ikaros

tidskrift om människan och vetenskapen

2 | 2021 INTERNATIONELLA AVTAL

MÄNNISKORÄTTSKONVENTIONER

MILJÖKONVENTIONER

EKONOMISKA AVTAL

NEDRUSTNINGSAVTAL

årgång 17, pris 10 €

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Moral och axiom 3
Christoffer Steffansson

Om människorätts-konventioner 4
Elina Pirjatanniemi

Helsingforsavtalet – strået som knäckte kamelens rygg? 8
Viacheslav Myronov

Internationella avtal och den internationella miljö- och klimaträtten 12
Johanna Ekebom

Städer är nyckelaktörer i det globala klimatarbetet 17
Sam Grönholm
Nina Tynkkynen

Skatteparadisen – finanskapitalets påfund och nationalstaternas bryderi 19
Jan Otto Andersson

Nya vindar inom handelspolitiken 25
Christer K. Lindholm

Flyktingar och Internationella avtal 27
Annika Sandlund

Internationella avtal, instrument och aktörer mot människohandel 31
Mats Lindberg

England efter brexit: på jakt efter en hägring 37
Johan Ekman

Framsteg och motgångar i försöken att förbjuda kemiska vapen 41
Wilhelm Agrell

Diagnoser och kön – en ogenomtränglig dimma? 45
Åsa Slotte.

Lévinas, Proust och den Andre 50
Alexander Öhman

Om Ikaros

Ikaros är en politiskt oberoende tidskrift om människan och vetenskapen. Ikaros ger utrymme för en öppen diskussion om vetenskapens roll i samhället.

Tipsa dina vetgiriga vänner om Ikaros. Du stöder oss bäst genom att prenumerera – tack! Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

Dessa och många andra artiklar kan också läsas på Ikaros hemsida www.tidskriftenikaros.fi

Respektive skribent ansvarar själv för artiklar publicerade i Ikaros. Åsikter framförda i signerade artiklar eller i intervjuer delas inte nödvändigtvis av redaktionen. Vi förbehåller oss rätten att redigera texter. Skribenten anses medge publicering såväl i tryck som digitalt.

UTGIVARE:
Folkets Bildningsförbund (FBF)

REDAKTIONEN:
CHEFREDAKTÖR OCH ANSVARIG UTGIVARE:
Christoffer Steffansson
REDAKTIONEN: Salla Aldrin Salskov, Natan Elgabsi, Ylva Gustafsson, Eva Hertzberg, Lars Hertzberg, Mio Lindman, Marianne Robertsson, Hugo Strandberg, Emma Strömberg och Johanna Wassholm

EPOST:
ikarostidskrift@outlook.com

LAYOUT:
anna@annaway.fi

COVER:
iStock

TRYCK:
Helsinki Bofori

ANNONSPRISER:
Kontakta redaktionen

ISSN 1796-1998

Moral och axiom

I boken *Metaphysics As a Guide to Morals* gör **Iris Murdoch** en distinktion mellan personlig moral och politiska axiom. Distinktionen kan klargöra vilken plats många internationella avtal har i vårt gemensamma liv.

Murdoch skiljer sig från många typer av moralfilosofer i det att hon lyfter fram människans moraliska *vision eller synsätt* som något helt centralt i mänskligt liv. Man förstår kanske bäst vad Murdoch är ute efter om man ser det i motsats till den betoning av handling som gjordes särskilt av brittiska filosofer vid 1900-talets mitt. Moral skulle enligt dem filosoferna gå ut på att läsa av fakta i världen och i förhållande till dem handla på ett sätt som går att universalisera, eller på det sätt man önskar att andra människor i samma situation skulle ha handlat. För att man ska kunna upprätthålla en sådan idé om moral måste man utgå ifrån att det finns en skarp distinktion mellan värde och fakta, och vidare att fakta är neutrala och öppna för vem som helst att ta till sig. Denna skarpa distinktion finns inte hos Murdoch. För henne kommer vad vi alls betraktar som fakta att färgas av vår moraliska vision eller vårt moraliska synsätt: fakta förmedlas genom de moraliska begrepp som vi använder för att beskriva världen.

Det finns alltså för Murdoch, när det kommer till moraliska frågor, sällan något neutralt sätt att beskriva fakta. Utöver vision blir begrepp som reflektion och uppmärksamhet därigenom viktiga för Murdoch. Moral handlar för henne inte så mycket om att fastställa hur man borde handla i enskilda situationer som att skapa en fördjupad förståelse för ens moraliska liv och språk redan innan man ställs inför de moraliska situationerna. För när vi väl ställs inför en moralisk situation har vårt agerande redan i hög grad avgjorts av vår moraliska vision – våra möjligheter formas och begränsas av den. Moral handlar alltså i sista hand för Murdoch om att förändra medvetandet och forma begäret på ett sätt som gör goda handlingar instinktiva.

För Murdoch är den personliga sfären som ovan beskrevs kärnan av moraliskt liv. På ett samhälleligt plan måste man dock enligt henne förhålla sig mer pragmatiskt. På det planet är det mer realistiskt att utgå ifrån att många människor inte på ett speciellt engagerat sätt kommer att genomföra den ”moraliska pilgrimsfärden” som för Murdoch står i centrum. Av den orsaken behövs det gemensamma spelregler för det offentliga livet, en slags lägsta gräns för vad som är acceptabelt. Det här är vad Murdoch menar med axiom.

Mänskliga rättigheter är ett typexempel på axiom. Att hävda betydelsen av mänskliga rättigheter är ett sätt att peka på något betydelsefullt i det mänskliga livet. Mänskliga rättigheter blir som politiska fanor som representerar moraliska idéer på en offentlig och politisk arena. De har både en inspirerande och begränsande funktion för politiskt och offentligt liv. Axiomens status liksom skär av vägen till förklaring, deras plats borde vara så självklar att de inte alls behöver förklaras eller rättfärdigas. De går inte att deduceras från eller uteslutas av specifika politiska system eller teorier, utan utgör en slags grund som tas för given.

Axiom är gjorda för att vara oflexibla och svepande. De borde hållas på plats oberoende av hur åsikter kommer och går. Det är just på det sättet som de skiljer sig från den personliga moraliska sfären, där tvärtom de specifika och konkreta situationerna kan kräva olika saker av en, där en viss grad av kreativitet och flexibilitet kan vara avgörande. Även om axiomen alltså inte utgör hjärtat av moral kan man betrakta dem som en slags kristalliseringar av moraliskt arbete.

I det här numret av Ikaros behandlas en hel del olika former av internationella avtal. Många av dessa kunde beskrivas som axiomatiska: jag tänker allra främst på människorättskonventioner och miljökonventioner. Idealt sett bildar de en slags orubblig bakgrund för offentligt liv. Som sagt utgör axiom kristalliseringar av ett tidigare utfört moraliskt arbete, men i den mån de tas för givna kunde man kanske även säga att de stöder mer djupgående former av personliga ”moraliska pilgrimsfärder”.

***Christoffer Steffansson** är chefredaktör.*

Om människorätts

MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER ÄR INTE ANGELÄGENHET

Elina Pirjatanniemi skriver om olika former av människorättskonventioner, hur de implementeras, och hur man övervakar att de efterföljs.

”Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. De har utrustats med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av gemenskap.” Så lyder artikel 1 i Förenta nationernas (FN) allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, som antogs av FN:s generalförsamling 10 december 1948.

FN:s allmänna förklaring är bekant för de flesta och den citeras ofta i sammanhang där mänskliga rättigheter diskuteras. Inget fel med det, förklaringens upplyftande budskap förtjänar att upprepas och den har också inspirerat många människor överallt i världen. Det är dock viktigt att notera att förklaringen till sin natur enbart är en politisk viljeyttring och därmed inte rättsligt bindande. De principer som dokumentet ger uttryck för har däremot fått rättslig bekräftelse i många internationella och regionala människorättskonventioner, och till en del utgör dessa principer numera även internationell sedvanerätt.

I diskussioner om rättigheter är det bra att hålla i minnet distinktionen mellan grundrättigheter och mänskliga rättigheter. De förstnämnda hänvisar till sådana rättigheter som stater har inkluderat i sina nationella konstitutioner, medan de sistnämnda har sitt ursprung i internationella konventioner. Skillnaden i rättigheternas innehåll är inte nödvändigtvis särskilt betydelsefull i praktiken, men skillnaden i rättigheternas tillkomst har en relevans. En stat kan ändra sin konstitution eller grundlag, men den kan inte ensidigt ändra en internationell konvention. Internationella människorättskonventioner utgör därför det yttersta skyddet mot maktmissbruk.

Enligt de folkrättsliga principer som gäller för tillämpningen av internationella konventioner är stater skyldiga att ärligt fullfölja sina traktaträttsliga åtaganden. Den latinska maxim som för många är bekant från den nationella rätten, *pacta sunt servanda*, avtal bör hållas, gäller också för internationella konventioner. Om en stat väljer att låta bli att respektera sina traktaträttsliga förpliktelser blir den internationellt ansvarig för detta, vilket kan leda till olika typer av sanktioner beroende på konventionen i fråga.

Konventionernas nationella relevans

Stater skiljer sig från varandra när det gäller den nationella implementeringen av konventioner. Finland hör till de stater där internationella konventioner bör införlivas i den nationella rätten för att bli direkt tillämpliga. Enligt Finlands grundlag krävs det riksdagens godkännande för internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Människorättskonventioner är vanligen till sin natur sådana att de bör godkännas av riksdagen. När de väl har godkänts blir konventionerna också en del av den nationella rättsordningen. Det betyder att domstolar och myndigheter kan tillämpa människorättskonventionerna såsom vilken nationell lag som helst.

Efter att riksdagen har godkänt en konvention bör den ännu ratificeras, vilket innebär att staten meddelar de andra fördragsslutande staterna och konventionens så kallade depositarie att konventionen godkänts nationellt. Konventionerna är dock inte betydelselösa före riksdagens godkännande eller konventionens ratificering. Enligt de traktaträttsliga principer som gäller för internationella konventioner, är en stat bunden av konventionens ändamål och syfte så snart den har undertecknat eller på något annat sätt uttryckt sitt samtycke till att vara bunden av konventionen.

Under den tidsperiod som flyter mellan undertecknande och ratifikation bör staten därmed agera i linje med konventionens anda. När det gäller människorättskonventioner är det önskvärt att den nämnda tidsperioden inte blir alltför lång, avsikten är att alla

konventioner

ENBART EN INTERN

undertecknade konventioner också möjligast fort ratificeras. Under tiden har staten möjlighet att bland annat kontrollera att dess nationella lagstiftning motsvarar konventionens krav och förbereda de eventuella lagändringar som konventionen föranleder. Det här är givetvis viktigt eftersom rättsordningen strävar till koherens. Den ena rättsnormen ska inte förbjuda det som den andra tillåter.

För Finlands del kan man konstatera att denna mellanperiod mestadels används såsom det är tänkt. Konventionernas införlivande bereds smidigt, regeringspropositionerna bearbetas, den nationella lagstiftningens förhållande till konventionerna analyseras och ärendena avancerar. Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nummer 169 om ursprungsfolk och stamfolk utgör emellertid ett sorgligt

undantag från denna huvudregel. Finland undertecknade konventionen redan 1989, men trots otaliga utredningar har konventionen ännu inte ratificerats. Det är mycket bekymmersamt framför allt med tanke på samernas rättigheter och frågan är pinsam även utrikespolitiskt. Ursprungsbefolkningarnas rättigheter är nämligen ett av de centrala teman som Finland betonar i sin internationella människorättspolitik. Det skulle utan tvekan vara viktigt att leva som man lär.

Människorättskonventionernas mångfald

FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter efterföljdes av två centrala internationella människorättskonventioner, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessa 'tvillingar' undertecknades 1966. Medan FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter uttryckte en politisk vilja att skydda alla typer av rättigheter, hade stater svårt att komma överens om en rättsligt bindande konvention med samma innehåll. Lösningen blev två separata konventioner och ratificeringen av dem följde långt kalla krigets logik. För västvärlden var det enklare att acceptera medborgerliga och politiska rättigheter, samtidigt som de länder som hörde till östblocket föredrog de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

Vid sidan av de ovan nämnda allmänna konventionerna har det inom FN:s regi utarbetats ett stort antal gruppspecifika och tematiska konventioner. De ideologiska skiljelinjerna är inte så avgörande längre, vilket syns bland annat i de nyare gruppspecifika konventionerna. FN:s barnkonvention omfattar alla slags rättigheter, det gör också FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor samt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. De tematiska konventionerna har i sin tur fokus på enskilda problem, såsom till exempel rasdiskriminering, våld mot kvinnor eller trafficking. När man räknar ihop såväl allmänna, gruppspecifika som tematiska människorättskonventioner, blir antalet rätt så imponerande.

Sammantaget kan man konstatera att skyddet av grundläggande och mänskliga rättigheter utgör ett mångfacetterat system där de nationella, regionala och internationella elementen existerar sida vid sida.

Utöver internationella konventioner förekommer det även regionala människorättskonventioner. För Finlands del är den europeiska människorättskonventionen av särskild betydelse. Den är förmodligen den mest kända av Europarådets människorättskonventioner, men ingalunda den enda.

I detta sammanhang finns det skäl att nämna även den andra regionala organisationen, Europeiska unionen (EU), och dess stadga om de grundläggande rättigheterna. EU var ursprungligen först och främst en ekonomisk union, men organisationen har med åren fått en allt starkare grundrättighetsdimension. EU:s grundrättighetsstadga är ett modernt instrument för grundläggande och mänskliga rättigheter, som täcker ett stort antal medborgerliga och politiska samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Stadgan har sedan 2009 haft samma status som EU:s grundfördrag och dess bestämmelser är förpliktande inte bara för EU:s offentliga organ utan också för medlemsstaterna, inklusive deras domstolar och myndigheter, inom EU-rättens tillämpningsområde.

I Europa finns det därmed två regionala system för skyddet av grundläggande och mänskliga rättigheter. Medlemsländerna i dessa två organisationer är inte helt identiska, Europarådet omfattar betydligt fler länder än EU. Därtill är det viktigt att notera att EU:s grundrättighetsstadga inte är tillämplig i allt vad med-

lemsstater gör, utan den gäller enbart inom EU-rättens tillämpningsområde.

Sammantaget kan man konstatera att skyddet av grundläggande och mänskliga rättigheter utgör ett mångfacetterat system där de nationella, regionala och internationella elementen existerar sida vid sida.

Människor är vanligen intresserade av att veta i vilken mån man kan övervaka huruvida konventionerna efterföljs. Det är inte möjligt att i detalj beskriva de olika konventionernas system för övervakning, men det går att skissa några allmänna principer. De flesta människorättskonventioner har något slags periodiskt rapporteringssystem, vilket innebär att de fördragsslutande staterna med jämna mellanrum bör förklara hur de har lyckats förverkliga de rättigheter som ingår i en given konvention. Övervakningsorganet tar del av statens rapport, jämför den med de tidigare rapporterna, ställer frågor och ger slutligen sina rekommendationer till staten. Den här dialogen är till sin natur diplomatisk och rekommendationerna är vanligen mycket artigt formulerade. Trots sin mjuka natur uppfyller de kontinuerliga rapporteringsrundorna en mycket viktig funktion. De tvingar stater att reflektera över sina svagheter och styrkor samt ger staterna en möjlighet att engagera även civilsamhället i förberedelserna av rapporten. De rekommendationer som ges utgör också strategiska verktyg för människorättsjurister och andra aktivister som vill driva utvecklingen framåt.

Om människorättstänkandet genomsyrar myndigheters agerande, kan rättigheter tillgodoses redan preventivt.

En del konventioner inkluderar en möjlighet till enskilda klagomål. Till exempel barnrättskommittén som övervakar barnkonventionen har getts behörigheten att pröva klagomål av enskilda personer angående påstådda kränkningar av de rättigheter som ingår i barnkonventionen. Barnkommittén är inte en domstol i ordets egentliga betydelse, men de rekommendationer och utlåtanden som kommittén ger har en tyngd som är av rättslig relevans. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, som övervakar att den europeiska människorättskonventionen efterföljs, är däremot en riktig domstol vars slutliga domar är folkrättsligt bindande för den berörda staten. Har den europeiska människorättskonventionen kränkts kan domstolen döma den kränkande staten att betala klaganden en gottgörelse. Gottgörelsen kan omfatta till exempel skadeståndsersättning och ersättning för rättegångskostnaderna.

Mänskliga rättigheter borde genomsyra vardagen

Internationella och regionala människorättskonventioner ger bäst skydd för människor om de blir en del av det nationella beslutsfattandet. Även om en människa kan rikta ett enskilt klagomål till en konventionskommitté eller driva sin sak inför Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är vägen dit lång. Klaganden måste för det första bevisa att han eller hon har blivit offer för en kränkning av någon av konventionsrättigheterna. Innan ärendet kan föras vidare bör alla inhemska rättsmedel uttömmas. Det är givet att detta tar tid. Det finns processuella tidsfrister som bör beaktas och själva processandet förutsätter också juridisk expertis. Det kan ta flera år innan ett slutgiltigt avgörande ser dagens ljus.

Det är väsentligt att möjligheten till enskilda klagomål finns. Men det är lika väsentligt, om inte rentav mer väsentligt, att människorättskonventionerna tas i beaktande innan konflikter överhuvudtaget har aktualiserats. Ju tidigare mänskliga rättigheter blir en naturlig del av beslutsfattandet, desto bättre slutresultat får vi. Om människorättstänkandet genomsyrar myndigheters agerande, kan rättigheter tillgodoses redan preventivt. Då minskar behovet av klagomål och diskussionen om mänskliga rättigheter blir en del av vår vardag.

***Elina Pirjatanniemi** är professor i statsrätt och folkrätt vid Åbo Akademi. Hon leder även Åbo Akademis institut för mänskliga rättigheter.*

Helsingforsavtalet

STRÅET SOM KNÄCKTE KAMELENS RYGG?

Helsingforsavtalet 1975 innebar en stabilisering av relationerna mellan öst och väst. Avtalet befäste Sovjets makt i Östeuropa och underlättade överlag det ekonomiska samarbetet med Europa. Men avtalet innehöll även bestämmelser om mänskliga rättigheter, vilket väckte både förvirring och jubel i Sovjet. Viacheslav Myronov skriver om följderna.

En sen decemberkväll 1978 skrev **Semen Zissels** ett officiellt brev. Det var hans sista hopp för att få rättvisa skipad för sin bror **Josef** som hade häktats kvällen innan i Chernivtsi, en medelstor ukrainsk stad, och som nu stod inför en dyster och osäker framtid i sovjetiska fängelser. Josef Zissels var medlem i Ukrainas Helsingforsgrupp som hade bildats 9 november 1976 i Kiev i kölvattnet av Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen 1973-75. I brevet framhöll Semen Josefs meriter och berättade att hans käre bror var en begåvad fysiker som inte kunde utöva sitt yrke på grund av sin judiska härkomst. Han skrev vidare att Josef hade arresterats eftersom denne rapporterade om brott mot mänskliga rättigheter. I brevet vädjade Semen om hjälp och förståelse i denna hopplösa situation. Brevets innehåll var dessvärre inte unikt eller märkvärdigt. Tusentals liknande brev skickades årligen till **Leonid Brezjnev** och politbyrån i hopp om att beveka generalsekreteraren och andra makthavare att skona avsändarnas familjemedlemmar. Semen avslutade sitt brev med ord som lät gripande och egendomliga:

Min bror bestämde sig för att ägna sig åt kampen mot kränkningar av mänskliga rättigheter – det mest smärtsamma problemet i vårt land. Denna smärta är en del av den universella smärtan som idag sliter sönder vår planet, den kan inte längre kallas vårt lands interna affär. (min översättning)

Brevet i fråga skulle med största sannolikhet ha försvunnit i sovjetiska arkiv om det inte hade innehållit en väsentlig avvikelse – det adresserades till USA:s trettionionde president **Jimmy Carter**. Bara femton år tidigare skulle ett dylikt brev ha varit fullständigt meningslöst och rentav farligt, men nu, i slutet av 1970-talet, blåste nya vindar.

Vägen till Helsingfors

1 augusti 1975 avslutades Europeiska samarbets- och säkerhetskonferensen med undertecknandet av Helsingforsslutakten, en multilateral överenskommelse som stipulerade regler och principer för fredlig samexistens mellan väst och öst. Sedan slutet av 1950-talet lobbade de sovjetiska diplomaterna för en konferens om kollektiv säkerhet i Europa. Den sovjetiska retoriken byggde på det faktum att andra världskriget slutade utan ett formellt heltäckande fredsavtal, och därför var en dialog om efterkrigsordningen nödvändig. Den västerländska diplomatiska kåren ställde sig kritisk till dylika förslag eftersom Moskvas verkliga avsikt antogs vara att vinna internationellt erkännande för sina territoriella vinster efter andra världskriget i östra och centrala Europa och att minska USA:s inflytande i Europa.

Västvärldens inställning till säkerhetskonferensen började successivt ändras mot slutet av 1960-talet som reaktion på eskaleringen av kalla kriget och den oupphörliga kapprustningen. I *The Final Act: The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War* förklarar **Michael Cotey Morgan** det förnyade intresset för konferensen med att nya världsledare trädde till makten 1969. Val i Tyskland, USA och Frankrike förde **Willy Brandt**, **Richard Nixon** och **Georges Pompidou** till makten. Omkring samma period konsoliderade Leonid Brezjnev sin maktposition i det kommunistiska partiets struktur. Enligt Morgan förenades alla dessa av en uppriktig önskan att distansera sig från kalla kriget, mildra de existerande antagonismerna mellan de motsatta lägren och skapa fredlig samexistens. Den altruistiska motivationen uteslöt naturligtvis inte de mera pragmatiska målen: för Nixon innebar normaliseringen av relationerna mellan de två stormakterna en rejäl minskning av försvarsutgifterna medan Brezjnev ämnade blåsa nytt liv i den stagnerande sovjetiska ekonomin genom att etablera handelsrelationer med väst.

När Leonid Brezjnev tillsammans med representanter för 32 europeiska länder samt USA och Kanada signerade Helsingforsslutakten var han på gott humör. De västerländska diplomaterna verkade bli dragna vid näsan då Helsingforsavtalets bestämmelser bevarade politiskt status quo i Östeuropa och underlättade ekonomiskt samarbete med europeiska partner. Avtalets tredje del som innehöll bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter betraktades av Sovjet som en symbolisk gest, enbart avsedd att demonstrera Moskvas vilja till samarbete. Det var knappt någon i den sovjetiska ledningen som tänkte att landet skulle hedra den humanitära delen i det undertecknade avtalet.

Eftersom Brezjnev ansåg sig ha dragit det långa strået framställdes Helsingforsslutakten i de officiella sovje-

Den sovjetiska allmänheten läste för första gången att Sovjetunionen förpliktade sig att efterleva de mänskliga rättigheterna. Reaktioner på publikationen varierade från förvirring till jubel.

tiska medierna som en absolut och ovillkorlig diplomatisk seger. Helsingforsdeklarationen publicerades i tjugo miljoner exemplar i tidningarna Pravda och Izvestija. Därtill översattes deklarationen till ett stort antal minoritetsspråk och utgavs i pamflettform. Den sovjetiska allmänheten läste för första gången att Sovjetunionen förpliktade sig att efterleva de mänskliga rättigheterna. Reaktioner på publikationen varierade från förvirring till jubel. Eftersom texten var tämligen snårig hade de sovjetiska dissidenterna divergerande åsikter om avtalet – en del tolkade det som ”legaliseringen av dissidenterna”, andra var skeptiska till huruvida avtalet kunde tillämpas i praktiken. De sovjetiska dissidenterna var en grupp individer som öppet uttryckte sitt missnöje med olika aspekter av sovjetisk ideologi och därmed försökte förändra systemet inifrån.

