



# LUND UNIVERSITY

## Tillitsbaserad styrning - till demokratins försvar

Bringselius, Louise

*Published in:*

Vändpunkt - reformer till den liberala demokratins försvar

2022

*Document Version:*

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Bringselius, L. (2022). Tillitsbaserad styrning - till demokratins försvar. I A. Halla, T. Hovemyr, & U. Schenström (Red.), *Vändpunkt - reformer till den liberala demokratins försvar* Fores.

*Total number of authors:*

1

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

REDAKTÖRER:

ANNA HALLA • TOVE HOVEMYR • ULRICA SCHENSTRÖM

# Vändpunkt

**Reformer till den liberala  
demokratins försvar**



REDAKTÖRER  
ANNA HALLA  
TOVE HOVEMYR  
ULRICA SCHENSTRÖM

# Vändpunkt

**Reformer till den liberala**

**demokratins försvar**

**FORES**

 **Studieförbundet  
Vuxenskolan**

## **Vändpunkt: Reformer till den liberala demokratis försvar**

Redaktörer: Anna Halla, Tove Hovemyr & Ulrica Schenström

Fores  
Sveavägen 59, 113 59 Stockholm  
info@fores.se • www.fores.se

1:a upplagan, 1:a tryckningen  
Grafisk form: Epique studio  
Tryck: Spekter Bulgaria 2022

ISBN: 978-91-87379-92-5

Fritt tillgängligt med vissa rättigheter förbehållna. Fores vill ha största möjliga spridning av de publikationer vi ger ut. Därför kan publikationerna utan kostnad laddas ner via [info@fores.se](mailto:info@fores.se). Enstaka exemplar kan också beställas i tryckt form via [info@fores.se](mailto:info@fores.se). Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-Icke-kommersiell-Inga bearbetningar 3.0 Unported License (läs mer på [www.creativecommons.se](http://www.creativecommons.se)). Det innebär i korthet att det är tillåtet att dela, det vill säga att kopiera, distribuera och sända verket, på villkor att Fores och författaren anges, ändamålet är ickekommersiellt och verket inte förändras, bearbetas eller byggs vidare på.

**FORES**

 Studieförbundet  
Vuxenskolan





# Innehållsförteckning

|                                                                                     |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Förord</b>                                                                       | <b>4</b>   |
| <i>Ulrica Schenström, vd tankesmedjan Fores</i>                                     |            |
| <b>Den nya säkerhetsordningen</b>                                                   | <b>7</b>   |
| <i>Yrsa Gröne-Luoma</i>                                                             |            |
| <b>Med öppenheten som vapen – hur autokratier riggar den fria världens spelplan</b> | <b>35</b>  |
| <i>Emanuel Örtengren</i>                                                            |            |
| <b>Den högsta krigskonsten och hur vi besegrar den</b>                              | <b>57</b>  |
| <i>Stefan Cako</i>                                                                  |            |
| <b>Kan Sverige också få en Trump?<br/>(Och vad kan vi göra för att stoppa det)</b>  | <b>73</b>  |
| <i>Martin Liby Troein</i>                                                           |            |
| <b>Konstitutionellt självförsvar</b>                                                | <b>93</b>  |
| <i>Anna Jonsson Cornell</i>                                                         |            |
| <b>Tillitsbaserad styrning – till demokratins försvar</b>                           | <b>125</b> |
| <i>Louise Bringselius</i>                                                           |            |
| <b>Mediernas och partiernas läsar- och väljarförakt</b>                             | <b>142</b> |
| <i>Torbjörn Sjöström</i>                                                            |            |
| <b>Rädda demokratin, reformera partierna</b>                                        | <b>172</b> |
| <i>Stig-Björn Ljunggren</i>                                                         |            |
| <b>Mediernas brist på självkritik:<br/>Ett hinder för viktiga förändringar</b>      | <b>190</b> |
| <i>Jan Scherman</i>                                                                 |            |

# Förord

Under 2021 släppte Fores boken *Va?! Är demokratin hotad?* och sedan dess har världen genomgått ett paradigmskifte. Hotet mot den liberala demokratin har gått från en kall global konflikt till ett nytt krig innanför Europas gränser. Morgonen den 24 februari 2022 vaknade Europa upp till nyheten att ryska soldater, stridsvagnar och missiler hade passerat den ukrainska gränsen. Europa fick se det första kriget inom dess gränser på över 70 år.

Kampen, kriget eller striden om vilken värld och vilket styrelseskick vi ska leva i behöver diskuteras och försvaras vid varje givet tillfälle. Beskyddet av minoriteten och respekten för olikheter är själva kärnan i den liberala demokratin. För att försvara och förstärka den liberala demokratin behövs reformer som försvårar för populisterna, demagoger och missnöjespolitiker att erodera den liberala demokratin till en majoritetens diktatur.

Därför ger Fores ut uppföljaren *Vändpunkt: Reformerna till den liberala demokratin försvar*. Vi har bätt flera författare, som var och en representerar

sin egen text, med olika perspektiv och bakgrunder beskriva vad som krävs för att vi ska bevara och stärka den liberala demokratin. De tar upp allt från hur auktoritära stater försöker påverka oss till hur partierna och medierna behöver reformeras och hur vi långsiktigt kan stärka Sveriges grundlagar och myndigheter.

I striden om vilken världsordning vi vill se framöver är det av hög vikt att varje medborgare tar sitt eget ansvar. För att stärka den liberala demokratin både i Sverige och utanför våra gränser behöver vi alla ta vårt ansvar för motarbeta de krafter som med stora resurser försöker riva, förändra och kontrollera den.

Innan den 24 februari 2022 brukade vanligtvis en sådan här text avslutas med att vi måste minnas vår europeiska historia för att åskådliggöra hur skört vårt samhälle är och vad vi riskerar att förlora. I skrivande stund räcker det med att läsa senaste nyheterna för att påminnas om vad vi riskerar om vi inte alla tillsammans står upp för den liberala demokratin. Den ryska invasionen av Ukraina är ett symptom eller uttryck för att kampen mellan en regelbaserad och demokratisk världsordning och en autokratisk där den starkes rätt råder är högst aktuell och aktiv.

Boken avser inte att vara uttömmande, utan ett bidrag till en fortsatt reformagenda för en starkare

liberal demokrati. Jag hoppas att när du läst denna bok så stärks din tilltro till vår liberala demokrati och att du vill dra ditt strå till stacken. Vi alla har ett ansvar och vi alla behövs för att stärka och försvara den liberala demokratin så som vi känner den.

**Ulrica Schenström**, vd tankesmedjan Fores

*Stockholm, juli 2022*

# Den nya säkerhetsordningen

7

---

*Yrsa Gröne-Luoma är en finländsk frilansjournalist och debattör med försvars- och utrikespolitik som huvudintresse. Hon är tidigare ledarskribent vid Hufvudstadsbladet och har medverkat i flera antologier med fokus på EU och NATO. Hon är återkommande skribent i Fri Världs blogg Säkerhetsrådet samt i tidskriften Ny Tid (Finland).*

Ur ett historiskt perspektiv gäller att den tidpunkt man väljer som nollpunkt påverkar både argumentationen och analysen. Nollpunkten är alltid ett medvetet val som vanligen betingas av politiska målsättningar – eller åtminstone påverkas av dem.

De centrala gemensamma nämnarna för Sverige och Finland ur historiskt och geopolitiskt perspektiv är den flera hundra år gemensamma historien fram till 1809 samt ett gemensamt hav, Östersjön. Man både kan och brukar också framhålla den gemensamma värdegrunden och de starka banden länderna emellan, både på ett offentligt och ett medborgerligt, privat plan. Det svenska språket är

fortfarande ett av Finlands två officiella språk. Det finns alltså en gemensam nollpunkt flera hundra år tillbaka i tiden.

Det betyder ändå inte att länderna är identiska. Sverige är en före detta stormakt, Finland var detta forna imperiums östra rikshalva. För en relativt ung republik – Finland fick sin självständighet 1917 – har de första hundra åren präglats av en strävan att skapa sig ett fotfäste bland de självständiga staterna i Europa och i världen. En milstolpe nåddes när Finland 1955 godkändes som medlem av Förenta nationerna. Sverige blev medlem av FN 1946, året efter att världsorganisationen bildades. En annan milstolpe nåddes 1995 när både Finland och Sverige gick med i Europeiska unionen.

Säkerhets- och försvarspolitiskt har Finland betraktats av Sverige som en buffertzonen mellan Sverige och Ryssland. Finland utkämpade två krig mot det dåvarande Sovjetunionen: Vinterkriget 1939 och det så kallade Fortsättningskriget 1941–1944. Svenska frivilligas insats under Fortsättningskriget – ”Finlands sak är vår” – har uppmärksamats i den finländska historieskrivningen. Men Sverige som stat var inte inblandat.

Inför Vinterkriget 1939 blev Finland lämnat ensamt. Även om detta är en sanning med modifikation så är det ett ofrånkomligt faktum att just detta

krig och os kerhetsk nsln som kriget medförde har satt djupa spår i den finländska identiteten. Sveriges tv hundra riga tid av fred har präglat den svenska identiteten i en annan riktning med större trygghet. Finland har aldrig ens övervägt att ändra på det grundläggande konceptet: ett trovärdigt territoriellt försvar. Sverige har tryggt kunnat förlita sig på att Finland som buffert österut finns kvar.

Ett nytt blad i både Sveriges och Finlands historia vändes n r bägge länderna lämnade in sin ansökan om medlemskap i NATO den 18 maj 2022. F rbere-  
delserna gick i jämn takt.

”En historisk dag”, sade NATO:s generalsekreterare Jens Stoltenberg när han tog emot ländernas ansökningar. Därmed inleddes ett nytt kapitel i bägge ländernas historia. En ny nollpunkt. Men alla dessa nollpunkter  r i själva verket resultatet av ett längre händelseförlopp. Sveriges och Finlands intresse för att ansluta sig till NATO utg r inget undantag.

Intresset för ett NATO-medlemskap bottnade i insikten om att geopolitiken  r tillbaka. Sverige och Finland ville redan tidigare signalera att man  r en del av Väst genom att gå med i EU. Inget av länderna ville ändå ta steget in NATO. Sakta men säkert avancerade man sig målmedvetet in i Atlantalliansens kärna, så långt det bara varit möjligt utan att lämna

in en formell ansökan om medlemskap. Det talades – inte utan en viss stolthet – om att länderna var så kompatibla med NATO att det bara var att ”stoppa in stickkontakten i uttaget”.

När NATO-medlemskapet blev aktuellt i maj 2022 visade det sig att Sverige och Finland kastades in som spelbrickor i ett nervigt internationellt spel mellan flera olika aktörer. Då handlade det inte längre om vilken kapacitet de tillför försvarsalliansen, utan om vissa länders behov av profilering. Det handlade även om ett spel där också solidariteten mellan Finland och Sverige prövades.

## Krishanteringens tid

Jugoslaviens sönderfall under 1990-talet gav de nya EU-medlemmarna Sverige och Finland en möjlighet att träda fram i rampljuset och axla en ny roll. Tidigare fredsbevararuppgifter i FN:s regi och Konferensen för säkerhet och samarbete i Europa (KSSE) 1975, som Finland stod värd för, hade en stark förankring i främjandet av demokrati och de mänskliga rättigheterna. Som ett resultat föddes Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) där också Sovjetunionen, senare Ryssland, var med. Valobservatörer och ökad dialog skulle leda till ökat



förtroende och till att freden i Europa cementerades. Detta fungerade också rätt länge. OSSE kunde agera i situationer när det av någon anledning inte var möjligt eller ändamålsenligt att agera med stöd av hela FN.

Till dessa säkerhetsstrukturer sällade sig EU i slutet av 1900-talet. I kölvattnet av krigen i Bosnien och Kosovo och NATO:s bombningar av Serbien 1999 axlade Sverige och Finland en aktiv roll för att lansera EU:s krishanteringsberedskap. Under åren 1999 till 2008 stod säkerhetspolitiken högt på EU:s agenda. Lehman-krisen i USA och Lissabonfördraget (2009) ändrade vad man valde att betona inom unionen. Finanskrisen och de ekonomiska stödpacketen tog över, säkerhetspolitiken åkte längre ner på prioriteringslistan. Man kan säga att ordförandeskapet i EU spelade en större roll före 2009 än efter på grund av EU:s ändrade strukturer. Inför EU:s toppmöte i december 1999 i Helsingfors hade Storbritannien och Frankrike understrukit att EU måste stärka sin militära förmåga. Genom Amsterdamfördraget hade de så kallade Petersberguppgifterna införlivats i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Västeuropeiska unionen (WEU) upphörde. Sverige och Finland ville styra utvecklingen inom EU mot krishantering, inte försvar.

Finland hade varit med om att förhandla fram ett

militärtekniskt avtal gällande Kosovo med Serbien – i princip ett vapenstilleståndsavtal – i juni 1999 som satte punkt för NATO:s bombningar men som också lösgjorde Kosovo från resten av Serbien och ställde området under FN:s administration. Men redan i mitten av 1990-talet hade Sverige – åtföljt av Finland – inlett ett närmare militärt samarbete med Atlantalliansen. Samarbetet gällde fredsbevararuppgifter i Bosnien. Något som så småningom skulle leda fram till lanseringen av ett fredsframtvingande koncept, bestående av utökade möjligheter för fredsbevarare att tvinga parterna i en tvist att hålla sig till det som var förankrat i ett avtal. För första gången skapades NATO-ledda fredsbevararstyrkor med bataljoner från icke-NATO-medlemmar: Sverige och Finland.

Detta fångade intresset inom EU bland dem som drev på att bygga upp en militär förmåga inom unionen. Främst gällde det Frankrike. Lissabon-fördraget öppnade för ökade möjligheter i den riktningen. Visserligen insåg många faran med att EU och NATO kunde komma på kollisionskurs i frågan, eftersom båda skulle falla tillbaka på samma militära förmågor – det vill säga medlemsstaternas nationella militära resurser. Frågan om vem skulle ha rätt att ”välja först” aktualiserades tidigt. Det var ändå en diskussion på principiell, inte praktisk, nivå. Den löstes med att EU skulle få tillgång till vissa av

NATO:s förmågor när NATO själv inte involverade sig i en operation, det så kallade Berlin plus-avtalet från år 2002. Som en röd tråd gick begreppet ”krishantering” genom de politiska uttalandena. Säkerheten gavs ett helhetsperspektiv, biståndet till medlemmarna kunde handla om hjälp att bistå vid naturkatastrofer men också om att bidra med hjälp vid en militär konflikt.

Solidaritetskänslan inom EU var stark och många länder i Europa inriktade sig på ett förverkligande av ett säkerhetskoncept i bred bemärkelse. Också Sverige lade om sitt försvar i förlitande på att bistånd var att räkna med vid eventuella yttre hot. Man byggde sin säkerhet tillsammans med andra, hette det.

## Geopolitikens återkomst

Det yttre hotet handlade om Ryssland. Men Ryssland, som efter Sovjetunionens sönderfall 1991 utkämpade ett utdraget krig i Tjetjenien, hade en hopplöst föråldrad militär apparat. Omläggningen, som hade inletts 1987 under den siste sovjetiske presidenten Michail Gorbatsjovs tid under devisen glasnost och perestrojka, hade kört ner den sovjetiska ekonomin ordentligt. Gorbatsjov ersattes av Boris Jeltsin efter ett misslyckat kupp försök i

augusti 1991, Sovjetunionen upplöstes i december samma år.

Turbulensen kring den politiska utvecklingen i Sovjetunionen och dess fall gjorde att Ryssland fick finna sig i att spela andra fiolen när NATO och EU målmedvetet gick in för att öka sitt medlemsantal. De baltiska länderna som nu återvunnit sin självständighet sökte genast inträde i NATO. När de i början av 2000-talet togs med i förhandlingarna iaktogs detta med ogillande i Kreml. Men det var inte så mycket Ryssland kunde göra åt saken. Jeltsins efterträdare Vladimir Putin var ändå tydlig med att hela NATO enligt hans mening var en onödig organisation, eftersom Warszawa-pakten förpassats till historien 1991. Ett nytt år noll, om man så vill.

Rapporter om att Ryssland höll på att utveckla sin militära kapacitet och modernisera sitt försvar dök upp. På detta reagerade Väst med jämnmod och förståelse – det ryska försvaret var ju föråldrat och då var det bara naturligt att man ville ersätta gammalt med nytt, hette det. Kallduschen kom 2008. Georgien, som ville återknyta separatistområdena Sydossetien och Abchazien med resten av landet, inledde en offensiv mot Sydossetien. Men Sydossetien fick hjälp av Ryssland och Georgien förlorade området till Ryssland. Abchazien erkändes som självständigt av Ryssland. Visserligen vägrade OSSE

godta utbrytningen av områden inom Georgien men det har haft föga praktisk betydelse. För Sverige och många andra länder stod det nu klart att det traditionella sättet att föra krig inte var någonting som hade förpassats till historien i modern krigsföring. Plötsligt verkade territorialförsvaret inte alls som ett förlegat koncept.

Det som också stod klart var att OSSE inte var lösningen. Medlingsförsök för att de utbrutna områdena skulle återbördas till Georgien strandade. Visserligen fanns det ett ordentligt mått av "skyll er själva" när man bedömde Georgiens beslut att omringa Sydossetiens huvudstad i försöket att tvinga separatisterna att ge sig. Men detta ändrade ingenting: traditionell militär förmåga var fortfarande en faktor att räkna med. Och Georgiens gränser hade ändrats. Geopolitiken var tillbaka. Och allt oftare gjordes nu försök från ryskt håll att ändra på säkerhetsordningen i hela Europa.

## Rysk diplomatisk framstöt

Under ett besök i Tyskland i slutet av 2008 tog den dåvarande ryske presidenten Dmitri Medvedev upp frågan om en ny säkerhetsordning för Europa. Lösningen enligt Ryssland var att man helt enkelt skulle

göra upp ett nytt säkerhetspolitiskt avtal för att modernisera fredssamarbetet i Europa. Att avsikten var att minska USA:s inflytande i Europa var alla medvetna om.

Reaktionerna var väntade. Avsikten med det ryska förslaget var att NATO skulle stänga sina dörrar för nya kandidater, åtminstone europeiska kandidater, särskilt för Sverige och Finland. Men också för Ukraina. Helst skulle hela Atlantalliansen skrotas.

Det ryska förslaget fick aldrig vind i seglen. Dels insåg man vilken grundavsikten var, dels visste man redan då att det inte var Medvedev som höll i trådarna, utan Putin själv, trots att han under Medvedevs tid formellt var premiärminister. Dessutom anade man också att Putin skulle låta sig omväljas efter Medvedev. Så skedde också.

Trots detta ville man inte bryskt avfärda Medvedevs förslag. Han hade tidvis visat tecken på en vilja till samarbete och större flexibilitet än sin företrädare när det gällde länders rätt att själva välja sina säkerhetslösningar. Till detta kan man konstatera, att förhoppningarna snabbt grusades. Men en viss förvåning väckte det fortfarande när Dmitri Medvedev i hårda ordalag hotade Sverige och Finland med repressalier när ett NATO-medlemskap sedan blev aktuellt.

## Gränserna ändras igen

En ny påminnelse om geopolitiken och de växande ryska ambitionerna att återinföra rätten till att få bestämma över grannländerna hade kommit 2014. I strid mot tidigare överenskommelser och varje självständig stats suveränitet annekterade Ryssland ukrainska Krim med Ryssland. I ett av sina tal till nationen kort därpå talade Putin också om Donbas i östra Ukraina som ”nya Ryssland”.

”2014 förvandlades Östersjöområdet till en frontzon”, skrev journalisten Mikael Holmström i sin bok *Den dolda alliansen*.<sup>1</sup> Holmström redogör för en ökad närvaro av amerikanska plan i Siauliai i Litauen, två dagar efter den ryska invasionen av Krim. NATO stärkte nu sin närvaro i Polen och de baltiska staterna. Formellt hävdade Ryssland att det handlade om att Ryssland ”befriat” Krim och också ville ”skydda” den ryskspråkiga befolkningen i östra Ukraina – samma argument som nu används för att kuva Ukraina.

Sverige beslöt att det var dags att tänka om. Den militära närvaron på Gotland skulle återupprättas och stödet för satsningar på det territoriella försvaret ökade. Snart var det dags för Sverige och Finland att ta nästa steg för att öka avskräckningseffekten.

---

<sup>1</sup> Holmström, *Den dolda alliansen* (2015) s. 576.

## Tillsammans i kris och krig

I maj 2014 undertecknade den svenska och den finländska försvarsministern en gemensam handlingsplan för ett fördjupat bilateralt svenskt-finländskt samarbete.<sup>2</sup> Resultatet av detta arbete presenterades i mitten av februari 2015. Då förklarade Sverige och Finland öppet att de ska börja planera för att ytterst kunna föra krig tillsammans.

”Det är en förändring av historiska mått”, skrev bland annat journalisten Mikael Holmström.<sup>3</sup>

”Det handlar om stora kliv, inga små steg”, försäkrade Sveriges försvarsminister Peter Hultqvist när planerna presenterades den 15 februari i Finlandshuset. (*Jag satt själv med i den panel som skulle bedöma förslaget så Hultqvists uttalande var svaret på en av mina frågor.*)

Det gällde att bygga upp en så stark avskräckningsförmåga som möjligt. Förändringen var kanske större när det gällde Sverige eftersom Sverige hade monterat ner sitt territorialförsvar vilket Finland aldrig gjorde. Skillnaden mellan hur de två länderna förhöll sig till detta nya operativa samarbete var märkbar. Finlands förhoppningar om att det integrerade försvarssamarbetet så småningom skulle leda till ett avtal om ömsesidiga förpliktelser var

---

<sup>2</sup> Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet Fö 2013:B Tomas Bertelman, s.31

<sup>3</sup> Holmström, Den dolda alliansen (2015) s. 590.



större än de var i Sverige. Nu satsade man kraftigt på övningsverksamhet, den militära förmågan och operativ planering.

En viktig del av detta samarbete förblev dock öppen: den politiska styrningen. Frågor kring detta bemöttes alltid med samma argument: övning ger färdighet. Underförstått var att hjälpen också i detta fall skulle vara bara som att plugga i en stickkontakt i uttaget. Som om det bara handlade om en formalitet när det gällde att fatta beslut i en akut situation. Men några som helst bindande politiska garantier innehöll samarbetet inte då och innehåller inte heller nu. I Finland var man tydligare med vad man ville:

”Inga begränsningar sätts på förhand för en fördjupning av försvarssamarbetet”, hette det i regeringen Marins försvarsredogörelse i september 2021.<sup>4</sup>

Bägge länderna höll ännu benhårt fast vid att ett NATO-medlemskap var uteslutet. Istället satsade man på att utöka och befästa nätverk med länder som USA och Storbritannien – men också med de nordiska länderna, särskilt Norge. Inget av dessa nätverksavtal innehöll några som helst säkerhetsgarantier för vare sig Sverige eller Finland.

Inte heller när det gällde utvecklingen av EU:s militära förmåga befann sig Sverige på samma linje som Finland. Sverige delade inte Finlands iver vad

---

4 Statsrådets försvarsredogörelse/Statsrådets publikationer 2021:79, s. 44

gällde att skapa förmågor inom EU som kunde konkurrera med NATO. Men det rådde ändå en viss ordning i säkerhets- och försvarspolitiken när det gällde hanteringen av de ständigt växande utmaningarna för att tackla Rysslands agerande i Östersjöområdet och överlag.

## Ingen återvändo

Rysslands hotfulla uttalanden om repressalier mot Sverige och Finland ökade mot slutet av 2021. Skriftliga försäkringar avkrävdes NATO, försäkringar som alla, inklusive Ryssland, visste var omöjliga att gå med på, för att det hade inneburit att Atlantalliansen inte längre skulle tillämpa de öppna dörrarnas princip.

Rysslands agerande kom att driva utvecklingen i motsatt riktning än Ryssland räknat med. Det gick inte att skrämma vare sig NATO eller Sverige och Finland till tystnad. Det behövdes varken folkomröstningar eller uttalanden av det politiska ledarskapet i något av länderna. Folket sade sitt. I opinionsundersökningarna ökade stödet för ett NATO-medlemskap stadigt bland både svenskar och finländare. Ofta knöts svaren till att också grannlandet – Sverige eller Finland – skulle gå med.

Folket hade alltså talat. In i NATO ville man. Och

helst tillsammans. Det var bara för politikerna att följa efter.

”Masken har fallit”, sade Finlands president Sauli Niinistö efter att Ryssland gick till anfall mot Ukraina den 24 februari 2022. Niinistös egen uppfattning om på vilken grund relationerna med den ryske presidenten stod – saklig dialog – hade alldeles uppenbart fått sig en ordentlig törn. Presidenten hör till dem som har vinnlagt sig om att upprätthålla dialogen med Putin, också när man på andra håll i Europa har hållit en lägre profil.

Redan i april uppdaterade regeringen Marin sin säkerhetspolitiska linje. Regeringen gav sin redogörelse till riksdagen som behandlade den i ovanligt snabb ordning. I regeringen Marins redogörelse betonades samarbetet med Sverige fortsatt. Men nu sade man för första gången officiellt att detta inte räcker:

”Försvarssamarbetet med Sverige fördjupas ytterligare. För en vidareutveckling mot en eventuell försvarsallians kommer det att krävas en bred parlamentarisk vilja i båda länderna. *En försvarsallians mellan Finland och Sverige skulle dock inte vara ett med Natomedlemskap jämförbart arrangemang eller vara avsett att ersätta ett sådant*”.<sup>5</sup>

5 Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön, Statsrådets publikationer 2022:19, s. 20, kursiveringen är kapitelförfattarens.

Också Sveriges regering och riksdag såg till att Sverige kunde hålla jämna steg med Finland. Och den 18 maj 2022 överlämnade bägge ländernas NATO-ambassadörer respektive lands formella ansökan om att bli medlem i den transatlantiska försvarsalliansen NATO till NATO:s generalsekreterare Jens Stoltenberg.

## Mot en oviss framtid

NATO har under årens lopp konsekvent hållit fast vid att dörren står öppen för nya medlemmar, förutsatt att dessa uppfyller NATO:s kriterier. Ett av dessa kriterier handlar om ett brett stöd bland folket. Nu fanns detta stöd. På tröskeln till alliansen stod nu två demokratiska länder i ett för hela Europa viktigt område och med en militär kapacitet som skulle stärka hela alliansen.

Stödet för ett NATO-medlemskap var starkt i Sverige och Finland. I skytteltrafik hade Sveriges och Finlands politiker åkt mellan NATO-ländernas huvudstäder för att försäkra sig om ett stöd bland NATO-medlemmarna. Det såg ljust ut. Vad man diskuterade mest i detta skede var i vilken takt NATO-ländernas parlament kunde tänkas ratificera de två kandidaternas tillträde.

Samtidigt fanns oron för hur Ryssland skulle reagera – tydliga hot om också militära åtgärder hade ju framförts. Man talade om cyberattacker som kunde påverka bankverksamheten och stänga affärerna. Påverkansoperationer med försök att skapa missnöje och osäkerhet i samhället kunde inte heller uteslutas. När reaktionerna uteblev och själva nyheten knappt noterades i ryska medier var förvåningen stor. Det visade sig snart att ett annat land, NATO-landet Turkiet, ställde sig på tvären och därmed gick Sveriges och Finlands anslutningsprocess i stå. I den situationen behövde Ryssland inte reagera.

För två länder som gjort sitt yttersta för att genom förhandlingar och möten systematiskt förbereda för att NATO-medlemskapsansökan skulle fortlöpa och gå igenom enligt lag och ordning kom den oreda som nu uppstod som en chock. Visste Ryssland vad som var på gång? Visste Ryssland att Turkiet skulle ställa sig på tvären eller åtminstone fördröja processen? Var det därför de väntade repressalierna uteblev? Här är en gissning lika god som en annan. Men det är inte helt osannolikt att Rysslands svala reaktioner i maj berodde på att man antingen direkt fått information av Turkiet om nästa drag, eller att Ryssland själv kunde räkna ut att så skulle ske.

Turkiet hade visserligen begränsat rysk fartygs- trafik in i Svarta havet under kriget i Ukraina. Men

också erbjudit sig att medla i konflikten. Därmed har Turkiet manövrerat sig till en position som åtminstone delvis har försett landet med politiska vinster som man nu räknar med att kunna inlösa lite till höger och vänster. Turkiets president Recep Tayyip Erdoğan har siktet inställt på valet om ett år och vill visa sin styrka inrikespolitiskt, är en annan gissning.

Det spekulerades också friskt i också andra möjligheter som kunde ligga bakom Turkiets agerande: Turkiets vapenhandel med både USA och andra länder, Erdoğans beslutsamhet när det gäller att se till att kurdernas dröm om ett självständigt Kurdistan inte förverkligas och andra fördelar Turkiet nu kan passa på att skaffa sig. Ett bättre kort i spelet än Sverige och Finland kunde Turkiet knappast ha haft på hand.

En egendomlig situation uppstod. Turkiet krävde lagändringar i Sverige och Finland och beskyllde båda länderna för att skydda och stödja terrorister. Trots att man på svenskt och finländskt håll varit noga med att hålla fast vid att ingen utomstående kan komma och diktera hur lagen i respektive land ska ändras gick båda länderna in för att se över gällande lagstiftning och avtal.

## Oro i förmaket

Sverige uppfattades som det större ”problemet” vilket gav anledning till ny oro: ska Finland vänta på Sverige – eller gripa chansen och gå med i NATO utan att Sverige är med?

”Finland har hela tiden sagt att beslutet om en NATO-ansökan fattas självständigt och utgående från landets bästa. Varför vill man då nu förbinda sig till att vänta på Sverige?”, sade forskaren Charly Salenius-Pasternak vid Utrikespolitiska institutet i Helsingfors i en radiointervju medan de årliga Gullranda-samtalen på presidentens sommarresidens i Nådendal pågick i mitten av juni.

Salenius-Pasternak hänvisade till tidigare uttalanden, bland annat av president Niinistö, där han slagit fast att ”Sveriges sak är vår”.

Det kan inte förnekas att Salenius-Pasternak hade en poäng: genom hela processen har det noga betonats att varje land självständigt fattar sina beslut. Men det har också sagts att det vore önskvärt att bägge länderna skulle välja samma alternativ, oberoende av om man stannar utanför eller bestämmer sig för att ansluta sig till NATO. Detta var konklusionen också i den rapport som fyra sakkunniga – en svensk och en finsk diplomat samt en forskare och en europeisk säkerhetsexpert – gjorde på uppdrag av Finlands utrikesdepartement 2017:

*”Finland och Sverige utgör ett gemensamt strategiskt område och har vägande skäl att göra samma grundläggande val vad gäller deras framtida säkerhet och försvar, vare sig det sker på basis av den nuvarande politik som syftar till konvergens med Nato men utan medlemskap eller med avsikt att ansluta sig till alliansen. Som västerländska och europeiska demokratier ingår båda länderna i Norden och i Östersjöområdet, och de står inför samma strategiska utmaningar och osäkerhet som regionen måste tackla. Denna strategiska realitet gäller inte minst de baltiska staternas säkerhet. Genom Finlands hela historia som självständig stat har strategiska beslut som fattats av det ena landet fått omedelbara och avgörande konsekvenser för det andra. Genom att arbeta tillsammans kan Finland och Sverige nå större inflytande – innanför eller utanför Nato. Så skedde också när de för tjugo år sedan tog beslutet att ansluta sig till EU. Omvänt skulle olika val i Finland och Sverige leda till nya svårigheter. Finland blir mera utsatt och sårbart än i dag om Sverige ensamt ansluter sig till Nato. Detta innebär också en allvarlig utmaning för Stockholm, en förnyad aktualitet för den så kallade Finlandsfrågan, som hade bleknat bort tack vare Helsingfors förmåga att stabilisera sina relationer med Sovjetunionen och under det kalla kriget inlemma sig i västerländska strukturer. Går däremot Finland med i Nato medan Sverige stannar utanför, uppstår det en strategiskt vanskelig situation där*



*Finland blir en utpost nästan utan landförbindelse med resten av Nato.”<sup>6</sup>*

Turkiets kritik riktade sig också mot båda länderna, inte enbart mot Sverige. Att ensidigt plötsligt lösgöra sig från den andra parten skulle ha tett sig högst märkligt och gagnat bara den som vill så splittring. En spricka mellan Sverige och Finland i ett läge där bägge väntar på att bli inbjudna till förhandlingar och den därpå följande ratificeringsprocessen hade bara ökat osäkerheten och skulle ha försvagat avskräckningseffekten mot en eventuell angripare. Salenius-Pasternaks argumentering ledde inte till yrkanden i Finland på några lösgöranden. I diskussionerna inför beslutet om att ansöka om NATO-medlemskap betonades det konsekvent att det var tiden mellan att ansökan inlämnats och det fullvärdiga medlemskapet som utgjorde det stora orosmomentet. Det var önskvärt att denna period skulle bli så kort som möjligt.

Turkiets bromsande tvingade ändå till nya lösningar. Flera NATO-länder, inklusive USA och Storbritannien, försäkrade Sverige och Finland om sitt stöd. Östersjöområdet men också Nordkalotten är strategiskt viktiga områden i stormaktspelet. På olika sätt har NATO-länderna manifesterat sitt stöd

---

6 [Konsekvenserna av ett eventuellt finskt Natomedlemskap](#). En bedömning. s.6,

för dessa områden. Det var inte Sveriges trovärdighet som stod på spel, utan NATO:s. Atlantalliansen har ridit ut många stormar och det är antagligen orsaken till att man förhöll sig lugnt till Turkiets obstruktion också nu. I grunden var det knappast ens i Turkiets intresse att driva NATO i en riktning som på allvar skulle leda till ett försvagande av alliansen.

## Ny identitet

När fokus hamnade på Turkiet kom en annan fråga i skymundan: hur kommer Sverige och Finland att uppleva sin identitet på sikt den dagen de blir fullvärdiga medlemmar i alliansen? Mycket beror ju på vad som avtalas och frågan om kärnvapen och placeringen av främmande styrkor på svenskt och finskt territorium. Bägge länderna har ändrat sin lagstiftning på ett sätt som gör det möjligt att ta emot hjälp utifrån – värdlandsavtalet till exempel – men tröskeln för en placering av NATO-styrkor permanent på de nya medlemmarnas territorium skulle uppfattas som en provokation mot Ryssland. Detsamma gäller kärnvapen.

För Finland vållar ett NATO-medlemskap i övrigt knappast någon långvarig identitetskris. Två bittra krig med stora förluster och landavträdelser som

följd – Viborg gick förlorat och den andra ”armen” med förbindelse till Ishavet slets bort – är sår som fortfarande svider. Misstänksamheten mot den oberäknelige grannen i öster är helt enkelt en del av den finska identiteten. Omställningar kommer förstås att krävas. Men satsningen på det nationella försvaret kommer att fortsätta.

Sverige då? Ett land som i tvåhundra år inte varit indraget i krig och där ledstjärnan har varit FN och neutralitet? En tidigare stormakt som levde i fred med sina tidigare, numera självständiga områden och inte har några ambitioner att återta dem?

En jämförelse med de förändringar som EU-medlemskapet medförde för försvars- och säkerhetspolitiken är ändå på sin plats. Efter Dayton-avtalet för Bosnien i december 1995 deltog bataljoner från Sverige och Finland för första gången i en NATO-ledd militär operation för att säkra freden. Konceptet upprepades i Kosovo efter NATO:s bombningar av Serbien 1999. Sverige kunde inte längre kalla sig neutralt, eftersom EU-medlemskapet innebar förpliktelser, också militära. Någon större identitetskris ledde detta inte till. Kompatibiliteten med NATO fortsatte öka.

