaler (Polyák 2019; Bakó 2023: 66–71, 122–123). Som Faludy (2025) påpekar har även lokala medier i stor utsträckning integrerats i denna struktur, där regeringsperspektiv förmedlas mindre genom direkta påbud än genom urval, vinkling och frånvaro av alternativa röster. Den

oppositionella rörelsen Tisza förekommer därmed sällan i lokala nyhetsmedier, vilket särskilt påverkar väljare på landsbygden som i huvudsak exponeras för regeringens kommunikation (jfr Kovács & Trencsényi 2020: 388–390).

Under 2025 har regeringen tagit ytterligare steg genom att använda artificiell intelligens i kampanjmaterial såsom affischer, deepfakes och kortfilmer. Dessa produktioner anspelar i första hand på emotionellt laddade symboler – nationen, hot och historien – snarare än på konkret sakpolitik (Fölsz 2025b). Som Bede (2025a) visar innehåller bildspråket ofta indirekta associationer mellan Péter Magyar och negativt laddade historiska gestalter, exempelvis förrädare, nihilister eller västliga lydmakter. Den emotionella dimensionen ges därmed företräde framför saklig kritik, vilket tvingar oppositionen att bemöta känslomässigt kodade påståenden snarare än att föra en innehållslig debatt – ett mönster som ligger nära de mekanismer Mounk (2018: 126–131) identifierar i analyser av hur affekt och rädsla kan tränga undan rationell argumentation i demokratiskt eroderande system.

Parallellt har regeringen använt styrda ”folkundersökningar”, såsom VOKS 2025, för att skapa ett intryck av brett folkligt stöd för den förda politiken. Dessa konsultationer bygger inte på representativ metodik, utan på ledande frågeformuleringar som ramar in yttre hot – exempelvis Bryssel, migration eller Ukraina – och positionerar regeringen som den enda garanten för nationell suveränitet (Fölsz 2025c; Mounk 2018: 3–7, 222–226). Som Kósa (2025) visar har resultaten från dessa undersökningar ofta fått större spridning än oberoende opinionsmätningar och fungerar därmed både som ett politiskt verktyg och som ett medel för att snedvrider informationsflödet.

Det strategiska målet är inte enbart kontroll, utan även initiativtagande. Fölsz (2025b) beskriver hur Fidesz kontinuerligt sätter den politiska dagordningen genom att lansera nya kampanjteman – exempelvis skatter, säkerhet och suveränitet – i snabb takt, vilket begränsar oppositionens möjligheter att etablera egna prioriteringar. Ett tydligt exempel är begreppet ”Tisza-skatten”, en konstruktion som vuxit fram inom Fidesz kommunikativa miljö och som tvingade Tisza att bemöta påståenden om skattehöjningar som saknade stöd i partiets program. Som Bede (2025a) visar leder denna strategi till att oppositionens egna reformförslag, exempelvis inom rättsstat, vård och utbildning, trängs undan i medieutrymmet till förmån för defensiva och reaktiva uttalanden.

Fidesz narrativproduktion är även dramaturgiskt organiserad. Enligt Faludy (2025) struktureras kommunikationen veckovis kring berättelser där Tisza framställs som ett hot, medan Fidesz positionerar sig som beskyddare. Återkommande teman rör påståenden om att Péter Magyar vill sända ungrare till fronten i Ukraina, att han stöds av ”globalister” eller att han utgör ett moraliskt hot mot familjevärderingar. Även om dessa narrativ ofta saknar saklig grund har de tillräcklig affektiv laddning för att prägla nyhetsflödet och sätta dagordningen (jfr Enyedi 2016; Guriev & Treisman 2023: 11–13).

Detta sker i en miljö där även digitala plattformar i ökande grad omfattas av statlig reglering. Hegedüs (2025b) visar hur regeringen under 2025 återinfört åtgärder som närmar sig censur, bland annat genom reglering av digital annonsering, krav på förhandsgranskning av kampanjmaterial och ett utvidgat plattformsansvar för så kallat "skadligt innehåll". Som Bakó (2023: 146–160) tidigare visat har liknande regleringsstrategier använts för att begränsa mediepluralism utan att formellt inskränka yttrandefriheten. Sammantaget bidrar detta till det Polyák (2019) beskriver som en "medial autokrati", där oppositionen inte tystas genom direkt censur, men i praktiken utestängs från det politiska samtalets centrala arenor. Enligt Hegedüs (2025b) undergräver detta valens demokratiska legitimitet, eftersom valrörelsen därmed inte längre präglas av öppen idékonkurrens.

Butola (2025d) uppmärksammar även ett nyare fenomen som kan beskrivas som simulerad pluralism. Regimlojala kommentatorer riktar då begränsad kritik mot Orbán, för att därefter dra slutsatsen att Péter Magyar skulle utgöra ett ännu sämre alternativ. Strategin skapar ett intryck av balans och intern kritik, men bidrar i praktiken till att befästa regeringens hegemoniska ställning i offentligheten. Effekten blir en känsla av att invändningar redan har hanterats, vilket minskar utrymmet för faktisk meningsutväxling och substantiell debatt.

Fidesz kontroll över informationsmiljön utgör därmed inte en passiv resurs, utan en aktiv och adaptiv maktstrategi. Genom att dominera dagordningen, styra distributionskanalerna, producera symboliskt laddade narrativ och begränsa oppositionella rösters räckvidd har partiet skapat en asymmetrisk valmiljö där politisk konkurrens är formellt tillåten, men strukturellt kraftigt försvårad (Kovács & Trencsényi 2020: 388–390; Egry 2020: 83–90; Bakó 2023: 66–71, 122–123). För Tisza och övrig opposition innebär detta att kampen om väljarnas röster samtidigt är en kamp om tillgång till offentligheten. De främsta mediala motresurserna återfinns därför i digitala plattformar som Facebook, TikTok och Instagram, där kritiska röster har större genomslag. Dessa kanaler når framför allt yngre och urbana väljare, medan äldre väljare på landsbygden i betydligt lägre grad tar del av oppositionens kommunikation via sociala medier.

LANDSBYGDENS KLIENTELISM OCH TISZAS SVAGA FÖRANKRING

Fidesz mest stabila maktbaser återfinns på den ungerska landsbygden och i mindre orter, särskilt i landets östra och södra delar. Partiets starka ställning i dessa områden är inte i första hand ideologiskt grundad, utan vilar på ett djupt institutionaliserat klientelistiskt system där resurser, tjänster och politisk legitimitet binds samman. Velfärdsförmåner, offentliga arbeten, subventioner och projektmedel fungerar som belöningsmekanismer i ett sammanhang där politisk lojalitet omsätts i materiell trygghet, medan oppositionell hållning kan medföra social och ekonomisk marginalisering (Greilinger 2025; Rutai 2025a; Balázs 2025; Csanádi m.fl. 2022: 192–196; Bottoni 2023: 112–113). Analyser av

NER som ett nätverk av patron–klientrelationer visar hur både socialpolitik och fördelningen av EU-medel systematiskt kopplas till politisk lojalitet, vilket ytterligare förstärker Fidesz grepp om landsbygden (Kovács & Trencsényi 2020: 388–390; Egry 2020: 83–90).

I praktiken fungerar lokala Fidesz-politiker, borgmästare och tjänstemän som förmedlare av dessa förmåner. Fölsz (2025c) beskriver detta som en ”tyst klientelism”, där direkta hot är ovanliga men där invånarna är medvetna om att synlig opposition kan leda till utestängning från det lokala resursnätverket. Som Hegedüs (2025a) visar skapar denna vardagliga praktik både ett konkret beroende och en gradvis normalisering, där systemet inte uppfattas som avvikande utan som en självklar del av det lokala samhällslivet. Liknande mönster återkommer i analyser av NER:s territoriella maktutövning, där lokala eliter fungerar som nodpunkter i ett centraliserat men finmaskigt system av tjänster och gentjänster (Csanádi m.fl. 2022: 192–196; Pap 2017: 64–68).

Informationsövertaget förstärker denna struktur ytterligare. Landsbygdsområden domineras fortfarande av traditionella medier, särskilt statlig television, regionala nyhetssändningar och en lojalistisk lokalpress, där Fidesz ges ett oproportionerligt stort utrymme. Polyák (2019) och Faludy (2025) visar att oppositionella aktörer, i synnerhet nya rörelser som Tisza, i stort sett är frånvarande i dessa medieflöden. Genom en kombination av innehållsstyrning och ägarkoncentration säkerställer Orbáns regering att bilden av regeringen som garant för stabilitet och utveckling i huvudsak förblir oemotsagd (Nergelius 2011; Kovács & Trencsényi 2020: 388–390; Bakó 2023: 66–71, 122–123).

Samtidigt har Fidesz varit skickliga på att komplettera detta informationsövertag med symbolisk närvaro. Viktor Orbán och andra ledande företrädare deltar regelbundet i lokala ceremonier, invigningar, jordbruksutställningar och skolbesök, där rapporteringen i regel är positiv och oppositionella aktörer saknas (Bede 2025a). Denna närvaro bidrar till att skapa ett intryck av ett ständigt närvarande och handlingskraftigt styre, samtidigt som den fungerar som en indirekt uppmaning till lojalitet. Som Bottoni (2023: 112–113) framhåller utgör denna form av permanent kampanjföring och lokal förankring en central komponent i regimens legitimitetsstrategi, särskilt i socioekonomiskt mer utsatta regioner.

Tisza har hittills haft begränsad framgång i att etablera sig i dessa miljöer. Partiet har i huvudsak koncentrerat sina resurser till urbana centra, där det finns en organisatorisk bas och bättre tillgång till alternativa mediekanalet. Som Briški (2025d) påpekar är detta delvis en följd av rörelsens snabba tillväxt, men utgör samtidigt en strategisk svaghet. Utan förankring i landsbygdens sociala nätverk – där präster, lokala företagare, jordbrukare och borgmästare ofta fungerar som centrala opinionsbildare – har Tisza svårt att bygga förtroende. Erfarenheter från andra konkurrensutsatta auktoritära system visar att oppositioner som förblir koncentrerade till storstäderna sällan förmår utmana

regeringar som kontrollerar landsbygden genom organisatorisk dominans och klientelistiska strukturer (Levitsky & Way 2010: 24–30, 365–367).

Kovács (2025) visar att även när Tisza uppnår relativt starka resultat i nationella opinionsmätningar omvandlas detta sällan till mandat i landsbygdens enmansvalkretsar. Detta beror dels på bristen på lokalt förankrade kandidater med social och politisk legitimitet, dels på att många väljare helt enkelt saknar direkta erfarenheter av partiets företrädare i sin vardag. Scheffer (2025) bekräftar att även när kandidater nomineras har de ofta en urban bakgrund och ett språkbruk som uppfattas som distanserat. Sammantaget riskerar detta att befästa bilden av Tisza som ett i grunden urbant, ”Budapest-centrerat” parti.

Det finns dock tecken på ett växande missnöje i vissa landsbygdsregioner. Butola (2025e) pekar särskilt på ett ”tyst missnöje” bland yngre väljare med erfarenhet av utlandsarbete eller högre utbildning, ofta kombinerat med tillgång till alternativa nyhetskällor. Dessa grupper uttrycker frustration över begränsade framtidsutsikter och reagerar negativt på den paternalism som präglar Fidesz lokala maktutövning. Samtidigt är de svåra att mobilisera i val, inte minst i avsaknad av fysisk närvaro i form av kampanjkontor eller lokalt förankrade Tisza-initiativ – en begränsning som forskning om väljarbeteende i eroderande demokratier identifierar som central (Mounk 2018: 126–131).

En ytterligare begränsande faktor är den roll som lokala ”gatekeepers” spelar. Balázs (2025) och Hegedüs (2025a) visar hur många inflytelserika aktörer på lokal nivå – från skollärdare till lantbrukarföreningar – har formella eller informella band till Fidesz. Detta innebär att oppositionella aktörer inte bara saknar resurser, utan också aktivt kan hindras från att hålla möten, boka lokaler eller få tillgång till viktiga informationskanaler. Mönstret ligger i linje med analyser av hur NER-regimen använder lokala institutioner och civilsamhällesorganisationer som förlängda armar för statlig kontroll (Pap 2017: 64–68; Egry 2020: 83–90).

Mot denna bakgrund har Tisza hittills inte presenterat ett sammanhållet landsbygdsprogram. Det saknas både konkreta förslag för investeringar i utbildning, infrastruktur och primärvård samt en tydlig strategi för hur social tillit ska byggas i miljöer där partiet i dag saknar närvaro (Kovács 2025; Scheffer 2025). Följden är att även höga nationella opinionssiffror inte nödvändigtvis omsätts i valframgång, särskilt inte i ett valsystem med starka majoritetsinslag som premierar bred och geografiskt spridd mobilisering (Bánkuti et al. 2012: 140–144; Bozóki & Hegedüs 2018: 1173–1189).

STRATEGIN ATT SKAPA RÄDSLOR KRING TISZA

Fidesz har gjort det till en central strategi att undergräva Tiszas trovärdighet genom att framställa rörelsen som ett hot mot Ungerns ekonomiska, säkerhetsmässiga och kulturella stabilitet. Strategin är flernivåbaserad: Tisza ramas in som ekonomiskt oansvarigt och skattehöjande, Péter Magyar kopplas till

Bryssel och Ukraina och därmed till förlust av nationell suveränitet, valrörelsen förskjuts från konkreta sakfrågor till abstrakta hotbilder och symbolpolitik, och institutionella samt juridiska nödbromsar hålls i beredskap om opinionen inte utvecklas i önskad riktning. I forskningen om konkurrensutsatta auktoritära system motsvarar detta den typ av rädslabaserad mobilisering där valen formellt upprätthålls, men där väljarnas riskuppfattningar systematiskt påverkas (Levitsky & Way 2010: 24–30, 365–367; Schedler 2006: 30–36; Mounk 2018: 126–131).

Retoriskt används begreppet "Tisza-skatten" för att associera oppositionen med påstådda skattehöjningar och en nedmontering av familjepolitiken. Budskapet sprids genom lojalistiska medier och förstärks via statsfinansierade kampanjer samt ledande frågor i de så kallade nationella konsultationerna (Fölsz 2025b). Samtidigt lanserar regeringen selektiva stödprogram, såsom bostadslån och riktade bidrag till offentliganställda och barnfamiljer (Greilinger 2025). Detta sker i ett ekonomiskt läge präglad av pressade reallöner och växande hushållsskuldsättning, medan oppositionen försöker lyfta frågor om förskingrade medel och offentlig lyxkonsumtion (Briški 2025b). Fidesz bemöter denna kritik inte genom saklig debatt, utan genom att omdirigera uppmärksamheten mot externa hot och narrativ om inhemska sabotörer. Prisökningar förklaras exempelvis med butikernas girighet, EU:s krav eller kriget i Ukraina (Briški 2025a; Bottoni 2023: 112–113). Dessa grepp ligger nära det som Guriev och Treisman (2022: 11–13) beskriver som "spin dictatorship", där selektiv informationsanvändning möjliggör ansvarsförskjutning samtidigt som regimens legitimitet upprätthålls.

Parallellt intensifieras en suveränitetsretorik där Tisza, och särskilt Péter Magyar, framställs som lojal gentemot Bryssel och Kyiv. Detta förmedlas genom symboliska initiativ såsom VOKS 2025 – en iscensatt folkkonsultation som syftar till att skapa opinion snarare än att mäta den (Fölsz 2025c; Kósa 2025; Mounk 2018: 3–7, 222–226). I denna framställning positioneras Ukraina som ett hot mot ungerska intressen och EU som en centralstyrd tvångsstruktur. Den nya suveränitetsmyndigheten används både instrumentellt och diskursivt för att förstärka detta narrativ. Även NGO-lagen, som ger staten vidsträckta möjligheter att granska och misstänkliggöra civilsamhällesaktörer, bidrar till att skapa själv censur genom sin selektiva tillämpning (Rutai 2025b; Bakó 2023: 66–71, 146–160; Pap 2017: 64–68). På så sätt binds säkerhets- och suveränitetsdiskursen samman med en rättslig infrastruktur som möjliggör riktad repression utan att demokratiska institutioner formellt avskaffas.

I takt med att smutskastningskampanjer inte förmått bromsa Tizas opinionsframgångar har fokus i stället förskjutits mot juridiska verktyg. Ungerska medier rapporterar om möjliga granskningar av Magyaras kampanjfinansiering, antydningar om insiderbrott och krav på utökade redovisningsskyldigheter (Briški 2025c). Även i avsaknad av rättsliga åtgärder fungerar dessa anklagelser som ett

medel för att undergräva politisk trovärdighet. Som Magyar själv formulerat det: "Det handlar inte om bevis – det handlar om att förstöra trovärdighet" (Magyar 2025). Samtidigt cirkulerar uppgifter om att Fidesz kan justera sitt kandidatval eller finjustera valramverket för att blockera Tisas väg till makten (Faludy 2025; Hegedüs 2025b). Bakó (2023: 33–36, 80–85, 181–189) visar hur liknande "tek-niska" förändringar tidigare använts för att säkra regimens övertag i pressade situationer, medan Bozóki och Hegedüs (2018: 1173–1189) beskriver detta som ett uttryck för den demokratiska paradox som präglar den ungerska valautokratin.

Narrativet förstärks ytterligare genom symbolpolitik och historiska paralleller. Under nationaldagsfirandet 2025 iscensattes exempelvis en berättelse där kung Péter Orseolo – historiskt associerad med underordning under västmakter – jämfördes med "den andra arroganta Péter", ett kodord för Magyar (Bede 2025a). Denna typ av symbolisk kodning återkommer även i AI-genererat material och i sociala medier, där Tisza framställs som ett hot mot tradition, stabilitet och nationell suveränitet (Butola 2025d). Som Bottoni (2023: 112–113) påpekar knyter Orbánregimens ideologiska projekt systematiskt samman inrikespolitiska motståndare med föreställningar om historiskt förräderi och västlig orientering, vilket förstärker affektiva reaktioner snarare än saklig prövning av politiska förslag.

Fidesz försöker därutöver slå in kilar i Tisas breda väljarbas. Empiriska analyser visar att Tisas sympatisörer är heterogena och rymmer både pro-europeiska och liberala väljare, men också betydande skiljelinjer i frågor om migration, säkerhet, religion och socialpolitik (Briški 2025d). Genom att aktivt lyfta dessa konfliktytor pressas Tisza att ta tydliga ställningstaganden, vilket riskerar att skapa intern oenighet. Regeringskampanjer betonar därmed värde- och identitetsfrågor i hopp om att alienera antingen urbana liberaler eller mer konservativa landsbygdsväljare. Forskning om populism och affektiv polarisering visar att just sådana frågor ofta är särskilt effektiva för att fragmentera breda oppositionskoalitioner (Enyedi 2016; Mounk 2018: 126–131).

Samtidigt har interna motsättningar inom Fidesz tillåtit få medial uppmärksamhet. Konflikter mellan äldre oligarkiska nätverk och yngre kadergrupper presenteras som tecken på att partiet kan förnyas inifrån (Bede 2025b). Vissa tolkar detta som uttryck för faktisk splittring, andra som en kontrollerad iscensättning av förändring. Oavsett tolkning fyller denna interna dramaturgi en strategisk funktion genom att skapa utrymme för snabba justeringar – av kandidaturer, valdatum eller regelverk – utan att dessa framstår som improviserade (Butola 2025a; Faludy 2025; Kovács & Trencsényi 2020: 429–432). I konkurrensutsatta auktoritära system kan sådana kontrollerade osäkerheter bidra till att bevara regimens handlingsfrihet även under perioder av ökad politisk risk (Levitsky & Way 2010: 365–367; Csanádi m.fl. 2022: 1–4).

TAKTISK MANIPULATION AV VALDATUM

I auktoritära och semi-auktoritära system kan kontrollen över när val hålls vara lika betydelsefull som utformningen av själva valreglerna. Forskningen om *competitive* och *electoral authoritarianism* visar hur regimer inte enbart anpassar regelverk till egen fördel, utan även väljer strategiskt gynnsamma tidpunkter för val och politiska beslut för att maximera sina möjligheter att behålla makten (Schedler 2006: 30–36; Levitsky & Way 2010: 24–30, 365–367; Bozóki & Hegedüs 2018: 1173–1189). Inför valet 2026 har det därför spekulerats i att Fidesz kan manipulera tidpunkten, antingen genom att tidigarelägga valet för att överraska oppositionen eller genom att fördröja regeringsbildningen efter ett eventuellt nederlag. Båda alternativen skulle kunna användas för att bryta Tizas momentum och stärka Fidesz maktposition (Butola 2025e; Scheffer 2025). Ett sådant drag skulle utnyttja Tizas begränsade organisatoriska kapacitet, särskilt när det gäller kandidatrekrytering och lokal kampanjstruktur, samtidigt som det i regimlojala medier kan framställas som ett uttryck för politisk handlingskraft. Som Butola (2025e) framhåller kan detta iscensättas med skenbar konstitutionell legitimitet, exempelvis genom att allierade partier formellt begär parlamentets upplösning; avgörande är inte bara tidpunkten i sig, utan hur handlingen kommuniceras – som uttryck för nationell nödvändighet snarare än taktiskt maktspel.

Ett alternativt scenario rör möjligheten att fördröja val eller regeringsbildning. Hegedüs (2025b) pekar på situationer där kriser – såsom en eskalering av kriget i Ukraina, inrikes oroligheter eller påstådda säkerhetspolitiska risker – kan åberopas för att motivera uppskjutna val eller blockera en Tiza-ledd regering. I det ungerska systemet, där Fidesz behåller kontrollen över presidentämbetet och centrala myndigheter, kan konstitutionella tolkningar av valresultat, knappa utfall eller poströster användas för att skapa rättslig och politisk osäkerhet (Bakó 2023: 33–36, 80–85, 181–189).

Fölsz (2025) beskriver detta som en del av Orbáns övergripande strategi att kontrollera inte bara politikens innehåll utan även dess tempo. Genom att förskjuta tidpunkter, komprimera beslutsfönster och fatta centrala beslut när den internationella uppmärksamheten är begränsad, etableras ett narrativ där Fidesz konsekvent framstår som steget före, medan oppositionen reduceras till en reaktiv aktör (Bozóki & Hegedüs 2018: 1173–1189; Csanádi m.fl. 2022: 1–4). I detta perspektiv framstår taktisk manipulation av valdatum som ett centralt maktmedel snarare än som en marginell teknikalitet.

UTRIKESPOLITIK SOM INRIKESPOLITISKT VAPEN

Sedan mitten av 2010-talet har Fidesz systematiskt använt utrikespolitiken som ett inrikespolitiskt maktmedel. Partiet har etablerat ett narrativ där yttre aktörer – främst EU, George Soros och internationellt finansierade NGO:er – framställs som hot mot ungersk suveränitet. I forskningen beskrivs detta som ett centralt

inslag i den illiberala omorienteringen, där nationell suveränitet ges företräde framför rättsstatliga åtaganden och internationella förpliktelser (Pap 2017: 4–5, 64–68; Kovács & Trencsényi 2020: 429–432; Bottoni 2023: 112–113). Under den pågående valrörelsen har denna strategi intensifierats, inte minst genom konfrontationen med EU:s institutioner och införandet av den nya lagen om ”skydd av suveränitet”. Samtidigt har kriget i Ukraina blivit ett centralt utrikespolitiskt tema i inrikespolitiken. Orbán har konsekvent framställt sig som fredsmäklare och garant för att Ungern hålls utanför kriget, medan Tisza och Péter Magyar utmålas som företrädare för en ”krigslinje” dikterad från Bryssel och väst (Rutai 2025b; Faludy 2025; Hegedüs 2025a; Bakó 2023: 19, 122–123).

Konflikten med Ukraina har därmed fungerat som en retorisk hävstång. Efter ryska attacker mot Mukachevo, en stad med stor ungersk minoritet, kunde Orbán inta rollen som nationalistisk men fredsorienterad ledare, medan regeringsretoriken samtidigt positionerade Tisza som ett säkerhetspolitiskt hot (Rutai 2025b; Hegedüs 2025a; Bede 2025a). Påståenden om att ungerska män riskerar att ”skickas till fronten” vid en Tisza-seger har återkommit i kampanjmaterial och medier (Faludy 2025). Detta följer ett välkänt mönster i konkurrensutsatta auktoritära system, där internationella konflikter används för att skapa inrikespolitiska lojalitetsprov och mobilisera rädsla (Levitsky & Way 2010: 24–30, 365–367; Guriev & Treisman 2022: 11–13).

Även relationen till EU har omformats till ett inrikespolitiskt konfliktfält. I stället för att försöka möta EU:s krav på rättsstatlighet och mediefrihet – vilket lett till frysta stödfonder – har Fidesz konsekvent framställt Bryssel som en yttre antagonist. Budskapet är att EU vill tvinga Ungern att ta emot migranter, sänka pensioner och höja skatter, vilket gör oppositionens pro-europeiska hållning till en politisk belastning (Faludy 2025; Balázs 2025). Särskilt kopplingarna mellan Tisza och EPP:s gruppleadare Manfred Weber har utnyttjats för att framställa rörelsen som EU:s förlängda arm (Balázs 2025; Butola 2025d). Som Bakó (2023: 33–36, 80–85, 122–123) visar har denna konflikt också institutionaliserats genom selektiv tillämpning av EU-rätten och en politisering av rättsstatsfrågor, vilket förstärker bilden av Bryssel som fiende.

Den mest konkreta manifestationen av denna strategi är lagen om ”Sovereignty Protection”, antagen 2024–25. Genom inrättandet av en särskild myndighet för granskning av utländskt inflytande inom medier, civilsamhälle och politik har staten fått ett kraftfullt verktyg som kritiker menar i första hand riktas mot oppositionella aktörer, särskilt Tisza (Rutai 2025b; Hegedüs 2025b; Bakó 2023: 66–71, 146–160). Flera rapporter visar att civilsamhällesorganisationer med internationella samarbeten redan dragit sig tillbaka för att undvika stigmatisering, vilket i praktiken försvagar oppositionens stödstrukturer (Kósa 2025; Pap 2017: 64–68).

Samtidigt framställer Fidesz sin utrikespolitiska linje som en geopolitisk balansgång. Partiet hävdar att Ungern varken är lojalt med EU eller Ryssland,

utan försvarar en självständig ”mellanposition” i ett stormaktsspel (Butola 2025d; Bottoni 2023: 112–113). Denna hållning används för att mobilisera nationalistiska väljare och för att misstänkliggöra Tisza som alltför okritiskt pro-europeiskt. Kritiken mot Tisza kretsar kring en påstått naiv eurofil hållning utan realistiska svar på hur Ungern ska hantera spänningen mellan EU-krav, nationell suveränitet och geopolitisk osäkerhet (Butola 2025d; Bozóki & Hegedűs 2018: 1173–1189).

Sammantaget binds utrikespolitiska konflikter samman med en bredare antiliberal ideologi, där EU, Ukraina, icke-kristna invandrare och civilsamhället fogas in i ett narrativ om yttre hot mot nationen (Kovács & Trencsényi 2020: 429–432). Detta skapar det Faludy (2025) beskriver som en ”inrikes utrikespolitik”, där utrikesrelationer primärt används för inrikes kontroll snarare än för diplomatiskt samarbete. För Tisza innebär detta en strukturell svårighet: varje försök att argumentera för rättsstatliga reformer, närmare EU-integration eller ett tydligare avståndstagande från Ryssland riskerar att användas för att ifrågasätta partiets nationella lojalitet. Orban anger som skäl att inte öppet delta i en medial debatt med Péter Magyar att han inte företräder ungerska intressen utan EU:s. I praktiken tvingas Tisza navigera mellan att försvara sin utrikespolitiska linje och att undvika att stämpas som ett redskap för yttre intressen (Mounk 2018: 3–7, 222–226; Levitsky & Way 2010: 24–30, 365–367).

Tiszas potential – oppositionell dynamik

Trots ett tydligt strukturellt underläge har Péter Magyars rörelse Tisza lyckats mobilisera ett betydande väljarstöd. Rörelsens moraliskt grundade systemkritik, med betoning på antikorruption och pragmatiska reformförslag, har attraherat väljare som under lång tid saknat ett trovärdigt alternativ till Fidesz. Den affektiva mobilisering som Tisza genererat påminner om tidigare centraleuropeiska anti-etablissemangsrörelser, där karismatiskt ledarskap och ett moraliskt ramverk delvis ersatt traditionell partiorganisation (Tóth 2020; Zielonka 2018). Samtidigt präglas rörelsen av organisatoriska svagheter, begränsad tillgång till resurser och ett tydligt underläge i förhållande till regeringens narrativa dominans. I likhet med vad Levitsky och Way (2010: 24–30, 365–367) visar för oppositioner i andra konkurrensutsatta auktoritära system befinner sig Tisza därmed i ett spänningsfält där moralisk mobilisering kan skapa genombrott, men också snabbt neutraliseras genom institutionell asymmetri, statlig kontroll över centrala institutioner och ett dominerande medielandskap (jfr Pap 2017: 4–5, 64–68; Szelényi 2022).