Helsingforsgrupperna

En grupp Moskvaintellektuella med **Juri Orlov** och **Natan Sharansky** i spetsen ansåg att Helsingforsslutakten hade en betydande potential. De började fundera på hur man kunde dra nytta av Brezjnevs förpliktelser och ställa Sovjetunionen till svars. 13 maj 1976 bildade de tillsammans med åtta likasinnade ”Offentlig grupp för att främja och övervaka uppfyllandet av Helsingforsavtalet i Sovjetunionen” i Moskva. Moskvas Helsingforsgrupp, som organisationen sedermera kom att kallas, ämnade kartlägga Sovjets implementering av Helsingforsavtalet samt informera sina landsmän och västvärlden om människorättsövergrepp i Sovjetunionen. Moskvas grupp blev ett unikt fenomen i det sovjetiska civilsamhället då den förenade dissidenter av olika riktningar ”under ett tak”: religiösa, etniska och demokratiska aktivister skulle samarbeta mot ett gemensamt mål. (Sharansky skrev senare: ”Där fanns sionister och monarkister, ryssar, ukrainare och vitryssar, och till och med eurokommunister; med andra ord, människor av helt olika åsikter [...] Men vi alla förenades av Helsingforsgruppen” (min översättning).

Nyheterna om bildandet av Moskvas Helsingforsgrupp spreds som en löpeld i Sovjetunionen och inspirerade tiotals oliktänkande. 9 november 1976 bildades Ukrainas Helsingforsgrupp i Kiev. Kort därpå tillkom liknande organisationer i Litauen, Georgien och Armenien. Begreppet ”mänskliga rättigheter” var bekant för sovjetiska medborgare i och med att sovjetiska tidningar i fördömande ordalag regelbundet rapporterade om de svartas ställning i USA:s sydstater och avsaknaden av rättvisa i europeiska kolonier. Liknande övergrepp och orättvisor på hemmaplan rapporterades det dock aldrig om i de officiella medierna. Medan de flesta sovjetiska medborgare reagerade med frisk cynism på den officiella propagandans jonglering med fakta fanns det också en del som internaliserade de demokratiska värderingarna och ville omsätta dem i praktiken.

Helsingforsgrupperna sammanställde omfattande rapporter om MR-övergrepp i sovjetiska delrepubliker. Med hjälp av utländska journalister, diplomater och vanliga turister smugglades dessa texter ut ur landet och offentliggjordes senare i Väst. MR-kämpar blottlade ett brett spektrum av problem som präglade det sovjetiska samhällslivet för en västerländsk publik: politisk psykiatri, avsaknad av yttrandefrihet, tvångsrussifiering, etnisk och rasistisk diskriminering och så vidare. Aktivisterna underströk gång på gång att deras mål inte var att störta regimen. Istället ville man ha en öppen och legal samhällsinstitution som skulle granska myndigheternas uppfyllande av Helsingforsavtalets humanitära del.

Att Helsingforsslutaktens humanitära del inte skulle nonchaleras blev uppenbart under uppföljningskonferensen i Belgrad 1977 då Sovjet utsattes för svidande kritik.

Tillkomsten av Helsingforsgrupperna återspeglade en djup samhällstransformation som ägt rum i Sovjet under 1950- och 1960-talen. Gruppernas medlemmar och sympatisörer var allt som oftast högt utbildade stadsbor som inte längre kunde blunda för orättvisor. Den tidigare nämnde Josef Zissels samlade vederhäftig information om hundratals oliktänkande som hölls inspärrade på sovjetiska mentalsjukhus. Efter att ha avböjt myndigheternas erbjudande att lämna landet för gott ställdes han inför rätta. I sitt försvarstal proklamerade han: ”Jag är 32 år gammal. Jag har länge sökt min väg i livet. [Och det är] att motstå våld och lögner med sanningens ord och medlidande” (min översättning).

Särskilt långtgående följder hade Helsingforskonferensen för etniska dissidenter i den sovjetiska periferin

där missnöje med Moskvas assimileringspolitik länge hade pyrt under ytan. I texter av baltiska och ukrainska dissidenter började Helsingforsslutakten åberopas som legitimerande källa för delrepublikernas självbestämmanderätt. Deras argumentationslinje gick ut på att det fanns ett inneboende konceptuellt samband mellan nationella och mänskliga rättigheter. De menade nämligen att sovjetiska problem på MR-fältet härstammande från **Stalins** tid, då de flesta offren för repressioner hade varit etniska minoriteter som anklagats för faktisk eller imaginär nationalism. Av denna anledning menade man att MR-efterlevnad i enskilda republiker var omöjlig utan fungerande minoritetsrättigheter och i det långa loppet utan republikernas självständighet.

Reaktionerna i väst

Parallellt med tillkomsten av Helsingforsgrupperna i Sovjetunionen inrättades stödorganisationer på andra sidan Atlanten, i Kanada och USA. Detta ledde till bildandet av ett omfattande transnationellt aktivistnätverk i slutet av 1970-talet som kom att utöva avsevärda

Helsingforsavtalet spelade således en avgörande historisk roll eftersom det lade grunden till demokratiseringen av det sovjetiska samhället.

påtryckningar på sovjetiska myndigheter. Dessutom fick USA i januari 1977 en ny president, Jimmy Carter, vilket bidrog till ökad uppmärksamhet på MR-problem i Östeuropa. Till skillnad från sin föregångare **Gerald Ford**, som vägrade ta emot **Solzjenitsyn**, gick USA:s nye ledare i bräschen för mänskliga rättigheter och placerade dem i förgrunden för den amerikanska utrikespolitiken. Endast några veckor efter att ha flyttat in i Vita huset skrev Carter till **Andrej Sacharov** om sitt ”bestämda beslut att främja respekt för de mänskliga rättigheterna inte bara i vårt eget land utan också utomlands” (min översättning). Detta gav hopp om att USA inte längre skulle se mellan fingrarna med kväsandet av oliktänkande i Östeuropa. Carter blev därmed MR-kampens ikon som hundratals oliktänkande vände sig till med förfrågningar om hjälp.

Att Helsingforsslutaktens humanitära del inte skulle nonchaleras blev uppenbart under uppföljningskonferensen i Belgrad 1977 då Sovjet utsattes för svidande kritik. **Arthur Goldberg** som ledde USA:s delegation citerade flitigt dissidenternas rapporter och snålade inte med bitande kommentarer om kränkningar av mänskliga rättigheter i Sovjetunionen. I Moskva tolkades sådana påhopp som en offentlig örfil och relationerna mellan USA och Sovjetunionen försämrades dramatiskt.

Den sovjetiska ledningen tyckte inte om att strykas mothårs och repressalier mot sovjetiska MR-kämpar lät inte vänta på sig. Vid början av 1980-talet hade de flesta MR-kämparna fått exceptionellt hårda domar eller emigrerat. Medan Helsingforsgrupperna decimerades av förföljelserna, fortsatte europeiska och amerikanska aktivister att pressa den sovjetiska regeringen att uppfylla sina förpliktelser och värna de mänskliga rättigheterna.

Sarah B. Snyder skriver i *Human Rights Activism and the End of the Cold War* att de människorättsnätverk som uppstod efter Helsingforskonferensen vände allmänhetens uppmärksamhet mot MR-frågor och därmed bidrog till förändringar i Östeuropa, och i det långa loppet till kalla krigets slut. De mänskliga rättigheterna upphörde att betraktas som enskilda länders privata angelägenheter och blev en viktig del av den internationella politiken. När **Gorbatjov** kom till makten 1985 var trycket från omvärlden så pass hårt att han inte längre kunde ignorera MR-frågor. Det blev tydligt att varken ekonomiska eller politiska förändringar var möjliga utan grundläggande respekt för mänskliga rättigheter. Kommunistpartiets svar blev perestrojkan – ett kontroversiellt reformförsök som mynnade ut i Sovjets kollaps.

Helsingforsavtalet spelade således en avgörande historisk roll eftersom det lade grunden till demokratiseringen av det sovjetiska samhället. Helsingforsgrupperna blev ett första institutionaliserat försök att kritiskt granska de sovjetiska myndigheternas agerande. Uppföljningskonferenserna i Belgrad och Madrid var en effektiv plattform för östeuropeiska oliktänkande att framföra kritik mot sina myndigheter och därmed urholka den kommunistiska ideologin. Att detta var en bidragande faktor till Sovjets sammanbrott råder det idag inget tvivel om. Josef Zissels, idag vice ordförande för Judiska världskongressen, uttryckte sig dock återhållsamt:

[Sovjet] kollapsade, men inte tack vare våra ansträngningar, utan av sig självt. Vi bidrog lite grann till detta, men, ännu viktigare, lyckades vi sticka hål på den myt som fanns i världen, särskilt bland vänsterrörelserna - myten om ett lyckligt Sovjet [...]: alla våra tal, alla dokument vittnade om att Sovjetunionen var ett absolut olyckligt land.
(min översättning)

Viacheslav Myronov *är historiestudent vid Åbo Akademi.*

Det är en utmaning att skapa internationella klimat- och miljöavtal som både lockar många stater och är ambitiösa nog för att kunna åtgärda de globala klimat- och miljöproblemen. År 2015 firades det att man tillsammans kommit överens om ett nytt internationellt klimatavtal – Parisavtalet. Men då var då och nu är nu. En återkommande syn är nyheter och rapporter som visar på att vissa stater försummar eller av andra orsaker inte uppnår målen som slagits fast i tidigare nämnda avtal. Frustration uppstår och kritik riktas mot staters tillkortakommanden, men även mot bristande tillsynsmekanismer.

Dagens miljörätt präglas både av rättsligt bindande överenskommelser och av så kallad *soft law* eller icke-bindande instrument, det vill säga instrument som i sig inte skapar formellt rättsligt bindande normer för stater. För att skapa en uppfattning om den potential (eller brist på potential) som internationella klimat- och miljöavtal har när det kommer till att lösa de globala klimat- och miljöproblemen behövs en förståelse för de instrument vi sätter våra förhoppningar till. Hur uppstår instrumenten och vad är deras funktion?

Vad är internationella avtal enligt folkrätten?

Enligt stadgan för Internationella domstolen utgör internationella överenskommelser, tillsammans med internationell sedvänja och allmänna rättsgrundsatser, folkrättens rättskällor. Internationell sedvänja kan beskrivas som de oskrivna regler som utgör bevis för en allmän praxis och som är bindande för alla stater. Allmänna rättsgrundsatser utgör i sin tur de allmänna rättsprinciper som är ”erkända av de civiliserade

Internationella avtal och den internationella miljö- och klimaträtten

På vilket sätt kan internationella avtal användas för att främja samarbetet kring det globala miljöarbetet? Johanna Ekebom skriver om möjligheterna och begränsningarna med miljöavtal.

folken". Internationella överenskommelser, eller traktater, syftar på bilaterala eller multilaterala avtal som är bindande endast för de parter som ratificerat dem. Traktater är det huvudsakliga instrumentet som stater har till sitt förfogande om de vill ingå bindande avtal med andra stater, utforma rättsligt bindande regler med en eller flera stater eller om de vill skapa internationella eller mellanstatliga organisationer som Förenta nationerna.

Det har inom sedvanerätten genom århundradena utvecklats regler för reglering, tolkning och tillämpning av överenskommelser mellan två eller flera stater. Sedan 1969 har huvuddelen av sedvanerätten som berör internationella överenskommelser kodifierats genom Wienkonventionen om traktaträtten (hädanefter "Wienkonventionen"). Denna fastställer bland annat hur traktater ingås, deras ikraftträdande, rätten till reservationer samt traktaters tolkning och tillämpning.

Wienkonventionen definierar en traktat som "en internationell överenskommelse sluten mellan stater i skriftlig form och underkastad internationell rätt." Konventionen reglerar därmed endast skriftliga traktater slutna mellan stater. Det existerar en kompletterande konvention från 1986, Wienkonventionen om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan. Denna konvention har däremot inte ännu trädit i kraft eftersom inte tillräckligt många stater har ratificerat eller anslutit sig till konventionen. Det kan däremot konstateras att traktater slutna mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan i stora drag styrs av samma

sedvanerätt som ligger till grund för Wienkonventionen från 1969.

Hur skapas internationella avtal?

Ordspråket ”kärt barn har många namn” går att applicera synnerligen väl på rättsligt bindande internationella överenskommelser. Traktat, överenskommelse, avtal, fördrag, konvention och protokoll är bara några exempel på beteckningar för rättsligt bindande bilaterala eller multilaterala överenskommelser. Det är ändå inte namnet i sig självt som avgör om ett avtal anses vara rättsligt bindande, utan den uttryckta viljan att skapa regler som är underkastade internationell rätt.

Medan Wienkonventionen allmänt reglerar reservationsrätten, det vill säga rätten för en stat att önska ensidig ändring eller uteslutning av vissa delar av traktaten, är det huvudsakligen upp till dem som förhandlar om ett avtal om avtalet ska tillåta reservationer och i vilken utsträckning. Internationella klimat- och miljöavtal tenderar att ingående förklara bestämmelserna i avtalet och hur de ska tolkas för att minska staters möjlighet att tolka avtalet på ett sådant vis att det minimerar deras skyldigheter. Därför tillåter internationella miljökonventioner sällan reservationer.

I Wienkonventionen nämns det att varje i kraft varande traktat är bindande för dess parter och därmed ärligt ska fullgöras av dem. Detta är även känt som principen om *pacta sunt servanda*, det vill säga principen om att avtal ska hållas. Tillsammans med principen om staters suveränitet utgör principen om *pacta sunt servanda* grunden för traktaträtten.

Vad händer om en part bryter mot ett avtal eller inte uppfyller sina förpliktelser i enlighet med avtalet?

Att stater ärligt ska fullgöra de åtaganden de i traktaten gått med på leder till frågan om hur en stat som bryter mot sina förpliktelser bör hållas ansvarig. Likt reservationsrätten ger Wienkonventionen en allmän reglering av vilka åtgärder som kan tas vid ett väsentligt avtalsbrott, men det är huvudsakligen traktaten i fråga som avgör vad som utgör ett traktatbrott och vad som händer om ett brott sker.

FN:s folkrättskommission skriver i sin första artikel om statsansvar att stater som begår brott mot internationell rätt ska hållas ansvariga. Medan det inte alltid är klart vad följderna av ett avtalsbrott ska bli, existerar det några allmänna åtgärder som kan tas ifall en stat bryter mot sina folkrättsliga skyldigheter. Staten som skadas av den brytande staten kan först och främst kräva att den brytande staten genast upphör med sin kränkning samt att det ska ske gottgörelse för den skadade staten. Om möjligt ska även status quo återställas. Vidare listar FN-stadgan flera medel för stater att fredligt lösa sina tvister. Bland annat nämns förhandling, medling, skiljedom eller ett rättsligt avgörande som potentiella medel. Wienkonventionen gör det även möjligt för parter att upphäva eller suspendera överenskommelsen om det har skett ett ”väsentligt brott” mot traktaten. Ett väsentligt traktatbrott syftar på ”ett förnekande av traktaten, som saknar stöd i denna konvention” eller ”ett brott mot en bestämmelse som är väsentlig för förverkligandet av traktatens ändamål och syfte.” Slutligen kan även vissa kontraåtgärder riktas mot den brytande parten. Kontraåtgärder syftar på åtgärder som vanligtvis är olovliga enligt folkrätten men som på basis av ena statens brott mot sina förpliktelser kan vara befogade. Vilka kontraåtgärder som anses berättigade varierar, men åtgärden bör vara direkt riktad mot den brytande parten, proportionerlig och avslutas direkt då den brytande parten återupptar fullgörandet av sina förpliktelser.

Inom den internationella miljörätten försöker man ofta undvika denna typ av tvistelösningsmetoder, eftersom målet med avtalen är att man tillsammans ska motarbeta ett gemensamt klimat- och miljöhot. Många internationella miljö- och klimatavtal innehåller ändå artiklar som berör tvister mellan parter. Ofta uppmuntras stater att lösa sina tvister genom de medel de själva anser lämpliga. Stater blir därmed inte heller nödvändigtvis bundna till tvistelösningar från en tredje part, som Internationella domstolen, ifall de går med på internationella miljöavtal.

Skapandet antingen av genomförandekommittéer eller efterlevnadskommittéer är vanligt förekommande inom det internationella klimat- och miljösamarbetet. Dessa kommittéer fokuserar bland annat på staters ”icke-uppfyllelse”, det vill säga staters potentiella misslyckande att uppfylla de åtaganden som stipuleras i avtal som staten har ratificerat.

Kommittéerna har oftast som uppgift att lösa problem genom att ge finansiellt eller tekniskt stöd till stater som inte följer avtalet, att skapa påtryckning genom så kallad *name and shame*-taktik eller, som en sista åtgärd, att tillfälligt upphäva vissa rättigheter i avtalet. Exempelvis inrättar Parisavtalet en kommitté ”vars funktion är att underlätta genomförandet och främja efterlevnaden av bestämmelserna i avtalet”. Kommittén ”ska fungera på ett öppet, icke-bestraffande och icke-kontradiktoriskt sätt”. Det vill säga, kommittén får ge stater stöd för Parisavtalets genomförande och efterlevnad men inte ålägga straff eller sanktioner.

Vad är icke-bindande instrument och hur skiljer det sig från rättsligt bindande internationella avtal?

Mot denna bakgrund skapar inte alla internationella instrument rättsligt bindande skyldigheter för stater. Inom folkrätten görs ofta en skillnad mellan så kallad *hard law* och *soft law*. *Hard law* eller bindande lagstiftning syftar på de skyldigheter som är rättsligt bindande för stater. Traktater, internationell sedvänja och allmänna rättsgrundsatser anses inkluderas i denna kategori. *Soft law*, det vill säga icke-bindande instrument, kan i sin tur beskrivas som instrument som saknar rättslig auktoritet i formell mening men som trots allt kan ha en stor inverkan på staters beteende. Till skillnad

från rättsligt bindande avtal leder inte en stats brott mot ett icke-bindande instrument, i sig, till rättsliga konsekvenser, följderna är snarare politiska. Begreppet *soft law* används även ibland för ”svagt” formulerade bestämmelser i rättsligt bindande avtal. Medan bestämmelser i en traktat kan vara vagt formulerade eller på annat vis ge utrymme för flexibilitet, är det viktigt att komma ihåg att traktater fortfarande är rättsligt bindande – därmed även ”svagt” formulerade artiklar.

Verktygen för att förverkliga klimat- och miljömålen finns, men få vill ta de potentiella konsekvenser som ”hårda” förpliktelser innefattar.

Icke-bindande instrument är återkommande inom folkrätten och instrumenten kan ha flera funktioner. Bland annat kan icke-bindande instrument befästa gemensamma politiska riktlinjer inom ett visst område, fylla eventuella luckor som existerar i rättsligt bindande avtal eller användas ifall det annars, av olika anledningar, är omöjligt att få till stånd rättsligt bindande avtal. Många av dessa instrument uppstår genom det arbete som sker inom internationella organisationer. Bland annat resolutionerna och deklarationerna som utformats av FN:s generalförsamling nämns ofta som exempel på icke-bindande instrument. Utöver det kan man även nämna avslutande texter från toppmöten eller internationella konferenser, rekommendationer från fördragsorgan, samförstånds- och politiska avtal samt diverse riktlinjer.

Kan icke-bindande instrument påverka rättsligt bindande internationella avtal?

I synnerhet inom det internationella klimat- och miljösamarbetet är icke-bindande instrument ett återkommande inslag. Flera av de tidiga texterna som banat vägen för dagens internationella miljörätt, som Stockholmsdeklarationen från 1972, Riodeklarationen från 1992 och Johannesburgdeklarationen om hållbar utveckling från 2002, är inte rättsligt bindande instrument. Sedan Stockholmsdeklarationen 1972 har listan på icke-bindande instrument berörande klimat och miljö ständigt expanderat och idag kan den här typen av instrument anses vara utmärkande inom den internationella miljörätten.

Flera skäl kan ges för att icke-bindande instrument är vanligt förekommande inom det internationella klimat- och miljösamarbetet. Ett av de mest uppenbara skälen är oviljan bland stater att sätta sig i en position som medför rättsligt bindande förpliktelser. Icke-bindande instrument som tangerar miljö och klimat kan reflektera de förväntningar man har på staters beteende, men de kan i sig inte skapa rättsligt bindande skyldigheter för stater. Det vore däremot inkorrekt att dra slutsatsen att icke-bindande instrument inte har någon som helst inverkan på den bindande internationella miljörätten.

Genom att skapa icke-bindande instrument kan stater överväga hur de bör förhålla sig till utvecklandet av rättsligt bindande avtal. Icke-bindande instrument kan därmed agera föregångare för traktat. Exempelvis utformandet av Nagoyaprotokollet, ett rättsligt bindande avtal som är ett supplement till Konventionen om biologisk mångfald, tog fart efter skapandet av Bonn-riktlinjerna – ett icke-bindande instrument. Ett annat exempel är Washington-konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (CITES) som tog avstamp i en tidigare resolution från Internationella naturvårdsunionen.

Medan icke-bindande instrument i sig själva inte medför rättsligt bindande förpliktelser kan deras innehåll däremot ibland anses göra det. Ett exempel är *principle of prevention*, det vill säga principen om att stater ska vidta förebyggande åtgärder för att förutse och förhindra att miljön skadas. Medan stater har den suveräna rättigheten att utnyttja sina egna naturtillgångar bör de även se till att det här inte leder till att miljön i andra stater skadas. Principen har i denna form inkluderats i Stockholmsdeklarationen och Riodeklarationen, som båda är icke-bindande instrument. Eftersom icke-bindande instrument inte skapar rättsligt bindande regler är det inte principens inkludering i de två nämnda deklarationerna som gör den rättsligt bindande. Principen har blivit bindande i och med att den nått sedvanerättslig status, något som Internationella domstolen kommit fram till vid flera tillfällen. Internationella domstolen använde sig bland annat av faktum att principen inkluderats i ett flertal icke-bindande instrument som bevis på principens sedvanerättsliga natur. Medan icke-bindande instrument inte i sig själva skapar rättsligt bindande förpliktelser kan man alltså ändå konstatera att instrumenten samt konferenserna och institutionerna där de utformas spelar en viktig roll som katalysator för nya internationella normer.

De internationella avtalens gränser?

Medan folkrätten och därmed även internationella avtal självklart har sina gränser, är det förmodligen ingen banbrytande iakttagelse att det ofta är den politiska viljan som agerar stoppkloss inom det internationella klimat- och miljösamarbetet. När det kommer till internationella avtal och vilka regler stater kan skapa för sig själva och andra parter har stater rätt så fria tyglar, med några undantag nämnda i Wienkonventionen. Likaså har stater stor frihet gällande vad som sker ifall en part bryter mot förpliktelser i ett bindande avtal. Verktygen för att förverkliga klimat- och miljömålen finns, men få vill ta de potentiella konsekvenser som ”hårda” förpliktelser innefattar. Istället existerar det en samling av både bindande och icke-bindande instrument, och bland de instrument som är rättsligt bindande är artiklarna ofta utformade på ett sådant vis att de skapar svaga eller otydliga skyldigheter för stater.

Johanna Ekebom *är magisterstuderande i folkrätt vid Åbo Akademi.*

Parisavtalet – kärnan i förebyggandet av en global klimatförändring

Förenta Nationerna (FN) har antagit 17 globala mål för att möjliggöra en mer hållbar framtid. Gemensamt för dessa mål är att de avser bemöta globala utmaningar, till exempel: utrota fattigdom, reducera ojämlikhet, skapa hållbara städer och samhällen. Kanske det mest centrala målet är mål 13, som kräver snabba åtgärder för att bekämpa klimatförändringen och dess effekter. Ett förändrat klimat är ett hot mot mänskligheten och bekämpandet av klimatförändring utgör en av vår tids största utmaningar. Förändringar i klimatet kan nämligen öka fattigdomen, ohälsan och ojämlikheten i världen.