Artikel fem i NATO-stadgan – musketörsparagrafen – innehåller en stark moralisk förpliktelse. Men i sista hand är det upp till varje enskilt lands parlament att bestämma på vilket sätt man stöder ett

annat NATO-land som utsatts för angrepp. En enda gång i NATO:s historia har artikel fem aktiverats. Det var efter attackerna mot amerikanska mål den elfte september 2001 när USA beslöt sig för att attackera Afghanistan där al-Qaida-ledaren Usama bin Ladin, hjärnan bakom terrordåden, levde i skydd av taliban-regimen. Men inte heller då skickades NATO-styrkor till Afghanistan. Istället ställde NATO-länderna upp med att övervaka USA:s luftrum och på andra sätt stödja USA så att amerikanska förmågor kunde lös-göras. Den gången hade Förenta staterna ett starkt politiskt stöd bakom sitt agerande.

När det gäller ansvaret som regleras av artikel fem är det viktigt att öka kunskapen om att denna inte innebär någon automatik: ansvaret är förplik-tande men medlen varierar och i vilken form hjälp ges bestämmer varje medlem själv. Samtidigt gäller det att man måste vara tydlig. En vägran att bistå militärt är utesluten om detta är uttryckligen vad en medlem ber om vid en attack utifrån. NATO:s styrka är dess trovärdighet.

Om det finns en djupt rotad misstänksamhet mot Ryssland så gäller detta också i viss mån USA. Sve-riges neutralitet var ett tydligt val. Den finländska neutraliteten var annorlunda och ett sätt att värja sig mot att dras djupare in i Sovjetunionens intresse-sfär. USA har ett stort inflytande i NATO och landet

är förvaltare av NATO-medlemmarnas medlemsbrev. Men inom NATO har USA en enda röst precis som alla andra. Den amerikanska operationen i Afghanistan stödde NATO fullhjärtat. Men bara ett par år senare sprack leden. USA lyckades inte få ett enigt NATO – eller ett enigt FN – bakom sig när man beslöt sig för att invadera Irak med argumentet att Saddam Hussein fortfarande i hemlighet utvecklade en militär förmåga som hotade USA. Det är lätt att räkna ut vilken sida Sverige och Finland hade anslutit sig till i dessa omröstningar.

NATO är uttryckligen en försvarsallians. Men också en politisk allians – den enda transatlantiska i Europa. Att den transatlantiska kopplingen består är viktigt för säkerhets i Europa. Det gäller att utveckla det som finns. Och där har Sverige och hela Norden en viktig roll i NATO.

## Starka nordiska band

NATO:s toppmöte i Madrid den 29–30 juni 2022 innebar en positiv vändning för Sveriges och Finlands del. I sista stund drog Turkiet bort sitt veto – ett resultat av segslitna förhandlingar. Sverige och Finland fick sin officiella kandidatstatus. Fokus har varit på Turkiet men det är inte uteslutet att också

andra NATO-medlemmar försöker utnyttja situationen. Varje lands parlament ska ratificera nya medlemmars inträde i alliansen. Nya krav som mest har att göra med respektive lands inrikespolitik kan dyka upp. Också det samförståndsavtal som Sverige, Finland och Turkiet undertecknade kan tolkas olika. Turkiet har fortsatt att sätta press på Sverige och Finland genom att utnyttja just denna möjlighet.

Sverige och Finland har understrukt att samförståndsavtalet inte innehåller någonting nytt i sak. Lagändringar som skulle innebära en allvarlig försämring av demokratin och de mänskliga rättigheterna är inte lösningen. Sverige ligger på andra plats i det internationella pressfrihetsindexet som Reportrar utan gränser ger ut varje år. Turkiet är på plats 149.

Det rådde en viss befogad oro i Sverige för att den uppmärksamhet och det stöd som Sverige och Finland fick från amerikanskt och brittiskt håll skulle avta ifall anslutningsprocessen hade dragit ut på tiden. Men även om anslutningen till Atlantalliansen hade fortskridit utan Turkiets utspel hade det lett till en fördröjning innan artikel fem juridiskt kunde träda i kraft. Viljan att ansluta sig till NATO och den inlämnade ansökan har förtydligat positionerna, också till den del som gäller de närmaste kritiska månaderna.

Det är orealistiskt att tro att förberedelser inte

skulle ha gjorts i god tid för att stödja Sverige och Finland från att ansökan inlämnats tills medlemskapet är ett faktum. Att bägge länderna fick observatörsstatus och kunde inleda medlemsförhandlingar i samband med NATO:s toppmöte i Madrid den 29–30 juni innebar givetvis ett välkommet förtydligande.

Viktigt är att minnas att skarpare reaktioner från Ryssland är att räkna med också i fortsättningen. Det vore farligt att invagga sig i förhoppningar om att dessa kommer att utebli. Det mest sannolika är att Ryssland gör som det alltid brukar göra: bidar sin tid. Den första signalen kom omedelbart efter att Sverige, Finland och Turkiet skrivit på samförståndsavtalet. Visserligen var det Turkiet som fick mest kritik men också Sverige och i synnerhet Finland varnades med påminnelser om Vinterkriget. För NATO och Sverige och Finland gäller det att vara på alerten och inte låta sig överraskas. Detta gäller både före och efter att Sverige och Finland har blivit fullvärdiga medlemmar av alliansen. Försök till att skapa oordning när det gäller en samtidig ratificering av de bägge ländernas medlemskap är inte uteslutna, särskilt när det pågår ett krig i Europa.

Den mest pragmatiska lösningen på situationen som Sverige och Finland själva kan påverka är därför att värna om och fortsätta integrera sitt militära samarbete, i norr med Norge och i Östersjön med de

övriga NATO-länderna. Av förståeliga skäl har fokus varit på Östersjön och strategiskt viktiga Gotland. Men det är i norr utmaningarna växer mest. Rysslands missnöje med de följder sanktionerna har när det gäller de avbrutna transporter av livsmedel via Tromsø till ryska Barentsburg på norska Svalbard har redan lett till beskyllningar om att Norge bryter mot Svalbards-traktaten. Det är i Severomorsk Murmansk-området där Rysslands Norra flotta har sitt högkvarter. När Nordostpassagen – som till stor del löper genom ryskt område – blir fullt segelbar förkortas handelstransporter från Asien till Europa avsvett vilken intresserar särskilt Kina. Att Stortinget i Norge och Danmark samt Kanadas parlament var snabba med att godkänna Sverige och Finland som NATO-medlemmar är viktigt. För alla dessa länder är det viktigt att inte säkerhetsbalansen i norr rubbas.

Det gemensamma ansvaret för land- och havsområdena både i Östersjön och i norr accentueras genom NATO-medlemskapet. Men det huvudsakliga ansvaret för det territorium Sverige och Finland tillsammans bildar försvinner ingenstans. Detta gäller både Nordkalotten och Östersjöområdet. Också i en situation där vägen till fullvärdigt NATO-medlemskap och en ny nollpunkt i historien sker i gåsmarsch.



# Med öppenheten som vapen

– hur autokratier riggar den fria  
världens spelplan

*Emanuel Örtengren är projektledare vid tankesmedjan Frivärld. 2021–2022 var han tillförordnad chef för Frivärld, och han var tidigare ansvarig för EU- och senare välfärdsfrågor på tankesmedjan Timbro.*

Samma dag som vinter-OS i Peking inleddes kom ett gemensamt uttalande från världens mäktigaste diktaturer: Kina och Ryssland. I det 5 000 ord långa dokumentet slogs det fast att vänskapen mellan länderna ”inte känner några gränser” och att deras relation är överlägsen allianser från kalla kriget, underförstått Nato. Kina stödde också Rysslands krav på att Nato inte skulle acceptera fler medlemsstater, samtidigt som Ryssland underströk att de motsätter sig självständighet för Taiwan.<sup>7</sup>

Att Ryssland och Kina har fördjupat sin relation de senaste åren är ingen slump. Rysslands president

---

7 Kreml, ”Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development”, 4 februari 2022.

Vladimir Putin och det kinesiska kommunistpartiets generalsekreterare Xi Jinping har träffats nästan 40 gånger sedan Xi kom till makten 2012. Vid ett statsbesök i Moskva 2019 kallade Xi Putin för "sin bästa vän och kollega".<sup>8</sup> Xis och Putins personkemi står i stark kontrast mot iskylan mellan Kina och Sovjetunionen efter Josef Stalins död. Då stämplade det kinesiska kommunistpartiet sina sovjetiska kamrater som förrädare för att de gjorde upp med Stalins personkult och sökte avspänning med västvärlden. På pappret stod Kina och Sovjetunionen närmare varandra då – som två grenar på samma kommunistiska träd – men till slut blev ideologin ett hinder snarare än ett smörjmedel i ländernas relation.

Idag binds auktoritära stater inte ihop av värderingar, utan av egenintresse. Länder som Kina, Ryssland, Belarus och Iran har ingen ideologi som för dem samman. Det finns inte heller en ensam person på toppen av deras maktpyramid i stil med Stalin. Inte ens Putin eller Xi är allsmäktiga eller oumbärliga i sina respektive system, utan är omgivna av nätverk bestående av andra politiker, säkerhetstjänster, affärsmän och propagandister. Det som förenar dessa auktoritära eliter är att de har gemensamma fiender (USA och dess allierade) och vill bevara sin egen makt till varje pris.

---

8 BBC 2019, "China's Xi praises 'best friend' Putin during Russia visit", 6 juni 2019.

Medlen för att nå det målet är inte planekonomi eller isolering från omvärlden. Som författaren och journalisten Anne Applebaum har skrivit fungerar den auktoritära världen idag mindre som en politisk eller militär allians à la Warszawapakten, utan mer som en stor företagskoncern där olika bolag gör affärer med varandra: kalla det *Autocracy Inc.*<sup>9</sup> Det kan vara kinesiska företag som hjälper regimen i Iran att komma runt amerikanska sanktioner, ryska statsmedier som backar upp Belarus diktator Aljaksandr Lukasjenka eller övervakningsteknologi som exporteras från en diktatur till en annan. Allt enligt principen *you scratch my back, I'll scratch yours*.

Putin och Xis möte vid sidan av OS-invigningen i Peking illustrerar hur denna ömsesidighet fungerar i praktiken. I samband med toppmötet bad nämligen höga kinesiska tjänstemän sina ryska motparter att vänta med en invasion av Ukraina tills vinter-OS var slut, enligt en underrättelserapport som *New York Times* fick tillgång till.<sup>10</sup> Och som av en händelse var det först dagen efter att OS-elden släckts i Peking som Vladimir Putin förklarade Donetsk och Luhansk folkrepubliker självständiga och skickade dit ryska trupper. När Ryssland sedan påbörjade sin storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022

9 Applebaum 2021, "The Bad Guys Are Winning", *The Atlantic* 15 november 2021.

10 Wong & Barnes 2022, "China Asked Russia to Delay Ukraine War Until After Olympics, U.S. Officials Say", *New York Times* 2 mars 2022.

dröjde det bara några timmar innan det kinesiska tullverket släppte sina importkontroller och tillät veteimport från samtliga ryska regioner, allt för att mildra effekten av västerländska sanktioner. Diktaturer hjälper diktaturer.

Men att Kina och Ryssland har funnit varandra genom uppgörelser och affärer snarare än i en gemensam tolkning av Karl Marx är inte det enda som gör dagens kamp mellan demokratier och diktaturer annorlunda än kalla krigets. Den kanske ännu mer uppseendeväckande skillnaden mellan då och nu är att västerländska politiker, affärsmän och vanliga medborgare har investerat i och byggt upp *Autocracy Inc.* Medan en kommunistpamp knappast hade haft en lägenhet i Miami, ägt en brittisk tidning eller investerat i en svensk tech-startup har dagens ryska oligarker och kinesiska företag tillåtit att göra just detta. Medan 1900-talets diktaturer skärmade av sig från omvärlden har dagens despoter och deras lakejer lärt sig att dra nytta av den globaliserade världens öppenhet. Genom att kontrollera informationsflöden, råvaror, företag och infrastruktur kan auktoritära stater begränsa demokratiers handlingsfrihet. Information, teknologi och ekonomi – det som skulle binda samman världen – har blivit till vapen i händerna på 2000-talets auktoritära stater. För att försvara demokratier behövs åtgärder som

avväpnar diktaturer på alla dessa fronter. I de följande avsnitten kommer jag i huvudsak att fokusera på åtgärder riktade mot Ryssland och Kina, eftersom det är de auktoritära stater som är mest aktiva i och mot Sverige och vårt närområde.

## Information

Auktoritära stater tar idéer på allvar och ser i allra högsta grad information som ett medel för krigsföring. Den ryske generalstabschefen Valerij Gerasimov (Rysslands högst uppsatta militär) menar till exempel att "informationsresurser har blivit ett av de mest effektiva vapnen", och informations- och kommunikationsteknologier lyfts också fram i Rysslands nationella säkerhetsstrategi.<sup>11</sup> Även för det kinesiska kommunistpartiet utgör informationskrigföring en central del av den doktrin om "tre sorters krigsföring" som formulerades år 2003. Enligt Folkets befrielsearmé består sådan "opinionskrigföring" av den samlade användningen av tidningar, radio, tv, internet och annan nyhetsmedia för att urholka motståndarens försvarsvilja och påverka den internationella opinionen.<sup>12</sup> Sådan opinions-

11 Gerasimov 2016, "Po opytu Sirii". VoennoPromyshlennyy Kuryer 9 (624).

12 Charon & Vilmer 2021, "Chinese Influence Operations: A Machiavellian Moment", Insitut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire

krigföring används inte minst mot Kinas granne Taiwan, som är det land i världen som är mest utsatt för desinformationskampanjer.<sup>13</sup>

Efter den ryska inblandningen i det amerikanska presidentvalet 2016 har antalet studier om desinformation och påverkansoperationer exploderat: 60 procent av de studier som har kommit inom fältet sedan 1995 har publicerats efter 2016.<sup>14</sup> Idag vet vi att exempelvis långvarig exponering för proryska TV-kanaler eller anti-ukrainskt innehåll får en stark påverkan på människors attityder och beteende.<sup>15</sup> Mot den bakgrunden är det inte konstigt att statlig rysk och kinesisk media investerar för att sprida sin världsbild, bland annat genom avtal för att sälja innehåll till internationella nyhetstjänster som AP och Reuters.<sup>16</sup>

Men trots att kunskaperna om påverkansoperationer har vuxit inom akademien tycks dessa insikter inte ha nått svenska medier. Kritiken mot att de ryska propagandakanalerna Sputnik och RT (tidigare känt som Russia Today) fick sändningsförbud i EU kom närmast reflexmässigt från så olika skribenter som Mattias Svensson till höger och Åsa Linderborg till

13 Mechkova m.fl. 2021, "DSP Dataset v3", Digital Society Project.

14 Bateman m.fl. 2021, "Measuring the Effects of Influence Operations: Key Findings and Gaps From Empirical Research". Carnegie Endowment for International Peace.

15 Jonsson 2021, "[The Effect of Russian Information Operations](#)", Fores/European Liberal Forum Policy Paper.

16 Bogen 2021, "[CCTV – A Trojan Horse in International News Dissemination?](#)", Frivärld.

vänster.<sup>17</sup> Samtidigt har ryska narrativ smugit sig in i artiklar om kriget i Ukraina vid upprepade tillfällen, som när vänsterskribenten Kajsa Ekis Ekman svartmålade den ukrainska nyhetssidan *Kyiv Independent* för påstådda nazistkopplingar.<sup>18</sup> Att artiklar med snarlikt innehåll nästan samtidigt publicerades på sidor som den proryska amerikanska vänstersajten Mint Press borde ha väckt fler frågor.<sup>19</sup>

Dessa exempel är bara ett urval, men tyder på en bristande förståelse för hur auktoritära staters propaganda fungerar. RT och Sputnik är inte oberoende medier, utan den ryska statens verktyg för informationskrigföring. Och problemet med ryska och andra påverkansoperationer är inte enbart innehållet i sig, utan att det sprids och förstärks på ett sätt som knappast är naturligt. Under pandemin lyckades Sputnik till exempel bädda in skadlig programkod i Twitter-inlägg, vilket gjorde att falska nyheter om vissa covid-19-vaccinernas ineffektivitet fick enorm spridning.<sup>20</sup> Det ställer idén om en jämn

17 Svensson 2022, "Att stänga rysk tv visar på europeisk svaghet", *Svenska Dagbladet* 9 mars 2022;

Linderborg 2022, "Jag vill se den ryska propagandan – men det får jag inte", *Aftonbladet* 18 mars 2022.

18 Ekman 2022, "Varför accepteras Kyiv Independents nazistkopplingar?", *Dagens ETC* 10 april 2022.

19 Pallas 2022, "Vänstern känner inte igen den ryska propagandan", *Expressen* 21 april 2022.

Mint Press artikel "Kyiv Independent Deep Dive: The West's In-Kind Answer to Putin's Propaganda" innehöll snarlika uppgifter som de som förekom i Kajsa Ekis Ekmans text i *Dagens ETC* och publicerades ungefär samtidigt. Enligt *Dagens ETC*:s redaktör Andreas Gustavsson inkom artikeln i Mint Press innan Ekis Ekmans text publicerades.

20 U.S. Department of State 2022, "Kremlin-Funded Media: RT and Sputnik's Role in Russia's Disinformation and Propaganda Ecosystem", s. 5.

spelplan för medier och journalistik – en fri och öppen *marketplace of ideas* – på ända. Vissa narrativ har inte fått spridning av egen kraft, utan genom manipulering av sociala medier och koordinerade påverkanskampanjer. Och svenska journalister har inte varit immuna mot sådana kampanjer. Ett av de främsta exemplen på det var när ovan nämnda Åsa Linderborg grundlöst anklagade Rysslandsforskaren Martin Kragh för att ha arbetat för den brittiska underrättelsetjänsten.<sup>21</sup> De anklagelserna härrörde i sin tur från en rysk desinformationskampanj som startades 2018 mot tankesmedjan Integrity Initiative, som Kragh påstods vara kopplad till.<sup>22</sup> Aftonbladet fälldes för denna publicering av Pressens opinionsnämnd (PON), men har i skrivande stund fortfarande inte bett Martin Kragh om ursäkt.

En av svenska mediers främsta uppgifter framöver bör därför vara att generellt höja kunskapsnivån om informationskrigföring. Dels för att undvika att falla i samma fällor som Åsa Linderborg, dels för att bättre kunna granska främmande makts försök att påverka Sverige. Någon av de stora nyhetskoncernerna som Bonnier, Schibsted eller Mittmedia skulle med fördel kunna samarbeta med Försvarshögskolan kring uppdragsutbildningar för att höja journalisters kunskaper om påverkansoperationer.

21 Linderborg 2019, "Karin Olssons utbrott döljer sakfrågan", *Aftonbladet* 12 februari 2019.

22 Kragh 2022, "Guillous konspiration skadar journalistiken", *Expressen* 15 februari 2022.



Sverige borde också göra mer för att stödja journalister från länder där pressfriheten är hotad. Precis som Riga och Amsterdam huserar de oberoende ryska medierna Meduza respektive Moscow Times borde svenska städer stå öppna för fria ryska, ukrainska och belarusiska medier. Det skulle kunna ske genom att kommuner erbjuder en så kallad fristad för förföljda journalister. Eftersom fristadssystemet är ett kösystem blir det bättre ju fler kommuner som gör det. Biståndspengar som skulle ha gått till exempelvis Belarus skulle också kunna omdirigeras för att stötta oberoende medier på plats i Sverige i stället. Och varför inte öppna rysk- och ukrainskspråkiga universitet i Sverige efter samma modell som belarusiska European Humanities University i Vilnius, för att träna nästa generations journalister och forskare?

Det finns också goda skäl att begränsa kinesiska, ryska och andra regimtroga mediers närvaro i Europa och på våra sociala medier, även om detta på ytan kan verka som en inskränkning av yttrande- och pressfriheten. För att ha rätt att yttra sig är inte samma sak som att automatiskt ha rätt till att få sitt budskap förstärkt genom att manipulera webbtrafik och sociala mediers algoritmer. Och dessa statsmedier ägnar sig knappast åt journalistisk verksamhet. Tvärtom arbetar många medarbetare vid kanaler

som RT, Folkets Dagblad och China Global Television Network (CGTN) med spion- och propaganda-verksamhet, vilket bör få konsekvenser för hur dessa medier behandlas.<sup>23</sup> Att kalla begränsningar av RT:s, Sputniks och CGTN:s verksamhet för censur är att blanda äpplen och päron. Deras ”pressfrihet” begränsas inte av samma anledning som västerländska journalisters när de slängs ut från Peking och Moskva. Särskilt under ett krig som det i Ukraina bör auktoritära staters regimtrogna medier stoppas från att manipulera informationsmiljön i demokratiska samhällen, samtidigt som det görs stora investeringar i oberoende medier.

## Teknologi

2010 exploderade nästan 1 000 urananriknings-centrifuger inom loppet av tre månader på kärnkraftsanläggningen i iranska Natanz. Det var ett demoraliserande misslyckande, och paranoian som följde ledde först till misstankar om sabotage av forskare på anläggningen. Men orsaken var i själva verket datamasken Stuxnet, som utvecklats av USA och Israel och som lyckades utnyttja en svaghet i

---

<sup>23</sup> 2010 dömdes till exempel en man som var registrerad som journalist för kinesiska Folkets Dagblad för att ha spionerat på uigurer i Sverige för den kinesiska ambassadens räkning.

företaget Siemens operativsystem. Därmed kunde centrifugerna programmeras att spinna så fort att de slets ut. Det var det första bekräftade exemplet på fysiskt sabotage via ett datorprogram, och när det inträffade var cyberattacker ett så pass nytt fenomen att det ännu inte betraktades som en militär aggressionshandling.<sup>24</sup>

När myndigheter i Teheran väl upptäckte vad som hade hänt var de fast beslutna att utveckla sina egna cyberförmågor och ta kontroll över den teknologi som gjorde dem sårbara. Med utgångspunkten att det skulle bli svårare för andra att infiltrera iranska system utvecklade de först och främst en infrastruktur för nätcensur. På så sätt kunde regimen också begränsa iraniers möjlighet att organisera sig online. Bara två år efter att ha blivit utsatta för Stuxnet riktade Iran sin första attack mot amerikansk infrastruktur, och sedan dess har man bland annat angripit amerikanska finansmarknader, dammar, casinon och elnät. 2017 hackade en iransk grupp till och med TV-bolaget HBO och läckte osläppta avsnitt av serien *Game of Thrones* när företaget vägrade att betala en lösensumma.<sup>25</sup>

Att länder som Iran, Kina och Ryssland har utvecklat offensiva cyberförmågor och omfattande

---

<sup>24</sup> Leonard 2021, "The Age of Unpeace", s. 89.

<sup>25</sup> Ibid. s. 89–90

censurverktyg på hemmaplan har ställt förhoppningarna om att teknologi skulle öppna upp världen på skam. I ett tal år 2000 menade USA:s president att den kinesiska regimens försök att kontrollera internet var lika fåfänga som att försöka ”spika upp Jell-O på väggen”.<sup>26</sup> På motsvarande sätt var förhoppningarna stora att sociala medier som Twitter och Facebook skulle bana väg för en ny demokrati-våg i samband med den gröna revolutionen i Iran 2009–2010 och den arabiska våren året därpå. Likväl byggde det kinesiska kommunistpartiet upp ”den kinesiska brandväggen” (*The Great Firewall of China*), en imponerande apparat av både teknologier och mänskliga censorer som övervakar och kontrollerar informationsspridningen på nätet. Andra medlemmar i *Autocracy Inc.* har lyckats med liknande bedrifter.

Att auktoritära stater har ökat det digitala trycket på hemmaplan är illa nog, men i allt högre grad riktas repressionen och aggressionen nu också utåt. När det gäller cyberattacker framgår detta med all önskvärd tydlighet, men tyvärr finns det tecken på att svenska myndigheter och företag ännu inte förstår i vilken grad teknologi har blivit en del av auktoritära regimers säkerhetspolitiska verktygslåda.

---

26 ”Clinton’s Words on China: Trade Is the Smart Thing”, *New York Times* 9 mars 2000.

Ett tydligt exempel på detta var när det kinesiska företaget Nuctech vann en upphandling för att sköta säkerhetskontrollen på Arlanda flygplats. Nuctech är inte vilket företag som helst: det grundades av Hu Haifeng (son till kommunistpartiets tidigare generalsekreterare Hu Jintao) och kontrolleras av ett bolag som utbyter teknologier och expertis med Folkets befrielsearmé. Till saken hör också att den kinesiska underrättelselagen från 2017 ställer krav på kinesiska företag utomlands att bistå med underrättelseinhämtning. Att Nuctech får tillhandahålla system för såväl passagerare som bagage- och godsflöden på Sveriges största flygplats, med de risker för dataintrång och sabotage som det medför, är aningslöst. Vill vi verkligen ge Folkets befrielsearmé tillgång till uppgifter om svenska riksdagsledamöter, anställda på Försvarsmakten eller kinesiska dissidenter?

Lärdomarna från 5G-affären, när Post- och telestyrelsen (PTS) stängde ute kinesiska Huawei och ZTE från utbyggnaden av det svenska 5G-nätet, tycks inte ha sjunkit in. I stället för att inse att teknologi i dag är ett säkerhetspolitiskt intresse i bred bemärkelse uttryckte sig svenska politiker som om 5G-upphandlingen var ett särfall. Medan berörda myndigheter som Säkerhetspolisen betonade att Huawei och ZTE inte borde vara del av den svenska

5G-utbyggnaden just på grund av de krav som ställs på kinesiska företag hävdade statsminister Stefan Löfven (S) och energi- och digitaliseringsminister Anders Ygeman (S) att PTS bedömning inte tog sikte på något specifikt land.<sup>27</sup>

Men problemet är att länder som Kina, Ryssland och Iran använder teknologi som ett säkerhetspolitiskt verktyg, vilket både Nuctech och Huawei är exempel på. Det är också därför Sverige blir utsatt för cyberattacker, sabotage, industrispionage och ren stöld, allt för att komma över teknologi som sedan används i både civila och militära syften. Även när kinesiska bolag gör till synes regelrätta förvärv och investeringar i Sverige finns det allt som oftast en koppling till de prioriterade teknologiområdena i den statliga industriplanen *Made in China 2025*.<sup>28</sup>

Sådana insikter behöver omsättas i svensk och europeisk politik. Som statsvetaren Björn Fägersten har föreslagit borde ekonomiska och teknologiska hänsyn få större utrymme i Sveriges nationella säkerhetsstrategi. I en värld där demokratiska och auktoritära aktörer kämpar mot varandra om kontrollen över ekonomiska och digitala flöden är teknologi en självklar beståndsdel i en säkerhetsstrategi. Framför allt behöver svenska innovationer i högre grad än i

---

27 Fägersten 2021, "5G-affären visar behovet av en ny säkerhetsstrategi", *Dagens Industri* 17 februari 2021.

28 Hellström m.fl. 2019, "Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning", *Totalförsvarets forskningsinstitut* (FOI).

dag betraktas som ett nationellt intresse i behov av skydd.<sup>29</sup> Vi är en kunskapsnation, och "Sverige AB":s största tillgångar är immateriella.

Det behövs också mer samarbete mellan demokratier för att sätta standarder för nyckelteknologier. I amerikanska policykretsar har det diskuterats om att ett "tech-Nato" borde inrättas, där några av världens tekniskt mest avancerade länder (inklusive Sverige) kan ingå.<sup>30</sup> En sådan gruppering skulle kunna sätta standarder för artificiell intelligens (AI), bioteknologi och telekommunikation, teknologier som kommer att utgöra framtidens ekonomiska ryggrad men som också medför sårbarheter. Anledningen till varför sådant samarbete är viktigt är att allt fler teknologier kan användas i både civila och militära syften, så kallad *dual-use*. Till exempel kan de genkodningstekniker som var avgörande för att få fram Covid-19-vacciner också användas för att utveckla biologiska vapen. Det ligger därför i demokratiska länders intresse att samarbeta för att maximera möjligheterna och minimera riskerna med sådana teknologier.

Ett annat exempel är den så kallade Tallinn-manualen, som syftar till att utveckla en gemensam

---

29 Fägersten 2021, "5G-affären visar behovet av en ny säkerhetsstrategi", *Dagens Industri* 17 februari 2021.

30 Goodman 2021, "Toward a T12: Putting Allied Technology Cooperation into Practice", *Center for Strategic & International Studies*

förståelse för hur internationell lagstiftning kan appliceras på cyberkrigföring. Tack vare sådana projekt kan begrepp som FN-stadgans våldsförbud och rätten till självförsvar tillämpas i cyberdomänen och förtydliga cyberkrigföringens *rules of engagement*.<sup>31</sup>

Demokratier har även ett gemensamt ansvar att se till så att nyckelteknologier inte hamnar i fel händer. Biden-administrationen har därför efterfrågat mer samordning mellan EU och USA så att inte Kinas, Rysslands eller Irans militärindustriella komplex enkelt kan hitta andra leverantörer av *dual-use*-teknologier.<sup>32</sup> Att det behovet finns blev tydligt hösten 2021, då det framkom att kinesiska stridsfartyg hade tyska motorer trots att EU har ett vapenembargo mot Kina sedan massakern på Himmelska fridens torg 1989.<sup>33</sup> För att förebygga den typen av teknologiöverföring skulle CoCom, den kommitté som upprättade exportförbudslistor över känsliga teknologier under kalla kriget, kunna återupplivas. Att tillsätta en kommitté låter kanske grått och teknokratiskt, men effekterna av sådana sanktioner kan bli häpnadsväckande. Ett kommunikationssystem för ryskt stridsflyg består till exem-

<sup>31</sup> *Rules of engagement* (ROE) avgränsar de omständigheter och villkor som krävs för att en handling ska ses som provokativ, och ger riktlinjer för hur dessa bör besvaras militärt.

<sup>32</sup> Williams 2021, "US commerce chief pushes China trade despite 'complicated relationship'", *Financial Times* 28 september 2021.

<sup>33</sup> Deutsche Welle 2021, "German engine technology found in Chinese warships — report", 11 november 2021.



pel av 80 västerländska komponenter som inte kan ersättas av ryska, och när Huawei inte fick tillgång till amerikansk teknologi uppges företaget ha tappat nästan 30 procent i omsättning.<sup>34 35</sup> När demokratier står samlade och sätter hårt mot hårt är deras styrka fortfarande att räkna med.

## Ekonomi

I slutet av 2021 började litauiska produkter att försvinna från kinesiska marknader när Litauen ströks från Kinas tullregister. Öl, spannmål, timmer, lasrar och andra litauiska exportvaror fastnade i stället i containrar i kinesiska hamnar. Trots att Kina officiellt förnekade att de infört några sanktioner mot Litauen påstods litauiska varor sakna tillräcklig dokumentation. Från november till december 2021 minskade mängden fraktade varor från Litauen till Kina med 90 procent.<sup>36</sup>

I den internationella mediebevakningen framställdes det ofta som att den främsta orsaken till sanktionerna var att Litauen som första europeiska land låtit Taiwan öppna ett representationskontor

34 Watling och Reynolds 2022, "Operation Z: The Death Throes of an Imperial Delusion", *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies*

35 Froelich 2022, "Foreign Direct Product Rule: Is Russia the next Huawei?", *Atlantic Council* 3 februari 2022.

36 Andrijauskas 2022, "The Sino-Lithuanian Crisis Going beyond the Taiwanese Representative Office Issue", *French Institute of International Relations (Ifri)*, s. 2.

i eget namn snarare än i det annars använda *Taipei Mission*. I själva verket var representationskontoret dock bara en i raden av dispyter mellan Kina och Litauen. 2020 hade den litauiska regeringen till exempel stöttat Taiwans deltagande i Världshälsöförsamlingen (Världshälsoorganisationen WHO:s beslutsfattande organ) och som enda land lämnat Kinas ”17+1”-samarbete med central- och östeuropeiska länder. Litauen hade därmed på flera sätt utmärkt sig som ett ovanligt Kinakritiskt land. Det kinesiska kommunistpartiet såg därför Litauen som ett lovligt byte för att statuera exempel. ”Att döda en kyckling för att skrämma aporna”, för att citera ett gammalt kinesiskt ordspråk.<sup>37</sup>

Det anmärkningsvärda med de kinesiska sanktionerna var att de inte bara omfattade litauisk export till Kina, utan också bestod av så kallade sekundärsanktioner som drabbade även internationella företag som använde insatsvaror från Litauen. Den tyska däcktillverkaren Continental var ett av de företag som hotades med exportförbud till Kina om de inte slutade använda litauiska komponenter, men bestämde sig till slut för att fortsätta investera i en fabrik i Litauen.<sup>38 39</sup> Hur stor omfattningen av den

37 Lau 2021, ”How little Lithuania dragged the EU into its showdown with China”, *Politico* 6 oktober 2021.

38 Sytas och O'Donnell 2021, ”EXCLUSIVE China pressures Germany's Continental to cut out Lithuania - sources”, *Reuters* 17 december.

39 Reuters 2022, ”Continental to keep investing in Lithuania despite China pressure”, 18 februari 2022.

sortens utpressning är går bara att gissa, eftersom många företag inte vill dela med sig av liknande uppgifter.<sup>40</sup> Genom att rikta in sig också på multi-nationella företag höjde Kina insatserna. Vad det kinesiska kommunistpartiet försöker åstadkomma är inget mindre än att få andra länder – inklusive EU-länder – att handla mindre med Litauen, vilket är ett direkt angrepp på EU:s inre marknad. Att Kina nu använder sekundärsanktioner visar att det kinesiska kommunistpartiet inte tvekar att använda ekonomisk krigföring mot demokratier. Att Kina förnekat att sanktionerna ens införts gör det dessutom till ett slags ekonomisk motsvarighet till Putins ”små gröna män”, de omärkta soldater som tog kontroll över Krimhalvön. Kina bedriver ett ekonomiskt grå-zonskrig mot EU.

Inte heller Sverige har varit förskonat från Kinas ekonomiska påtryckningar: svenska företag drabbades också av sekundärsanktionerna mot Litauen, och tidigare har klädföretaget H&M utsatts för en omfattande bojkott i Kina. Dessutom hotade den kinesiska regimen med ”alla nödvändiga åtgärder” när Huawei och ZTE stoppades från att delta i den svenska 5G-utbyggnaden. Kinas hot om ekonomiska konsekvenser är med andra ord inte bara en fråga för

---

40 Andrijauskas 2022, ”[The Sino-Lithuanian Crisis Going beyond the Taiwanese Representative Office Issue](#)”, *French Institute of International Relations (Ifri)*, s. 3.

Litauen, utan för hela EU och alla andra länder som vill undvika att bli utpressade av en diktatur.

Hittills har den svenska regeringen dock varit skeptisk till att utveckla verktyg på EU-nivå som faktiskt skulle kunna svara mot Kinas ekonomiska attacker. Tillsammans med Tjeckien har Sverige till exempel kritiserat EU-kommissionens förslag till ett ”anti-påtryckningsinstrument”, som skulle ge kommissionen långtgående möjligheter att begränsa handels- och investeringsmöjligheter som svar på ekonomiska påtryckningar.<sup>41</sup> Då Tjeckien och Sverige är de kommande ordförandeländerna i Europeiska unionens råd under slutet av 2022 och början av 2023 finns det dock möjligheter att dels göra anti-påtryckningsinstrumentet och andra liknande förslag bättre, dels kombinera det med en mer frihandelsvänlig agenda. EU:s främsta försvar mot ekonomiska påtryckningar är unionens egen ekonomiska styrka. Därför bör Sverige driva på för ytterligare fördjupningar av den inre marknaden för framför allt data och investeringar. EU:s förhandlingar om handelsavtal med Australien, Indien, Mercosur (Latinamerika) och Nya Zeeland borde också ses som möjligheter till *friend-shoring*, det vill säga att EU hittar alternativa leverantörer av allt

---

41 Politico 2021, ”Joint preliminary comments of the Czech Republic and Sweden on the Commission’s proposal for an Anti-Coercion-Instrument”.

från jordbruksvaror till tekniska komponenter från mer vänligt sinnade länder än Kina och Ryssland. Att slutligen komma överens om nya regler för transatlantisk dataöverföring med USA och inleda förhandlingar om ett investeringsavtal med Taiwan – som producerar en betydande andel av de för industrin så viktiga halvledarna – borde också vara del av en sådan agenda.