KORRUPTIONSFRÅGAN

Tisza, under ledning av Péter Magyar, har i hög grad byggt sin politiska framgång på ett tydligt moraliskt angrepp mot Fidesz. Kärnan i denna strategi är

att positionera rörelsen som ett alternativ till ett korrupt, klientelistiskt och självreproducerande system – ett system som under Viktor Orbáns sexton år vid makten präglats av belöningar för lojalitet, rättsosäkerhet och en systematiskt asymmetrisk resursfördelning (Transparency International 2023; Csanádi m.fl. 2022: 192–196, 330; Bottoni 2023: 112–113; Rutai 2025a). Magyar har gjort just klientelismen till en symbol för regimens moraliska förfall. I tal och intervjuer återkommer bilden av ett Ungern där lojalitet ersatt kompetens och där den offentliga sektorn gynnar nätverk av släktingar, partivänner och oligarker (Magyar 2025; jfr Pap 2017: 64–68). Denna kritik kopplas konsekvent till frysningen av EU-medel, som i Tizas retorik används som ett yttre kvitto på hur djupt statens institutioner korrumpierats (Rutai 2025a; Bakó 2023: 19, 122–123).

För många väljare framstår Tiza därmed som det första oppositionsalternativet med moralisk trovärdighet sedan Orbáns maktövertagande 2010. I detta sammanhang får Magyars personliga berättelse en central funktion. Han framställer sig själv som en tidigare insider som valt att lämna systemet – någon som ”vet hur maskinen fungerar”, men som samtidigt valt att ta avstånd från den (Magyar 2025). Fidesz har svarat på denna positionering genom att försöka vända Magyars bakgrund mot honom. I regeringens narrativ är han inte en visseblåsare, utan en opportunist som först vände sig mot systemet när det slutade gynna honom (Fölsz 2025b). Genom att lyfta fram Magyars tidigare roller i regeringsnära institutioner samt hans personliga och professionella nätverk söker regeringssidan undergräva hans trovärdighet hos väljare som annars skulle kunna uppfatta Tiza som ett autentiskt alternativ (Butola 2025b). Hittills har denna strategi dock haft begränsat genomslag i opinionen. Mönstret ligger nära det som Mounk (2018: 126–131) samt Guriev och Treisman (2022: 11–13) identifierar som typiskt för eroderande demokratier, där moraliska ”outsiders” utmanar etablerade eliter och där makthavare försöker återinskriva dem som opportunistiska insiders. I Levitsky och Ways (2010: 24–30) termer utgör detta en klassisk metod för auktoritära regimer att neutralisera avhoppare inom eliten som riskerar att bli samlande oppositionsfigurer.

Tizas antikorrupsionsretorik stöds samtidigt av ett reformprogram som syftar till att knyta moralkritiken till väljarnas vardagsfrågor. Förslagen omfattar återupprättande av domstolarnas oberoende, ökad transparens i offentlig upphandling samt investeringar i hälso- och sjukvården, bland annat genom etablering av regionala ”supersjukhus” (Rutai 2025a). Inom klimatpolitiken lanserar Tiza begreppet ”grön patriotism”, som kombinerar energiomställning med nationell självständighet och ekonomisk säkerhet och därmed markerar avstånd till Fidesz påståenden om att EU:s klimatkrav utgör ett hot mot ungerska hushåll (Faludy 2025). Enligt Briški (2025b) har dessa sakpolitiska förslag haft särskilt starkt genomslag bland yngre, högutbildade och storstadsbaserade väljare, men de börjar även vinna gehör bland frustrerade mittenväljare i

regioner där EU-finansierade projekt har stannat av (jfr Csanádi m.fl. 2022: 192–196).

Reformprogrammet rymmer också ambitionen att återställa förtroendet för statliga institutioner och normalisera relationen till EU. Detta innefattar både tekniska åtgärder – såsom fördjupat samarbete med OLAF, stärkt åklagaroberoende och offentliggörande av upphandlingsdata – och en mer symbolisk återanknytning till europeiska rättsstatsnormer (Balázs 2025; Földes 2025; Bakó 2023: 33–36, 80–85). Samtidigt använder Fidesz denna inriktning strategiskt genom att framställa Tisza som ”Bryssels förlängda arm” snarare än som en genuint nationell aktör. I regeringens retorik blir samarbete med EU ett tecken på underkastelse, vilket undergräver Tizas trovärdighet i väljarkretsar där staten uppfattas som garant för resurser, säkerhet och kontinuitet (Hegedüs 2025b; Bozóki & Hegedüs 2018: 1173–1189; Pap 2017: 64–68).

Ur ett analytiskt perspektiv framträder därutöver en risk kopplad till genomförbarhet. Eftersom Tisza saknar långvarig erfarenhet och djup förankring inom den offentliga förvaltningen ifrågasätts hur realistiska löften om återställd rättsstat, förbättrad vård och ökad budgettransparens faktiskt är. Fidesz utnyttjar detta genom att kritisera Tizas program för vaghet, bristande finansieringsplaner eller för att utgöra ett sammanplock av populistiska önskemål. På så sätt förskjuts debatten från moralisk systemkritik till teknokratisk granskning, där Tisza kan framställas som politiskt oerfaret eller administrativt otillräckligt (Fölsz 2025b; Briški 2025c; jfr Bakó 2023: 181–189).

Att Tisza framträder mer som en rörelse än som ett traditionellt parti förstärker både dess attraktionskraft och dess sårbarhet. Magyars massmöten saknar ofta klassiska partiemblem och präglas i stället av en folklig, anti-etablissemangsinriktad stil med rötter i både liberala och konservativa traditioner (Briški 2025d). Ambitionen är att överbrygga ideologiska skiljelinjer och samla väljare som förenas i sin opposition mot Fidesz på en gemensam plattform (Zielonka 2018; Mounk 2018: 126–131). Samtidigt innebär denna icke-ideologiska hållning en semantisk sårbarhet: ju större rörelsen blir, desto svårare blir det att upprätthålla sammanhållning utan en tydligare programmatisk profil.

I grunden är Tizas strategi moralisk. Rörelsen erbjuder väljarna ett nytt samhällskontrakt där makt utövas med ansvar och där staten inte tillhör de få, utan det breda kollektivet. Korruptionsfrågan framställs därmed som en demokratifråga snarare än enbart som ekonomisk brottslighet: den handlar om svek mot det offentliga förtroendet. Genom att kombinera affektiv mobilisering med reformambitioner har Tisza lyckats formulera ett i nuläget trovärdigt alternativ till den sittande regimen. Samtidigt är denna trovärdighet bräcklig och kan snabbt eroderas om rörelsen uppfattas som alltför lik sin motståndare eller som oförmögen att omsätta sina löften i praktiken (Levitsky & Way 2010: 365–367; Mounk 2018: 222–226).

TISZAS ORGANISATORISKA SVAGHETER

Trots den kraftiga opinionsmässiga tillväxten under 2025 präglas Tisza fortfarande av betydande organisatoriska begränsningar. Rörelsen har inte vuxit fram ur ett etablerat partinätverk, utan skapades hastigt av Péter Magyar i spåren av interna kriser inom Fidesz, den ungerska presidentens avgång och ett utbredd missnöje med oppositionens fragmentering. Följden är att Tisza visserligen har mobiliserat ett brett och växande väljarstöd, men ännu saknar flera av de organisatoriska strukturer som krävs för att omsätta detta stöd i valteknisk framgång (Szabó 2021; Róna 2023). Rörelsen är i hög grad beroende av Magyars personliga genomslag och initiativförmåga, vilket förstärker bilden av en karismatisk mobilisering snarare än ett fullt ut institutionaliserat parti (Butola 2025c; jfr Levitsky & Way 2010: 24–30, 365–367; Mounk 2018: 126–131).

Tisza har i nuläget svag eller obefintlig lokal närvaro i många av de 106 enmansvalkretsarna, särskilt på landsbygden där Fidesz förfogar över täta nätverk. I dessa miljöer väger personliga relationer, klientelistiska band och social kontroll ofta tyngre än ideologisk tillhörighet (Róna 2023; Csanádi m.fl. 2022: 192–196). Försök att bygga organisation genom aktivistgrupper och lokala initiativ har haft begränsad räckvidd i avsaknad av en sammanhållen partistruktur (Briški 2025d). Som Balázs (2025) och Kovács (2025) påpekar har processen att rekrytera kandidater dragit ut på tiden, vilket skapat osäkerhet inför valrörelsens avgörande skeden. Scheffer (2025) har dessutom varnat för att kandidater utan politisk erfarenhet riskerar att slås ut under hårt tryck, inte minst i ett konfrontativt medielandskap där regeringslojala medier sätter dagordningen (jfr Bakó 2023: 66–71, 122–123).

Rörelsen är till stor del beroende av digital mobilisering och av Magyars räckvidd i sociala medier, särskilt Facebook, Instagram och YouTube. Denna strategi möjliggör snabb respons och stort genomslag i urbana och yngre väljargrupper, men innebär samtidigt begränsningar i geografisk och demografisk räckvidd. I lantliga miljöer, där statligt kontrollerade och regeringslojala medier dominerar, är Tizas närvaro mycket svag. Detta förstärks av att lokala talespersoner, samordnare och kampanjansvariga i stor utsträckning saknas (Polyák 2019; Kósa 2025: 221–223; Kovács & Trencsényi 2020: 388–390).

Den interna organisationen präglas dessutom av begränsad erfarenhet. Många av rörelsens kandidater kommer från civilsamhället, akademien eller näringslivet och saknar tidigare erfarenhet av valkampanjer, parlamentarisk strategi eller lokalpolitisk praktik (Briški 2025c). Avsaknaden av en tydligt presenterad ledningsstruktur eller skuggregering gör det också svårare för väljarna att bedöma Tizas regeringsduglighet. Detta förstärker en strategisk risk: att väljare som uttrycker stöd i opinionsmätningar tvekar i röstningsögonblicket på grund av osäkerhet kring rörelsens kapacitet att styra (jfr Levitsky & Way 2010: 365–367; Mounk 2018: 222–226).

Den snabba tillväxten har därutöver genererat interna spänningar. Briški (2025d) pekar på begynnande friktion mellan falanger som vill betona Magyars konservativa bakgrund och dem som förespråkar en mer progressiv, socialliberal eller grön profil. Denna ideologiska bredd har varit en tillgång i mobiliseringsfasen, men riskerar att bli en belastning när konkreta politiska prioriteringar och kompromisser måste formuleras. Samtidigt saknas ännu en tydlig intern process för hur politiska program utvecklas, revideras och förankras. Många strategiska beslut är därför fortsatt starkt koncentrerade till Péter Magyar själv, vilket stärker ledarskapets symboliska betydelse men också ökar rörelsens långsiktiga sårbarhet (Butola 2025c; jfr Zielonka 2018; Csanádi m.fl. 2022: 330).

EKONOMI OCH FÖRDELNINGSPOLITIK

Ekonomi utgör en av de mest påtagliga skiljelinjerna inför det ungerska valet 2026. Under 2024 och 2025 har landet präglats av en utdragen levnads-kostnadskris, med hög inflation, fallande realinkomster och tilltagande bostadsbrist, särskilt i storstadsregionerna. Samtidigt pågår en kamp om problemformuleringen: Orbánregeringen söker etablera ett narrativ om stabilitet, ansvarstagande och handlingskraft, medan Tisza bygger sin kritik på anklagelser om korruption, ekonomisk misskötsel och elitism (Greilinger 2025; Rutai 2025a; Butola 2025b; Csanádi m.fl. 2022: 192–196; Bottoni 2023: 112–113).

Efter energipriskrisen 2022–2023 har inflationen förblivit hög, särskilt för basvaror, hyror och energi. Statistiska uppgifter från KSH visar att reallönerna har sjunkit i flera sektorer samtidigt som hushållens utgifter ökat (Greilinger 2025). Bostadsmarknaden har varit särskilt utsatt: subventionerade lån till unga hushåll har drivit upp efterfrågan utan motsvarande ökning i byggandet, vilket bidragit till skuldsättning och fördjupad ojämlikhet i regioner som Debrecen, Győr och Budapest (Greilinger 2025; Csanádi m.fl. 2022: 192–196). I forskningen beskrivs detta som typiskt för NER-modellen, där selektiv kreditexpansion gynnar vissa grupper samtidigt som grundläggande strukturella problem på arbets- och bostadsmarknaden lämnas olösta (Pap 2017: 64–68; Kovács & Trencsényi 2020: 388–390; Egry 2020: 83–90).

Trots att EU-medel frysts på grund av brister i rättsstatens principer har regeringen lyckats omdirigera inhemska resurser till selektiva förmånsprogram. Dessa omfattar bland annat subventionerade bostadslån, skattelättnader för barnfamiljer och riktade bonusar till offentliganställda inom utvalda sektorer (Rutai 2025a; Balázs 2025). Åtgärderna fungerar både som kortsiktiga ekonomiska lindringar och som politiska signaler om handlingskraft, även om deras långsiktiga effekter på den makroekonomiska stabiliteten är omstridda (Bakó 2023: 19, 33–36, 80–85). Balázs (2025) och Scheffer (2025) framhåller att detta snarare rör sig om mikromobilisering inför valet än om strukturella reformer,

ett mönster som återfinns i andra valautokratier där riktade bidrag används för att säkra politisk lojalitet (Levitsky & Way 2010: 24–30, 365–367).

Tisza, under Péter Magyars ledning, har å sin sida formulerat en i grunden moralisk kritik av denna ekonomiska modell. Partiet beskriver Orbáns politik som en form av klientelistisk omfördelning där elitgrupper gynnas genom korrupt upphandling och lojalitetsbaserad resursallokering (Butola 2025b; Magyar 2025; Csanádi m.fl. 2022: 192–196, 330). Särskild uppmärksamhet har riktats mot skandaler kring Matolcsys stiftelser, Fidesz-politikers lyxkonsumtion och den växande diskrepansen mellan statliga prestigeprojekt och vardagsproblem inom sjukvård och utbildning (Magyar 2025; Briški 2025b). I linje med analyser av så kallade ”spin dictators” handlar denna konflikt mindre om ekonomiska indikatorer i sig och mer om vem som uppfattas tala sanning om krisens orsaker (Gurieva & Treisman 2022: 11–13; Mounk 2018: 126–131).

Tisza har även presenterat en rad ekonomiska reformförslag, däribland satsningar på offentliga sjukhus, utbyggd förskoleverksamhet, stärkta revisionsmekanismer och investeringar i klimatvänlig energiproduktion. Som Bede (2025a) visar har Fidesz konsekvent avfärdat dessa förslag som orealistiska och krävt detaljerade budgetkalkyler. I praktiken uppstår här det som Schedler (2006: 30–36) beskriver som en asymmetrisk politisk arena: oppositionen förväntas redovisa full finansiering på detaljnivå, medan regeringen kan använda statliga resurser både politiskt och kommunikativt utan motsvarande granskning (jfr Bakó 2023: 181–189).

Enligt Rutai (2025a) skapar detta en kognitiv spänning hos väljarna. Även om många uppfattar Tizas kritik som sakligt välgrundad tenderar aktivitet och synliga åtgärder att värderas högre än reformlöften. Detta gynnar Fidesz, som genom återkommande initiativ – oavsett faktisk effekt – kan signalera ansvarstagande. Samtidigt bidrar regeringskontrollerade medier till att försvaga kopplingen mellan ekonomisk kris och inhemsk korruption genom att i stället peka ut externa orsaker såsom EU:s krav, globala aktörer eller kriget i Ukraina (Kósa 2025; Hegedüs 2025b; Bottoni 2023: 112–113). Oppositionens svårigheter förstärks ytterligare av regeringens diskursiva strategi att förskjuta debatten från ekonomiska sakfrågor till frågor om nationell suveränitet, migration och säkerhet – en förskjutning som är karakteristisk för moderna hybridregimer där materiellt missnöje omvandlas till identitets- och kulturkonflikter (Bozóki & Hegedüs 2018: 1173–1189; Pap 2017: 4–5, 64–68).

Väljardynamik – osäkerhet, mobilisering och legitimitet

Valets utgång avgörs inte enbart av strukturella villkor och strategiska val, utan också i den psykologiska dimension där väljare fattar beslut om deltagande, tillit och lojalitet. I en valmiljö präglad av affektiv polarisering, taktisk röstning

och osäkerhet inför förändring blir väljarnas upplevelser av risk, hopp och trovärdighet centrala. Som Mounk (2018: 126–131, 222–226) framhåller är det i eroderande demokratier ofta övertygelsen om att förändring faktiskt är möjlig – snarare än detaljerade program – som avgör oppositionens chanser till framgång. Samtidigt visar forskning om *competitive* och *electoral authoritarianism* att oppositioner verkar på en spelplan där misstro mot valens rättvisa, rädsla för repressalier och känslan av att vara ”säkra förlorare” kan hämma mobilisering (Schedler 2006: 1–4, 30–36; Levitsky & Way 2010: 24–30, 365–367). Detta avsnitt analyserar därför hur oppositionsframgång förutsätter mer än budskap och organisation: den kräver en mobiliseringspsykologi som kan omvandla missnöje till politisk handling och skapa tilltro till att ett maktskifte faktiskt är möjligt (Norris 2011; Schedler 2006).

VÄLARBETEENDE OCH PSYKOLOGISK DISPOSITION

I ett val präglad av strukturell asymmetri, mediekontroll och rättsstatlig erosion blir väljarnas psykologiska disposition och känslomässiga mobilisering avgörande. I Ungern 2026 är det i mindre utsträckning partiloyalitet eller ideologisk övertygelse som formar röstbeteendet, och i större grad en kombination av affektiv polarisering, missnöje, upplevd förändringsmöjlighet och riskbedömning (Fölsz 2025a; Mounk 2018: 126–131; Butola 2025c). I likhet med andra konkurrensutsatta auktoritära system förskjuts därmed frågan från ”vem föredrar jag politiskt?” till ”vågar jag tro att förändring faktiskt är möjlig?” (Levitsky & Way 2010: 24–30, 365–367).

Sedan valnederlaget 2022 har det oppositionella väljarsegmentet i ökande grad rört sig bort från partibunden röstning mot en mer taktisk logik. Väljare som tidigare stödde partier som DK eller Momentum är i dag beredda att rösta på Tisza, inte nödvändigtvis av ideologisk övertygelse utan för att maximera sannolikheten att besegra Fidesz (Fölsz 2025a). Denna form av koalitionsröstning är särskilt tydlig bland urbana medelklassväljare och bland ungrare bosatta utomlands, grupper som tenderar att resonera strategiskt snarare än ideologiskt (Bozóki & Hegedűs 2018: 1173–1189; Kovács 2025). Samtidigt är detta beteende instabilt: taktiska väljare riskerar att snabbt demobiliseras om de uppfattar att deras röst saknar effekt i ett system de upplever som riggat (Schedler 2006: 30–36).

Denna sårbarhet förstärks av Tizas egen framtoning. Om rörelsen uppfattas som toppstyrd, ideologiskt vag eller otillräckligt distanserad från den etablerade politiska eliten ökar risken för demobilisering. Som Mounk (2018: 147, 222–226) påpekar är det i semi-auktoritära system ofta inte politiska program, utan plausibilitet, som avgör oppositionens framgång. I det ungerska fallet blir detta särskilt tydligt bland väljare som tidigare mobiliserats av oppositionen men som efter upprepade nederlag utvecklat en djup skepsis inför möjligheten till verkligt maktskifte.

Analysen av valklimatet visar också att affektiv polarisering dominerar väljarnas respons. Enligt Bede (2025a) och Butola (2025c) reagerar många väljare starkare på emotionellt laddade narrativ än på sakpolitiska förslag. Fidesz utnyttjar detta genom att konsekvent ställa stabilitet mot osäkerhet: regeringen framställs som trygghetens garant, medan Tisza positioneras som ett riskfyllt och oprövat alternativ. Denna inramning påverkar inte enbart kärnväljare, utan även osäkra mittenväljare som visserligen är kritiska till Fidesz men som fruktar förändring mer än fortsatt status quo (Rutai 2025a; Guriev & Treisman 2022: 11–13).

Ett ytterligare hinder för oppositionell mobilisering är det som Fölsz (2025a) benämner ”psykologisk tröghet”: en ovilja att bryta med invanda röstningsmönster. Detta är särskilt tydligt i mindre orter där familjeband, ekonomiskt beroende och social kontroll gör partisympatier till en integrerad del av vardagslivet. Briški (2025d) visar hur lojalitet till Fidesz ofta är kopplad till konkreta materiella förmåner – såsom barnbidrag, bostadsstöd eller offentliga anställningar – vilket gör oppositionell röstning till ett upplevt socialt och ekonomiskt risktagande. Här samverkar materiella incitament och affektiva lojaliteter på ett sätt som är karakteristiskt för NER-modellen (Csanádi m.fl. 2022: 192–196).

Till detta kommer en växande misstro mot själva valprocessen. Osäkerhet kring utlandsröstning, krav på förhandsregistrering, bristande transparens och förväntade regeländringar bidrar till att vissa väljare ifrågasätter röstens betydelse (Hegedüs 2025b; Scheffer 2025; Bakó 2023: 181–189). Fokusgrupper som analyserats av Fölsz (2025a) visar att även välutbildade oppositionsväljare kan uttrycka uppgivenhet: ”Tisza kommer ändå inte vinna i min valkrets – varför rösta?” Denna form av cynism utgör, som Schedler (2006: 30–36) framhåller, en central mekanism genom vilken valautokratier reproducerar stabilitet.

Slutligen rymmer oppositionens egen retorik ett dilemma. En alltför stark betoning på systemkritik eller enhetlig oppositionsfront kan uppfattas som exkluderande eller moraliserande, särskilt bland yngre väljare utan fast ideologisk förankring (Fölsz 2025a). Även Tisas kampanjestetik har i vissa sammanhang beskrivits som elitistisk eller top-down, vilket enligt Kovács (2025) riskerar att förstärka avståndet till väljare utanför de urbana kärnområdena. Som Butola (2025c) noterar är många unga väljare inte apatiska, utan snarare desillusionerade: de saknar inte missnöje, men tillit till att politisk handling kan leda till verklig förändring. Just denna tillit – tron på att valet spelar roll – framstår därmed som en avgörande faktor för oppositionens mobiliseringsförmåga (Mounk 2018: 222–226; Norris 2011).

OPPOSITIONENS SAMSPEL – SAMORDNING ELLER SPLITTRING

En av de mest avgörande faktorerna för valutgången 2026 är oppositionens förmåga att agera samordnat i ett valtekniskt asymmetriskt system. Det

ungerska valsystemet, med 106 enmansvalkretsar där små marginaler kan få stora mandatmässiga konsekvenser, premierar taktisk samverkan och bestraffar splittring (Bánkuti et al. 2012: 140–144; Bakó 2023: 181–189). Samarbetsvilja och strategisk återhållsamhet blir därmed centrala, särskilt för en ny aktör som Tisza. Erfarenheterna från valet 2022, där oppositionens oförmåga att uppträda samlat bidrog till Fidesz fortsatta dominans, utgör fortfarande en viktig referenspunkt – inte minst för taktiskt orienterade väljare (Scheffer 2025; Bozóki & Hegedüs 2018: 1173–1189).

Under 2025 har delar av oppositionen, däribland Momentum och Szikra, valt att helt eller delvis avstå från kandidaturer till förmån för Tisza i syfte att minska röstsplittningen i avgörande valkretsar. Andra aktörer, såsom Demokratikus Koalíció (DK), MKKP och enskilda profiler som Ákos Hadházy, har däremot valt att stå kvar med egna kandidater, vilket bidrar till en fortsatt fragmenterad oppositionsbild (Bede 2025c; Fölsz 2025a). Enligt Hegedüs (2025b) har Fidesz aktivt utnyttjat denna situation genom att ge oproportionerlig medieexponering åt splittrande eller marginella aktörer för att framställa oppositionen som oenig och instabil. Regeringslojala medier förstärker därmed en berättelse om intern konflikt, vilket riskerar att demoralisera potentiella oppositionsväljare (Polyák 2019; Hegedüs 2025a; Bakó 2023: 66–71, 122–123).

Tisza har i detta sammanhang intagit en försiktig hållning gentemot andra oppositionspartier. Rörelsen har signalerat dialogvilja men undvikit bindande allianser och gemensamma programplattformer. I praktiken har detta skapat irritation hos tidigare oppositionspartier som förväntat sig tydligare ömsesidighet, särskilt som Tizas snabba tillväxt delvis skett på deras bekostnad (Butola 2025b). Strategin är taktiskt begriplig, men innebär samtidigt att Tisza ännu inte fullt ut övertygat hela den bredare oppositionsväljarbasen om sin långsiktiga roll som samlande kraft (Kovács 2025; Zielonka 2018).

Ett återkommande problem rör Tizas ideologiska positionering. Rörelsen har varit framgångsrik i sin systemkritiska mobilisering, men mer återhållsam när det gäller att tydligt placera sig på den traditionella höger–vänster-skalan. Detta har möjliggjort ett brett tvärsnittsstöd, men också skapat osäkerhet bland väljare som tidigare identifierat sig med mer etablerade socialliberala eller gröna alternativ. Tizas ideologiska öppenhet fungerar därmed både som en tillgång och en begränsning: den underlättar bred mobilisering men försvårar samarbete med partier som efterfrågar programmatisk tydlighet (Scheffer 2025; Róna 2023; Levitsky & Way 2010: 24–30).

Utöver ideologiska skillnader spelar organisatoriska faktorer en betydande roll. Flera äldre oppositionspartier förfogar fortfarande över lokala nätverk, trots begränsad nationell räckvidd. Tisza, som ännu befinner sig i en uppbyggnadsfas, är i hög grad beroende av central styrning och digital mobilisering. Detta har i vissa valkretsar lett till parallella kampanjer och bristande samordning

på lokal nivå – ett ineffektivt resursutnyttjande som i praktiken gynnar Fidesz (Róna 2023; Csanádi m.fl. 2022: 192–196).

Samtidigt finns tecken på växande frustration bland oppositionsväljare. Enligt Butola (2025b) har återkommande omorganiseringar och strategiska motsättningar bidragit till apati i delar av väljarkåren. I detta läge blir varje signal om bristande samarbete ett riskmoment, särskilt om den påminner om mönstren från 2022. För Tisza handlar utmaningen därför inte enbart om att vinna nya väljare, utan också om att integrera missnöjda oppositionssympatisörer utan att förlora den egna rörelsens dynamik och trovärdighet (Mounk 2018: 222–226; Levitsky & Way 2010: 365–367).

Sammanfattning

Valet i Ungern 2026 kommer att äga rum i en konkurrensutsatt auktoritär kontext där de formella demokratiska institutionerna består, men där mediestruktur, resursfördelning och institutionella arrangemang systematiskt gynnar det regerande partiet Fidesz. Dessa strukturella asymmetrier är välkända och i stor utsträckning stabila, vilket innebär att den avgörande frågan inför valet inte gäller systemets karaktär i sig, utan huruvida oppositionen – för första gången på över ett decennium – faktiskt förmår vinna inom dess ramar.

Opinionsläget pekar i nuläget mot en ovanligt jämn styrkebalans. Regeringsnära institut tillskriver fortsatt Fidesz ett övertag, medan oberoende mätningar indikerar att Tisza och Péter Magyar kan ha ett potentiellt försteg. Skillnaderna säger mindre om exakta mandatutfall än om en utbredd osäkerhet i väljarkåren: betydande grupper är kritiska till Fidesz, men ännu inte fullt övertygade om att ett maktskifte är realistiskt. Här återfinns både Tiszas största möjlighet och dess främsta risk.

Avgörande blir om Tisza lyckas passera två centrala trösklar. Den första gäller den äldre landsbygdsbefolkningen, där Fidesz fortsatt dominerar informationsflöden, lokala resurser och symbolisk närvaro. Så länge Tisza saknar trovärdiga lokala företrädare och ett framtidsnarrativ anpassat till landsbygdens sociala och ekonomiska villkor riskerar missnöje att förbli passivt snarare än politiskt mobiliserat. Den andra tröskeln rör väljarnas riskbedömning: om Tisza uppfattas som ett moraliskt tilltalande men institutionellt osäkert alternativ kan rädslan för instabilitet väga tyngre än missnöjet med det rådande systemet.

Den politiska dynamiken under valåret blir därför av stor betydelse. Om Fidesz lyckas befästa bilden av Viktor Orbán som en internationell aktör kapabel att säkra fred eller stabilitet i relation till kriget i Ukraina kan detta bli ett starkt mobiliseringsargument, särskilt bland äldre och säkerhetsorienterade väljare. På motsvarande sätt kan regeringen vinna på att rama in Tisza som ett hot mot ungerska intressen genom en kombination av suveränitetsretorik och misstänkliggörande av internationella kontakter. I januari 2026 koncentrerade



Figur 1. Fidesz valkampanj i januari 2026: "De höjer skatterna och spenderar dina pengar på ukrainska gyllene toaletter.", källa Hanna Folsz, "The Visual Experience of Elections in Hungary", The Hungarian Observer 7 January 2026, <https://hungarianobserver.substack.com/p/the-visual-experience-of-elections>

Fidesz sin valkampanj kring påståendet att Tisza avsåg att höja skatterna för att finansiera ukrainska ledares påstådda lyxkonsumtion. Detta narrativ kan förstås som ett retoriskt svar på Tiskas återkommande kritik mot Fidesz, där regeringspartiet anklagas för att genom systematisk korruption ha omfördelat offentliga resurser till eliten. Genom denna retoriska spegling förskjuts konfliktlinjen från frågor om inhemsk maktutövning och ansvar till ett val mellan nationell resurskontroll under Fidesz och ett konstruerat hot om externt resursslöseri under Tisza. Budskapet knyter därmed samman skattefrågan med säkerhets- och suveränitetsargument och syftar till att underminera oppositionens moraliska anspråk genom att ifrågasätta dess lojalitet mot nationella intressen.