Kärnan i det globala klimatarbetet är Parisavtalet, vilket ratificerades i december 2015 av nästan alla världens

Städer är nyckelaktörer i det globala klimatarbetet

Städer är oftast inte förpliktigade att engagera sig i klimatarbete eller att reducera sina koldioxidutsläpp. Det finns ändå städer runtom i världen som frivilligt åtar sig den uppgiften. Nina Tynkkynen och Sam Grönholm skriver om Åbo stad som klimatföregångare.

länder. Parisavtalet har som mål att begränsa den globala uppvärmningen genom att minska utsläppen av växthusgaser. Det är juridiskt bindande och har sitt ursprung i FN:s klimatkonvention. Avtalet utgör fundamentet i den multilaterala klimatförändringsprocessen och sammanför världens nationer i en gemensam ansträngning för att bekämpa klimatförändringen och anpassa sig till dess effekter.

Städer viktiga aktörer i Parisavtalet

Städer är avgörande för att förhindra en global klimatförändring. Städer runt om i världen är av största betydelse för att möjliggöra en samhällelig övergång till ett fossilfritt samhälle. Idag bor över hälften av jordens cirka 7,8 miljarder människor i städer. Sammanlagt förbrukar städer cirka 75 procent av den globala energiproduktionen. Städer kommer också att stå för de största framtida koldioxidutsläppen, eftersom nästan 70 procent av människorna förväntas bo i städer år 2050.

Städer är generellt inte förpliktade att engagera sig i klimatarbetet. Det finns dock nationella variationer, i vissa länder utgör städernas lagstadgade skyldigheter en viktig del i förebyggandet av och anpassningen till klimatförändringen. I en nordisk kontext kan till exempel nämnas den lagstadgade uppgiften om markområdesplanering samt städernas skyldighet att ansvara för insamling, transport och återvinning av lokalt avfall. Städerna är dock ej lagligt förpliktade att reducera sina sammanlagda koldioxidutsläpp. Trots det har ett stort antal städer runtom i världen frivilligt åtagit sig att reducera sina utsläpp. Städer har därmed blivit viktiga aktörer i verkställandet av innehållet i Parisavtalet. Deras frivilliga klimatengagemang har under det senaste decenniet tilltagit. När USA:s president **Donald Trump** beslutade att USA skulle dra sig ur Parisavtalet uppvisade till exempel borgmästare i USA och runt om i världen en stark beslutsamhet att fortsätta arbetet med att bekämpa klimatförändringen.

Städernas klimatengagemang och arbete stöds också av FN:s globala mål. Mål 11 fokuserar på att göra städer och samhällen mer inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara. Mål 11 rekommenderar att städer utvecklar lokala klimatstrategier och planer för att säkerställa resurs-effektivitet, begräsning av och anpassning till klimatförändringarna. Många städer har också utvecklat lokala klimatstrategier. I samband med detta arbete fungerar städerna som stora testlaboratorier för att utveckla och verkställa nya klimatlösningar med avsikt att reducera framtida koldioxidutsläpp. Städer har även påbörjat arbetet med att anpassa sig till följderna av klimatförändringen, eftersom framtida värmeböljor och översvämningar utgör klara hot som kan äventyra städers beboelighet och de lokala invånarnas trygghet.

Åbo stad en klimatföregångare

Åbo är en av världens ledande klimatstäder, staden har en ambitiös målsättning att vara klimatneutral år 2029. Åbos klimatarbete erhöll global uppmärk-

samhet i juni 2020 då världens största klimatnätverk, ”Covenant of Mayors”, gav staden ett pris för dess framgångsrika arbete med att implementera lokalt utformade lösningar som reducerar koldioxidutsläppen. Klimatnätverket ”Covenant of Mayors” förenar över 10 000 städer i arbetet att förhindra en klimatförändring. Fokus i Åbos klimatarbete är en total omställning av den lokala energiproduktionen. Syftet med denna omställning är att fasa ut fossila energikällor. Målsättningen att vara klimatneutral stöds även av nya lokala trafik- och mobilitetsplaner samt av att man arbetar utifrån en modell som understryker vikten av en cirkulär ekonomi.

Åbos framgångsrika arbete är ett resultat av klimatkunskap och engagemang inom staden. Åbos frivilligt baserade klimatarbete åtnjuter brett lokalpolitiskt stöd. De ledande tjänstemännen är välinformerade och stöds i sitt arbete av en sakkunnig intern organisation. Åbo stads interna klimatstyrning och förvaltning använder sig av stadens väletablerade samarbete med de lokala universiteten, som förser tjänstemännen och de lokala politikerna med vetenskapligt baserad klimatkunskap. Strategins målsättning är att integrera stadens olika verksamheter i en gemensam ansträngning som möjliggör att Åbo är en av de första städerna i världen som kan marknadsföra sig som klimatneutral.

Åbos framgång kommer sig också av fördelaktiga kontextuella faktorer. Det finländska styrningssystemet tilldelar städer stor institutionell autonomi. Städer kan frivilligt åta sig uppgifter som inte är påförda dem enligt lag. Åbo stad har dragit nytta av den institutionella autonomin och förankrat sin klimatstrategi i ett funktionellt angreppsätt. Detta innebär att Åbo stad koordinerar och implementerar sin klimatstrategi med hjälp av dotterbolag som är verksamma på en regional nivå. Exempel på regionala klimatsamarbetslösningar är kollektivtrafiken, återvinningen av sopor och avloppsvattenrening.

För att Åbo skall lyckas uppfylla sin ambitiösa klimatmålsättning måste staden ställa om sin energiproduktion till en mer klimatvänlig form. Den viktigaste faktorn i Åbos klimatarbete är att staden har möjlighet att styra och förvalta sin egen energiproduktion. Med utgångspunkt i Åbos delägarskap i Åbo Energi kan staden förverkliga de upplagda klimatmålsättningarna. Denna möjlighet är unik i ett jämförande nationellt och internationellt perspektiv, eftersom få städer äger sin egen energiproduktion. Omställningen av energiproduktionen är förankrad på en regional nivå och även Egentliga Finlands Förbund har ålagt sig målsättningen att göra Egentliga Finland klimatneutralt år 2029. Åbo Energi utgör nyckeln till att förverkliga både stadens och förbundets ambitioner genom att implementera klimatsmarta lösningar.

Åbo är en internationell stad som engagerar sig i det globala klimatarbetet

Åbo stad har i flera decennier varit en proaktiv stad inom Östersjöområdet. Under de senaste två årtiondena har Åbo speciellt engagerat sig inom ett flertal paneuropeiska nätverk för att driva sina intressefrågor. Sammantaget är den internationella profileringen av stor betydelse för till exempel stadens frivilliga klimatengagemang. Det internationella samarbetet informerar lokala beslutsfattare och tjänstemän. Samarbetet tillför intern styrningskapacitet genom att öka det kritiska kunnandet i staden. Dessutom bidrar Åbos internationella verksamhet med att införskaffa ekonomiska medel för att verkställa stadens frivilliga klimatengagemang.

I takt med en tilltagande global urbanisering växer städernas betydelse för att nå framtida lösningar som är avgörande i det globala klimatarbetet. Städer har potentialen och kapaciteten att lösa komplexa klimatproblem. Då krävs dock ett brett och lokalt klimatengagemang som förenar stadens funktioner med en aktiv medverkan från lokalinvånarna och det lokala närings- och föreningslivet. Samtidigt måste städerna också erkännas som strategiskt viktiga aktörer på en nationell och en internationell nivå, speciellt i deras roll att implementera lokalt förankrade och anpassade klimatåtgärder. Städernas frivilliga klimatarbete, som till exempel Åbos framgångsrika bedrifter, utgör fundamentet i verkställandet av Parisavtalet.

Vidare läsning:

Johnson, Craig. (2018) *The Power of Cities in Global Climate Politics: Saviours, Supplicants or Agents of Change*. Palgrave Macmillan.

Kristine Kern, Sam Grönholm, Wolfgang Haupt, Luca Hofman, Nina Tynkkynen, och Pekka Kettunen. (2021). *Forerunner Cities' Climate Policy: Assessing Turku in Comparison with Malmö, Groningen and Rostock*. Turku Urban Research Program's Research Reports 1/2021.

Carolyn Kousky och Stephen H. Schneider. (2003). *Global climate policy: will cities lead the way?, Climate Policy*. 3:4, 359-372, DOI: 10.1016/j.clipol.2003.08.002.

***Sam Grönholm** är forskardoktor i offentlig förvaltning vid Åbo Akademi. Hans forskningsintresse är fler-nivå-styrning och förvaltning av gränsöverskridande problem.*

***Nina Tynkkynen** är biträdande professor i offentlig förvaltning inom forskningsprofilen Havet vid Åbo Akademi.*

Skatteparadisen

FINANSKAPITALETS PÅFUND OCH NATIONALSTATERNAS BRYDERI

Jan Otto Andersson skriver om skatteparadisens ställning inom den globala ekonomiska ordningen. Hur omfattande är offshore-förmögenheterna och var är de placerade? Varför är det så svårt att motverka den globala kleptokratin?

BANKSEKRETESS: lagstiftning som reglerar hur mycket information om en bankkunds tillgångar och transaktioner som är sekretessbelagd.

BRETTON WOODS-SYSTEMET: inrättades 1944 för att främja fri handel och fasta växelkurser.

DUBBELBESKATTNING: två eller fler jurisdiktioner lägger skatt på samma inkomst.

HEDGEFOND: en fond som tar både korta och långa positioner på värdepappersmarknaden. Korta positioner innebär vadslagning för att värdet på en tillgång kommer att sjunka, medan en lång position innebär att man satsar på att värdet kommer att stiga. Gemensamt för hedgefonder är att de har friare regler för sina placeringar än exempelvis aktiefonder.

KLEPTOKRATI: ”styre av plundrare och tjuvar”. De styrande har godtycklig kontroll över de styrdas ägodelar och inkomster och berikar antingen sig själva eller sina klienter på de styrdas bekostnad.

NYLIBERALISM: en ideologi som växte fram på 1980-talet som ett alternativ till keynesiansk konjunkturpolitik och statliga ingripanden i ekonomin. Istället förespråkades privatiseringar och lägre skatter.

OFFSHORE WEALTH: tillgångar bokförda i ett land där investeraren inte är bosatt eller skattskyldig.

OSKÄLIGT LÅNEARRANGEMANG: lån – ofta med hög ränta – mellan enheter inom samma koncern men verksamma i olika jurisdiktioner, i syfte att överföra vinst till ett skatteparadis.

PENNINGTVÄTT: pengar som förtjänats på olaglig väg omplaceras så att de verkar vara legalt förtjänade, eller göms med hjälp av banksekretessen.

TOBINSKATT: en skatt på valuta- eller andra finansiella transaktioner.

TRANSFERPRIS: prissättning för varor inom en koncern som verkar i olika jurisdiktioner. Med hjälp av denna internprissättning kan vinster överföras till ett skatteparadis, genom att låta en filial, som etablerats där, få ett högt pris för de ”tjänster” den säljer till andra enheter inom koncernen.

TRUST: ett förvaltningsarrangemang som gör det möjligt för en förvaltare att inneha tillgångar på uppdrag av en förmånstagare.

WASHINGTONKONSENSUS: ett på nyliberala principer byggt standardrecept för omstrukturering av ett lands ekonomi. Washingtonbaserade institutioner, främst *Internationella Valutafonden* och *Världsbanken*, gav regelmässigt detta recept åt fattiga länder då dessa råkat i ekonomiska svårigheter.

Världens dolda förmögenheter

När **Thomas Piketty** föresatte sig att mäta förmögenhetsskillnaderna i världen slogs han av en paradox: trots att vi lever i en tid av *big data* är det lättare att uppskatta hur stora förmögenhetsskillnaderna var för hundra år sedan än vad det är idag. Orsaken är den ogenomskinlighet som uppstått genom internationaliseringen av förmögenheterna, den snabba ökningen av olika skatteparadis och framför allt avsaknaden av politisk vilja att framtvinga finansiell transparens. Piketty använde sig av olika metoder för att uppskatta storleken av de förmögenheter som hålls dolda i skatteparadis, *offshore wealth*, i förhållande till de totala förmögenheterna – legala och illegala – som ägdes av invånarna i respektive land. Resultaten var: ”endast” 4 procent för USA, 10 procent för Europa, 22 procent för Latinamerika, 30 procent för Afrika, 50 procent för Ryssland och 57 procent för oljemonarkierna. Piketty skriver:

Den finansiella ogenomskinligheten är ett problem som finns överallt, i synnerhet i de mindre utvecklade länderna, för vilka den utgör ett hinder för statsbyggandet och för att finna en norm för rättvis beskattning som kan omfattas av majoriteten av medborgarna.

En inträngande studie av hur det globala finanssystemet utnyttjats är **Tom Burgis’** *Kleptopia: How Dirty Money Is Conquering the World*. Boken har fått ett kraftigt genomslag och redan hunnit bli politiskt sprängstoff. *Washington Post* utsåg *Kleptopia* till ”årets bok” och på listan över ”årets böcker” i *The Economist* var det den som nämndes först. Burgis beskriver med detaljerade exempel hur såväl diktatorer som demokratiska ledare plundrar det egna landet och placerar pengarna så att de är oåtkomliga för medborgarna. ”Från Australien till Argentina, Island till Rwanda har presidenter, statsministrar liksom deras rådgivare och förtrogna, chefer för underrättelseväsendet, generaler, ministrar, lagstiftare och centralbankschefer valt att bevara sina pengar, inte bland sina landsmän, utan i det globala sekretessbelagda finansiella systemet.”

Vilka är de viktigaste skatteparadisen?

År 2003 deltog 100 000 aktivister på *World Social Forum* i Porto Alegre. Det var så ont om sovplatser att delegationen från Finland måste hysa in sig på ett timhotell utanför staden. Av de hundratals evenemang som ordnades valde jag att delta i en workshop om skatteparadis och skattekonkurrens som hade organiserats på initiativ av Attac. På mötet föreslogs att ett globalt nätverk av organisationer och enskilda aktivister borde bildas för att avslöja och bekämpa internationell skattesmitning. Samma år grundades *Tax Justice Network* (TJN) i parlamentshuset i London.

Tax Justice Network publicerar vartannat år en global rankinglista med hjälp av måttenheten *Financial Secrecy Index*. Det mäter i hur hög grad lagarna och finanssystemet i ett land tillåter förmögna personer och kriminella att gömma och tvätta pengar. Indexet är en kombination av två mätinstrument. Det första är landets sekretessgrad – *secrecy score* – som mäter hur ogenomskinlig penninghanteringen är. TJN använder ett tjugotal indikatorer för att beräkna sekretessgraden, till exempel hur omfattande bankhemligheten är, möjligheterna att registrera de faktiska ägandeförhållandena, skattemyndighetens kapacitet att hålla reda på alla transaktioner och beredskapen för mellanstatligt samarbete i skatteärenden.

Det andra måttet i indexet tar i beaktande omfattningen av de utländska finansiella tillgångarna i landet. Ju större andel av alla internationella finansiella placeringar – *global offshore wealth* – landet har dragit till sig, och ju mer det upprätthåller sekretess, desto högre blir värdet på det finansiella sekretessindexet.

För år 2020 såg indexets tio-i-topplista ut så här:
1. Caymanöarna
2. USA
3. Schweiz
4. Hong Kong
5. Singapore
6. Luxemburg
7. Japan
8. Nederländerna
9. Brittiska Jungfruöarna
10. Förenade Arabemiraten

Caymanöarna är ett självstyrt brittiskt territorium söder om Kuba. Landet intog tredje platsen på listan 2018, men har ökat det finansiella sekretessindexet med 24 procent, och därmed övertagit den första platsen från Schweiz. De utländska placeringarna ökade med 21 procent och sekretessgraden steg från 72 till 76 av 100. Cayman har en mycket omfattande hedgefond-verksamhet som handhas av aktörer, så kallade *trusts*, höljda i hemlighetsmakeri. På webbsidan www.cayman-company-formations.com presenteras de fördelar en etablering på öarna kan ge: inga skatter på inkomster, kapital, försäljningar eller arv och inga kontroller av valuta- och andra finanstransaktioner. ”Ni behöver inte oroa er för statlig inblandning, reglering eller begränsningar.” Över 100 000 företag är registrerade på Caymanöarna. ”De flesta av dessa företag är offshore företag som är verksamma globalt, men inte på Cayman öarna, *the country of incorporation*. ”Incorporation” har en dubbelbetydelse i engelskan: dels grundandet av ett företag och dels inneslutning i något större, till exempel i världens finanssystem.

Också USA har gått om Schweiz på tio-i-topplistan. Medan USA ökade sekretesseindexet med 15 procent, tvangs Schweiz att sänka sitt med 12 procent – mest som följd av påtryckningar från USA på de schweiziska bankerna. De federala myndigheterna i USA har inte gjort något för att minska sekretessen, men några delstater ökade den, vilket påverkade indexet för hela USA. Inom landet konkurrerar delstaterna om att få fungera som paradis för företag och penningplacerare. Delaware och Nevada har lyckats bäst i att locka företag som vill minimera skatter och kontroller. En lång rad kända storföretag har förlagt sina huvudkontor i Delaware. Också det ovan nämnda *Cayman Company Formations* har valt att verka därifrån.

Genom Foreign Account Tax Compliance Act (FACTA) kan USA kräva av utländska banker att de måste ge information om amerikanska företags och individers utlandsplaceringar ifall USA ber om det. För egen del går USA inte med på att ge uppgifter om utländska finansplaceringar i landet utan särskilda skäl. Över en femtedel av de globala *offshore*-förmögenheterna finns placerade i just USA.

Storbritannien steg på rankinglistan från 23e till 12e plats. Egentligen borde landet hela tiden ha varit på första plats eftersom London är spindeln i nätet av brittiska territorier som är ökända skatteparadis. Brittiska kronan har rätt att belägga territoriernas lagstiftning med veto och att utse de ledande befattningsinnehavarna. Förutom Caymanöarna (1) och Jungfruöarna (9) hör Guernsey (11), Jersey (16), Bahamas (22), Gibraltar (30), Bermuda (40), Isle of Man (43) och ett dussintal andra jurisdiktioner till den arkipelag av skatteparadis som egentligen är satelliter till London. **John Christensen**, en grundare av och chef för *Tax Justice Network*, är oroad för Storbritanniens plötsliga uppgång på rankinglistan. Strävar post-Brexit Britannien att göra City of London till ett ”Singapore-on-Thames”? Medan EU:s utbud av finansiell sekretess för omvärlden minskade med 8 procent, steg Britanniens med 26 procent. Ett frihandelsavtal om finansiella tjänster mellan EU och post-Brexit Britannien verkar bli allt svårare att nå i och med denna utveckling.

Om man tar med de offshore-territorier som administreras från ett OECD-land, står de rika OECD-länderna enligt TJN:s beräkningar för hälften av all finansiell sekretess i världen. Men medan OECD-ländernas sekretessgrad i snitt är 54 av 100, är deras underlydande territoriers värde 73. OECD-länderna utlokaliserar alltså skenheligt en betydande del av sin skattesekretess. Det är viktigt att känna till, för det är OECD som tagit på sig ansvaret att bekämpa internationell skattesmitning.

Gemensamma standarder för informationsutbyte

År 2014, efter utdragna förhandlingar ledda av OECD, enades 47 länder om en deklaration benämnd *Standard for Automatic Exchange of Financial Account*

Information. Den kallas vanligen *The Common Reporting Standard* (CRS), och innebär att ett land automatiskt skall rapportera om tillgångar och inkomster. De deltagande länderna kan förhandla om och bestämma vilka typer av konton som ingår i det avtal landet godtar. Samma år avtalade OECD också om *The Multilateral Competent Authority Agreement* (MCAA). Avtalet specificerar hur information skall utbytas enligt standarden. Utöver det antog G20-länderna (tjugo ekonomiskt betydande länder) en plan för hur CRS skulle genomföras. Såväl CRS som MCAA bygger vidare på verksamheten i *The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, ett multilateralt ramverk som grundades år 2000 och som nu omfattar över 150 jurisdiktioner. Därtill finns flera bilaterala skatteavtal mellan länder. Det man i dessa i första hand kommit överens om är att undvika dubbelbeskattning av internationellt verksamma företag.

Inom OECD framhålls de framsteg som gjorts för att öka den finansiella transparensen. I en artikel författad av två OECD-ekonomer, **Ludger Schuknecht** och **Vincent Siegerink**, ”The Political Economy of the International Tax Transparency Agenda in the G20/OECD Context”, studeras effekterna av beslutet om automatiskt utbyte av finansinformation. I studien ser man vissa framsteg i försöken att minska sekretessen, men önskan att skydda olika specialintressen utgör ett fortsatt hinder för förverkligandet av de goda föresatserna. I synnerhet jurisdiktioner med en stor andel av världens *offshore wealth* gör nästan inget för att leva upp till standarderna för informationsutbytet.

Slutsatsen man måste dra är att det inte är bristen på deklarationer och avtal som hindrar kampen mot skattesmitning. Det avgörande är fyra omständigheter: bristen på politisk vilja, kapitalets fria rörlighet mellan konkurrerande länder, de transnationella företagens möjligheter att deklarera sina vinster där det är förmånligast för dem, samt, sist men inte minst, det globala finansiella digitala nätverket, som styrs från finanscentra i London, New York, Tokyo, Singapore, Shanghai och Hongkong.

Den nyliberala vändningen

Efter andra världskriget, när det så kallade Bretton Woods-systemet upprättades, beslöts det att varje land skulle ha rätt att kontrollera sina mellanstatliga kapitalrörelser. Om man ville köpa kronor för att ha med sig när man besökte Sverige måste man anhålla om det från Finlands Bank. Småningom gjordes marken konvertibel, men Finlands Bank hade fortsättningsvis kontroll över alla mer betydande kapitaltransaktioner från och till Finland. Tack vare kapitalets internationella orörlighet kunde de demokratiska nationalstaterna utveckla sina ekonomier, skattesystem och socialförsäkringar i stort sett enligt medborgarmajoritetens värderingar. Kapitalistklassen kände sig emellertid hotade av den förstärkta demokratin, den framväxande välfärdsstaten och kraven på en ny ekonomisk världsordning från länder i tredje världen.

Nyliberala ideologer, med **Friedrich von Hayek** i spetsen, fasade för utvecklingen. Enligt dem var det bästa sättet att disciplinera nationalstaterna att, genom internationella överenskommelser, trygga kapitalets fria rörlighet över landsgränserna. Hur det lyckades behandlas av **Leila Brännström** i tidskriften *Fronesis* färska nummer, vars tema är egendom.

… möjligheten att obehindrat flytta tillgångar över gränser kunde tjäna som ett verktyg för att skydda egendomsinnehavare mot demokratisk politik, eftersom de stater som ägnade sig åt omfördelningspolitik snabbt skulle straffas i form av kapitalflykt. … den nyliberala visionen om globalism handlade aldrig om att slopa gränser, utan om att skapa en värld av gränser där ägare kan rösta med fötterna mot omfördelningspolitik och där stater blir tvungna att konkurrera om kapital genom att erbjuda lagregler som gynnar kapitalavkastning.

Kombinationen av självständiga stater och fria kapitalrörelser genomfördes i namn av den nyliberala ordningen som fick luft under vingarna på 1980-talet. Bretton Woods-systemet, som hade gett nationerna större styrningsmöjligheter, ersattes av vad som kom att kallas Washingtonkonsensus. Det var nu skattekonkurrensen och utbredningen av skatteparadisen tog full fart. Tack vare den nya ordningen kom finanskapitalet att dominera över industrikapitalet. Industriföretagen underkastades finansiärernas krav på snabb avkastning, vilket ledde till att det inte spelade någon roll var produktionen ägde rum. En växande andel industri förlades därför till låglöneländer, samtidigt som man med bokföringstrick styrde vinsterna till skatteparadis. Nationalstaterna tvangs att på olika sätt försöka locka kapitalplaceringar till det egna landet. Höga skatter på förmögenheter och vinster måste som en följd slopas.