## Avslutande reflektioner

Den fria världen kommer inte att bli starkare av att Europa sluter sig, utan genom att vi öppnar upp oss mot länder som delar våra demokratiska värderingar och är beredda att spela enligt samma regler. För det är våra värderingar som till syvende och sist binder ihop oss och som kommer att splittra män som Putin och Xi. Medan kriget i Ukraina har förstärkt EU, USA och Nato har Kina och Ryssland snarare glidit ifrån varandra ju längre kriget har pågått. Tre månader in i kriget har Kina inte gett Ryssland militärt stöd, den kinesiskledda Asiatiska banken för infrastrukturinvesteringar har skjutit upp alla sina aktiviteter kopplade till Ryssland och Belarus och kinesiska företag som Lenovo och Xiaomi har lämnat Ryssland. Kina har helt enkelt inte råd att göra

sig till en ännu större fiende till både USA och EU. Även om Xi kallar Putin för sin ”bästa vän” kommer kinesiska intressen till slut att väga tyngre än deras personliga relation.

Det som i början av februari såg ut som en skön ny värld för autokrater som Xi och Putin har på bara några månader förbytts till den demokratiska världens återkomst, inte minst tack vare Ukrainas exempellösa motstånd och EU:s och USA:s pånyttfödda enighet. På grund av det vinner den demokratiska världen nu inom alla domäner: militärt, på informationsarenan och ekonomiskt. Det är i den andan vi måste fortsätta konkurrera med despoterna. *Autocracy Inc.* ska drivas i konkurs.

# Den högsta krigskonsten och hur vi besegrar den

*Stefan Cako är analytiker på avdelningen för analysstöd inom Försvarshögskolans centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet i Stockholm med inriktning på antagonistiska hot, teknikutveckling och rymden. Stefan har en masterexamen i statsvetenskap och har tidigare arbetat på samarbetsprojekt tillsammans med den amerikanska militären i rollen som Rysslandskännare.*

I efterdyningarna av giftattacken mot den ryska dubbelagenten och hans dotter i Salisbury under 2018 skulle President Vladimir Putin utfrågas flera gånger i TV-uppträdanden angående händelsen. En synligt irriterad Putin skulle så småningom släppa tillvägagångssättet att hävda oskyldighet och istället frustrerande konstatera att "förrädaren fick vad han förtjänade". Idag dominerar den ryska invasionen av Ukraina nyhetsflödet, att krig utbrutit i vårt närområde med Rysslands förödande bruk av militärt våld mot civila har undgått få. Vi får dock inte försumma

att det enbart är en del av en omfattande verktygslåda i rysk krigföring. En verktygslåda vi måste lära oss förstå om vi ska kunna försvara oss mot dess verkan eller mer bekant uttryckt: påverkan.

För att förstå tankesättet hos Putin, den evige KGB-agenten och som tidigare även tjänstgjort för den ryska säkerhetstjänsten FSB, behöver man förstå utvecklingen av de verktyg som står till hans förfogande. Den ryska säkerhetstjänsten har alltid varit en del av den ryska statsapparaten, vilket kan härledas ända till 1500-talet med Ivan den förskräckliges primitiva Oprichnina.<sup>42</sup> Jag hävdar dock att det vore mer konkret att börja med Okhrana, Kejsardömet Rysslands hemliga poliskår som hade formen av en säkerhetstjänst. Okhrana kom till 1881 efter misslyckandet att förhindra mordet på Kejsaren Alexander II av Ryssland. Det var startskottet för en katt och råtta-lek mellan dem och samtliga revolutionära underjordiska kretsar<sup>43</sup> som varade fram till 1917 då bolsjevikerna själva kom till makten och, efter liknande erfarenheter, skapade otaliga egna varianter av hur en säkerhetstjänst kan se ut. Den slutliga Sovjetiska versionen, KGB, är tveklöst välbekant i både populärkulturen och det allmänna medvetandet.<sup>44</sup>

42 Perrie, M. (2020). The Oprichnina as a Carnival of Violence: Ivan the Terrible and Muscovite Popular Culture. *Russian History*, 47(1-2), 100-113.

43 Fischer, B. B. (2010). *Okhrana: The Paris Operations of the Russian Imperial Police*. Books Express Publishing.

44 Knight, A. W. (2021). *The KGB: police and politics in the Soviet Union* (Vol. 28). Routledge.



Säkerhetstjänsten har utgjort en röd tråd genom den ryska historieskrivningen, där den har såväl hjälpt som stjälpit makten. Den har varit avgörande vid maktskiften och producerat mannen som styr det moderna Ryssland. Detta kapitel kommer att försöka redogöra för hur en antagonistisk aktör som Rysslands verktygslåda kan se ut och sedan ge konkreta reformförslag, i form av grunder för hur man kan lära ut dess mekanismer, nyttjandet av dess synergier mellan domäner och andra relevanta aspekter. Verkttygslådans syfte är att påverka den liberala demokratin. Dagens samhälle med stora mängder öppen information ger var och en av oss lika stort ansvar att kritiskt granska den vilseledande information vi stöter på och begripa hur den kan användas för att angripa våra värden.

## Att bygga en verktygslåda

Efter att Sovjet bemästrade konsten att påverka den egna befolkningen internt var det dags för maktprojicering externt mot andra länder genom olika typer av politisk krigföring i syfte att skapa kaos. Det finns diverse olika benämningar som omfattar de nya hoten, som har en gråzonsproblematik, till exempel ”desinformation”, ”subversion” och just ”politisk

krigföring”, för att nämna några. Definitionen av gråzonsproblematik handlar om att ständigt utmana gränsen för handlingar som inte är acceptabla enligt normer som reglerar beteendet mellan länder men samtidigt inte heller utgör krigshandlingar. Termen “aktiva åtgärder” är vad underrättelsevärlden generellt använder för att beteckna sofistikerad desinformation, specifikt från Ryssland eller Sovjet, som har kommit i vågor sedan 1920-talet.

Dessa metoder har förfinats över tid, främst av säkerhetstjänsten, och används fortfarande av Putins Ryssland idag. Sovjetunionen utvecklade verktygen från dess tidigare motståndare, den tsariska regimen, i syfte att applicera på andra länder i form av aktiva åtgärder. Under kalla kriget lyckades KGB bäst med att förädla tillämpningen av dessa metoder mot utländska invånare i en världsomfattande skala. Ofta med målet att så frön för att orsaka kalabalik utomlands, i motsats till dess ursprungliga syfte med att skapa stabilitet internt, vilket troligen förklaras allra bäst av KGB-avhopparna själva under Sovjetepoken.<sup>45</sup>

Under det anmärkningsvärda året 1984 skulle Yuri Bezmenov, som avhoppade till Kanada under 1970, ge en fördjupad intervju om just detta feno-

---

45 Pomerantsev, P., & Weiss, M. (2017). *The Menace of Unreality: How the Kremlin Weaponizes Information, Culture and Money*.

men. Han avslöjade att föreställningen om att KGB ägnar sig åt spionage är en James Bond-myt. Det mesta av arbetet, hela 85 procent av dess budget, ägnades åt “en långsam process som vi kallar antingen ideologisk subversion, aktiva åtgärder eller psykologisk krigsföring”.<sup>46</sup> Medan många brukar citera den kinesiska generalen Sun Tzu,<sup>47</sup> från cirka 600 f.Kr, gick Bezmenov längre och illustrerade sin poäng ytterligare genom att bryta ner citaten utifrån rysk förståelse:

”Att bekämpa krig på slagfältet är det mest dumma och primitiva sättet att bekämpa ett krig. Den högsta konsten för krigsföring är inte att slåss alls utan att undergräva vad som helst av värde i din fiendes land – vare sig det är moraliska traditioner, religion, respekt för din auktoritet och ledare, kulturella traditioner – vad som helst. Ställ vit mot svart, gammal mot ung, rik mot fattig och så vidare det spelar ingen roll – så länge det stör samhället – så länge det skär en nations moraliska fiber är det bra. Och sedan tar du bara detta land – när allt är undergrävt, när landet är desorienterat och förvirrat, när det är demoraliserat och destabiliserat – då kommer krisen att komma.”<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Schuman, T. (1984). Love letter to America. Los Angeles, CA: NATA.

<sup>47</sup> ”Att kampa och segra i alla Dina slag är inte höjden av skicklighet; Höjden av skicklighet är att bryta fiendens motstånd utan strid”

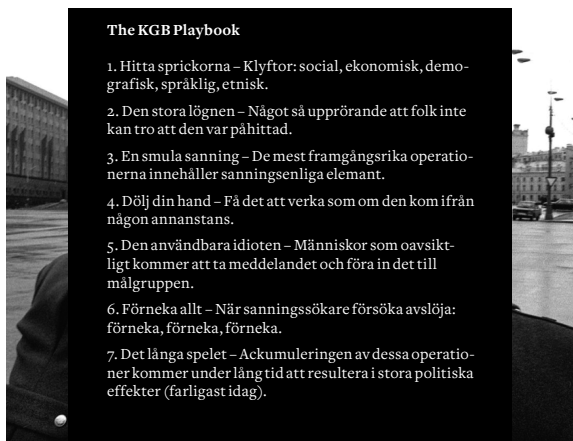
<sup>48</sup> Marshall, N. (2020, Augusti 22). FULL INTERVIEW with Yuri Bezmenov: The Four Stages of Ideological Subversion (1984).

Det slutgiltiga målet med denna demoralisering är att förhindra människan att kunna nå förnuftiga slutsatser för att försvara sitt land, sitt samhälle, sin familj och slutligen sig själv. Den mest sofistikerade av dessa operationer skulle visa sig i efterhand ha varit Sovjets desinformationskampanj om aids-viruset. I sin anklagelse om att USA stod bakom viruset skulle Sovjet nyttja östtyska forskare och indiska tidningar i jakt på trovärdighet. Operationen varade under hela 30 år för att uppnå sin fulla effekt. Andra mer moderna konspirationsteorier behöver bara en bråkdel av tiden tack vare internets snabba hastighet.<sup>49</sup> Det var inom detta sammanhang som Vladimir Putin skulle gå med i KGB (1975–1991), tjänstgöra i Östtyskland och slutligen avsluta sin underrättelsekarriär som chef för den federala säkerhetstjänsten (1998–1999) som ersatte KGB.<sup>50</sup>

49 Ellick, A., & Westbrook, A. (2018). Operation InfeKtion: How Russia Perfected the Art of War. Nytimes.com.

50 Catherine, B. (2020). *Putin's People: How the KGB Took Back Russia and Then Took On the West*. New York: Farrar, Straus, and Giroux, 32-36, 39-45.

Figuren nedan visar en sammanställning på ett exempel på hur sovjetisk desinformation kan gå till.



**Källa:** Ellick, A., & Westbrook, A. (2018). *Operation InFektion Russian Disinformation: From Cold War to Kanye*. *Nytimes.com*

## Att nyttja en verktygslåda

När Vladimir Putin kom till makten under år 2000 gjorde han inte omedelbart några synnerligen stora samhällsförändringar förutom att ta kontroll över alla stora medier i landet, antingen genom statsapparaten eller lojala oligarker. Detta skulle senare utvidgas till att skapa nya medier för att nå ut utomlands, genom Russia Today (RT) och Sputnik. De nya tiderna med sociala medier föranledde skapandet av Internet Research Agency (IRA).<sup>51</sup> Dessa skulle

<sup>51</sup> Dougherty, J. (2015). *How the media became Putin's most powerful weapon*. The Atlantic.

användas för att intensifiera den politiska krigsföring som redan utövades och inkluderas i arsenalen för operationer, för både militärt och ickemilitärt bruk. Putin skulle snabbt gå längre än hans föregångare när det gäller sofistikaion av aktiva åtgärder för att cementera sitt eget styre och påverka utrikespolitiken. Många nya typer av organisationer skulle skapas eller omfamnas, allt för att hjälpa säkerhetstjänsten att utföra aktiva åtgärder både i närområdet och utomlands i fjärran.

I tabellen nedan skildrar Andrew Radin detta fenomen. Exempelvis representerar bara Night Wolves-gruppen en liten del, då integrationen av maffia och andra brottslingar inom statsapparaten når betydligt längre, så pass att den betecknas som en "supermaffia".<sup>52</sup> Den pågående omfattningen belyses kanske bäst genom Yevgeny Prigozhin och hans engagemang för att skapa "trollfabriker" i Afrika i jakt på fler målgrupper att påverka för att bara ge ett exempel.<sup>53</sup>

Mycket hård konkurrens mellan underrättelsetjänsterna kan också urskiljas.<sup>54</sup> Detta blir tydligt med bland annat det överraskande faktumet att det inte existerade något samarbete mellan GRU

<sup>52</sup> Galeotti, M. (2018). *The Vory*. Yale University Press.

<sup>53</sup> Mary Ilyushina, C. (2016). *Russia's 'troll factory' is alive and well in Africa*. CNN.

<sup>54</sup> Meakins, J. I. (2018). Squabbling Siloviki: Factionalism within Russia's security services. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 31(2), 235-270.

# How Do Russian Organizations Engage in Subversion?

|             | State                                                      | Attributed and Unattributed Proxies                           | Foreign Partners of Russia                                                   | Major Challenges to Target                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Military    | GRU -Spetsnaz; VDV                                         | Private military companies (Wagner Group)                     | Separatists                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatively highly capable light forces</li> <li>• Difficult to distinguish from armed civilians at the beginning; a law enforcement response might be insufficient, while a military response bears political costs and may contribute to Russian propaganda</li> </ul> |
| Political   | Possibly executed by intelligence agencies (GRU, FSB, SVR) | State-linked patriotic groups (e.g., Night Wolves biker gang) | Ataka in Bulgaria, Front National in France, AfD in Germany                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Political influence in target countries</li> <li>• Attribution to Russian government</li> <li>• Grounded in preexisting political divisions</li> </ul>                                                                                                                  |
| Economic    | State-owned enterprises (e.g., Gazprom, Rosneft)           | Private, state-linked companies (e.g., Lukoil)                | Trade partners with Russia                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensive European trade links with Russia</li> <li>• Difficulty distinguishing legitimate activity</li> </ul>                                                                                                                                                          |
| Information | RT, Rossiya Segodnya, Sputnik, security services           | Internet Research Agency (and other troll farms)              | Users who amplify Russian media or unknowingly participate – “useful idiots” | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deceptive or false content</li> <li>• Difficult to regulate</li> <li>• Attribution</li> <li>• Global reach</li> </ul>                                                                                                                                                   |
| Cyber       | GRU, FSB, SVR                                              | Co-opted independent hackers: APT28, APT29                    | Patriotic hacking groups: CyberBerkut                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Highly capable</li> <li>• Attribution</li> <li>• Global reach</li> </ul>                                                                                                                                                                                                |

SOURCES: Robinson et al., 2018; Helmus et al., 2018; Larabee et al., 2017; Radin et al., 2019. NOTES: APT = advanced persistent threat; Ataka = Attack Party (Bulgaria); FSB = Federalnaya sluzhba bezopasnosti [Federal Security Service] (Russia); GRU = Glavnoye razvedyvatelnoye upravleniye [Main Intelligence Directorate] (Russia); GRU-Spetsnaz = Special Forces of the GRU; VDV = Vozdushno-desantnyye voyska [Russian Airborne Troops]; SVR = Sluzhba vnesheyny razvedki [Foreign Intelligence Service]. While we use the term GRU because it is known as such, the organization is now formally “Glavnoe upravleniye General’nogo shtaba Voennoy armii Rossiyskoy Federatsii” [Main Directorate of the General Staff of the Armed Forces of the Russian Federation] and abbreviated GU.

**Kállia: Radin, A., Demus, A., & Marcinek, K. (2020). *Understanding Russian Subversion: Patterns, Threats, and Responses*. Rand.org.**

(den militära underrättelsetjänsten) och FSB under cyberattackerna mot Demokratiska Nationalkommittén under det amerikanska valet 2016. I efterhand gjordes upptäckten att dessa två ryska aktörer komprometterade samma system och stal identiska uppgifter, till synes ovetande om varandras närvaro.<sup>55</sup> Denna typ av rivalitet har historiskt visat sig vara användbar för att förhindra att en myndighet blir för mäktig, med tanke på att de konkurrerar om Putins favör.

## Att besegra en verktygslåda

Den statliga utredningen ”En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret” (SOU 2020:29) uttrycker att:

*”Det psykologiska försvaret bör ses som en självklar del av arbetet med att värna det öppna samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende. En viktig del i detta bör vara att stärka den samlade förmågan att identifiera och möta otillbörlig informationspåverkan och annan sprid-*

---

<sup>55</sup> Team, E. (2020). Our Work with the DNC: Setting the record straight. Crowdstrike.  
; Harding, L. (2016). Top Democrat's emails hacked by Russia after aide made typo, investigation finds. The Guardian.



*ning av vilseledande information riktad mot Sverige. Detta måste ske med respekt för den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten.”*

Psykologiskt försvar har tidigare varit en grundläggande del av Sveriges försvar,<sup>56</sup> kanske mest bekant via kampanjen En svensk tiger, och det är ännu viktigare idag.<sup>57</sup> Ett av de största problemen med påverkansoperationer är att många av dem inte automatiskt uppfattas som antagonistiska. Att systematiskt samla in och analysera händelser av sådan karaktär är därför en viktig uppgift för ett psykologiskt försvar. Detta är kanhända också det enda sättet att bilda sig en korrekt uppfattning om grunden för organiseringen av och mönster i olika attacker. Med informationens hastighet via sociala medier, där vi tillbringar stor del av vår tid, och digitaliseringen överlag uppstår behovet att kunna känna igen påverkansförsök.

Man måste komma ihåg att påverkansoperationer i sig handlar om att påverka känslor, stämningar, resonemang med mera för att ytterst försöka uppnå en önskvärd beteendeförändring hos sin motståndare. Påverkansoperationerna är inte en

<sup>56</sup> Tubin, E. (2003). FÖRFÄRAS EJ 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet. Försvarsmakten.

<sup>57</sup> Försvarsmakten. Svenskt psykförsvaret i backspegeln.

isolerad företeelse utan används i kombination med andra komponenter för att uppnå det övergripande målet, oftast med militäroperationer som enbart ett delmoment. De mest intressanta operationerna ur informationssynpunkt är tveklöst de digitala, eftersom de är lättast för en motståndare att komma åt med ett angrepp. När dessa kanaler påverkas på ett otillbörligt sätt eller urartar, har detta givetvis en psykologisk inverkan. Trots att det ibland kan vara svårt att avgöra om det rör sig om just påverkan är det direkta huvudsyftet med ett angrepp.

Informationssystemet kommer troligen bli allt lättare att slå ut. Rykten kommer att spridas lättare. Bästa skyddet är förmodligen gott omdöme hos medborgarna. Det finns därför anledning att se över skolornas undervisning. Tankesättet med att pröva på verktygen och förstå vad den andra sidan gör, för att bilda sig en förståelse och i sin tur resiliens har haft framgång i Finland. Det är en framgångsrik del av skolundervisningen<sup>58</sup> och även Yle (finska motsvarigheten till SVT) har tagit fram ett undervisningsspel där man får pröva på att utföra en desinformationskampanj baserat på verkligt material.<sup>59</sup> Spelet betygsätter dig beroende på olika framsteg, exempelvis utifrån hur trovärdigt du manipulerar

<sup>58</sup> Barber, B. (2021). Finland's secret weapon in the fight against fake news: its kindergarten children. Telegraph.

<sup>59</sup> Yle. Troll Factory.

dina följarsiffror på sociala medier med botar.<sup>60</sup>

Dagens omvärldsläge ställer krav på Sverige att börja utbilda om påverkan och bygga resiliens. Från en historisk översikt av Rysslands utveckling av metodiken, tillämpningen först på landets egen population och därefter på liberala demokratier, till deras övergripande mål med maskineriet. Ledande frågor bör ställas angående hur och varför det funkar, hur det sprids, hur det kan se ut et cetera. Då blir vi bättre rustade att bemöta det kritiskt och inte förhastat oss med exempelvis delande av innehåll som vi stöter på internet. Varje medborgare måste omfamna sitt ansvar att granska och undvika fallgropar, för att inte bli en "användbar idiot". Ju mer individualiserat samhället blir, desto viktigare är det att varje individ har kapacitet att bedöma trovärdigheten i olika information. Eftersom antalet källor oupphörligen ökar har alla möjligheter att från statligt håll övervaka och bedöma information försvunnit. Istället måste varje individ som tar emot informationen besitta kompetensen att bedöma trovärdigheten i budskapet.

Mitt konkreta förslag är att lära ut verktygslådan beskriven ovan med syftet att kunna vara proaktiva, genom att exempelvis känna igen påverkans-

---

60 Gallagher, S. (2019). "Troll Factory" turns disinformation campaigns into teaching game.

mönster innan vi delar innehåll som vi vanligtvis reagerar på för att vi inser att syftet kan vara att vilseleda samhället. Vi behöver ställa den gamla frågan om och om igen: vem har att vinna på detta? Kunskapsnivån om sårbarheten för olika typer av manipulationer måste höjas. Skolundervisningen behöver verka för en ökad insikt om och ett ökat kritiskt värderande förhållningssätt till den ständigt växande digitala miljön. Utbildningsprogram bör prioriteras. Frågan om källkritik och medvetenhet om informationskrigföringens möjligheter även på privata sfären gentemot enskilda individer gör att utbildning borde stå högt på dagordningen. Ett särskilt program för att utbilda om detta bör tas fram av Skolverket och genomföras inom skolväsendet. Mer konkret innebär åtgärden att lära ut den ryska verktygslådan utifrån fallstudier, för att senare lära ut hur man identifierar framtida aktörers verktygslådor. Eleverna kan till exempel själva få öva sig i att manipulera bilder och på så sätt få insikter i de möjligheter som finns. Materialet beskrivet ovan med ”KGB Playbook” kan appliceras för att träna användare att känna igen desinformationskampanjer för sedan själva på egen hand kunna identifiera framtida sådana från både Ryssland och andra antagonistiska aktörer – utifrån hela den dimensionerande antagonistiska hotbilden.

## Slutsatser

Den 11 april 2022 uttryckte Försvarsmakten hur hotbilden har blivit mer komplex mot Sverige: en angripare har möjligheter att destabilisera samhället med aktiviteter som ligger utanför det traditionella väpnade angreppet.<sup>61</sup> De utmaningar Kreml står inför är tydligt präglade av 2000-talet. De känner sig relativt svaga, vilket även kriget i Ukraina tydligt påvisat. De har istället systematiskt lärt sig vända den liberala demokratins egna principer emot oss. Ryssland kombinerar sovjettidens "whataboutism" och tjekistiska "aktiva åtgärder" med ett klokt, postmodernt leende som säger att allt är bluff. Något som möjliggör för regimen att sponsra allt, långt utanför den distinkta kommunistiska politiken som tidigare hämmat Sovjet. Det är påtagligt att Ryssland tilldelar oerhörda resurser till påverkan med målet att söndra de liberala demokratierna, då de rimligen aldrig har en chans emot en enad västvärld. Det är denna insikt som skapat ett asymmetriskt tillvägagångssätt: om Ryssland inte kan mäta sig ekonomiskt eller militärt i paritet med Väst kan det åtminstone göra skada med andra tillvägagångssätt. Det är hög tid att vi tar även dessa hot på allvar genom att tilldela utbildningstid för att skapa resiliens.

Hotbilderna vi står inför behöver tacklas nu, inte

---

61 Försvarsmakten. (2022, April 11). *Försvaret av Sverige – i dag och i morgon*. [Video].

bara i ljuset av dagens hot. Om vi blickar framåt, i takt med att andra framväxande auktoritära aktörer försöker kopiera Moskvas modell med gråzonsinslag, uppstår ett behov av institutionella och analytiska verktyg då den icke-linjära krigsföringen inte enbart är begränsad till Ryssland. En av frågorna vi också måste ställa oss själva framöver är vilken verkan den pågående digitaliseringen i en ny kapplöpning i rymden som drivs av kvantdatorer, maskininläring och artificiell intelligens kommer att få? Detta medför nya mål, domäner och verktyg för den ryska verktygslådan att använda och framförallt utnyttja.

# Kan Sverige också få en Trump?

(Och vad kan vi göra för att stoppa det)

73

---

*Martin Liby Troein är doktor i statsvetenskap och biträdande redaktör för Dagens Nyheters ledarsida.*

It can't happen here. I Lewis Sinclairs klassiker från 1935 sker just det otänkbara.<sup>62</sup> Den moderna demokratis vagga – frihetens främsta symbol – USA, följer i Tysklands och Italiens fotspår och faller för en demagog som gör sig själv till diktator. Efter att Donald Trump valts till president i november 2016 syntes romanen åter på bästsäljarlistorna. Såväl New York Times som The Guardian publicerade artiklar om boken som ”förutspådde Trump”.

Till skillnad från i Sinclairs roman klarade sig den amerikanska demokratin till slut. Den stod pall för Trumps attacker – i alla fall den här gången. Men valsegern utgjorde ett tydligt förebud om att något som alla trodde var omöjligt i USA visst kunde hända där. Landet var inte immunt mot samtidens auktoritära rörelser.

---

62 Francis Sinclair (1935), *It can't happen here*

## Hotet mot den liberala demokratin

Det tog inte särskilt många år efter att Berlinmuren fallit och Francis Fukuyama deklarerat att den liberala demokratin slutgiltigt segrat, förrän statsvetare noterade ett nytt fenomen:<sup>63</sup> I många av de nya demokratierna vann populisterna valen genom att utnyttja ett växande missnöje riktat mot ”eliten” och ”etablissemangen”. Väl på president- eller premiärministerposten rundade de domstolar och parlament och samlade makten i de egna händerna.

Fenomenet verkade dock först begränsa sig till stater där demokratin aldrig riktigt konsoliderats. Det handlade om länder med svaga institutioner, ofta omskakade av ekonomiska kriser. De gamla, rika demokratierna var däremot säkra – bara att vara med i EU verkade tillräckligt för att vara trygg.<sup>64</sup> Visst fanns populismen i Europa och USA också, men den höll sig på marginalen.<sup>65</sup>

Det visade sig inte stämma. Sedan 2019 räknas inte längre Ungern som en fullvärdig demokrati i Freedom House tunga demokratiindex, efter att Viktor Orbán gröpt ur mediernas och universitetens

<sup>63</sup> Francis Fukuyama (1989), ”The End of History?”, *The National Interest*. Fareed Zakaria (1997), ”The rise of Illiberal democracy”, *Foreign Affairs*.

<sup>64</sup> Yasha Mounk (2020), ”The End of History Revisited”, *Journal of Democracy*.

<sup>65</sup> Se till exempel Timbro (2019), *Authoritarian Populism Index*. Fram till 2010 översteg det genomsnittliga stödet för auktoritära högerpopulistiska partier aldrig mer än 12 procent.



frihet samt tagit kontroll över domstolarna.<sup>66</sup> En liknande process pågår i Polen. Och så har alltså även den amerikanska demokratin skakats om i grunden.

Just det sista kom som en chock. Ända sedan den moderna demokratiforskningen etablerades efter andra världskriget har USA varit ett självklart lysande exempel på ett stabilt, pluralistiskt folkstyre. Men missnöjet med systemet går numera djupt. Opinionsmätningar visar sedan åtminstone ett decennium att tilliten till staten är i botten.<sup>67</sup> Enligt en undersökning från Pew säger 59 procent av amerikanerna att de är missnöjda med demokratin.<sup>68</sup>

Missnöjet lyfte fram Donald Trump till presidentposten. Hans löfte om att sparka ut etablissemangen ("drain the swamp") gick hem hos arga väljare.<sup>69</sup> Under kampanjen för presidentposten och sedan i Vita huset gav han sig på de normer som bäddat in den amerikanska demokratin. Värst av allt, han gjorde allt han kunde för att undergräva förtroendet för valprocessen 2020 och försökte efter att han förlorat valet övertala republikanska politiker att ändra resultatet.

Frontalangreppet misslyckades. Men den ameri-

<sup>66</sup> Freedom House (2019), *Freedom in the World*.

<sup>67</sup> Pew Research (2021)

<sup>68</sup> Pew Research Center (2020), *Democratic Rights Popular Globally but Commitments to Them Not Always Strong*.

<sup>69</sup> John Sides (2016), "The Angry Voter", in John Sides and Henry Farrell (Ed), *The Science of Trump*

kanska demokratin skadades. I flera välrespekterade index – som det från Freedom House – får USA:s demokrati sänkt betyg. Av Economist Intelligence Unit (EIU) kategoriseras den som ”flawed” (bristfällig).<sup>70</sup>

Vad föder ett sådant missnöje, som gör att det går att skaka om en etablerad demokrati, en som sågs som immun mot auktoritära strömningar? Kan det hända också här – i Sverige?

## Det svenska missnöjet

Sveriges demokrati mår i dag mycket bättre än den amerikanska. De index som sänker USA:s betyg rankar den svenska demokratin som en av de absolut mest välfungerande. Enligt EIU är Sverige inte bara en ”fullständig demokrati”, utan tillsammans med våra nordiska grannar och Nya Zeeland den allra bästa.

Även andra indikatorer understryker den svenska demokratis jämförelsevis goda hälsa. I den mätning från Pew som visar att 59 procent av amerikanerna är missnöjda med demokratin säger 72 procent av svenskarna att de är nöjda med hur den fungerar.<sup>71</sup>

---

70 The Economist (2022), “A new low for global democracy”.

71 Se fotnot 6

Det är en siffra som får stöd av SOM-institutets årliga undersökningar. I dessa har i över 20 år mer än 70 procent svarat att de är nöjda med hur demokratin fungerar. Där syns till och med en viss förbättring över tid.<sup>72</sup>

Betyder det att det bara är att luta sig tillbaka? Kanske inte, för det finns också en annan bild. Folk är visserligen nöjda med demokratin, men i samma mätningar från SOM-institutet uttrycker de svarande samtidigt att de har små möjligheter att påverka politiska beslut. Partiernas förtroende är lågt och deras balansmått negativt.<sup>73</sup> Dessutom är det en stor och stabil majoritet som säger att Sverige är på väg åt fel håll – gapet mellan dem som är nöjda med riktningen och de som inte är det har dessutom vidgats. 2012 sa 39 procent att Sverige är på väg åt fel håll och 30 procent att vi inte är det. 2021 var motsvarande siffror 57 och 21.<sup>74</sup>

Också Sverigedemokraternas valframgångar måste betraktas som ett uttryck för ett växande missnöje, ett som människor dessutom är beredda att omsätta i politiska ställningstaganden. Att SD representerar samma typ av illiberala populism som Trump och Orbán fångas kanske bäst i deras attacker på ”sjuklövern”: ett ”etablissemang” som

72 SOM-Institutet (2021), *Svenska Demokratitrender*, s. 2

73 Ibid 10, 57; SOM-Institutet (2022), *Svenska Trender*, s. 8

74 SOM-Institutet (2022), *Svenska Trender*, s. 4

”sålt ut” majoriteten.<sup>75</sup> Det är talande att deras väljare i betydligt högre grad än andra partiers är missnöjda med det politiska systemet och tycker att Sverige är på väg i fel riktning.<sup>76</sup>

Framför allt blir en rak jämförelse mellan tillståndet just nu i USA och Sverige missvisande. Den svenska demokratin mår de facto mycket bättre. Men det tog tid för den amerikanska att insjuka. Missnöjet med partierna och landets färdriktning jäste länge innan väljarna var redo för Trump. Vad skulle kunna få missnöjet att växa också i Sverige? Vad kan vi göra för att stoppa det?

## Vägen till Trump – så undviker vi den

De senaste fem åren har orsakerna till Trumps seger – liksom till Brexit, SD:s framfart och populismvågen i allmänhet – dissekerats. Varför är väljarna så arga? Vad består missnöjet av? Handlar det om globaliseringen eller invandringen? Somewheres och nowheres? Mediala bubblor? Det handlar självklart

<sup>75</sup> Statsvetare placerar dem ofta i samma politiska kategori (auktoritär (höger)populism). T.ex. Pippa Norris och Ronald Inglehart (2019), *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*

<sup>76</sup> Se t.ex. Novus översikt över SD-väljarna från 2018: <https://novus.se/novus-svensk-valjaropinion/valjarforstaelse/partiernas-sympatisorer/oversikt-2018/sverigedemokraterna-2018/>

om komplexa orsakssamband, men två faktorer som ofta återkommer i analyser av det amerikanska missnöjet har tydlig bäring på svensk politik.

## Få regerandet att fungera

Den första faktorn understryker att missnöjet inte är helt ogrundat – den amerikanska demokratin fungerar just nu inget vidare. Ord som ”gridlock” och ”shutdown” återkommer ständigt i nyhetsrapporterna från Washington DC. Politiken klarar bokstavligt talat inte av att leverera.

Sedan 1980 har delar av statsapparaten tio gånger tvingats att tillfälligt stänga ner efter att kongressen och presidenten inte kommit överens om en budget. För i princip varje nedstängning har deras omfattning blivit större. Bråk om att höja skuldtaket har åtminstone två gånger fört USA till gränsen för statsbankrutt och resulterade 2011 i sänkta kreditbetyg och stora börsfall. Dessutom vägrar senaten allt oftare att godkänna presidentens utnämningar till viktiga poster vid såväl domstolarna som myndigheterna. Politiken har alltså svårigheter att producera de mest grundläggande resultat, att förtroendet för dess förmåga att göra det sjunkit är därmed inte konstigt.

Det finns underliggande institutionella skäl till detta. Systemet med maktdelning medför många

vetopunkter som gör att det lätt uppstår låsningar. Primärval och "gerrymandering" skapar en polariserande dynamik. Men det här är permanenta delar av den amerikanska demokratin, inte något som har förändrats de senaste decennierna. Vad som däremot har ändrats är att viktiga normer och informella spelregler har hyvlats ner. Dessa förband aktörerna att kompromissa och inte driva saker till sin spets.<sup>77</sup> I deras frånvaro har amerikansk politik i allt högre grad förvandlats till ett nollsummespel, där kort-siktiga partivinster ses som viktigare än att få regerandet att fungera. Båda partierna brukar lastas för utvecklingen, men huvudansvaret läggs konsekvent på Republikanerna. Partiet har sedan 1980-talet delvis haft som strategi att tvinga fram låsningar just med syftet att odla ett missnöje med staten för att övertyga väljarna om att den fungerar dåligt och därför måste krympas.<sup>78</sup>

Den svenska demokratin betraktas historiskt som mycket samarbetsorienterad – betydligt mer än den amerikanska. Avsaknaden av långtgående makt-delning betyder att det till att börja med finns färre vetopunkter. Därutöver finns en mängd praxis och normer som syftar till att underlätta kompromisser och få saker uträttade. De parlamentariska kom-

77 Beskrivs bland annat av Steven Levitsky och Daniel Ziblatt (2017), *How Democracies Die*, kapitel 6; Thomas Mann och Mornam Ornstein (2016), *It's even worse than it looks*.