Samtidigt är valutgången långt ifrån given. Nya inrikespolitiska skandaler rörande korruption, rättsstat eller regeringsduglighet kan snabbt underminera Fidesz trovärdighet och förstärka Tiskas centrala narrativ: att den moraliska och institutionella erosionen nått en punkt där förändring inte längre framstår som önskvärd, utan som nödvändig. I ett sådant scenario kan taktisk röstning och strategisk optimism få ett reellt genomslag även utanför oppositionens traditionella kärnväljare.

Sammantaget visar analysen att de strukturella förutsättningarna fortsatt gynnar Fidesz, men att aktörskonstellationen och opinionsläget för första gången på länge öppnar för ett osäkert utfall. Tisza har en faktisk möjlighet att

utmana maktinnehavet, men endast om rörelsen förmår omvandla moralisk legitimitet till politisk tilltro – i synnerhet bland väljare som hittills uppfattat oppositionellt styre som ett riskfyllt experiment snarare än ett trovärdigt alternativ. Valet 2026 blir därmed inte enbart ett styrkeprov mellan två politiska aktörer, utan en avgörande prövning huruvida den konkurrensutsatta auktoritära kontexten i Ungern fortfarande rymmer förutsättningar för faktisk maktväxling och i någon meningsfull bemärkelse fortfarande fungerar som en demokrati.

Litteraturförteckning

VETENSKAPLIG LITTERATUR

- Bánkuti, Miklós, Halmai, Gábor & Scheppele, Kim Lane, 2012. "Disabling the Constitution", *Journal of Democracy* 23(3), s. 138–146.
- Bakó, B., 2023. *National Democracy vs European Rule of Law? The lack of public demand for the rule of law in Hungary, re:constitution Working Paper 13/2023*, tillgänglig på www.reconstitution.eu, citerad 2025-12-09.
- Benedek, István & Bozóki, András, 2024. "Két kritikus fordulópont. A populist választási autokrácia előzményei és megszilárdulása Magyarországon", *Politikatudományi Szemle* 33(3), s. 54–83.
- Bozóki, András & Hegedűs, Dániel, 2018. "An Externally Constrained Hybrid Regime: Hungary in the European Union", *Democratization* 25(7), s. 1173–1189.
- Bottoni, Stefano, 2023. *A hatalom megszállottja. Orbán Viktor és rendszere*. Budapest: Magyar hang könyvek.
- Bozóki, András & Hegedűs, Dániel, 2022. "How Viktor Orbán Wins", *Journal of Democracy* 33(4), s. 26–40.
- Csanádi, Mária, 2022. *Dynamics of an Authoritarian System: Hungary, 2010–2021*. Budapest: Central European University Press.
- Egry, Gábor, 2020. "Beyond Electioneering: Minority Hungarians and the Vision of National Unification", i Kovács, János Mátyás & Trencsényi, Balázs (red.), *Brave New Hungary: Mapping the "System of National Cooperation"*. Lanham: Lexington Books, s. 73–90.
- Enyedi, Zsolt, 2016. "Paternalist Populism and Illiberal Elitism in Central Europe", *Journal of Political Ideologies* 21(1), s. 9–25.
- Guriev, Sergei & Treisman, Daniel, 2022. *Spin Dictators: The Changing Face of Tyranny in the 21st Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Kovács, János Mátyás & Trencsényi, Balázs, 2020. *Brave New Hungary: Mapping the "System of National Cooperation"*. Lanham: Lexington Books.
- Levitsky, Steven & Way, Lucan A., 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magyar, Bálint, 2016. *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*. Budapest: CEU Press.
- Mounk, Yascha, 2018. *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Nergelius, Joakim, 2011. "Pressfriheten i Europa och EU – Ungerns medielag i ett rättsligt sammanhang", *Europapolitisk analys*, 2011:2. Stockholm: Sieps.
- Norris, Pippa, 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pap, András L., 2019. *Democratic Decline in Hungary: Law and Society in an Illiberal State*. London/New York: Routledge.
- Polyák, Gábor, 2019. "Media Capture in Hungary", i Dragomir, Silvia (red.), *Media Capture in Europe*. Budapest: CEU Center for Media, Data and Society.
- Róna, Dániel, 2023. "The Electoral Geography of Hungary and the Rise of Populism", *Hungarian Political Science Review* 62(1), s. 45–66.
- Schedler, Andreas, 2006. "The Logic of Electoral Authoritarianism", s. 1–23 i Schedler, Andreas (red.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Scheppele, Kim Lane, 2022. "How Viktor Orbán wins", *Journal of Democracy* 33(3), s. 45–61.
- Schwartz, Peter, 1991. *The Art of the Long View*. New York: Doubleday/Currency.
- Szabó, Andrea, 2021. "Local Structures and National Outcomes in Hungary's Electoral System", *Hungarian Social Research Journal* 59(3), s. 198–219.
- Szelényi, Zsuzsanna, 2022. *Tainted democracy: Viktor Orbán and the subversion of Hungary*. London: Hurst & Company
- Tóth, Csaba, 2020. "Populism and the New Opposition in Hungary: The Tisza Phenomenon", *Central European Political Review* 16(1), s. 22–39.
- van der Heijden, Kees, 2005. *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*, 2 uppl. Chichester: Wiley.
- Zielonka, Jan, 2018. *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*. Oxford: Oxford University Press.

RAPPORTER

- European Commission, 2024. *Rule of Law Report – Country Chapter on Hungary*. Bryssel: European Commission.
- Freedom House, 2023. *Freedom in the World 2023: Hungary*. Washington, DC: Freedom House.
- Transparency International, 2023. *Corruption Perceptions Index – Country Report: Hungary*. Berlin: Transparency International.

JOURNALISTISKA ARTIKLAR

- Balázs, Péter, 2025. "Péter Magyar is reshaping Hungary's politics", *GIS Reports*, 2025-07-24, tillgänglig på <https://www.gisreportsonline.com/r/hungary-magyar/>, citerad 2025-09-30.
- Bede, Márton, 2025a. "Péter Magyar Rings the Alarm Bells", *Hungarian Observer*, 2025-07-12, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/peter-magyar-rings-the-alarm-bells>, citerad 2025-09-30.
- Bede, Márton, 2025b. "Then and Now: Why Fidesz's Attitude to Electoral Defeat Has Changed", *Hungarian Observer*, 2025-08-05, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/then-and-now-why-fideszs-attitude>, citerad 2025-09-30.

- Bede, Márton, 2025c. "Intra-Fidesz Spats Are a Sign of Disunity, Not a Pre-Planned Strategy", *Hungarian Observer*, 2025-08-22, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/intra-fidesz-spats-are-a-sign-of>, citerad 2025-09-30.
- Briški, Bálint, 2025a. "The Hungarian Government Doesn't Want You to Think About Finances", *Hungarian Observer*, 2025-06-02, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/the-hungarian-government-doesnt-want>, citerad 2025-09-30.
- Briški, Bálint, 2025b. "Fidesz Announced Another Housing Loan", *Hungarian Observer*, 2025-05-19, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/fidesz-announced-another-housing>, citerad 2025-09-30.
- Briški, Bálint, 2025c. "Fidesz Fragmented Under Pressure: Strategy or Disunity?", *Hungarian Observer*, 2025-09-01, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/fidesz-fragmented-under-pressure>, citerad 2025-09-30.
- Briški, Bálint, 2025d. "Who Are the Tisza Voters? A New Study Offers Insights", *Hungarian Observer*, 2025-09-07, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/who-are-the-tisza-voters-a-new-study>, citerad 2025-09-30.
- Faludy, András, 2025. "Fidesz's Survival Strategies: How Might the Party Cling to Power?", *Hungarian Observer*, 2025-08-30, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/fideszs-survival-strategies-how-migh>, citerad 2025-09-30.
- Földes, András, 2025. "Orbán's Grand Strategy: Hungary Will Be Great and Wealthy", *Telex*, 2025-08-02, tillgänglig på <https://telex.hu/english/2025/07/26/orbans-grand-strategy-hungary-will-be-great-and-wealthy>, citerad 2025-09-30.
- Fölsz, Ádám, 2025a. "The Fight Over the Narrative Has Begun", *Hungarian Observer*, 2025-07-10, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/the-fight-over-the-narrative-has>, citerad 2025-09-30.
- Fölsz, Ádám, 2025b. "VOKS 2025 – Orbán's Most Recent Self-Adulation Exercise", *Hungarian Observer*, 2025-07-25, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/voks-2025-orbans-most-recent-self>, citerad 2025-09-30.
- Fölsz, Ádám, 2025c. "National Holiday Fireworks Used for Anti-Tisza Propaganda", *Hungarian Observer*, 2025-08-20, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/national-holiday-fireworks-used-for>, citerad 2025-09-30.
- Fölsz, Ádám, 2025d. "Fidesz, the 'Middle Class', and Clientelist Politics", *Hungarian Observer*, 2025-08-31, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/fidesz-the-middle-class-and-clientelist>, citerad 2025-09-30.
- Greilinger, Lukas, 2025. "Liberal Voters, Right-Wing Parties: Pride Lays Bare Hungary's Contradictions", *Hungarian Observer*, 2025-06-15, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/liberal-voters-right-wing-parties>, citerad 2025-09-30.
- Hegedüs, Dániel, 2025a. "Orbán's Escalating Repression: How Far Will He Go to Stay in Power?", Heinrich Böll Stiftung, 2025-08-05, tillgänglig på <https://cz.boell.org/en/2025/04/04/orbans-escalating-repression-how-far-will-he-go-stay-power>, citerad 2025-09-30.
- Hegedüs, Daniel, 2025b. "Safeguarding Hungary's 2026 Elections: Robust Observation Is Essential", 2025-04-07, tillgänglig på <https://www.gmfus.org/news/safeguarding-hungarys-2026-elections-robust-observation-essential>, citerad 2025-09-30.
- Kósa, András, 2025. "A Year From Hungary's Next Election, the Reintroduction of Censorship Is Officially Announced", *Balkan Insight*, 2025-06-11, tillgänglig på <https://balkaninsight.com/2025/05/28/a-year-from-hungarys-next-election-the-reintroduction-of-censorship-is-officially-announced/>, citerad 2025-09-30.

- Kovács, Zoltán, 2025. "Opposition Analyst Predicts Narrow Victory for Viktor Orbán in 2026", *Hungarian Conservative*, 2025-07-28, tillgänglig på <https://www.hungarianconservative.com/articles/review/hungary-election-2026-viktor-orban-tisza>, citerad 2025-09-30.
- László, Róbert, 2025. "Safeguarding Hungary's 2026 Elections", *Political Capital*, 2025-08-15, tillgänglig på <https://www.hungarianconservative.com/articles/review/hungary-election-2026-viktor-orban-tisza>, citerad 2025-09-30.
- Magyar, Péter, 2025. Tal och intervjuer, citerade i *Hungarian Observer*, maj–augusti 2025
- Butola, Zoltán, 2025a. "Orbán labirintusa – Kísérlet a NER útvesztőjének feltérképezésére és kiutak keresésére 6/1", *Kolozsvári Szalonna és Hír-Telen Beszólunk*, 2025-09-08, tillgänglig på <https://www.kolozsvaros.com/2025/09/08/orban-labirintusa-kiserlet-a-ner-utvesztojenek-felterkepezesere-es-kiutak-keresesere/>, citerad 2025-09-30.
- Butola, Zoltán, 2025b. "Orbán labirintusa – Kísérlet a NER útvesztőjének feltérképezésére és kiutak keresésére 6/2", *Kolozsvári Szalonna és Hír-Telen Beszólunk*, 2025-09-09, tillgänglig på <https://www.kolozsvaros.com/2025/09/08/orban-labirintusa-kiserlet-a-ner-utvesztojenek-felterkepezesere-es-kiutak-keresesere-2/>, citerad 2025-09-30.
- Butola, Zoltán, 2025c. "Orbán labirintusa – Kísérlet a NER útvesztőjének feltérképezésére és kiutak keresésére 6/3", *Kolozsvári Szalonna és Hír-Telen Beszólunk*, 2025-09-11, tillgänglig på <https://www.kolozsvaros.com/2025/09/08/orban-labirintusa-kiserlet-a-ner-utvesztojenek-felterkepezesere-es-kiutak-keresesere-3/>, citerad 2025-09-30.
- Butola, Zoltán, 2025d. "Orbán labirintusa – Kísérlet a NER útvesztőjének feltérképezésére és kiutak keresésére 6/4", *Kolozsvári Szalonna és Hír-Telen Beszólunk*, 2025-09-12, tillgänglig på <https://www.kolozsvaros.com/2025/09/08/orban-labirintusa-kiserlet-a-ner-utvesztojenek-felterkepezesere-es-kiutak-keresesere-4/>, citerad 2025-09-30.
- Butola, Zoltán, 2025e. "Orbán labirintusa – Kísérlet a NER útvesztőjének feltérképezésére és kiutak keresésére 6/5", *Kolozsvári Szalonna és Hír-Telen Beszólunk*, 2025-09-13, tillgänglig på <https://www.kolozsvaros.com/2025/09/08/orban-labirintusa-kiserlet-a-ner-utvesztojenek-felterkepezesere-es-kiutak-keresesere-5/>, citerad 2025-09-30.
- Rutai, Benedek, 2025a. "Lost Futures", *Hungarian Observer*, 2025-06-18, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/lost-futures>, citerad 2025-09-15.
- Rutai, Benedek, 2025b. "Orbán's Fight Against NGOs", *Hungarian Observer*, 2025-08-01, tillgänglig på <https://hungarianobserver.substack.com/p/orbans-fight-against-ngos-q-and-a>, citerad 2025-09-15.
- Scheffer, János, 2025. "Hogyan veszítheti el Magyar Péter a 2026-os választást?", *Index*, 2025-09-01, tillgänglig på <https://index.hu/velemeney/2024/11/18/tisza-part-magyar-peter-valasztas-fidesz-2026-trump/>, citerad 2025-09-30.

Vår nationalistiska kanon

Kjell Goldmann

Der låg ett skimmer öfver Gustafs dagar,
fantastiskt, utländskt, flärdfullt om du vill,
men det var sol deri, och hur du klagar,
hvar stodo vi om de ej varit till?
All bildning står på ofri grund till slutet,
blott Barbariet var en gång fosterländskt;
men vett blef plantadt, jernhårdt språk blef brutet,
och sången stämd och lifvet menskligt njutet,
och hvad Gustaviskt var blef därför äfven Svenskt.

– *Esaias Tegnér, Sång den 5 april 1836*

Esaias Tegnér's dikt om arvet efter Gustav III har inte fått plats i den "kulturkanon för Sverige" som nu har offentliggjorts i form av ett statligt betänkande.¹ Därmed inte heller Tegnér's ord om att all bildning står på ofri grund och att blott barbariet är fosterländskt. Gustavianismens epok finns dock med bland de hundra företeelser som har kanoniserats. Detta i form av Drottningholmsteatern, vilken drottning Lovisa Ulrika lät bygga – en drottning som var född i Preussen och som, skriver utredningen, "förde med sig internationella idéer och artister till svensk teater". Den kanon som enligt sitt upphov, Tidöavtalet, ska ge oss i Sverige "bildning, gemenskap och inkludering" betonar eljest det svenska ursprunget, inte inspirationen utifrån. Jag återkommer till detta.

Först dock något om vad som är meningen med att uppdra åt en statlig utredning att fastställa – inte bara föreslå, om jag läst rätt – en kanon.

I Svenska Akademiens ordlista definieras kanon som "fastställd norm; Bibelns erkända böcker; ett lands klassiska litteratur; förteckning över helgon". Det vill säga som något normativt – som det man *bör* känna till om man ska räknas som bildad, det alla *bör* känna till om det ska råda gemenskap, det nykomlingar *bör* lära sig om de vill bli inkluderade. Det normativa elementet är nedtonat i kanon-betänkandet, där det formuleras som "fönster mot en bredare

1 SOU 2025:92.

bildningsresa” och liknande. Inte desto mindre är tanken att denna kanon ska vara vägledande för både skola och invandrare, och det är åtminstone underförstått att även de av oss som är både vuxna och infödda ska se till att studera Heliga Birgittas uppenbarelser och lyssna till Allan Petterssons sjunde symfoni så att vi inte mäter oss ut ur gemenskapen.

Jag måste erkänna att jag har svårt att ta detta resonemang på allvar. Däremot är denna kanon lätt att förstå som samhällsfenomen. För en nationalistisk rörelse är en berättelse om den egna nationens stolta historia och märkliga prestationer en tillgång. Sedan 2016, när Donald Trump vann presidentvalet och britterna röstade för brexit, har nationalkonservatismens frammarsch varit slående. I Sverige ägnar ett av Tidö-partierna, Sverigedemokraterna, stort utrymme åt nationalism i sitt partiprogram. Att detta blivit Sveriges näst största parti är en del av en internationell tendens.

Det problem som enligt Tidö-partierna behöver åtgärdas tycks likväl vara genuint svenskt: vår särställning i Inglehart-Welzels mångciterade kognitiva karta.² Vi svenskar intar där en extrem position med vår kombination av icke-kollektivism och icke-traditionalism. Det förefaller vara denna traditionslösa individualism som man tänker sig att en svensk kulturkanon är till för att åtgärda.

Utredningen skisserar vad den kallar tre överideologier som präglat ”uppbrottet från den historiska kanonen” sedan 1963. För det första en modernism som vände blicken bort ”från de historiska rötterna, från banden som koplade ihop generationer”. För det andra en internationalism som medverkade till en ”förståelse av Sverige som radikalt post-nationellt och i grunden ett uttryck för universella ideal som undflydde partikulära och nationella traditioner och begränsningar”. För det tredje en mångkulturalism som betonade kulturell mångfald och ”tolerans för olika värderingar och religioner”. Antinationalismen, skriver utredningen, ”ledde till en blindhet rörande såväl svensk kultur som andra länders”.

I detta läge tänker sig utredningen alltså att en ny kulturkanon kan medverka till ”bildning, gemenskap och inkludering”. Frågan om gemenskap, skriver utredningen, är aktuell ”då oron är stor rörande splittring, segregering, bristande social sammanhållning, misslyckad integration av invandrare, upplevd otrygghet och systemhotande kriminalitet”, varför ”frågan om ett gemensamt ’vi’ uppfattas som alltmer angelägen”. Vad gäller bildning präglas enligt utredningen vår tid av oro rörande skolans förmåga att erbjuda alla unga lika tillgång till ”vårt gemensamma kulturella kapital”. Inkludering tolkar utredningen som motsatsen till mångkulturalism: alla ska ”upptas in i en delad gemenskap”.

2 Den senaste versionen finns på www.worldvaluessurvey.org/WVSNewsShow.jsp?ID=467.

Den kulturkanon som utredningen har fastställt är nationell, vilket är naturligt eftersom internationalism uppfattas som en del av problemet. För den som läst sin Tegnér är det inte självklart att "vårt gemensamma kulturella kapital" består av svenska produkter, men i denna kanon är det så. Det som enligt utredningen "satt varaktig prägel på det svenska samhället och blivit viktiga referenspunkter i svensk kultur och tradition" förutsätts komma från Sverige och inte från utlandet.

Det finns dock undantag. Det mest slående är utredningens svensk-kanonisering av Europarådets konvention om skydd för mänskliga rättigheter av år 1950. Att se just detta internationella avtal som en svensk kulturprodukt motiverar utredningen med att konventionen endast fullföljde en svensk utveckling som startat ett halvsekel tidigare; det låter nästan som om utredningen menar att Sverige var först i Europa med mänskliga rättigheter. Ett annat undantag är, får man säga, *Horologium Mirabile Lundense* som utredningen daterar till 1423, långt innan Lund blev en del av Sverige. Vartill kommer kulturpersoner som invandrat från utlandet – inte bara drottning Lovisa Ulrika utan också Mauritz (Moshe) Stiller på tal om "Gösta Berlings saga" och "Herr Arnes penningar", Cornelis Wreeswijk på tal om Carl Michael Bellman och Georg Riedel på tal om Astrid Lindgren.

Om nu Europakonventionen har en plats i en svensk kulturkanon finns det annat internationellt som också kunde ha kommit i fråga. I den svenska självbild som jag för två decennier sedan försökte fastställa empiriskt – inte normativt – i en undersökning av vad jag på sociologiskt vis kallade Sveriges kollektiva identitet befanns FN spela en huvudroll på både parti- och medborgarnivå.³ I Sveriges nya kulturkanon finns FN med endast i form av Dag Hammarskjölds bok *Vägmärken* och då med hänvisning till att Hammarskjöld personligen var "bärare av en specifikt svensk tradition".⁴

Det är på liknande sätt med en annan hörnsten i det jag kallade Sveriges kollektiva identitet, nämligen alliansfriheten. Denna, som det sägs, 200-åriga tradition övergavs inte förrän 2024. I vår nya kanon finns den med endast i form av stridsflygplanet Viggen som är en av de hundra kanoniserade kulturprodukterna. Däremot ingenting som belyser vilken roll alliansfriheten kom att spela för föreställningen om Sverige som obunden fredskraft. Kanonutredningen daterar Viggen till 1967 när alliansfriheten blivit fredspolitik och inte bara säkerhetspolitik.

3 Se min *Identitet och politik. Nationellt, övernationellt, semi-nationellt* (Stockholm: SNS Förlag, 2008), kap 2.

4 Att EU endast nämns i förbigående kan bero på att Sverige inte blev medlem förrän 1995 medan utredningen ansett en företeelse behöva vara minst 50 år gammal för att kanoniseras. Det kan också bero på att utredningen sett den europeiska integrationen som just en sådan internationalisering som gjort en nationell kulturkanon behövlig.

Ett av alla dokument som belyser denna dubbelhet är Olof Palmes linjetal inför Folk och Försvar 1970, hållet strax efter det att han blivit statsminister.⁵ Talets första del är en realpolitisk utläggning om neutralitetspolitikens nödvändighet. Dess senare del är annorlunda. Samtidigt som vi måste utgå från våra egna vitala intressen, sade Palme, ”vet vi att vi inte kan isolera oss från omvärlden”. Signalord i talet var solidaritet med fattiga och förtryckta, deras nationella frigörelse samt frigörelse från blockuppdelningen. Vår internationella solidaritet, sade Palme, innebär att vi ”uttalar vår mening”, att vi ökar vårt bistånd, att vi engagerar oss i internationellt samarbete. Detta tal, som kunde ha övervägts för kanonisering, åskådliggjorde den blandning av realism och idealism som redan Hammarskjöld representerade och som alltfjämt skymtade i retoriken kring Sveriges kandidatur till FN:s säkerhetsråd 2016.

Man kan tycka att det hör till en nationell kanon som tillkommit i en nationalistisk tid att markera stolthet över det egna landets internationella strävanden, åtminstone genom att nämna personer som Raoul Wallenberg och Folke Bernadotte. Det är svårt att se någon annan förklaring till denna underlåtenhet än att utredningen ser själva internationaliseringen som orsak till problemen i samhället.

Samtidigt är det en smula motsägelsefullt att utredningen upprepar att den ena eller andra kanoniserade företeelsen gjort intryck internationellt: Hilma af Klints Målningarna till templet, Elsa Beskows Tomtebobarnen, Allan Petterssons sjunde symfoni, Ingmar Bergmans Nattvardsgästerna, Emanuel Swedenborg, Carl von Linné, Ikea, annat. Att markera internationell uppmärksamhet är naturligt för en nationalist. Fast tydligtvis inte inom politiken.

Utredningen utgår som nämnts från att även mångkulturalismen varit problematisk. Sverige ska ha en och endast en kultur om det Tidöpartierna kallar gemenskap ska kunna stärkas. Samtidigt innehåller vår nya kanon företeelser med rötter som inte självklart ska räknas som svenska: samiska *Muittalus sámid birra* och två samiska jojkar, Katarina Taikons bok om romska Katitzi, Marstrands synagoga som symbol för den judiska närvaron. Utmärkt, särskilt mot bakgrund av utredningens resonemang om aningslösheten när det gällt att i Sverige integrera människor med ”våldigt annorlunda kultur”. Tidigare befintliga minoritetskulturer är alltså en del av Sverige, det är bara de ”våldigt annorlunda” kulturer som sedan 1960-talet dykt upp som är problematiska.

Jag kan inte låta bli att notera att kanon-utredningen ironiserar över Fredrik Reinfeldt (”öppna våra hjärtan”) och Stefan Löfven (”mitt Europa bygger inga murar”). Sådana positioner är i dag svårare att inta ”för att uttrycka det försiktigt”, konstaterar utredningen med tillfredsställelse.

Jo, nog passar vår nya kulturkanon in i den nationalkonservativa vågen.

5 olofpalme.arbark.se/wp-content/dokument/700202a_storlien.pdf

Enskildheterna i denna och varje annan förteckning över som särskilt viktiga betraktade nationella företeelser kan naturligtvis diskuteras. Det finns författare, konstnärer och musikskapare som jag för min del anser mer kanoniska än några av de nu kanoniserade. Det hade också varit bra om man fått med inte bara 1809 års regeringsform utan också ståndsriksdagens avskaffande 1866 och den (i huvudsak) allmänna rösträttens införande 1918. Det är å andra sidan bra att man tagit med ombudsmannainstitutionens tillkomst 1809, Per Albin Hanssons folkhemstal 1928, makarna Myrdals *Kris i befolkningsfrågan* 1934 och Saltsjöbadsavtalet 1938, för att nämna några viktiga innovationer.

Problemet är inte urvalet utan det pretentiösa begreppet kanon. Tänk om man i stället som Maciej Zaremba talat om en guidebok⁶ – en guidebok med tips för den svensk eller invandrare som vill fördjupa sin förståelse av Sverige, och för den lärare som förbereder sin undervisning.

Men en statligt fastställd kanon har det blivit.

När den blev offentlig hade jag just avslutat omläsningen av Hjalmar Söderbergs icke kanoniserade *Doktor Glas* och gått över till Leo Tolstoys icke-svenska *Anna Karenina*. Tydligen ett slöseri med tid för den som vill bli bildad, inkluderad och gemenskaplig.

6 Maciej Zaremba, "Lyssna nu, för jag vet något som ni inte vet om Sverige", *Dagens Nyheter*, 25-09-25.

Essä

En världsordning i upplösning. Vad nu?

3. Ett värdebaserat Europa i en nihilistisk tid¹

Bo Stråth

Utgångspunkt: Värden och verklighet – upplösningens dialektik

Att beskriva världen som den är hindrar inte att föreställa sig världen som den borde vara. Ofta byggs en motsättning upp mellan de två perspektiven. Ett gott exempel är Herfried Münklers bok om en sönderfallande världsordning med en prognostisk ambition som publicerades 2023 när få tänkte sig Trumps återkomst som ett reellt alternativ (Münkler 2023). Boken är uttalat programmatisk i ambitionen att beskriva världen som den var och är och avfärda frågor om hur den skulle, kunde eller borde vara. Normativa frågor behandlas inte och därmed försvinner alternativen ur historien och framtids tänkandet. På den grunden uttrycker författaren ambitionen att göra en prognos om hur världen kommer att se ut och skissar en världsordning kring fem stora block: USA, Europa, Kina, Ryssland och Indien. Pentagonen har en bipolär dimension med USA och Europa mot Kina och Ryssland med en viss osäkerhet om var Indien kommer att hamna.

Poängen är här inte att konstatera att utvecklingen med Trump tog en annan riktning något år efter det att Münkler gjorde sin prognos. Det är den situation varje prognos riskerar att hamna i eftersom framtiden i princip är oförutsägbar genom att ständigt nya element kommer till och förändrar det

¹ Detta är den tredje delen i en serie av tre artiklar av Bo Stråth på temat "En världsordning i upplösning. Vad nu?". Den första delen, med underrubriken "1. Imperiernas möte i Europa och Europas svar", publicerades i *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 127, nr 2, s. 305–328 och den andra delen, med underrubriken "2. Den lågintensiva demokratin utan alternativ, nihilismen och algoritmerna" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 127, nr 3, s. 675–698.

Bo Stråth var professor i historia vid Göteborgs universitet, professor i samtidshistoria vid Europeiska universitetsinstitutet i Florens och Finlands Akademis distingerade professor i Nordens, Europas och världens historia vid Helsingfors universitet. Som emeritus bosatt i sydvästra Tyskland nära gränsen till Frankrike sysselsätter han sig bl. a. med att skriva bloggar kring ett planetärt perspektiv, www.bostrath.com. E-post: bo.strath@gmail.com

kända som upprepar sig. Kritiken här handlar om Müncklers avvisande av visionerna och alternativen. Müncklers prognos om ett USA-Europablock i en bipolär pentagon visar sig i dag vara precis den dagdröm han vill avvisa. Hans prognos var också en vision. Den sanne historikern sysslar med verkligheten som den verkligen var och gör på den grunden prognoser om framtiden genom trendframskrivning medan visionerna om alternativa framtider görs av dagdrömmarna. Den distinktionen håller inte och ironin är att Münckler själv visar det. Argumentet här är att urskiljandet av *wie es eigentlich gewesen*, kartläggningen av verkligheten inte sker i ett värdefritt rum och att urvalet av fakta är värdebaserat samt att det värdebaserade tänkandet kring framtiden är en del av verkligheten. Argumentet är dessutom att det går att föra ett offentligt samtal om värden och verklighet sakligt och intersubjektivt under avvisning av den vansinniga retoriken kring begrepp som *false truth* och *faked facts* som följt med Trumpismens härjningar. Detta är något annat än blind tro på framtiden som trendframskrivning utan värden.