Så länge finanskapitalet kan upprätthålla obehindrade kapitalrörelser och stater tvingas konkurrera om skatter finns det inte rum för nationella radikala omfördelningsförsök eller för en övernationell kapitalbeskattning. Genom Maastrichtfördraget år 1992 förverkligades den nyliberala visionen inom EU. Beslut beträffande beskattning måsta antas enhälligt medan kapitalet inte är bundet till någon stat. Högt uppe på *Tax Justice Networks* rankinglistor hittas flera EU-länder: Luxemburg, Nederländerna, Malta, Cypern och Irland. De motsätter sig en europeisk samordnad beskattning av transnationella företag och finansiella transaktioner. Trots att flera stora EU-länder var intresserade av att införa en så kallad Tobinskatt på valutatransaktioner föll idén på motståndet från Storbritannien och en rad mindre länder.

Den nyliberala världsordningens mest markanta resultat var det globala finanssystemet. Tack vare digitaliseringen har det blivit möjligt att internationalisera bankverksamheten och att skapa globala finanscentra, genom vilka penningtransaktioner kan genomföras på nolltid och dygnet runt. Skatteparadisen är viktiga kuggar i systemet eftersom det via dem tillförs tillgångar vars ursprung och ägare förblir undangömda.

Finansvärldens knepiga sits

Finansvärlden befinner sig i en knepig sits. Det är uppenbart att systemet är ett eldorado för kleptokrater i alla länder, men skadligt för progressiva demokratier, skuldsatta välfärdsstater och statsbyggande utvecklingsländer. Motståndet mot finansvärldens skatteflykt har under den senaste tiden ökat markant. **Christine Lagarde**, tidigare chef för Internationella valutafonden och nuvarande chef för Europeiska centralbanken, har kallat systemet ”föråldrat och särskilt skadligt för utvecklingsländer”. Inom EU har man, trots protester från USA, gått in för att försöka beskatta de dominerande internetbolagen. Det finns också ett växande tryck på att beskatta de transnationella bolagen där de har sina anställda och kunder, och att bestraffa dem om de inte redovisar sina vinster där de egentligen uppkommit. Motståndet mot orimliga transferpriser och oskäliga lånearrangemang inom multinationella koncerner har därför ökat. Ett exempel på det är ATI, *Addis Tax Initiative*, som verkar för att förbättra utvecklingsländernas möjligheter att beskatta internationella företag, och för att minska den skattekonkurrens som nu hindrar dem från att göra det.

Det har gått så långt att man också i finans- och företagsvärlden har uppmärksammat den förändrade inställningen till skatteflykt världen över. Signaturen **Schumpeter** i *The Economist* råder företagen att stöda en ny skatteregim som täcker deras globala verksamhet. Hellre en låg generell skatteprocent på vinsterna än en ständig osäkerhet om hur staterna kommer att behandla dem. Risken för att dubbelbeskattning återinförs ser kolumnisten som överhängande. Schumpeters text är så snitsig att jag återger den (med en klumpig översättning till svenska):

You should lobby for a multilateral, OECD-led deal. …a draft accord by mid-2021 looks optimistic. Push for it nonetheless. The alternative looks ugly: a global tax tit-for-tat as national tech levies of varying severity become the norm, with overlapping tax claims and a possible return to pre-globalisation double taxation. So back a global deal, and trust that it will be relatively modest.

(Ni borde lobba för en multilateral, OECD-ledd överenskommelse. …ett avtalsutkast före medlet av 2021 verkar vara lite för optimistiskt. Puffa för det i varje fall. Alternativet ser avskräckande ut: en global skattebatalj, där olika nationellt beslutade pålagor på teknologiföretagen blir norm, med överlappande skattefordringar och en möjlig återgång till dubbelbeskattning av det slag som fanns före globaliseringen. Så stöd ett globalt avtal, och lita på att det blir jämförelsevis hovsamt.)

Finansvärlden har hittills kunnat utnyttja sin globala ställning för att kamma hem betydande vinster genom att hjälpa företag och förmögna att dölja sina tillgångar och vinster för myndigheterna. Det har vuxit fram en högt betald juristkår som är stolt över att kunna hitta varje kryphål som kan användas i detta syfte. Skatteförvaltningarnas möjligheter att rekrytera tillräckligt sakkunniga bekämpare av skatteflykten är begränsad. Det är tyvärr vanligt att de som först fostrats upp inom finansinspektionen och skatteverket köps upp och övergår till motståndarlägret. Därför är finansvärldens sits än så länge knepigast på det moraliska planet. När jag för 20 år sedan läste *The Economist* ingick där flera sidor med reklam för skatteparadis och hjälp med att utnyttja dem. Nu finns det inte längre sådana annonser i tidningen.

USA:s roll avgörande

USA är det land som har de största möjligheterna att bekämpa den globala penningtvätten och skattekonkurrensen. Genom sin kontroll över de transaktioner som sker genom det globala betalningssystemet SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) kan USA besluta om sanktioner mot sådana banker och aktörer som inte följer USA:s direktiv. Därför har till exempel Nordea stängt ryska medborgares bankkonton och lagt ner sina kontor utanför EU. Ur USA:s synpunkt är det rådande läget ganska optimalt. Under osäkra tider söker sig kapital till landet, samtidigt som det är möjligt att med sanktionshot hålla utländska aktörer – även skatteparadis – i vetskap om vad som förväntas av dem. Det är ingen tillfällighet att europeiska banker har prickats av USA:s övervakningsmyndigheter. Det har kostat bankerna såväl miljoner som anseende.

Det kommer knappast att ske någon radikal skärpning i förhållande till skatteparadisen under **Joe Bidens** styre. Han är hemma från Delaware, den delstat som har den högsta sekretessgraden i USA. Delaware ligger bara en och en halv timmes bilresa från justitiedepartementet och skatteverket i Washington, men tillåter registrering av aktiebolag utan att de verkliga ägarna behöver avslöjas. Så länge det finns en jurisdiktion så nära maktens centrum som bidrar till skattefiffel och penningtvätt, samtidigt som den tillåter anonymt ägda företag att använda sig av USA:s rättssystem, går det knappast att bringa Burgis’ globala Kleptopia på fall.

Jan Otto Andersson *är nationalekonom, pensionerad från Åbo Akademi. Han har bland annat varit ordförande för Attac-Finland och en mångårig kolumnist för Ny Tid. Hans senaste längre publikationer handlar om ekologiskt ojämnt utbyte mellan nationer.*

Litteratur

Brännström, Leila. (2020) Egendom, reglering och klassmakt, 1920–2020. *Fronesis, nr. 68–69*.

Burgis, Tom. (2020). *Kleptopia: How Dirty Money Is Conquering the World*. Harper.

Fredriksson Humlesjö, Göran, och Anders Gullberg. (2020). *De rikas kontrarevolution*. Ingår i boken *Politik och marknad. Kritiska studier av kapitalismens utveckling*. Dialogos.

Piketty, Thomas. (2020). *Capital and Ideology*. Harvard University Press.

Schuknecht, Ludger och Vincent Siegerink. (2021). *The Political Economy of the International Tax Transparency Agenda in the G20/OECD Context*. CESifo Working Paper 8813.

Den ekonomiska maktbalansen har under det senaste århundradet förskjutits från väst till öst. Vad kan det här få för konsekvenser för den internationella handelspolitiken? Christer Lindholm skriver.

I synnerhet i Afrika har många fattiga länder fått lära sig den hårda vägen att Kina nog behärskar den ekonomiska imperialismen lika bra som de forna europeiska kolonialmakterna; till synes fördelaktiga lån, för att ta ett exempel, har ofta visat sig komma med ytterst hårda villkor som i hög grad har begränsat låntagarländernas ekonomiska självbestämmanderätt.

Nya vindar inom handelspolitiken

Det finns förmodligen inget enskilt fenomen som – på gott och ont – har omformat den globala ekonomin i lika hög grad som liberaliseringen av den internationella handeln. I decennier var handelsliberaliseringen, som inleddes kort efter andra världskrigets slut, i allra högsta grad en västerländsk affär, där USA och senare även EG/EU fungerade som den drivande kraften. Redan kring millennieskiftet började emellertid den västerländska hegemonin inom handelspolitiken att knaka i fogarna, då de stora tillväxtekonomierna med Kina i spetsen började utmana EU och USA inom världshandelsorganisationen WTO. Sedan dess har den handelspolitiska maktbalansen förskjutits ytterligare, och idag är Kina på god väg att överta ledarrollen inom liberaliseringen av den internationella handeln.

Den nya, Kinaledda handelspolitikens överlägset största triumf hittills är det så kallade RCEP-frihandelsavtalet (Regional Comprehensive Economic Partnership), som undertecknades i november i fjol av 13 ostasiatiska länder samt Australien och Nya Zeeland. Även om avtalets målsättningar att eliminera tullar och andra handelshinder är förhållandevis moderata kommer RCEP-länderna ändå att utgöra världens största handelsblock mätt med bnp, vilket helt säkert kommer att locka fler länder i regionen att ansluta sig inom en nära framtid. Om dessutom Asiens andra stora tillväxtekonomi Indien, som drog sig ur förhandlingarna på slutrakan, i något skede väljer att ompröva sitt beslut kommer RCEP definitivt att befästa sin position som en maktfaktor inom den internationella handelspolitiken.

Det finns heller inget som tyder på att USA, åtminstone inom den närmaste framtiden, på allvar skulle försöka utmana Kinas handelspolitiska ledarroll. Även om **Joe Biden** inte förhåller sig lika aggressivt fientligt till internationell frihandel som sin färgstarka föregångare har han inte heller gjort sig känd som någon större frihandelsentusiast, och han har dessutom starka band till den amerikanska fackföreningsrörelsen som – inte helt utan orsak – ser den internationella frihandeln som ett hot mot amerikanska industrijobb. Med tanke på hur många arbetarklassväljare som lät sig lockas av **Donald Trumps** öppet protektionistiska budskap i presidentvalet år 2016 lär Biden knappast ta risken att stöta bort en så viktig del av sin väljarbas genom en alltför frihandelsvänlig politik.

EU är för sin del en ännu mer osannolik kandidat för ledarrollen inom den internationella handelspolitiken. Även om EU har en gemensam handelspolitik är det i praktiken medlemsländerna som utformar den, och därmed är det också medlemsländernas handelspolitiska preferenser som i sista hand dikterar EU:s handelspolitiska linje. Och på den punkten har maktbalansen förskjutits till frihandelsförespråkarnas nackdel i och med att Storbritannien, det överlägset mest frihandelsvänliga av de stora medlemsländerna, har lämnat EU. Dessutom torde intresset (i den mån det överhuvudtaget finns) för att utmana Kinas nya ledarroll inom den internationella handelspolitiken ha dämpats avsevärt av det investeringsavtal EU och Kina kom överens om i slutet av fjolåret, vilket visserligen ännu måste ratificeras av samtliga medlemsländers parlament. Med stor sannolikhet räknar makthavarna i Beijing också med att EU knappast är berett att äventyra ett ytterst lukrativt och fördelaktigt investeringsavtal genom att delta i eventuella ekonomiska sanktioner eller andra amerikanska initiativ i syfte att försvaga Kinas ekonomiska maktposition. Principen ”söndra och härska” är nämligen lika gångbar inom den internationella handelspolitiken som i det forna romerska imperiet.

Åtminstone inom den närmaste framtiden verkar det med andra ord inte finnas några seriösa utmanare till Kinas ledarroll inom den internationella handelspolitiken. Frågan är vad det här innebär för det på avtal och gemensamma spelregler baserade system som utgjort grunden för liberaliseringen av världshandeln i mer än 70 år.

Hittills har Kina åtminstone rent formellt respekterat det här avtalsbaserade systemet. Samtidigt har det med all önskvärd tydlighet framgått att Kinas politiska ledning inte betraktar internationell handel och internationella investeringar som enbart ekonomiska frågor, utan i första hand som medel för att främja Kinas nationella strategiska intressen. I förhandlingar med ekonomiskt jämnstarka partners som EU är det här inte nödvändigtvis något större problem, men då motparten är ett fattigt utvecklingsland i desperat behov av såväl exportintäkter som utländskt kapital råder det knappast några tvivel om vem som dikterar avtalsvillkoren. I synnerhet i Afrika har många fattiga länder fått lära sig den hårda vägen att Kina behärskar den ekonomiska imperialismen lika bra som de forna europeiska kolonialmakterna; till synes fördelaktiga

lån, för att ta ett exempel, har ofta visat sig komma med ytterst hårda villkor som i hög grad har begränsat låntagarländernas ekonomiska självbestämmanderätt.

Den här sortens diktatpolitik rimmar illa med den internationella handelspolitikens viktigaste grundprincip: att handelsavtal bör basera sig på frivillighet och ömsesidig nytta. Det bör sägas att den här ädla principen långt ifrån alltid har förverkligats inom världshandelsorganisationen WTO, men kravet på enhällighet – att ett nytt handelsavtal måste godkännas av samtliga medlemsländer – ger ändå enskilda länder en reell möjlighet att tacka nej till ofördelaktiga handelsavtal. Eftersom kravet på enhällighet per definition förutsätter kompromisser är det också i praktiken omöjligt för ett enskilt land att diktera villkoren på samma sätt som en ekonomisk stormakt av Kinas kaliber kan göra i bilaterala avtal med mindre och ekonomiskt svagare länder.

Flyktingar och

Annika Sandlund skriver om flyktingkonventionen och dess implikationer, men också om sina egna upplevelser av att jobba med flyktingar för FN.

Stater skriver ofta under internationella avtal på samma sätt som man tar ut en hemförsäkring – i den absoluta vetskapen om att just mitt hem aldrig kommer att brinna ner. FN:s flyktingkonvention uppstod däremot efter att katastrofen redan var ett faktum. Huset stod i ruiner, föräldrarna var döda och barnen stod på backen. Under andra världskriget hade många länder inte endast skickat judar från sina egna länders relativa trygghet till helvetet på jorden, men också medvetet

Då den amerikanska handelspolitiken gjorde en helomvändning från frihandel till protektionism under Donald Trumps tid i Vita huset profilerade sig Kinas president **Xi Jinping** ofta och gärna som den internationella frihandelns försvarare. På kort sikt kan det kanske ligga något i det här – RCEP-avtalet är trots allt det första handelsavtalet av betydelse på mycket länge – men om också den avtalsbaserade internationella handelspolitiken skall ha en chans att överleva måste WTO återta sin roll som handelspolitiskt forum. Av alla de alternativ för internationell handelspolitik som står till buds är nämligen WTO det mest demokratiska – eller åtminstone det minst odemokratiska.

Christer K. Lindholm är ekonomikolumnist och vetenskapsförfattare.

internationella avtal

förvägrat de förföljda en fristad. Den tyska oceanångaren SS St Louis med 930 judiska passagerare som år 1939 vägrades tillträde till USA, Kuba och Kanada är bara ett exempel på att män, kvinnor och barn vars liv kunde ha räddats skickades tillbaka till Europa. Det är möjligt att det onda samvetet spelade en viss roll när FN:s flyktingkonvention förhandlades fram år 1951. Men den mer brännande frågan var vad länderna skulle ta sig till med de drygt en miljon människor som flytt från Tyskland och Sovjetunion och som nu befann sig i juridisk limbo i flera olika länder. Det var den frågan som flyktingkonventionen skulle lösa.

FN:s flyktingkonvention

FN:s flyktingkonvention kallas också för Genèvekonventionen eftersom den undertecknades där år 1951. Flyktingkonventionen redogör i detalj för vem som

är flykting, vilket bistånd hen bör få och de rättigheter och skyldigheter en flykting har. Juridisk sett är flykting något man på objektiva grunder är – flyktingstatus är med andra ord inget som ”beviljas” eller ”avslås”. I det verkliga livet fungerar det ändå så att en instans som Migrationsverket eller en domstol granskar ärendet och beviljar status. Flyktingdefinitionen finns i konventionens första kapitel och innebär att termen *flykting* är rättsligt begränsad till att omfatta en person som

”flytt sitt land i välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk åsikt, och som befinner sig utanför det land vari han är medborgare och som på grund av tidigare nämnd fruktan inte kan eller vill återvända till det landet”.

För att något ska räknas som förföljelse krävs det enligt konventionen en individuell risk mot liv eller grova övergrepp såsom fängelse eller tortyr. Flyktingkonventionen utvidgades år 1967 till att gälla alla människor (ursprungligen gällde den bara för människor som flydde ”händelser som inträffade i Europa före 1 januari 1951”). Avtalet har också inspirerat regionala instrument som Afrikas flyktingkonvention från 1969 (OAU-konventionen) och Latinamerikas Cartagena-deklaration från 1984. De här regionala avtalen har utvidgat flyktingbegreppet så att också den som flyr krig och kaos är en flykting, det krävs inte individuell förföljelse. Också Europa har utvidgat begreppet för vem som behöver internationellt skydd, men här görs skillnad på dem som uppfyller den exakta definitionen, det vill säga dem som förföljs som individer på grund av någon av de fem grunder som finns uppräknade i definitionen, och dem som flyr krig och konflikter ”bara” för att de är rädda att mista livet för att deras land befinner sig i inbördeskrig. Människor som inte uppfyller konventionens krav på individuell förföljelse kan åberopa andra former av internationellt skydd (humanitär status) som gör att de kan stanna i det land där de befinner sig.

Personer som flyr undan klimat- och miljöförändringar eller migrerar enbart av ekonomiska anledningar uppfyller inte de juridiska kriterierna för att få internationellt skydd. Personer som gjort sig skyldiga till krigshandlingar (högt uppsatta statsmän) eller krigsbrott (såsom tortyr av krigsfångar eller urskillningslöst dödande av civila) anses inte ”förtjäna” flyktingstatus och kan därför exkluderas.

Konventionen möter verkligheten

Jag har jobbat som flyktingarbetare på Balkan, i Irak, på Sri Lanka, i Etiopien, Turkiet, Guinea och Bangladesh. Det som aldrig upphör att förvåna mig är att det bland gränsövervakarna är de outbildade och minst betalda som räddar flest liv. Jag kommer för alltid att minnas när en stupfull armékommendant som basade för en liten trupp beväpnade män i Guinea lät 300 människor korsa gränsen – emot regeringens mycket explicita order. ”Du ser ju att de flesta som kom över gränsen är kvinnor och barn. Om vi tvingar dem tillbaka kommer de att dödas”, sade han och gestikulerade vagt mot hyddorna utanför vilka människorna stod samlade. Han tog en slurk av palmbrännvinet som var alldeles solkigt och där man kunde se små insekter simma omkring. Han hade klätt på sig uniformen, men hade plastsandaler på fötterna. Hans tänder var gula. I ena handen fanns flaskan, i det andra vapnet. ”Jag kan inte skicka dem tillbaka”, sade han. ”Men här kan de inte heller stanna, för då kommer rebellerna över gränsen och då är varken de eller vi säkra”. På så sätt blev det vi på UNHCR, FN:s flyktingkommissariat, som fick ansvaret för dessa människors liv.

Jag återkommer ofta till det här minnet. Det som fortsätter att fascinera mig är att beviset på vår medmänsklighet sitter i fingertoppskänslan, i vår intuition. Vi vet vad som är rätt och vad som är fel. När vi måste åberopa internationella avtal och juridiken för att vara medmänskliga är det ett tecken på att vi går bakåt, att vi inte längre utvecklas som människor och att våra länder inte längre utvecklas som demokratier.

År 2018 jobbade jag på ett flyktingläger i Bangladesh, ett land som, trots att det inte undertecknat flyktingkonventionen, under 6 veckors tid tog emot över 750 000 personer som flydde från Myanmar. Det här gjordes med långt större förståelse och mycket mindre stress än i Europa, där tidningarna tre år tidigare med-

När vi måste åberopa internationella avtal och juridiken för att vara medmänskliga är det ett tecken på att vi går bakåt, att vi inte längre utvecklas som människor och att våra länder inte längre utvecklas som demokratier.

delat att kontinenten ”drunknade” i flyktingströmmar (trots att det sammanlagt kom ungefär lika många flyktingar till Europas 28 länder som det kom till det långt fattigare Bangladesh). När vi i Bangladesh senare satte ihop en fotoutställning över de där första dagarna när kvinnorna från byn kokade ris och männen hjälpte till att slå ned gräset så att flyktingarna kunde lägga sig ner och sova, var det gränsvakterna som kom med de mest hårresande bilderna. Bilderna skildrade syner som fått dem att sträcka ut händerna och hjälpa flyktingarna över gränsen. Jag minns bilden av en höggravid kvinna som ligger död på rygg i leran med ett litet barn – fyra eller fem år gammalt – bredvid sig. ”Barnet levde”, sade gränsvakten som lämnade in bilden.

Idag befinner sig 1 procent av jordens befolkning på flykt (antingen i ett annat land eller som internflyktingar), men trots det härstammar 68 procent av dagens flyktingar från endast 5 länder: Syrien, Venezuela,

Flyktingarna är inte problemet, de är symptomet på en värld där hänsynslösa ledare förföljer de sina för att sitta kvar vid makten och där vi förlorat förmågan att avsluta krig.

Afghanistan, Sydsudan och Myanmar. Flyktingarna är inte problemet, de är symptomet på en värld där hänsynslösa ledare förföljer de sina för att sitta kvar vid makten och där vi förlorat förmågan att avsluta krig. Från Afghanistan flydde de första flyktingarna för 40 år sedan. Sedan dess har stunder av relativ fred överskuggats av decennier av krig.

Konventionen utvecklas med tiden

Av de fem grunderna i flyktingkonventionen är den mest tänjbara den som handlar om ”tillhörighet till en viss samhällsgrupp”. Anekdotiskt sägs det att det var den svenska medlemmen som föreslog det här begreppet när flyktingkonventionen förhandlades fram. Det sägs att han tänkte på överklassen i Sovjetunionen, som förföljts och sökt skydd utomlands. Dessvärre – eller dessbättre – kom förslaget just före lunch, och han lovade förklara sig närmare när de kom tillbaka för att fortsätta förhandlingarna. Men lunchen blev lång och... ordvalet slank med utan närmare precision.

Varje internationellt avtal har så kallade *travaux préparatoires* som består av de dokument och protokoll som ligger till underlag för avtalet, men inte heller i de här dokumenten finns närmare information om vad som menas med ”tillhörighet till en viss samhällsgrupp”. FN:s flyktingorgan, som har ett mandat att tolka avtalet, har under årens lopp klargjort att ”viss samhällsgrupp” måste definieras klart och att det måste finnas ett samband mellan ens tillhörighet och förföljelsen. ”Viss samhällsgrupp” har använts för att omfatta och skydda till exempel homosexuella och kvinnor som vägrar låta sig själva eller sina barn könsstympas. FN:s flyktingorgan har tolkningsföreträdet för hur konventionen ska tolkas, vilket gör mitt jobb spännande, men också betyder att konventionen kan anpassa sig till tiden och följa utvecklingen av internationell lag.

När jag jobbade i Turkiet var en av de främsta orsakerna till de förföljelsen av de iranska flyktingarna just deras sexuell läggning. Det är viktigt att påpeka att bedömningen om vad som utgör förföljelse alltid mäts mot en universell standard och de mänskliga rättigheterna, inte mot lokala lagar, och att det följaktligen inte finns utrymme för kulturell relativism. På engelska låter ”prosecution” (att åtala) och ”persecution” (att förfölja) farligt lika varandra – men hela poängen med flyktingkonventionen är att slå fast att de som är förföljda har rätt till internationellt skydd – även om förföljelsen i sig är lagligt sanktionerad (som till exempel i Nazityskland).