78 Ibid, kapitel 7; Mann och Ornstein (2016)

mittéerna är ett exempel som ofta lyfts fram. När företrädare för riksdagens partier gemensamt analyserat ett område har det bidragit till en gemensam problembild, vilket gjort det enklare att mejsla fram lösningar och reducera konfliktytor. Budgetreglerna och den omgivande praxisen – som stipulerar att budgeten tas som en helhet och partierna inte röstar på någon annans när den egna fallit – har gjort det möjligt för minoritetsregeringar att få sin ekonomiska politik genom riksdagen. Hela den politiska kulturen präglas av en ”samförståndsanda”, vilket varit särskilt tydligt i kristider.

Varken konfliktnivån eller lösningarna i svensk politik är jämförbara med de i USA. Men också här finns dåliga tecken. Ett sådant är att parlamentariska kommittéer blivit mindre vanliga.<sup>79</sup> I stället vänder sig regeringar oftare till särskilda utredare, med tydligt fingervisande om hur de vill ha det. Budgetpraxis är i sin tur helt söndertrasat. De senaste tio åren har sittande regering helt eller delvis fått styra på någon annans budget – eller fått acceptera att oppositionen tvingat fram justeringar – vid fyra tillfällen.

Nära förknippat med detta är naturligtvis lösningarna och det hårda spelet kring regeringsfrågan. 2014 var Sverige på vippen att få sitt första extra val

79 Carl Dahlström, Erik Lundberg och Kira Pronin (2019), ”Det statliga kommittéväsendets förändring 1990-2016”, *SNS Analys*.

sedan 1958. Efter valet 2018 tog det 134 dagar att få en regering på plats. Sommaren 2021 valde Moderaterna och Kristdemokraterna att stoppa sin egen politik bara för att få chansen att sänka den S-ledda regeringen i ett misstroendevotum. Den uppkomna regeringskrisen resulterade sedan i en statsminister som inte bara saknar majoritetsstöd i kammaren utan som inte ens är största minoritet i ekonomisk-politiska frågor.

Hittills har det här inte inneburit någon katastrof vad gäller den politiska leveransen. Någon ”shut-down” har över huvud taget inte funnits på kartan. När oppositionen petat i regeringens budget har det på det stora hela handlat om ändringar på marginalen. Förmågan att ta ansvar och samarbeta när det verkligen gäller finns dessutom kvar, vilket blev tydligt under pandemin. På kort tid slussades ändringsbudgetarna genom finansutskottet och riksdagen. Inte heller förtroendet verkar ha fått sig någon törn. Svenskarna säger sig alltså fortfarande vara nöjda med den egna demokratin och när forskare tittade närmare på den långa regeringsbildningen 2018 hittade de inga negativa effekter på tilltron till systemet.<sup>80</sup>

Ändå vore det dumt att ta utvecklingen med en

---

80 Jan Teorell, Hanna Bäck, Johan Hellström och Johannes Lindvall (2020), *134 dagar: Om regeringsbildningen efter valet 2018*.



axelryckning. Vad händer om låsningarna och det politiska spelet blir hårdare? Hur ser leveransen och förtroendet ut efter ytterligare ett decennium av ”kris” och ”kaos”? Det amerikanska exemplet visar att normer och praxis som har fungerat kan brytas ner och att det får konsekvenser för demokratins funktion. Där tog det närmare 30 år från att Republikanerna la om sin strategi till att Trump blev vald. Det handlar alltså om en utdragen process, men när den kommit tillräckligt långt är det svårt att vända den.

## Se till att täta skyddsnätet

Ett andra återkommande tema i analyserna av hur det amerikanska missnöjet uppstod rör ekonomiska faktorer. Det handlar om globaliseringen som anses ha skapat en grupp förlorare bland framför allt manliga industriarbetare, tilltagande ojämlikhet och en medelklass som halkat efter. Finanskrisen 2008, som drev upp arbetslösheten och raderade folks besparingar, integreras ofta i sådana berättelser.

Det är en typ av förklaringar som har resonans bortom det amerikanska fallet. Från 1930-talets Tyskland till 2000-talets Latinamerika och Syd-europa har ekonomisk omvälvning skapat missnöje och berett vägen för politiker som vill göra upp med ”etablissemangen”. Vad som gjort att de etablerade demokratierna i USA och Europa länge klarat sig

så bra är de sociala skyddsnät som konstruerades under efterkrigstiden.

Centralt för de förklaringar som betonar ekonomiska faktorer är därför vad statsvetaren Jacob Hacker kallar ”privatiseringen av risk”.<sup>81</sup> Sociala förmåner som amerikanska arbetsgivare tidigare har stått för – ofta skattesubventionerat – har rationaliserats bort. Statens egna åtaganden har minskat. Hacker pekar till exempel på att andelen amerikaner som täcks av en högkvalitativ privat sjukförsäkring sjönk kraftigt från 1970-talet fram till 2008. Det gäller också de pensioner som arbetsgivare betalar utöver den statliga basnivån. Den federala arbetslöshetsförsäkringen har också försvagats.

Konsekvensen är att de kostnader som följer av sjukdom, arbetslöshet och ålderdom och som tidigare delades, nu i högre grad faller på den enskilda. Privata lån har allt oftare fått ersätta gemensamma skyddsnät. När samhället som helhet samtidigt gått igenom både utdragna ekonomiska omvälvningar, som exempelvis de globaliseringen fört med sig, och finanskrisens chockterapi har individer i växande grad fått hantera den ekonomiska osäkerheten på egen hand. För den som inte klarat det har vägen från medelklass till fattig varit kort och tilltron till politikens förmåga att leverera trygghet gröpts ur.

---

81 Jacob Hacker (2019), *The Great Risk Shift*.

Den svenska välfärdsstaten är mycket starkare än den amerikanska. Risk är fortfarande i hög grad socialiserad. Vården är exempelvis nästan helt och hållet offentligfinansierad. Men många av de reformer som genomförts de senaste 30 åren har faktiskt flyttat risk från det gemensamma till den enskilda. Det har funnits goda skäl för det, eftersom det har stärkt incitamenten för individen att arbeta, spara och hantera just risk på bästa sätt. Men det kan också skapa sårbarheter, särskilt om processen fortsätter och om vi skulle få en ny stor kris.

Ett exempel är **pensionerna**. Det system som 90-talets reform producerade har visserligen stora fördelar. Eftersom endast det som betalas in betalas ut är systemet hållbart över tid. Det levererar också goda pensioner för den som arbetar heltid ett fullt yrkesliv. Just det faktum att reformen knutit pensionen hårdare till antalet arbetade år innebär dock ett mått av privatisering av risk: Jackpot för dem som väljer, eller har turen att få, ett långt och sammanhållet yrkesliv. Men ett minus för den som tvingas till avbrott – för att de tar hand om barn eller sliter ut sig och inte når pensionsåldern, eller hoppar runt mellan visstidsanställningar.

Svenska pensionärer har det generellt sett ganska gott ställt.<sup>82</sup> Ändå finns redan nu ett tydligt miss-

---

82 Finanspolitiska rådet (2022), *Pensionssystemet och pensionärernas inkomster*

nöje.<sup>83</sup> Systemet har helt enkelt svårt att leva upp till människors förväntan. Kanske särskilt bland personer som haft långa yrkesliv och därmed känner att de ”gjort rätt för sig”, men som inte klarat att arbeta hela vägen fram till 65 eller haft ett antal år med deltidsarbete. Värre kan det bli i en ekonomisk kris, särskilt om systemets ”broms” slår till och utbetalningarna blir mindre.

En rimlig åtgärd vore att höja pensionsavgiften. Det skulle föra in mer pengar i systemet och därmed leverera högre pensioner utan att påverka den finansiella hållbarheten. Det vore också naturligt att underlätta för de par som vill föra över pension till den i förhållandet som tagit ett större ansvar under småbarnsåren och försvagat sin livsinkomst, liksom att införa någon form av ”brygga” för dem med fysiska jobb som inte klarar att arbeta heltid eller i samma roll de sista åren av yrkeslivet. Det senare är viktigt inte minst eftersom pensionsåldern även fortsättningsvis kommer att behöva höjas i takt med att vi lever längre.

**Bostadspolitiken** är också ett område där risk har privatiserats de senaste decennierna. De tidigare kraftfulla offentliga stöden för byggande av såväl hyreslägenheter som bostadsrätter och småhus i det

83 Enligt SOM-institutets (2020:20) mätningar svarar (2019) 39 procent att de är ganska eller mycket missnöjda med pensionssystemet. 22 procent är ganska eller mycket nöjda. ”Åsikter om Försäkringskassan och offentliga försäkringssystem”, tabell 8

lägre prissegmentet har avvecklats. Kvar är däremot hyresregleringen, liksom ränteavdragen. Resultatet är en hyresmarknad – särskilt i Stockholm – med för litet bestånd som inte används ändamålsenligt, präglad av långa köer och dyra andrahandskontrakt. Och en ägandemarknad där de med lägre inkomster och avsaknad av kapital har svårt att ta sig in, men där de med en insats kunnat räkna in vad som kan beskrivas som en skattesubventionerad lotterivinst, som dock ofta kopplats till hög belåning.

Oförmågan att ta sig in på bostadsmarknaden och ta steg vidare i livet skapar så klart orättvisor som kan utgöra grogrund för missnöje. Det gör också många hushålls höga belåning. Vid en kris där räntorna stiger, bopriserna faller och arbetsmarknaden försämras kan stora grupper i medelklassen potentiellt få det mycket sämre väldigt snabbt.

En fungerande bostadsmarknad kräver fler hyresrätter och ägda bostäder till rimliga priser, samt en bättre användning av det existerande beståndet. Viktiga åtgärder för att åstadkomma det inkluderar friare hyressättning, regelförenklingar för att stimulera uthyrning av hus eller bostadsrätter, samt både förenklade byggregler och betydande statligt stöd för byggande av framför allt hyresrätter. Ränteavdragen behöver trappas ner och bostadsbidraget sannolikt stärkas.

Ett tredje viktigt område där risk flyttats från det allmänna till individen de senaste decennierna är **arbetsmarknaden**. Svensk ekonomisk politik präglades fram till 1990-talet av ett mål om full sysselsättning, upprätthållen av en stor offentlig sektor och efterfrågestimulanser, med generösa stöd för den som stod utan jobb. När målet övergavs i samband med 90-talskrisen skiftade fokus till utbudssidan, till att skapa incitament för att arbeta i form av sänkta skatter och bidrag. Det handlade om ett enormt systemskifte – och var helt nödvändigt. Efterkrigstidens ekonomisk-politiska modell hade gått på pumpen. Omläggningen stärkte produktivitet och konkurrenskraft. Det är inte heller så att det i dag bara är upp till individen att klara sig på arbetsmarknaden. Kvar finns en gemensamt finansierad skola och högre utbildning. Men det är i högre grad upp till den enskilde att göra sig anställningsbar. Den som lyckas blir bättre belönad, den som av någon orsak inte gör det får en tuffare sits. Såväl den relativt höga arbetslöshet som den tudelade arbetsmarknad – där vissa grupper har svårt att skaffa sig fasta anställningar – som vi levt med sedan 90-talet utgör såklart en möjlig grogrund för missnöje. Det gäller särskilt som många socialförsäkringar – inte minst pensionerna – är starkt knutna till arbete. Det skulle kunna generera missnöje i samband med en

större kris då fler riskerar att hamna utanför länge.

Någon återgång till den gamla modellen är naturligtvis inte aktuell. Men när incitamenten för att arbeta nu är rätt goda vore det rimligt att lägga mer fokus på samhällets investeringar i att förbereda den enskilde för arbetsmarknaden. Det är vad Danmark gjorde när landet också på 1990-talet genomförde ett motsvarande systemskifte till sin flexicurity-modell, med mer stöd än i Sverige till omställning för den som förlorar jobbet mitt i livet och ett större fokus på yrkesutbildningar på gymnasienivå.<sup>84</sup> Implicit i detta är också ett skifte från de senaste årens fokus på enkla jobb med låga löner som kräver få kvalifikationer, till "halvenkla jobb" som kräver vissa förkunskaper, men som också har högre lön och bättre villkor.

Det svenska skyddsnätet har visserligen inte alls försvagats lika mycket som det amerikanska. Men risk har på viktiga områden, precis som i USA, flyttats från det gemensamma till den enskilde. I många fall har det varit nödvändigt och haft företrädesvis goda resultat. Men det har också gett upphov till potentiella sårbarheter inför omvälvande ekonomiska processer och plötsliga chocker.

84 Kathleen Thelen (2014), *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*

## Ta itu med utanförskapet

Sverige är inte USA och självklart behöver det inte bli så att vad som där orsakat missnöje med staten och demokratin gör det hos oss. Det kan också finnas samhällsproblem här som får tillit och tilltro att brista, som inte finns som del i gängse förklaringarna av missnöjet bakom Trump. Dit hör gängvåldet och de utanförskapsområden där det frodas. USA saknar inte de problemen, tvärtom. Och de var heller inte irrelevanta för valet av Trump. Men i USA utgör dessa faktorer del av förklaringar som fokuserar på en "etnifiering" av den politiska konflikten och rasism som en viktig politisk drivkraft, där Republikaner aktivt under flera decennier strävat efter att skapa en association hos väljarna mellan framför allt afroamerikaner och kriminalitet samt välfärdsberoende, i syfte att vinna och mobilisera den vita arbetsklassen.<sup>85</sup> Där är vi inte i Sverige. Dit vill vi absolut inte komma.

Den omfattande gängkriminaliteten och utanförskapet som det lever i symbios med, utgör en fara för den liberala demokratin på flera sätt. När gängen upprättar sin egen ordning åsidosätts också den gemensamt beslutade ordningen. Den typ av polisverktyg som krävs för att komma åt den organiserade brottsligheten kränker ofta grundläggande

---

85 Levitsky and Ziblatt, särskilt kapitel 9



individuella rättigheter. Visitationszoner och husrannsakan utan brottsmisstanke, för att ta två exempel, är djupt integritetskränkande och medför att människor behandlas olika av staten beroende på vem de är och var de bor. Dessutom kan frustrationen med statens oförmåga att hantera kriminaliteten undergräva tilltron till politikens och demokratins förmåga att leverera säkerhet, och därmed ge upphov till den typ av missnöje som lyfter fram auktoritära populister till makten.

Gängbrottsligheten och segregationen kräver självklart en bred uppsättning åtgärder och ett konsekvent arbete över lång tid. Den politiska debatten fokuserade till en början främst på nödvändiga förändringar av rättspolitikerna – hårdare straff och utökade möjligheter för avlyssning – samt större resurser till polisen. Det senaste året, efter att rikspolischefen upprepat har betonat vikten av att stoppa nyrekryteringen bland främst pojkar i de yngre tonåren, har fokus successivt skiftat till skolan och socialtjänsten. Ska ytterligare en dimension läggas till dessa bör detta vara arbetsmarknaden och hur tonårsskillar, som i många fall varken ser en framtid i högre utbildning eller de ”enkla jobb” som ofta diskuteras, ska erbjudas en annan och mer attraktiv framtid än gängen.

## Det kan hända här

Idén om att den amerikanska demokratin var immun mot auktoritära strömningar satt djupt. Det fanns goda skäl till det. USA har inom den statsvetenskapliga forskningen betraktats som ett land där underliggande faktorer som exempelvis stor medelklass, högt välstånd och ett stabilt partisystem borgar för ett stabilt folkstyre.

Men USA är inte exceptionellt, konstaterar Harvardstatsvetarna Steven Levitsky och Daniel Ziblatt i sin omskrivna bok "Hur demokratier dör". Underliggande faktorer kan förändras, även om det tar tid. Förutsättningar för missnöje kan skapas och omvandlas i ilska över tid. Missnöjet kan sedan bära fram politiker som är beredda att ge sig på institutionerna. Trumps fyra år som president, med stormningen av Kapitolium den sjätte januari 2021 som kulmen, visade att också den amerikanska demokratin kan skakas i grunden.

Det här var ingenting som skedde över en natt. Men när processen väl var igång visade den sig svår att hejda. Polarisering och dysfunktionalitet har en tendens att skapa sin egen dynamik. Därför är det klokt att tidigt ta på allvar signaler på att allt inte står rätt till och utforma långsiktiga reformer som kan lösa problemen. Det gäller också för oss i Sverige. I stället för att bita oss fast vid illusionen att det inte kan hända här.

# Konstitutionellt självförsvar

93

---

*Anna Jonsson Cornell* är professor i komparativ konstitutionell rätt vid Uppsala universitet och har bland annat skrivit Fores policy brief ”Konstitutionellt självförsvar på 2000-talet”.

I svåra tider präglade av desinformation och populism, samt nedmontering av oberoende domstolsystem, urholkning av maktdelningsprincipen och försvagning av skydden för mänskliga rättigheter särskilt för utsatta grupper och minoriteter, uppstår frågan i vilken utsträckning liberala demokratiska rättsstater kan skydda sig själva och sina kärnvärden. En särskild utmaning för en liberal demokrati och rättsstat är svårigheten att skydda sig själv utan att agera i strid med sina mest grundläggande principer och rättigheter. “Konstitutionen är inte en själv-mordspakt” är en fras som bland annat härrör från USA:s högsta domstol, och som ofta används för att fånga paradoxens kärna.

I början av 2000-talet har det blivit tydligt att illiberala demokratier och i viss utsträckning aukto-

ritära stater behöver och värdesätter den legitimitet som kommer av att, åtminstone nominellt, agera i enlighet med konstitutionen. Större politiska förändringar tvingas sällan igenom i direkt strid med grundlagens ordalydelse. Strategierna är istället inriktade på att förändra definitionen och den väsentliga innebörden av begrepp som demokrati, rättsstatlighet, konstitutionell identitet och nationell säkerhet. Tillvägagångssättet kan beskrivas som en "begreppskidnappning" som syftar till att tömma nämnda begrepp på deras liberala värderingar och innehåll. Detta sammanhang är viktigt för att förstå behovet av och syftet med ett liberalt konstitutionellt självförsvar.

## **Hur utmanas idén om liberal demokrati och konstitutionalism?**

Liberal demokrati som normativ idé och politiskt system utmanas av enskilda stater såväl i Europa som i andra delar av världen. Vi ser uttalanden från statsledare och företrädare för politiska partier som argumenterar för att liberal demokrati inte är det enda demokratiska systemet och att illiberala demokratiska system skulle kunna vara bättre alternativ.

Parallellt med detta ägnar sig samma ledare åt att försöka omdefiniera innehållet av såväl europeisk som internationell rätt. Redan 2006 introducerade ryska politiker och tänkare begreppet *suverän demokrati* för att skapa acceptans och legitimitet för ett alternativ till liberal demokrati, med målet att understryka att nationell identitet, kultur och historia måste beaktas när en stat utformar sina konstitutionella, politiska och rättsliga ramar. På samma tema, och som förberedelse inför valet till Europaparlamentet 2018, uttalade Victor Orbán "Kristen demokrati är inte liberal ... den är illiberal, om du vill.". Dessa uttalanden och den världsbild och riktning de ger uttryck för måste tas på allvar både intellektuellt, juridiskt och politiskt. Sammantaget illustrerar de en trend där makten domineras av ett parti, tillsammans med en åternationalisering av den konstitutionella rätten i såväl praktiska som rättsliga termer. Det senare är en motreaktion mot den europeisering av den konstitutionella rätten som följde efter Sovjetunionens upplösning i och med att flera stater blev medlemmar av Europarådet och/eller EU.

De som motsätter sig liberal demokrati har i allmänhet en snäv definition och förståelse av demokrati som huvudsakligen är processuell och med en stark betoning på folksuveränitet och majoritetens

vilja. Individuella friheter i bred bemärkelse, makt-delning och skydd av minoriteter värdesätts inte. Det är majoritetens vilja som avgör och det finns inga eller väldigt få och svaga mekanismer för att skydda demokratin som politiskt system. Dessutom förkastas rättsstatsprincipen genom att dess betydelse sätts i andra hand i förhållande till majoritetens vilja.

Illiberal demokrati och illiberal konstitutionalism, även om de är omtvistade begrepp<sup>86</sup>, är användbara för att förstå en situation där konstitutionen som ett bindande dokument fortfarande existerar tillsammans med en valdemokrati, samtidigt som den politiska processen och resultatet av den är uppenbart illiberal till sitt innehåll. Illiberal konstitutionalism beskrivs ofta som ett system i vilket den politiska makten relativiserar och förminskar rättsstaten, demokratin och mänskliga rättigheter i politiskt känsliga fall, konstitutionaliserar populistisk nationalism samt drar fördel av identitetspolitik, patrimonialism, klientelism och statskontrollerad korruption.

Som exempel kan nämnas att utvecklingen i början av 2000-talet i Polen och Ungern. Omvandlingen till illiberal demokrati och illiberal konstitu-

---

86 Som förklarats i Drinóczi, T. & Bień-Kacala, A., "Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland", *German Law Journal* 20, 2019, s. 1140–1166.

tionalism i Ungern ägde rum inom konstitutionen, medan omvandlingen i Polen skedde på ett grundlagsvidrigt sätt. Forskning visar hur båda staterna använde en strategi som gick ut på att ta kontroll över konstitutionsdomstolarna, vilket gjordes genom att antalet domare utökades, ändring av utnämningsprocessen för domare (Ungern), eller deras beslutsprocess (Polen), samt en övergripande reformering av rättsväsendet inklusive reglerna för riksåklagaren. Som ett resultat kan dessa domstolar nu betraktas som den illiberala regimens tjänare. Domstolar i allmänhet, och konstitutionsdomstolar i synnerhet, kan fungera som nyckelspelare i balansen mellan antingen en återgång till liberal demokrati och liberal konstitutionalism eller en riktning mot ett auktoritärt styre. Det är därför det är så viktigt att deras självständighet skyddas.

Det finns uppenbarligen flera orsaker och förklaringar till de växande utmaningarna för idén om liberal demokrati och liberal konstitutionalism, varav några är anti-globaliseringsrörelsen, nationalism, korruption, migrationskriser och terrorism. Dessa är alla orsaker eller rimliga förklaringar vars betydelse och inflytande varierar i termer av hur och varför de utmanar den liberala demokratin och liberal konstitutionalism. Det finns inte tillräckligt med utrymme för att diskutera de politiska proces-

ser och faktiska händelser som ligger bakom denna utveckling här.

Det finns dock en övergripande förändring i samhället som utgör en stor utmaning för den liberala demokratin: den ökande polariseringen mellan olika grupper i samhället. Hur de olika samhällsgrupperna som ställs mot varandra är sammansatta avgörs av den aktuella sakfrågans karaktär. Grupperna identifieras ofta efter etnicitet, religion, socioekonomisk status, var de är bosatta (landsbygd eller stad) och migration. En offentlig debatt och ett offentligt rum som domineras av polarisering skapar en känsla av osäkerhet och otrygghet. Det är en stark och för många verklig känsla, vilket innebär att politiker har starka incitament att adressera känslan av otrygghet. När de gör så använder de ofta en retorik baserad på känslor, kombinerat med ett budskap om tillhörighet. Politikerna riskerar därmed att stärka gruppidentiteter samt känslan av otrygghet och därmed polariseringen i samhället. Detta fenomen beskrivs ibland som populism.

Politiska system som präglas av populism är sårbara vad gäller skyddet för såväl demokrati som rättsstatlighet. Om vi försöker fånga kärnan och innehållet i den nuvarande illiberala trenden, särskilt i Europa, men även i USA under president Trumps mandatperiod, skulle det kunna illustreras



med följande strategier och tillvägagångssätt:

- Retorik och handlingar som relativiserar rättsstatsprincipen och skyddet av grundläggande rättigheter och friheter, särskilt för redan utsatta och marginaliserade grupper i samhället.
- En betoning på och potentiellt missbruk samt manipulation av begrepp som folksuveränitet och folkvilja.
- Värnandet av nationens intresse och dess nationella (och konstitutionella) identitet och säkerhet, det vill säga identitetspolitik med en nationalistisk agenda förs fram som argument för illiberala handlingar och beslut.
- Politiska beslut vilar på känslomässiga argument som riktar sig till vissa väljargrupper snarare än på vetenskapligt bevisade och evidensbaserade slutsatser.

Särskilt oroande är kopplingen mellan konstitutionell identitet (som i konstitutionalism) och nationell identitet (som i nationalism), i kombination med en process som kan beskrivas som en form av åternationalisering av grundlagen. Denna process

kan ses som en motreaktion till europeiseringen av nationell konstitutionell rätt som i sin tur är ett resultat av medlemskap i Europarådet och/eller EU. Åternationaliseringen av konstitutionell rätt har pågått under ganska lång tid i flera medlemsstater och utvecklingen har drivits framåt av migrationskrisen 2015 och Covid-19 pandemin. Det är viktigt att uppmärksamma att frågan om förhållandet mellan europarätt och nationell konstitutionell rätt har diskuterats i flera olika sammanhang, till exempel kan nämnas att stater som Tyskland och Danmark tydligt har markerat att den nationella grundlagen står över europarätten i de fall grundläggande nationella konstitutionellrättsliga principer som rättsstatsprincipen och ett skydd för fundamentala fri- och rättigheter riskerar att urholkas. Den åternationaliseringsprocess som nu pågår i stater som Ryssland (om än i en helt annan skala), Ungern och Polen syftar inte till att värna grundläggande liberala rättsstatsprinciper och fundamentala fri- och rättigheter. I dessa fall handlar det om att värna nationella intressen, som beskrivs i termer av nationell säkerhet, samt kulturella och historiska värden, som beskrivs som nationell eller konstitutionell identitet.

## Hotet mot rättsstaten i Europa

Det ungerska exemplet visar hur bemanningen av den ungerska statsapparaten med personer trogna till den styrande regimen delvis skedde inom lagens formella ramar. Illojala personer drevs ut och lojalister släpptes in för att ta kontroll över media, privata företag och andra viktiga organisationer och företag med hjälp av lagen. På så sätt kan man säga att rättsstatsprincipen i dess snäva och formella mening respekterades och det är detta som gör att det är svårt att upptäcka "begreppskidnappning" och illiberala strategier i ett inledningsskede. Svårigheterna beror, bland annat, på att makthavare använder en politisk retorik som hänvisar till rättsstatsprincipen, folksuveränitet och folkviljan för att på så sätt vinna legitimitet. Folkviljan och folksuveränitetsprincipen hänvisas till för att motivera en processuell och formalistisk förståelse av rättsstatsprincipen som inte omfattar ett skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Sammanfattningsvis är en avgörande del av strategin för att förvandla en stat till en illiberal demokrati att bibehålla en fasad av rättsstatlighet, vilket inkluderar försök att "böja rättsväsendet till dess vilja, samtidigt som man vill ses som att man följer reglerna."<sup>87</sup>

---

87 Sajo, A. & Tuovinen, J., *Rättsstaten och legitimiteten i framväxande illiberala demokratier*, 2019, s. 511.

Upprätthållandet av en rättsstatlig fasad är viktigt för de flesta stater och ledare på grund av den strategiska betydelsen av internationellt samarbete, internationell handel och investeringar och de krav som ställs i dessa sammanhang på rättsstatlighet. Det är också till viss del viktigt med hänsyn till den inhemska opinionen, som kan ställa krav på att rättsstatsprinciperna respekteras. Häri ligger också drivkraften för illiberala stater att påverka den internationella agendan och internationella standards när det gäller förståelsen av rättsstatsprincipen. Vi kan tydligt se detta på internationell, regional och nationell nivå. Stater på väg mot illiberalism och potentiellt ett auktoritärt styre ansluter sig till ett formellt och processuellt minimalistiskt rättsstatskoncept av strategiska skäl. Det gynnar de som är lojala mot den nuvarande regimen samtidigt som det möjliggör en rättsstatsretorik i internationellt samarbete och inom till exempel säkerhets- och finanssektorn. Ett tunt rättsstatsbegrepp möjliggör också maktkoncentration med hänvisning till folkviljan och folksuveräniteten; eftersom lagen anses vara ett uttryck för folkets vilja måste den också anses vara rättvis. Institutionella förändringar som kommer att leda till ökad politisk styrning av till exempel rättsväsendet kan beskrivas som i enlighet med de formella ramarna och därmed i enlighet med

rättsstatsprincipen även om effekten av förändringarna är en ökad politisk kontroll. Som ett resultat måste varje strategi för att motverka illiberalism ta hänsyn till detta och synliggöra försök att undergräva en bred förståelse av rättsstaten som inkluderar maktdelning, ett självständigt domstolssystem och skydd för mänskliga fri- och rättigheter.

## **Militant demokrati och konstitutionell patriotism – grunden för konstitutionellt självförsvar**

Det är viktigt att inse begränsningarna och sårbarheterna vad gäller de formella och rättsliga aspekterna av en liberal-demokratisk rättsstat, samt vikten av en politisk och medborgerlig kultur som förstår samt skyddar värdet och de formella aspekterna av en liberal demokrati och rättsstatlighet. Ett starkt rättsligt ramverk i form av en konstitution och annan viktig lagstiftning är nödvändigt men inte tillräckligt. Därutöver krävs även vad Jürgen

Habermas och andra har kallat konstitutionell patriotism. Idén om konstitutionell patriotism utgår från behovet av att skydda det demokratiska systemet och dess mest vitala formella aspekter,

vilket inkluderar konstitutionen och rättsstatsprincipen. I denna utgångspunkt ligger idéer om militant demokrati som mycket kortfattat kan beskrivas som idén att illiberala politiska partier kan stoppas med lagliga medel. Fokus ligger på att kriminalisera våldshandlingar och andra åtgärder som utgör del av en strategi för att uppnå ett politiskt mål baserat på fascistiska idéer och tekniker, eller någon annan radikal och subversiv extremism, som att till exempel kullkasta den demokratiska ordningen. Både militant demokrati och konstitutionell patriotism är nära besläktade med perioden fram till andra världskriget. I mitten av 1980-talet populariserade Habermas den senare termen. I hans förståelse av begreppet var konstitutionell patriotism den enda möjliga kollektiva identiteten för västtyskar, eftersom den skulle möjliggöra en identitet som inte förlitade sig på en etniskt centrerad nationalism. Habermas utvecklade konceptet till att även omfatta de sociala aspekterna av staten, det vill säga en fungerande välfärdsstat. Genom att göra så skulle demokratin som samhällssystem kunna upprätthållas och ett offentligt debattutrymme säkras.

Dagens hot mot den liberala demokratin skiljer sig från de hot som fanns i början på 1900-talet och som kulminerade på 1930-talet. I dagens Europa, och även i andra delar av världen, är det inte öppet

uppror, subversion eller konspiration mot staten som utgör de största utmaningarna. Dessutom har de flesta stater en konstitutionell och straffrättslig lagstiftning mer eller mindre i linje med idén om militant demokrati för att motverka sådana hot om de skulle uppstå. Det nuvarande hotet beskrivs istället bäst som en kidnappning eller manipulering av den liberala demokratiska rättsstaten inom ramen för gällande konstitutionella ramar. Vad vi ser är därför inte enbart maktpartiets övertagande av statsapparaten utan också hur maktpartier tar kontroll över grundlagen som ett bindande instrument och manipulerar dess innehåll och betydelse för att konsolidera sin makt.

För att skydda mot en kidnappning av grundlagen som bindande regelverk krävs något mer än militant demokrati och konstitutionell patriotism. Det krävs en grundlag som innehåller regler som ger goda förutsättningar för ett konstitutionellt självförsvar. Med detta sagt, fram till den 24 februari 2022 utgjorde ett aggressionskrig ett relativt osannolikt hot mot demokratiska stater i Europa. Som ett resultat av Rysslands krigföring i Ukraina så bör även denna risk numera finnas med i det europeiska riskmedvetandet.

## Vad är konstitutionellt självförsvar och hur kan det uppnås?

Goda förutsättningar för konstitutionellt självförsvar kan anses föreligga vid en rättslig och politisk situation där samhället i sin helhet betraktar grundlagen som ett juridiskt bindande dokument, när grundlagens värderingar är förankrade i samhället, och dess ord och ande respekteras av politiker, tjänstemän, domare, näringsliv, civilsamhället och befolkningen. För detta krävs att konstitutionen har inbyggda mekanismer som skulle kunna hindra den från att kidnappas och manipuleras av illiberala och auktoritära krafter. Det förutsätter också att samhället, inklusive civilsamhället och allmänheten, skulle protestera kraftfullt mot varje försök att åsidosätta eller ändra konstitutionen på något sätt som skulle skada dess normativa kraft och grundvalarna för den demokratiska ordningen.

Traditionellt är de organisatoriska och institutionella aspekterna av staten reglerade i en konstitution eller styrs av konstitutionella konventioner (traditioner). Konstitutionerna ger därmed den formella inramningen av de politiska, juridiska och sociala spelfälten. Vi har sett hur stater som Polen och Ungern genom antingen konstitutionella eller



icke-konstitutionella ändringar har förändrat konstitutionens innehåll och därmed grunderna för den politiska och rättsliga ordningen. EU-rätten är en viktig faktor som dessa stater inte kontrollerar, och som de är bundna av och därför måste beakta. Det är naturligtvis också därför Ungern och Polen är beredda att ta kampen med EU när det gäller frågor som rättsstatsprincipen och domstolssystemets oberoende. Det är anmärkningsvärt att, med facit i hand, se hur Polen och Ungern kunde ändra sin lagstiftning i denna bemärkelse utan några allvarliga konsekvenser från EU. Parallellt med förändringar av den nationella konstitutionella ordningen har politikerna som stöd för en åternationalisering av den konstitutionella rätten tillämpat en retorik som hänvisar till EU-rättsliga begrepp som nationell säkerhet och konstitutionell identitet som begränsar EU:s kompetens i förhållande till medlemsstaterna. Detta är en politisk strategi som syftar till att försvaga EU-rättens ställning i nationella rättsordningar och samtidigt undergräva EU:s kompetensanspråk och i förlängningen dess legitimitet. Det har hävdats att EU misslyckats med att se utvecklingen i Ungern och Polen som en systematisk nedmontering av rättsstatsprincipen och den liberala demokratin. Om det stämmer, innebär det betydande utmaningar för EU i det fortsatta arbetet med att värna rättsstaten. Om

en betydande del av populistiska regimers strategier är att kontrollera och manipulera grundlagens innehåll och normativa verkan, måste EU utveckla motstrategier och anta åtgärder som kan motverka detta samt öka förmågan att på ett tidigt skede identifiera och blottlägga illiberala strategier.

Som sagt, institutionella skyddsåtgärder för att skydda demokratin och rättsstaten på såväl EU- som nationell nivå är bara en av flera nödvändiga komponenter. Grundlagens innehåll och bindande effekt, konstitutionell kultur, samt konstitutionens förankring i samhället och politiken är viktiga faktorer som måste beaktas när en politik för konstitutionellt självförsvar definieras på nationell nivå.

## **Konstitutionell design och grundlagen som skydd mot illiberal demokrati**

Kan konstitutionens utformning bidra till att förhindra en illiberal regim från att nedmontera demokratin och konsolidera sin makt? Minst tre teman är av överordnad betydelse vid ett försök att besvara denna fråga.

För det första spelar konstitutionens ordalydelse och innehåll en viktig roll. Konstitutioner som är

generella och vaga lämnar ett stort handlingsutrymme för både politiker och domstolar. När det gäller aspekter som är avgörande för det demokratiska systemet och rättsstaten bör därför konstitutionens formulering vara tydlig och specifik. Detta är särskilt fallet vad gäller maktdelnings- och lagstiftningsfrågor, domstolarnas oberoende samt grundläggande rättigheter och friheter (särskilt medborgerliga och politiska rättigheter).