Romantikern och biskopen Esaias Tegnér skrev i en mörk tid präglad av revolution och Napoleonkrig i dikten *Det eviga* att den starke formar sin värld med svärdet och att ryktet om hans styrka flyger som örnar, men att "vad våldet må skapa är vanskligt och kort, det dör som en stormvind i öknen bort." Det rätta, det sanna och det sköna var de kontrasterande värdena som stod för evighet. Det är naturligtvis ingen som oförmedlat tar Tegnér på orden idag, varken att våldet är en kort parentes eller att det rätta och det sanna består. Men som en dröm i en turbulent tid var dikten reell. Den uttryckte ett behov att tänka en alternativ värld. Därmed hör den hemma i diskussionen om hur det verkligen var. Vad gäller det sanna, det rätta och det sköna är det värden som inte kan entydigt och slutgiltigt definieras utan måste fyllas med substans och den substansen är ofta kontroversiell och ändras med tiden. Men som behållare att kontinuerligt fylla med innehåll existerar de. Det normativa är en del av verkligheten.

Om detta rådde det i den västliga världen relativ enighet fram till helt nyligen. Demokratin var en slutgiltig regeringsform med institutioner och normer för att förvandla konflikter till kompromisser med en balans mellan minoritetsrättigheter och legitimitet för majoritetsbeslut i en normativ ram som var lika viktig som institutionerna inom ramen. Där fanns objektivitetskriterier och -ideal men också insikt om att det objektiva och det sanna kunde ses från olika perspektiv och i den meningen var de inte absoluta. Men de var fullt användbara för den offentlig debatten. De skilda synsätten bildade grundvalen för debatten. De både förenade och delade offentligheten. Ytterst handlade det om tron på upplysningen och på det moderna som framsteg. Demokratiteori är normativ teori

Efter två världskrig och holocaust fanns naturligtvis insikten att upplysningens värden inte alltid följdes och att det fanns epoker då de kastats

överbord. Upplysningsfilosofin tecknade en idealbild. Framstegstanken kunde också leda till helt andra utvecklingar än industrialisering för allt bättre levnadsvillkor. Industrialiseringen byggde på exploatering av människor och plundring av råvaror i de fattiga länderna genom kolonialism och imperialism. I Hitlers Tyskland producerade järnvägarna, som var en grundbult i den välståndsskapande industrialismen, transporttjänster till gasugnarna. Inte automatiskt som en förutbestämd konsekvens av industrialismen, men genom mänskliga beslut och handlingar. Här måste man tillägga att inte heller demokratin och välståndet följde automatiskt med industrialiseringen, men genom mänskliga konflikter och strider som grundade sig i och ledde till beslut och handlingar.

Trots att industrialiseringens och moderniseringen avigsidor var väl kända, de kom till fullt uttryck i första världskriget, var holocaust en absolut nollpunkt som tenderade till minus 273 grader. Tre generationer senare och i spåren av fler folkmord har chockverkan släppt. Det är svårt att mentalt försätta sig tillbaka till åren kring 1945 när allt mer av holocaust blev allmänt känt. De tyska filosoferna i amerikansk exil Max Horkheimer och Theodor W Adorno publicerade 1947 *Upplysningens dialektik*, som var en reviderad version av en text som de redan 1944 hade cirkulerat bland vänner och kolleger under titeln *Filosofiska fragment* (Horkheimer & Adorno 1947). Frågan de behandlade var hur upplysningen hade kunnat misslyckats till den grad att den vänts i sin motsats, hur vad som en gång var svaret på myter och vidskeplighet hade förvandlats till en ny gigantisk myt under sammanflätade namn som fascismen, nazismen, stalinismen. Kulturindustrin och masskonsumtionen ledde i Horkheimers och Adornos analys inte till mänsklighetens emancipation utan till dess underkastelse med totalitarism och nya former av barbari och samhällelig maktutövning som följde i en utveckling som konventionell teori inte hade något svar på. Enligt Marx skulle det kapitaliska samhällets motsägelser mellan produktionsförhållandena och produktivkrafterna få sin lösning genom världsrevolutionen. Den liberala marknadsekonomin som en gång hade förknippats med individens autonomi och konkurrens mellan privata företagare hade i stället för världsrevolution slutat i ett centralplanerat system av statsmakt och kapitalkoncentration. Hoppet till den sociala revolutionen hade mynnat ut i fascism, nationalsocialism och stalinism. Den kritiska teorin som den utvecklats i spåren av Marx hade som Jürgen Habermas noterat ingenting kvar till vilken den kunde vädja när produktivkrafterna och produktionsförhållandena hade ingått en höggiftig symbios i stället för att spränga kedjan som höll dem samman (Habermas 1982). Horkheimer och Adorno talade om förnuftets regression när nationalsocialismens utvecklade sig till något som liknade själva formerna av vidskepelse och myt ur vilka upplysningen hade uppstått som en följd av tron på historisk progression, av framstegstanken. Upplysningen bet till slut sig själv i svansen.

Horkheimer och Adorno såg en orsak till urspårningen i masskulturen kring industriframställda kulturprodukter, film, radioprogram och tidskrifter, som homogeniserade tänkandet och manipulerade masssamhällena till foglighet och passivitet. Radion var ett massmedium som inte tillät lyssnarna några möjligheter att svara, som var fallet med telefonen. Lyssnarna var inte längre subjekt utan passiva mottagare utsatta för auktoritära budskap med samma program från olika sändare. Man tänker här på Tredje rikets propagandamaskin under Göbbels. Man skulle kunna tillägga att en nivellerande nihilistisk tendens låg inbäddad i mönstret som hade en spridning långt utanför Hitlers Tyskland och långt efter holocaust. Mot bakgrund av den digitala revolutionen och algoritmernas makt verkar vi stå inför en version 2.0 av vad Horkheimer och Adorno beskrev.

Horkheimer och Adorno kopplar upplysningsprojektets misslyckande till antisemitism, som de såg som en reaktion på inbyggda motsättningar i kapitalismen och det borgerliga samhället. Judarna som en allmän syndabock var en projicering av känslor av alienation och vanmakt i den masskulturella nivelleringsens spår. De som hyste dessa känslor ur stånd att konfrontera dess orsaker, externaliserade dem genom att identifiera ett ställföreträdande fysiskt objekt som kunde absorbera dem: judarna. Judeförföljelsen var ett symptom på det moderna samhällets olösta motsägelser och patologier.

Det vilar en pessimistisk grundstämning över *Upplysningens dialektik*. Men boken beskriver ingen negativ teleologi och är inte uttryck för deterministiska tankar. Författarna ser kritisk teori som en möjlighet att reagera på upplysningens avarter och urspårningsrisker. Där finns ett handlingsutrymme, oavsett hur stort eller litet det är, genom radikal kritik av upplysningstankens implementering och de sociala förhållanden som leder till avarterna. Framtiden är i princip öppen. Här skulle man kunna tillägga att den kritiska grundtanken är inbyggd i upplysningsprojektet självt, pace Kant.

Den mörka upplysningen: förfärlig teoretisk humbug

Vad gäller syndabocksteorin förde religionsantropologen René Girard tankarna vidare i helt andra riktningar än kritisk teori. Girard var techoligarken Peter Thiels mentor, Thiel som i sin tur är en sorts filosofisk-religiös mentor för vicepresidenten Vance (Stråth 2025a). Girard kopplade syndabocken till mimetisk teori. Människan är en efterliknande, imitativ figur. Det efterhärmande har en antropologisk karaktär. Allas tävlan med alla om att bli lika slutar i allas krig mot alla. Endast syndabocken kan återställa fred och ordning. Men i likhet med Adorno och Horkheimer var Girard inte determinist. Strävan att efterlikna innebär inte nödvändigtvis att människan är naturligt ond. I princip är människan god genom sin extrema öppenhet gentemot andra, den andra sidan av imitationsdriften. Imitation betyder också att lära av andra och dela

med sig. Livet är en läroprocess. Tanken att mänskligheten är ärftligt våldsam är lika omöjlig som påståendet att den är ärftligt god, skriver Girard. Om våld och krig drevs av biologiskt givna drifter skulle människan vara oförmögen att hålla tillbaka aggression, vilket hen inte är. Hen är varken ond eller god utan både och. Man ser i den troende katoliken Girards antropologi den olösliga spänningen mellan människan som Guds avbild och avfälling.

Det är mot denna bakgrund svårt att förstå hur Girard har blivit en referenspunkt för den egenartade front med reaktionära tankar som omramar och inspirerar Trumpismen i USA och de högerradikala rörelserna långt utanför USA. Litteraturkritikern Ijoma Mangold har i en kort pregnant artikel sammanfattat Thiels bisarra världsbild, libertär och reaktionär, utan målkonflikt mellan dem, inspirerad av men förvrängande Girard (Mangold 2025). Girards mimetiska begär innebär inte att människor i första hand strävar efter materiell efterapning där det man eftersträvar har ett egenvärde, utan man begär det som andra begär, eftersom andra vill ha det. Vi talar om modevågor. Begäret är omätligt och en stark social drivkraft. Därför är för Girard upphovet till våld inte skillnader utan likheter mellan människor. Mangold nämner exemplet Kina. 2007, året innan den nyliberala kollapsen, såg alla hur Kina genom globaliseringen blivit allt mer likt Västern och antog att därför världen blivit fredligare. Girard varnade att Kinas anpassning tvärtom var början på en våldsam rivalitet. Girard hade ursprungligen inspirerats till sin teori av Shakespeare och tragedin Romeo och Julia där två likvärdiga familjers förhållande slutade i dödligt hat. Men det var inte genom litteraturhistoria kring Shakespeare utan med algoritmerna i sociala medier som teorin skulle implementeras. Där mångfaldigades i accelererande takt jämförelsen med andra och egenskapen att göra saker inte för att man i sig vill det utan för att andra gör det och för att göra intryck på andra. Fysiska begär handlar om nytta. Mentala begär handlar om identitet. Thiel förstod tidigt hur man kan slå mynt av en antropologisk grundinstinkt hos människan och investerade i Facebook. Sociala medier är en profitabel identitetsindustri, där identitetskris och konflikt uppstår när alla är lika utan avgränsning till andra.

Men trots gigantiska vinster föraktar Thiel människans drift till imitation som förhindrar självständigt tänkande och originalitet. Över hans hållning vilar något ”bepansrat och teflonliknande som om han inte ville låta andras nivellevande tankar komma för nära inpå sig” (Mangold 2025). Konkurrens är bara för förlorare. Den sanne innovatören bygger en marknad som hen behärskar som monopolist. Bara de enfaldiga utsätter sig för den vinstreducerande konkurrensen med likartade produkter. Nietzsches övermänniska reser sig ur begärets konkurrensskamp och tar Girards teori i nya riktningar. Universiteten är i Thiels syn platser för mental likriktning. Mot bakgrund av situationen i världen hörs fler röster för någon form av världsregering som enda räddningen mot hotande nukleär förstöring eller total klimatkollaps, t.ex. ett renoverat FN. För Thiel vore

det en totalitär lösning. Totalitär i otillbörlig konkurrens till Thiels totalitära monopolism måste man tillägga. Men han vägrar att se sin egen monopolism som totalitär. En världsregering vore Antikrist, den figur som enligt bibeln föregår apokalypsen, en figur som skrämde människor kastar sig i armarna på bara genom att hen lovar fred och säkerhet. Överstatliga organisationer är anatema för Thiel. Han kombinerar tron på monopolets goda verkan för teknologisk avantgardism med tron på evigt liv möjliggjort av teknologin snarare än någon gudomlighet. Infrysning och algoritmisk bioförbättring är medlet för evigt liv. Men inte som massmedel för alla utan endast för de utvalda, techoli-garkerna med övermänniskodrag, kapital och kunskap, vars gener det gäller att föra vidare på planeten Jorden eller i ett rymdskepp för nykolonisering. Som självdeklarerad kristen tror han på köttets återuppståndelse. Därför är kroppens djupfrysning för att i framtiden kunna återupplivas helt i den kristna lärans anda enligt Thiel, som söker vara både bokstavstrogen bibelkristen och den radikalaste talesmannen av alla för tekniska framsteg. Det mörka tänkandet i dimman kring Peter Thiel, som mycket riktigt är en anhängare av *dark enlightenment*, arbetar med kontrastverkningar (Mangold 2025).

Thiels mål är att förstöra demokratin, som fått alltför många att tycka fritt och lätt till kaos. Demokrati är fri konkurrens i stark motsättning till Thiels monopolfantasi. Det onda – demokratin, Antikrist – började med upplysningen. Thiel för en kamp mot det moderna upplysningsprojektet. Vad han kallar mörk upplysning är en motrevolution med ideal från en förmodern tid där enväld härskade. Thiel leder tanken till Joseph de Maistre (1753–1821) och dennes försvar av l'Ancien Régime mot upplysningsidéerna och tankar kring motrevolutionen.

Hur ska man förstå Peter Thiels fascination för Girard? René Girard (1923–2015) väckte viss inomvetenskaplig uppmärksamhet med sin bok *La violence et le sacré* 1972 som är en antropologisk analys av religiösa berättelser om offer och våld inom arkaiska samhällen. Undersökningsperioden slutar vid tiden för de bibliska evangelierna. Det arkaiska våldet uppstår genom att människor har begär efter saker som andra äger. Denna strävan leder till en nivellerande konflikt, alla mot alla, som slutar med en syndabock. Dödandet av den återställer freden. Girard följde upp med en andra bok (Girard 1978), en diskussion med två psykologer om mimetiskt våld, våldet till följd av människans benägenhet att apa efter, som han fastslog var en antropologisk kategori. Girard blev en ansedd antropolog och ledamot av Académie Française 2005, men under 1990-talet när Peter Thiel kom i kontakt med honom var han mer en ensamvarg som hämtade styrka i att simma mot strömmen när han utforskade hur alla simmade med den. Samhällsvetenskaperna tillhörde sedan 1970-talet postmodernisterna och poststrukturalisterna, Foucault, Lyotard, Derrida m fl, huvudpersonerna i vad som kallades den franska teorin. Mot dem sökte Girard sin profil. Titeln på Girards bok 1978 var *Les choses cachées*. Den ska jämföras

med Foucaults *Les mots et les choses* om tingens ordning 1966, de dolda tingen mot tingens ordning.

En flod av podcasts och kortare och längre artiklar har uppstått i spåren av den intensifierade Trumpismen från 2025 med syftet att leta efter Girards intellektuella påverkan. Kulturkritikern och journalisten Andreas Bernard slår kort och koncist fast att den hermeneutiska energin i jakten på mening i Trumpismen är förståelig men fåfäng (Bernard 2025). Där finns ingen intellektuell förbindelse mellan Girard å ena sidan och Thiel och hans protegé vicepresident Vance å den andra utan bara en affektiv länk, identifikationen med den kämpande ensamvargen. Den bilden attraherar Thiels självbild av monopolisten i solitär kamp vid forskningsfronten. Thiel gör Girard till en universell världs-förklarare och ser sig själv som en universell världsförbättrare. Thiels stiftelse *Imitatio* (sic) gjorde 2022 en dokumentärfilm om Girard, *Things Hidden*, som liknar porträttet av en sektgrundare med sfärisk bakgrundsmusik och lovtal från följeslagare om Girards unika betydelse för humanvetenskaperna i det sena 1900-talet. Thiel själv slår fast att mästaren har *the key to God's plan for history*. Innehållsmässiga anknytningar mellan Girard och Thiels företagsfilosofi, med den senares förakt för konkurrens och hyllande av monopol, saknas. Möjligen ser sig också Thiel som ett Guds instrument.

Stanfordantropologen Paul Leslie tillhörde med Peter Thiel en läsekrets av studenter som på 1990-talet satt vid mästarens fötter i Stanford. I en nylig artikel (Leslie 2025) redogör han för hur Thiel senare gav en helt ny twist till Girards tankar, kapade Girards öppenhet vad gäller framtiden på temat ond och god och förde honom närmare tänkare som Oswald Spengler, Carl Schmitt och Leo Strauss, Spengler med sina tankar kring västerlandets undergång efter första världskriget och idéer om en nationalistisk och antidemokratisk konservativ revolution som botemedel, Schmitt med sin vän-fiendeteori som en antropologisk kategori och med ståndpunkten att politisk makt är förmågan att kunna deklarerat undantagstillstånd, Strauss med sitt begrepp esoterisk skrivning, hur filosoferna kan dölja farliga sanningar genom att skriva inlindat och kodat för de invigda och inbjuda till läsning mellan raderna. I Thiels tillämpning av Strauss kan en elit driva igenom enhetliga beslut utan offentlig debatt. Med Schmitt förvandlar Thiel Girards mimetiska tankar med öppen utgång till ödesbestämd decisionism.

Peter Thiel är sammanfattningsvis en charlatan som närmar sig samhällsvetenskaperna med bricolage som metod. Han identifierar en stor tänkare att identifiera sig själv med och gör tänkaren ännu större i reklamen för honom, eftersom därmed också han själv blir större. I skydd bakom tänkaren bygger han sedan en egen tolkningsram genom att i fri fabulering länka tänkaren till figurer som egentligen inte alls hör hemma i dennes sällskap.

När vicepresidenten Vance söker tillämpa syndabocksteorin i valkamp blir det plumpare och direktare. På CNN påstår Vance att han har

förstahandsinformation om att Haitiska invandrare stjal hundar och katter från den vita befolkningen i Ohio för att äta dem. Några belägg har han inte men trängd försvarar han sig med att om han måste skapa historier för att de amerikanska medierna ska uppmärksamma det amerikanska lidandet så gör han det (CNN 2025). Man ska inte överdriva betydelsen av ett exempel som Vance men det är likväl en illustration av hur snabbt och lätt syndabocken aktiveras. Thiel tar efter Girards död hjälp av sin ideologiska spinnmästare Curtis Yarvin när de med sin mörka upplysning söker säkra tronföljden efter Trump med vicepresidenten som kronprins.

Adorno och Horkheimer såg hur upplysningen mynnade ut i en gigantisk myt med en syndabock som sammanhållande kraft. Girardismen har med Thiel och Vance som banérförare blivit Trumpismen och landat i en mytologisk härva med en syndabock som heter migranter vilket leder tankarna till Adornos och Horkheimers tes och slutsatsen att Trumpismen måste angripas med kritiskt förnuft.

Techoligarkens och hans spinnmästares kristhedniska sammelsurium ligger till grund för ett frontalangrepp på Europas värdekanon i en tid när Europas tänkare ägnar sin energi åt att bygga nationella värdekanoner kring ett storartat förflutet. Techoligarkens tankevirrvarr väcker tankar på fanatismen kring det tusenåriga riket för snart hundra år sedan till livs. Ur den nihilism som tänks följa på totalförstörelsen av värdekanonen ska den artificiella intelligensens rike växa fram. Utopin förfärrar men apokalypsen som föregår den än mer.

Ur vigröken kring den mörka upplysningen växer techoligarkernas självförtroende och hybris i takt med att AI tar över initiativet. Vad gör det med personligheten när man ber AI om hjälp med allt fler saker, söka information, författa ett brev, fatta ett beslut om inköp eller be om relationsråd? AI blir vår ständiga råd- och följeslagare i vardagen och till slut vågar vi inte göra något utan att fråga AI. Ängstligheten och osäkerheten sprider sig när bara AI kan ge oss självförtroende. Den nya svagheten öppnar för politisk och annan förförelse. Samtidigt växer techoligarkernas förakt för de medmänniskor de inte vill se som medmänniskor utan som enfaldiga konsumenter med flockmentalitet. Skriften *Algorithmic Rule* utvecklar riskerna med den algoritmiska revolutionen (Vinge & Fjaestad 2025).

Marknadsmyten, mittfältet och syndabocken

Marknadsmyten var en myt därför att marknaden inte alls är självgående som den nyliberala globaliseringsberättelsen hävdade. Berättelsens marknad hölls igång av ekonomiska krafter, skynda av myten, med makt att omfördela resurser nedifrån och upp och sprida tron på att alla kunde bli del av den ekonomiska uppgång som skulle följa. Thomas Piketty har i rik detalj visat hur antalet miljardärer, begreppet fanns inte 1990, växte närmast exponentiellt

(Piketty 2013, 2015; Piketty & Sandel 2025). Pikettys formel lyder $r > g$, *rent* större än *growth*, avkastningen på kapital växer systematiskt och kontinuerligt mer än arbetsinkomsterna och den ekonomiska tillväxten med innebörden att de rika blir allt rikare i förhållande till den övriga befolkningen. Marknaden var inte den osynliga hand som Adam Smith talade om i sin beskrivning av ett samhälle byggt på lantbruk, hantverk, småindustri och handel i en kolonial värld. Marknaden blev ett sekel efter Smith allt mer en finansindustrins och kapitalkoncentrationens förkvävande hand. Den blev de hejdlösa spekulationernas forum som ledde till världskriser 1873, 1929 och 2008. Den kanske mest omvälvande förändringen i spåren av dollarns och den fordiska produktionsregimens kris i början av 1970-talet var finansmarknadernas frigörelse från nationell kontroll. Den kontrollen var en viktig del av den keynesianska politiken. Frigörelsen föregicks av en intensiv kampanj från de stora varuproducerande världskoncernerna, påbörjad redan under 1960-talet, accelererande under 1970-talet. De började beskriva sig som multinationella eller transnationella. Målet var att finansströmmarna för export och import skulle bli företagsinterna transaktioner förbi statsmaktens kontroll (Stråth 2023: 24–56).

Ronald Reagan drev under 1980-talet politiken om frigörelsen av finansmarknaderna som medlet för att äntligen lämna 70-talskrisen bakom sig, en kris som börjat med dollarns fall från bindningen till guld. Den skulle nu renoveras genom fria finansmarknader och blev snart åter världsekonomis motor. Det nya guldets egen kraft i brist på alternativ skulle man kunna säga. Efter Sovjetunionens fall släppte alla hämningar. Kapitalrörelserna och valutahandeln blev fria och föremål för vinstgivande investeringar och spekulation. Frigörelsen undergrävde keynesiansk efterfrågestimulans och bakband regeringarnas händer som redan 1980-talets exempel med François Mitterrand och Ingvar Carlsson visar (Stråth 2025 b). För mycket statsskulder drev upp räntorna på staternas lån och satte press på deras valutor. Vad som var för mycket avgjorde Marknaden. Margaret Thatcher beskrev situationen med de magiska orden *There Is No Alternative* (till marknaden). Hon kom till slutsatsen som en beundrare av Friedrich Hayeks frihetsteori. Det ligger ingen liten historisk ironi i hennes sammanlänkning av frihetsbegreppet med ståndpunkten att det inte finns några alternativ men ironin försvann i tidsandans eufori. Marknaden blev efter det kalla krigets slut en fetisch som kom att bestämma regeringarnas handlingsramar utan frågor om vem marknaden var och vem som bestämde förutsättningarna för politiken. Marknaden var helt enkelt Marknaden till vilken regeringarna överlämnat makt.

Under 1990-talet blev alla statsbärande partier nyliberala. Socialdemokraterna med Tony Blair och Gerhard Schröder som referenspunkt, de konservativa partierna från Thatcher till Angela Merkel (under 2000-talet), ja, också de västliga industrisamhällenas liberala partier med en social dimension i sin profil blev nyliberala avantgardister. Den keynesianska fördelningspolitiken

försvann som regleringsinstrument. Det var den fördelningspolitiken som utgjorde konfliktlinjen i politiken som både delade och var utgångspunkten för letande efter kompromisser. Majoritetsbeslut höll igång den politiska debatten men de kombinerades med kompromisser genom att de intressedrivna konfliktparterna gav upp maximalfordringar. Majoritetsbesluten kunde utmanas i nästa val. Ingen talade om något mittfält. Kommunisterna till vänster var under det kalla kriget relativt isolerade även om en reformvänster distanserade sig från stalinisterna och sökte kontakt med socialdemokraterna. På högersidan fanns inte mycket till höger om de moderatkonservativa partierna, socialdemokraternas antagonister i fördelningspolitiken kring offentlig välfärd som socialförsäkringar, utbildning, sjuk- och hälsovård och kommunikationer. Politiken var ideologi- och intressedriven och handlade om sakpolitisk konflikt.

Den teknokratisering och professionalisering av politiken bort från intressena och ideologierna, vars början Peter Mair förlägger till 1960-talet (Mair 2013; cf Stråth 2025b), och som fortsatte med att partierna blev röstmaximerande valkampsmaskiner utan långsiktiga visioner borton nästa val, innebar att den franska revolutionens indelning av det politiska fältet i vänster och höger förlorade kontur och började lösas upp när alla sökte röstmaximering. I det glada 90-talet var marknadseuforin hegemoniell. Men under glädjeruset skedde en betydande social marginalisering som hade börjat redan under fordismens nedgång på 70-talet. Nya sorts arbetsmarknader uppstod, globala lönedepressande produktionskedjor med proletarisering och svag intresserepresentation i spåren. 1990-talet var individualisering och privatisering av ansvar. Ansvarets individualisering bort från det offentliga innebar betydande privatisering och "outsourcing" av funktioner inom undervisning, sjukvård, social integration, arbetsförmedling och kommunikationer. Under marknadseuforins yta skedde en smygande marginalisering och segmentering på arbets- och bostadsmarknader samtidigt med vikande offentligt ansvar. Utvecklingen var smygande därför att de som inte kände sig delaktiga i 90-talets eufori i stor utsträckning saknade intresserepresentation och artikuleringsmöjligheter.

I politiken började entreprenörer att uppträda vid sidan av de etablerade partierna. Det bästa exemplet är Silvio Berlusconi. Debatten handlade om framgång och en begynnande populismen om skattelättnader och andra "friheter." Men där uppstod mot bakgrund av globaliseringstrenden också mer nationalistiska motrörelser som t.ex. kring Jörg Haider i Österrike 1986 och Sverigedemokraterna 1988. Där fanns redan sedan 1972 Jean-Marie Le Pen med *Front National* i Frankrike, som nu allt mindre framstod som ett isolerat fenomen.

Vänstern gick över från fördelningspolitik – det fanns ju enligt marknadsmyten inget att fördela och finans- och valutamarknaderna var tydliga om man som politisk ledare sökte hävda motsatsem – till identitetspolitik som senare skulle komma att kallas woke, men den nyliberala orienteringen blev

kvar. Keynesianismen var ett avslutat kapitel. Högern underhöll den nyliberala marknadstron att allt skulle bli bättre för alla om staten höll sig borta. Högern hade traditionellt inget problem med staten. Man talade fortfarande om högern utan uppdelning i moderatkonservativa och ultra- eller populisthöger även om ytterpartierna börjat bildas som de österrikiska och svenska exemplen visar. Högern tänkte traditionellt konservativt och nationellt. Förändring skulle ske med måtta och ramen var nationalstaten. Det nationella löstes upp på den hägrande världsmarknaden utan gränser och hegemonin kring den nyliberala berättelsen var snarast revolutionär i sitt budskap att allt gammalt och nationellt skulle bort. De konservativa underkastade sig liksom socialdemokraterna starka ideologiska motsägelser när den politiska fördelnings- och privilegiekonflikten blev allmän underkastelse under vad som sades vara marknadens diktat. Motsägelserna sökte de lösa upp på det röstmaximerande och alternativlösa politiska mittfältet där alla trängdes och brytningar kring intressen och ideologier tonades ned under den nyliberala hegemonin.

Sådan var situationen när världens finansmarknader föll samman i en spekulationsbubbla som brast 2008. Ovissheten var stor om hur man skulle reagera när den marknad som hävdats vara självgående och fungerade bäst utan politisk inblandning kollapsade. När politiska ledare och professionella ekonomer sökte historiska referenspunkter hamnade de snabbt på den svarta fredagen i oktober 1929 som lamslog världsekonomin och ledde till andra världskriget när paralyserade regeringar inte hade något kraftfullt svar mot arbetslösheten utan lät krisen utveckla sin egen dynamik. Den utvecklingen gällde det att till varje pris förhindra. De gigantiska förmögenhetsförlusterna efter kraschen i september 2008 besvarades med massiva finansinsatser för att rädda kreditinstitut från konkurs. Den politiska rekaptaliseringsinsatsen med skattemedel och lånat kapital var enorm. Statsskulderna sköt i höjden. Internationella Valutafonden uppskattade genom beräkningar av kursförlusterna på värdepapper kostnaderna för kollapsen till fyra biljoner USD (IMF 2009; Shiller 2012). Krisen spred sig till eurokrisen 2009 med Greklands finansiella situation som utlösare.

Det var nu som den tystade massan av globaliseringens förlorare aktiverades av nya politiska entreprenörer, rörelser och partier som började tematisera nationen i motsats till de globala marknaderna. *Alternative für Deutschland* bildades 2013 som ett parti för att ta ut Tyskland ur eurosamarbetet. Det var med denna frustration som bakgrund som en ny myt växte fram om nationalism, autokratisk paternalism och en illiberal gemenskap, i kontrast till den nyliberala marknaden, som vägen till social sammanhållning. Myten om den mörka upplysningen var extremast kryddad med diverse konspirationsteorier. Utvecklingen mot det nationalistiska fick ytterligare kraft med flyktingkrisen 2015 som radikaliserade nationalismen och avgränsningen mellan inklusion och exklusion. Nu fick myten om nationen sin syndabock med urholkning av

asylrättigheter och flyktingpolitik som följd. Avgränsningen till det främmande blev aggressivare och klassiska europeiska värden förträngdes.