De brittiska domstolarna kom med ett intressant prejudikat i frågan om hur man skulle se på ”tillhörigheten till en samhällsgrupp” när de efter många vändor år 2010 slog fast att det inte var rimligt att be homosexuella dölja sin sexuella identitet. Det gällde två specifika fall där personer vägrats flyktingstatus i den lägsta instansen eftersom domarna hade ansett att det fanns ett internt skyddsalternativ (alltså att männen kunde få skydd genom att flytta till andra delar av landet där befolkningen inte visste att de var homosexuella). Prejudikatet är intressant för att domaren slår fast att hela idén med flyktingkonventionen är att man inte ska tvingas gömma sig eller låtsas vara av annan ras, religion eller samhällsgrupp for att undvika förföljelse. ”Homosexuella skall vara fria att dricka margaritas och lyssna på Kylie Minogue” slog kvällspressen fast. Ett korn av sanning, men de borde nog ha tillagt att homosexualitet i länderna som de asylsökande kom ifrån (Iran och Uganda) fortfarande bestraffas med döden.

Att skydda de utsatta

Frågan om vem som bär ansvar för människor som flytt för sitt liv är fortfarande aktuell. För mig handlar det rent konkret om global solidaritet med de mest utsatta.

Jag minns hur jag stod på en skolgård i en kroatisk skola som delats i två: i nedre våningens gymnastiksal bodde människor som flytt från Bosnien, i de två övre våningarna pågick en normal skoldag för de kroatiska barnen i byn. Timmarna var strikt uppdelade, flyktingarna kunde bara vara ute på skolgården innan skolan började, under matrasten och efter skoldagens slut. Den asfalterade innergården utgjorde en stor fyrkant, på alla fyra sidor fanns trappor som snirklade sig runt innergården och som ledde till de övre våningarna. Det betydde att de kroatiska barnen kunde se ner på gården medan de sprang längs korridoren från ett klassrum till ett annat. En dag var det en liten bosnisk flicka, kanske fyra år gammal, svarthårig och knubbig, som försenade sig in till den mörka gymnastiksalen. Hon stod fortfarande på gården när det ringde ut och hörde de äldre barnens stojande. Hon tittade upp på de stora barnen. Jag såg en liten pojke, kanske tio år gammal, som höjde sin hand och lät en sax falla rakt ner på hennes uppåtvända ansikte. Den träffade ögat. När jag senare tog flickan till byns läkare vägrade han att ta emot henne. Han tyckte inte illa om alla bosnier, sade han. Han ville bara inte att de skulle få bo i skolan. Det var inte hans ansvar att se till att någon tog hand om de som flydde, eller att den lilla flickan fick vård.

FN:s flyktingkonvention specificerar vilken typ av rättsligt skydd, annan assistans och sociala rättigheter som en flykting ska beviljas av de stater som skrivit under dokumentet. Till exempel stipulerar konventionen att flyktingar har rätt till skola och hälsovård på samma villkor som statens egna medborgare, att de har religionsfrihet och yttrandefrihet, rätt till arbete, utbildning och ett pass eller annat dokument som tillåter dem att röra sig från ett land till ett annat. Det är alltså inte tillräckligt att bara erbjuda en flykting en fristad – med

statusen följer rättigheter. Hade den bosniska familjen beviljats flyktingstatus hade den kroatiska läkaren inte haft någon rätt att vägra ta emot flickan.

Av världens 26 miljoner flyktingar och asylsökande befinner sig 75 % i grannlandet och 80 % i länder som tampas med extrem fattigdom och hunger. Det här leder till problem eftersom många av mottagarländerna inte anser sig ha råd att erbjuda skola, hälsovård och jobb. Över 70 % av flyktingarna har inte laglig rätt att söka jobb, och trots att 67 % av alla barn går i skola är det färre än 50 % av flyktingbarnen som har den möjligheten. I många länder begränsas också flyktingarnas rörelsefrihet och över tre miljoner bor i läger. På UNHCR jobbar vi nu med Världsbanken för att ta fram bevis för det ekonomiskt olönsamma i att utesluta vissa grupper från ett lands ekonomiska verksamhet.

De rikare länderna har i årtionden accepterat argumentet att de fattigaste länderna inte har råd att bevilja flyktingarna de rättigheter som konventionen garanterar och har därför understött de fattigare länderna med humanitära medel. Principen är naturligtvis riktig, flyktingkonventionen åberopar också internationellt ansvar och solidaritet, men om de andra delarna av FN, närmare bestämt säkerhetsrådet, inte sköter sitt jobb med att medla fred, blir resultatet för flyktingarna ett liv i limbo i ett flyktingläger som garanterar mat för dagen, men inte mycket mer. Det här har också lett till en absurd situation där flyktingar har blivit beroende av humanitär hjälp – ibland i flera decennier. Läger som hastigt satts ihop när 10 000–100 000 människor plötsligt korsat en gräns blir permanenta – som i Kenya där människor har levt i de mest beryktade lägren i generationer.

Konventionen möter motstånd

På senare år har många talat om behovet att förändra och uppdatera FN:s flyktingkonvention. Det är positivt att FN:s medlemsländer lyckats förhandla fram ett nytt avtal, det Globala avtalet om flyktingar från 2018, som vilar på FN:s flyktingkonvention, men som specifikt försöker ”rätta till” de problem som den ojämna fördelningen av flyktingar världen över har lett till. Avtalet vilar på premissen att det är nödvändigt att hjälpa de länder som tar emot det största antalet flyktingar och att hitta globala lösningar för människor som flyr. Det här nya ramverket syftar till att förbättra skyddsvillkoren för flyktingar i värdländerna. Genom ramverket försöker man uppmana värdländerna att satsa på skola, utbildning och arbete så att flyktingarna kan försörja sig själva, samt att se till att befrämja utvecklingen i dessa länder så att de inte blir lidande till följd av sin generositet. Ramverket omvandlar de åtaganden som FN:s 193 medlemsstater ingick när de antog New York-deklarationen för flyktingar och migranter i september 2016. Det var naturligtvis ingen slump av att avtalet förhandlades fram så snart efter att man i Europa hade upplevt att man utsatts för en flyktingkris.

En stor skillnad mellan flyktingkonventionen, som alltså är juridiskt bindande, och det nya ramavtalet, som är en överenskommelse mellan FN:s medlemsstater, är att det nya ramavtalet varken skapar nya rättsliga skyldigheter eller ändrar på UNHCR:s mandat. Även om röster höjts för att helt omformulera flyktingkonventionen blir det knappast aktuellt i en nära framtid. Det här beror inte endast på att varje omförhandling av internationell lag riskerar att underminera de framsteg som gjorts, utan också på att det i det nuvarande politiska läget är närmast omöjligt att uppnå politisk enighet i FN. De flesta verkar fortfarande vara överens om att lagen garanterar flyktingar en rättighet att söka skydd. Frågan är vems skyldighet det är att erbjuda detta skydd. Diskussioner i Danmark och i andra länder om att ”externalisera” flyktingmottagningarna handlar långt om detta – att försöka omfördela ansvaret till någon annan.

FN:s flyktingkonvention har 33 artiklar. Själva husgrunden utgörs av bestämmelsen att flyktingar och asylsökande inte får tvingas återvända till ett land där de riskerar förföljelse, det här kallas *non-refoulement*. Så kallad *kedje-refoulement* är inte heller tillåtet, vilket innebär att en person inte kan utvisas till ett land där den riskerar att i sin tur utvisas till ett annat land där hen riskerar övergrepp. Numera anses den här principen vara så fundamental att den gäller för alla länder, helt oberoende av om de undertecknat FN:s flyktingkonvention eller inte. Rätten att söka asyl finns också inskriven i Deklarationen om de mänskliga rättigheterna (artikel 14). Men trots flyktingkonventionen finns det en risk för att stater – på samma grunder som de år 1939 vägrade fartyget SS St Louis en hamn – låter historien upprepa sig.

Jag avslutar med ett av mina favoritcitat från det brittiska domstolsväsendets värld, från år 1993. Fallet handlade om en person som vägrade att hjälpa sin släkting, en tant som bodde i samma hus och som var i behov av hjälp för att alls kunna överleva. Tanten dog och släktingen dömdes för dödsförvållande, inte för något hon gjorde, men för att hon försummade sin släkting, det vill säga för det som hon inte gjorde.

”It would not be correct to say that every moral obligation involves a legal duty; but every legal duty is founded on a moral obligation”.
— Lord Chief Justice Coleridge

Annika Sandlund *jobbar för FN:s flyktingorganisation UNHCR sedan år 2000. Hon skriver regelbundet kolumner för Hufvudstadsbladet och medverkar i andra tidskrifter. Under sin FN-karriär har hon bott i Irak, Sri Lanka, Etiopen och Turkiet. För närvarande bor hon i Frankrike med sin man och deras tre döttrar.*

Internationella avtal, instrument och aktörer mot människohandel

Vilken roll spelar internationella avtal för bekämpandet av människohandel? Mats Lindberg redogör för betydelsen av Europarådets konvention om människohandel. Han skriver också om vilka former människohandeln tar, vilka det är som faller offer för den och vad som i Finland och Europa kan göras för att ytterligare förhindra den.

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel antogs år 2005 av Europarådets ministerkommitté och trädde i kraft år 2008 i de av Europarådets länder som ratificerat den fram tills dess. Finland ratificerade konventionen i maj 2012 och den trädde således för Finlands del i kraft i september samma år. Människohandel som ett brott infördes i Finlands strafflag redan år 2004, men det var inte tillräckligt för att uppfylla konventionens stadgar.

Enligt Europarådets konvention om människohandel bör vissa kriterier uppfyllas för att ett brott skall anses utgöra människohandel. Förenta nationerna har en konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet som trädde i kraft år 2003. Till denna FN-konvention hör tre tilläggsprotokoll, varav ett handlar om människohandel, kriterierna i Europarådets konvention är tagna från detta protokoll. Enligt protokollet, och därmed även enligt Europarådets konvention, definieras människohandel av tre moment:

en handling: rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer,

- *med användande av vissa medel: hot eller användning av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person,*

- *i syfte att utnyttja en person: syftet måste i vart fall, som ett minimum, omfatta utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara handlingar, träldom eller avlägsnande av organ.*

I anknytning till Europarådets konvention för bekämpning av människohandel arbetar en expertgrupp bestående av 15 experter på människohandelsfrågor. Gruppens exakta komposition varierar mellan mandatperioder, men typiska yrken som representeras är poliser och åklagare, samt olika aktörer som hjälper människohandelsoffer, till exempel socialarbetare, läkare, psykologer och representanter från olika medborgarorganisationer. Expertgruppen övervakar hur Europarådets medlemsländer tillämpar konventionen och skriver landspecifika rapporter ungefär vart fem-

te år. Expertgruppen är känd som GRETA, vilket står för Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings.

Det bör understrykas att konventionen betonar vikten av människohandelsoffrens mänskliga rättigheter och av att de får hjälp och upprättelse när de identifieras. Denna utgångspunkt avspeglas i GRETA:s rapporter, i vilka medlemsländernas åtgärder för att stödja offren är föremål för särskild granskning. Enligt konventionen skall offren under en minst 30 dagar lång period bland annat erbjudas gratis logi, läkar- och psykologisk vård, juridisk rådgivning, inklusive möjligheter att söka ekonomisk ersättning av förövarna eller av staten i det land där de identifierats. De skall också vid behov beviljas åtminstone ett tillfälligt uppehållstillstånd.

Exemplen i denna artikel härstammar från insikter artikelförfattaren fick under de dryga sex år under vilka han arbetade i GRETA:s sekretariat.

Även om både FN och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har varsin specialrapportör om människohandel och fastän Europeiska unionen, som har ett direktiv för bekämpande av människohandel och till skydd för dess offer, har en koordinator mot människohandel, så vågar jag påstå att GRETA står för den överlägset mest ingående rapporteringen om människohandel i Europa. Rapporteringen täcker Europarådets 47 medlemsländer, från Portugal till Armenien, och inte bara EU:s 27 medlemsstater.

Vilka former kan människohandeln ta i praktiken?

Asylsökanden, det vill säga flyktingar, utgör i regel en sårbar grupp för människohandel eftersom de ofta är i desperat behov av att tjäna pengar och därför är villiga att ta risker då de får tvivelaktiga jobberbjudanden. Därför är det inte förvånande att majoriteten av de i Finland uppdagade människohandelsoffren under många år varit asylsökande. Somliga, inklusive vissa politiker och journalister som borde veta bättre, verkar jämställa människohandel med människosmuggling. Även om flyktingar som vill bli smugglade över Medelhavet för att nå Europa kanske blir lurade på pengar av smugglarna, och i värsta fall lämnas åt sitt öde i en läckande gummibåt, så levererar smugglarna ändå i regel sina flyktingkunder ungefär till den avtalade destinationen i enlighet med ett frivilligt avtal mellan smugglarna och flyktingarna.

Människohandel innebär däremot alltid grov exploatering av offren, eller åtminstone förberedande åtgärder därtill, vilket människosmuggling inte nödvändigtvis gör. Dessutom upphör förhållandet mellan smugglarna och de smugglade då de sistnämnda nått sin destination, emedan människohandlarna utnyttjar sina offer under en längre period, ofta i åratal. Att människohandlare ibland slår sina klor i värnlösa flyktingar då de väl kommit till Europa är en annan femma. Det torde stå rätt klart att flyktingströmmen särskilt år 2015 ledde till fler människohandelsoffer i Europa.

Enklare uttryckt är det fråga om människohandel då ett offer luras eller tvingas till att på ett eller annat sätt mot sin vilja tjäna pengar åt människohandlarna. Globalt sett är sexuellt utnyttjande, i de flesta fall tvångsprostitution, den överlägset vanligaste formen av utnyttjande. Det finns dock många länder, inklusive Finland, i vilka tvångsarbete de flesta år har utgjort den vanligaste formen av utnyttjande av människohandelsoffer. Sexuellt utnyttjande är god tvåa i Finland. Lyckligtvis verkar den form av människohandel där människor tvingas att avlägsna och sälja sina organ mot sin vilja vara ovanlig i Europa. Däremot finns det ett flertal former av tvångsarbete som förutom hårt fysiskt arbete även inkluderar till exempel påtvingat tiggeri, kriminell verksamhet såsom snatteri eller grövre stöld och tjänstgöring som hembiträde. Tvångsäktenskap räknas också ofta som en form av människohandel. Offren för sexuellt utnyttjande är vanligen flickor eller kvinnor, medan offren för tvångsarbete oftast är pojkar eller män, även om det finns undantag.

Europarådskonventionens definition av människohandel är inte uttömmande i sina exempel på utnyttjandeformer, sist och slutligen är det den nationella lagstiftningen och rättspraxis som avgör vad som skall anses utgöra människohandel. Ett exempel på ett fall som inte nödvändigtvis skulle anses utgöra människohandel enligt Europarådets konvention, men antagligen nog enligt EU:s direktiv, utspelade sig i Danmark år 2015. Det handlade om en stor härva med runt 100 rumäner som hämtats av kriminella till Danmark och tack vare EU:s bestämmelser om arbetskraftens fria rörlighet fick danska socialskyddssignum och därmed efter ett tag till exempel kunde öppna bankkonton och ansöka om banklån. Rumänerna hade blivit lovade välavlönade jobb i Danmark, men hölls för det mesta isolerade i avlägsna och undermåliga byggnader på den danska landsbygden. Förövarna använde deras identiteter till socialbidragsbedrägeri eller till att köpa dyra varor på kredit. När de åkte fast dömdes förövarna för människohandel i dansk domstol.

Ett annat exempel på när nationell lagstiftning kan spela en avgörande roll: I Norge rekryterade en norsk man förövare i Filippinerna via internet, dessa i sin tur rekryterade barn för att utföra sexuella handlingar framför en webbkamera. Brotten mot barnen överfördes via *live stream* till mannen i Norge som sedan betalade förövarna i Filippinerna. Det var knepigt för polisen att bevisa detta brott eftersom materialet som sändes via *live stream* varken sparades på en hårddisk eller i ett moln. Mannen i Norge blev dock fälld för människohandel i december 2016 i en norsk domstol. Bevismaterialet utgjordes bland annat av chatinstruktioner för vilka handlingar barnen skulle utföra framför kameran, samt betalningstrafiken från mannen till förövarna i Filippinerna.

Något som i många människohandelsfall får myndigheter att tveka om huruvida det är fråga om människohandel eller bara en fråga om orimligt dåliga arbetsförhållanden, som i allmänhet straffas endast lindrigt, är att nutidens offer i motsats till forna tiders slavar

eller livegna ofta i alla fall får lite betalt. Dessutom får de ofta vissa naturaförmåner som mat och logi, dock båda i undermålig mängd och kvalitet. Det är typiskt att utländska offer fråntas sina pass så att de inte kan fly hem eller bevisa sin identitet i andra sammanhang. Det förekommer också att utländska offer i rikare länder inte själva ser sig som offer eftersom de trots sina eländiga arbetsförhållanden trots allt anser sig ha det bättre i den situation de utnyttjas i än i sitt hemland. Detta hindrar dock inte i sig domstolar från att döma människohandlare, men det kan vara svårare för åklagare att uppnå en fällande dom om offren inte ser sig som offer och därför vägrar vittna mot förövarna.

Efterfrågan på människohandelsoffers tjänster och konsumentens ansvar

Det är självklart att människohandlarna lever på att det finns en efterfrågan på deras människovaror. Man kanske förundrar sig över att det skulle finnas så många skrupellösa kunder som inte drar sig för att utnyttja människohandelsoffers tjänster. Det är dock inte riktigt så enkelt, särskilt när det gäller den arbetsrelaterade människohandeln i Finland, som relativt sett är vanlig i etniska restauranger. Det är svårt för en restauranggäst att ana sig till att hans eller hennes måltid tillrätts av ett människohandelsoffer, eller att köket där den lagats städats av ett sådant. Samma sak gäller om man beställer en sallad som innehåller tomater: de kan ha odlats med hjälp av människohandelsoffer i österbottniska växthus.

När det gäller köp av sexuella tjänster av ett människohandelsoffer är kontakten mellan kunden och offret däremot mera omedelbar. Trots det är det kanske inte så uppenbart för en kund att en prostituerad utövar verksamheten ofrivilligt i konkret mening och inte till exempel av ekonomiskt tvång. I Finlands strafflag har klientens ansvar i detta avseende ökat sedan 2015. En lagförändring gjorde det då möjligt att straffa människor som köpte sexuella tjänster från ett människohandelsoffer även då kunden bara haft skäl att misstänka, men inte med säkerhet visste, att det var fråga om ett dylikt offer.

Brottsrubriceringen spelar en stor roll i Finland då polisen undersöker eventuella människohandelsfall och åklagarna väcker åtal. Om fallet åtalas som koppleri ses offren enbart som vittnen, medan åtal för människohandel innebär att offren behandlas som offer. Det senare innebär att de åtnjuter större skydd och kan söka om ersättning för sitt lidande.

Vem är det som faller offer för människohandel?

Den överväldigande majoriteten av människohandelsoffer i Finland är utlänningar, och då ofta sådana som har svaga språkkunskaper i engelska eller andra världsspråk, för att inte nämna finska eller svenska. Dessa människor kommer ofta också från länder som är kulturellt avlägsna från Finland och i vilka folk har goda skäl för att inte alltid lita på polis och andra myndigheter, vilket bidrar till att de känner sig isolerade och hjälplösa i Finland. Nigeria är en av världens ledande exportnationer när det gäller människohandelsoffer och det har under många år avspeglat sig i den finländska statistiken. Som redan omnämnts är offren i Finland ofta asylsökande, till exempel från Irak och Afghanistan, men det finns även många offer från socioekonomiskt svaga länder i Europa, såsom Rumänien.

Man kunde tro att det skulle vara svårt att gömma människohandelsoffer i den anonyma massan i Finland, även om Finland inte längre är lika homogent som för 30 år sedan. Det är emellertid talande att det största människohandelsfallet i Finland mätt i antalet offer gällde 26 kirgisier som rekryterats till Finland av en här bosatt kirgisier för att arbeta inom träförädlingsindustrin. När fallet uppdagades måste polisen och andra myndigheter ty sig till telefontolkning med tolkar bosatta i Sverige eftersom kirgiserna trots att Kirgisien hörde till Sovjetunionen inte ens talade ryska. Det förekommer för övrigt rätt ofta i människohandelscirklar att det är landsmän till utländska offer som rekryterar offren. De förstnämnda är ”vänliga nog” att erbjuda sig att tjänstgöra som tolkar då till exempel arbetarskyddstillsynens inspektörer besöker en arbetsplats på vilken människohandelsoffer arbetar.

Människohandelsoffren i Europa är även utanför Finland oftast utlänningar, åtminstone i rikare länder. Dessa utlänningar är oftast inte särskilt välutbildade och har svaga språkkunskaper, vilket gör att det är lätt att utnyttja dem. I mindre välbeställda europeiska länder, såsom Rumänien och Bulgarien, förekommer det även rätt mycket så kallad intern människohandel, det vill säga att offren, ofta barn, inte sänds utomlands, utan utnyttjas i hemlandet. Särskilt romer faller ofta offer på grund av sin svaga socioekonomiska ställning.

Intern människohandel förekommer likväl även i välmående länder såsom Finland. Faktum är att båda de människorättsfall som nått Högsta domstolen i Finland berörde finländska, inte utländska, människohandelsoffer som fallit offer för sexuellt utnyttjande. Jag vill inte påstå att polisen skulle satsa mera på att undersöka inhemska fall, men det är självklart att det redan av språkliga skäl är lättare att göra det. Det är svårare att komma till rätta med fall där det handlar om utländska offer eftersom de ofta befinner sig olagligt i det land där de utnyttjas. Även om Europarådets konvention kräver att dylika utländska offer skall få stanna i det land där de utnyttjats i minst 30 dagar efter att de har räddats ur människohandlarnas klor, och att de under denna period skall få olika former av stöd, inklusive mat och logi samt läkar- och psykologisk vård, så tenderar många länder att skicka dem tillbaka till sina ursprungsländer före den ofta mångåriga rättsprocessen mot människohandlarna är avslutad. Detta gör det svårare för offren att till exempel erhålla ersättning för sitt lidande i rättsprocesser.

En vanlig rekryteringsmetod för människohandlare som planerar att utnyttja unga flickor för tvångsprostitution är den så kallade *loverboy*-metoden. Denna går

ut på att en charmig ung man, ofta ännu i de övre tonåren, låtsas bli förälskad i en ung flicka och uppvaktar henne. Det handlar oftast om flickor som inte annars fått så mycket uppmärksamhet. Ibland kan det även handla om flickor med lindriga utvecklingsstörningar eller mentala problem. Modellen går lite tillspetsat ut på att den charmiga pojken efter någon månad under vilken flickan kärat ned sig plötsligt säger något i still med: ”jag älskar dig väldigt mycket, men jag har vissa tillfälliga ekonomiska problem. Kan du hjälpa mig att lösa dem, för vår gemensamma framtids skull?” Den så kallade lösningen är att flickan prostituerar sig.

Jag skulle inte säga att denna modell är särskilt vanlig i Nederländerna, men det är ett land i vilket detta fenomen tagits på allvar och undersökts av polis och andra myndigheter och där det finns skilda skyddsboende för just detta slags flickoffer. Modellen visar också att människohandel inte behöver vara en form av internationell organiserad brottslighet, utan att det helt enkelt kan vara ett brott utövat av en hänsynslös ung man med ett överskott av kriminell energi. Det bör också sägas att det bland de som rekryterar människohandelsoffer finns förvånansvärt många kvinnor. I ett av de två människohandelsfall som nått Högsta domstolen i Finland var det frågan om en flicka som rekryterade en väninna. I internationellt perspektiv förekommer det också att före detta kvinnliga människohandelsoffer för sexuellt utnyttjande ansluter sig till människohandlarna och rekryterar nya offer.

Vad kan man göra för att förhindra och bekämpa människohandel?