För det andra bör en konstitution ha tydliga regler om hur den kan ändras för att förhindra missbruk med hänvisning till folkets vilja. Vad gäller ändringar av en konstitution bör det vara extra svårt att ändra reglerna om grunderna för det demokratiska styrelseskicket och rättsstatens grundvalar. Ändringar av grundlagen bör bland annat kräva en kvalificerad majoritet och ett förfarande som gör det möjligt för flera aktörer att delta i processen. Det finns flera tekniker som gör det möjligt för olika intressenter att delta. Det kan till exempel handla om kravet att ändringsförslag ska röstas om två gånger, med ett allmänt val som föregår det andra beslutet om ändringen (som i Finland och Sverige) eller bildandet av en separat konstitutionell församling som utarbetar ändringsförslagen. Huvudsyftet skulle vara att göra det svårt för ett dominerande parti att ensamt ändra grundlagen för att på så sätt konsolidera sin makt.

För det tredje bör domstolssystemets självständighet regleras på ett sådant sätt att den inte kan undergrävas genom regleringar i vanlig lag. I praktiken skulle detta kunna innebära att grunden för domstolssystemet bör regleras i grundlagen, till exempel antalet domare i de högsta domstolarna, deras pensionsålder samt nomineringsprocessen. Dessutom bör rätten till domstolsprövning, särskilt normprövning, regleras i grundlagen. Normprövning är när en domstol prövar om till exempel en lag är i överensstämmelse med grundlag, eller en förordning med lag. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till den roll som domstolar spelar för att säkerställa konstitutionens och lagens rättsliga kraft och innehåll.

Domstolarnas, och särskilt konstitutionsdomstolarnas, betydelse för att upprätthålla förutsättningarna för liberal demokrati, konstitutionalism och rättsstatlighet kan knappast underskattas. I efterkrigstidens Tyskland skulle frågan "Vem värnar demokratin?" besvaras med "konstitutionsdomstolen". Detta är också uppenbart i fallet med både Ungern och Polen, där konstitutionsdomstolarna spelade en avgörande roll i övergången till liberal demokrati under 1990-talet. Dessa domstolar har beskrivits som aktivistdomstolar, primärt av dem som vill undergräva domstolens makt och legitimitet, en aktivism som åtminstone i Ungerns fall delvis

krävdes på grund av en vagt formulerad konstitution. Det finns en viktig lärdom att dra av detta när det gäller konstitutionell design. Vagt definierade konstitutioner skapar ett större handlingsutrymme för domstolar och grundlagstolkning, vilket i sin tur gör domstolarna särskilt sårbara för politiska påtryckningar och kritik. Samma argument kan framföras när det gäller budgetfrågor eller andra frågor som i allt väsentligt är politiska, eftersom det handlar om resurser och hur offentliga medel ska fördelas. Kan detta problem lösas med hjälp av konstitutionell design? Ja, är svaret från den rättsvetenskapliga forskningen.

En annan viktig lärdom från utvecklingen i Ungern och Polen är den svaghet som följer med ett system som primärt eller enbart förlitar sig på konstitutionsdomstolar för normprövning. Det har varit relativt lätt för politiker i Ungern och Polen att ta kontroll över konstitutionsdomstolarna och därigenom också innehållet i konstitutionen. Men skulle det vara lika lätt att ta kontroll över hela domstolsystemet? Ett preliminärt svar på denna fråga är nej. Detta talar för en decentraliserad normprövning, vilket innebär att alla domstolar (inte bara konstitutionsdomstolar), och även myndigheter i det svenska fallet, har en rätt och skyldighet att pröva en rättsregels överensstämmelse med grundlagen i

ett konkret fall. Skulle en sådan prövning resultera i slutsatsen att rättsregeln anses strida mot grundlagen så ska den inte tillämpas i det enskilda fallet.

Sammanfattningsvis är två aspekter kopplade till konstitutionell design av stor betydelse när det gäller balansakten mellan ett liberalt och ett illiberalt demokratiskt system. För det första finns det en uppenbar risk att de illiberala delarna av det politiska systemet cementeras när grundlagen eller andra lagar med grundlagsliknande status ändras. Detta talar för en hög tröskel för ändringar av konstitutionen och lagar med grundlagsliknande ställning. I den svenska kontexten skulle till exempel riksdagsordningen och lagen om implementering av Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kunna omfattas. Dessa lagar är inte grundlagar men de har en särställning som i normhierarkin placerar dem mellan grundlagarna och vanlig lag. För det andra skapar ett system av beskydd (ett så kallat patrimonieellt system) starka ekonomiska incitament för nuvarande makthavare att se till att de förblir vid makten. När en sådan situation väl är etablerad kan kostnaden för att återgå till liberalismen och rättsstatlighet i ordets breda bemärkelse bli för hög, både på individuell och kollektiv nivå. Det är inte ovanligt att bemanningen av statsförvaltningen och

domstolarna med lojala tjänstemän och domare sker före formella ändringar av regelverket genomförs, inklusive förändringar i grundlagen. Flera lärdomar kan dras av detta. En mycket viktig faktor, som knyter an till den liberala rättsstatens motståndskraft, är därför nära kopplad till statstjänstemannakårens kultur, etik och uppförandekod. Vikten av tjänstemännens integritet och professionalism får inte underskattas, särskilt när det gäller domare (på alla nivåer). En tydlig uppdelning mellan tjänstemän och politiskt utnämnda tjänstemän, kombinerat med ett lägre antal politiska utnämningar, är grundläggande för att skapa motståndskraft i statsapparaten och försvåra bemanningen av densamma med politiskt lojala tjänstemän.

## **Förutsättningar för konstitutionellt självförsvar i Sverige**

Hur ser de svenska förutsättningarna för konstitutionellt självförsvar ut? Handlingar som syftar till att kullkasta den demokratiska ordningen är kriminaliserade, bland annat genom förbud mot olovlig kårverksamhet. Därutöver ligger ett förslag på riksdagens bord om en grundlagsändring som skulle möj-

liggöra ett förbud mot terroristorganisationer. Flera av de rättsliga regleringar som är nödvändiga för att skydda den demokratiska ordningen mot subversiva, extremistiska icke-demokratiska aktörer finns alltså redan. I dagens Sverige tycks det vara tillämpningen av nu gällande regelverk som väcker frågor.

Det offentliga samtalet och den svenska självbilden har sedan efterkrigstiden varit präglad av en konstitutionell patriotism i Habermas anda genom att fokus har legat på social och ekonomisk välfärd och ett inkluderande samhälle som skapar sammanhållning och trygghet. Sammanhållningen och den gemensamma identiteten har byggt på folkhemmet och den svenska välfärden, om man så vill. Bilden av staten som leverantör av välfärd snarare än staten som garant för rättsstatlighet har dominerat. Gradvis har vi sett en förändring. Välfärden har förändrats och i vissa delar försvagats, åtminstone för vissa samhällsgrupper, och idén om staten som garant för välfärd och ett inkluderande samhälle har ifrågasatts. Det svenska samhället är mer heterogent, och segregationen och polariseringen har ökat. Man skulle kunna hävda att en konstitutionell patriotism på dessa grundvalar inte längre är trovärdig eller tillräckligt stark.

Hur ser det då ut vad gäller en konstitutionell patriotism baserad på konstitutionalism och rätts-



statlighet? Den svenska grundlagen har inte samma ställning (politiskt, rättsligt och i samhället i stort) som till exempel den tyska eller amerikanska grundlagen, även om vi har sett en betydande ändring i den riktningen sedan början på 2000-talet. Den svenska konstitutionella ordningen beskrivs bäst som ett system präglat av politisk konstitutionalism. Det innebär att viktiga konstitutionella frågor, ytterst kontrollen av regeringen, primärt hanteras genom politiskt beslutsfattande och inte av domstolar. Detta är också bakgrunden till den relativt svaga ställningen för den svenska grundlagen i allmänhet, och grundlagskyddet för fri- och rättigheter och domstolarnas oberoende i synnerhet. Förklaringen är att Sverige är ett parlamentariskt system som utgår från folksuveränitetsprincipen och i vilket folkets vilja kommer till uttryck i den lagstiftning som riksdagen antar. Att beskära riksdagens makt är därmed detsamma som att inskränka folkets vilja och det representativa system som den svenska demokratin vilar på. Det finns alltså en svag och relativt otydlig idéhistorisk och ideologisk grund i Sverige att bygga en konstitutionell patriotism på. Få samhällsgrupper kommer sannolikt att gå man ur huse för att försvara den svenska grundlagen och rättsstaten.

Att svenska domstolar har utövat en viss försiktighet vid normprövning, att vi inte har en konstitu-

tionsdomstol och att riksdagen inte nödvändigtvis känner sig bunden av lagrådets yttrande är sprunget ur det svenska parlamentariska och representativa styrelseskicket. Riksdagens och regeringens förhållningssätt till lagrådets yttrande de senaste åren väcker flera frågor av relevans för diskussionen om konstitutionellt självförsvar. En av lagrådets, av grundlag given, arbetsuppgifter är att granska hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt. I de fall lagrådet finner att ett lagförslag strider mot grundlagen torde det krävas mycket för att regering och riksdag ska gå emot detta. Men att så ändå har skett är obestridligt, senast i det omdiskuterade Cementafallet då en enig riksdag valde att anta liggande lagförslag trots att lagrådets kritik inte föranlett ändring i regeringens proposition. Utvecklingen ger anledning att igen väcka frågan om inte lagrådets yttrande vad gäller en lags förenlighet med grundlagen bör vara bindande. Den teoretiska och principiella invändningen är densamma som tidigare: riksdagen representerar folkets vilja och därmed bör begränsningarna för riksdagens befogenheter vara minimala. I denna kontext är upprinnelsen till förslaget om ändring av regeringsformen för att kunna kriminalisera terroristorganisationer intressant. Efter skarp kritik från lagrådet valde regeringen att dra tillbaka förslaget

för att senare återkomma med ett nytt förslag om ändring av brottsbalken, samt ett förslag om ändring av grundlagen. Så länge dialogen mellan lagrådet och regering samt riksdag respekteras på detta sätt så utgör lagrådet en av grundlagens viktiga väktare. Att lagrådet inte har mycket att sätta emot en enig riksdag kombinerat med en ökande trend att gå emot lagrådets yttrande är oroväckande och bör för-  
anleda eftertanke.

Låt oss återgå till frågan om konstitutionell design och dess betydelse för konstitutionellt självförsvar. Även om den svenska grundlagen är bindande för både lagstiftare och domstolar så är den relativt lätt att ändra. Detta gäller samtliga kapitel och paragrafer i grundlagen. För att ändra grundlagen krävs två beslut av riksdagen med enkel majoritet, med ett mellanliggande val till riksdagen. Kravet på ett mellanliggande val syftar till att möjliggöra en offentlig debatt och en viss tidsfördröjning för att undvika överilade ändringar. Faktum kvarstår dock att ett politiskt parti som har enkel majoritet i riksdagen kan ändra grundlagen på ett sådant sätt att dess makt konsolideras. För att undvika att ett sådant maktinnehav utnyttjas för att undergräva det demokratiska systemets grundvalar skulle ett par ändringar av grundlagen kunna införas.

Ett extra starkt skydd för de delar av grundlagen

som är grundläggande för det demokratiska styrelseskicket skulle kunna åstadkommas genom att en kvalificerad ordning införs för ändring av vissa paragrafer i regeringsformen. Utmaningen här ligger i att finna en balans mellan ett parlamentariskt och representativt styrelseskick som vilar på folksuveränitetsprincipen och som i princip innebär att en nutida parlamentarisk församling inte bör kunna binda en framtida parlamentarisk församling, å ena sidan, och ett konstitutionellt självförsvar å andra sidan.

2020 års grundlagskommitté har också fått i uppdrag att utreda behovet av ett ökat skydd för domstolsväsendet. I denna del analyserar kommittén om det finns ett behov av att stärka de svenska domstolarnas och domarnas oberoende genom att utreda regleringen om justitierådens antal och pensionsålder, en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning, samt behovet av att förändra Domstolsverkets organisation, styrning och roll.

Organisatorisk och individuell självständighet gäller också till viss del den svenska förvaltningen. Den opartiskhet och saklighet i förvaltningen som legat till grund för utvecklingen av den svenska förvaltningsmodellen och den svenska demokratin kräver ett offentligt etos. Detta är inte något enskilda besitter naturligt. Det är något som tjänstemän

måste utbildas och tränas i. Även om vi i Sverige har en stark tradition av självständiga myndigheter och vi åtminstone historiskt sett har haft ett starkt ämbetsmännaideal så bör vi ställa oss frågan om vi har ett tillräckligt starkt konstitutionellt skydd för just dessa viktiga aspekter av konstitutionellt självförsvar. Som nämndes ovan är en tydlig uppdelning mellan tjänstemän och politiskt utnämnda tjänstemän viktig i detta sammanhang. Relationen mellan dessa två tjänstegrupper är också viktig eftersom ett lägre antal politiskt utnämnda tjänstemän är grundläggande för att skapa motståndskraft i statsapparaten och försvåra bemanningen av densamma med politiskt lojala tjänstemän. I denna kontext bör nämnas att antalet politiskt utnämnda tjänstemän i Regeringskansliet har ökat markant sedan början på 1990-talet då antalet var ett 30-tal, till dagens närmare 200, tillsammans med en framväxt av en ny yrkeskår av så kallade policyprofessionella och myndigheter som i huvudsak har ideologiskt betonade uppgifter.

Så här långt har några för det konstitutionella självförsvaret särskilt viktiga områden pekats ut. Det är en vanligt förekommande teknik att ge vissa kapitel eller paragrafer i en grundlag ett extra starkt skydd genom att höja tröskeln för hur de kan ändras. Att göra så även i Sverige skulle kunna vara ett sätt att

stärka det svenska konstitutionella självförsvaret. Utan att på något sätt föreslå en uttömmande lista över kapitel eller paragrafer i regeringsformen som kan förtjäna ett mer kvalificerat grundlagsskydd bör dock ett par kapitel och paragrafer av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket och rättsstatens grundvalar nämnas. De kapitel och paragrafer som listas här har en stark koppling till de områden som har diskuterats tidigare i texten.

- *Regeringsformen 1 kap 1 §.* Stadgar att all makt utgår från folket (folksuveränitetsprincipen), att grundvalarna för den demokratiska ordningen bygger på åsiktsfrihet, allmän och lika rösträtt, ett representativt och parlamentariskt styre och kommunalt självstyre, samt att offentlig makt utövas under lagarna (legalitetsprincipen).
- *Regeringsformen 1 kap 2 §.* Ett målsättningsstadgande som syftar till att tydliggöra och ge uttryck för mål som är grundläggande och särskilt viktiga för den svenska samhällsverksamheten, till exempel respekten för alla människors lika värde och den enskilda individens frihet och värdighet.
- *Regeringsformen 1 kap 3 §.* Anger vilka lagar som har status som grundlagar och som därmed har en särskild ställning och ett starkare skydd i den svenska rättsordningen.

- *Regeringsformen 1 kap 4-8 §§*. Reglerar de viktigaste statsorganens ställning och primära uppgifter, inklusive domstolar och förvaltningsmyndigheter.
- *Regeringsformen 1 kap 9 §*. Grundlagsfäster lika- behandlings- och objektivitetsprincipen som är grundläggande för ämbetsmannaidealet.
- *Regeringsformen 2 kap.* Reglerar skyddet för grundläggande fri- och rättigheter.
- *Regeringsformen 8 kap 14-17 §§*. Reglerar stiftande av grundlag och riksdagsordningen.
- *Regeringsformen 8 kap 18 §*. Reglerar den formella lagkraftens princip som innebär att av riksdagen stiftad lag inte kan ändras genom föreskrift av lägre konstitutionell valör.
- *Regeringsformen 8 kap 20-22 §§*. Stadgar att det ska finnas ett lagråd som lämnar yttrande över lagförslag.
- *Regeringsformen 11 kap 14 §*. Reglerar domstolarnas rätt och skyldighet att säkerställa att grundlagens ställning och normhierarkin upprätthålls genom normprövning.
- *Regeringsformen 12 kap 2 och 10 §§*. Stipulerar ramarna för förvaltningsmyndigheternas självbestämmande och deras rätt och skyldighet att utöva normprövning.

Slutligen, för upprätthållandet av rättsstaten och den demokratiska ordningen i Sverige, är det avgörande att säkerställa den organisatoriska och individuella oavhängigheten och professionella etos hos såväl domstolar som myndigheter. Trenden visar att domstolar tar normprövningsfrågan, som inkluderar grundlagstolkning, på allvar. Men vi får inte glömma bort att även förvaltningsmyndigheter har en rätt och skyldighet att normpröva. Om vi accepterar argumentet som förts fram ovan om konstitutionsdomstolars sårbarhet, och att en decentraliserad normprövning är att föredra, blir det tydligt att framtida insatser kan behöva göras på det området för att förstärka Sveriges konstitutionella självförsvar.

## Avslutande reflektioner

Hur stoppar vi liberala demokratier från att förvandlas till illiberala demokratier och, i värsta fall, till auktoritära stater? Fokus bör ligga på de tekniker som används av illiberala regimer. Populism är främst en politisk strategi och bör motverkas som sådan. Ett ansvarsfullt politiskt ledarskap som avstår från känslostyrd politik och opportunistisk retorik krävs och bör stödjas. Tydlig och precis lagstiftning, baserade på evidens och forskning, kan skydda domsto-



lar från påståenden om omotiverad aktivism. Lagstiftande församlingar bör undvika symboliska lagar med svaga möjligheter att lösa problem eller ändra beteenden. EU bör förstärka sin förmåga att på ett relativt tidigt stadium upptäcka missuppfattningar, ideologisk indoktrinering och missbruk av politisk konstitutionalism och folksuveränitet, samt en systematisk nedmontering av rättsstaten i medlemsländerna. Ett sådant förhållningssätt är nödvändigt för att upptäcka systematiska försök att nedmontera den liberala demokratin och rättsstaten.

Konstitutionell design har betydelse. Tröskeln för att ändra en grundlag behöver vara hög, utsträckt i tid, samt utformad så att en bred krets av aktörer kan delta i reformarbetet och en offentlig debatt kan äga rum. Det konstitutionella skyddet för domstolarnas oberoende bör vara utarbetat och specifikt. Ett system med normprövning som centraliseras till konstitutionsdomstolar är sårbart för politisk manipulation och kontroll. Normprövningen bör därför decentraliseras för att involvera allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar på alla nivåer och eventuellt även förvaltningsmyndigheter, som i Sverige. I Sverige bör därför den decentraliserade normprövningen i både domstolväsendet och förvaltningen förstärkas.

Slutligen, den motståndskraft som ett livskraftigt

konstitutionellt självförsvar kräver måste byggas nerifrån och upp. Detta kräver en rättslig ram och en kultur som främjar integritet och professionalism vad gäller alla tjänstemän, på samtliga nivåer. Om vi accepterar tanken att illiberal demokrati och illiberal konstitutionalism är en balansakt mellan liberal demokrati och ett auktoritärt styre så kräver alla motåtgärder en grundlig förståelse för det politiska och konstitutionella sammanhang i vilken balansgången äger rum. Om ett patrimonieellt system har skapats är kostnaden för att återgå till liberal demokrati och rättsstat högre. Det kommer inte att räcka med att överväga förändringar inom ett snävt rättsstatsparadigm. Svårigheten ligger dock i den glidande skalan mellan liberal och illiberal demokrati och det faktum att förändringar i den illiberala riktningen kan vara formellt korrekta, det vill säga ske inom grundlagens ramar. Systemet som skapats för att försvara den liberala demokratin inom EU, baserat på ömsesidigt förtroende, respekt och nationella konstitutionella traditioner, är inte anpassat till detta faktum, vilket utvecklingen i Polen och Ungern visar. Lärdomarna torde vara många och förhoppningsvis står både enskilda medlemsstater och EU bättre rustade inför kommande utmaningar mot den liberala demokratin och rättsstaten. Att så är fallet är dock inte givet.

# Tillitsbaserad styrning – till demokratins försvar

*Louise Bringselius är filosofie doktor och docent i företagsekonomi med inriktning mot organisation och ledning vid Lunds universitet. År 2017–2019 var hon forskningsledare i den statliga utredningen Tillitsdelegationen och hon har skrivit böcker om bland annat statlig revision, tillit och ledarskap. Louise skriver kolumner i Sydsvenska dagbladet och är flitigt anlitad som föreläsare och rådgivare i myndighetssverige.*

Demokratin kräver en fin väv av normer och strukturer för att kunna fungera. De fria allmänna valen är bara en del av många i denna väv. En annan del är starka och modiga professioner i det offentliga kärnuppdraget. Till dessa professioner hör lärare, läkare, sjuksköterskor, socialsekreterare, poliser och andra grupper som möter medborgare i sin vardag. Med sitt omdöme och sin professionella etik utgör dessa grupper en trygghet för våra medborgare och för

deras talan i många situationer.

Dessa professioner kan förstås som medborgarnas språkrör och demokratins beskyddare, av skäl som jag kommer förklara i detta kapitel. Med detta synsätt kan man förvänta sig en politisk styrning och ett organisatoriskt ledarskap som präglas av tillit till professionernas omdöme, så att de kan föra tilliten vidare till medborgarna i form av lyhördhet gentemot deras behov och önskemål. Därför talar forskare och regering sedan flera år om vikten av en tillitsbaserad styrning och ledning. Det är ett begrepp som fångar en allmän inriktning eller filosofi i syfte att stärka professioner och medborgare, undvika onödig byråkrati, stimulera samverkan inom och mellan organisationer med offentligt uppdrag samt allmänt verka för ökad humanism i vår offentliga sektor, i linje med det som i EU kallas ”Industry 5.0”. Tilliten till professionerna i den offentliga sektorns kärnuppdrag är nödvändig för effektivitet, innovation och kvalitet i de offentliga tjänsterna samt för att därmed bevara den höga tilliten till Sveriges offentliga institutioner. I ämnen som nationalekonomi, statsvetenskap, organisationsteori, sociologi och ekonomisk historia är tillitens positiva effekter väl belagda i studier sedan decennier tillbaka.

Denna styrfilosofi är särskilt viktig idag, eftersom demokratin tar sig delvis nya former samtidigt som

medborgarna kräver mer direkt inflytande. Den är också särskilt viktig nu eftersom det under senare år har vuxit fram en övertro på styrning genom mål, incitament och prestationsmått samt detaljerade manualer, standarder och processer. Dessa trender ingår delvis i den trendsamling som ibland kallas New Public Management.<sup>88</sup> Paradoxalt nog har dessa trender motverkat den närhetsprincip som är grundläggande i demokratin, det vill säga principen om att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt och därmed bygga på en långtgående tillit till deras omdöme. I stället har medborgarna allt oftare mött en offentlig sektor som är fastlåst i rutiner och manualer och inte lyckas anpassa sitt stöd utifrån deras behov. Det märks inte minst i form av ett stuprörstänkande, där varje enhet och organisation ser till sin egen budget och sina egna resultat, i stället för att sätta medborgaren i centrum.

De resonemang som jag lyfter i detta kapitel har delvis en resonansbotten i resonemang som år 1998 fördes av statsvetaren Lennart Lundquist under etiketten ”demokratis väktare”<sup>89</sup>, även om hans bidrag inte specifikt var inriktat mot professionerna, utan mer mot högre ämbetsmän i offentlig sektor. När vi vill försvara och stärka demokratin måste

<sup>88</sup> Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3–19.

<sup>89</sup> Lundquist, L. (1998). *Demokratis väktare: Ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.

professionernas roll och ansvar lyftas fram och tydliggörs: de behöver få ett ökat handlingsutrymme.

## Professionerna som motorer i välfärdssamhället

Professionerna i det offentliga kärnuppdraget har haft en nyckelroll i uppbyggnaden av det moderna välfärdssamhället.<sup>90</sup> Dessa expertgrupper ger trygghet till människor från barndom till ålderdom. De verkar på sjukhus, ålderdomshem, vårdcentraler, skolor, bibliotek, domstolar med mera. Deras trovärdighet hämtas från akademiska utbildningar med vetenskaplig grund, men också från den praktiska erfarenhet som de utvecklar inom kollegiala strukturer.

Med sin traditionellt sett höga status utmanar professionerna ibland andra grupper i samhället, som beslutsfattare inom politik, förvaltning och näringsliv. Dessa beslutsfattare hämtar sin legitimitet ur sina formella positioner och är därför beroende av en formell organisation och en specifik styrkedja för att kunna påverka människor. Professi-

90 Brante, T. (2014). Den professionella logiken: Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället Liber.

Brante, T., Svensson, K., & Svensson, L. G. (2019). Ett professionellt landskap i förvandling. In. Lund: Studentlitteratur.

onernas legitimitet är inte lika beroende av organisationer, utan de kan lätt röra sig över sådana gränser, i vetskap om att det är det professionella omdömet som är deras särskilda tillgång. Eftersom det dessutom finns barriärer för tillträde till professionerna i form av examina och certifieringar kan inte heller andra välja att gå in och ut ur dessa grupper hur som helst.

Under senare år har allt fler grupper gjort anspråk på att tillhöra en profession, som yrkesgrupper där det tidigare inte krävdes en akademisk examen och yrkesgrupper som normalt arbetar i stödfunktioner. Till dessa hör personal inom kommunikation, personaladministration (HR), informationsteknologi, verksamhetsutveckling och ekonomi. Genom att tydliggöra sin identitet, skapa ett professionsförbund och ställa krav på examina har de kunnat stärka sin ställning i organisationer och i samhället. En fördel med detta är att deras professionella praktik har kunnat utvecklas och att det har blivit mer naturligt för fler yrkesgrupper att arbeta nära forskningen. En nackdel är att det har uppstått ökad konkurrens mellan olika professioner – en konkurrens som ibland snarare bör förstås som en maktkamp. I denna kamp vill ingen hjälpa en annan, utan var och en vill själv sätta agendan, ta initiativ och definiera vad som utgör värdeskapande arbete inom verksamheten.

Det är, med andra ord, inte längre upp till professionerna att förklara vad de behöver för att klara sitt uppdrag, utan många andra kan göra anspråk på att förstå detta bättre.

Mot den här bakgrunden finns det idag ett växande behov av att klargöra vilka professioner som verkar i kärnuppgifterna i välfärdsstaten, här kallade *kärnprofessioner*, och vilka professioner som är stödjande, här kallade *stödjprofessioner*. Många kan ha synpunkter på vad som definierar ett väl utfört arbete, men ytterst är det kärnprofessioner och huvudman som behöver definiera det gemensamt. Att stärka kärnprofessionerna i det offentliga är särskilt viktigt idag, eftersom de har försvagats under många år med New Public Management.

## Decennier av försvagade professioner

Internationellt har vi i västvärlden sett en rad olika trender som har haft effekten att de har försvagat professionerna. Jag ska nämna fyra trender.

För det första ser vi en övertro på styrning och granskning. Ibland talar vi om framväxten av ett *granskningssamhälle*.<sup>91</sup> Vi granskar, mäter, reviderar

91 Power, M. (Ed.) (1997). *The audit society - rituals of verification*: Oxford University Press.



och följer upp verksamhet som aldrig förr, i tron att mer granskning ska leda till ökad motivation att prestera. Tonvikten ligger vid yttre drivkrafter i form av både bestraffningar och belöningar. Problemet är att detaljstyrning ofta leder till minskad inre motivation.<sup>92</sup> Denna typ av motivation är viktig för att människor ska vilja använda sitt omdöme och våga agera när de ser problem. Den ger också en känsla av mening, som ökar människors välbefinnande.

För det andra ser vi en övertro på standardisering, i form av manualer, riktlinjer, rutiner och processer. Mycket av denna styrning springer ur skiftet från vertikal styrning till processtyrning i horisontell riktning. Ju mer komplex verksamheten blir, desto viktigare blir det att förstå verksamheten i termer av processer. På så vis kan vi utgå från medborgarens situation och upplevelse och följa den över organisatoriska gränser. Detta perspektiv bidrar till att bryta stuprörstänkande eller *suboptimering*. Att arbeta i processer går utmärkt så länge kärnprofessionerna får möjlighet att påverka deras utformning, så länge de är levande och ständigt utvecklas och så länge det finns möjlighet att göra avsteg vid behov. Det går sällan att förutsäga allt som kan hända i ett ärende och professionerna erbjuder då sin kompetens för

92 Georgellis, Y., Iossa, E., & Tabvuma, V. (2011). Crowding out intrinsic motivation in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 473-493.

att kunna anpassa erbjudandet till den aktuella situationen.

För det tredje ser vi en övertro på dokumentation. Detta är delvis ett resultat av en tendens att prioritera att undvika skuld i politik och förvaltning över hela västvärlden<sup>93</sup>, men det är också delvis resultatet av vår övertro på granskning. Genom att dokumentera så mycket som möjligt blir det lättare att undvika kritik. Problemet är att blicken riktas från den levda världen till *pappersvärlden*<sup>94</sup> och att medborgarens behov därmed kan bli underordnade det som dokumenteras, mäts och rapporteras. Dessutom driver detta överfokus på dokumentation till ökade kostnader för administrativ hantering samt minskad motivation. Ofta är dokumentation viktigt, exempelvis för rättssäkerhet, och det är inte denna typ av dokumentation som är problemet här.

För det fjärde ser vi en tendens att var och en optimerar resultaten enbart för den egna verksamheten i stället för att samarbeta. Det kan handla om den egna avdelningen eller organisationen. Detta har delvis drivits fram av ett varumärkestänkande där varje organisation prioriterar sitt eget intresse. Problemet är att många av samhällets största utma-

<sup>93</sup> Hood, C. (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*: Princeton University Press.

<sup>94</sup> Bornemark, J. (2018). *Det omätbaras renässans: En uppgörelse med pedanternas världsherravälde*: Volante.

ningar snarare kräver samverkan över organisatoriska gränser. Det gäller exempelvis klimatkrisen och kriminaliteten.

Det finns fler trender, men gemensamt för de fyra som jag har nämnt ovan är att de är uttryck för bristande tillit till kärnprofessionerna. Resultaten av dessa trender är därför att dessa professioner har försvagats. Läkare, lärare, poliser och andra yrkesgrupper har sett sitt handlingsutrymme minska och fått allt sämre förutsättningar att använda sitt omdöme för att göra ett gott arbete. Därför ser vi idag en önskan om att stärka dessa professioner.

## **Krav på ökat medborgarinflytande ställer professionerna åter i centrum**

Idag hörs krav på att stärka kärnprofessionerna och bättre ta vara på deras kunskap och omdöme. ”Låt proffsen vara proffs” har många hörts uttala under senare år och regeringen har också sjösat en tillitsreform med samma syfte. Nu ska kärnprofessionerna få ökat handlingsutrymme och bättre förutsättningar i sin professionella vardag. Trenden förstärks av den allt svårare demografiska situationen, där Sverige har en stor brist på arbetskraft i

arbetsför ålder till många sektorer.

Att professionerna nu ställs i centrum beror emellertid även på ökade krav på inflytande från landets medborgare. Medan demokrati länge har betraktats som en fråga främst om valen vart fjärde år, den representativa demokratin, ökar kraven på olika former för direkt demokrati eller deltagande demokrati. Det kan handla om att medborgare vill kunna påverka sjukvården när de möter den som patienter eller anhöriga. Det kan också handla om att medborgare vill kunna påverka skolan i roller som elever eller vårdnadshavare. Det behöver inte bara gälla egna ärenden, utan det kan också handla om mer generell feedback.

Ansiktet utåt för hela vårt demokratiska system är i dessa sammanhang kärnprofessionerna. Det är de som får ta emot feedback från medborgare och förväntas föra denna feedback uppåt, till centrala tjänstemän och politiker. Därför krävs det en stark feedbackloop från kärnuppdraget till denna högsta beslutsnivå och en vilja att lyssna på professionernas röst. Med en tillitsbaserad styrning och ledning står behoven i mötet mellan kärnprofessioner och medborgare i centrum och idén är att använda tillit till deras omdöme som en princip för allt som sker i styrkedjan. Det finns omfattande forskning internationellt som visar på tillitens positiva effekter på

samhällen och organisationer. Idag strävar många beslutsfattare aktivt efter att visa tillit och på så vis uppnå dessa effekter samt inte minst för att uppnå den spegeleffekt som det innebär när tilliten speglas tillbaka.

Det ska nämnas att det finns fler modeller än de som går via professionerna, för att öka medborgarnas inflytande. I Europa arbetar till exempel många länder med medborgarpaneler och en annan modell är medborgarbudgetar, där medborgare själva får bestämma användningen av en del av kommunens medel. Man kan också förmoda att Sverige kommer få se mer av lokala folkomröstningar.

## Demokratis beskyddare och medborgarnas språkrör

För att värna om demokratin behöver vi också värna om kärnprofessionerna (de professioner som verkar i kärnuppdraget, vilket ofta innebär att de möter medborgare i sin yrkesmässiga vardag). Med sin integritet, sitt omdöme och sin starka professionella etik utgör de ett fundament i välfärdssektorn och vi har professionerna att tacka för en stor del av den höga tillit som medborgare har till vår offentliga förvaltning. Det är nämligen professionerna som

är ansiktet utåt för det offentliga och det är mötet med dem som kommer att prägla mycket av det intryck som medborgare får. De funderar både som demokratis beskyddare och som medborgarnas språkrör.

Att kärnprofessionerna kan förstås som demokratis beskyddare beror på att de kan förväntas slå larm när verksamheten inte fungerar som den ska. De har därför stöd i våra grundlagar, i form av såväl yttrandefrihet som meddelarskydd. Därför finns också proportionalitetsprincipen i förvaltningslagen, som ett sätt att skapa utrymme för professionerna att använda sitt omdöme när lagstiftningen inte fungerar som tänkt.

Mot den här bakgrunden är det problematiskt när offentliga arbetsgivare gör anspråk på denna yttrandefrihet och vill styra vad kärnprofessionerna säger och gör. Det gäller inte minst offentliga chefer, som ska kunna – och förväntas – använda sin yttrandefrihet för att uttrycka sin åsikt, även om överordnade tycker annorlunda. Det betyder inte att de bör motarbeta överordnade, men rätten (och kanske rentav skyldigheten) att använda sin röst är grundläggande för en god offentlig sektor. Även i privat sektor talar man om detta, men använder i forskningen då begreppet psykologisk trygghet och knyter mer sällan an till demokratiargumentet.

Att kärnprofessionerna även kan förstås som medborgarnas språkrör beror på de nya demokratiska former som växer fram, när medborgare vill kunna påverka det offentliga mer än tidigare. Detta kundtänkande har både fördelar och nackdelar. En fördel är att den offentliga sektorn tvingas bli noggrannare med att ha fokus på den man är till för och arbeta serviceinriktat. En risk är att det gör det svårare för medborgare att förstå att många av de offentliga tjänsterna är villkorade och behovsstyrda utifrån strikta prioriteringar och regelverk.

Som jag har förklarat kommer kärnprofessionerna förväntas föra folkets talan vidare uppåt i styrkedjan som önskemål. Snarare än att styra och peka kan då högre tjänstemän och framför allt landets folkvalda politiker förväntas vara lyhörda mot dessa signaler. Det gäller i riksdagen, såväl som i kommuner och regioner.