Sedan 2010 har en europeisk högerpopulism vuxit fram med flytande gränser till mer extrema varianter och fascistiska ideal. Nationalismen har högkonjunktur. Auktoritära ledare träder fram med paternalistiska anbud som lockar och säger att de är illiberala, som blev ett nytt ord i debatten. Den liberalism de tog avstånd från var inte den klassiska upplysningsliberalismen utan nyliberalismen. Denna utvecklings tidsmässiga samband till finansmarknadernas och den nyliberala berättelsens kollaps 2008 är klar, men ännu är mycket utforskat om de djupare sociologiska och socialpsykologiska sammanhangen. Sociologen Cas Mudde formulerar händelseförloppet lakoniskt och träffande: Högerpopulismen i Europa är den illiberala demokratins svar på odemokratisk liberalism (Mudde 2021). Med odemokratisk liberalism avser han det nyliberala uppbrottet från välfärdsstaternas socialliberalism och helomvändningen vad gäller riktningen på omfördelningen. Harvardfilosofen Michael Sandel betonar inte bara en växande klyfta mellan det nyliberala projektets vinnare och förlorare utan också att de som tagit sig upp till samhällets toppar tror att framgången bara har med dem själva att göra och är deras alldelles egna förtjänst och att de därför fullt ut förtjänar vad marknaden belönat dem med. Följdtanken är att de som misslyckats med klättringen har sig själva att skylla och inte förtjänar någon hjälp. Samhällssolidariteten bryts ned (Sandel 2021, 2022).

Thomas Biebricher har i en ingående analys undersökt konservatismens internationella kris som följde med etablerandet av en nationalistisk ultrahöger i Europa (Biebricher 2023). Tanken på ett politiskt mittfält ändrade inriktning. Det nyliberala alternativlöshetens och röstmaximeringens mittfält, där alla större partier från socialdemokrater till moderathöger samlats, ändrade kontur. Moderathögern såg det som sin uppgift att hålla gränsen till ultrahögern och nationalismen genom att definiera sig som den nya mitten till höger, men drogs allt mer in i de senares problemformuleringar och språk. Biebricher visar hur problemen därvid allt mer kom att handla om kulturkamp i stället för socialpolitik och ekonomisk politik. Kulturkampen kostar inget till skillnad från social och ekonomisk substanspolitik vilket gör den attraktiv för politisk konflikt. Dessutom har den egenheten att vara absolut, mycket svårare att kompromissa kring än social och ekonomisk sakpolitik där kompromisser nås genom att alla parter träder tillbaka från maximalfordringar och alla både vinner och förlorar något. Kulturpolitiken polariserar därför mer. Sammantaget tycks gravitationen förflytta problemformuleringar, språk och verklighetsbeskrivning i riktning mot ultrahögern medan partierna på det s.k. mittfältet till vänster om moderathögern verkar hjälplösa. Den liberalkonservativa moderathögern slits mellan vänsterns woke-politik och ultrahögerns radikala förändringsvilja i kulturkampens form, där begreppet *cancel culture* skiftar från en anklagelse

mot vänstern till en anklagelse mot högern. Vänstern förlorar terräng i kulturkampen och frågan är vad moderathögern i kris gör. Tecknen är tydliga på en öppning högerut i letandet efter en stabil majoritet.

Sakpolitiken koncentreras i det nya scenariet till invandrapolitik som lätt kopplas till kulturkamp. Invandrarfrågan står ställföreträdande för en rad andra politiska problem. Både kulturkampen och invandrapolitiken får en höger-vänsterdimension där vänsterkulturen buntas samman under begreppet woke. Även om moderathögern säger sig vilja ha en brandmur mot populist- och extremhögern dras den in i en gemensam kulturkamp från höger mot woke och för radikalisering av invandrapolitiken. Initiativet i den kulturkampen ligger på högernsida. Vänstern förlorar sitt tidigare initiativ i vad som blivit en fördröjningskamp för att bevara så mycket som möjligt, med andra ord en konservativ kamp från vänster.

Högerpopulismen ifrågasätter den parlamentariska demokratin. Den illiberala paternalismen med auktoritetstro underifrån betonar demokrati under en stark vilja som fördelar rättvist och gör slut på kiv och split. En idémässig närhet till *völkische* tankar i tysk historia tycks klar men därmed inte sagt att alla anhängare är nazister eller fascister (Amlinger & Nachwey 2023 och 2025). De drivs snarare av stor frustration över den parlamentariska demokratis överlåtande av ansvar till en fetisch som kallades marknaden och lyssnar till dem som lovar bättring genom en nation som avgränsar sig från invandrare. Och tror på dem.

Den här utvecklingen har Europa gemensamt med USA oavsett Trump. Den har i USA snarare lett till Trump än omvänt att Trump lett till den. Demokratin eroderar inifrån under ett allt mindre balanserat språk som drivs av emotioner snarare än rationalitet och förnuft, egenskaper och värden som en gång var hörnpelare i upplysningen men som nu förlorat i anseende och trovärdighet. Den digitala revolutionen med sociala medier har spätt på mimetiska nivålerande förhållningssätt. Efterapningen är intensivare. Demokratin kan inte leverera, heter det, och tanken sprids snabbt.

2015 tillhandahöll för Europas del Syrien med regimens rysslandsunderstödda krig mot befolkningen katalysatorn för denna utveckling: flyktingströmmarna mot Europa. Flyktingarna har blivit svaret på den parlamentariska debattens förträngning av sakpolitisk fördelningskonflikt, syndabocken och ställföreträdarfrågan för alla andra svåra samhällsproblem. Det saknas ett språk som tar oss ur den rådande situationen. Utan en övertygande motberättelse till dagens emotionsladdade retorik med fokus på flykting- och migrationsfrågan som det allra största problemet är risken betydande att syndabockshetsen gör slut på demokratin och driver fram starka ledare som säger sig representera folkviljan och lovar ordnade förhållanden.

Social kris var vad som under mellankrigstiden för hundra år sedan utlöste nationalismen, fascismen, nazismen och den judiska syndabocken. Det har gått

tre generationer sedan dess och få finns kvar som minns. De nya avgränsningarna mellan vän och fiende sedan 2010-talet drivs av frustrationen över den förlorade marknadstron och upptäckten att pengar för politik fanns men bara för att rädda banker. Ett par decennier efter Berlinmurens fall, kronan i den nyliberala berättelsen, började stater åter att bygga murar vid eller nära sina gränser, inte bara i Europa, som Wendy Brown visat i *Walled States, Waning Sovereignty* (2010). Det är i den kontexten som myten som Adorno och Horkheimer varnar för är tillbaka. Det är inte längre judarna som ställföreträdande står för alla problem och allt ont utan invandrarna som en abstraktion med konkret innehåll. Det ska understrykas att invandrarmyten ännu inte nått judehatets intensitet och inte trängt in i samhällsproblemerna lika massivt. Men den politiska kulturkampen leker med elden. Problemet förskjuts allt snabbare från invandringen som sådan till invandrarna själva. De bär ansvaret inte bara för sin egen situation utan också alla möjliga andra samhällsproblem. De enskilda invandrarerna blir en kollektiv abstraktion i siffror och kvoter. Avvisning och återförande, remigration, är orden för dagen, ju längre högerut, ju hätskare vokabulär, men språket och problemformuleringen förskjuts i sin helhet. De "globala eliterna," "kosmopoliterna" ses som abstrakt skyldiga till den nyliberala kollapsen, ungefär som "kapitalismen." Begreppen fungerar som fiendebild, men som ett offerlamm eller en syndabock fungerar inte världens rikaste. Det gör däremot invandrarna utmärkt väl.

Den varning som ekade från 1929 till beslutsfattarna 2008 utlöste politiskt handlande för att förhindra en utveckling som då. Men efter bankräddningarna hittade statsledarna inga pengar mer och tappade greppet om utvecklingen i det de glömde den sociala och ekonomiska substanspolitiken som skulle förhindra en upprepning av trettiotalsscenarioet. Deras lärdom av trettiotalskrisen var alltför selektiv. I stället kom kulturkampen som förstärker de centrifugala krafterna och 1930-talets problem är i flera avseenden tillbaka. Därmed inte sagt att historien upprepar sig, men heller inte att framtiden är särskilt ljus om inget görs för att förhindra den nationalistiska trenden. Ord räcker inte.

Kulturkamp mot fördelningspolitik: Tysk-svenska exempel och europeiska perspektiv

Tysklands högsta domstol är författningsdomstolen med säte i Karlsruhe. Den är ett av flera ankare i en maktbalansstruktur där lagstiftande, exekutiva och rättsskipande institutioner balanserar varandra för att förhindra en upprepning av Weimar. Hittills har systemet fungerat väl och ingen har sett en hotfull amerikanisering. I Karlsruhe har det juridiska argumentet stått över de politiska/ideologiska orienteringar som domarna bär med sig snarare än representerar. Skillnaderna i det avseendet har setts som en styrka som förankrat juridiken i samhället genom en avbildning av dess mångfald. Fram

till 2015 utsågs hälften av de 16 domarna i ett valutskott i förbundsdagen (den andra hälften utses av delstaterna). Sedan 2015 börjar utnämningsprocessen fortsatt i utskottet utan förändring av procedur och praxis men beslutet sker i förbundsdagens plenum i hemligt val med krav på 2/3 av de avgivna rösterna. Syftet med förändringen var att skapa starkare demokratisk förankring vilket som en icke avsedd och väl inte anad effekt ledde till en ökad politisering av frågan.

När förbundsdagen sommaren 2025 skulle välja tre nya domare såg allt ut att fungera som man var van vid fram till dagarna före omröstningen. Då bröt en *shitstorm* ut i sociala medier och de moderatkonservativa CDU/CSU-representanterna översköldes av en flod av meddelanden med syfte att bringa en av de tre kandidaterna på förslagslistan i vanrykte med påståenden som att hon var för abort i princip fram till nedkomsten och att hon hade plagierat i sin avhandling. Hon var en av två kandidater som socialdemokraterna SPD hade föreslagit i en turordning som praxis utvecklat. En stor del av CDU-ledamöterna tog intryck av hetslavinen bakom vilken den högerextrema AfD:s insatser. Partigruppledningen fick dra i nödbromsen och stoppa omröstningen. I Tyskland är abort i princip förbjuden men efter konsultation straffri fram till 14:e havandeskapsveckan. Det enda den diffamerede kandidaten sagt i abortfrågan var att hon kunde tänka sig att legalisera den ordning som var kriminell men straffri. Plagiatanklagelserna var grundlösa. SPD såg ingen anledning att dra tillbaka sin kandidat och CDU hade svårt att komma bort från de positioner dit hetskampanjen hade fört dem.

Nu kan man tycka att en jurist som vill avkriminalisera det som är straffritt har en poäng men i kulturkampens närstrid är det ett oförlåtligt övertramp över etablerade demarkationslinjer. Missämjan växte mellan koalitionsparterna, inte så mycket mellan ledningarna som inom partigrupperna. Om ett handslag inte gäller, varför ska vi... I nästa kontroversiella fråga kommer kvittot... Den överrumplade kansler Merz muttrade oförsiktigt om samvetsomröstning, en metod som mer allmänt tillämpad skulle medföra parlamentariskt kaos och leder tankarna till de politiska protopartiernas tid. Ledningarnas grepp över sina grupper lossnar och svårigheterna att hitta kompromisser växer i misstroendets atmosfär. Men har all uppståndelse egentligen någon betydelse? En strid kring en domarutnämning kan väl inte leda till en regeringskris?

Regeringspartierna lyckades inte komma ur det dödläge de befann sig i. Kandidaten själv gjorde det genom att avsäga sig nomineringen. Som självpåtagat offerlamm möjliggjorde hon en lösning och möttes av sympatier, men skapade inte frid. En blandning av skam och undertryckt vrede spred sig från parlamentet ut i mediedebatten. Det hela hade börjat med att kulturkampens känslostormar hade gått i andra riktningen från smutskampanjen i sociala medier till demokratins hjärta, parlamentet. Ingen står utanför kulturkampens

emotioner som ständigt återskapas. Frågan var mycket större än vad man i förstone anade. Den handlade om förlorat förtroende.

Den sista koalitionsregeringen i Weimar som representerade en demokratiskt vald majoritet föll på oenigheten om en ökning av utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen över statsbudgeten med 0,5 procentenheter. Oförmågan att hantera den oenigheten öppnade dörren för Hitler. Det var en materiell sakfråga lättare att kompromissa kring än kulturfrågorna som tenderar att betraktas som existentiella. Utan att överdriva de historiska jämförelserna kan man konstatera att i dagens Tyskland varje regeringskris på vad som är kvar av det politiska mittfältet för AfD ett steg närmare regeringsmakten. Det hör till saken att AfD är klassat författningsfientligt och alltså högerextremistiskt med reminiscenser av nazistiska tankar och i opinionsmätningarna ligger i jämnhöjd med CDU, i östra Tyskland klart före. Ännu tämligen oartikulerade stämningar inom CDU/CSU ser en koalition åt det hållet som det minst dåliga alternativet i en svår parlamentarisk tid. Om politiken handlar om kulturkamp hittar de sin identitet där snarare än bland woke-anhängarna till vänster. Oförmågan att lösa de små frågorna får konsekvenser långt utöver vad de är värda. Politiken tappar greppet över situationen pressad av masssamhällets hetsiga opinioner i motstridiga riktningar. Småfrågor blir symbolfrågor och katalysatorer för starka spänningar och riskerar ständigt utlösa parlamentariska kriser. Det är vad både domarvalet 2025 och arbetslöshetsbidragen 1933 visar.

Det är intressant att jämföra den parlamentariska situationen i Weimar 1933 med den i arbetslöshetens Sverige vid samma tid. Lars Trägårdh (1993) gjorde just det i en lysande doktorsavhandling vid Berkeley som han skrev åren kring 1990 i en annan tid av stor ombrytning, men i motsats till vår präglad av stark optimism och framtidstro, en tid då man trodde att trettiotalskrisen och världskriget som följde var historia utan annan relevans än att vara just historia. Han beskriver hur vid samma tid som den sista tyska regeringen före presidentregeringarnas tid föll på arbetslöshetsfrågan i Sverige en koalitionsregering bildades genom kohandel om arbetslöshetsstöd och mjölkpriser och blev upptakten till över 40 år av socialdemokratisk regeringsmakt. Till det innovativa draget i avhandlingen hörde inte bara jämförelsen som sådan utan att Trägårdh sökte förklaringen i sättet att bemästra språket, snarare än, som i tidens konventionella historiografi, i sociala och ekonomiska strukturer som antogs vara mer feodala i Tyskland och mer allmoge i Sverige, vilket skulle förklara de skilda utvecklingarna. Vilka framtidsvisioner utlöste trettiotalskrisen och med vilket språk formulerades de? Folk som i folkhem antydde en pragmatisk lösning på en fördelningskonflikt, en kompromiss mellan sakintressen där ideologierna som legitimerade intressena var böjliga i takt med kompromissandet men behöll sin orienteringsmakt för långsiktiga tankar. *Volk* som i *völkisch* och *Volksgemeinschaft* under en *Führer* uttrycker en helt annan historia kring besattheten av gemenskap och underkastelsen under gemenskapens ledare.

Båda utvecklingarna var reaktioner på samma trettiotalskris med massarbetslöshet, sakpolitiken för en pragmatisk men mobiliserande lösning på ett stort problem och kulturkampen för gemenskap som byggde på uteslutning och en syndabock som definierades bort ur gemenskapen i en överstegrad emotionell mobilisering av befolkningen.

Det är en historiens ironi att Lars Trägårdh 2024–2025 ledde en stor utredning om en svensk kulturkanon på uppdrag av den av Sverigedemokraterna understödda högermittenregeringen (SOU: 2025). Bakom initiativet anar man en nostalgisk längtan tillbaka till byggandet av en framgångsrik nation i kontrast till dagens kris. I Trägårdhs fall gäller längtan möjligen det folkhem som försvann efter sjuttiotalskrisen. Men ansatsen förtränger att folkhemmet inte byggdes med en kulturkanon utan med substantiell social och ekonomisk välfärdspolitik av ett nytt slag. Folkhemskulturen och -identiteten följde. Det var inte tvärtom.

I en tid när överallt i Europa och USA en stark trend arbetar på att genom kulturkamp förvandla liberal demokrati till autokratisk illiberal demokrati, till helt nyligen en oxymoron, men nu ett politiskt program, vore det för den liberala demokratins räddning viktigt att komma bort från kulturkampens kompromisslöshet, med eller utan kanon, till förmån för ekonomisk och social fördelningspolitik, inklusive en aktiv integrationspolitik för invandrare, med en blick som lyfter från nationella avgränsningar.

Liksom det tyska domarexemplet visar den svenska kulturkanonen på försök att föra över den parlamentariska sak- och fördelningspolitiska konflikten till kulturkamp som inte kräver stora finansiella resurser. Den löser inte de underliggande problem som lett till tidens framtidsoro, frustration, vrede, ångest, resignation och allmän orienteringslöshet i västvärlden efter 2008. Kulturkampen förstärker dessa känslor i stället för att motverka dem. I Tyskland, i Sverige, i USA, i Europa. Kulturkampen är potentiellt farlig. Kulturkampen finner förr eller senare sin syndabock. Konturerna är redan fullt synliga.

När man lyssnar till kulturkampsdebatten i dagens USA och Europa är det som om man fortfarande vore kvar i sociologen Ferdinand Tönnies tid när han 1887 publicerade sitt standardverk *Gemeinschaft und Gesellschaft* (Tönnies 1887). I det industrisamhälle som var på väg att etablera sig såg han en utveckling bort från gemenskap i riktning mot samhälle. I gemenskapen definierade sig människorna i förhållande till andra människor individuellt med t.ex. religion som bindväv. I samhället slöt man sig samman på basis av intressen och tron på rationella lösningar. Samhället hade en starkare konfliktdimension och dess hållpunkter växlade allt snabbare. Tönnies konstaterade utvecklingen mot samhälle men han var skeptisk och hade onda aningar. Gemenskapen bjöd nostalgisk terapi men Tönnies såg också att dess tid var borta.

60 år efter Tönnies' tes förenades kategorierna i de västliga välståndstaternas samhällsgemenskap efter det misslyckade försöket att skapa en

Volksgemeinschaft. Sverige blev med folkhemmet en modell för sammanmältningen av samhälle och gemenskap genom intressebaserad sakpolitik. Den kulturella legitimeringen följde på den sakpolitiska intressekonflikten och -kompromissen. Nu, ytterligare 60 år efter fusionen av Tönnies motsatspar, handlar det om kulturkamp för en ny folkgemenskap som avlägsnar sig från samhällstanken i det folk som var, samhälle som i sammanhållning, men under avgränsning till folkgemenskap som *völkisch*. Vår tid är kvar i Tönnies' konceptualisering, men utvecklingen går i den motsatta riktningen, från samhälle till gemenskap. Kulturkampen leder bort tankarna från sakpolitikens konflikter och kompromisser, bort från det förhandlande civilsamhället mot en ny folkgemenskap där ordning råder. Men som demokrati?

Kulturkampen skapar motsättningar. Sakpolitiken utgår också från motsättningar men är lättare att kompromissa kring genom att ge och ta. Parlamentet blir politikens centrum där kompromisserna hamras fram. Det är det arbetet som Max Weber beskriver som ett borrhande i tjocka bräder. Det är det arbetet som inte fungerar längre. Det verkar som om brädorna blir tjockare och hårdare ju längre man borrar. Kulturkampen är enklare men farligare därför att den är fundamentalare och förs utanför parlamentet som emellertid dras in i den. Den är en sorts eskapism från stort ansvar men med stora risker att slå sönder politiska system, särskilt om eskapismen opererar med syndabocker. Sakpolitiken kring de stora frågorna med klara ståndpunkter om t.ex. finansiering och (om)fördelning av resurser kräver mycket mer av de politiska ledarna än kulturkampen. Trots det och just därför är argumentet tydligt: politiken måste tillbaka till tidens stora sakfrågor och de motsättningar som finns måste exponeras i syfte att hitta kompromisser kring dem: klimat- och miljöfrågan, invandrarfrågan mot bakgrund av åldrande befolkningar och arbetskraftbrist i Europa, som sakfråga, inte som identitets- och kulturfråga, handelsfrågan i en protektionistisk tid, pensions- och vårdfrågan när åldringarna lever längre osv. Om man ser frågorna som en förvaltning av vad som var och är utan egentliga alternativ och utan egentliga resurser för problemlösning tar motsättningarna över som kulturkamp.

Europa i skuggan av Trumps USA och nationalistisk kulturkamp

Trump är renodlad kulturkamp, naturligtvis med starka amerikanska sakintressen i botten. Efter de europeiska ledarnas förnedrande krypanet för Trump vid Nato-mötet i Haag i juni 2025 (Stråth 2025b) kom nästa underdånighetsdemonstration en månad senare när EU:s kommissionspresident på en söndag infann sig på golfplatsen Trump Turnberry i Skottland för att ta del av Trumps beslut att införa 15 procent tull på europeiska varor. Det var på förhand klart att EU inte kunde samla sig till någon som helst motåtgärd, inga mottullar,

inga digitaltullar. En storartad deal förklarade Trump, ägaren till golfplatsen och värd för den smädliga föreställningen. EU kunde inte som i Haag uppmuntra Trump med en riktig kung att prata med, ta på och förtjusa sig över. Men det gjorde inget. Hemma hos sig var Trump själv kung. På golfplatsen fanns ingen att blidka, bara ett dekret att lyssna till. Skräcken att Trump ska lämna Nato är fortsatt djup sedan Haag och den skräcken präglade den uteblivna reaktionen på tulldealen som inte hade något med avtal att göra. Von der Leyen kallade inte dealen storartad, men rak i ryggen, sittande på en stol, med händerna på knäna och ett fruset leende beskrev hon likväl underkastelsen som en deal. Det bästa man kunde förhandla fram, hette det i Bryssel, som under den officiella ytan var djupt frustrerat och paralyserat, en farlig kombination. Lika stor som skräcken att Trump ska lämna Nato är skräcken över den egna hjälplösheten.

Att EU:s högsta representant som företrädare för 27 länder med 450 miljoner invånare tvingades ta emot Trumps underkastelse på en söndag på hans egna privata golfplats i Storbritannien, landet som lämnade EU, det var ett möte efter Trumps smak. "Ingen kan vara nöjd med det här resultatet, men det var det bästa vi kunde nå," deklarerade den tyske kanslern Merz ställföreträdande för de flesta av EU:s regeringar. Härtill måste man säga att EU nådde inget. Man tilldelades. Stillatigande tog EU emot vad som var ett uppenbart brott mot världshandelsreglerna och all konventionell diplomati. Alla delade dock inte Merz bedömning. Det var en sorglig dag, kommenterade den franske regeringschefen mötet i Skottland. Ett förbund av fria stater som slutit sig samman för att försvara sina värden och intressen har beslutat sig för underkastelse, skrev han på X. *Sousmission*, underkastelse, är namnet på en roman av Michel Houellebecq som handlar om hur hela den politiska klassen genom kollektivt misslyckande öppnar vägen till presidentmakten för en islamisk politiker. I Frankrike förstod man analogin och att den kunde tillämpas även på USA. Men så långt vågar man inte tänka i Europa som helhet.

En månad efter mötet på golfklubben tog Donald Trump emot Vladimir Putin i Alaska med hedersbetygelser och röd matta. Trump ställde fred i Ukraina inom kort i utsikt. Dagarna efter flög ett urval europeiska ledare till Washington för att i Vita huset närmare informeras om fredsplanen. De trodde på planen och ville sälja besöket, det faktum att de alls tagits emot och informerats, som ett tecken på europeisk styrka, på att Trump tog dem på allvar. Ingen ifrågasatte att de inte fick vara med i Alaska i diskussionen av en europeisk ödesfråga. Planen visade sig strax efter återkomsten till Europa vara luft vilket inte är att säga att Trump inte trodde på den. Men Putin var som en ål i Trumps sällskap och det ville Trump inte inse. Besöket i Vita huset var inget tecken på styrka utan ett hopplöst försök att klamra sig fast vid en man som på alla sätt visat att han inte är en tillförlitlig partner. Det är en illusion att tro att Trump har en strategi såvida den inte är att förvirra och skapa oro. Han har mål om amerikansk storhet och imperial styrka runt Nordpolen och i Stilla havet

och om ett fredspris från Nobel. Men vägen dit är lika virrig och impulsiv som tullpolitiken.

Extremistexperten Peter Neumann och TV-journalisten Richard Schneider betitlar sin nyutkomna bok *Das Sterben der Demokratie*, demokratins dödande (Neumann & Schneider 2025). De undersöker högerpopulismen i Europa och USA och finner en trend från liberal till illiberal demokrati och autokrati. De talar om en högerpopulistisk plan för att omvandla Europa och USA. Ursprunget finner de i finansmarknadskollapsen 2008 som ledde till att bankerna räddades men långsiktigt till stagnerande och eroderande infrastrukturer i kommunikationer och andra samhällstjänster vilket i sin tur utlöste upplevelser av kontrollförlust, fördelningskonflikter och allmän olust. Därvid har migrationsfrågan blivit en katalysator som kanaliserat svaren i riktning mot identitetsfrågor. Författarna rekommenderar de krafter som vill bevara den liberala demokratin att ta kontroll över migrationsfrågan genom att avemotionalisera den bort från identitets- till sakpolitik, ekonomisk politik om resurser och social politik om fördelning av resurser, sakpolitik om fysisk infrastruktur, vilket skulle möta stort gensvar i befolkningarna som vill ha saklösningar i stället för kulturkamp. De föreslår klara gränser mot högerpopulisterna och en offensiv vad gäller politisk bildning, medborgarutbildning, där man tydligare visar vad som står på spel i stället för att föra låtsaspolitik i ett skymningslandskap mellan liberal och illiberal demokrati.

Tendensen i Europaparlamentet och på andra håll i Europa är att moderathögern överger alternativlöshetens mittfält och söker skapa ett nytt genom att själv definiera sig som mitten i förhållande till ytterhögern och omdefiniera övriga på mittfältet till vänster. Följden blir en kulturkamp mellan vänsterns woke och högerns nationalism. Moderathögern söker profilerande kamp genom kulturpolitik mot woke samtidigt som den säger sig försvara vad man kallar en brandmur mot ytterhögern. I den kulturkampen dras moderathögern in i ytterhögerns språk i t.ex. flyktingfrågan. Ytterhögern har initiativet, moderathögern dras med. Sakpolitik väcker frågor om finansiering som i sin tur väcker frågor om omfördelning av resurser. Kulturkampen är en flykt från de frågorna, en flykt framåt som inte kostar något och till slut kostar allt.

På vad som är kvar av nyliberalismens alternativlösa mittfält vegeerar socialdemokratiska och gröna partier med minskande väljarunderlag i brist på konfrontation kring fördelnings- och miljöfrågor. Politologen Philip Manow beskriver utvecklingen som en avdemokratisering av demokratin (Manow 2020). Finns det någon riktning i vänster-mittpartiernas uppträdande är det snarast att de graviterar in mot moderat- och ytterhögerns kulturkamp där vänstern går i spagat mellan försvar av woke och kulturkamp mot ytterhögern, som alltmer förs på ytterhögerns språk. Demokratin fräter sönder inifrån.

Neumans och Schneiders tydliga språk lockar till att tänka vidare i deras spår. Den amerikansk-europeiska fronten för illiberal demokrati kunde mötas

med en starkare europeisering av ekonomisk- och socialpolitisk kamp för liberal demokrati: En europeisering av ekonomisk och social politik för ett socialt Marknadseuropa, med Delors arbete på ett socialt Europa och Draghis rapport som referenspunkter (Stråth 2025b). En europeiskt samordnad offensiv med ett program för fördelnings- och miljöfrågor och andra frågor som invandring och infrastruktur, arbetsmarknad, utbildning och forskning, t.ex. ett europeiskt järnvägssystem värt namnet och en europeisk digital suveränitet under avgränsning till USA. Ett konkret exempel i denna riktning är EU-kommissionens 800 miljarder europaket ReArm Europe, en åtgärdsplan för att förstärka EU:s säkerhet, där säkerhetspolitiken går utöver den militära dimensionen (Europeiska kommissionen 2025). Det måste emellertid klart sägas att bara pengarna i sig räcker inte. De måste bli utgångspunkten för en politisk plan och styrning av det slag som Mariana Mazzucato utvecklar i *Mission Economy* (Mazzucato 2021; cf Stråth 2025b). En europeisk offensiv som utvecklar sakpolitiska intressebrytningar, kompromisser och lösningar i stället för att dras in i kulturkampen till höger.