Tyvärr är människohandel en lukrativ och relativt riskfri form av brottslighet för den som saknar moraliska skrupler. Därför kan man räkna med att denna form av brottslighet åtminstone inte kommer att minska avsevärt på ett tag, fastän coronapandemin kanske skapat en tillfällig lågkonjunktur i denna brottsbransch i och med att utländska människohandelsoffer inte lika enkelt kan röra sig över Schengengränserna.

Människohandlarna kan tjäna enorma summor på att exploatera människohandelsoffer och i motsats till bland annat narkotikahandel kan samma ”vara” säljas många gånger om. Samtidigt är risken att bli fast relativt ringa, vilket delvis beror på resursprioriteringar, man bekämpar till exempel hellre narkotikabrottslighet. Straffen för människohandel är visserligen relativt stränga, men det har visat sig vara svårt att i domstol bevisa förekomsten av människohandel. Det här har lett till relativt få fällande domar, även om antalet klart har ökat i Finland i takt med att åklagare lärt sig mera om människohandel och polisen och andra myndigheter lärt sig känna igen tecknen på människohandel.

Vad kan man då göra för att stävja människohandeln? Naturligtvis måste man samla data om, och forska i människohandel. Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI) som verkar i Helsingfors, i anknytning till Förenta nationerna, har särskilt utmärkt sig på detta forskningsområde. Därtill kan och bör man öka medvetenheten bland den stora allmänheten och ordna med utbildning och fortbildning om människohandel för olika relevanta yrkesgrupper. Det handlar då framför allt om företrädare för rättsväsendet, inklusive polis och gränsbevakning, men även andra yrkesgrupper som kan komma i kontakt med människohandelsoffer, såsom läkare, lärare, asylhandläggare och personal anknutna till resebranschen, såsom i flyg -och färjebolag samt hotell. I enlighet med GRETA:s rekommendationer kommer den finländska polisen att upprätta en särskild insatsgrupp mot människohandel.

Naturligtvis är det lyckligtvis så att de flesta tjänstemän eller medlemmar av andra yrkesgrupper i Finland, särskilt på mindre orter, aldrig kommer att komma i kontakt med ett människohandelsoffer. Detta kan dock dämpa deras vilja att fördjupa sig i problematiken och att lära sig att känna igen offer. Tyvärr är det kanske just detta människohandlarna räknar med. De 26 kirgisiska människohandelsoffren slavade på i byn Vähäkyrö nära Vasa. Varje människohandelsoffer som inte identifieras eller får hjälp är ett för mycket. Här spelar utbildningen en central roll.

När det gäller myndigheternas övergripande insatser mot människohandel i Finland har polisavdelningen inom inrikesministeriet den ledande rollen, i nära samarbete med Migrationsverket, till vilket även hjälpsystemet för offer nuförtiden hör. Myndigheternas verksamhet mot människohandel övervakas av den finländska diskrimineringsombudsmannen, för tillfället den finlandssvenska Kristina Stenman, till vars uppgifter även hör att agera som människohandelsrapportör. Därtill finns det en handfull medborgarorganisationer i Finland, till exempel Pro-tukipiste, som förtjänstfullt arbetar emot människohandel och framför allt med att hjälpa dess offer. Samarbetet mellan dessa aktörer utgör en annan central del i motarbetandet av människohandeln.

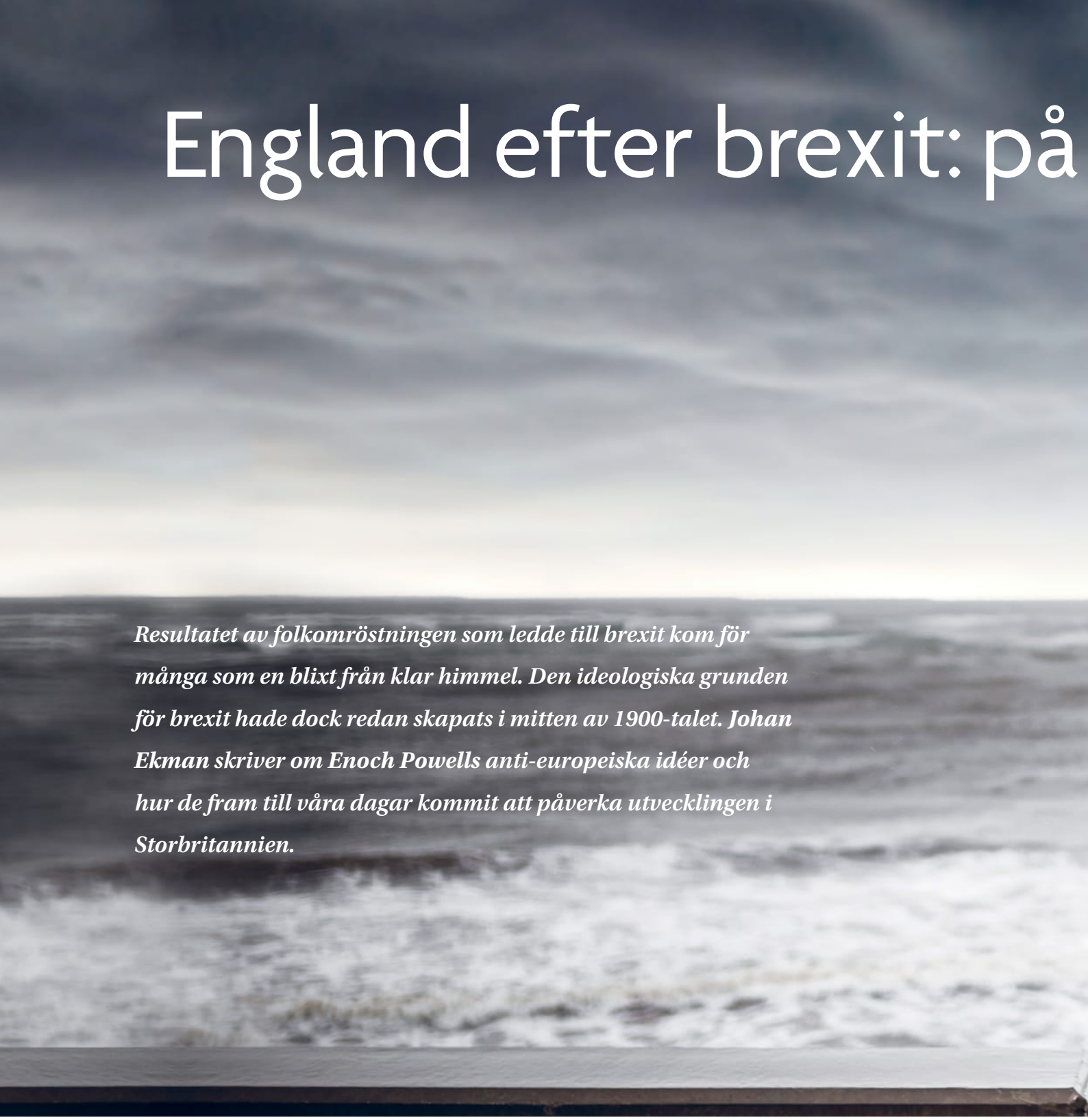
Det sägs att Europarådets konvention mot människohandel är baserad på den så kallade 4P-modellen för åtgärder mot människohandel. På engelska står P:en för prevention, prosecution (eller punishment), protection och partnership. Med andra ord: förebyggande verksamhet mot människohandel, bestraffning av människohandlare genom fällande domar, skydd och hjälp för människohandelsoffer och samarbete mellan alla ovannämnda offentliga och frivilliga aktörer så att ansträngningarna mot människohandeln blir gemensamma.

Finland är på rätt väg i arbetet mot människohandel på alla dessa fyra områden, men liksom i alla Europarådets medlemsländer finns det ännu gott om utrymme för förbättringar.

***Mats Lindberg** är tjänsteman på Europarådet.*

Åsikter som kommit till uttryck i denna artikel är författarens egna och avspeglar inte nödvändigtvis Europarådets eller dess expertgrupp GRETA's åsikter eller ställningstaganden.

England efter brexit: på



Resultatet av folkomröstningen som ledde till brexit kom för många som en blixt från klar himmel. Den ideologiska grunden för brexit hade dock redan skapats i mitten av 1900-talet. Johan Ekman skriver om Enoch Powells anti-europeiska idéer och hur de fram till våra dagar kommit att påverka utvecklingen i Storbritannien.

Det är, som vi till lust och leda hört under de senaste åren, svårt att räkna upp många rationella fördelar med EU-utträdet för Storbritanniens del. Varken ekonomiska intressen eller klassintressen verkar ha gynnats: arbetstagarnas rättigheter riskerar försämras medan *City of Londons* position försvagas och hindren för handel blir större. Storbritannien kan inte längre sluta handelsavtal med andra länder som en del av ett stort marknadsområde, utan ska nu bilateralt förhandla om dem med andra – ibland betydligt mäktigare – stater. Det är svårt att tro att villkoren skulle överträffa de nuvarande. I en världsekonomi som domineras av tre stora konkurrenter, det vill säga Europa, Kina och USA, innebär det här ett svårt läge.

Det är speciellt oroväckande att finansbranschens tillgång till den europeiska marknaden försvåras: finanssektorn utgör hela 7 procent av Storbritanniens BNP, vilket jämförelsevis är 40 procent mer än i Tyskland. Till detta adderas den ekonomiska förlust som slutet på den fria rörligheten innebär. Frånvaron av lågavlönad arbetskraft, som inför mer intäkter än bortfall för eko-

jakt efter en hägring

nomin, är en klar förlust för ett land där servicesektorn är så viktig. På det stora hela beräknar Bank of England att den kumulativa kostnaden av brexit under följande 15 år blir mellan 4 och 10 procent av BNP. Listan kunde fortsätta, men poängen här är närmast att påpeka att priset för att lämna EU blir högt. Och det visste man på förhand: om det var något den oinspirerande *Remain*-kampanjen lyckades föra fram, var det just att ekonomin skulle gå back i och med ett brexit. Det visste antagligen också de konservativa krafter som förespråkade brexit. Samtidigt är det värt att påpeka att faktumet att landet inte tagit i bruk euron antagligen var avgörande för utfallet av omröstningen. Om väljarnas besparingar hade varit i euron, skulle de knappast ha riskerat rösta för utträde ur EMU eftersom det hade inneburit att pengarnas värde rasade. Som det nu var förblev det ekonomiska hotet mer abstrakt och långsiktigt. Detta till trots var det ekonomiskt rationella att förbli medlemmar.

Men vad förklarar alltså då att det konservativa partiet, vars *raison d'être* av den betydande partihistorikern

John Ramsden ansetts vara ”en aptit för makt, viljan att underställa alla andra målsättningar för det ändamålet”, riskerade sin trovärdighet genom att gå med på folkomröstningen om utträdet ur EU? Var detta samma parti som av den inflytelserika konservativa ideologen **Quintin Hogg** ansågs bestå av personer för vilka bevarandet av rävjakten var betydligt viktigare än vilken som helst annan politisk fråga? Riskerade inte brexit potentiellt att förorsaka just det sammanbrott av klass- och maktstrukturer som partiet vill värna om?

För det var just den risken **David Cameron** med sina rivaler och *chums* från Oxford Debating Society verkade ha tagit. Orsaken till att Cameron föreslog en folkomröstning var att han på så vis önskade begrava tvistefrågan om EU slutgiltigt i partiet. Ironiskt nog gjorde den just det, men inte som den EU-positive Cameron hade tänkt sig. När kampanjen väl satte igång, allierade sig hans populäraste kollega, **Boris Johnson**, med EU-motståndarna. Också **Michael Gove**, en av partiets hjärnor, insåg vartåt vindarna blåste och deklarerade att människor är trötta på att lyssna på förståsigpåare som visste bättre än de. Johnson och Gove förstod alltså slugt nog att det snarare lönade sig att rida på folkets missnöje mot eliterna än vara på den mottagande sidan av protestvågen.

Den falang som hållit brexitflaggan högt främst på grund av ideologisk övertygelse hade nu fått mittenfåran med sig. Det innebar att partiet också tydligare bekände färg. Den paternalistiska konservatismen, som ännu efter kriget på allvar aspirerade att kapa över 50 procent av folkets röster, och som försökte upprätthålla hegemonin genom att framstå som en icke-ideologisk garant för en evig samhällsordning, hade definitivt försvunnit. De som tagit över partiet företrädde en konservatism som passade det splittrade samhälle där individualism och maktlöshet inför globaliseringens krafter rotat sig. Deras brexitprojekt var ämnat att erbjuda gammaldags nationalism som meningsskapare i den splittrade tillvaron. Men för att hitta dit måste de snegla bakåt och återupptäcka en viss **Enoch Powells** idéer.

II

När Enoch Powell, mot självaste **Winston Churchills** direktiv, avstod från att rösta för mer utvidgat europeiskt samarbete i det brittiska underhuset år 1950, befann han sig i den yttersta marginalen av det konservativa partiet. Det stod omedelbart klart för de flesta av hans kolleger att Powell, som suttit fyra månader i parlamentet, hade föga hopp om att snabbt stiga i partihierarkin i och med sitt agerande. Att gå emot partipiskan för att av principiella skäl motsätta sig medverkan i Kol- och stålunionen, och istället acceptera Labourpartiets avoga inställning till det ekonomiska integrationsprojekt som då började ta form, var lika mycket en karriärdödare som det 70 år senare skulle vara att motsätta sig brexit.

Trettio år senare skrev **Alan Clark** att ”Enoch är en man med massiv auktoritet”. Clark, som bodde på ett slott och föraktade kolleger som ”själv måste köpa sina möbler på ett varuhus”, var minister i **Thatchers** regeringar på 1980-talet. Clarks åsikt är viktig, eftersom han hörde till en grupp politiker som högaktade Thatcher, men som bland annat på grund av sin EU-skepsis inte tilläts få en mer framträdande roll i partiet. Powell representerade för denna grupp en föredömlig principfasthet i ett parti som de ansåg förlorat sin självkänsla och stolthet och som allt mer präglades av politisk opportunism snarare än ideologisk övertygelse. Powell var en bra förebild i och med att han var allt annat än opportunist. Det här hade också blivit hans öde eftersom det i politiken sällan gäller att vara före eller efter sin tid. Powell var både för mycket före sin tid och för knuten till en mytisk bild av det förflutna för att kunna omsätta sin instinkt om det latenta missnöjet i samhället i mer betydande politiska poster. De som beundrade Powell, såg honom alltså som ett slags martyr, och det hjälpte honom att bli en intellektuell förgrundsgestalt för senare generationer av euroskeptiker i partiet.

Powell är idag mest ihågkommen för sitt ökända *Rivers of Blood*-tal från 1968. I det förutspådde han att ökad invandring skulle leda till blod på Storbritanniens gator. Powell hade räknat med att talet skulle väcka gehör hos dem som tyckte att invandringen och omvärlden utgjorde ett hot som riktade sig mot det lilla och trygga (men ack så icke-verkliga) England som existerade under imperiets tid. Talet väckte stor uppståndelse och var början till slutet på hans karriär. Det konservativa partiets etablissemang rasade, likaså Labour. Powell anklagades för att spä på rasism och motsättningar i samhället. Oppositionsledaren **Edward Heath** sparkade snabbt den besvärliga Powell från skuggregeringen. Med det var ordningen dock långt ifrån återställd: det visade sig nämligen att Powell blivit så populär bland folket att han bokstavligen översvämmades med sympatibevis. Upprorsmakaren nåddes till exempel av ett berg av beundrarpost. Det var inte mindre än 100 000 brev, av vilka de flesta var uppmuntrande, som damp ner genom hans brevlucka efter att han fått kicken.

Snart syntes sympatierna också ute på gatan. Tusentals stuvare beslöt marschera i ett protesttåg från Londons Docklands till parlamentet för att visa sitt stöd för den avsatte politikern. Opinionsmätningar bekräftade också att en stor del av befolkningen ansåg att Powell blivit felbehandlad. Den konservativa historikern Ramsden skriver att Powells åsikter hade haft en stor inverkan på valresultatet 1970, då Edward Heath blev vald till Storbritanniens kanske mest EU-entusiastiska premiärminister. Orsaken till det var att Powells agiterande vann avgörande röster från en icke-liberal vit arbetarklass till de konservativas fördel i invandrartäta valkretsar i West Midlands, där han själv också ställde upp. Spegelvänt var en bidragande orsak till att Heath förlorade valet 1974 den väljarflykt från partiet som Powell förorsakade, när han uppmanade folket att rösta på Labour på grund av Heaths euro-optimism. Det verkade uppenbart att de åsikter han framförde

vann gehör, hur illa än det politiska etablissemanget tyckte om dem.

III

Trots att Powell marginaliserades och gick ut ur partiet, blev partiet allt mer likt Powell. Vad han gjort var att upptäcka, tidigare än andra, den vilsenhet som uppkom i Storbritannien när imperiet tynade bort samtidigt som arbetarklasstraditionen urholkades. Medan Suezkrisen hade visat att Storbritannien inte kunde agera imperialist utan USA:s tillstånd, visade Frankrike med **Charles de Gaulles** *non* att till och med medlemskap i euroklubben berodde på en gammal rivals välvilja snarare än egna beslut. De Gaulle misstänkte nämligen, med viss rätt, att Storbritannien skulle bli en anglosachsisk trojansk häst som satte käppar i hjulen för kontinentaleuropéerna.

När medlemskapet sedan efter de Gaulle äntligen blev av var självkänslan låg. Den europeiska gemenskapen kom heller aldrig att träda fram som ersättare för den värld som hade gått förlorad. Visserligen erbjöd den en inre marknad som kompenserade för bortfallet av *Commonwealth*, men det var alltid i grunden ett fransk-tyskt företag som påhejades av USA. Samtidigt plågade hög inflation, strejker och dålig produktivitet det egna landet.

Det var i en sådan värld som Margaret Thatcher trädde fram med sin nyliberala ekonomiska politik och med individualismen som livsmening. Hon ansågs representera ett modernt tänkesätt i ett gammaldags parti: nu skulle det vara slut med daltandet med fackföreningarna och de arbetslösa, medan *old boys*-kulturen i partiet och *Citys* banker fick ge vika för den nya generationens internationella finansnissar. Storbritannien skulle åter träda fram på världsarenan, och i det projektet ingick även medlemskap i ett allt mer marknadsliberalt EU. Det krävdes en järnlady för att hålla både facken och fransmännen inom strama tyglar. Medan det första lyckades, misslyckades det andra. Efter att ha blivit utmanövrerad av sina europeiska kolleger, som till hennes förtret inte *enbart* befordrade den av henne högt uppskattade marknandsliberalismen, utan *också* den förhatliga europeiska federalismen, började partiet definitivt se EU som ett problem. När Labourpartiet sedan under **Tony Blair** i sinom tid tog över stafettpinnen (efter **John Majors** katastrofsejour som premiärminister) och fortsatte med att underminera traditionerna av kollektivism och bejaka individualismen och globaliseringens krafter, förstärktes också avogheten mot EU bland Labours egna väljare. Samtidigt började många personer inom det konservativa partiet snegla tillbaka – och skapa en plattform som påminde om Enoch Powells.

V

Powell hade alltid varit konsekvent i sin politik – även när den inte passade *zeitgeisten*. Han hade starkt motsatt sig den mer kollektivistiska och internationalistiska anda som genomsyrade västvärlden efter andra världskriget. Själv var han långt ifrån överklass. Han föddes i Birmingham 1912 som enda barnet till en liberal klasslärare och en driven, intelligent hemmafru. Föräldrarna uppmuntrade tidigt Powell att studera. Modern lärde honom läsa i en ålder av tre, och grekiska kunde han innan han började skolan; när Powell sökte in till Cambridge för att studera klassiska språk, slog han examinatorerna vid inträdesprovet med häpnad. Det var inte så mycket det att han klarade uppgiften att översätta en text från engelska till gammal grekiska på bara hälften av den tillåtna tiden, utan sättet han gjorde det på. Istället för att översätta texten en gång, författade han två versioner. En i enlighet med den stil av språket som talades under **Herodotos** tid, och en version i stil med den **Thukydides** talade.

Den briljanta studenten utnämndes till professor i Sydney nästan genast efter avslutade studier. Powell blev snart en övertygad motståndare till **Chamberlains** hitlerpolitik. Den asketiske nietzscheanen Powell förespråkade tidigt krig mot Tyskland, eftersom han ansåg nazistpartiet företräda en form av barbari som kompromisslöst måste krossas. Han var själv, med ungdomens glöd, färdig att offra sitt liv för ändamålet. Så fort han fick chansen anmälde han sig som frivillig rekryt i armén och inledde sin andra kometkarriär, den som militär. Powell trivdes med den militära tillvaron. När kriget var slut hade han blivit brigadgeneral – endast en annan brittisk soldat hade lyckats avancera lika snabbt i graderna under kriget.

Efter kriget, vars slutskede Powell tillbringade i Indien, beslöt han sig för att bli politiker. Powell insåg att han hade krigat för en värld som höll på att smälta bort och ersättas av en ny. Frontmännen, av vilka många hittills levt ett liv i den förnedrande fattigdom som präglade Storbritannien, suktade nu efter en välfärdsstat. Samtidigt stod det klart att USA var ny herre på täppan, utmanat endast av Sovjetunionen. Storbritanniens globala ställning försvagades framför den unga brigadgeneralens ögon. Powell inledde en kamp mot den melodi som präglade tiden: hat mot välfärdsstaten och en vilja att försvara nationen blev grundbultarna i den unge toryns ideologi.

I det konservativa partiet fanns det efter kriget ett akut behov av att rekrytera veteraner med arbetarklassbakgrund och ur den lägre medelklassen. Trots att Powell förespråkade en toryism som hörde en gammal generation till, togs han emot med öppna armar. Han ansågs vara en lovande men något excentrisk figur. I motsats till sina partikamrater som tillhörde överklassen, fann den socialt hämmade Powell inget nöje i att fraternisera på Londons konservativa klubbar. Trots att han försökte passa ihop med herrskapet, till exempel genom att lära sig jaga, förblev han en outsider. Partiledningen hade dock kommit fram till att de konservativas enda chans att överleva i den nya tiden var att rekrytera intelligenta personer tillhörande de lägre klasserna, trots att de inte med naturlig grace passade in i vad som var kvar av *upstairs-downstairs* Britannien. Och Powell, visade det sig snabbt, hade både mera intelligens och integritet än de flesta andra aspireran-

de politiker. Han hade det till den grad att det snart började te sig som ett hinder i en business som kräver en viss flexibilitet i deltagarnas principiella ryggrad.

Powell anställdes med uppdrag att producera politiska program för ett parti som till sin egen överraskning förpassats till oppositionen av **Clement Attlees** Labour. Attlee, som varit minister i Churchills krigskabinett, ansågs av den store mannen själv vara ”ett får i fårakläder”. Men den unga generationen som återvänt från fronten suktade efter höjd levnadsstandard snarare än en återgång till det gamla. Karisma var mindre viktigt än bröd på bordet och vattenklosett. Arbetsnarkomanen Powell satte genast igång att med en intellektuell kraft, som få av hans partikamrater var välsignade med, kämpa mot Attlees Labour. Snart började han tala för en tvättäkta nyliberalism långt innan den blev på modet. En tro på den fria marknaden samt individens ansvar drev honom i arbetet trots den rådande mer ekonomiskt och socialt progressiva tidsandan. Det skulle ta länge innan hans ekonomiska politik togs på allvar. Hans eget parti var nämligen ännu långt ifrån den nyliberalism som senare förespråkades av Thatcher. Den anti-europeiska hållningen Powell då redan representerade var knappt heller uppfunnen. Powell var alltså ett slags reaktionär pionjär i en tid då Tory-partiet sökte kompensera förlusten av landets globala roll med medlemskap i en europeisk inre marknad. Det här hade Powell inget till övers för. Trots att det stoppade hans avancemang inom partiet, var han övertygad om ”England först”- linjen som han höll fast vid ända till sin död 1998.