Denna roll är särskilt viktig att betona eftersom det även finns risker med starka professioner. Exempelvis kan professionerna sluta sig, så kallad *professionell stängning*, och se mer till sina egna intressen än medborgarnas. De kan också ha svårt att lämna rollen som portvakter för att i stället fungera mer som ett stöd till medborgarna, vilket kan förväntas i framtiden. Sådant motstånd har exempelvis märkts i arbetet med modeller som *självald*

*inläggning* i psykiatrin och *Bostad först* för hemlösa, trots att båda modellerna har starkt vetenskapligt stöd. För professionerna innebär dessa modeller en delvis ny roll, när makten går över från professioner till medborgare. Här finns en av riskerna med starka professioner. Dagens rörelse mot stärkta professioner måste därför följas av noggrann överblick, så att makten inte missbrukas utan att de också visar tillit till medborgarna. Det är först då demokratin kan stärkas. Av samma anledning behövs också en lärande tillsyn som kan säkerställa att man verkar med medborgarnas bästa för ögonen.

## **Tillitsreformen en viktig demokratisk reform**

Tillitsreformen, det vill säga arbetet för en styrning och ett ledarskap som präglas av tillit till professioner och medborgare, är en viktig demokratisk reform som behöver hållas levande. Den hade sin upprinning i en serie kunskapsseminarier som dåvarande civilministern Ardalan Shekarabi lät arrangera vid Sveriges högskolor och universitet år 2015. Arbetet fick sedan skjuts genom inrättandet av den statliga utredningen Tillitsdelegationen år 2016, en utredning som utmärkte sig genom ett mycket nära



samarbete med forskningen i sitt huvuduppdrag.<sup>95</sup> Sedan utredningen avslutade sitt arbete kring tillit år 2019 har stafettpinnen åter tagits över av akademien. Akademiens tillitsnätverk har inrättats och jag är en av flera forskare som driver kunskapsutveckling och kunskapsspridning på området. I Danmark finns också forskning i tillitsbaserad styrning.

Genom att arbetet med tillitsbaserad styrning och ledning nu har etablerats i kommuner, regioner och statliga myndigheter i Sverige har det påbörjats en mer solid rörelse för att verkligen stärka medborgare och professioner och utveckla former för samverkan och avbyråkratisering. Samsjuklighetsutredningen vilar på samma utgångspunkter och det gäller även andra tidigare utredningar, som framgår av Tillitsdelegationens betänkande SOU 2018:47. Regeringen och Socialstyrelsen driver på för inrättandet av tillitsbaserade modeller som *Bostad först* i socialtjänsten (hemlösa erbjuds en bostad direkt i stället för en lång kravlista) och självvald inläggning i psykiatrin (patienter får möjlighet att själva välja att skriva in sig när de upplever ett behov).

Det ska samtidigt nämnas att en reform som denna inte genomförs utan motstånd. Den utmanar maktstrukturer inom politik och förvaltning, genom

---

95 Bringselius, Louise (2021) Oberoende forskning i det statliga kommittéväsendet. Lärdomar från Tillitsdelegationens uppdrag i välfärdssektorn. I: Humanvetenskapernas verkningar av Linus Salö, Sverker Sörlin och Mats Benner (red.). Dialogos Förlag.

att öka det lokala handlingsutrymmet (decentralisera med både handlingsutrymme och förutsättningar), mandatet samt kräva ökad lyhördhet av beslutsfattare överst i styrkedjan. Tillitsreformen är också en ovanlig fågel i politiken, på så vis att den tar sikte på breda idéer och ideal gällande styrning och ledarskap i offentlig sektor. Traditionellt har riksdagspolitiker inte varit särskilt intresserade av frågor som rör förvaltningens inre liv, det vill säga det som kallas för förvaltningspolitik. Ännu mindre intresserade har de varit av frågor som inte har kunnat hanteras med en lagändring. Tillämpningen av tillitsbaserad styrning och ledning kan visserligen innebära lagändringar, men begreppet i sig fångar mer en allmän inriktning och visar inte per automatik exakt vilka reformer som behövs. Tillitsdelegationen föreslog frikommunförsök som en tillitsbaserad modell som kräver lagstiftning, men pekade också på modeller som *Bostad först* för hemlösa, där allt som krävs är ett kommunalt beslut.

## Avslutning

Professionerna i det offentliga kärnuppdraget har en nyckelroll i demokratin. Med sin etik och sitt omdöme utgör de en trygghet för medborgarna – för-

utsatt att de använder sitt handlingsutrymme på ett bra sätt och utvecklar ett gott *kollektivt omdöme*. Med detta kapitel har jag velat sätta ljuset på hur det inre livet i den offentliga sektorn också påverkar demokratin och hur den inte bara förverkligas i mötet mellan politiker och medborgare, utan även i mötet mellan kärnprofessioner och medborgare. Vi har all anledning att engagera oss i frågan om kärnprofessionernas handlingsutrymme, förutsättningar och makt. Därför måste tillitsreformen hållas vid liv och stöttas av partier över hela den partipolitiska skalan. Den är inte i första hand en fråga om ideologi, utan en fråga om demokrati.

# Mediernas och politikernas läsar- och väljarförakt

*Torbjörn Sjöström är vd och ansvarig opinionsanalytiker på Novus och arbetar främst med frågor kring politik, demokrati och media.*

Det finns en stor diskrepans mellan hur medborgaren ser sin vardag, hur den tror att det är för alla andra och hur det verkligen är, vilket skapar en osäkerhet och frustration. För medborgaren är det omöjligt att förstå vilka de verkliga problemen är, om politiker har ansvar eller möjlighet att lösa de problemen och varför inget händer. Det utdelas gladeligen skuld, men tas mycket sällan ansvar.

För att kunna lösa problemet med osäkerhet och frustration måste man börja med att förstå hur bilden av samhället byggs upp. Det finns tre aktörer som har de mest framträdande rollerna i att skapa bilden av samhället. Politiken, nyhetsmedia och forskningen. Även om det finns en viss överlappning

dem emellan, och definitivt ett samspel, behöver man utgå från dessa tre roller. De har alla tre ett tydligt ansvar och en stor makt inom sitt område.

## Medborgarnas roll i demokratin

Individen i en representativ demokrati har inte ett egentligt ansvar för demokratins styrning. Det är alltså inte medborgarens ansvar att upprätthålla förvaltningen i en demokrati. Ansvaret stannar vid att följa landets lagar, rösta och finansiera systemet genom att betala skatt. Medborgarna har genom sitt mandat överlåtit ansvaret till politikerna, men också till media och forskningen.

Många väljare känner idag lågt förtroende för politikens förmåga att lösa problem. Man brukar säga att vi har de politiker vi förtjänar, att man som medborgare därför inte kan klaga på dåliga politiker, utan att man får stå sitt kast och att man istället borde valt några andra. Det är en mycket grov förenkling av processen. För att kunna göra ett tillfredsställande val måste det också finnas alternativ som är bra, men för många väljare ser politiker ut som ett val mellan pest eller kolera. Man vill egentligen inte ha något av dem, och väljer att rösta på det man tycker minst illa om. Politiker stärker också denna negativa

process genom att fokusera på vad som går fel om man inte väljer deras parti och istället för att locka väljare försöker man allra mest skrämma bort dem från motståndaren. I en sådan process med extremt begränsat utbud kan man inte skylla ett dåligt val på medborgaren. Finns det bara möjligt bröd i butiken bör man inte skuldbeläggas för att ha kommit hem med den minst möjliga limpan eftersom det är utbudet som är problemet, inte efterfrågan.

Orsaken till detta är att politiken inte längre primärt förhåller sig till väljaren utan främst till det parlamentariska nollsummespel som en representativ demokrati på kort sikt innebär, ett nollsummespel som upprätthålls av en nyhetsmedia som faktiskt på samma sätt hamnat i samma sits. Även där är det inte ett efterfrågansproblem utan ett utbudsproblem. Det är nästintill omöjligt att hitta den typ av nyheter medborgaren egentligen vill ha, nämligen förklaring, granskning och faktapresentation. Den finns där men den dränks snabbt av livesändningar, konfliktsökande och åsikter till den grad att det är svårt att utskilja vad som är vad. För att komma ur denna situation och faktiskt stärka demokratin och även kunna säga att man återigen har de politiker man förtjänar behöver politiker, nyhetsmedia och forskningen ta sitt ansvar för sin makt i en långt större omfattning.

## Politikens, mediernas och forskningens roll

Politikens uppgift är kanske det första man tänker på vid beskrivningen av en representativ demokrati. Vi som väljare ger dem makten att förvalta landet för vår räkning. Om inget händer gäller detta i fyra år och vi förväntar oss att de ska göra det bästa av detta förtroende. Genom Novus undersökningar vet vi att väljarna är mer intresserade av resultat än politiskt spel. De vill att politikerna ska styra landet så bra som möjligt, och när det handlar om tuffa beslut förväntas politikerna följa den värderingskompass de lutar sig mot och som väljaren bör känna till. Det är här de olika partierna skiljer sig åt mest, och de borde arbeta mer med att visa dessa skillnader för väljarna. Politiken måste också visa att man gör något eftersom det inte är ett obegränsat mandat där politiker kan göra vad de vill. Domen kommer inte bara nästa val utan medborgaren följer och reagerar på detta dagligen framför allt genom medias rapportering.

Förutom nyhetsmedia finns inga andra verksamheter som har två grundlagar att basera sin verksamhet på: tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Men dessa grundlagar leder också till ett ansvar. Nyhetsmedias roll är att på medborgarens mandat granska makten och beskriva samhället eftersom det bara är via nyhetsmedia medborgaren

kan få ett bredare perspektiv av samhället och hur det går för våra folkvalda. Medborgaren förväntar sig granskning, fakta och förklaring från nyhetsmedia. Nyhetsmedia granskar också makten, för att säkerställa att makthavare inte bara följer lagen utan håller sig inom samhällets etiska gränser. De flaggar när makten närmar sig gränsen, och avslöjar när gränsen är passerad. Medias centrala roll i en demokrati blir särskilt tydlig i länder som inte är demokratier. Det första autokrater i regel gör är ta kontroll över media så att de enbart ger en positiv bild av makten och på så sätt minimerar risken för missnöje bland landets invånare. Om nyheterna säger att landets ledare är bra kommer fler att tycka det eftersom medborgaren har fullt upp med sitt. Att leva sitt liv, sköta sitt jobb, ta hand om sin familj och så vidare.

Forskningen och utbildningsvärlden står inte bara för folkbildning utan också för viktiga innovationer som gynnar landets samhällsutveckling. Detta är därför offentligt finansierat då det är en helt central funktion i landets kunskapsbyggande. Men litar inte medborgarna på forskningen och fakta har man problem. Forskningens avgörande roll blir också tydlig av hur den hanteras i diktaturer. I Sovjetunionen till exempel var det viktigt att forskningen stärkte politiken och makten, därför hade även forskningen en starkt politisk dimension



som inte fick gå emot partiets vilja. Detta har vi sett återkomma genom tiderna. Utmaningarna Copernicus hade är ett annat exempel på att forskningen måste anpassa sig efter rådande maktstrukturer, den gången var det kyrkan.

Dessa tre aktörer – politiker, nyhetsmedia och forskningen – har ett ansvar att ta sin makt på allvar och förvalta den, inte bara i handling utan för hur bilden av den makten ser ut. Det är nämligen här det börjar gå riktigt fel och vari pudelns kärna kring problemet med demokratin finns.

## En valrörelse som aldrig tar slut

Politiken handlar inte bara om att vinna val, utan om vad man gör med makten när man blivit vald av väljarna. Ofta fastnar politiken vid själva jakten på makten, inte vad makten ska användas till när man väl fått den. Efter valrörelsen kanske man får ha på sig ledartröjan och styra utvecklingen i fyra år eller så blir man ”bara” en del av laget som ska föra landet framåt på bästa sätt. Men hur mycket av detta ser väljarna? I praktiken är partierna rätt överens inte bara om målet ”att alla i Sverige ska få det lite bättre”, utan också vägen dit. De svenska värderingarna och synen på en välfärdsstat skiljer sig i ärlig-

hetens namn inte så mycket åt egentligen. Ur till exempel ett amerikanskt perspektiv ser alla partier i Sverige ut som socialdemokrater. På grund av detta arbetar partierna för att maximera klyftorna och fokusera på konfliktytorna mellan sig. Man lägger allt krut på att visa skillnaderna, där det finns symboliska frågor som partierna ser ut att ta på största allvar och visar deras värdegrunder. Till exempel Centerpartiets gårdsförsäljning av alkohol är en fråga de anser visar många av deras hjärtefrågor fint paketerad i en fråga. Gårdsförsäljning är något som förkroppsligar Centerpartiets ideal på många sätt. Avreglering av Systembolaget, stärkt möjlighet för små lokala företag, främst bönder, och samtidigt när förslaget drömmar om bed and breakfast-resor runt den svenska landsbygden för turister. Men i en tid av nästan dagliga skjutningar, flyktingkris, pandemier, energi- och klimatkriser och därtill Rysslands invasion av Ukraina är gårdsförsäljningen kanske en symboliskt viktig fråga för partiet, men för väljarna är det en sekundär fråga som de struntar i om inte de enorma utmaningarna landet står inför hanteras först.

Alla partier har några frågor av denna art. Utöver att framhäva skillnaderna mellan sitt eget parti och de andra partierna, läggs mycket energi på att peka ut de politiska motståndarnas tillkortakommanden.

Det kommer från amerikansk politisk strategi som baseras på uppfattningen att det är mycket lättare att skrämma bort väljare från motståndaren än att vinna väljare, strategin går mer ut på att få motståndarens väljare att inte rösta än att de ska komma till det egna partiet. Normalt sett pågår en valrörelse i ett halvår, men på grund av framför allt medias ändrade logik är det svårt att numera veta när en valrörelse börjar eller för den delen slutar.

Det har varit yttre omständigheter som påverkat utvecklingen mer än politikens ledarskap, händelser som fått en konstant valrörelse att pausa lite. Pandemin och kriget i Ukraina har varit mycket tydliga pausknappar för det politiska spelet, det har varit allvarligt på riktigt. Ingen av dessa händelser har Sverige haft en beredskap för. När sedan de akuta kriserna är över är politikerna tillbaka till att utdela skuld och att det alltid är någon annan som borde löst problemet, helt i enlighet med valrörelsestrategin att demobilisera motståndarens väljarstöd. Nästan aldrig får väljaren se när politikens förvaltning av landet fungerar och politikerna själva lägger heller inte ut texten kring varför en hjärtefråga som till exempel gårdsförsäljning är så viktig för dem.

Samtidigt ska man komma ihåg att den största kontakten politiken har med medborgaren är via närvaro i nyheterna, oftast i konfliktfylld debatt

där alla politiker mest ser ut som grälsjuka enkelspåriga människor som märker ord och misstolkar så mycket de kan för att sätta dit motståndaren. Nyhetsmedias ändrade logik förstärker detta. Politikerna vet att de inte når ut till väljarna om de inte syns i massmedia. Man blir inte vald om man inte syns och man syns inte om man inte är i nyheterna. Nyhetsmedierna har därför en mycket viktig roll i samhället att värdera vad som är viktigt. Vi förväntar oss att nyhetsredaktionerna sorterar och är något med i nyheterna så är det något som är viktigt idag. Politiker måste då anpassa sig efter nyhetslogiken för att faktiskt få möjlighet att synas där, men det fräntar inte politikerna ansvar. De måste också ge en rättvisande bild och visa att ingen kan lösa stora samhällsproblem som byggts upp under decennier på en vecka. Att förmedla att man som folkvald politiker faktiskt har ett delansvar varje dag, oavsett om man satt i regeringen förut eller sitter där nu, att faktiskt hjälpa till att lösa de samhällsproblem som finns här och nu. Debatterna förenklar och fördummar nästan alla samhällsproblem, men inte bara problemen utan också de vi valt att lösa problemen, alltså våra förtroendevalda politiker.

Till följd av att politiken har anpassat sig efter medias villkor för publicering i jakten på medieutrymme har vi fått en nästan konstant valrörelse och

ett mer instabilt parlamentariskt läge. Partierna belönas inte för enighet i nyheterna och i sin jakt att ställa upp på nyhetsmedias villkor glömmar de helt bort väljarna. Att väljarna förväntar sig att politiker ska leda landet blir sekundärt och hamnar längre ned på prioriteringslistan.

## Nyhetsmedias ändrade logik och ansvar

*”Man bites dog!”* är en gammal klassisk amerikansk sammanfattning av nyhetsvärdering. Det är ingen nyhet om en hund biter en man, men om en man biter en hund. Då! Då är det en nyhet. Nu vet vi att det faktiskt finns nyheter om hundar som har bitit män. USA:s president Joe Bidens hund Major har bitit sig in i nyhetsmedia flera gånger som exempel, men det finns inga regler utan undantag och USA:s presidents hund är verkligen ett sådant.

Men just amerikansk och anglosaxisk nyhetslogik har en viktig roll även i svensk nyhetslogik. När sociala medier vände upp och ned på intäktsmöjligheterna och affärslogiken på nyhetsproduktionen tittade man på USA och Storbritannien och kom till den felaktiga slutsatsen att de hade klarat stålbadet och beslöt sig för att ta efter deras lösningar. Lös-

ningen sammanföll med algoritmlogiken på sociala medier. Vad delas mest? Det som skapar känslor. Fox News och MSNBC blev tydliga exempel på detta, där kärnan i nyhetsvärderingen var känslskapande.

Nyhetsredaktionerna brukar kallas för den tredje statsmakten. Den första är regeringen och den andra är riksdagen. Nyheterna har kallats detta sedan 1800-talet för att de granskar makten på medborgarnas mandat.

Nyhetsmedia har alltmer gått från att vara den granskande tredje statsmakten, till att bli arenan för debatter. Debatterna konkurrerar med annat underhållande material som sänds och fokus är starka konflikter och känslor. Ju större klyftor mellan åsikterna, desto bättre TV. Vredesutbrott blir bra klipp som kan spridas i sociala medier och refereras till av alla de krönikörer och ledarskribenter som har till uppgift att reagera snarare än att granska vad makten gör. Känslor är hårdvalutan och ilska den starkaste drivkraften som ger svallvågor långt efter att inslaget är klart. Utifrån dessa mätvärden som medier i Sverige tog från USA och Storbritannien, samtidigt som de också antog affärslogiken, visade sig effekten direkt. Räknarna i sociala medier blev ett omedelbart effektmått som redaktionerna följde. Granskande och viktiga samhällsreportage passar dåligt på sociala medier och prioriterades

därför ned. Förklaringen tar för lång tid, vilket har gjort att dess resurser försvunnit och istället ersatts av livesändningen som fått ta allt större plats och medierna har gått från att förklara till att bevaka.

Debattarenan liknar även sportjournalistiken, som man också tog efter. Man har försnack och efteranalyser efter en debatt även om den handlar om viktiga frågor som den ökande brottsligheten i Sverige eller om vem som ska väljas till att leda landet efter valet. Dessa för- och eftersnack behandlar sällan de reformer som faktiskt diskuterats. Oftare läggs fokus på det politiska spelet och vem som svingat bäst mot motståndaren – det vill säga konflikten.

Slutligen har alltså medierna gått in i rollen som domare genom att sammanfatta vem som vann debatten och varför. Man bygger ett helt medieekonomiskt ekosystem baserat på känslor istället för granskning och förklaring där politikerna inte längre är makthavare utan snarare gladiatorer med nyhetsredaktionerna som både arenaägare och stridens domare för allt måste skapa känslor. Hemska tanke om läsaren såg en nyhet och blev oberörd!

Tekniken för livesändningar gör också att alla kan livesända när som helst, dygnet runt. Den tidigare logiken som tekniska begränsningar skapade försvann. Tidigare fanns det ett nyhetsdygn där de olika nyhetsmedia hade tydliga roller. Morgon-

tidningen hade pressläggning på kvällen, TV hade tablåbelagda nyhetsprogram på utsatta tider och kvällstidningarna kom ut senare. Genom att alla hade sin "tidsslot" i nyhetsdygnet ledde det till att en nyhetshändelse fick flera olika vinklar. Först vad har hänt, sen varför har det hänt och slutligen vad det hade för effekt.

Med internet, i kombination med hårdvalutan känslor, kan nu alla livesända om en drabbande nyhet samtidigt. Förutom att nyanser och förklaring får kliva tillbaka, innebär det också att individen kommer att omslutas av katastrofnyheter på ett helt annat sätt. Oavsett om det är något som sker i ens närhet eller på andra sidan jordklotet kommer det komma en "nyhetsflash" och en livesändning. Materialet är tillgängligt och billigt så svenska nyhetsredaktioner får bra valuta för pengarna att livesända om exempelvis en tragisk skolskjutning i USA.

På ett personligt plan kryper det under huden på oss mycket mer. Samhällskatastroferna ser enorma och helt oförutsägbara ut. När som helst kanske jag själv råkar ut för en katastrof. De kommer dygnet runt och in i mitt vardagsliv via nyheternas appar i mobilerna. Detta skapar en större osäkerhet och den egenupplevda sfären av trygghet minskar. Minskad trygghet ökar också risken att fler vill ha radikala förändringar och det är en viktig orsak till att vi ser



populistiska partier gå fram kraftigt i många länder.

Nyhetsmedia berättade inte för oss nyhetskonsumenter att de gjorde denna radikala positionsförflyttning. Medborgaren förväntar sig fortfarande att nyhetsmedia sållar fram det som är viktigast idag och förmedlar det. Att man ska bli lite klokare efter en nyhetssändning än man var innan.

USA är ett tydligt exempel, eftersom Trump fullständigt dominerade nyhetsbevakningen när han var en av tolv kandidater som slogs om att bli Republikanernas presidentkandidat 2016. Trump tog allt utrymme i nyhetsmedia genom sina chockerande uttalanden och ingen annan var ens i närheten av samma nyhetsgenomslag. Trump vann i media och vann då även rollen som republikanernas presidentkandidat. Har man väl fått den rollen så blir det faktiskt nästan 50 procent sannolikhet att man blir USA:s president. Facebook, Cambridge Analytica och de ryska påverkansförsöken i presidentvalet 2016 kan ha påverkat på marginalen, men den riktiga förflyttningen skedde via traditionell nyhetsmedia som säkrade Trumps roll som republikanernas presidentkandidat. Mycket finns att säga om detta, men även amerikansk nyhetsmedia insåg sin roll i att slå ut de andra republikanska kandidaterna.

CNN har vid flera tillfällen sagt att de tjänade mycket pengar på att bevaka Trump och hans lög-

ner då. Vad man sedan gjorde för att försöka rätta till misstaget kanske kan verka logiskt, men det var ett förödande steg som ytterligare underminerade tilltron till nyhetsmedia. Man började nämligen ta ställning mot Trump i ett försök att laga det man haft sönder, vilket bara gjorde saken ännu värre. Man bevisade då att nyhetsmedia tog politisk ställning och Trump fick då rätt i att bland annat CNN var en politisk fiende. Därmed blev nyhetsmedias faktagranskning kring Trumps alla lögnar verkningsslösa och "fake news" och nyhetsmedias roll som en politisk aktör cementerades.

Detta har vi också sett i Sverige. Tydligast var nog Expressen och deras granskning av SD, som de såklart har rätt att göra som nyhetsmedia. Men Expressen uppmanade sedan sina läsare på valdagen 19 september 2010 att inte rösta på ett politiskt parti med löpsedelsrubriken: "NEJ! I dag röstar vi för Sverige mot främlingsfientligheten".<sup>96</sup> Detta var långt före Trump, men ungefär samtidigt som Sverige anammade den nya medielogiken som lett till en ökad populism och som i USA senare bidrog till att Trump valdes till president.

Det som oftast händer nu när man följer nyheterna är inte att man blir lite klokare, istället blir man oftast mer förvirrad och allt fler blir förbannade eller

---

96 Thomas Matsson, Expressen: *Ovanlig förstasida – Expressen säger nej till SD* (19 sep 2010)

rädda. Nyhetsmedias fokus på känslor och livesändningar leder till att samhället ser fullkomligt kaotiskt ut. Frågan uppstår också vart man ska vända sig för att förstå samhället när nyhetsmedia inte prioriterar att granska och förklara. Jag tror inte det går att förstå världen på annat sätt än via nyhetsmedia. Det är deras kärnuppgift i medborgarens ögon. Att vara nutidens kartritare och den tredje statsmakten är nyhetsmedias existensberättigande i en demokrati. Med det sagt så går det inte heller att värja sig som medborgare när media inte ser dessa uppgifter som kärnuppgifter och även om man vet att de inte sköter det på ett bra sätt så kommer man ändå bli påverkad av deras rapportering. Man kommer vända sig till nyheterna i hopp om att förstå åtminstone något, man kommer få ett lägre förtroende för politiker och man kommer känna att samhället kan gå sönder när som helst och att katastrofen bara är en nyhetsflash bort. Nyhetsmedia har alltmer lämnat det mandat de har från medborgaren som legitimerar de två grundlagar som ligger till grund för deras verksamhet.

I och med att nyhetsmedias fokus på konflikter styr den politiska valstrategin måste politikernas strategier spela efter nyhetsmedias regler, oavsett om media har förstått att de dikterat eller ändrat på några regler. De politiska strategierna är inte dumma, deras uppdrag är att vinna val och de gör det man

måste. Man vinner, som sagt, genom att synas mest i nyhetsmedia, men detta är inte en hållbar strategi. Effekten blir ett minskat förtroende för samhällets stabilitet, de folkvalda och nyhetsmedia.

Nyhetsmedias ändrade konkurrenssituation med sociala medier som tar annonsintäkterna har också bidragit till att media själva har blivit en politisk aktör. Huvudsyftet i denna politiska påverkan är att försöka stoppa sociala medier och digitala jättar som Google och Facebook från att ta den annonsintäkt man anser borde ha gått till traditionell nyhetsmedia. Innan internet finansierades en ansevärd del av en tidning av annonser, vissa helt och hållet som till exempel gratistidningen Metro. Kvar idag finns endast några lokaltidningar som finansieras av annonser. Nu finansieras Google och Facebook bland annat av annonsintäkter samtidigt som nyhetsmedias intäkter på annonser har minskat drastiskt.

Nyhetsmedia gjorde ett centralt misstag när internet kom, ett misstag som genomsyrar mycket av problemen vi ser idag. De förstod inte att deras affärsidé består av två delar, innehåll och distribution, och att det faktiskt är innehåll som är kungen. Bill Gates förstod att Content is King tidigt. Men nyhetsmedia misstolkade internet till att Reach is King, Content Not That Important. Medierna såg sig som plattformar, inte innehållsproducenter.

Där fanns redan Facebook och Google, så genom denna prioritering på räckvidd mer än innehåll sågs Facebook och Google som konkurrenter istället för möjliggörare för att lättare upptäcka det innehåll en nyhetsredaktion producerar.

När mediehusens oligopol spräcktes på en del av affärsområdet gjordes ett klassiskt feltänk i och med att medierna såg alla medborgare som innehållsproducenter och därmed undervärderade journalistens yrkeskunskap. Ett feltänk som lever kvar än i dag. Ett talande exempel på detta är när Karin Pettersson blev Director of Public Policy på Schibsted. Hon sammanfattade att hennes jobb gick ut på att döda Facebook (löst från mitt minne från ett seminarium 2018 där hon talade). Schibsteds huvudkonkurrenter är alltså Facebook och Google. Ett annat exempel är länkskatten som nu finns i Australien, där Facebook och Google behöver betala mediehusen för att de länkar till nyhetssajter.

Mediehusen lobbar aktivt för att säkra sin position gentemot deras huvudfiende Facebook och Google, och glömde därför länge att läsaren är intresserad av det journalistiska arbetet. Förutom att det i stort är en missriktad syn på sin roll och marknad glömmer man också vem som är kunden: nyhetskonsumenten. På en social medieplattform är användaren produkten och annonsören är kunden. Nyhetsmedia

har också annonsörer, men annonsörernas betalningsvilja är kopplad till publikens storlek. Alltså är annonsaffären en biprodukt av nyhetskonsumtionsaffären för nyhetsmedia och så måste det vara. Försvinner nyhetskonsumenten försvinner också annonsaffären. Men för sociala medieplattformar är den mellanmännsliga kommunikationen drivkraften och vi som Facebookanvändare accepterar att vi är produkten för att vi håller kontakten med vänner. Det är vårt digitala köksbord. Nyhetsmedia kan föra in information in i köket. Men de kan inte vara köket. Man måste förstå vad som är kärnan och vad som är bieffekten av det man gör, men det tappades bort.

Genom att felaktigt se sociala medier som konkurrenter över både annonsintäkterna och produktionen gick medierna totalt fel. Det är som att glasstillverkaren skulle se kanelbulletillverkaren som sin konkurrent mer än andra glasstillverkare. Visst, man slåss om samma plånbok, men det är inte samma produkt. Den riktiga lösningen ligger i att förstå att man ska skapa en så god glass att någon vill köpa den. Nyhetsmedia har nämligen en huvudaffär som legitimerar annonsaffären, nämligen att nyhetskonsumenter vill ha granskande nyheter och förklaringar. Om dessa försvinner, försvinner också den sekundära affären. Vem vill annonsera där det inte finns några tittare eller läsare? I en marknads-

ekonomi kan man såklart tycka att det är fritt fram att göra dåliga affärsbeslut: finns inte efterfrågan så försvinner utbudet och andra kliver in som kan erbjuda det. Men nyhetsmedia är inte som andra marknader. Nyhetsmedias produkt är att granska makten och förklara nutiden för oss. Det är den enda bransch som har två grundlagar som bas för sin verksamhet, något som verkligen förpliktigar.

Det är därför även public service finns, för att säkerställa att det finns bra nyhetsproduktion. Men även public service följde samma utveckling som kommersiell media, dock inte av intäktsskäl, utan för att de fick för sig att det var den vägen all media behövde gå. Helt plötsligt fanns det ingen som levererade de "tröga, tråkiga men tillförlitliga" nyheterna längre utan alla tävlade utifrån sociala medierlogiken och jagade läsarna med känslostormar.

En ytterligare effekt av detta blev att journalister med lång yrkeserfarenhet ansågs vara för dyra och inte längre värdefulla, vilket ledde till en yrkesmässig utarmning av mediehusen. Något som alltmer slår igenom nu när nyhetsmedia har svårt att få tag på journalister. De duktiga lämnade och sökte sig till en fast tjänst, ofta kanske som kommunikatör på en arbetsplats som kanske inte var lika spännande, men som gav en fast lön och pension så man kunde låna pengar för att köpa sig en bostad. Den nya sortens

”journalistik” med högre tempo, mindre resurser för research och mindre fokus på ett bra journalistiskt hantverk var det sannolikt också många som tröttnade på. Man blir journalist för att rädda och skildra världen, eller drömmen om scoopet. Men om inte ens det vardagliga arbetet banar väg för att nå den drömmen tvingas nog många att tänka om och söka nya drömmar. Kanske med bonusen att leva en säkrare tillvaro med en trygg inkomst och arbetsmiljö, utan de hat och hot som många journalister idag tvingas utstå som en konsekvens av den alltmer polariserade debatten.

Förändringen har gått på ganska kort tid och dessa många små till synes oskyldiga strategiska misstag som alla medier gjorde samtidigt leder i syvende och sist till förödande effekter för medborgaren och demokratin.

## **Forskningens relation till samverkansuppdraget**

Universitet och högskolor har tre uppgifter: utbildning, forskning samt den som benämns som den tredje uppgiften, nämligen att dela med sig och sprida kunskap. I högskolelagen från 2009 definieras den tredje uppgiften så här:



*“I högskolornas uppgift ska ingå att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta.”*

Beskrivningen är rätt vag. Kanske är det därför det lätt blir en krock mellan det interna arbetet som primärt fokuseras på forskning och utbildning och det externa i att dela med sig av kunskap. Men när konflikten allt oftare är målet i det offentliga rummet, blir den tredje uppgiften för universiteten och högskolorna allt viktigare. De måste försvara kunskap, inte bara för att legitimera sin egen existens, utan också för att ett demokratiskt samhälle måste vila på en kunskapsgrund.

I regel finns det inga synliga kortsiktiga vinster för forskaren att arbeta med den tredje uppgiften. För många sker det snarare på fritiden, och begränsas ofta till att kommentera i media för att försöka få ut delar av forskningen. Intressanta vinklingar sprids lätt till oigenkännlighet som nya rön på en löpsedel eller liknande.

Universitetsvärlden har ofta otrygga anställningar där universiteten på samma sätt som media undviker att förlänga tidsbegränsade anställningar för att slippa erbjuda personen fast jobb enligt lagen

om anställningstrygghet. Det säger en del om branscher som polisen, vården och universitetsvärlden är några tydliga exempel på offentligt finansierade underbetalda yrken som drivs av ett kall. Man blir inte forskare för att man ska bli rik. Man blir forskare för att man är nyfiken och vill hitta svar, få grotta ned sig i ett ämne och enbart fokusera på det, något som är svårt utanför forskningsvärlden. På grund av det kan man acceptera anställningsvillkor som i en privat marknad inte hade existerat för en grupp som har en så hög utbildning som forskare har.

Vad är då forskningens roll i detta? Även de behöver förhålla sig till nyhetsmedia. För att kunna få forskningsanslag måste forskaren bli publicerad, och gärna göra sig ett namn för att säkra möjligheten att få lite större anslag.

Men en forskningsrapport fungerar dåligt när det saknas specialiserade vetenskapsjournalister som kan läsa dem. En av många accepterad grundtes kring vetenskapsteori som definierades av Karl Popper är att vetenskapens huvudsakliga uppgift är att försöka motbevisa olika hypoteser och teorier. Något som krockar totalt med nyhetsmedias jakt på de senaste sanningarna. Rön feltolkas som senaste sanningen, vilket leder till en extrem vantolkning av forskningen och vad den anser vara sant för tillfället.

Det ligger även i forskarnas intresse att ge en rätt-

visande bild av vad de gör. De kan inte låta nyhetsmedia vantolka forskningens arbete. Detta leder till ett fördummande av kunskapssamhället och öppnar upp för alternativa sanningar och ”falsk forskning” där var och en kan sätta ihop olika rön och skapa sig en egen sanning, vilket i sin tur försvårar det demokratiska samtalet.

## Konsekvensen: förakt

Vad som är gemensamt för politiken, media och forskningen är att ingen tar ansvar för sin egen makt och sin roll i samhället. Forskningen och politiken är beroende av nyhetsmedia, men säkerställer inte att bilden av det de gör och står för är rättvisande när nyhetsmedia presenterar det. Effekten av detta är att förtroendet för dem sjunker och med det sjunker medborgarnas tillit till makten. När tilliten sjunker gör också respekten det. När medborgaren tappar tilliten till och respekten för makthavarna leder det till att medborgaren känner att den måste byta makthavare. Väljarrörligheten ökar bara för att väljaren vill ha något annat. Alternativa faktakällor dyker upp, och även om de inte är trovärdiga så vet man åtminstone att de ljuger, vilket kan ses som ärligare än de som inte ens erkänner att de inte talar

sanning. Forskarna kan lätt se ut som aktivister då de likt politiker behöver fokusera på känslspektrumet för att över huvud taget nå ut via massmedia.

Minskad respekt för makten föder också hat och hot, delvis som en desperat utväg för den individuella medborgaren att bli sedd eller hörd. Men om också politikerna inte ser sina motståndare som människor som förtjänar respekt, varför ska de då förväntas behandlas med respekt av väljaren?

När medborgar- eller läsarkontakten domine-  
ras av den som skriker högst, antingen via sociala  
medier eller via direktkontakt via epost till politiker  
och journalister, kommer dessa röster att bli de som  
får representera alla medborgare. De enda som hör  
av sig är de som är arga eller vill uttrycka hat, oftast  
genom uppenbart verklighetsfrånvända argument  
och osammanhängande texter eller direkta hot.  
Detta hat leder lätt till att journalister och politiker  
får bilden av att medborgarna är några som bara  
leder till besvär, är osympatiska eller lägre stående  
än de själva. Även om man intellektuellt vet att de  
som mejlar hat och hot bara är en minoritet och att  
det finns en tyst klok, resonerande majoritet är det  
omöjligt att inte påverkas undermedvetet och på ett  
känslomässigt plan. Om ett konstant hat och hot i  
medborgarkontakten blir vardag för journalister  
och politiker, samtidigt som deras prestation mäts

på andra grunder än nöjda läsare eller medborgare så resulterar detta successivt i ett väljar- och läsarförakt. Ett förakt som i sin tur leder till att politiker och journalister ser medborgaren som ett nödvändigt ont, medborgare som kanske inte förtjänar bättre.