Uppgiften handlar om att rädda demokratin i Europa genom att komma ur vad som ser ut som ett järngrepp som Trumps USA kopplat på EU, men som om man vågar se verkligheten är en Europas paniska fastklamring vid ett USA som inte längre finns. EU måste släppa taget och renovera sig själv. EU är en ödesgemenskap på väg mot sin undergång, med eller utan USA i Nato, om det fortsätter så här. Med underkastelsen i handelspolitiken har unionen gjort sig utpressningsbar genom att inte kämpa emot. EU har inte haft något alls att sätta emot Trumps godtycke och måttlösa krav. Signalen till Trump att EU inte har viljan att stå upp för sina egna intressen, inte ens viljan att definiera dem är fatal. Det hade fordrats ett aktivt EU-ledarskap för att samordna dessa intressen i en hållning gentemot USA:s massiva angrepp på världshandelsreglerna och för att förbereda Europa på en situation utan amerikanskt stöd i säkerhetspolitiken. EU:s ledarskap är naturligtvis avhängigt av medlemsländernas vilja att lämna över makt. Jürgen Habermas kritiserade hur hämmande Olaf Scholz som kansler var i det avseendet (Habermas 2025; cf Stråth 1925a). Friedrich Merz och Europas andra statsledare fortsätter i samma spår genom sin överdrivna ambition att inte stöta sig med Trump. Den amerikanske presidenten har fått en akronym därför att han alltid fegar ut, taco. Fegar gör också de europeiska ledarna i sina närsynta nationella hänsyner utan att vilja se en större europeisk bild. Reaktionerna på tulldiktatet har gett Trump blodad tand, bekräftat honom som dealmakare i sin självsyn. Trumps egentliga handelspolitiska mål torde vara att eliminera EU:s svaga reglering av digitalkoncernerna.

Det räcker emellertid inte att rikta krav till Europas politiska ledare. För att de ska kunna svara på kraven och forma ett nytt EU måste den kulturkamp som pågår runt om i medlemsstaterna föras över i ekonomisk och social sakpolitik i Neumanns och Schneiders mening. Förutsättningarna för ett nytt EU måste

grundas i medlemsstaternas politiska bas där kulturkampen måste försvinna. Det handlar om en ny politisk självförståelse, en ny identitet. Med kulturkamp som politikens innehåll i medlemsstaterna är EU-ledarnas händer bakbundna. Kulturkampen kommer att driva isär EU och riskerar bli grunden för en ultra-högerns international som möjligen kan länka samman sig med både Trumps USA och Putins Ryssland.

Därvid måste man ha klart för sig att industrisamhällets identiteter med och mot klassbegreppet, som efter över hundra år av revolutioner och världskrig mynnade ut i de keynesianska välfärdsstaterna i en liten del av världen, är borta och inte kan återskapas. Däremot lever sociala orättvisor och ojämnr fördelning av resurser kvar i gamla och nya former, vilka måste tänkas planetärt snarare än nationellt. De nyliberala försöken att bygga en ny identitet kring det globala marknads- och finanssamhället mynnade ut i ett globalt prekariat i nya sorters just-in-timeproduktionskedjor och i en gigantisk spekulationsbubbla som brast och förvandlade de nyliberala eliterna, "kosmopoliterna," från identifikationsfigurer till hatobjekt.

Människan kan inte leva utan identitet. Om man har den, som individ och som samhälle, behöver man inte prata om den. Före 1970-talet var identitet ett begrepp i matematik och i den sedan 1920-talet nya vetenskapen psykoanalys. Men begreppet fanns inte i den politiska debatten. Det är när man saknar identitet man börjar tala om den. För närvarande är försöken att skapa identitet i huvudsak riktade mot nationen med idéer om nationell storhet i det förflutna som drivkraft. Det gör världen farlig. Ett mönster från för hundra år sedan känns igen. För att ta sig ur den situationen måste EU:s medlemsstater få slut på kulturkampen och åter, som före den nyliberala parentesen, börja föra ekonomisk och social sakpolitik. De måste samlas kring Europa, ett nytt Europa, de goda européernas Europa, som Nietzsche skrev om. Identiteten kommer att följa och försvinna som problem.

Med Trump förlorar inte bara USA utan även Europa moralisk makt. Den globala södern vänder sig till Kina som en samlande kraft som ger framtidsförväntningar. *Chuan Jianguo* kallar kineserna på senare tid USA, landet som gör Kina stort. USA har imploderat moraliskt, men luften går sakta ur även Europa. EU kommer också att göra Kina stort om man inte snabbt avgränsar sig från USA i stället för att underordna sig.

Flyktingfrågan med potential att skapa tidens syndabock har europeiska lösningar och överenskommelser som t.ex. det gemensamma asylsystemet GEAS och gränsskyddsagenturen Frontex men det finns ingen europeisk solidaritet eller stark uppslutning kring dem. GEAS och Frontex förstärker snarast syndabockstanken. Europeiska lösningar skulle förutsätta en europeisk solidaritet kring flyktingar och asylsökande men den finns inte. Ovärdiga tillstånd i flyktingläger och hårdhänta för att inte säga livshotande pushbacks vid gränserna, felaktiga integrationsåtgärder, allt motiveras med att "annars

kommer ännu fler flyktingar”. Argumentet klingar ihåligt i en tid där Europa samtidigt beklagar brist på arbetskraft, klingar ihåligt och gröper ur Europas värdekanon.

Vad nu Europa? Ett annat Eurafrika

Europa är kontinenten med världens äldsta befolkning (Eurostat 2025). Allt färre människor på arbetsmarknaden står mot allt fler pensionärer. Andelen över åttio kommer enligt Eurostat att öka från 6,0 % 2021 till 14,6 % 2100. Andelen av befolkningen över 65 ökar till 31,3 % under samma tid. Orsaken är ökad livslängd och minskad fertilitet. Andelen av befolkningen i arbetsför ålder krymper medan pensionärernas andel ökar. Genom att beakta rörelsen mellan olika åldersgrupper beräknar Eurostat en beroendekvot mellan pensionärer och människor i arbetsför ålder. Siffran är för EU för 2024 33,9 % och beräknas till 59,7 % 2100. Om man också lägger till andelen under femton år som den aktiva befolkningen ska försörja är kvoten 56,8 % 2024 och beräknas stiga till 83,9 % 2100. Utvecklingen antyder dramatiskt förändrade förutsättningar inte bara för arbetsmarknaden utan också pensionssystem och andra socialförsäkringar.

I stark kontrast till det åldrande Europa, där en allt mindre andel av befolkningen ska försörja en allt större, är Afrika världens yngsta kontinent. Mer än 60 % av kontinentens befolkning är under 25 år. Afrikas befolkning beräknas öka från 1,4 miljarder idag till 2,5 miljarder 2050. Arbetsmarknaden tillförs 10–12 miljoner nya ungdomar varje år (UN 2024). Arbetslösheten är hög, särskilt ungdomsarbetslösheten, och utbildningen är bristfällig. Den stora framtidsfrågan är om Afrikas växande ungdomsmassor är en tickande bomb eller en resurs för arbetsmarknader i och bortom Afrika. Oavsett vilket kommer Europa att påverkas, men frågan är om Europa kan göra något för att påverka utvecklingen och driva den mot det senare alternativet för att desarmera bomben. Enskilda regeringar för samtal med enskilda regeringar i Afrika och kontakter finns mellan EU och motsvarigheten AU, där den Afrikanska Unionen inte har tillnärmelsevis EU:s kapacitet och graden av överstatlighet är lägre. Men det saknas stora EU-initierade projekt för att politiskt förvandla hotet till möjlighet och möjligheten genom skapande politik till ett nytt och annat förhållande mellan Europa och Afrika. Stora projekt kring utbildning och arbetsmarknad, men också grön energi.

I stället präglas relationerna av migrationsfrågan och det stora problemet definieras som att hålla folk från Afrika (och Asien) borta från Europa. En våt filt av misstänksamhet och fientlighet mot invandrare har lagt sig över Europa (Kohlenberger 2025). Invandrarna har blivit ett slagträ i kulturkampspolitik och risken är, som upprepade gånger framhållits i den här texten, att slagträet blir den nya syndabocken för att lösa komplexa samhällsproblem på ett enkelt sätt. USA går på den punkten före. De europeiska kontakterna med afrikanska

ledare handlar till betydande del om att förmå dem att bygga läger dit asylsökande och ekonomiska flyktingar kan avvisas. Metoden är maffians pizzi.

Helt klar kan inte invandringen vara fri. Den måste vara kontrollerad för att kunna garantera standarder vad gäller inkomster, bostäder, utbildning, kulturutbud osv. som fallet var när arbetskraft rekryterades till norra Europas ackords- och löpande bandindustrier från arbetslöshet och lantarbete i södra Europa under 1950- och 1960-talen. Den modellen försvann med den fordiska produktionsregimen i 1970-talets kris. Invandringen var lönsam för industrins massproduktion som blev välfärdsstaternas masskonsumtion. Men lönsamheten förutsatte kostnader för integration av arbetskraften. Det finns självfallet ingen möjlighet att gå tillbaka till den tiden och dess förutsättningar. Invandringen då var i huvudsak en inomeuropeisk fråga och skolningen till industrijobben relativt enkel. Men som modell för hur invandrarfrågan kan vara organiserad snarare än spontan, och medför kostnader för lyckad integration, förblir tiden en viktig referenspunkt att knyta an till. Kostnaderna för en lyckad integration är en framtidsinvestering.

Multikulturell var den nyliberala uppfinningen för att slippa kostnader. Var och en skulle utveckla sin egna kulturella miljö under stor tolerans av olikhet liksom också under stor tolerans av växande skillnader i sociala standarder och framväxten av ett nytt proletariat utanför arbetsmarknadens avtal. Industrisamhällets homogena arbetsmarknader segmenterades. Den ideologiska mångfaldstanken med idén om både kulturblandning och kulturell särart, ungefär som den nyliberala globala byn, blev i praktiken segmenterade parallellsamhällen. Det kostnadsfria multikulturprojektet slutade i invandargettonas Europa hand i hand med nya låglöneproletariat i sektorer som vård-, renhållning-, byggnads- och lantarbete på irreguljära arbetsmarknader som drevs av invecklade skalbolag med svårkontrollerat ansvar och mycket svarta pengar. Naturligtvis var inte multikulti kostnadsfritt. Den multikulturella ansatsen var full med avigsidor som visade kostnaderna på helt andra ställen än tidigare, inte över statsbudgeten. Ghettoisering, gängkriminalitet, skolproblem, proletarisering på arbetsmarknader svåra att överblicka. Det är denna situation som nu i kulturkampens form vänds mot invandrarna själva.

1960- och 1970-talens arbetskraftsinvandring var planerad. Rekryteringsfirmor i norra Europa värvade arbetskraft bland Sydeuropas lantarbetare och småbönder med förespeglingar om en bättre materiell standard. Dagens invandring utgår mycket mindre från efterfrågan och mer från människor på flykt. Den är spontan och organisationen i dag har mer till syfte att förhindra än att möjliggöra. Jobben finns inte på samma vis för den som lyckas ta sig in. Krig, tvång att flytta på grund av naturkatastrofer och långsiktigt förändrade förutsättningar att bo kvar i klimatförändringens spår gör hela migrationen mer push- än pullbetonad. En svart marknad har uppstått för illegala immigranter.

Det spontana och kriminella ersätter det organiserade och skapar intryck av en politiskt okontrollerad situation.

Tanken på Eurafrika var en del av förhandlingarna om det europeiska integrationsprojektet som kom till ett första avslut med Romavtalet 1957. Peo Hansen och Stefan Jonsson (2015) har visat hur djupt den tanken var invävd i nykoloniala ambitioner i en tid många trodde handlade om avkolonisering. Den stora berättelsen under 1950-talet handlade om utveckling genom utvecklingshjälp till de kolonier som snart bedömdes bli fria stater. Pengar transfererades från norr till söder, men utvecklingen tog inte riktigt fart, i vart fall inte som man hoppats i uländerna. Ghana var den första afrikanska kolonin söder om Sahara som blev självständig 1957. 1965 publicerade dess ledare Nkrumah en uppmärksammat bok med titeln *Neocolonialism* (Nkrumah 1965). Utvecklingsdebatten handlade om hur Nord utvecklade Syd, genom uhjälp men verkligheten handlade om hur Syd bidrog till utvecklingen av Nord genom ojämna terms of trade när råvaror såldes från söder till norr och färdigvaror från norr till söder. Walter Rodney blev en akademisk talesman för södern med argument i samma riktning när han publicerade en klassiker i postkolonial historieskrivning: *How Europe Underdeveloped Africa* (Rodney 1972). Kolonialismen var en enarmad bandit, skrev historikern från Guyana som åtta år senare mördades av självständighetsregimen där för sin alltför radikala syn på hur den nya självständigheten skulle gestaltas. Utvecklingsekonomerna som fört den ekonomiska och politiska debatten i norr förlorade alltmer initiativet till en skola som etablerade sig under namnet beroendeteori med Paul Baran, André Gunder Frank och Immanuel Wallerstein som tre av de ledande namnen (Baran 1957; Baran & Sweezy 1966; Frank 1969; Wallerstein 1979; cf Stråth 2023, kap 2).

Utvecklingsekonomerna argumenterade inom ramen för moderniseringsberättelsen om statligt organiserad utveckling. Historikerna beskrev en utveckling i stadier fram till det industriella genombrottet och därefter och stadierna tänkte man sig gälla även för uländerna i ett allmänt utvecklingsmönster. Dependensteoretikerna riktade in kritiken på det kapitalistiska systemet i ett centrum-periferitänkande och hävdade att moderniseringen och stadieutvecklingen bara gällde för den rika världen som blev rik genom systematisk utplundring av de fattiga länderna och höll dem på den nivån.

Den livliga debatten på temat utveckling eller beroende kom av sig med dollarkollapsen och 1970-talskrisen. Det nyliberala svaret på 1970-talskrisen gick förbi den tystnande debatten mellan utvecklings- och dependensekonomer med argumentet att alla skulle vara partner på en världsmarknad utan handelshinder. *Structural adjustment*, strukturell anpassning, var receptet som Världsbanken och IMF föreskrev som vägen till utveckling. Budgetunderskotten skulle försvinna genom åtstramningspolitik och marknadsöppning med direktinvesteringar av de multinationella företagen i Tredje världen. Det var handel på den starkes villkor som i stor utsträckning vidmakthöll rollerna

som råvaruproducenter i södern och färdigvarutillverkare i norr med fortsatta ojämnheter i handelsbalanserna (Stråth 2023, kap. 5). Ett av den nya politikens nyckelord, *sustainable development* klingade allt tommare. Liksom Delors ansträngning för en ny berättelse om ett socialt Europa (Stråth 2025b) försvann också uhjälpen från debatten. Men klyftorna mellan nord och syd bestod.

Det är denna utveckling som Europa nu måste förhålla sig till. Europa är insnärjt i en historia som det gäller att kritiskt blicka tillbaka på och dra lärdomar från. Det är en historia där Europa hade intressen i Afrika men mycket mindre för Afrika. Till scenariet hör också att Trumps USA i stor utsträckning har tappat intresset för Afrika som dock finns kvar när det gäller råvaror som sällsynta mineraler, ett intresse som Trump söker förverkliga med imperialistiska metoder i ren 1800-talsstil som t.ex. i Kongo. Kinas intresse i Afrika är mycket större och mycket mer sofistikerat. Kina har sedan omkring 2010 varit Afrikas största handelspartner och avvecklar tullarna mot Afrika i en tid när Trump inför dem och lägger ned biståndsmyndigheten USAID. Kina är synbart närvarande i Afrika vad gäller investeringar i infrastruktur och handel. Kinas goodwill och acceptans för investeringar och handel ökar, men där uppstår samtidigt en viss misstänksamhet kring ett alltför starkt kinesiskt beroende.

Det är i den här ramen – med USA som en kaotisk autokrati driven av emotioner och Kina som en i någon mening rationell autokrati som förtränger och fördriver emotioner – som Europa måste närma sig Afrika med ett väl formulerat intresse för kontinenten minst lika mycket som i den. Europa har att förhålla sig till en amerikansk autokrati, som ser framtiden i en motsägelsefull kombination av industrisamhällets fordistiska oljeekonomi som kollapsade på 1970-talet och en okontrollerad digitalindustri som driver utvecklingen av AI mot det okända, och en kinesisk autokrati som snarare ser framtiden i förnyelsebar energi. Kina har en plan, en långsiktig plan med en strategi. Att förhålla sig till innebär inte bara att finna sin roll i det geopolitiska världsmönstret utan också åtgärder för att rädda demokratin i en tid när den urholkas allt mer. En övergång från kulturkamp till sakpolitik innebär att sätta fördelningsfrågan i centrum i ett planetärt perspektiv och att tematisera/konfrontera Pikettys formel $r > s$, den högst aktiva relikten som är kvar från tron på den självgående världsmarknaden.

Planlösheten vad gäller USA:s politik kännetecknar också Europas politik. De amerikanska techoligarkernas elitistiska framtids tänkande och –planering saknar dock ännu motstycke i Europa, vars utmaning det är att forma framtids tänkandet demokratiskt under avvisning av den amerikanska elitismen och disruptivt kaos. Det finns förvisso i Europa ansatsar att att vilja forma framtiden långsiktigt och planerat, som t.ex. i Draghis rapport till EU-kommissionen. Frågan är om Europa har handlingskraft nog att omsätta den, som en början på en reaktivering av framtids tänkandet med hjälp av demokratisk sakpolitik under avvisning av den populistiska kulturkampen.

Det är i den här ramen som sakpolitiska samarbetsprojekt kring arbetskraft, grön energi, sällsynta mineraler m.m. kunde utvecklas men genom att bidra till att utveckla Afrika som färdigvaruleverantör till Europa i stället för som råvaruleverantör. Den onda cirkeln kring ojämna terms of trade måste upphöra. Förädlingen måste ske i Afrika och för det behövs det samarbeten kring utbildning och forskning som på sikt sker i ögonhöjd. De nyliberala direktinvesteringarna befäste snarare de koloniala strukturerna med ojämna terms of trade. Framtiden handlar om samarbete för att gemensamt utveckla digital-, energi- och emobilitetsindustrier. Därvid är utgångspunkten att Afrika allt mer präglas av en teknologiboom med startups och innovationer. Afrika i dag är inte Afrika av igår, inte det koloniala Afrika, den mörka kontinenten. Ja, där finns fortfarande rovdrift, slum och hunger, klimatkatastrofer och inbördeskrig. Men också uppbrottsstämningar att knyta an till och understödja. Utvecklingen måste naturligtvis beakta Kinas starka intressen i Afrika genom att söka positioner för fredlig samexistens om inte samarbete. Den principiella öppenheten gäller naturligtvis också Asien och Latinamerika. Det grundläggande målet är att minska fattigdom, svält, krig och väderkatastrofer i klimatomvandlingens spår. Uppgiften handlar om Afrikas egenmakt på ett annat sätt än vad som ligger i avkolonialiseringens självständighetsbegrepp. En utveckling i den här riktningen skulle få ned migrationstrycket på Europa, desarmera hela frågan, men samtidigt utöka kontakter och kommunikationer i ordnade former.

Uhjälpen lyckades aldrig ändra på de bestående ojämna ekonomiska strukturerna vilket inte är detsamma som att påstå att ingen utveckling ägde rum. Men beroendeteorin kan inte vara det slutgiltiga svaret. Framtiden måste handla om oberoende genom interdependens på jämlik nivå i relationer som är sammanflätade horisontellt i stället för hierarkiskt vertikalt. Beskrivningen låter möjligen som en återgång till den nyliberala berättelsen om den enda världsmarknaden kring den globala byn, men det är uttryckligen inte något sådant som det handlar om, utan ett världssamhälle som inte fungerar automatiskt men genom gestaltande politik och med internationella organisationer kring ett renoverat FN. Men detta är ett senare led i den vision som här tecknats. Det gäller att börja någonstans, att ta initiativ i en ny riktning. Här skulle ett nytt Eurafrika kunna vara tillräckligt konkret och handlingsiniterande.

Det behöver inte sägas att de här raderna inte handlar om ett politiskt handlingsprogram men just en vision. Utan visioner av framtiden ingen sakpolitik och inga alternativ till hotande undergångsstämningar som lätt blir självförstärkande. Det är en vision av ökad global öppenhet och ökade kommunikationer i en tid som tycks handla om geopolitisk avgränsning med aggressiv kulturkamp. Det är en vision av *Wandel durch Handel* men i en helt annan mening än det tysk-ryska arrangemang som efter 1990 drevs av illusionen att arrangemanget sköttes automatiskt av marknaden. Visionen måste förverkligas genom gestaltande politik. Anspråket är slutligen att visionen är en lika viktig del av

verkligheten som verklighetens sammanfattning i en geopolitisk maktkamp utan andra syften än makten som sådan. Utan alternativ ingen demokrati. Det var den poängen som den nyliberala marknadsberättelsen missade.

Referenser

- Amlinger, Caroline & Nachtwey, Oliver, 2023. *Gekränkte Freiheit. Aspekte des libertären Autoritarismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Amlinger, Caroline & Nachtwey, Oliver, 2025. *Zerstörungslust. Elemente des demokratischen Faschismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Baran, Paul, 1957. *The Political Theory of Growth*. New York: Monthly Review Press.
- Baran, Paul & Sweezy, Paul, 1966. *Monopoly Capital. An Essay on the American Economic and Social Order*. New York: Monthly Review Press.
- Bernard, Andreas, 2025. "Vater der Gewalt", *Spiegel*, 1. August.
- Biebricher, Thomas, 2023. *Mitte/Rechts. Die internationale Krise des Konservatismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Brown, Wendy, 2010. *Walled States, Waning Sovereignty*. Princeton: Princeton University Press.
- CNN, 2024. "JD Vance defends baseless rumor about Haitian immigrants eating pets", tillgänglig på <https://edition.cnn.com/2024/09/15/politics/vance-immigrants-pets-springfield-ohio-cnntv>.
- Eurostat 2025. *Demography of Europe*. Bryssel: EU.
- Frank, André Gunder, 1969. *Underdevelopment or Revolution*. New York: Monthly Review Press.
- Girard, René, 1972. *La violence et le sacré*. Paris: Grasset.
- Girard, René, 1978. *Des choses cachées depuis la fondation du monde*. Paris: Grasset.
- Habermas, Jürgen, 1982. "The Entwinement of Myth and Enlightenment: Re-Reading 'Dialectic of Enlightenment'", *New German Critique* 26(4), s. 13-30.
- Habermas, Jürgen, 2025. "Für Europa", *Süddeutsche Zeitung*, 21.03.2025, tillgänglig på <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/kultur/juergen-habermas-gastbeitrag-europa-e943825/>, engelsk version <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/kultur/juergen-habermas-essay-europa-e494414/>.
- Hansen, Peo & Jonsson, Stefan, 2015. *Eurafrica: The Untold History of European Integration and Colonialism*. London: Bloomsbury.
- Horkheimer, Max & Adorno, Theodor W, 1947. *Dialektik der Aufklärung*. Amsterdam: Querido.
- IMF, 2009. *International Financial Stability Report*.
- Kohlenberger, Judith, 2025. *Migrationspanik: Wie Abschottungspolitik die autoritäre Wende befördert*. Wien: Picus.
- Leslie, Paul, 2025. "From Philosophy to Power: The Misuse of René Girard by Peter Thiel, J D Vance and the American Right", *Salmagundi* 226-227, Spring-Summer.
- Mair, Peter, 2013. *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso.
- Mangold, Ijoma, 2025. "Eine Milliarde Ideen", *Die Zeit*, 2025-07-27.
- Manow, Philip, 2020. *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie*. Berlin: Suhrkamp.

- Mazzucato, Mariana, 2021. *Mission Economy. A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. London: Allen Lane.
- Mudde, Cas, 2021. "Populism in Europe: An Illiberal Democratic Answer to Undemocratic Liberalism", *Government and Opposition* 56(4).
- Münkler, Herfried, 2023. *Welt in Aufruhr. Die Ordnung der Mächte im 21. Jahrhundert*. Berlin: Rowohlt.
- Neumann, Peter R & Schneider, Richard C, 2025. *Das Sterben der Demokratie. Der Plan der Rechtspopulisten in Europa und den USA*. Berlin: Rowohlt.
- Nkrumah, Kwame, 1965. *Neocolonialism. The Last Stage of Imperialism*. London: Thomas Nelson & Sons.
- Piketty, Thomas, 2013. *Le Capital au XXIe siècle*. Paris : Le Seuil.
- Piketty, Thomas, 2015. *L'économie des inégalités*. Paris: Découverte.
- Piketty, Thomas & Sandel, Michael, 2025. *Equality. What it Means and What It Matters*. Cambridge: Polity.
- Rodney, Walter, 1972. *How Europe Underdeveloped Africa*. London: Bogle-L'Ouverture Publications.
- Sandel, Michael, 2021. *Tyranny of Merit*. Penguin.
- Sandel, Michael, 2022. *Democracy's Discontent*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Shiller, Robert, 2012. *The Subprime Solutions: How Today's Global Finance Crisis Happened, and what to do about it*. Princeton: Princeton University Press.
- SOU, 2025. *En kulturkanon för Sverige*. Betänkande av kommittén En kulturkanon för Sverige.
- Stråth, Bo, 2023. *The Brandt Commission and the Multinationals. Planetary Perspectives*. London: Routledge.
- Stråth, Bo, 2024a. "Difference and Créolité: An essay on a planetary universalism", blog, tillgänglig på <https://www.bostrath.com/planetary-perspectives/a-planetary-metanorm/difference-and-creolite-an-essay-planetary-universalism>, publicerad 2024-08-27.
- Stråth, Bo, 2024b. "The United Nations and the Visions of the Future: Brandt, Carlsson-Ramphal and the Pact for the Future", blog, tillgänglig på <https://www.bostrath.com/planetary-perspectives/ordering-of-space-and-time/the-united-nations-and-the-visions-of-the-future/>, publicerad 2024-09-23.
- Stråth, Bo, 2025a. "En världsordning i upplösning. Vad nu? 1. Imperiernas möte i Europa och Europas svar", *Statsvetenskaplig tidskrift* 127(2), s. 305-328.
- Stråth, Bo, 2025 b. "En världsordning i upplösning. Vad nu?2. Den lågintensiva demokratin utan alternativ, nihilismen och algoritmerna", *Statsvetenskaplig tidskrift* 127(3), s. 675-698.
- Trägårdh, Lars, 1993. *The Concept of the People and the Construction of Popular Political Culture in Sweden and Germany, 1800-1933*. PhD University of California, Berkeley.
- Tönnies, Ferdinand, 1987. *Gemeinschaft und Gesellschaft* (1887). Tillgänglig på <https://germanhistory-intersections.org/de/wissen-und-bildung/ghis:document-163>, hämtad 2025-07-28.
- UN, 2024. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Population Prospects*.
- Vinge, Simon & Fjaestad, Maja, 2025. *Algorithmic Rule*. Brussels: Foundation for European Progressive Studies.

Wallerstein, Immanuel, 1979. *The Capitalist World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Litteraturgranskningar

Costigliola, F., 2023. *Kennan. A Life between Worlds*. Princeton, N.J. & Oxford: Princeton University Press.

Luce, E., 2025. *Zbig. Zbigniew Brzezinski, The Life of America's Great Power Prophet*. New York: Avid Reader Press.

Anmälan av Mats Bergquist

Alltsedan Donald Trump återvaldes till president har det förts en debatt i amerikanska media bl.a. om hur hans utrikespolitik skulle kunna passas in i en amerikansk tradition. Somliga har menat att Trump är en typisk isolationist med rötter tillbaka till Atlantflygaren Charles Lindberghs "America First"-rörelse från 1930-talets slut som verkade för att USA inte skulle blanda sig i Europas krig. Andra har ansett att man får leta ännu längre tillbaka för att hitta den fyr presidenten följer, till William McKinley (president 1895–1901, eller Theodore Roosevelt (1901–1909) som båda ensidigt utvidgade USA:s territorium. Bakom en sådan analys har legat Trumps tydligt uttalade anspråk både på Canada, Grönland och Panamakanalen.

Äter andra har menat att Trump har mera gemensamt med den realistiska skolan än man trott; hans Ukrainapolitik kan ha styrts av att han anser att detta land är en del av den ryska intressesfären. Nyligen skrev någon att Trump inte har någon doktrin utan endast följer sina instinkter. Två saker har han emellertid i decennier pläderat för, nämligen att allianser innebär dyrbara åtaganden, inskränkning av USA:s rörelsefrihet och få fördelar, samt att en negativ handelsbalans är en förlustaffär, därav förtjusningen i tullar och bilaterala handelsavtal.

Vad Donald Trump aldrig verkat förstå är att USA:s roll i det internationella systemet helt enkelt ger ett uppdrag som landets ledning knappast helt kan dra sig ur. Det är bara USA som har de ekonomiska och militära resurser som krävs för att projicera makt över hela jordklotet. Det är om denna rolls omfattning och karaktär som den intellektuella debatten om den amerikanska utrikespolitiken handlar. I denna text skall vi skärskåda två biografier, den ena om George Kennan, 1904–2005, den andra om Zbigniew Brzezinski, 1928–2017, som båda spelat en stor roll i denna diskussion. Kennan och Brzezinski kan sägas utgöra hälften av den kvartett som ibland offentligt och ibland i kulisserna formade debatten under 1900-talets senare hälft. De stod skulle man kunna säga för det intellektuella fundamentet för USA:s utrikespolitik. De andra två

var – naturligtvis – Henry Kissinger, 1923–2023, och den utåt mer okände Paul Nitze, 1907–2004. Generationskamraterna Kennan och Nitze var personligen goda vänner, men på utrikespolitiskt olika spår. Detsamma gällde Kissinger och Brzezinski.