IV

När den utpräglade nyliberalismen som samhällsuppbärande ideologi till slut började krackelera i och med finanskrisen 2007-08 och den därpå följande nedskärningspolitiken var det Powells spöke som kom till partiets räddning. Powell var en tidig förespråkare av *laissez-faire* liberalism, men det sammanhållande kittet i ett samhälle präglat av minimal statlig inblandning i ekonomin måste enligt honom utgöras av nationalism. När den nyliberala globaliseringen tog fart och kapitalet släpptes fritt över nationsgränser på nittiotalet, samtidigt som alternativet till kapitalismen i praktiken försvann i och med Sovjetunionens ras, hade staten börjat framstå som mindre viktig. Den här konsensusen – som delades av Labourpartiets elit – om att individualism, pengar och global underhållningskultur skulle ersätta kollektiva värderingar åkte av rälsen i och med den stora finanskrisen. I dess efterspel seglade gamla motsättningar till ytan. Människor var helt enkelt rasande över att tvingas betala för bankernas excesser och över sin egen maktlöshet. Nationalisterna såg sin chans.

När David Cameron trodde att han funnit en taktiskt genial lösning på partiets inre splittring i europafrågan genom en folkomröstning om EU-medlemskap, led han av hybris. Han insåg inte att planen hade en helt avgörande svaghet: den var inte förankrad i folkets djupare led. Att appellera till basen för att motarbeta fienderna inom det egna partiet gick helt enkelt inte. Resultatet blev spegelvänt. Samma problem gällde New Labour. Partimaskineriet och en stor del av parlamentsledamöterna var delvis löskopplade från den tomhetskänsla och det missnöje som pyrde under ytan. Labour, inbegripet i en bitter inre konflikt mellan nye ledaren **Jeremy Corbyn** och partiets höger, hade inga bra svar att ge de missnöjda väljarna under folkomröstningskampanjen. De två stora partiernas inre splittring bidrog till en usel *Remain*-kampanj. Jag bodde själv i landet under kampanjen och slogs dels av det engagemang EU-motståndarna visade över klassgränserna, dels av den nästan apatiska kampanjen EU-anhängarna drev.

Den nationalistiska högern använde skickligt sociala medier för att föra fram ett budskap som vilade på koncept Powell använt för att agitera både för en gammaldags överklass och delar av arbetarklassen: nyliberalism kombinerat med nationalism och rasism. Och kanske ännu mer än det så byggde kampanjen på en mytisk bild av ett England som knappast någonsin existerat på riktigt. Ett hobbitengland präglat av små, fridfulla byar, där ingenting någonsin förändras, där livet lunkar på mellan puben, hemmet och lantmarknaden. Men det var en stark bild som nu framstod som en hägring i horisonten. Hägringen attraherade många som kände sig vilsna inför en oförutsägbar värld där allt verkade bli sämre. *Remain*-kampanjen å sin sida var ofta fångad i sin egen arrogans, utan att riktigt kunna acceptera det missnöje som pyrde under ytan. Också många av dem som ville hållas kvar i EU verkade leva i en föreställningsvärld, där globaliseringens inbyggda konflikter råkat i skymundan och där rädslan riktades mot ett argsint rasistiskt folk som inte visste vad som var bäst för dem. Istället för att bemöta känslorna av osäkerhet, skapande man en nidbild av motståndaren, vilket var exakt vad brexit-arkitekterna ville. Resultatet i folkomröstningen var ytterst jämnt, men förändringen jämfört med folkomröstningen 1967 var markant. Då röstade 67 procent för medlemskap. Nu röstade 51 procent mot. De krafter som länge funnits under ytan kom fram när de politiska opportunisterna insåg sin chans. Och så länge de progressiva krafterna inte förmår erbjuda ett program som kan skapa ett samhälle där majoriteten känner sig delaktiga, är dörren öppen för dem som vill använda cynismen som vapen i sin reaktionära kamp. Rationellt eller inte.

***Johan Ekman** är journalist och doktorand i sociologi vid Åbo Akademi. Han var bosatt i London 2015-2018.*

Vidare läsning

Clark, Alan. (2014). *Diaries – In Power 1983 – 1992*. London: Phoenix 1994.

Heffer, Simon: *Like The Roman – The Life of Enoch Powell*. London: Faber & Faber.

Hogg, Quintin. (1948). *The Case for Conservatism*. London: Penguin.

Ramsden, John. (1998). *An Appetite for Power – A History of the Conservative Party Since 1830*. London: Harper Collins.

Framsteg och motgångar i försöken att förbjuda kemiska vapen

De kemiska vapnens tekniska utveckling, de moraliska betänkligheterna kring deras användning och försöken att förbjuda dem har fått sig många törnar genom historien. Wilhelm Agrell reder ut vändpunkterna.

I januari 1915 hade det tyska arméförband där den då 35-årige kemisten **Otto Hahn** tjänstgjorde dragits tillbaka till Bryssel. En dag fick Hahn order att uppsöka professor **Fritz Haber**, chefen för Kaiser Wilhelm-institutet, på ett av stadens hotell. Haber började med att förklara läget för sin yngre kollega. Kriget hade inte gått som beräknat men skulle nu, enligt Haber, kunna bringas till ett för Tyskland framgångsrikt slut genom att fiendens trupper tvingades bort från sina skyttegravar. Detta skulle ske med ett helt nytt stridsmedel. Ett moln klorgas skulle släppas ut och med lämplig vindriktning driva in över de fientliga linjerna. Hahn betvivlade inte effekten men invände att en sådan användning av gift vore ett omänskligt sätt att bedriva krig. Haber avfärdade denna invändning. Krig handlade först och främst om att tillgripa de stridsmedel som snabbast ledde till ett avgörande. Han hänvisade till **Moltkes** tes att humanitet i krig handlade om att göra förfarandet så kortvarigt som möjligt. Och dessutom, framhöll Haber, hade fransmännen redan vid några tillfällen använt gevärsgranater laddade med cyanid.

En officer och vetenskapsman

Samtalet mellan de blivande nobelpristagarna i kemi Haber och Hahn rörde flera av de grundläggande frågorna kring utvecklingen av nya stridsmedel och försöken att avtalsvägen hindra detta. Haber hävdade den ståndpunkt som många gånger skulle upprepas: att massakrera människor med skjutvapen eller sprängmedel var inte humant, alternativa metoder var därför att föredra, eller åtminstone inte per definition mer moraliskt oacceptabla. Ett snabbt militärt avgörande var bättre än utdragna och förlustbringande strider. Samma argument användes långt senare för att i efterhand försvara atombomberna mot Hiroshima och Nagasaki i föregivet humanitära termer.

Haber uttalade sig dock inte i första hand som vetenskapsman, utan i sin nya inkarnation som officer i den kejserliga tyska armén. Där var han ansvarig för det specialförband som förberedde det första storskaliga kemvapeninsatsen på slagfältet. Han hade redan med uniformsbytet tagit ställning och var angelägen att rättfärdiga den vapeninsats som skulle komma i rationella och moraliska men också rättsliga termer. Användningen av gifter, dit klorgas onekligen räknades, var förbjuden enligt IV Haagkonventionen från 1907. Men i ett läge där motparten kunde anklagas för att ha brutit mot konventionen var fältet fritt, ansåg Haber, och bakom honom den tyska krigsledningen. Ett brott rättfärdigade alltså ett annat brott i enlighet med ett militärt balanstänkande.

Gaskriget blev dock ingen genväg till seger utan adderade bara nya former av mänskligt lidande till slagfältets ohyggligheter. Motståndarna svarade med samma mynt och båda sidorna kunde begränsa effekterna med gasmasker. Stridsgasen hade därmed fallerat på den mest avgörande punkten, dess militära värde. Därmed raserades också grunden för Habers resonemang om humaniteten eftersom hänvisningen till Moltke förutsatte en snabb och krigsavgörande verkan. Stridsgasen stod istället mer än något annat vapen som symbolen för det teknikdrivna krigets omänsklighet och meningslöshet.

Stridsgasen blev därför inte bara det första massförstörelsevapnet utan också den första vapenkategori som uttryckligen förbjöds i en särskild konvention, 1925 års Genèveprotokoll. Protokollet hänvisade uttryckligen till fördömandet från den allmänna opinionen i den civiliserade världen och vikten av att det tidigare förbudet införlivades i folkrätten. Men det var samtidigt ett förbud med flera stora begränsningar. Den mest betydelsefulla var att förbudet gällde användning, inte utveckling eller innehav, av gasstridsmedel. En internationell expertgrupp som utredde frågan pekade på de närmast oöverstigliga svårigheterna att effektivt förbjuda innehav, eftersom länder med stora kemiska industrier kunde ställa om dessa från befintlig civil produktion till framställning av kemiska stridsmedel.

Gaskriget blev dock ingen genväg till seger utan adderade bara nya former av mänskligt lidande till slagfältets ohyggligheter.

En annan begränsning med Genèveprotokollet var att förbudet för användning enbart gällde signatärerna emellan och att stater, när de anslöt sig, dessutom kunde gardera sig genom att i protokollet ange att de inte ansåg sig bundna av förbudet om en motståndare använde gasstridsmedel, alltså Habers andra argument. Detta förbehåll skrev flera av undertecknarna in medan andra vägrade att ratificera protokollet, bland dem USA och Sovjetunionen.

Det ihåliga Genèveprotokollet

Ett avgörande bakslag kom i samband med det italienska angreppet på Abessinien 1935. De italienska styrkorna använde stridsgas i stor omfattning och dessutom med större effekt än under första världskriget, framförallt genom metoden att sprida gasen från flygplan. Och till skillnad från gaskriget på västfronten kunde Italien förneka användningen av gas i trygg förvissning om de fåtaliga internationella observatörernas svårigheter att samla bevis. Helt avgörande var också att Nationernas Förbund var lamslaget och att de västliga stormakterna ville undvika en konflikt med Italien. Det tabu som många hoppats på efter Genèveprotokollet hade alltså bara varat i tio år och brutits så fort stridsgas framstått som ett verksamt och politiskt riskfritt medel i en asymmetrisk konflikt med en oskyddad motståndare och ett världssamfund som valde att se åt annat håll.

Mot bakgrund av Abessinienkriget fruktade många att en ny europeisk storkonflikt återigen skulle släppa lös gaskriget. Alla stormakter byggde upp sina arsenaler och produktionskapaciteten för kemiska vapen var mångdubbelt större än under första världskriget, men tvärt emot alla farhågor kom dessa arsenaler aldrig till användning. Efter andra världskriget sågs detta som ett tecken på att en slags terrorbalans hade uppnåtts. Båda parter hade tillgång till stridsmedlen och effektiva metoder att sprida dem, och ingen kunde därmed räkna med att uppnå några militära fördelar.

Den uteblivna användningen av kemiska vapen hade dock ytterligare förklaringar. En av dessa var övergången till rörliga operationer där vapnens effekt var svårare att förutse. En annan faktor som påverkade Tyskland var att man överskattade de allierades förmåga. I själva verket hade Tyskland ett avgörande tekniskt försprång genom utvecklandet och produktionen av den första generationen nervgaser, vars existens de allierade inte kände till förrän de påträffade stora lager efter krigsslutet.

Upprustning i skuggan av kärnvapnen

Läget beträffande kemiska stridsmedel var alltså motsägelsefullt efter andra världskriget. Å ena sidan kunde krigsförloppet och icke-användningen av kemiska stridsmedel tas till intäkt för att deras militära och politiska oanvändbarhet slutgiltigt bevisats; om inte ens **Stalin** eller **Hitler** vågat tillgripa dessa vapen, vem skulle då i framtiden göra det? Å andra sidan hade krigsåren inneburit ett radikalt tekniskt genombrott inom den kemiska industrin, vilket nedrustningsexperter spekulerat kring redan på 1930-talet. Nervgaserna representerade tekniskt sett ett prestandasprång i förhållande till konventionella stridsmedel, på samma sätt som kärnvapnen. Detta prestandasprång innebar inte automatiskt några motsvarande militära och maktpolitiska fördelar.

Det tabu som många hoppats på efter Genèveprotokollet hade alltså bara varat i tio år och brutits så fort stridsgas framstått som ett verksamt och politiskt riskfritt medel i en asymmetrisk konflikt med en oskyddad motståndare och ett världssamfund som valde att se åt annat håll.

Trots tillkomsten av nervgaserna och den fortsatta utvecklingen av andra och mer toxiska varianter av kemiska vapen hamnade dessa alltså i skuggan av kärnvapnen och kärnvapenkapprustningen, det förlopp som i hög grad kom att prägla hela det kalla krigets maktpolitiska ordning. FN:s nedrustningsförhandlingar i Genève kom framförallt att kretsa kring stopp för kärnvapenprov och för spridningen av kärnvapen till fler länder. Samtidigt var bristerna i det befintliga förbudet mot kemiska vapen uppenbara. Utan en konvention som förbjöd både utveckling och innehav riskerade kunskap, tillverkningsanläggningar och vapensystem att spridas till allt fler länder och därmed öka risken att de kemiska stridsmedlen återigen kom till användning.

Men varje försök att komma framåt i förhandlingarna om kemiska vapen stupade på frågan hur ett förbud skulle kunna verifieras. När det gällde kärnvapen och provsprängningar kunde olika tekniska metoder användas. Kärnvapen kunde inte heller tillverkas utan speciella anläggningar och svåråtkomligt råmaterial.

Som redan experterna under mellankrigstiden konstaterat var det mycket svårare att avtalsvägen stänga dörren för möjligheterna att förbereda och tillverka kemiska vapen. Den tekniska utvecklingen skapade också nya svårigheter för försöken att förbjuda militär användning. Ingredienser kunde tillverkas separat och först i samband med en vapeninsats blandas och bli ett kemiskt stridsmedel. Utan ett heltäckande förbud kompletterat med inspektioner på plats skulle ett avtal mot kemiska vapen inte bli meningsfullt. Ur ett stormaktsperspektiv betraktades detta inte som något större problem, de kemiska vapnen uppfattades som underkastade samma ömsesidiga avskräckningslogik som kärnvapnen.

Irakkriget och Kemvapenkonventionen

Efter det första Irakkriget 1991, då omfattningen av de irakiska vapenprogrammen stod klara för inspektörer från FN-organet UNSCOM (*United Nations Special Commission*), ändrades denna bild. Irak hade under mer än ett decennium i hemlighet byggt upp en inhemsk förmåga att utveckla och producera massförstörelsevapen. Längst hade man kommit i fråga om kemiska vapen, som redan använts i kriget mot Iran och mot kurdiska civila i staden Halabja 1988, den första kända storskaliga användningen av kemiska vapen sedan Abessinienkriget. FN-inspektörerna kunde i efterhand kartlägga hur de irakiska myndigheterna med hjälp av västeuropeiska företag systematiskt hade köpt in råvaror och industrianläggningar för storskalig tillverkning av kemiska stridsmedel utan att någon kontrollmyndighet i de berörda länderna reagerat och ingripit.

Två år efter Irakkriget kunde så till sist de utdragna förhandlingarna om en heltäckande konvention mot kemiska vapen föras i hamn. Den avgörande faktorn var knappast Irakkriget, utan det nya världsläge som uppstått genom Sovjetunionens upplösning och den förändrade styrkerelationen i FN:s säkerhetsråd. Kemvapenkonventionen var mycket mer heltäckande än det gamla Genèveprotokollet. Nu förbjöds inte bara användning utan också utveckling, tillverkning och lagring av kemiska vapen. Hela vapenkategorin skulle alltså förbjudas, befintliga lager destrueras och produktionsanläggningar antingen förstöras eller konverteras till andra, enbart civila ändamål. Ett särskilt FN-organ, *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW) inrättades för att övervaka konventionen och handha destruering och konvertering av befintliga arsenaler, något som visade sig vara en tidskrävande process. Med kemvapenkonventionen tycktes frågan om förbud vara löst på ett mer permanent sätt än tidigare. Frågan om icke-användning skulle inte längre vara avhängig undertecknarnas goda vilja eller antaganden om ömsesidig avskräckning. Kemvapen hade nu definitivt blivit tabu.

Men 2013 inträffade ett allvarligt bakslag. Syrien tillhörde sedan 1970-talet den grupp av stater som bedömdes förfoga över en betydande kemvapenarsenal, samtidigt som landet inte undertecknat kemvapenkonventionen. 21 augusti inträffade en omfattande nervgasattack mot stadsdelen Ghouta utanför Damaskus. Ghouta behärskades vid denna tid av syriska oppositionsstyrkor och omständigheterna pekade på att angreppet utförts av **Assad**-regimen, något som också bekräftades av de iakttagelser inspektörer från OPCW kunde göra på plats bara några dygn senare. Det flagranta folkrättsbrottet fick flera västländer att hota med ett militärt ingripande också utan ett beslut i FN:s säkerhetsråd. Inför ett till synes oundvikligt militärt ingripande föll den syriska regimen till föga och anslöt hastigt landet till kemvapenkonventionen och gick med på att låta OPCW destruera hela den befintliga arsenalen, en operation som förklarades slutförd ett år senare.

Att en krigförande part på detta sätt kunde förmås att ansluta sig till kemvapenkonventionen och förbinda sig att medverka i en fullständig och slutlig destruering av sin arsenal sågs allmänt som en stor framgång. Syrien hade visserligen brutit mot ett vitalt tabu, men resultatet hade paradoxalt blivit ett annat än i fallen Abessinien och Halabja i och med att konventionen och dess expertteam tycktes ha utgått som segrare.

Så blev det inte, den fullständiga destruktionen visade sig med tiden ha varit en charad. Det syriska inbördeskriget fortsatte, till synes utan slut, och nya rapporter om misstänkta kemvapeninsatser kom från olika källor och kunde även i flera fall verifieras av internationella experter. Regimen förnekade å sin sida att några sådana angrepp ägt rum eller anklagade oppositionsgrupper för att ligga bakom dem. Och i kören av fördömanden av det kemiska krigets återkomst fanns också avvikande röster som menade att det bakom upprördheten låg hyckleri; var det mer humant om befolkningen i syriska byar och städer långsamt maldes ner av artillerield och primitiva bomber släppta från helikoptrar?

Efter mer än ett århundrade av förhandlande och en avrustning som skulle ha varit oåterkallelig hade hela frågan om det kemiska kriget och dess berättigande halkat tillbaka till utgångspunkten. Inget hade i detta avseende förändrats sedan samtalet mellan det kemiska krigets upphovsman Fritz Haber och den ännu okände Otto Hahn om massförstörelsevapnens militära nytta och humanitetens innebörd.

***Wilhelm Agrell** är historiker och freds- och konfliktforskare vid Lunds Universitet. Han har band annat skrivit om de svenska planerna att utveckla kemiska och nukleära stridsmedel.*

Diagnoser och kön

EN OGENOMTRÄNGLIG DIMMA?

Anorexi har traditionellt både diagnostiskt

Vad kan det få för konsekvenser för den vård och upp

har människors berättelser om sina

I dagens forskning kring medicin, hälsa och vård finns det en hel del komplexa frågor som har att göra med jämlikhet och kön. Bemöts till exempel kvinnliga patienter sämre inom vården än män? Är medicinen patriarkal ännu idag och betyder det här att kvinnors problem och liv sjukdomsförklaras på ett annat sätt än männens? Ser man på den breda hälsoforskningen kring dessa och andra närliggande teman finns det olika studier och förhållningssätt att lyfta fram. Det finns exempelvis forskning som visat att kvinnors liv, deras avvikande beteenden och framförallt deras reproduktiva kroppsliga funktioner medikaliseras oftare än männens. I och med att kvinnors problem ofta förses med en diagnos har en del av den feministiska kritiken sett kvinnor som offer för en patriarkalt styrd medicin. De här tankegångarna har sitt ursprung i idéhistorikern och filosofen **Michel Foucaults** kritik av psykiatrins maktutövning. Han beskrev psykisk sjukdom som någonting som uppkom inom den mentala institutionens väggar, när man på 1600-talet började spärra in fattiga människor, bohemer och andra dagdrivare i övergivna spetälskehospital. Han såg bland annat hysterin under sekelskiftet 1800-1900 som ett motstånd mot psykiatrins makt och den disciplinering som hospitalet krävde av kvinnorna. De psykiska sjukdomarna skulle inte betraktas som egentliga sjukdomar, utan de skulle förstås i samband med politisk maktutövning. Foucault kan ännu i dag sägas vara närvarande i både akademisk forskning och i vanliga människors misstänksamhet mot psykiatriska diagnoser. I synnerhet då det gäller sjukdomar där kvinnor statistiskt drabbas oftare än män, som till exempel ätstörningar och depressioner.

Bland annat den norska litteraturprofessorn* Toril Moi *vill dämpa bilden av hysterin som en protest eller revolt, istället pekar hon på att de kvinnor som drabbades ofta blev olyckliga och plågade sina familjer.

Men frågor om en patriarkal medicin handlar inte enbart om vilka mänskliga problem som ges en diagnos, utan kan också ses i kvinnors vardagliga försök att få makt över sin egen hälsa. Om man undersöker olika stödgrupper på facebook hittar man massvis med kvinnor, unga och äldre, som kan vara desperata över att de inte fått vård för sköldkörtelproblem, kronisk migrän, annalkande klimakterium, menstruationsrubbningar eller järnbrist utan anemi som man kan drabbas av vid en graviditet. De berättar ofta att de blivit dåligt bemötta och att deras problem inte tas på allvar utan viftas bort av läkare. Den patriarkala medicinen kan innebära att det saknas kunskap om problem som kvinnor upplever eller att de inte tas på allvar. Men den drabbar också män med problem, bland annat som en blindhet för att män kan drabbas av och lida av vissa typer av sjukdomar.

Min avsikt är inte att ge en klarläggande bild av könsproblematiken inom medicinen, om det ens är möjligt. Jag vill istället diskutera anorexi och hur man teoretiserat kring det som en kvinnosjukdom eftersom det här lätt får konsekvenser för den uppmärksamhet och vård som drabbade människor kan få idag.

Sjukdom som protest?

Anorexia nervosa är en av vår tids mest uppmärksammade sjukdomar. Även om olika former av självsvält har funnits i alla tider, var det först i slutet av 1870-talet som själva termen anorexia nervosa (av grekiska ”icke begär”) uppstod. Sjukdomen debuterade först efter det andra världskriget och fick epidemisk spridning från och med 1970-talet. Fanns den alltså överhuvudtaget innan sekelskiftet 1800-1900? Vissa fall rapporterades, och då handlade det om unga kvinnor som helt uppgavs sakna aptit. Den feministiska teoretikern **Elaine Showalter** har tolkat anorexin som ”en spegel av det sena 1800-talets kluvna kvinnoideal: moder och madonna, hora och ängel, kropp och icke-kropp”. Genom att kontrollera sitt ätande uttryckte den unga flickan en rädsla för den vuxna kvinnans kroppslighet och sexualitet. Idéhistorikern **Karin Johannisson** menar att det som är gemensamt, både nu som då, är smalhetsideal, kroppskontroll och en rädsla för att växa upp.

Inom forskningslitteraturen finns det många sätt att förklara vad anorexi beror på. Det finns biologiska, psykologiska, familjecentrerade och olika socialkonstruktivistiska modeller. Ett historiskt perspektiv illustrerar att diagnoser föds, samspelar med individer under en viss tidsperiod och enkelt sprids till andra områden, för att slutligen dö ut. Att vissa mentala sjukdomar varierar med tid, plats och värderingar har delat upp forskningsdebatten i frågor kring om de ska betraktas som ”riktiga” sjukdomar eller som ”sociala konstruktioner”. Anorexi och hysteri är typiska exempel på sjukdomar man förstått som socialt konstruerade. Naturalismen, en vetenskaplig riktning, definierar sjukdom som biologiska felfunktioner, alltså som något som existerar oberoende av mänsklig verksamhet. Socialkonstruktivister ser då ofta anorexin som en följd av sociala- och kulturella strukturer istället för att söka sjukdomens orsaker i biologi eller genetik. Ett dominerande socialkonstruktivistiskt sätt att förstå anorexins orsaker

och teoretiskt förståtts som en kvinnosjukdom.
märksamhet som de drabbade kan få? Vilken betydelse
sjukdomar för vården? Åsa Slotte skriver.

har varit att fokusera på den kvinnliga magra kroppen som reklam- och modebranschens bilder trugar på människor. Vissa feministiska teoretiker har också dragit paralleller mellan dagens anorexi och hysterin, och menar att bägge kan förstås som en kvinnlig protest mot en manligt kodad kultur, det vill säga att anorektiker medvetet eller omedvetet protesterar mot en underkuvad kvinnoroll. Bland annat filosofen **Susan Bordo** anser att dagens anorexi, liksom hysterin, kan förstås som en omedveten revolt mot den feminina rollen som hustru och mor.