Det är ett problem som är en direkt konsekvens av att mät- och belöningssystemet inte kommer från medborgarens efterfrågan på dessa roller. Politiker och journalister belönas inte för att de gör ett bra jobb som utgår från medborgarnas förväntningar. Istället mäts och belönas politiken dagligen av nyhetsmedia och nyhetsmedia mäter sin framgång enligt sociala mediers logik. Inget av detta är ett mått som ligger nära det faktiska uppdraget. Man blir bra på det man mäter, men mäter fel saker. En nyhetsproducent måste sätta upp mätetal utifrån kundens, nyhetskonsumentens förväntan på nyhetsförmedlaren. Förväntan är granskning, bevakning och förklaring kring vad som händer i samhället. Detta har Novus många gånger visat i våra medieundersökningar. Det är detta man måste mäta sin måluppfyllnad mot. Gör man det kommer man snabbt att inse att det man delar mycket sällan överensstämmer med vad konsumenten anser är bra nyheter.

Valen sker så pass sällan att det inte kan vara enda måttet för politiker i deras dagliga arbete. Väljarbarometrarna kan man hävda är ett regelbundet mått,

men det är faktiskt för grovt utformade för att vara ett tillräckligt instrument. Med det sagt kan tillförlitliga undersökningar absolut vara mycket bra verktyg för att mäta relevant måluppfyllnad både för politiker och journalister precis som det är i de flesta andra branscher redan idag.

## Det krävs en förändring nu

Man kan inte stanna vid att konstatera varför det är som det är. Pratar man om detta med politiker kommer de säga att de inte har möjlighet att ändra sitt beteende. De känner att de är gisslan i beteendet de har nu för att de måste förhålla sig till nyhetsmedia och alla de kriser som sköljer över dem därifrån. Journalister skulle säga något liknande, att de är ett offer för omständigheterna, att de kämpar för sin överlevnad på grund av internetjättar om Facebook och Google, att debatten är som den är, att läsaren inte vill betala för nyheter, att de bara försöker hårda ut och överleva så gott det går och att de vet att de inte gör det som är bäst men de gör det enda de kan.

Men precis som den som trampar vatten för att inte drunkna är målet inte att stanna kvar utan att ta sig till land. Det kan vara jobbigare att simma än att bara hålla sig flytande, men det är faktiskt enda utvägen om det

inte sker ett mirakel eller någon annan kommer till ens räddning. Det är kärnan i frågan: även offer måste göra det de kan för att förbättra sin situation.

Politiken, nyhetsmedia och forskningen måste förstå och ta ansvar för sina respektive roller i det offentliga och den makt de besitter. Politikerna måste säkerställa att de förtjänar medborgarnas förtroende och man kan inte låta någon annan definiera bilden av det man gör. Nyhetsmedia måste ha som huvudfokus att producera nyheter som uppfyller de krav som ställs på den så kallade tredje statsmakten. Medborgaren vill ha, förväntar sig och är beroende av granskande, förklarande och oberoende nyheter. Demokratin vilar på det och det är faktiskt nyhetsmedias enda existensberättigande. Nyhetsmedia och politiken måste alltså utgå från medborgaren som faktiskt är kund och väljare och på vars mandat de har fått makten. Ett mandat båda måste visa att de förtjänar varje dag. Forskningen behöver också ta sitt ansvar för ett kunskapsbaserat samhälle. Om nyhetsmedia ger en missvisande bild av kunskapsläget måste akademien rätta till det. Till exempel genom att själva göra populärvetenskapliga sammanfattningar av forskningsläget istället för att se nyhetsmedia slakta det, som så ofta händer. Annars blir kunskapssamhället lidande, medan antivaxxarna och plattjordarna står som segrare.

Tack och lov är dessa väldigt få och det finns fortfarande en hyfsad tilltro till kunskapen i Sverige. Läget är inte lika illa på forskningens område, som inom media och politikens värld. Men det är minst lika viktigt att vända detta, och det fort, för politiker och media pekar ofta på forskningen som orsak till det ena eller det andra. Kunskap misshandlas och missbrukas, mer som regel än undantag, som en del i en politisk tesdriven strategi, inte bara i dåvarande Sovjetunionen, utan dagligen i Sverige.

Politiker kan inte tycka att nyhetsmedia porträtterar politiken felaktigt och stanna där, utan måste själva korrigera bilden eftersom målet är att väljaren ska veta vad man gör. Nyhetsmedia kan inte tycka att läsaren inte vill köpa deras nyheter, när det i ärlighetens namn oftast är underhållning snarare än nyheter. Forskningen kan inte heller skylla på okunniga journalister eftersom den tredje uppgiften inte är att få nyhetsartiklar, utan kärnan i pedagogiken är att mottagaren förstår. Självklart bör läroböckerna vara korrekta, men det räcker inte att man skriver en bok om inte eleven förstår. Forskningen måste kunna förmedla den kunskap som tas fram. Det ansvaret kan inte ensamt ligga på nyhetsmedia.

Politiken, media och forskningen måste sluta peka på varandra och skylla sina tillkortakommanden på de andra i trojkan som bygger bilden av vårt



samhälle. För efter allt fingerpekande står medborgaren, som allt egentligen handlar om, ensam kvar, besviken, förvirrad och arg över det bristande ansvaret och självinsikten, medan den liberala demokratin sakta men säkert eroderar bort på grund av bristande tilltro till makten.

Detta kan låta jobbigt, all förändring är jobbig. Men vi är alla individer som skapar vår egen framtid. I en demokrati ska den fria viljan och individens möjligheter stå i huvudfokus. En demokrati är baserad på ömsesidigt förtroende, förtroende för makten likväl som för medborgaren och dess medmänniskor. Och till syvende och sist består politiken, media och forskningen av individer, som var och en bär ett ansvar att vända utvecklingen innan medborgarnas förtroende för den liberala demokratin har förstörts helt och hållet.

I Novus undersökning om demokratin från maj 2022 säger 99 procent av svenskarna att det är värt att försvara demokratin. Ett bevis på att vi, medborgarna, vill tro. Vi vill tro på politiker, våra förtroendevalda. Vi vill tro på nyhetsmedia och vi önskar inget annat än att politiken, nyhetsmedia och forskningen gör det de ska i samhället. Efterfrågan finns, det är utbudet som är problemet. Och kom då ihåg: I en marknad med hög efterfrågan med bristande utbud finns det fantastiska möjligheter att göra något bra!

# Rädda demokratin, reformera partierna

172

---

*Stig-Björn Ljunggren är fil dr statsvetenskap och politisk chefredaktör för socialdemokratiska Sydöstran i Blekinge*

Låt oss börja med att fråga om politiska partier är nödvändiga i en demokrati. Svaret brukar bli "ja". Men det är partier som är nödvändiga, inte absolut just de partier vi har idag.

Det har över tid funnits olika partibildningar i Sverige, eller snarare politiska nätverk knutna till riksdagen och maktutövningen. Det har varit olika klaner och ätter, Hattar och Mössor, lantmannapartiet, de ministriella, och så vidare. Folk har alltid "gaddat ihop sig". I vår tid har det givit oss åtta riksdagspartier. Samt en uppsjö av andra grupper som försöker bli en del av det svenska styret.

Vad ett samhälle behöver, för att fungera, är någon form av kontaktlänk mellan makthavarna och folket. En kanal eller mötesplats där de styrande kan förkunna sina avsikter och uppfattningar, ge direktiv eller förmaningar, tillrättavisa eller berömma.

Helt enkelt en kommunikationsbana uppifrån och ner. Denna mötesplats har också funktionen av en folklig påverkan – undersåtarna bereds möjlighet att reagera på samhällsutvecklingen, överhetens påbud eller tillkännage sitt perspektiv på tingens ordning.

Vad som måste finnas är således en ”länk” eller en ”arena” för dessa dubbelriktade möten. Det kan också beskrivas som något slags arrangemang för överläggningar mellan olika samhällsgrupper där makten, plikterna, inkomsterna, utgifterna och annat angeläget kan fördelas.

Sverige har sedan länge riksdagen som den nationella mötesplatsen, och på lägre nivåer har vi haft tingen, kommunfullmäktigen, sockenstämmor och liknande.

Vi kan också föra över detta sätt att tänka i termer av ”mötesplats” också som en beskrivning av hur alla slags organisationer fungerar. Styrelsen och medlemmarna i idrottsföreningen behöver sin ”länk” via medlemsmöten, anslagstavla och Facebookgrupp, årsmöten eller via kansliets försorg. Det gäller även företag och nätverk med flera.

Och partier är den organisationsform som vi oftast ser för att få ”länken” mellan de politiska beslutsfattarna och medborgarna att fungera på bästa sätt. Men utvecklingen har lett fram till att denna ordning av allt att döma står inför stora pro-

blem. I det lilla ser vi hur de gamla partierna utsätts för konkurrens från uppkomlingar, som synes bättre på att fånga väljarnas åsikter. I det stora ser vi hur huvudmannaskapet för "mötesplatsen" mellan folk och elit i allt högre grad övergår till medierna och färgas mer av den "mediala" logiken än den "partistiska".

## Vad partier är

Det är alltså behovet av en samhällelig mötesplats som gör partier nödvändiga. Och partier, vad är det då närmare bestämt?

Partier är koalitioner mellan olika fraktioner och grupperingar med olika intressen och ideologiska böjelser, som samtidigt hålls samman av gemensamma strävanden och traditioner. Ett parti kan därför beskrivas som en sammanslutning av många små partiliknande grupperingar som är mer eller mindre överens om att hålla samman i något speciellt syfte.

Den sammanhållande länken kan vara politiska idéer eller kampen för något slags övergripande syfte eller intresse. Ofta är det att erövra eller försvara ett byte, alltså en resurs eller position.

Ju större möjligheten är att erövra eller försvara detta politiska byte är, desto större anledning kom-

mer dessa olika grupperingar inom partiet att hålla samman.

Detta sätt att förstå partierna som ”koalitioner” skiljer sig från uppfattningen att de är medlemsorganisationer där enskilda individer summerar sina åsikter till en partilinje, att medlemmarna utser partiledningen eller att partiets ställningstaganden är en återspeglning av deras medlemmars ståndpunkter och tyckanden.

Partier är istället att betrakta som ett slags konsortium bestående av flera olika intressen, där var och en av dem förväntar sig en förutsägbar och garanterad andel av de resursflöden som finns i samhället (eller företaget, organisationen, föreningen). Principen är att alla får något, men ingen kan räkna med att få allt. Sådant som mandat, reformutrymmen, positioner, politiska ställningstaganden och andra nyttigheter fördelas enligt olika rättvisebaserade processer.

Om det i ett parti blir några fraktioner som får betydligt mer än andra, då finns en risk eller möjlighet att partiet splittras.

Det är viktigt att understryka att det ”politiska bytet” oftast handlar om mer handfasta resurser som ska erövrats och fördelas, men också, när det gäller partier, i hög grad även handlar om politiska ståndpunkter. Partier kännetecknas förvisso av

såväl starka idéburna ställningstaganden som intressen, men ofta hänger också dessa samman och det kan vara svårt att identifiera vad som är hönan och vad som är ägget.

Det vi vet är att ideologiska konflikter rätt ofta kan skärpas om den förlorande delen i en idékamp också tappar sin förväntade andel av de rent materiella fördelarna inom partiet, som mandat, anställningar eller projektpengar.

## Partiledningens ansvar

För att undvika att fördelningskampen, vare sig den handlar om ”idéer” eller ”guld” eller urartar till partistridigheter och partisplittring, har partiledningarna ett stort ansvar.

Vi kan betrakta partiledningarna som en slags förhandlare mellan de olika fraktionerna – deras uppdrag är att fördela ansvaret så att så många som möjligt inom organisationen får sin släng av slev. Så hålls balansen och partifriden intakt.

Partiledningarna har därför ofta en sammansättning som mer eller mindre överensstämmer med partiets olika fraktioner och grupperingar. Men deras åliggande och mission är att hålla samman partiet och tillse att de politiska erövringarna ökar,

eller åtminstone inte minskar dramatiskt.

Till sin hjälp har de, förutom en grupp funktionärer som håller kontroll över partiets olika delar, en symbolisk maktfaktor i form av en partiledare. Denne har det främsta uppdraget att som partiets företrädare utåt ge känslan av att gruppen har lysande framtidsutsikter, samt dra till sig uppmärksamhet och stöd från väljare och medborgare utanför den egna kretsen.

Partiledarens uppdrag är att oavbrutet förkunna partiets gemensamma historia, allvarstygda nutidsuppdrag och den lysande framtid som väntar, givet att partiet håller samman, kämpar för sin sak och vinner inflytande.

Partiledaren är på så sätt en symbol för de olika fraktionernas gemenskap, har att avlyssna sinnesstämningen i partiet, väga samman detta gentemot den tidsanda som råder, och genom sitt berättande försöka skänka alla ett hopp om att det ska komma goda tider.

Vid sin sida har också partiledaren en partisekreterare, vilken har uppdraget att fungera som en slags "sheriff" eller "ordningsvakt" och hantera de konflikter som finns inom partier med olika konkreta insatser. Partiledaren ska vara den som skänker medlemsfraktionerna hopp. Partisekreteraren ska inge respekt – eller rent av fruktan.

## Partiprogram – en kontinuerlig kontraktsuppdatering

Ständigt återkommande kampanjer, möten och kongresser, stämmor et cetera är en viktig del av processen för att hålla samman partifraktionerna. Medlemmarna måste få träffa varandra över fraktionsgränserna och sammanlänka sina strävanden i ett någorlunda effektivt uppträdande utåt.

En viktig del av denna sammanlänkning av utformandet av partiprogram, handlingsprogram och valmanifest. Detta kan ses som en ständigt pågående förhandling – ett kontraktsskrivande där de olika fraktionerna i ord träffar en överenskommelse om vad som är de minsta gemensamma nämnarna för deras partiengagemang.

Programskrivandet blir en övning i sammanhållning där partiledningens uppdrag är att förmå alla att hitta en gemensam plattform, även om det kan finnas divergerande åsikter i grunden. Åter är det ett ”politiskt byte” som är belöningen för alla som anpassar sig till gemenskapen.

## Hårda och mjuka partier

Partier kan ha olika strikta metoder för att hålla samman. Vi brukar skilja på ”hårda” och ”mjuka” partiorganisationer.



De hårda kännetecknas av att partiledningarna är bemyndigade att styra med stark hand, förväntar sig i en hög grad av disciplin och accepterar bara en mycket låg profil hos de olika fraktionerna. Försök att genom olika metoder kapa åt sig mer utrymme från någon gruppering kommer att bekämpas, och ytterst hårda tag tas mot dissidenter och inte minst försök från "utomstående" att tränga sig in på partiets etablerade territorium.

De mjuka partierna är mer porösa i sitt uppträdande och kan ibland ha öppna fraktionsstrider eller åtminstone väl urskiljbara inompartiella grupperingar som även kan ge offentligt uttryck för partiskiljande konflikter. Men oftast hanteras dessa som enskilda partiangelägenheter som inte ska luftas i medier eller liknande arenor.

## Partier gör särintressen mer hanterbara

Men partierna är inte enbart, som här beskrivs, sammanslutningar som försöker erövra makt och inflytande, resurser och fördelar, för sina olika grupperingar. Utan de har också, för att klara detta, flera andra uppdrag som är "nyttiga" för samhället.

Partierna skapar en kanal där olika samhälls-

intressen – ”särintressen” – får en möjlighet att slå samman till hanterbara ståndpunkter och avvägningsmöjligheter. Partierna underlättar denna ”aggregering” av konfliktande intressen och skapar förutsättningar för att dessa ska kunna kompromissas fram till hanterbart agerande. Partier gör ”allmänintresse” av ”särintressen.

## Partierna rekryterar samhällsledare

I sin verksamhet har de ett viktigt uppdrag att rekrytera ledare som kan axla uppdraget att styra riket. Detta sker genom att partierna värvar medlemmar, ofta sker det i rätt unga år via ungdoms- och studentförbund, där det bedrivs en bred verksamhet för att dra till sig personer med intresse för samhällsarbete – och bland dem hitta ledartalangerna.

Det brukar talas om partiernas ”kaninpolitik”. De agerar som kaninuppfödare som gradvis försöker få fram de bästa utställningsexemplaren. I ungdomsförbundens utbildningsverksamhet exempelvis, så visar det sig rätt snart vilka som har det rätta virket. Dessa talanger lotsas vidare i partiets verksamhet, får ibland gå in i sidoorganisationer, för att så småningom bli upphöjda som verksamhetsföreträdare.

Att bli utvald till dessa spetsutbildningar i ungdoms- och studentförbunden och liknande, att få sommarjobb som politiska sekreterare eller bli utnämnd till lokal valledare, blir också en bekräftelse på att tillhöra de utvaldas krets. Det leder till en tidig anpassning till rådande rutiner och tumregler inom partiet, vilket riskerar att skapa en begränsade vilja att tänka nytt. Inom socialdemokratin finns exempelvis uttrycket ”vart tar alla radikala SSU-are vägen, varifrån kommer alla betonghäckar”.

Graden av lärande i organisationerna kan därför minskas, om påläggskalvarna blir alltför disciplinerade. Eller för att använda kaninmetaforen: Så länge kaninpolitiken ger utställningsexemplar som domarna gillar så fungerar den bra, men om domarna (väljarna) ändrar uppfattning, så kan ett alltför inskränkt urval vara skadligt för såväl parti som system.

## **Partiernas erfarenhetsbank balanserar tjänstemannaväldet**

Partierna är också en slags ”erfarenhetsbank” som samlar på sig kunskaper om hur politiskt förändringsarbete bör gå till. Det finns en hög grad av kunskande kring hur olika politikområden är beskaffade,

hur förändringar skett historiskt och vilka realiteter som föreligger i riket, regionen eller kommunen. Dessa kunskaper finns också i hög grad inom de olika administrationerna där tjänstemän – de olika professionerna – har alla slags tänkbar kunskap om hur verkligheten är beskaffad.

Men vi kan betrakta partiföreträdarna som en slags kompletterande kunskapsbärare som balanserar byråkratin. Ur det perspektivet går det att betrakta partiföreträdarna som folkvalda tjänstemän med icke objektiva intressen.

## **Partiernas representationskompetens vs. kunskapskompetens**

Som vi konstaterat utgör partierna koalitioner av olika fraktioner som alla behöver sin representation inom partiet. De olika grupperna vill försäkra sig om att ha inflytande hela vägen ända upp i partistrukturen.

Partiföreträdare väljs därför till ledande poster till en del utifrån sin "representationskompetens". Det som för dem in på uppdraget är att de "ägs" av någon av fraktionerna, eller i vart fall har deras förtroende, kan deras frågor och upprätthåller en bra kontakt med dem.

Men en allt högre grad av komplexitet har gjort att partierna blivit allt mer beroende på egenuppbyggd analytisk kompetens, utöver den som deras representanter förvärvar med sina uppdrag. Kunskapssamhället påverkar även partiernas behov av förstärkning av omvärldsanalys, kognitiv utveckling, idésmidande och nätverkskontakter. Kort sagt i hög grad det som förmedlas i universitets- och högskolemiljöer, eller i tankesmedjor och propagandaindustrin.

Representationskompetensens rekryteringsvägar har därför kommit att i allt högre grad att kompletteras med kunskapskompetens som rekryteringsbas. Partierna har kommit att få två stråk av företrädare – dels de folkvalda, dels de policyprofessionella.

## Partierna som utvecklingens krockkudde

Partierna blir som en ”krockkudde” i ett samhälle som annars riskerar att slitas sönder i olika konflikter. Hela den demokratiska samhällsordningen kan ses som en struktur för att hantera utvecklingens flodvågor. Den kraft och potens, de slitningar och den friktionsenergi som ett dynamiskt samhälle genererar måste på ett eller annat sätt härbärgeras.

För att lösa konflikterna har vi en etablerad ordning där folket i allmänna val utser sin ledning, och här är partierna centrala i att ”länka” folkviljan under ordnade former. Lyckas inte detta kan ”topplocket” åka av och samhället bli kaotiskt. Eller om partierna inte förmår aggregera folkviljan, kommer de att få konkurrens av nya partier.

## **Så behöver partierna reformeras**

Partier är en länk mellan folket och de styrande. Om den länken inte fungerar, kommer antingen nya partier att bildas, eller länken som sådan att ersättas av någon annan koppling mellan ledarskap och medborgare. Det vi ser är att partiernas logik ersätts av den mediala logiken.

Frågan är då, vad bör göras?

Det är lätt att skissa på idéer om hur medborgarstyret kan stöpas om mer radikalt, exempelvis genom att folk ges större utrymme att själva, utan att gå genom de etablerade partierna, kunna påverka vilka kandidater som ska väljas. Exempelvis genom ökad betydelse för personval, eller att partiernas nomineringsprocesser öppnas upp, kanske direktval av personer utan partibeteckning et cetera. Det går också att fundera över skapandet av alternativa

vägar in i beslutsfattandet exempelvis genom medborgarförsamlingar på lokal nivå, ”mikrokommuner”, som komplement till dagens fullmäktigen.

Men låt oss istället diskutera några medel för att renovera dagens partisystem. Utgångspunkten är att dagens partier ännu uppfyller kraven på att vara mötesplatsen mellan folket och eliten, om än med tvekan.

## 1.

För det första kan vi se hur ”mötesplatsen” mellan de över- och underordnade i hög grad kommit att tas över av medierna. De ordnar mötet mellan de förtroendevalda och väljarna. Det är inte främst i den traditionella folkrörelseformen som folket träffar sina ledare, utan via bildskärmarna.

Men denna utveckling – där journalisterna ersatt partiombudsmännen som organisatörer av den demokratiska länken – har nu sakta börjat förändras till ett återtag från partiernas sida.

Dessa lär sig stegvis den mediala tekniken och använder den för att återuppta direktkontakten med väljarna. Så även om vi alltjämt kan betrakta vårt styrelseskick mer som en ”publikdemokrati” mer än en ”folkrörelsedemokrati”, är föreståndarna för denna medialisering allt oftare några med partistiska förtecken.

Ventileringen av åsikter som sker inom denna nya mediala och digitala logik beskrivs allt oftare som en plats för hatiska, polariserande och destruktiva utbyten som stöter bort anständiga människor, medan de som tar över blir den lilla minoriteten bråkstakar. "Bad People Drives Out Good People" som den sociologiska lagen lyder.

Partierna måste ta ett större ansvar för att delta i debatten på sociala medier – och göra det direkt, inte genom ombud – så att det går att medverka i den digitala diskussionen utan att vara psykopatiskt lagd (se punkt 5 nedan).

## 2.

Partierna får underkänt när det gäller sina medlemsrekryteringar. De blir allt färre, allt äldre och allt mer påminnande om förra årtusendets politiska organisationsmönster.

För att hantera denna försvagning har partierna i högre utsträckning kommit att bli försörjda av skattebetalarna. De har utnyttjat sin nyckelposition för att tillsätta politiska företrädare till att också skaffa sig en rundhänt släng av skattesleven. Medlemsavgifterna är marginella i betydelse, och det som är nyckelfrågan är hur många mandat partierna kan erövra – och därmed hur mycket pengar de kan få för att försörja sin resursslukande partiapparat.



Partierna må i sina predikningar hävda betydelsen av att försörja sig själv efter bästa förmåga – och att ingen som kan arbeta ska kunna leva på bidrag. Men själva är de en mycket talande illustration på motsatsen, att någon som presterar allt sämre får allt mer betalt.

Det borde genomföras en reform där partistödet i högre grad utgår från att antalet aktiva medlemmar ökar, exempelvis genom att fler uppdrag som ”folkvalda tjänstemän” och liknande etableras. Det kan också gå att öppna upp för lokalt politiskt stöd till medborgerliga organisationer, det så kallade ”civila samhället”. Vi kan redan idag se att partiledningarna – lokalt och centralt – vidgar sina kontaktnät utöver den egna partiorganisationen. För att få en mer ”folklig” respons – och nå ut till fler – räcker inte längre det egna partiet eftersom medlemsbasen är så liten och anpassad. Detta är något som bör uppmuntras genom olika typer av ”dialogbaserade” kontaktnät.

Det är svårt att se hur ”upphandling” på detta område skulle kunna fungera på kommunal nivå, men tanken att etablerade verksamheter ska utsättas för konkurrens är även på det här området frestande att använda. Partierna anser detta vara ett lämpligt sätt att hålla tummen i ögat på de offentliga verksamheterna – och ett motsvarande system på deras eget område borde övervägas.

### 3.

Den grundläggande skolningen i politik och demokrati sker i skolan. Elevråd och studentkårer är utmärkta inskolningar för kommande generationer samhällsbärare. På samma sätt bör också civila samhällets organisationer, inte minst idrottsrörelsen, och om de uppbär bidrag från det allmänna, åläggas ansvar för att vika funktionärs- och styrelseposter till yngre för att på så sätt minska ”gerontiseringen” av organisationerna. Vi tror oss veta att det politiska (och ideella) engagemanget hos yngre är lika stort som någonsin, men att de väljer andra kanaler för sitt engagemang. Detta måste partierna lära sig ta på allvar. Rekryteringsbasen måste vidgas genom att fler organisationer än de egna förbunden börjar räknas in i underlaget.

### 4.

De förtroendevalda i riksdagen och kommunerna bör ha större frihetsgrader gentemot sina partiorganisationer. Mer riktat stöd bör gå direkt till framförallt riksdagsledamöterna så att de själva kan odla sina lokala kontakter. Kombinerat med ökade inslag av personval kan detta göra partierna mindre anonyma.

## 5.

Det krävs åtgärder för att de som engagerar sig politiskt dels ska slippa hot och trakasserier, dels att kraven på representanternas perfektion skruvas ner. Här har opinionsbildare som vill värna demokratin ett uppdrag att ta på allvar när det gäller det senare, medan det förra kräver en skärpt lagstiftning.

# Mediernas brist på självkritik: Ett hinder för viktiga förändringar

*Jan Scherman, tidigare vd TV4 och olika chefsbefattningar Aktuell, Ekot, SVT Norrköping samt mångårig journalist – fick Stora Journalistpriset 1989 för granskning av de politiska besluten kring stridsflygplanet JAS 39 Gripen. Idag författare, debattör, tv-producent – gjorde nyligen dokumentärserien "Länge Leve Demokratin" för SVT. Styrelseordförande i Novus och ledamot i Korv-akademien. Kallar sig numera "diversearbetare".*

För flera decennier sedan kom en bok om mediebranschen med titeln "Massmedia som informationshinder". Det ligger nära till hands att säga – det var då. Och att det var sämre förr, men bättre idag i det explosivt växande flödet av nyheter.

Jag var själv med och gav ut den där gamla boken och har levt ett halvt sekel i mediebranschen. Idag står jag mest vid sidan av. Min slutsats om läget

är dystert. Det är ungefär lika illa som förr, trots att förutsättningar för en starkare och mer oberoende nyhetsförmedling inte på något sätt saknas.

Men den onda cirkeln snurrar på – fler och fler felaktigheter i ett allt snabbare publiceringstempo, raka nyheter och kommentarer blandas så att gränserna suddas ut och politiska kampanjer blir svåridentifierbara i nyhetsflödet. Och över alltihop lyser mediernas självgodhet.

Vid sidan av alla mina år som journalist inom pressen, public service, kommersiell tv samt vd för TV4 är jag numera bland annat ordförande i kunskapsföretaget Novus.

Under pandemiåren 2020 och 2021 gjorde Novus en serie mätningar om allmänhetens intresse för nyheter. Varför nyheter? Det kan tyckas vara en banal fråga, men ytterst relevant i en tid då många medieföretag anser att nyhetsförmedling inte bara är till för att informera och granska, utan även ska underhålla oss. Att sända direkt har blivit högsta prioritet, oavsett om det ger Folkhälsomyndigheten, regeringen, partiledaren eller företagsledaren ett kommunikationsövertag. Men folket har enligt Novus andra behov. En av slutsatserna i Novus medierapport:

*”Allra lägst rankar svenska folket sitt behov av underhållande, glada nyheter, liksom livesändningar. Inte heller verkar de uppskatta alla livesända debatter som initieras och produceras.”*

På frågan om man någon gång chattat eller ställt frågor till mediernas livebevakning svarade 96 procent nej.

När de tillfrågade rangordnar varför de vill ta del av nyheter så svarar 85 procent att det är för att få fakta. Sedan kommer kunskap, granskning och förståelse. I bottenskiktet hittar vi att tre procent framhåller livesändningar som viktigast. Ännu längre ner på listan återfinns glada nyheter och underhållning. Även om man utgår från att det ligger nära till hands att de tillfrågade kan ha en tendens att överdriva sina seriösa intressen så är bilden tydlig. Människor söker kunskap, vill lära sig och önskar hjälp att förstå. Allt detta med stöd av medierna. Så bra! Mediekonsumenternas drivkraft handlar om att i nyhetsförmedlingen få fakta. Men samtidigt komplicerat, då medieföretagens egna prioriteringar inte till alla delar matchar de mänskliga behoven så som de uttrycks i denna Novusundersökning. Sända direkt med nyhetsflashar i mobilen, att blanda friskt med underhållande material och låta åsikter och nyheter

mixas med varandra lyfts fram som framgångskoncept av medierna själva. Klicksuccéer och tittarframgångar i spåren av direktare eller hårt dragna kändiskrönikor lyfts fram som bevismaterial. Vad visar det egentligen om just den typen av utbud är dominerande och valmöjligheterna begränsade?

Konflikten mellan dem som granskar och dem som blir granskade är till stor del naturlig och hälsosam. Men om konflikten står mellan mediernas verkliga uppdragsgivare – konsumenterna – och medierna själva riskerar spänningsläget till slut att bli ohälsosamt. Novus konstaterar att misstron mot medierna växer. Enda undantaget från denna mångåriga trend är public service-bolagen SVT, SR och UR. Men i debatten från högerblocket låter det just nu som att ingen litar på public service

## Varningslamporna blinkar

I mediernas egen värld är självkritik en bristvara. Istället framträder en bild av sig själv som det mest förträffliga. I svåra lägen som rapporteringen om metoo, pandemin, Rysslands anfallskrig mot Ukraina eller NATO skyler denna självgodhet över brister i nyhetsrapporteringen. Detta okritiska förhållningssätt till vad man själv gör står i skarp kon-

trast till den granskning som medierna ägnar andra verksamheter i samhället.

Diskrepansen i synen på sig själv och hanteringen av andra är en del av källan till medieförakt, som riskerar att driva fram renodlat partisk medial verksamhet där de som känner sig försmådda skapar sina egna tribuner. Är detta en orättvis beskrivning av mediernas kris? Det finns naturligtvis saker som talar emot, företeelser som nyanserar bilden. Vi får veta mer än någonsin i ett nyhetsflöde dygnet runt. Granskningar avslöjar dolda insidor i både privata och offentliga företag och i den politiska maktutövningen. Samarbeten mellan grävande journalister i flera länder har avslöjat avancerad skatteplanering över nationsgränserna, misstankar om penningtvättande banker som Swedbank och senast Ericssons mutor till IS i Syrien.

Likväl, hur mycket i det intensiva informationsflödet är vilseledande och del av åsiktskampanjer? Blir vi klokare eller mest förvirrade? Det finns självfallet inga säkra svar på de frågorna. Men grundproblemet är att frågorna i sig sällan ställs och att det därför sällan blir kontinuerliga och självkritiska diskussioner kring effekter av mediernas verksamhet.



## De oroväckande tendenserna

Medierna möter sedan flera år dramatiska förändringar som griper igenom hela samhället.

Det handlar inte minst om den närmast galopperande internationella konkurrensen genom giganter som Google, Youtube, Facebook, Twitter och hela vägen till plattformar som Spotify. Gamla trygga affärsmodeller har mer eller mindre brutit samman i takt med ny digital distributionsteknik. Mediebolagen trevar sig fram i denna nya värld och försöker hitta vägen direkt till konsumenternas plånböcker genom att upprätta betalväggar för sin journalistik, alltmedan de globala giganterna tar alltmer av de digitala reklamintäkterna.

I denna ständigt direktrapporterande medievärld fattas de redaktionella besluten fortlöpande för att maximera antalet människor som tittar, lyssnar och läser. När jag 2014 arbetade med att utveckla Aftonbladets tv-satsning kunde jag på centralredaktionen följa hur nyheterna på nätet lästes i realtid. Läsarsiffrorna klickade sekund för sekund. Med hjälp av algoritmer flyttades sedan placeringen på artiklarna upp eller ner beroende på om klickken minskade eller ökade. När en rubrik spetsades till ökade läsningen nästan direkt. Jag såg samma teknik på CNN i New York. På Expressen och nyhetsredaktionerna på SVT och SR. Idag är detta en självklarhet på i stort

sett varje nyhetsredaktion.

Kraften i nuet är stark. Utrikesreportern Staffan Heimersson föll i tårar när han berättade om sin reaktion på beskedet att SR:s medarbetare Nils Horner skjutits ihjäl i Kabul i mars 2014. Jag satt vid nyhetsdesken på Aftonbladet just då. Ny rubrik. Upp med tårarna i första raden. Omedelbar effekt – ökad läsning. Så skapas klickraketer med en stigande grad av cynism.

En konsekvens är att nyhetsförmedlingen i traditionella medier inte längre är gratis. En annan är att mediekonsumenterna inte har något val, utan loggar in i de digitala erbjudandena och lämnar därmed spår efter sig så att var och ens beteendemönster registreras i detalj. Tillgång till tv kräver ofta köp av abonnemang hos distributörer som Telia, Viaplay, Discovery, Netflix, Disney eller HBO där var och en blir en del i stora privata kundregister som håller koll på enskilda individers tittarvanor. En tredje effekt är att kampen om flest klick och längst användartid hårdnat och drivs i realtid med starka kommersiella förtecken som äter sig in även på ledarsidor. Åsikter konsumeras mer med hjälp av krigsrubriker.

Är kärnan i allt detta fler beroenden för publicisterna i dessa medieföretag? Beroendet av kommersiella krafter, påverkan av de internationella giganterna och ängsligt sneglande på de sociala

mediernas kraft som nyhetsförmedlare, manipulärer och åsiktsmaskiner. Hur ska oberoendet klara detta tryck?

## En avskräckande historia

Jag fortsätter med ett steg tillbaka i tiden, på spaning efter mediernas beroendeförhållanden i dåtid. Beroendebegreppet tycks vara historiskt förbundet med det påstått fria ordet i en ständig balansakt om graden av frihet.

Tillbaka till den där tiden som var en lång era av ekonomiskt välmående tidningar och ett officiöst public service med en tv-kanal i färgerna svart och vitt. Onsdagar var tv-fria. Sändningarna startade sen eftermiddag och avslutades i god tid före midnatt. Inte heller radion var en dygnet-runt-verksamhet. Det var Lennart Hyland som underhöll och Olle Björklund läste nyheterna.

Allt låter så totalt överkligt.

Det andades trygghet och tillförlitlighet. Det var inget snack om saken – hade nyheten varit på radio och tv så var det sant. Stod det i tidningen var det också sant. Detta var mer än ett halvt sekel sedan.