Den äldste, Kennan, föddes i en medelklassfamilj av främst skotskt ursprung i Milwaukee i Wisconsin, USA:s mest ”tyska” delstat. Han kom till Princeton och prövade sedermera in på utrikesdepartementet. Kennan började lära sig ryska redan när han arbetade i Riga och skulle tillbringa ett antal år på olika poster vid ambassaden i Moskva åren 1933–1952 innan han under ett halvsekel fyllde rollen som en ”public intellectual”, historiker, debattör och beundrad skribent.

Paul Nitze var, som nästan framgår av namnet, av tyskt ursprung men föddes i New England, gick på Harvard och blev sedan advokat och bankman innan han under kriget sögs upp av administrationen där han sedermera under ett halvsekel blev bl.a. bitr. försvarsminister och upp i hög ålder USA:s chefsförhandlare i rustningskontrollfrågor.

Historien om den tysk-judiske flyktingpojken Heinz Kissinger, som kom till USA som tonåring, aldrig helt lyckades göra sig av med sin accent och trots detta gjorde en lysande karriär och slutade som utrikesminister, är väl känd. De sista femtio åren av sitt långa liv tillbringade han, precis som George Kennan, som författare, och orakel inom utrikespolitikens värld. Som utrikespolitisk konsult lär han ha tjänat en hel del pengar.

Zbigniew Brzezinski till slut, föddes i Polen och kom liksom Kissinger till Nordamerika i slutet av 1930-talet, men inte som flykting utan som barn till en polsk diplomat som utnämnts till generalkonsul i Montreal. Familjen blev snart även den en flyktingfamilj, eftersom Polen erövrats av Tyskland och Ryssland. Via Harvard och en professur vid Columbiauniversitetet kom Brzezinski under president Carter till maktens boningar och skulle även han under resten av sitt liv förekomma flitigt i den amerikanska debatten.

George Kennan, Henry Kissinger och Zbigniew Brzezinski skrev alla ett stort antal böcker och artiklar; Nitze skrev en memoarbok men verkade annars främst i de inre linjerna. De förra två har dessutom blivit föremål för flera biografier. Nu har en andra heltäckande biografi, utöver den närmast officiella av den välkände historikern John Lewis Gaddis från 2011, skrivits om Kennan och Brzezinski har fått sin första dito. De båda böckerna är mycket olika. Historieprofessorn Frank Castigliola har uppenbarligen satt sig före att söka reda ut sitt objekts komplicerade psyke, vilket hans föregångare Lewis Gaddis inte varit lika intresserad av. Edward Luce, som till vardags är Financial Times chefskorrespondent i USA, har skrivit en något mera konventionell biografi som fokuserar på sitt objekts roll i den amerikanska säkerhetsdiskussionen. Men ett viktigt sidotema i boken är Brzezinskis förhållande till Kissinger, både på det personliga och professionella planet.

Castigliolas huvudtes är att Kennan, som förlorade sin mor redan som spädbarn, hela sitt liv präglats av denna förlust och att detta förutom diverse, mest antydiga, affärer utom äktenskapet med norskan Annelise Sørensen, kan förklara märkligheterna i hans karriär. Kennan både ville och ville inte spela en offentlig roll. När han som amerikansk ambassadör i Moskva 1952 äntligen hade uppnått vad som han ändå måste ha betraktat som sin drömpost, jämförde han i ett offentligt uttalande just under ett besök i Berlin sin situation i den sovjetiska huvudstaden med den som han som diplomat upplevt på amerikanska ambassaden i Berlin 1939–1941. Jämförelsen utföll enligt Kennan inte till Moskvas förmån. Det var närmast självklart att den sovjetiska ledningen skulle förklara ambassadören som persona non grata, dvs. icke önskvärd, vilket innebar slutet på hans ryska karriär. Han drog sig tillbaka till Princetons ansedda Institute for Advanced Studies där han, förutom några år som Kennedys sändebud i Belgrad 1961–1963, skulle ha sin bas resten av livet.

George Kennan köpte redan under andra världskriget en gård i närbelägna Pennsylvania. Där ägnade han sig åt åtskilliga praktiska sysslor och blev tidigt miljöintresserad. Detta passade in i hans känsla av att vara främling i sin egen tid, kritisk mot den moderna tidens yttringar. Det var enligt Kennans mening industrialismen som blivit orsaken till det mesta som gått snett. I hans bild av världen ingick också ett mått av främlingsskepsis och ofta mera antydd antisemitism.

Men samtidigt som George Kennan längtade tillbaka till den förledande miljön i Princeton och sin gård och slippa huvudstadens politiska atmosfär och umgänge, ville han ha inflytande och att man skulle lyssna till hans råd. Han hade som andreman på ambassaden i Moskva 1946 skrivit det i amerikansk historia berömda s.k. långa telegrammet som i förstadiet till det kalla kriget skulle leda till mycken uppmärksamhet i Washington. Kennan ville med sin analys göra upp med de enligt honom naiva föreställningar som fanns i väst – inklusive hos Roosevelt – angående möjligheterna att komma till tals med Kreml. Samtidigt som han alltså målade ett mörkt scenario när det gällde Sovjet och dess ambitioner, var han inte rädd för att Moskva skulle gå till direkt attack. USA borde föra en tillbakahållandets strategi (strategy of containment) och samtidigt reformera det egna samhället så att det blev mera motståndskraftigt.

George Kennan skulle under resten av sitt liv hävda att han aldrig avsett att den amerikanska politiken skulle militariseras. Tillbakahållandets strategi skulle framför allt ha en klar politisk accent som med tiden skulle kunna leda till en återupptagen dialog. Han var en av upphovsmännen till Marshallplanen men skeptisk till NATO. Men i Washington tolkades Kennans telegram som stöd för en amerikansk upprustning som sedermera skulle presenteras i ett lika berömt dokument, NSC-68 (National Security Memorandum 68). Dess huvudförfattare var just den Paul Nitze, som 1949 efterträtt Kennan som chef för State Departments planeringsstab. Kennan ville med andra ord göra sig urarva sitt

telegram men ändå sola sig i glansen av sitt diplomatiska genombrott. Han kan inte sägas ha lyckats med detta diplomatiska reptrick.

George Kennan skulle åtskilliga gånger enligt honom själv komma att missförstås. Drygt tio år efter det långa telegrammet skulle han ånyo väcka uppmärksamhet med de prestigeladdade s.k. Reithföreläsningarna i BBC vintern 1957/1958. Där föreslog han i praktiken att man skulle ta upp tråden från Stalins not i mars 1952 och den s.k. Rapackiplanen – uppkallad efter den polske utrikesministern Adam Rapacki – från samma år. Dessa planer siktade på att de båda maktblocken skulle dra tillbaka sina trupper från ett återförenat, neutralt och kärnvapenfritt Tyskland. Hur skulle man annars kunna lösa Tysklandsfrågan och Europas delning? Kennans namn garanterade jämte prestige i föreläsningsserien åtskillig uppmärksamhet. Både de amerikanska och västtyska regeringarna vände sig dock mot hans förslag. För dem var Förbundsrepublikens integration i väst huvudsaken. Kennan skulle sedermera medge att tidpunkten för hans förslag var olycklig. Västtyskland hade ju 1955 kommit med i NATO. Politiken hade redan slagits fast när han höll sina föreläsningar.

George Kennans långa liv skulle innebära många hyllningar och mycken uppmärksamhet när han fyllde 80, 85, 90 och 100. Men han konstaterade själv att alla dessa inbjudningar, utmärkelser och hyllningar inte innebar att man egentligen brydde sig om vad sade. Hans förhoppning när han kom till Moskva 1952 var just att han med sina omfattande kunskaper om Ryssland och ryska värderingar skulle vara den rätte att etablera en ny kontakt mellan Vita Huset och Kreml. Han skulle på denna punkt bli grymt besviken. Kennan hade liknande föreställningar när han accepterade att bli sändebud i Belgrad. Men hans roll i historien skulle bli den beundrade författarens och vise mannens vars råd man gärna lyssnande till, men mera sällan följde.

Frank Castigliolas bok driver nog sin tes, att Kennans misslyckande som profet skulle ha berott den olösta freudianska konflikten mellan Eros och Civilisation, väl långt. Sannolikare är helt enkelt att viljan och förmågan att inom ramen för det politiskt möjliga driva sina idéer, saknades. För detta hade han inte tålamod, för vilket han också fick betala ett pris. Men hans många, alltid stilistiskt eleganta böcker, både de personliga memoarerna och hans historiska verk om de rysk-amerikanska relationerna och bakgrunden till första världskriget, kommer att läsas länge än; en del av debattinläggen kanske glöms bort.

Henry Kissinger och Zbigniew Brzezinski var samtidigt på Harvard men när lärosätet gett den förre en professur fanns inga pengar för ytterligare en till den senare. Han fick däremot en lärostol vid Columbia i New York där han, med undantag för ett inhopps i State Department under Lyndon Johnsons tid, och åren hos Jimmy Carter, skulle stanna.

Edward Luce gör en tydlig distinktion mellan de båda vännernas och rivalernas världsbild. Henry Kissinger var den eminente realisten i Metternichs och Castlereaghs anda – om dessa handlar Kissingers omtalade doktorsavhandling.

Zbigniew Brzezinski betecknar Edward Luce som varken realist eller idealist, kanske mera med en modern term som aktivist (benämningen "prophet" som Luce använder i boktiteln ter sig dock lätt överdriven). Men för båda var historien ingalunda slut, vilket de personligen upplevt och fått dem att bli emigranter. Kissingers politik handlade alltid om legitimitet och stabilitet, vilket fick honom att agera enligt riktlinjer som uppfattades som cyniska och inte sällan i motsats till vad omsorgen om de mänskliga rättigheterna förestavade. Brezinski däremot ville, med sin polska bakgrund, driva en mera offensiv politik mot Sovjet. I sin genombrottsbok, *The Soviet Bloc. Unity and Conflict* (1961), ville författaren fästa uppmärksamheten vid de inneboende nationella motsättningarna inom det sovjetiska allianssystemet.

Zbigniew Brzezinski följde nära utvecklingen i sitt födelseland, gjorde många resor till Warszawa och underhöll sig inte minst med påven Johannes Paulus. Han betecknar i sina memoarer, *Power and Principle* (1983), intressant nog Johannes Paulus som Europas mest betydelsefulla politiska ledare. Under åren hos Carter ville Brzezinski bredda den utrikespolitiska agendan och prioritera andra utrikespolitiska frågor än relationerna med Moskva. Han överflyglade helt utrikesministern Cyrus Vance, precis som Kissinger gjort när William Rogers var utrikesminister under Richard Nixon 1969–1973. Vance ville ogärna axla rollen som administrationens talesman utåt, en roll som Brzezinski, på samma sätt som Kissinger, mer än gärna tog. Vance oroade sig över hur förhållandet till Sovjet och de centrala rustningskontrollfrågorna skulle påverkas av säkerhetsrådgivarens mera offensiva östpolitik och tonvikt på mänskliga rättigheter, liksom av hans Kinapolitik. Vance var också orolig för att närmandet till Kina skulle alstra farligt klaustrofobiska attityder i Moskva. För Jimmy Carter var emellertid främjandet av mänskliga rättigheter ett centralt inslag i hans utrikespolitik, minst lika viktigt som relationerna till Sovjet.

Det var också Brzezinski som drev på att Nixon/Kissingers öppning mot Kina 1972 borde följas upp med ett formellt erkännande av folkrepubliken. Relationen till Peking skulle kunna förvandlas från en balansfaktor mot Sovjet till mera av ett slags de facto-allians med Kina. Han låg bakom inbjudan till Deng Xiaoping att besöka USA 1979 som blev en utrikespolitisk framgång för Jimmy Carter, och för Brzezinski

Men Zbigniew Brezinski har också ett tungt ansvar för det misslyckande som skulle i hög grad bidra till att Jimmy Carter inte blev omvald 1980, nämligen Iranpolitiken. Presidenten höll i det längsta på shahen och på övergångsregeringarna efter hans fall. Brzezinski var den som drev på när det gällde operationen för att frita den gisslan som den nya regimen i Tehran höll på den amerikanska ambassaden. Jimmy Carter gick sedan 1980 till val när operationen fått avbrytas på grund av olyckor med helikoptrarna m.m. På valdagen satt gisslan fortsatt kvar på ambassaden – för att kort därefter släppas, vilket

givetvis ledde till ännu ouppklarade rykten om kontakter före valet mellan Reaganlägret och Khomeiniregimen.

Zbigniew Brzezinski betraktade sig således som demokrat, men tillhörde då den mera offensiva falangen i partiet kring den då kände senatoren Henry "Scoop" Jackson. Detta skulle enligt rykten lett till att kretsen kring Ronald Reagan lär ha övervägt att 1981 erbjuda Brzezinski samma post; avståndet mellan Reagans världsbild och Brzezinskis var kanske inte så hårt markerad. Men denne förblev lojal mot Carter, som han själv rekryterat som medlem i den s.k. Trilateral Commission som bildades i början på 1970-talet att främja samarbetet mellan USA, Europa och Japan.

En central fråga som Edward Luce tar upp är hur kan det komma sig att just Henry Kissinger och Zbigniew Brzezinski skulle komma att spela så avgörande roller i utformningen av utrikespolitiken under slutet av 1960-talet och under 1970-talet? Luce kallar dem "scholar politicians". De flesta av dem som både tidigare och senare suttit på posten har ofta rekryterats ur militären eller det s.k. östkustetablissemang, för vilka uppgiften var ett normalt inslag i deras engagemang i respektive partier. En del av dem har haft rätt modesta säkerhetspolitiska kvalifikationer. Med sina respektive bakgrunder hade de två, menar således Edward Luce, mera personliga skäl att driva sina utrikespolitiska linjer. Men är det inte lika sannolikt att det helt enkelt rörde sig om två begåvade och drivna akademiker som deras principaler ville värva? Richard Nixon var ju mycket intresserad av utrikespolitik och delade Henry Kissingers av realismen styrda syn på världen. Carter å andra sidan var också mycket intresserad men ganska grön på området, i behov av en kunnig och rapp rådgivare. Visst ville både Kissinger och Brzezinski som immigranter göra karriär, men därav följde ju inte de skulle ha sådan framgång med sin politiska agenda.

Men dagens situation är förstas också en annan än för femtio år sedan. Mediautvecklingen kräver på sätt och vis att statschefen själv framträder oftare, även om det inte behöver gå till sådana extremer som i fallet Trump som gör flera mediaframträdanden om dagen. Media lämnar numera mindre utrymme för säkerhetsrådgivare eller ministrar att agera i presidentens ställe. Å andra sidan har således en del presidenter, som t.ex Ronald Reagan och George Bush d.y. med en mera avspänd attityd till ämbetet eller på grund av politiska kalkyler, oftare än andra låtit rådgivare ta debatten. Nixon kunde emellanåt sola sig i glansen av sin medarbetares uttalanden och agerande.

John Maynard Keynes reflekterar i sitt magnum opus, *General Theory of Interest and Money*, om förhållandet mellan politiker och idéer. Keynes skriver att få är de politiker som frivilligt skulle avstå från att utnyttja politiskt användbara tankar, så länge dessa kunde förses med en akademisk hallstämpel. Det borde med andra ord inte vara uteslutet att en ny Kissinger, Brzezinski eller för delen Kennan skulle kunna dyka upp och göra liknande avtryck. Edward Luce resonemang om att det var Kissingers och Brzezinskis invandrarbakgrund

skulle ha varit avgörande för deras ambitioner och den roll de fick övertygar inte helt. Bland deras efterträdare hade t.ex. John Bolton både bred erfarenhet av utrikespolitiken, bestämda åsikter och vana att hantera media. Men till de tvås nivå når de övriga inte.

En fråga man kan ställa sig är om den höga externa profil som Kennan, Kissinger och Brezinski hade är den bästa vägen att utöva inflytande eller om Paul Nitzes på den interna beslutsprocessen inriktade modell kan vara effektivare. I dennes fall innebar denna att han nästan konstant från 1940- till 1980-talet var på rätt plats när säkerhetspolitiska frågor diskuterades. Under Jimmy Carters presidentperiod hamnade Nitze (som var registrerad republikan) i politisk exil. Men han återkom under Reagan som förhandlare i rustningskontrollfrågor och fortsatte upp i 80-årsåldern. Att han, trots stor erfarenhet och en gedigen kunskapsbas, aldrig fick bli försvars-, utrikesminister eller nationell säkerhetsrådgivare var nog en besvikelse. Den hängde säkert ihop med hans väl utvecklade och utsagda misstänksamhet mot Sovjet, en övertygelse om att USA inte fick komma på efterkälken när det gällde rustningarna, och en ovilja att kompromissa. I detta liknade han sin gode vän och rival George Kennan. De drev, tyckte nog många i det Washingtonska etablissemanget, ofta sina ståndpunkter alltför hårt.

Politik handlar till sist i mycket om förhandlingar. Där var Henry Kissinger mästaren.

Zander, Ulf, 2023. *Raoul Wallenberg – liv och legend. Sverige, Ungern och USA*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.

Anmälan av Anders E. B. Blomqvist

Ulf Zanders bok om Raoul Wallenberg handlar inte bara om Wallenbergs liv, utan också om hur kunskapen om hans gärning har format och vidmakthållit legender och myter. Zander för fram tesen att historia och myt inte nödvändigtvis står i motsatsförhållande, utan ofta existerar parallellt i komplexa relationer. Hans analys är inspirerad av den teoretiska inriktningen *Entangled history*, en ansats som tillför en viktig transnationell dimension.

Anders E. B. Blomqvist är lektor i historia vid Institutionen för kultur och samhälle, Högskolan Dalarna.
E-post: abq@du.se

Trots Zanders uttalade ambition att integrera historia och myt används vissa historiska uppgifter främst som bakgrund och andra som en del av analysen, vilket innebär att den teoretiska ansatsen inte genomförs helt konsekvent. Han inleder med en bred diskussion om historieskrivning och minneskultur, men det saknas en tydligt formulerad teoretisk ram och ett klart definierat forskningsproblem för att styra analysen. Det gör att framställningen blir något organisk, vilket kan upplevas både som en för- och nackdel.

Trots detta är boken en välskriven och tankeväckande genomgång av såväl personen Raoul Wallenberg som den mytbildning som har vuxit upp kring hans insatser. Med historikerns känsla för kontext placerar Zander Wallenbergs gärning i Budapest 1944 inom ramen för svensk utrikespolitik, den europeiska krigshistorien och efterkrigstidens politiska konfliktytor. Boken rör sig skickligt mellan det biografiskt personliga och det kulturhistoriska perspektivet och belyser samtidigt hur Wallenberg har tolkats, hyllats – och ibland instrumentaliserats – i olika nationella och ideologiska syften. Zander tar bl.a. upp hur synen på Wallenberg gått från stridsfråga till varumärke i den svenska kontexten och hur han blivit amerikaniserad via filmatiseringar. Zander förklarar hur Wallenbergs gärningar och hjältestatus manifesteras i statyer och monument genom vilka han blivit förevigad.

Zander skriver med ett klart och tillgängligt språk, och bokens uppbyggnad gör den lika användbar för den intresserade allmänheten som för forskare och studenter. En styrka i framställningen är hur han nyanserar bilden av Wallenberg utan att förminska dennes insatser. Genom att undersöka både samtida dokument och eftervärldens tolkningar – från filmer och minnesmärken till politiska uttalanden – visar han övertygande hur en historisk person kan omvandlas till en symbol. Resultatet är en balanserad och insiktsfull bok som stimulerar till vidare reflektion kring både hjältebegreppet och historieskrivningens villkor.

En central metodologisk utmaning i en bok av detta slag är att författaren måste röra sig mellan flera nationella historiografier och samtidigt förhålla sig till deras respektive politiska sammanhang. Utifrån min expertis i ungersk historia framstår Zanders behandling av den ungerska Förintelsen som ett område där vissa framställningar hade behövt mer kritisk analys och justeringar.

För det första framställer Zander Ungern som något av ett undantag vad gäller antisemitism före första världskriget. Detta perspektiv riskerar att dölja centrala aspekter. Samtidigt som judarna emanciperades under 1800-talet inom den ungerska delen av dubbelmonarkin Österrike-Ungern, växte också antisemitismen, bland annat i form av ett antisemitiskt parti och den uppmärksammade Tiszaeszlár-rättegången 1882, där judar anklagades för ritualmord. Judarna erhöll medborgerliga rättigheter, men denna inkludering var villkorad och antisemitismen levde vidare i samhället. Den så kallade "judefrågan" var därmed inte löst, utan intensifierades efter första världskriget i samband med

politiska omvälvningar och införandet av Horthys auktoritära regim, där antijudiska lagar antogs redan på 1920-talet. Ungern utgjorde därmed inget undantag.

För det andra behandlar Zander deportationen av cirka 16 000 judar 1941 på ett sätt som ligger nära en historiesyn som senare fått stöd från ungerska historiker med band till Orbán-regimen. Zander skriver att judarna deporterades eftersom de "saknade uppgifter om ungerskt medborgarskap", vilket liknar det omdiskuterade påståendet från Sándor Szakály vid Veritas-institutet om att det rörde sig om ett "utlänningsärende". I själva verket fanns bland de deporterade både polska och ungerska judar. Syftet var, förutom att deportera judiska flyktingar, också att etniskt rensa gränsområdena i Karpato-Rutenien – inte bara från judar utan även från romer – och flera byar tömdes helt. Ungerska myndigheter var väl medvetna om att många av dessa individer hade rätt till, eller redan erhållit, ungerskt medborgarskap. Den högsta ungerska ledningen fick också rapporter om att de som deporterades sköts ihjäl på plats. Det var således en medveten deporteringspolitik och upptakten till Förintelsen.

För det tredje skriver Zander att judar "spred uppgifter om det folk mord som pågick" i tyskockuperade områden. Formuleringen är problematisk, eftersom det under 1941 var mycket svårt att fullt ut förstå omfattningen och systematiken i det som senare benämndes som Förintelsen. Hédi Frieds vittnesmål i *Frågor jag fått om Förintelsen* är ett exempel på denna samtida osäkerhet. Zander använder senare begreppet "massmord", vilket framstår som mer rättvisande.

Ett allvarligt problem är att framställningen skapar intryck av två separata massavrättningar. Han skriver först att "cirka 16 000 judar [...] sköts ihjäl i Ukraina", och på nästa sida att "22 000 judar [...] i slutet av augusti likviderades i en massaker i Kaments-Podolsk". Det handlar dock om en och samma massavrättning, där både deporterade ungerska judar och lokala judar mördades. Därtill är det inte klarlagt om ungerska soldater deltog i själva avrättningarna, även om de fanns i närheten. George Eisens nya studie *Summer of Mass Murder* ger en fördjupad analys av händelserna. Utifrån min egen forskning finns även indikationer på att romer deporterades till samma plats, vilket förbigås i Zanders framställning.

Zander fördjupar inte heller analysen av det ungerska administrativa maskineriets roll i de omfattande deportationerna 1944. Lokala borgmästare, statssekreterare och den ungerska byråkratin bar huvudansvaret – i samarbete med Adolf Eichmanns specialstyrka. När det gäller Horthy tecknar Zander en komplex bild men undviker att nämna Horthys dokumenterade antisemitiska hållning, som han själv uttryckte i privat korrespondens. Att Zander återger ett citat där en ungersk historiker menar Horthy inte var "ond" framstår som problematiskt i ljuset av den roll han spelade i Förintelsen i Ungern och framförallt eftersom den sittande Orbán-regeringen medvetet velat rehabilitera Horthys

insatser som en nationell ledare. Föreställningen om Horthy som en räddare genom att han stoppade deportationerna i juli 1944 måste vägas mot det faktum att han inte ingrep tidigare, när över 400 000 judar redan deporterats från landsbygden.

Zander skriver också att Gustaf V "beordrade" Horthy att stoppa deportationerna. Detta ger en överdriven bild av kungens faktiska roll. Den ungerska regeringens vändning bör snarare förstås i ljuset av hot om allierade bombningar av Budapest, amerikanska varningar om framtida krigsbrottsåtal, samt det förändrade krigsläget efter Normandie. Kungens telegram bör ses som en av flera påtryckningar – inte som en order. Påven och andra aktörer framförde liknande krav.

En av bokens starkaste delar är analysen av Wallenbergs eftermäle. Zander visar hur Wallenberg under kalla kriget blev en symbol i kampen mot Sovjet, och hur hans öde påverkade Sveriges relationer med östblocket. Däremot kunde Zander ha fördjupat analysen av det historiografiska skiftet under 1980-talet. Han beskriver Hugo Valentin som en av de första att skriva om pågående folkmord, men Valentin använde inte begreppet "folkmord" utan termer som "utrotningskrig" och "judepogrom". Denna terminologiska distinktion är viktig eftersom "folkmord" är ett juridiskt och historiskt laddat begrepp.

Zander berör även den svenska regeringens ekonomiska hänsyn i hanteringen av Wallenbergfrågan, såsom miljardkrediten till Sovjet, men en mer kritisk analys av den svenska statens agerande hade fördjupat analysen ytterligare. I nuläget finns fortfarande uppgifter om Wallenberg i svenska arkiv som varken hans närmaste släktingar eller forskare har fått tagit del av. Frågan är vad de uppgifterna kan dölja om Sveriges hantering. Zanders redogörelse för sovjetiska förklaringsmodeller är intressant, men en koppling till interna maktspel och antisemitisk propaganda inom det sovjetiska systemet hade fördjupat analysen ytterligare. En jämförelse med andra försvunna personer hade också varit givande. Därtill saknas en diskussion om källkritiska problem kring Wallenbergs öde och de motstridiga uppgifter som förekommer.

Sammanfattningsvis är *Raoul Wallenberg – liv och legend* en viktig och intressant bok som belyser hur Wallenbergs liv och gärning har tolkats i olika historiska kontexter. Vissa historiska uppgifter kunde ha belysts mera kritiskt framför allt gällande Förintelsen i Ungern och Horthys roll. Trots detta är det en läsvärd studie om samspelet mellan historia och mytbildning, och en värdefull ingång till diskussionen om minnespolitik och historiekultur. Detta gör Zanders verk läsvärt.

Brommesson, Douglas, Ekengren, Ann-Marie & Michalski, Anna, 2025. *Sweden's Grand Strategy: Predicaments of a Small Liberal State in a Hostile World*. Oxford: Oxford University Press.

Anmälan av Erik Noreen

AUTONOMI ELLER INTEGRATION – ROLLFÖRÄNDRINGAR I SVENSK UTRIKES- OCH SÄKERHETSPOLITIK UNDER SEKLER

Översikter som försöker fånga de stora dragen i svensk utrikes- och säkerhetspolitik över längre tidsperioder är ovanliga. Under det senaste decenniet kan emellertid ett ökat intresse skönjas för sådana breda synteser. De nyare studierna kännetecknas ofta av sina konkreta analyser och historiska exempel, även om flera också försöker knyta an till teoretiska perspektiv. Bland de allra senaste bidragen finns antologin Nevra Biltekin et al. (2022), Jacob Westberg (2023) samt Ulf Bjereld och Ann-Marie Ekengren (2024). Ekengren är dessutom en av författarna till det verk som står i centrum här: *Sweden's Grand Strategy: Predicaments of a Small Liberal State in a Hostile World* av Douglas Brommesson, Ann-Marie Ekengren och Anna Michalski (Oxford University Press, 2025).

Det som framför allt skiljer Brommesson, Ekengren och Michalski (2025) från tidigare översikter är dess tydliga teoretiska ansats. Författarna utgår från etablerade teoretiska ramverk som ligger till grund för deras empiriska tillämpningar, med målet att bidra med insikter som kan jämföras även utanför den svenska kontexten. Studien är dessutom först ut i den planerade serien *Oxford Studies in Grand Strategy*, något som betonas redan i förordet.

Brommesson, Ekengren och Michalski syftar inte enbart till att beskriva, utan även till att förklara en svensk så kallad *Grand Strategy* över tid med stöd i rollteoretiska perspektiv. Utifrån denna teoretiska ansats avser författarna att empiriskt belysa hur strategin och de tillhörande rolluppfattningarna har förändrats, med särskilt fokus på perioden från andra världskrigets slut till Sveriges ansökan om medlemskap i NATO 2022 och sedermera anslutningen då alliansfriheten övergavs.

Den teoretiska delen av boken fokuserar på två forskningsinriktningar: *grand strategy* och *rollteori*. Den förstnämnda kan beskrivas som den högsta formen av statskonst: en övergripande idé som vägleder hur stater agerar mot

omvärlden för att utforma en långsiktig utrikes- och säkerhetspolitik. Inom denna övergripande idé kan statens aktörer anta olika roller som bygger på inhemska värderingar, kultur och traditioner. Dessa roller speglar i sin tur den nationella identiteten och statens självbild i relation till omvärlden, det vill säga dess *nationella självförståelse*. Författarna vill förena dessa två perspektiv, vilka sällan har kopplats samman tidigare. Med hjälp av rollteorins centrala begrepp försöker de analysera staters, i det här fallet Sveriges, storskaliga strategier utifrån olika möjliga roller.