Själv sommarjobbade jag på Östgöta Correspondenten i Linköping. Jag fick lära mig att vara nog-

grann med fakta, alldenstund jag kunde möta mina intervjuoffer i verkligheten efter det att artikeln publicerats.

–Glöm aldrig respekten för dem du intervjuar och sök alltid sanningen, predikade redaktionschefen Dag Wallén för mig. Wallén var invald i kyrkofullmäktige och kände de flesta i kommunens ledning. Han var självfallet också med i Rotary. Linköping var stiftsstad, platsen för en rad regementen samt försvarsindustrin Saab.

Corren, som tidningen kallades i folkmun, ägdes av den adliga familjen Ridderstad. Landshövdingen i Östergötland Per Eckerberg var socialdemokrat med tung post som statssekreterare i socialdepartementet bakom sig.

I dåtiden hade beroendeförhållanden sina tydliga tecken, som inte gömdes undan. Snarare framhölls de med stolthet. Redaktörerna och tidningens ägare umgicks med direktörerna och regementscheferna. Symbiosen mellan medierna och makten var total. I en minnesskrift över Correns första 150 år skriver landshövdingen Eckerberg:

”Östgöta Correspondentens stöd upplevde jag ofta som avgörande för arbetsmöjligheterna. Rätt utnyttjad blev tidningens rapportering ofta till stor nytta”.

Nationellt täckande tidningar agerade i samma

anda, vilket framgår av boken "Varför fick vi inget veta" författad av journalisterna Torbjörn von Krogh och Claus Nowotny. Boken, som gavs ut av bokförlaget Tiden i början av 1980-talet, väckte stor debatt. Här beskrevs med utförlig dokumentation hur till exempel DN:s dåtida reporter Lars Dahl marknadsförde storsatsningen i Linköping på stridsflygplanet Viggen med pr-orden "ser snyggare ut i luften än man föreställt sig att hon skulle göra – slankare, livligare." Saabs pressreleaser togs frekvent in ordagrant i en rad tidningar. Journalisten Lars Dahl hade blivit bjuden på middag i Saab-fabrikens så kallade "smörjgrop", vilket var smeknamnet på representationsmatsalen. I Dahls många artiklar fick Saab slå fast att om Viggen inte byggdes med statens skattepengar skulle tusentals arbetare och tjänstemän förlora sina jobb i Linköping. Åsikt som blev som fakta som blev nyhet och som ledde till nya ordrar av stridsflygplan. Maktens mission completed.

## Historien lever vidare

Decennierna avlöste varandra och förbindelselänken mellan makten och media bestod. Flygintresserade journalister bildade en intresseförening tillsammans med Flygvapnet. Den kom att kallas

”Swedish Airforce Fan Club”. När JAS 39 Gripen visades upp under Stockholm Water Festival 1993 befann sig en grupp av dessa reportrar tillsammans med delar av ledningen för Flygvapnet ombord på en båt mitt ute i Riddarfjärden skålandes i champagne, när JAS-planet plötsligt havererade. Det var andra gången. 1989 var första gången, något jag själv bevittnade som reporter på Aktuellt. I den granskning, som jag och min kollega Göran Ellung genomförde, avslöjades en serie missförhållanden i JAS-projektet – tidspress, optimistiska ekonomiska kalkyler och i långa stycken oprövad ny teknik. Dokument vi tog fram visade att misshälligheterna var välkända i den berörda kretsen av försvarspolitik, militärer och inom flygindustrin Saab. Mycket pekade på att också specialreportrar som bevakade den här typen av frågor var införstådda med de många risker som fanns med miljardsatsningen på JAS-planet.

Vid ingången till 1990-talet gav Carlssons bokförlag ut en antologi med en serie kritiska artiklar om mediernas symbiotiska relationer med olika delar av makten i samhället: ”Massmedia som informationshinder”. Jag ägnade min text i antologin åt fler företeelser än hur det militärindustriella komplexet med försvarspolitik, försvarsindustrin och militärmakten ofta fick ut sin bild av verkligheten med hjälp av media. Samma mönster uppträdde också

när det gällde bevakningen av riksdag och regering. De politiska reportrarna hade bildat "Riksdagsjournalisternas förening", som organiserade informella möten med utvalda politiker. Dessa sammankomster ägde rum bakom stängda dörrar i riksdagshuset. Informaliteten bestod bland annat i att politiker och reportrar skulle kunna tala fritt. För att underlätta denna frispråkighet var det förbjudet att citera något från mötena.

"Riksdagsjournalisternas förening" finns för övrigt fortfarande kvar men är numera moderniserad såtillvida att möten mer påminner om klassiska pressträffar. Det är dock fortfarande en exklusiv förening där endast reportrar som är invalda medlemmar i föreningen får delta.

Kontaktnät är bra så länge respekten för varandras roller upprätthålls. Om närhet skapar vänskapsberoenden mellan makt och media suddas rollerna ut och medborgarnas intressen devalveras.

Symbioserna mellan medierna och makten har inte gått ur tiden. Fenomenet finns kvar, även om mediernas granskande kraft är mer påtaglig. Nutidsbilden är dock mer sammansatt i och med mediernas mer utsatta ekonomiska läge, återkommande nedskärningar till följd av snabbt förändrade förutsättningar och en explosionsartad ökning av innehåll som sprids digitalt. Därtill politiker och

makthavare som gärna riktar udden mot medierna och som åtföljs av hätska trollsvansar som fyller enskilda personers inkorgar med hot. Uppsägningar av journalister förekommer frekvent och public service utsätts för krav på nedskärningar.

## Kommunikatörernas och talepunkternas tid

Genom den första vågen av digitalisering ökade mängden medier. Den nya distributionstekniken skapade plats för nya tv- och radiokanaler. Internets genombrott ledde till ett närmast obegränsat flöde av nyheter nationellt och internationellt. Parabolantennerna öppnade för utländska tv-kanaler. TV3, TV4 och kommersiell radio bröt etermediemonopolet. Vid inledningen av 2000-talet kunde man i Sverige med olika tv-abonnemang ta emot mer än 700 tv-kanaler. Tidningar trycktes inte längre bara en gång per dygn, utan publicerades non-stop på internet. Deadline dygnet runt ökade bruset – nyheter överallt och hela tiden i en fragmentiserad medievärld. Snabbhet och mängd gick allt oftare före eftertanke, ibland på bekostnad av fakta.

Vi såg början på de globala mediejättarnas expansion, vilken utgjorde inledningen av den tid där de



trygga och stadigt vinstbärande affärsmo-  
dellerna börjar knaka i fogarna.

Det politiska system som bidragit till mångfald i tidningsbranschen genom presstöd kunde inte balansera marknadskrafterna och utanför storstads-  
områden uppstod mediala svarta hål. Tomrummet  
fylldes på med en explosiv expansion av sajter, face-  
bookgrupper och andra digitala satsningar. De klass-  
iska medierna reproducerade sig på nätet.

När det politiska systemet och det offentliga och  
privata näringslivet expanderat sina staber av kom-  
munikationsexperter så har just det ökade antalet  
medieplattormar och kanaler varit den föregivna  
förklaringen. I den bakomliggande drivkraften är  
det lätt att spåra maktkampen om den offentliga  
dagordningen – att styra inriktningen i det offentliga  
samtalet. Att göra andra beroende av det egna infor-  
mationsflödet.

Idag går det inte att ta sig fram utan att passera en  
pressekreterare. Den tid då reportrar ringde direkt  
till en minister eller en vd är förpassad till historien.

Den genomräkning jag själv gjorde 2018 inför min  
dokumentärserie för SVT, "Länge Leve Demokra-  
tin", visade på denna nya medievärld. I det politiska  
centret riksdag och regering vid Helgeandsholmen  
och Rosenbad i Stockholm finns totalt 400–450  
personer som i huvudsak arbetar med informations-

frågor åt de förtroendevalda politikerna. Ej inräknat externa lobbyister eller informationskonsulter. Under ett valår som 2022 kan man utgå från att den här siffran stiger ytterligare.

Det finns alltså betydligt fler kommunikatörer anställda av regeringen och partierna än det finns riksdagsledamöter.

I en intervju jag gjorde i juni 2018 med journalist-professorn Gunnar Nygren på Södertörns högskola konstaterade han att det har uppstått en dramatisk obalans:

– Samtidigt som det politiska systemet rustar upp så har medierna genomfört omfattande nedskärningar och antalet journalister minskar. Och detta i en tid då kravet är att nyheter ska publiceras på alla plattformar dygnet runt, sade Gunnar Nygren.

Bilden mörknar ytterligare ute landet. Institutet för mediestudier har i sina rapporter från de senaste åren visat att ett 90-tal svenska kommuner saknar journalister som är fast stationerade på orten.

I den politiska debatten och inför riksdagsval tävlar de politiska partierna om att kräva fler läkare, sjuksköterskor och lärare. Inför riksdagsvalet 2022 vill alla partier ge poliserna mer resurser. De behövs för tryggheten och för säkra vårt samhälles demokrati. Är det någon som hört en politiker tala om

samhällsfaran med färre journalister?

Den publicistiska självständigheten är hårt ansatt. Journalistprofessorn Gunnar Nygren har talat om framväxten av journalistiska halvfabrikat, "information subsidies". Det handlar om pressmaterial, som kommunikatörer skickar ut som bakgrundstexter, PM eller mail och sms med nyhetsstörn i kortformat. Tidsbrist gör att den här typen av material får stort genomslag och den journalistiska bearbetningen blir begränsad.

– Vi beskriver det nya läget som en professionell symbios, där politikens kommunikatörer fått ett tydligare övertag, sade Gunnar Nygren i den intervju jag gjorde.

Publicistiken gör självfallet också egna vägval när det gäller rapporteringen inom områden som politik, ekonomi, miljö och andra ämnesområden. Men i den klassiska frågan om vem som bestämmer dagordningen är mediernas makt överdriven.

Varje särintresse är i sin självklara rätt att skaffa sig kompetens i frågan om hur medierna fungerar och hur man ska kunna nå ut. Jag har själv i olika styrelseposter i privata företag och andra samarbeten efter min tid som aktiv journalist varit inne i sådana diskussioner.

Men problemet ligger på ett annat plan – färre journalister som blir alltmer beroende av pressekre-

terare, journalister som blir mer beroende av de nya affärsmässiga villkor som präglar mediemarknaden och därmed medier som får allt svårare att upprätthålla oberoendet. Mediernas beroendeförhållande och symbiotiska relation till samhällets maktcentra har gått in i en ny fas, långt bortom dåtidens vänskapssamband såsom de kunde beskrivas från min egen första tid i journalistiken.

## Ensidighet som konsekvens

Först och fort ligger i nyhetsförmedlingens dna. Men fort och fortare riskerar också att bli fort och fel.

De två åren med Covid-19-pandemin visar tydligt på riskerna med höghastighetstempot i publiceringar. Från Folkhälsomyndighetens, FHM:s, första pressträff i mars 2020 och fram till mars 2022 så har myndigheten genomfört 198 direktsända pressträffar. Läger man till de pressträffar som regeringen och Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, MSB, tagit initiativ till så är det mer än 50 presskonferenser till som sänts oavkortat till allmänheten.

Behovet av information har varit stort, men det borde inte betyda att myndigheter intar den dominerande positionen som nyhetsförmedlare.

När jag 2021 var med och gjorde en reportageserie

för tidningen Dagens Media och ställde frågan hur medierna själva ansåg sig ha skött sitt bevaknings- och granskningsuppdrag blev svaret: mycket bra. SVT och SR förklarade att man klarat allt, även egen granskning. Budskapet från Expressen och Aftonbladet var likalydande.

– Livesändningar med kort varsel är en rutinmässig del av vår bevakning kring olika typer av ämnen och inget vi ser vara extraordinärt, förklarade nyhets- och grävchefen Martin Schori på Aftonbladet.

Folkhälsomyndighetens egen informationschef Christer Janson var också nöjd. Hans slutsats baserade sig på att FHM analyserat hur myndigheten fått ut sina beskrivningar av pandemin.

–Jag vill påstå att vårt grundbudskap trängt igenom. Men utan de etablerade mediernas hjälp hade vi inte klarat det, sade Christer Janson när jag intervjuade honom.

Samtidigt är det lätt att konstatera att felaktigheter strömmat ut från Folkhälsomyndigheten. Det tog ofta tid att få klarhet i vad som var fakta och vad som var mer eller mindre välgrundade åsikter. FHM dömde i direktsändningar ut masstester som meningslösa. FHM fick inledningsvis och oemot sagt påstå att munskydd inte är effektivt mot smittspridning. Var fanns bevisen för att handtvätt är ett effektivt skydd mot corona? Den statliga corona-

kommissionen kunde i efterhand konstatera att desinformationen varit omfattande. Uppenbarligen hann inte medierna med att granska i den takt som hade varit önskvärd. Direktsändningarna blev myndighetsmegafoner.

Den gamla antologin om massmedia som informationshinder fick på nytt viss giltighet.

Det blev istället forskare som till exempel granskade och kritiserade FHM:s inställning i munskyddsfrågan. Det var enskilda anhängare och läkare som slog larm om dödsfallen inom äldreboenden och hur människor plötsligt dömdes till palliativ vård. Först när de enskilda larmen gått har grävandet och granskningarna satt igång. Varför kom en bredare granskning i medierna igång först efter att enskilda forskare slagit larm och efter att Coronakommissionen börjat leverera sina första rapporter?

Uppstod ett beroendeförhållande, där FHM:s direktsända pressträffar tog överhanden? Skapades en symbios mellan medicinska reportrar och FHM:s experter, ett ömsesidigt beroende? Trots undantag och exempel på egna journalistiska undersökningar blev snabbheten med alla fort och fel bekymmersam, inte minst ur perspektivet risk för att vi blir desinformerade eller vilseledda.

Ta frågan om hur vår nationella säkerhet ska tryggas. Är Nato enda lösningen? Var och hur läggs fakta

på bordet om för och emot? Svenska Dagbladets tidigare försvars- och säkerhetspolitiske reporter Jonas Gummesson konstaterade i en debattartikel i maj 2022 att medierna genomgående köpt regeringens och socialdemokratins språkbruk i nyhetsförmedlingen. Begreppet "säkerhetsgarantier" byttes ut mot "säkerhetslöften", "säkerhetsförsäkring" och även till formuleringen "säkerhetshöjande åtgärder". Aftonbladet lät Pentagon dementera uppgifter i DN om att vårt skydd inte är helt säkert. Och så småningom trängde regeringens ordbruk igenom och fick en betydelse som vore det en garanti, trots förskjutning från garanti till verbala försvagningar. Gummesson konstaterar att han "häpnar över hur uppenbart planterad information publiceras utan eftertanke." Och att "regeringens spinndoktorer vilselett svenska folket i Natofrågan...och medierna har gått i fällan gång på gång, inte minst Aftonbladet." I övrigt inskränker sig mediekritiken till några få debattörer som DN:s Johan Croneman som i likhet med Gummesson gått igenom SVT:s Nato-slag-sida i val av debattdeltagare och kommentatorer.

Kvällstidningarna orkestrerar med vinklingar åt ett håll – Aftonbladets löpsedel 7 maj: "Så klarar vi en attack över luft, hav & mark från Putins armé." Expressen eskalerar med "Putins kärnvapen – så kan de hota Sverige." Ryssen är i princip redan här om

inte Putins hälsa lägger hinder i vägen. Blodcancer ena dagen. Andra dagen Parkinson. Han går knyckigt, har pussiga kinder och håller sig i bordskanten – allt oomkullrunkeliga bevis för vacklande hälsa i en strid ström av obekräftade nyhetsrapporter. I SVT:s nyhetsstudios och morgonsoffor har idel Nato-förespråkare fått framträdande plats. Flera kommer från Försvarshögskolan, som finansieras av Försvarsdepartementet. Några från Utrikespolitiska institutet, som till huvuddel får pengar från Utrikesdepartementet. Båda dessa delar lokaler med varandra, och har ett gemensamt bibliotek. Och driver seminarier tillsammans. Att experterna i tv-rutan är betalda av staten och uppenbarligen står för standpunkten Ja till Nato fick vi inte veta. Dessa gäster i nyhetsprogrammen framstod i princip som regel inte bara som experter, utan också som opartiska faktaspridare.

Morgonen 18 maj konstaterade Aktuellts tidigare utrikeskorrespondent Eva Elmsäter att stödet för Nato låg på 80 procent. Korrekt siffra var 58 procent i den senaste Novus-mätningen. Ingen korrigering av det faktafelet.

Nivån är satt och Nato-kritiker kontrar genom vänsterns Nooshi Dadgostar som i flera medieutspel upprepar att hon inte vill skicka sin ”dotter till Turkiet för att mörda kurder.” Ping-pong journalistik med handgranater. Slagsida Nato-nyheter. Var är fakta, var



är oberoendet? Och vad får vi veta i andra snabbexpedierade frågor? Alltså, vad är det vi inte får veta?

## Snabbast av alla

Det verkar emellanåt som om medieföretag, uppfyllda av sitt frekventa självberöm, agerar i en slags förnekelse och vill inte inse kraften i den nya distributionstekniken och allas möjligheter att publicera sig rakt ut i offentligheten.

Ibland tycks enskilda tongivande politiker befinna sig mer på den digitala frontlinjen än många andra.

När moderatledaren Carl Bildt började twittra så var han långt före Donald Trump och ännu mer i framkant än Aftonbladet, som blev marknadsledare när det gällde digitaliseringen av papperstidningen.

Det var 1991 som Bildt inledde sin statsministerperiod. Som utrikesminister i Fredrik Reinfeldts regering från 2006 fanns Bildt med i rankinglistor som PR-byrån Burson Marsteller gjorde. Den svenske ministern noterade runt 200 000 följare. Men han låg långt efter USA:s Barack Obamas 33 miljoner. Den dåtida USA-presidenten hyllades för sin modernitet. Vita Husets eget twitterkonto låg redan då högt upp på världslistan i det som kom att kallas för Twiplomacy.

Nya medieplattformer riskerar att bli röstförstärkare till makthavares nya utspel. Och sedan medier som följer efter och ofta underordnas partiernas agendor. Det är en tveksam roll för den eftersträvarsvärda positionen oberoende. Att ofta bli reaktiv riskerar att tära på självständigheten.

Konsekvenserna blir extra tydliga i fallet Donald Trump. Hans lögner blev sanningar för hans kärnväljare, och mediernas sanningssökande slog tillbaka mot medierna själva. Trumps ständigt återkommande slagord om "fake news" exploaterade misstron mot journalister. Trump såg till att släppa sina nyheter först, och därmed blev han nyhetsledande. Som när Trump överraskande och relativt ofarligt påstod att han hade störst publik någonsin vid sin presidentinstallation. Klipp fram till hans våldsinspirerande påstående att Joe Biden stulit hans valseger. Verkliga fakta underminerades till förmån för alternativa, vilka ledde till ett regelrätt kuppförsök mot den amerikanska demokratin när Kapitolium stormades i januari 2021. Ordens kraft kan inte underskattas, varför nyhetsförmedlingens oberoende kamp för fakta är ett grundfundament i vår demokrati.

Men först ut är inte längre ens den direktsända presskonferensen.

Först berättades på Facebook om attentatet 2017

på Drottninggatan i Stockholm. Det var samma sak med attentatet på teatern Bataclan i Paris ett par år tidigare. Nyheterna spreds i sociala medier. Sedan hakade de etablerade medierna på. Och för att under press ta täten i nyhetsförmedlingen väljer de allt oftare att även publicera obekräftade uppgifter från flödet av påståenden i sociala medier.

I detta nya medielandskap krävs mer medial självkritik och mindre självberöm. Men ytterst lite indikerar någon förändrad sinnesstämning. I spåren av fällningar i etiska nämnder eller tuffa omställningar på grund av en förändrad mediemarknad så framträder egen förträfflighet före självkritiken.

När till exempel en rad medier fälldes av dåvarande Pressens Opinionsnämnd och även av Granskningsnämnden för namnpubliceringar i samband med metoo, blev svaret från till exempel Expressens ansvarige utgivare att tidningen haft en annan uppfattning. Så har även Aftonbladet och DN agerat i flera metoo-ärenden.

Medieföretagen lyfter gärna oemotsagda fram sina egna bedrifter i sina egna medier. I början av 2020 hade DN rubrikorden "historiskt bra resultat" om sitt eget bokslut.

–Vi ser att vår strategi fungerar och det är väldigt glädjande, fick koncernchefen för Bonnier News, Anders Eriksson, säga i sina egna medier.

På näthinnan återfinns alla bilder i Expressen och Aftonbladet när de samlat medarbetarna tillsammans med chefen som en slags hejklacksledare. Händerna upp i luften och glädjerop över nya läsarrekor.

Public service-bolagen publicerar årligen glossiga presentationer över verksamheten. I årsredovisningen för 2020 slår SVT-chefen Hanna Stjärne fast att ”tack vare publiken har SVT blivit ett bättre företag”. Myndigheten för Press Radio och TV, MPRT, som ska granska SVT:s verksamhet, har sällan några invändningar.

Visst, framsteg finns. DN:s lokala satsningar. Kvällstidningarnas fördjupningar. Men, frågan inställer sig – vem har samma möjlighet att skryta med samma volym? Medierna tutar i den egna luren. SR:s mediemagasin ”Medierna”, är en av de få kritiska rösterna. Är det verkligen tillräckligt?

I skarp kontrast till mediernas översvallande positivism kring sig själva står återkommande förtroendemätningar av Novus och andra undersökningsföretag. I Novus senaste rapport från maj 2022, som gjordes på uppdrag av organisationen Folkets hus och Parker, så var synen på medierna kopplade till ett större perspektiv – inställningen till vårt demokratiska statsskick.

På frågan om det är så att nyhetsmedia medvetet vinklar nyheter för att passa deras egen agenda anser

54 procent att så är fallet. 35 procent anser att medierna inte är oberoende. Det är mer än var tredje medborgare i vårt land. På vilken kvällstidning som helst hade en sådan misstro gällande en annan bransch, lett till en toppstory med rubrikordet "larmrapport". Även DN och SvD har låga förtroendesiffror. Kvällstidningarna ligger ofta i botten. Det är endast public service som har ett starkt förtroende hos allmänheten. Misstron mot medierna är störst bland SD:s väljare.

Självbild är svårt, det gäller oss alla och självfallet mig själv.

Men självkritik är samtidigt en omistlig del i arbetet att bli bättre.

Öppen attityd till kritik utifrån är också en del i förbättringsarbetet för att klara nya och tuffare förutsättningar. Det går att behålla sin integritet och sitt oberoende ändå.

Därför borde det vara en självklarhet att möta KD:s ledning och diskutera den felaktiga översättningen av Ebba Buschs uttalande våren 2022 om påskhelgens kravaller i flera förorter då hon i ett uttalande frågade sig varför inte ett 100-tal demonstranter skadats istället för poliser. Hennes ord "islamister" översattes i bland annat i arabiska sändningar till "muslimer". "Skadade" blev "dödade". När mötet väl blev av rapporterade SR i kommuni-  
ké-

form att ”de flesta publiceringar i huvudämnet...är helt korrekta.” Av 25 granskade publiceringar var fem felaktiga. Var femte inslag innehöll alltså sakfel. För vilken utomstående betraktare som helst är det ur tillförlitlighetssynpunkt en katastrof. Men SR konstaterar att ”det inte finns någon systematik i de fel som skett”.

Vem i hela världen ska man lita på om man inte ens kan lita på oberoende medier?

## Politikens nya klåfingrighet

Den nya tiden präglas av osäkerhet.

Misstron mot medierna kan tyckas vara evig, men den är mer omfattande idag. Den artikuleras ogenerat från presidenter, statsministrar och hela vägen från vanliga politiker till allmänheten. I ett sådant klimat vore det rimligt att anta att folkvalda representanter i en demokrati, med en grundlagsskyddad och vidsträckt yttrandefrihet, tydligt skulle manifesteras stöd för oberoende journalistik. Bland annat genom att skapa förutsättningar för nationella och lokala medier att bättre stå emot det internationella kommersiella trycket.

I Sverige har det, med all respekt för 1960- och 70-talens kritik mot vänstervridningen inom främst

SVT, funnits en bred uppslutning bakom public service.

Men dagsläget rymmer en dramatisk scenförändring. Det har på kort tid uppstått en bred front mot dagens public service. Först ut var SD. Sedan kom M och tog över ledarrollen genom ett helt nytt mediepolitiskt handlingsprogram. KD har följt tätt på.

När Moderaterna höll sin partistämma i slutet av oktober 2019 var mediepolitiken en av huvudfrågorna. Inte minst på grund av att M:s tyngsta partidistrikt i Stockholm motionerat om att avskaffa public service. Men bakgrunden var också att M:s nya samarbetspartner SD länge legat steget före med krav på hårdare tag i mediepolitiken.

I mitten av juni 2021 presenterades den moderata utredningen ”En mediepolitik för mångfald”.

M vill ha ett smalare programutbud, vilket också SD föreslagit i sin motion om public service som kom långt tidigare. SD kräver att ”verksamheten bör bli smalare och vassare.”

M föreslår en ny revisionsfunktion och att dessa nya internrevisorer ”bör utses av förvaltningsstiftelsen men organisatoriskt tillhöra respektive programbolag.” Förvaltningsstiftelsen är den stiftelse som formellt äger SVT, SR och UR. Samtliga ledamöter nomineras av riksdagspartierna och utses av regeringen. Alltså skulle det bli staten som utser de nya bolagsrevisorerna. SD har nöjt sig med att i sin

motion föreslå att ett "samhällsorgan" tillsätts för att kontrollera att anmälda program utreds korrekt.

M anser att Granskningsnämnden, som utses av regeringen, ska kompletteras med så kallade "helhetsgranskningar" av programverksamheten. M föreslår en form av sanningskommissioner bestående av "fristående, vetenskapligt förankrade parter, såsom fristående forskare eller akademiska institutioner."

SD har lite mer vagt krävt att det inrättas ett "vetenskapsråd" för att kontrollera redan anmälda programs saklighet.

M vill tillsätta en utredning för att undersöka möjligheten att införa böter vid överträdelser av reglerna om opartiskhet och saklighet.

SD har inga sådana förslag i sin motion, däremot har partiets ledamot i Förvaltningsstiftelsen, Linus Bylund, i flera intervjuer uttalat att han vill se olika former av bestraffning av journalister som bryter mot dessa regler.

M avvisar alla tankar på att införa ett grundlagskydd för public service. Utredarna skriver att man vill ha frihet att kunna göra om public service, och kallar det för en demokratisk rättighet.

SD är av samma uppfattning.

Både M och SD betonar vikten av att public service vårdar det svenska språket. SD kräver färre anglicismer och stopp för svordomar. Partiet vill ha



fokus på svensk kultur och natur.

Moderaternas 55-sidiga rapport är det mest långtgående angreppet på public service. Mer aggressivt i sina förslag om hårdare statlig kontroll och styrning.

Moderaternas nya linje har förts fram i ett politiskt vakuum där motståndet från till exempel Socialdemokraterna är närmast obefintligt. Socialdemokraterna har inte förnyat sitt mediepolitiska handlingsprogram sedan juni 2018. Det går inte ens längre att hitta på partiets hemsida. Är det för att ingen tror att de förslag om nedmontering och styrning av public service, som nu faktiskt ligger på bordet, kommer att genomföras?

Frågan om mediepolitiken handlar ytterst om det finns någon politisk vilja att ta strid för mediernas självständighet som en omistlig del i en fungerande demokrati.

Moderaterna har under senare tid endast backat från kravet på inrättande av statliga revisorer, samt att UR skulle läggas ner.

När politiker vill driva igenom årliga översyner av public service-skatten i kombination med nedskärningar av programutbudet, när politiker vill definiera vilka program som ska vara kvar och utan något trovärdigt eller vetenskapligt stöd de-vänsterfiera programutbudet – då är det att gå från oberoende public service till politiskt beroende dito. Då är

det inte längre en vittgående yttrandefrihet, utan en begränsad frihet styrd av staten.

## Mediernas oberoende kan stärkas

I en tid av osäkerhet borde det politiska systemet i ett demokratiskt samhälle av vår modell inse att det är viktigare än någonsin att slå vakt om mediernas oberoende. Inte tvärtom.

Garantier för ett skyddsverk runt ett oberoende public service kan framför allt ske genom att frågan om att grundlagsskydda verksamheten väcks till liv igen. När den frågan efter en parlamentariskt tillsatt utredning lades ner hösten 2020 så berodde det på motstånd från M, SD och KD. Det gick inte att få till stånd en bred majoritet och den då ansvarige S-ministern, Morgan Johansson, valde att inte gå vidare med tilläggsargumentet att det var svårt att reda ut hur man skulle definiera public service.

Läget nu är därför att en enkel riksdagsmajoritet kan rösta för att sänka den skatt som garanterar public service dess intäkter.

När det gäller mediestödet för pressen på sammantaget drygt 1 miljard så är det också en bräcklig farkost, som inte kunnat stoppa tidningsdöden

lokalt. Det stödet behöver förstärkas radikalt, och det behöver tydligt destinerats till medier utanför storstadsområdena. Public service får 8,5 miljarder genom en skatt. Varför ska inte det övriga mediestödet ligga i samma ekonomiska viktklass? När medieutredaren Mats Svegfors lade fram sitt förslag i juni 2022 om ett nytt, modernt och hållbart mediestöd så blev det inte så. Skälet till det kan med stor säkerhet skrivas med orden – finansen bestämmer. Det är finansminister Mikael Damberg som sätter gränserna för vad garanterad mångfald i medierna får kosta statskassan. Och så blev den där endamånjarden som ånyo ska pytsas ut till dagspressen, förvisso under lite nya omständigheter som dock inte lär förändra något.

Statliga bidrag betyder inte automatiskt styrning av innehållet i de medier som får stöd. Det hänger på hur principerna för utdelning av stödet formuleras. Det är av stor vikt vilka som fattar beslut om vilka det är som ska få ta del av stödpengarna. Bidragsbeslutande personer ska inte vara politiskt aktiva genom förtroendeuppdrag. Erfarenheten från hur public service byggts upp med miljardbidrag visar att det går, även om hotbilden idag också är en illustration av hur lätt politisk klåfingrighet kan fräta på oberoendet.

Det går att säkerställa att det finns oberoende medier, om viljan finns.

## Slutord, som inte tar slut

För några år sedan besökte jag Washington och träffade chefen för det museum, Newseum, som gestaltar det första tillägget till USA:s konstitution – the first amendment. Enligt den formella definitionen handlar detta tillägg om att hindra regeringen från att stifta lagar som reglerar en etablering av religion, eller som förbjuder fri religionsutövning, eller förkortar yttrandefriheten, pressfriheten, mötesfriheten eller rätt att begära rättelse av klagomål till regeringen. Museichefen Lata Nott berättade med stor oro följande:

–För några månader sedan blev en journalist i Montana misshandlad av en man som nu är senator, bara för att ha ställt frågor om hans politik. När journalisten blev slagen jublade vissa och sa det var bra att medierna sattes på plats. När presidenten och hans underlydande framställer medierna som fienden så tror jag att det tränger in i folks medvetande.

–Jag blir orolig för demokratin när lokala medier inte vågar rapportera fritt. Om de inte berättar om kongressledamöter och lokalpolitiker så vet man inte vad de sysslar med, och då vet man inte vad man ska rösta på. Det är farligt för demokratin, för den bygger på att ett välinformerat folk ska göra kloka valen.

Medieföraktet är en betydande del av hotbilden

mot demokratin, särskilt när det exploateras av framträdande politiker eller företagsledare.

Men, som sagt, det handlar inte enbart om maktens agerande. Medierna själva förändras självfallet av kommersiella krafter som driver fram nya affärsmodeller, vilka påverkar publicistiken. Det ekonomiska trycket kan leda till infallsvinklar, rubriker, ingresser och enskilda formuleringar som gör att nyhetsberättelsen inte stämmer med verkligheten. Fenomenet är inte nytt. Men dagens nyhetstempo är med sina dygnet-runt-publiceringar är snabbare än någonsin tidigare, och det kommersiella trycket hårdare än förr. Risken för fort och fel i klickrakaternas tecken är som jag ser det mer påtaglig idag.

Pådrivande i detta är utan tvivel den nya konkurrensen från internationella giganter och sociala medier. Vilken öppenhet för kritik som medierna är beredda att visa har också stor betydelse. Problemförnekelse riskerar att underblåsa den negativa utvecklingen.

Frågan om beroende eller oberoende drivs in i en ännu allvarligare kontext genom Rysslands krig mot Ukraina. Det handlar om hur den demokratiska och grundlagsfästa yttrandefriheten ska stå stark även i orostider.

Med all respekt för all god journalistik, som framhålls när någon utomstående kommer med kritik, så

är det svårt att inte se att det gungar i grundstrukturen med medier som har lågt förtroende hos allmänheten, med politiska förslag som underminerar självständigheten för public service, med otillräckligt övrigt mediestöd och med snabbt framväxande internationella mediekonglomerat. Och därtill en allt starkare sociala medier-orkestrering där hot och hat mot journalister ingår i vardagskommunikationen.

Mot allt detta är mediernas oförblommerade självgodhet ett kontraproduktivt förhållningssätt.

Det blir i någon mening massmedierna som informationshinder.

Igen.

Då som nu.

*Ps/*

*Att missbruka ordet är att visa förakt för människan.*

*Det underminerar broarna och förgiftar källorna. Så för det oss bakåt på människoblivandets långa väg.*

*/Dag Hammarskjöld, FN:s generalsekreterare 1953 – 1961/*

# Om Fores

225

---

På den gröna och liberala tankesmedjan Fores arbetar vi varje dag för att söka de lösningar och reformer som Sverige behöver, för att försvara den liberala demokratin så som vi känner den. Vi står med den ena foten i akademien och forskningen och med den andra i samhällsdebatten. Genom våra temagrupper Tillväxt, Trygghet och Tillit söker vi forskningsbaserade, framtidsoptimistiska reformförslag. Vi publicerar studier, böcker och rapporter samt arrangerar och medverkar i seminarier, samtal, debatter och projekt. Fores är hubben för den liberala demokratin vänner och driver därför bland annat Foresakademien och Reformpuben för nätverkande och idéutveckling. Besök gärna [www.fores.se](http://www.fores.se) för mer information.

# Vändpunkt

## Reformer till den liberala demokratis försvar

I Fores antologi *Vändpunkt: Reformer till den liberala demokratis försvar* står förslag för att försvara och förstärka den liberala demokratin så som vi känner den i fokus.

Föregångaren *Va?! Är demokratin hotad?* slog fast: ja – det är den. I denna uppföljare fick författarna frågan: vad gör vi åt det?

De nio författarna visar att konstitutionella och institutionella skyddsvallar behövs för att försvara den liberala demokratin mot både inre och yttre hot. Detta blir särskilt tydligt i ljuset av den nya säkerhetsordningen efter Rysslands invasion av Ukraina.

Författarna visar dock att detta inte räcker. Den liberala demokratin är inte starkare än det stöd den har från befolkningen. För att värna demokratin krävs också reformer av samhället, partipolitiken och medierna, så att medborgarna känner förtroende för att den liberala demokratin kan leverera lösningar på de samhällsproblemen som oroar dem.

Först då har den liberala demokratin ett tillräckligt starkt självförsvar.

God läsning!

---

### FÖRFATTARE:

ANNA JONSSON CORNELL • EMANUEL ÖRTENGREN • JAN SCHERMAN  
LOUISE BRINGSILIUS • MARTIN LIBY TROEIN • STEFAN CAKO  
STIG-BJÖRN LJUNGGREN • TORBJÖRN SJÖSTRÖM • YRSA GRÜNE-LUOMA