De något omständliga och begreppstyngda teoretiska resonemangen leder fram till två centrala dimensioner, *autonomi* och *integration*. Det blir efterhand tydligt att dessa rollteoretiska dimensioner utgör studiens huvudtema, vilket sedan tillämpas konsekvent i analysen av den svenska empirin. Just spänningen mellan dessa två dimensioner skapar en särskild dynamik i analysen och bidrar till att göra framställningen engagerande. I ett centralt avsnitt om småstaters sårbarhet inför yttre hot och deras beroende av internationell stabilitet framhålls att balansen mellan graden av autonomi och integration är särskilt känslig. I synnerhet småstater som Sverige är beroende av en stabil världsordning för att kunna agera fritt och forma sina nationella roller. Författarna beskriver inte bara hur yttre strukturella faktorer påverkar småstaters rollförändringar och utformningar av strategier utan relationer mellan eliter å ena sidan och mellan dessa och allmänna opinioner har på olika sätt en avgörande betydelse i detta sammanhang.

Jag hade dock gärna sett en mer utvecklad diskussion om vad som egentligen menas med begreppet *småstat* (jfr Westberg 2023: 63–70). Författarna verkar ta för givet att Sverige är en småstat och fokuserar på strategier som brukar förknippas med sådana länder såsom "hiding", "sheltering" och "hedging". Samtidigt medger de att Sverige ibland kan agera som en "mid-range power", till exempel inom EU (s. 197). Det är därför inte helt självklart att Sverige faktiskt är en småstat, åtminstone inte i EU-sammanhang.

De teoretiska kapitlen introducerar många begrepp kopplade till de två forskningstraditionerna, men det för svensk utrikespolitik så centrala begreppet *neutralitet* behandlas förvånansvärt flyktigt. Brommesson, Ekengren och Michalski är trots allt långt ifrån först med att analysera svensk utrikes- och säkerhetspolitik över tid. Tidigare studier på området – till exempel Agius (2013) och Bring (2008) – har haft just neutralitet som ett nyckelbegrepp, en forskning som författarna märkligt nog helt förbigår.

De empiriska kapitlen utgör studiens huvuddel och är indelad i två tidsperioder. Den första som faktiskt inleds redan i början av 1800-talet – låt vara att fokus ligger på åren efter andra världskriget – sträcker sig fram till 2007. Därefter följer perioden, som omfattar åren fram till 2024. Detta sätt att periodisera svensk utrikes- och säkerhetspolitik över flera sekler är något ovanligt och kanske till och med en aning egendomligt, något jag återkommer till.

Den dominerande svenska rollen under den första perioden, fram till det kalla kriget, benämns som ett *autonomt sökande efter säkerhet* (*autonomous security seeker*) med formeln *alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig*, som en tydlig markör. Landet intog en låg profil i internationella sammanhang för att undvika inblandning i stormaktskonflikter, samtidigt som betydande resurser avsattes till ett för en småstat relativt starkt försvar. Under 1960-talet sker dock en tydlig förskjutning mot en mer *aktivistisk roll*. Redan i slutet av 1950-talet började den svenska regeringen stödja den tredje världens antikoloniala kamp, och senare blev den så kallade *Palmelinjen* en central del av denna aktivistiska hållning – med tydlig kritik mot stormakternas övergrepp på småstater och mot rasistiska regimer, särskilt i Sydafrika.

Författarna identifierar fyra huvudsakliga roller i svensk utrikespolitik under efterkrigstiden. Utöver de nämnda rollerna urskiljer de även den *motvilliga europarollen* (*hesitant European*), som existerar parallellt med de övriga. Efter det kalla krigets slut ersätts denna av den *integrerade europarollen* (*integrationist European*), något som tydligt kommer till uttryck i samband med Sveriges medlemskap i EU. 2007 beskrivs som en tydlig brytpunkt, då Sverige tog ett historiskt steg genom att anta sin första solidaritetsförklaring – i vilken det klargjordes att landet inte längre avsåg att stå passivt om ett EU-land eller en nordisk granne drabbades av krig eller en allvarlig katastrof. Detta markerar inledningen på den avslutande perioden i studien, mot bakgrund av ett alltmer försämrat säkerhetspolitiskt klimat, inte minst efter Vladimir Putins tal i München där han uttryckte sitt missnöje med NATO:s fortsatta utvidgning.

Trots solidaritetsförklaringen förblev dock Sveriges utrikespolitiska roll i stort oförändrad fram till 2014. Först efter Rysslands annektering av Krim och insikten om en mer instabil internationell ordning började landets utrikespolitiska roller förändras tydligare. Den utveckling som inleddes efter kalla krigets slut, där fokus försköts från nationellt försvar till internationella insatser inom FN, EU och NATO, förstärktes efter 2007. Ett tydligt uttryck för denna omställning var pausen av den allmänna värnplikten 2009, samtidigt som Sveriges deltagande i internationella operationer, exempelvis i Afghanistan och Mali, intensifierades. Man kan visserligen hävda att 2007 markerade en brytpunkt, med ett alltmer kärvt säkerhetspolitiskt klimat. Men någon egentlig förändring i Sveriges övergripande strategi, och de roller som följer av den, uteblev. Landet fortsatte på den bana som etablerats efter det kalla kriget, med rollen som en *integrated security provider*. Det innebar ett närmare samarbete med NATO och EU, och en fortsatt orientering mot ett internationellt insatsförsvar, snarare än ett territoriellt försvar inriktat på att skydda det egna landet. Den tidigare försvarsministern Peter Hultqvist, som vid beslutet att göra värnplikten vilande 2009 befann sig i opposition, har i efterhand beskrivit detta som ett stort "fiasko". Han understryker sin kritik med orden: "Okänsligheten för de

oroväckande förändringarna i Ryssland var vid denna tidpunkt häpnadsväckande.” (Hultqvist 2025: 23–25).

Efter 2014 ändrades emellertid den försvarspolitiska inriktningen radikalt då man satsade betydligt mer på det territoriella försvaret på bekostnad av internationella insatser och dessutom återinfördes den allmänna värnplikten. Inte minst skulle man fördjupa Sveriges kontakter med NATO och i synnerhet samarbetet med de nordiska grannländerna. Samtidigt levde *autonomirollen* vidare, eftersom regeringen fortsatt höll fast vid alliansfriheten. I litteraturen brukar denna linje benämnas *Hultqvist-doktrinen*: att samarbeta så nära som möjligt med NATO, men fortfarande inom ramen för militär alliansfrihet, en hållning som Försvarsmakten i praktiken hade slagit fast redan alldeles i början av 2000-talet (se Noreen & Sjöstedt 2024: 29). Detta illustrerar tydligt hur perioden från det kalla krigets slut fram till 2022 kan förstås som en sammanhållen epok med vissa avbrott, som avslutas först när den svenska regeringen, med stöd av en bred riksdagsmajoritet, beslutar att överge alliansfriheten.

Tidigare forskning har främst betonat andra brytpunkter än 2007, såsom den formativa perioden efter andra världskriget och tiden efter det kalla krigets slut, särskilt 1995 då Sverige gick med i EU (Edström 2017). Dessa skiften passar också väl in i denna monografis analytiska schema: om *autonomidimensionens* dominans fram till 1989, med neutralitetspolitiken som tydlig markör. Därefter träder *integrationsdimensionen* fram sakta men säkert efter det kalla kriget, en utveckling som gradvis tränger undan autonomilogiken och som slutligen kulminerar 2022.

Brommesson, Ekengren och Michalski avser att både beskriva och förklara svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Detta är en viktig och lovvärd vetenskaplig insats. Studien blir emellertid mindre tydlig när det gäller det förklarande bidraget. Jag saknar en mer sammanhållen förklaringsmodell till varför rollerna skiftar, och det framgår inte om det enbart är rollerna som förändras eller om även de övergripande strategierna genomgår en omvandling. På ett ställe konstateras till exempel att Sverige, i samband med ansökan om medlemskap i NATO, har uppnått en mer sammanhållen uppsättning roller. Denna rolluppsättning, grundad i en sammansmältning av den *internationalistiska europeiska rollen* och den *integrerade säkerhetssökande rollen*, sägs ha resulterat i en ny övergripande strategi (s. 195). Det tycks alltså inte bara vara rollerna som förändras, utan även själva strategin. Samtidigt framgår det av studien att den övergripande strategin framstår som mer grundläggande och, får man anta, relativt stabil över tid. Vad denna *nya* strategi faktiskt består i blir dock aldrig helt tydligt. Det väcker frågan hur de principiella målen för den grundläggande strategin – såsom de formuleras av författarna – förändras efter 2022, det vill säga bevarandet av fred och frihandel, försvaret av värden och normer med rötter i svensk kultur samt en världsbild förankrad i den svenska självuppfattningen (s. 188).

Möjligen hade studien vunnit på att avgränsas till ett teoretiskt ramverk, nämligen rollteori, vilket i sig är ett mycket välvalt analytiskt perspektiv. Ty i slutändan är det just rollerna, och förändringarna av dessa, som författarna vill beskriva och förklara. De sammanfattande matriserna i studien vittnar inte minst om detta.

Om man läser *Sweden's Grand Strategy* som ett rollteoretiskt bidrag till förståelsen av svensk utrikes- och säkerhetspolitik från tidigt 1800-tal fram till idag, framträder ett lärorikt och informativt verk. Studien erbjuder en intressant genomgång av de skiftande roller och positioneringar som Sverige intagit under olika epoker. Den välskrivna framställningen kompletteras på ett förtjänstfullt sätt av sammanfattande fyrfältsmatriser, vilka tydliggör hur dessa roller förändrats över tid i relation till de två centrala dimensionerna *autonomi* och *integration* inom respektive period. Trots de invändningar som lyfts ovan kan denna studie bli ett standardverk för forskare, studenter och en bredare allmänhet som intresserar sig för de stora dragen i svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

Referenser

- Agius, Christine, 2013. *Social construction of Swedish neutrality: Challenges to Swedish identity and sovereignty*. Manchester: Manchester University Press.
- Biltekin, Nevra, Müller, Leos & Petersson, Magnus (red.), 2022. *200 years of peace: new perspectives on modern Swedish foreign policy*. New York: Berghan Books.
- Bjereld, Ulf & Ekengren, Ann-Marie, 2024. *Från neutralitet till NATO. Svensk utrikespolitik under 200 år*. Lund: Studentlitteratur.
- Bring, Ove, 2008. *Neutralitetens uppgång och fall – eller den gemensamma säkerhetens historia*. Stockholm: Atlantis.
- Edström, Håkan, 2017. *Tradition eller förnyelse. Svensk utrikespolitik före och efter EU-inträdet*. Lund: Studentlitteratur.
- Hultqvist, Peter, 2025. *När allt förändras*. Stockholm: Medströms Bokförlag.
- Noreen, Erik & Roxanna Sjöstedt, 2024. "Sweden's Role in International Security Affairs: Officially Non-Aligned but Ready to Serve", i Naman, Karl & Habtom, Thomas (red.), *Neutrality After 1989. New Paths in the Post-Cold War World*. Bristol: E-International Relations Publishing.
- Westberg, Jacob, 2023. *Svenska säkerhetsstrategier. Från neutralitetspolitik till ansökan om Natomedlemskap*. Lund: Studentlitteratur.

Nye, Joseph, 2024. *A Life in the American Century*. Cambridge: Polity Press.

Anmälan av Annika Thunborg

A Life in the American Century är Joseph S. Nye Jrs sista bok, utgiven 2024, året innan Trump 2-administrationen återigen tog Vita huset i besittning.

Redan under Trump 1, står det klart – för Nye, för läsaren – att Trump representerar allt Nye inte gör. Den världsordning som skapades efter andra världskrigets slut och det amerikanska århundrade som då påbörjades med det av Nye myntade begreppet *soft power* som en viktig ingrediens, stod för första gången inför verkliga utmaningar, och inte p.g.a. yttre hot utan inre.

Nyes sista bok är en personlig exposé över det liv han har levt, och den del han har haft i utformningen av det amerikanska århundradet, i sina olika roller som akademiker, regeringstjänsteman och författare. Och i det gränsland mellan akademi och politik som gjort honom till en av de mest inflytelserika statsvetarna. Boken är översiktlig, impressionistisk, anekdotisk, lätt att läsa och ta till sig.

Under min läsning är jag nyfiken på att få svar på ett par frågor.

Den första är om Nye har levt som han har lärt. Har han varit konsekvent i sina politiska ställningstaganden om vikten av *soft power*?

Den andra är vilka policyfrågor Nye anser att han har haft störst inflytande över under sin karriär.

Den tredje är hur han väljer att skriva om avsaknaden av en tillfredställande utveckling i Ryssland under 1990-talet och om vilken roll *soft power* spelade eller inte spelade i den.

Amerika som idé, *soft power* som ett medel

Svaret på den första frågan måste sägas vara Ja: Nyes världsuppfattning är konsekvent och han har levt som han har lärt.

Det amerikanska århundradet för Nye är en idé och inte en geografisk begränsning. Amerika bygger sin storhet på värderingar, på möjligheten att ta dem utanför landets gränser, att övertyga, vinna över människor och länder, utifrån attraktion, kultur och övertalning, snarare än ekonomisk eller militär makt, territoriella anspråk eller tvång. Det är en *win-win*-situation i vilken bägge parter känner att de har fått snarare än förlorat något. Nye är dock inte

idealist, altruist eller relativist, han utgår från realistisk teori som kompletteras med teorier om ömsesidigt beroende. Han är transnationalist, trogen de amerikanska ideal han representerar.

Han tillhör den urgamla tradition som upprätthåller idén om det välvilliga, goda imperiet, det som skyddar sina allierade och undersåtar och för dialog och förhandlar med dess utmanare för att skapa de bästa möjliga förhållandena för sig själv och sina närmaste och därmed för världen i stort. Han är amerikan, framför allt, och ser världen utifrån ett amerikanskt perspektiv. I detta är han konsekvent trots att han har bott och studerat i en mängd olika geografier och kontexter och som regeringsföreträdare rest oavbrutet.

Som många intellektuella, liberala amerikaner är Nye ovillig att se USA som ett imperium, eller en kolonialmakt likt andra. Nyes Amerika är inte det land som presidenterna William McKinley och Theodore Roosevelt representerade när USA invaderade och koloniserade Filippinerna och ockuperade Kuba kring förra sekelskiftet. Eller det Amerika som 1846-48 invaderade den ditintills enda stormakten på den amerikanska kontinenten, nämligen Mexiko, och lade under sig mer än hälften av dess territorium bara för att man kunde och ville.

Nye koncentrerar sig istället på utvecklingen efter andra världskriget. Denna definierar han inte som imperialistisk eftersom USA:s makt "alltid hade begränsningar" – snarare har USA varit en "pre-eminent power in global affairs".

Imperium eller inte, *soft power* har gjort USA till både en obestridlig maktspelare och en attraktiv samarbetspartner. Att USA genom sina *quasi* (dvs. regeringskopplade) *non-governmental organizations* hade stort inflytande i östblocket i slutet av kalla kriget berodde på att amerikanska värderingar överensstämde med dem som demokratiörelserna stod för (Thunborg, *Public and Non-Profit Interaction*, Lund University Press, Lund, 1997). På 1990-talet förespråkade länderna i forna Warszawa-pakten medlemskap i Nato eftersom det var en försvarsallians under ledning av en global stormakt som man kände sig bekväm att samarbeta med, som uppmuntrade frihet och demokrati och nationellt självstyre.

Nye kritiserar konsekvent amerikansk politik när den frångår *soft power* och lutar sig mer ensidigt mot militär makt. Han ser Vietnamkriget som ett av USAs största misstag och Lyndon Johnson som en president som saknade Eisenhowers och Kennedys förmåga att balansera intressen och därmed gick för långt militärt med förödande konsekvenser. Likaså betecknar han George W Bushs presidentperiod som en av de värsta i amerikansk historia med det globala kriget mot terrorismen, onskans axel och invasionen av Irak.

Obama-regeringen kunde inte nyttja sin fulla potential eftersom den måste hantera de kriser som Bush junior hade försatt landet i, dvs. Irak, även Afghanistan, och kaos i Mellanöstern, och den förlust av *soft power* som amerikanskt agerande hade lett till. Dock lyckades Obama, enligt Nye, återställa förtroendet

för USA genom sin person, sitt förhållningssätt och sin retorik, hanteringen av den globala ekonomiska krisen, effektiv användning av G20, Parisöverenskomsten om klimatet 2015 och de stärkta relationerna med Asien.

Han ser Trump som farlig, en anomali i amerikansk politik, en politiker som saknar såväl kontextuell som emotionell intelligens, dvs. såväl förmågan att anpassa sig till olika anhängare och sammanhang som förmågan att hantera sina egna känslor och relatera till andra människor. Han och hans politik representerar det största hotet mot amerikansk utrikespolitik och det amerikanska århundradet.

De presidenter som kombinerar hård och mjuk makt är de som lyckas bäst: George Bush Sr. som i Gulf-kriget 1990 kombinerar *soft power of legitimacy* med *hard military power*, vad Nye betecknar *smart power*. Clinton som aldrig utarbetade en heltäckande vision för efter-kalla krigs-perioden men som kom att fortsätta på den väg Bush Sr. slagit in på. Dvs. att som den ledande stormakten förhindra aggression från auktoritära regimer och aktivt främja marknadsekonomi och demokrati genom *engagement* and *enlargement* snarare än genom militärmakt. Nafta, Uruguay-rundan och WTO med Kinas medlemskap var alla framgångsrika exempel på denna strategi, likaså Nato-utvidgningen (Nye förespråkade dock *Partnership for Peace*-programmet snarare än Nato-medlemskap för de forna Warszawa-paktmedlemmarna, liksom sin chef, försvarsminister William Perry). De mindre militära interventioner som gjordes (t.ex. bombningen av Serbien 1999) skedde på humanitära, MR- och demokratigrunder, inte på traditionellt realistiska, maktpolitiska grunder.

Kärnbränslecykeln och icke-spridning av kärnvapen under Carter-åren 1977–81

Från sina perioder i regeringen, under Carter och Clinton, anser Nye att han nått störst framgång i två policyfrågor, nämligen icke-spridning och relationen USA-Japan.

Efter färdigställandet och ikraftträdandet av icke-spridningsavtalet (NPT) 1968 hade risken för att fler länder skulle skaffa sig kärnvapen minskat men fortfarande kvarstod de praktiska förutsättningarna för spridning i och med att kärnbränslecykeln inte var reglerad. Nye var som ordförande i Nationella säkerhetsrådets grupp för icke-spridning 1977–79 ansvarig för att föra arbetet vidare i Carter-administrationen. Hans förslag mötte motstånd från både amerikansk industri och allierade som Frankrike, Tyskland och Japan som var beroende av kärnbränsleexport. Nye ger en detaljerad och intressant redogörelse från insidan om den diplomatiska skytteltrafik han var engagerad i och hur viktig *soft power* var i både signalpolitiken och i överläggningarna som inkluderade Indien och Pakistan (som inte hade undertecknat NPT och som senare utvecklade kärnvapen), det internationella atomenergiorganet IAEA, Argentina och

Brasilien (där de auktoritära regimerna hade utvecklat kärnvapenprogram som inte realiserades utan avvecklades när demokrati infördes; interaktionen ledde till att mänskliga rättigheter blev en viktig ingrediens i den amerikanska *soft power*-strategin, enligt Nye), Sydafrika (som inte gav upp sina vapen för-
rån efter apartheid föll), och Taiwan och Sydkorea (för vilka vikten av försvar under ett amerikanskt kärnvapenparaply spelade in i besluten att inte utveckla kärnvapen).

Arbetet ledde med tiden till bilaterala och internationella överenskom-
melser som minskade spridningsrisken och också amerikansk lagstiftning
om att kärnkraft kunde drivas genom lättvattenreaktorer utan upparbetning
och under internationella kontrollsystem (*safeguards*). Förslagen ligger i linje
med vad Hans Blix som chef för IAEA (1981–97) och därefter har förordat för
utvecklingen av säkrare kärnkraft (t.ex. i seminarium på Council on Foreign
Relations, Washington DC, 2014-10-22). Resultatet av Nyes ansträngningar i en
komplex fråga och med många starka och motstridiga intressen är signifikativt
för hans egna teser om såväl vikten av *soft power* (för utan den, var hade man
varit?) som att det amerikanska inflytandet begränsades av inrikespolitiska skäl
vilket är en naturlig del av att leva i en demokrati.

Freds rörelsen skulle säga att utgångspunkten var fel från början eftersom
varken Carter-administrationen eller Nye ifrågasatte existensen av amerikanska
kärnvapen (eller de fem kärnvapenmakternas enligt NPT:s artikel 1 "rätt" att
ha kärnvapen med samtidigt skyldighet att nedrusta dem enligt artikel 6). Men
även detta är i linje med Nyes konsekventa perspektiv om hur amerikansk makt
bör användas i det amerikanska århundradet. Kärnvapeninnehav är enligt
detta resonemang av godo, det är en del av det goda imperiet – även om Nye
inte vill använda detta ord – som beskyddar sina allierade och förhandlar med
sina motståndare för att uppnå global säkerhet och stabilitet.

Nye myntar själv begreppet *uggla-positionen* – att varken hök eller duva-
perspektiven leder till stabilitet i kärnvapenåldern och att det är bättre att foku-
sera på riskreducering. Det var också denna politik som låg till grund för den
nära dialogen med Sovjetunionen under 1980-talet. Till skillnad från Richard
Rhodes går Nye inte in på om samtalen i Reykjavik – det sista toppmötet av
fem – mellan Reagan och Gorbachev hade kunnat leda till större genombrott
på nedrustningsområdet om de två ledarna hade varit ensamma i rummet
(Rhodes, *Reykjavik*, SAGE Journals, Washington DC, 2009, se även *Arsenals
of Folly: The Making of the Nuclear Arms Race*, Knopf Doubleday, New York,
2008). Nye förhåller sig till och förespråkar stegvisa framsteg.

De stärkta relationerna till Asien och USA-Japan-alliansen under Clinton-åren

Presidentvalet 1992 fokuserade på ekonomi – vi minns alla Clinton-kampanjens slogan "It's the economy stupid" – och Japan sågs som det stora hotet. Det hade florerat rykten i västvärlden ända sedan 1970-talet att Japan skulle gå om västvärlden ekonomiskt men det var först några decennier senare, efter kalla krigets slut, som frågan blev högaktuell. Nye pekade på det orimliga i analysen: Japan var en allierad, militärt och politiskt, och om USA samarbetade närmare med Japan också ekonomiskt skulle man kunna konkurrera med ett växande Kina (som administrationen verkade fokusera märkligt lite på och enbart som en MR-fråga efter massakern på Himmelska fridens torg 1989). Ett stabilt Ostasien – som också inkluderade Sydkorea – skulle lättare kunna hantera utmaningar från, och engagemang med, ett växande Kina, ett problematiskt Nordkorea och ett osäkert Ryssland. Nye-initiativet krävde betydande diplomatiska ansträngningar också med den japanska sidan som, i ljuset av inhemska protester mot de amerikanska militärbaserna och den hätska amerikanska retoriken mot Japan, inte såg det som självklart att fortsätta alliansen i den nya värld som slutet på kalla kriget utlovade.

Nära diplomatiska samtal skedde också med Kina med vilket Nye förordade *engagement* inte *containment*. Plattformar för militära kontakter etablerades, sedermera kompletterat med exekutivutbildningar och konferenser vid Harvard under Nyes ledning, förtroendeskapande åtgärder och samarbete i exportkontrollsammanhang.

Diplomatiska samtal skedde även med andra militärt allierade som Sydkorea och Filippinerna. Så vitt skilda länder som Singapore och Indonesien gav samstämmiga besked om vikten av att USA balanserade Kina samtidigt som Kina sågs som en naturlig del av Sydostasiens utveckling. Tongångar som känns igen än idag, även om tonläget har hårdnat i ljuset av Kinas territoriella anspråk i Syd kinesiska sjön.

Nye-linjen segrade och säkerhetsavtalet mellan USA och Japan återbekräftades 1996, något som bedömdes vara centralt inte bara för de bilaterala relationerna utan också för regional och global säkerhet.

Politiken som inte räckte till: engagemang och ekonomisk utveckling i relationen till Ryssland på 1990-talet

Med tanke på Nyes stora bidrag till och kunskap i kärnvapenfrågorna är det intressant att läsa om hur relativt frånvarande kärnvapen var från debatten som följde på kalla kriget slut och Sovjetunionens fall. Var det så att världen var trött på upprustning och avskräckning och lättad över att man nu kunde ägna sig åt det som fått stå tillbaka? Visst hanterar USA (och övriga väst) kärnvapen vad gäller Nordkorea, spridningsrisken till terrorister efter Sovjetunionens fall, och

överföringen från Kazakstan, Ukraina och Vitryssland till Ryssland för förenlighet med NPT, men inte som en central del av den globala världspolitiken.

Det var i stället ekonomin som stod i fokus i relationen till Ryssland. USA (och även övriga väst) lutade sig starkt mot Chicago-skolans nyliberala marknadsekonomiska tänkande. Tanken var att om den fria marknaden fick fritt spelrum skulle ekonomin återhämta sig, vilket automatiskt skulle leda till annan positiv utveckling som samhällelig, rättslig och politisk-demokratisk. I efterhand vet vi att detta inte fungerade. I Ryssland ledde den ekonomiska chockterapin i kombination med återinträdet av alltmer auktoritära tendenser till skenande korruption och skapandet av enormt mäktiga oligarker. Det fungerade heller inte på andra marknader som vi vet. Kina utvecklade visserligen en stark marknadsekonomi men ingen demokrati.

Nye kommenterar inte detta, kanske eftersom han inte ansvarade för Ryssland i Clinton-administrationen. Dock har han ändå insyn i samarbetet med Ryssland som chef för *National Intelligence Council* med ansvar för analysarbetet inom CIA (1993–94), och som *Assistant Secretary* under försvarsminister William Perry med ansvar för försvarsrelationerna med alla länder förutom dem i forna Sovjetunionen (1994–95).

Enligt Nye fanns en medvetenhet om de utmaningar Ryssland stod inför. Han citerar George Kolt, *National Intelligence Officer* (NIO) för Ryssland, som såg fyra möjliga scenarier framför sig: pluralism, stagnation, disintegrering eller diktatur. Administrationen hoppades och trodde att det var det första scenariot som skulle segra men var inte säker (med facit i hand vet vi ju att det blir det fjärde). Den osäkra utvecklingen i Ryssland verkar avspegla sig i en vänta-och-se-attityd på amerikansk sida, ett ”hålla andan och hoppas det går bra”, och en uppfattning om att eftersom rysk ekonomi är svag är Ryssland inte en lika viktig makt att räkna med. Ryssland behandlas som ett av många länder med vilket man har bilaterala relationer som måste hanteras. I ljuset av att Ryssland fortsatt är en lika stor kärnvapenmakt som USA, en av fem permanenta medlemmar i FN:s säkerhetsråd och därmed med vetorätt, världens största land till ytan med flera av världens största naturtillgångar, och har spelat en framträdande roll genom historien (under tsarerna, under Sovjettiden, som segermakt i andra världskriget), måste detta ses som en märkligt kortsiktig inställning.

I efterhand har Nyes dåvarande chef, försvarsminister William Perry, bekräftat och beklagat detta synsätt. Perry menar att väst underskattade hur viktig Ryssland som kärnvapenmakt var för världsordningen och därmed hur viktig den bilaterala relationen mellan USA och Ryssland var. Att man inte förstod komplexiteten i övergången från centralstyrd kommunism till marknadsekonomi och uppmanade Ryssland att ”tough it out” under den globala finanskrisen 1998, underskattade allvaret i den ryska situationen och därmed för västs intressen. Han förespråkar att man i stället skulle ha drivit på för att få igenom en Marshall-liknande plan (t.ex. Perry, *My Journey at the Nuclear*

Brink, Stanford University Press, Stanford, 2015). En sådan plan hade inte bara kunnat ge ekonomisk hjälp och teknisk assistans utan hade sökt förändra och bygga institutioner med den strategiska politiska målsättningen att inkorporera Ryssland som en partner till väst. (För ett utvidgat Marshallplan-koncept, se även Lassance, *The making of a grande política pública*, IPEA, Rio de Janeiro, 2021.)

Det här går dock Nye inte in på. Han menar snarare att Rysslands utveckling under 1990-talets sista år visade på begränsningarna i vad USA kunde göra trots det amerikanska århundradet och den unilaterala supermaktspositionen. Kanske är det också så att Nye utifrån sin konsekventa uggla-position inte önskar att USA skulle ha gjort mer. Han betonar att USA hade hjälpt Ryssland finansiellt och skapat Nato-Rysslands-rådet i Bryssel men inte kunde kontrollera Rysslands inrikespolitiska situation. Samtidigt förvånas han över att ingen i den inre kretsen i Washington tycks känna till Putin så sent som vid millennieskiftet eller förstår att han kan komma till makten.

Det hade varit spännande att höra mer om Nyes tankar kring detta. Att vi inte får göra det, kanske har att göra med att han som intellektuell mot slutet av en lång framgångsrik karriär summerar sina – i andras ögon betydande – bidrag till framsteg som ganska blygsamma och konstaterar att ju mer han har lärt sig desto mindre förstår han.

Det är givetvis en riktig iakttagelse för oss alla som under det amerikanska århundradet hoppades kunna bidra till en bättre värld. Och som i dagsläget i stället får söka hantera de multipla kriser som vår värld än en gång står inför. Det manar till ödmjukhet. Nye skriver i sina slutord, att han inte lämnar många svar till sina barnbarn men ”my love and a faint ray of guarded optimism”.

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.org