Att tala om ”kvinnlig” sjukdom som en protest är alltså ett starkt spår i den feministiska forskningslitteraturen. Tanken är lockande eftersom perspektivet verkar ge kvinnan något – åtminstone är hon inte *helt* hjälplös, hon vägrar foga sig. Det är frestande att se på sjukdom ur något specifikt perspektiv, men jag upplever att något av sjukdomens många betydelser då riskerar falla bort, utan att för den skull vilja säga att det skulle vara betydelselöst att ta ett, till exempel, samhälleligt perspektiv på en sjukdom som just anorexi eller hysteri. Problemen uppstår när man alltför generaliserande säger att sjukdom är ”x”. Om man enbart fokuserar på kvinnors sjukdomar som revolter eller protester så blir frågan om sjukdom politisk. Vad händer då med den människa som verkligen går under? Bland annat den norska litteraturprofessorn **Toril Moi** vill dämpa bilden av hysterin som en protest eller revolt, istället pekar hon på att de kvinnor som drabbades ofta blev olyckliga och plågade sina familjer. Jag lutar mot Mois uppfattning och vill ta på allvar att kvinnor inte uppnått någonting med att vara sjuka. Jag vill inte förneka att kvinnor i olika tider lidit av sin samhälleliga situation och tänker att man verkligen kan bli sjuk av omständigheter man lever i.

Starka socialkonstruktivistiska teorier kan få negativa följder om man anser sig ha visat vad en sjukdom *är* och därför alltid tolkar människors problem och lidanden som primärt samhällsfrågor och enbart försöker hitta orsakerna i strukturerna. Om man till exempel uppfattar anorexi som primärt en protest så finns det ont om utrymme för att bemöta den människa som lider av sjukdomen på ett lyhört sätt och ta hens problem på allvar. Dessutom verkar perspektivet sätta mäns och ickebinäras upplevelser i skymundan. Till exempel, vad protesterar anorektiska män emot, handlar deras kontrollbehov också om patriarkala strukturer eller om något annat?

Vetenskapsfilosofen **Ian Hacking** har beskrivit diagnoser som interaktiva kategorier, vilket betyder att vissa begrepp och beskrivningar i språket, när de börjar spridas i samhället, påverkar hur människor beter sig och förstår sig själva. När vi får höra att det finns någonting sådant som adhd eller panikstörning börjar vi också tolka oss själva genom de symptom som diagnoserna beskriver, vilket också leder till att diagnosticeringen ökar i samhället. Men kan *teorier om sjukdom* också fungera *interaktivt*? Kan en teori vara så kraftfull att den formar vår föreställning om orsakerna till en sjukdom, vad den betyder för de som insjuknat och vilka det är som oftast drabbas? Blir det till slut hopplöst svårt att förstå och nå pojkar och män som har ätproblem ifall allt teoretiserande i århundraden har riktat sig mot kvinnors problem?

Den hysteriska mannen

Den amerikanske historieprofessorn **Mark S. Micale** vill i sin bok *Hysterical Men – The Hidden History of Male Nervous Illness* visa på hur föreställningar om kön genom historiens gång har hindrat vetenskapsmän och en medicinsk elit från att också se sig själva som ett forskningsområde. Micale beskriver hur det manliga sinnet har betraktats som rationellt och intelligent, medan kvinnans mentala profiler har utgjort en negativ kontrast. Då intellektet kodades maskulint och känsla feminint fanns heller inga förutsättningar för att känna igen den hysteri som också män kunde drabbas av. Hysterins historia handlar om hur män med makt har sett på kvinnor, därför blir historien om manlig psykisk sjukdom en helt annan. Den kan, enligt honom, inte betraktas som en konstruktion av ett kollektivt ”andra” såsom av kvinnor, homosexuella, kriminella eller judar, utan det var snarare jagets diskurs. För att en medikalisering av män skulle ha varit möjlig, hade det krävts att läkarna hade varit öppna för att ställa frågor om sitt eget psyke. Att ifrågasätta sig själv upplevdes som kränkande och omanligt eftersom det hotade att rasera hela den manliga självuppfattningen. Eftersom den blick som hittills hade riktats mot kvinnan innehöll en erotisk dimension upplevdes det som homoerotiskt att analysera en man. Micale hävdar att konstruktionen av den rationella, respekterade och civiliserade mannen var oumbärlig för framväxten av medelklasspolitiken och ekonomin under 1700–1800-talen. För att upprätthålla det här patriarkatet förutsattes det att man både idealiserade de maskulina dygderna och förnekade maskulinitetens sårbarhet. Ett medicinskt erkännande av sårbarhet hos män skulle ha dragit mattan under bilden av en stark och behärskad art som var på väg att vinna herraväldet över världen. Erkännandet av hysteri hos män skulle ha ifrågasatt samhällets könskategorier, och skulle kanske till och med ha lett till ett omskapande av dem. Enligt Micale ignorerade därför den manliga läkarkåren ett helt fält för potentiella studier.

Den medicinska historien präglas alltså av en maktstruktur där den manliga läkarens blick uttrycker kon-

troll. Michel Foucault går som sagt så långt att han ser psykisk sjukdom som en reaktion på läkarens blick *inom* kliniken. Att inte förmå rikta blicken inåt, mot sig själv, såväl kollektivt som individuellt, är den stora manliga sjukdomen, menar Micale. Bristen på det här perspektivet har drabbat alla de män vars problem och lidanden per definition inte erkändes av läkarvetenskapen. Om analysen är riktig så har vi på den ena sidan de kvinnliga patienterna som var föremål för kontroll och manlig medicinsk makt, deras kön och karaktär beskrevs som en motsats till det manliga förnuftet. På den andra sidan har vi lidande män som per definition inte kunde lida av psykiska problem, eftersom de representerade förnuftet.

Producerar anorexi femininitet?

Neurologen **Jean-Martin Charcot** är känd för sina föreläsningar i La Salpêtrière, hospitalet i Paris som har en central plats i psykiatrins historia. Då han under 1880-talet publicerade undersökningar om manlig hysteri, inte enbart om kvinnlig hysteri, väckte det kontrovers. Att hysterin alltid varit så förknippad med kvinnans kropp beror på att tillståndet redan i antika skrifter beskrevs som någonting orsakat av en vandrande livmoder. Charcot ville modernisera hysteribegreppet och menade att man för att göra det måste bryta med dess etymologi, historia och med dess missvisande stereotypier. Då skulle man få syn på hysterin i bägge könen. Charcot tog avstånd från några dåtida uppfattningar, bland annat att manlig hysteri enbart förekom hos ”feminina” och homosexuella män och att sjukdomen förekom uteslutande i samhällets högre skikt, som en följd av det överskott som en urban och kommersiell livsstil påbjöd. Han konstaterade att sjukdomen uppträdde på en hel social skala, intressant nog var det bara fem av de totalt 61 manliga fallen som inte hade en arbetarklassbakgrund. Majoriteten av patienterna Charcot behandlade hade vanliga jobb, såsom bagare, rörmokare och fabriksarbetare. Det var i synnerhet männens oförmåga att arbeta, det vill säga utföra deras förutbestämda maskulina plikter i ett kapitalistiskt samhälle, som verkade definiera deras sjukdom för de dåtida läkarna.

Micale skriver att utvecklingen av de psykodynamiska teorierna efter **Sigmund Freud** alltmer nyanserade synen på kön. Under slutet av 1900-talet började den västerländska psykiatrin betrakta hysterin som en historisk och sexistisk artefakt. Han skriver att de diagnoser som avlöste hysterin, till exempel somatoforma störningar (kroppsliga symptom som inte kan förklaras med bevisad kroppssjukdom) eller PTSD, är befriade från könade associationer. Micale har rätt i att det idag finns många psykiatriska diagnoser där könskodning inte nödvändigtvis sticker en i ögonen, däremot har det bland annat funnits många inflytelserika psykoanalytiker som riktat sina teorier om ätstörningar mot moderns roll. Exempelvis den tysk-amerikanska psykoanalytikern **Hilde Bruch** såg anorexin som en utvecklingsstörning i personligheten som har sin grund i ett förvrängt förhållande till modern. Också psykiatern **Johan Cullberg** betraktar självsvälten som ett försök att frigöra sig från en negativ modersbild. Karin Johannisson beskriver Freuds insats i kvinnomedicinen som motstridig. Samtidigt som han grundlade en helt ny behandlingsmetod med ett fokus på samtalet, vilket förflyttade tyngdpunkten från kvinnans underliv till hennes psyke, bekräftade han bilden av kvinnan som psykiskt svag eftersom hon enkelt drog på sig neuroser och hysteri.

Socialkonstruktivismen kan i sin kritik av könsstrukturer, ekonomiska strukturer, med mera, tillskrivas förtjänsten för att samhället blivit mer inkluderande och för att vi kulturellt blivit mera uppmärksamma på hur något sådant som läkemedelsindustrins vinstintressen kan korrelera med det ökade antalet psykiatriska diagnoser i samhället. Samtidigt kan man fråga sig om den på många sätt viktiga sociala kritiken av förekomsten av skadliga kvinnoideal och dylikt fortfarande *upprätthåller* bilden av anorexi som en kvinnosjukdom.

Kan en teori vara så kraftfull att den formar vår föreställning om orsakerna till en sjukdom, vad den betyder för de som insjuknat och vilka det är som oftast drabbas?

Finns det risk för att teoretiserandet av anorexin tar över hur man närmar sig och förstår själva sjukdomen eller att man blir blind för hur patienten själv förstår sin anorexi? Ibland kan en ätstörning handla om just utseendenormer och smalhet, men ifall sjukvårdare och läkare antar att *alla* patienter styrs av vissa ideal och bemöter dem så, kan detta leda vården vilse. Enligt Susan Bordo bidrar ätstörningar med att reproducera en kuvad kvinnlighet eftersom kvinnor som insjuknat påverkas av de magra kroppsbilderna som media och reklamer återskapar i en evig kretsgång, tillsammans med olika samhälleliga institutioner och företag som mode- och livsmedelsindustrier. Också Ian Hackings begrepp interaktiva kategorier är belysande. Han menar att inte bara enskilda individer utan också grupper av människor kan förändra sin syn på sig själva och sitt beteende genom hur de kategoriseras, samt genom de teorier och vårdmetoder som används. Som jag ser det kan detta förklara att just kvinnor förstår sig själva genom sjukdomen och att män kanske inte ens tänker på sig själva som möjliga patienter. Dessutom har anorexin varit kopplad till kvinnans kropp på ett liknande sätt som också hysterin var det. Det var först år 2013 som man tog bort menstruationsbortfall (amennorré) som ett av anorexins kriterier. Kommer alltså anorexidiagnosen att drabbas av samma öde som hysterin, kommer den i framtiden att ses som en sexistisk historisk artefakt?

Under de senaste åren har stödorganisationer som jobbar med ätstörningsfrågor allt oftare börjat lyfta fram att också män drabbas av ätstörningar samt att det är en utmaning att nå fram till dessa pojkar och män.

Man anser att det finns ett stort mörkertal av män som brottas med ätproblem. I Finland har psykologen **Rasmus Isomaa** uppskattat att den verkliga procenten för de manliga fallen är 10-20 procent. Dessa fakta pekar mot att det kunde vara värt att ompröva hur vi ska förstå förhållandet mellan sjukdom, makt och genus.

Att berätta sin sjukdom

För mitt doktorsarbete intervjuade jag några unga kvinnor som insjuknat i anorexi. Jag ville undersöka om dessa kvinnor upplevde sig som sjuka, något de alla bekräftade, men också höra hur de själva berättade om och förstod sina insjuknanden. Jag var nyfiken på om deras berättelser sammanföll med de många teorierna om anorexi.

I boken *Den skakande kvinnan* skriver författaren **Siri Hustvedt** att alla patienter har sin egen berättelse och att berättelsen är ”en nödvändig del av *betydelsen* av deras sjukdomar”. Hon menar att det här stämmer in i synnerhet på psykiatriska patienter. Hon skriver:

Det finns mycket inom oss som vi inte kontrollerar eller viljemässigt styr, men detta innebär inte att det inte är viktigt att skapa en berättelse om oss själva. […] Kan en berättelse någonsin vara sann? Det kommer alltid att finnas hål i den, alla de outtalade luckorna i vår uppfattningsförmåga som vi hoppar över med ett ”och” eller ett ”då” eller ett ”sedan”. Men det är så man skapar sammanhang.

Mina intervjuades erfarenheter av vården var väldigt varierande, men gemensamt var hur livsberättelsen var inlindad i sjukdomen på ett sätt som gjorde dessa svåra att skilja åt. Vad jag slogs av var hur olika berättelser kvinnorna hade, vilket jag anser att också är en utmaning för alla som möter och vårdar patienter som diagnosticerats med samma sjukdom. Det här var också en utmaning för mig att se, i synnerhet som jag var påverkad av de socialkonstruktivistiska idéerna om att det främst är kulturen och idealen som gör kvinnor sjuka, och att diagnoser i sig är problematiska i och med att de är stigmatiserande.

Inspirerad av Hustvedt formulerade jag en idé om att narrativet borde ses som en uppbyggande del av själva sjukdomen. Man kan tala om en skillnad mellan vad som förorsakar anorexi, vilket är en empirisk fråga, och vad anorexin *handlar om* eller *består i* för patienten, och här utgör patienternas berättelser en viktig aspekt. För olika individer kan det alltså handla om olika existentiella problem, vilket *kan* men inte behöver betyda att orsakerna är olika. Sjukdom är alltså inte ett biologiskt eller statistiskt faktum eller tillstånd, inte heller något som samhället utsätter individen för – utan måste lyssnas in av läkaren och vårdpersonalen.

Min narrativa sjukdomsförståelse kan också användas för att förstå andra människogruppers upplevelser än de jag själv undersökt. Det finns exempel på situationer där anorexi kan förstås som en svårighet att leva upp till vanliga kulturella uppfattningar om kvinnorollen, i ett annat fall är sjukdomen omöjlig att förstå utan att beakta hur en person kan falla mellan könskategorierna. I ett tredje fall kan sjukdomen förstås som en reaktion på en dynamik i familjen, på sorg eller besvikelse. Jag kan inte ge en uttömmande beskrivning på allt vad anorexi kunde handla om. Att vilja ge en fullständig definition skulle vara att missa poängen, just sådana sjukdomsförståelser riskerar att leda till att man inte uppfattar den unika och personliga erfarenhetens betydelse av sjukdomen. Naturligtvis finns det en hel massa likheter mellan de olika fallen också – symptom, bmi, problem med maten – men i någon mån tvingas vi leva med att det finns ett okänt element som läkeprocessen gång på gång måste fånga in för att kunna hjälpa den sjuka. I ljuset av det narrativa känns uppfattningen om att anorexi är en sjukdom som på något sätt är förknippad med enbart femininitet förlegad. Bevisligen lider såväl män, kvinnor som ickebinära av ätstörningar.

Ett medicinskt erkännande av sårbarhet hos män skulle ha dragit mattan under bilden av en stark och behärskad art som var på väg att vinna herraväldet över världen.

Då en patient möter läkaren så är i synnerhet läkarens lyhördhet central. Om örat, eller blicken, präglas av antingen en biologisk sjukdomssyn eller uppfattningar där kön och sjukdom förknippas för tätt, så finns det en risk för att man inte får tag i den personliga sjukdomserfarenheten. Statistiskt är i synnerhet mäns ätstörningsproblematik en utmaning. Jag menar att det är rimligt att anta att könandet av ätstörningsdiagnoserna måste ses som en anledning till att män inte nås av ätstörningsvården. Dels handlar det om att männen själva kanske inte förknippar sina problem med just ätstörningar, kanske på lite samma sätt som då hysteridiagnosen per definition inte kunde omfatta män. Men dels handlar det också om att det i kulturen finns en förståelse för ätstörningar som först nu håller på att formas om. Att lösgöra sig från uppfattningar om diagnoser som könspräglade är ett steg på vägen, men samtidigt kan begrepp som manlighet och kvinnlighet hjälpa en att se vissa sjukdomsinnebörder, eftersom människor fortfarande förstår sig själva genom dessa begrepp. Då det gäller att bemöta människor och etiskt svara på deras tillstånd uppfattar jag den personliga berättelsen som den viktigaste nyckeln för att hjälpa en människa mot ett tillfrisknande. Utmaningen då man försöker tänka i termer av diagnoser och sjukdomsorsaker är att lösgöra sig från att tänka i termer av en enda förklarande struktur, må den vara biologisk eller social. Den utsatta människan är ändå det vi främst reagerar på och måste lyssna in, i sina egna livssammanhang.

Åsa Slotte är forskare i filosofi vid Åbo Akademi.

Lévinas och verklighetens skugga, *om Emmanuel Lévinas konstsyn, publicerades i Ikaros 3/2020. Alexander Öhman fortsätter här på samma tema, närmare bestämt om Lévinas säregna tolkning av Marcel Prousts* På spaning efter den tid som flytt.

Lévinas, Proust och den Andre

1947 publicerar Lévinas en text tillägnad Marcel Proust, *L'autre dans Proust*. Här finns frön till de tankegångar Lévinas utvecklar i essän om konsten som verklighetens skugga. Det är ingen slump att just Proust är en av få skönlitterära författare Lévinas ägnat en hel essä åt. Romanen *På spaning*, där explicita moraliska ställningstaganden lyser med sin frånvaro, är en skönlitterär illustration av Lévinas filosofi och mötet med den Andres Annanhet. Förutom att boken, bland mycket annat, är ett storslaget monument över det ofrivilliga minnet, består den av berättarens erfarenhet av den Andre som en Annan, någon som undflyr berättarjagets blick.

Det absolut obestämda varat

Att gå in på *vad* Annanheten består i skulle innebära en självmotsägelse: om den Andres Annanhet är okänd och öppen, oändlig och överflödande, kan den inte fixeras i en skönlitterär texts semiotiska struktur. Den etiska dimensionen i Prousts verk utgörs av den starka påverkan romanen kan ha på läsaren – mötet med texten som ett möte med en själv som en Annan, ett överskridande av jagets horisont. Prousts verk överensstämmer på denna punkt med Lévinas konstsyn: författaren betecknar något som undflyr varje form av beteckning, varats överflödande ljus som lyser genom sprickorna i texten. Proust avtäcker, enligt Lévinas, en rörelse där ”verkligheten överskrider sin definition”: varats mysterium vars början och slut är den Andre.

Rörelsen, där verkligheten överskrider sin definition, visar sig framförallt i att händelser och personer i Prousts värld förblir absolut obestämda. Han tecknar ett skeende som till sitt väsen är oformligt. Hans värld är flytande, aldrig definitiv: att händelser beskrivs på ett sätt utesluter inte möjligheten att de efter en tid uppfattas annorlunda av berättarjaget, till och med på ett direkt motsatt sätt. Varje tanke skuggas av en annan, lika möjlig. Det som framträder skuggas av den oändlighet som det framträdande utesluter. Verkligheten är aldrig statisk, aldrig fastställd som ett objektivt faktum. Allt förmedlas genom berättarjagets känsla. Det är den romantiska sidan hos Proust. En händelse i det yttre är aldrig intressant i sig, istället blir berättaren uppmärksam på detaljer genom en djuplodad spaning i det inre. Varje sak som noteras har resonansbotten i berättarjagets själstillstånd. Här syns kopplingen mellan Proust och **Freud** som allra tydligast. Lévinas uppmärksammar oss på att det framförallt är berättarjagets känslor inför den Andre, om det så är Albertine, hans mormor eller en yngre version av honom själv, som väcker hans minnen av platser och den tid som flytt. Den Andre, hennes outgrundlighet, driver berättarens jakt efter kunskap och är samtidigt det som utgör kunskapens gräns.

Romanen som en kunskapsprocess i upplösning

Lévinas läsning av Proust är en del av en mer omfattande filosofisk kritik: en kritik av det västerländska epistemologiska och ontologiska tänkandet, ett brott med **Parmenides**. Filosofin har hittills, enligt Lévinas, utgått från en tanke om att dualitet med nödvändighet måste förvandlas till enhet. Kunskap blir då ett

Prousts djupaste lärdom består, enligt Lévinas, i att låta jaget träda inför någon som alltid förblir en Annan, den Andre som frånvaro och mysterium.

centralt begrepp för den filosofiska drömmen om att överbrygga skillnad mellan åtskilda subjekt eller mellan subjekt och värld. Men om den Andre, enligt Lévinas, måste förstås som något absolut främmande, kan kunskap inte överbrygga skillnaden. Prousts djupaste lärdom består, enligt Lévinas, i att låta jaget träda inför någon som alltid förblir en Annan, den Andre som frånvaro och mysterium.

Man kunde läsa romansviten som en allegori över en sammanstörtande kunskapsprocess. Berättelsen är då en process där ett subjekt – berättaren – bemäktigar sig den Andre som ett objekt för kunskap. Prousts berättare är dock med i skeendet som en karaktär bland alla andra. Till skillnad från en allvetande berättare förvandlas berättarjaget till ett objekt för sig själv. Han blir föremål för en process där den egna identiteten ständigt är flytande och på väg mot sin egen upplösning. I den långsamma process som pågår i tusentals sidor närmar sig berättarjaget gradvis insikten om den Andre som en gräns för kunskapen. Mötet med den Andre markerar kunskapens slut och etikens startpunkt. Romanen gestaltar en tålamodets etik, helt oskiljaktig från Prousts estetik.

Marcel och Albertine

Albertine är inte det första namn som brukar dyka upp när man läser om figurer ur Prousts litterära värld. Detta är anmärkningsvärt, eftersom *På spaning* i första hand är en roman om kärlek, varav den största är Marcels och Albertines. Det är kärlekshistorierna som ger romanen dess etiska djupdimension, och: det är kärleken som driver berättaren mot den Andre.

I *På spaning* drivs berättaren av en vilja att göra Albertine till ett objekt för kunskap: att veta vad hon tänker, vem hon är med, vem hon älskar. Albertine hålls inlåst i berättarens lägenhet och besvarar Marcels frågor. Men de frågor han ställer får aldrig några absoluta svar, för Albertine ersätter varje påkommen lögn med en ny. Att hon förblir outgrundlig för honom gör att Lévinas läser deras berättelse som en öppning mot etiken.

För Lévinas är Albertine den Andre som jaget inte kan få säker kunskap om. Mötet med någon som förblir främmande, den Andre som frånvaro, har en djup etisk betydelse som visar omöjligheten i att reducera den Andre till ett objekt för kunskap och makt. Albertine förblir en Annan, okänd och öppen.

Här bör tilläggas att Lévinas vid tidpunkten 1947 fortfarande rör sig inom ramarna för den fenomenologiska filosofin. Frågeställningen om den Andres outgrundlighet har därför drag av ett epistemologiskt språkbruk, trots att Lévinas samtidigt försöker leta sig bortom sina utgångspunkter. Därav kan vi förstå den starka betoningen på Marcels relation till Albertine som en fråga om just vetande. Lévinas läsning reduceras här till frågan om Albertine är begriplig eller inte. Samtidigt är Lévinas begrepp om den Andre en kritik av ett kunskapsorienterat synsätt: den Andre utgör gränsen för min kunskap. Relationen till den Andre är ingen kunskapsrelation, den är en moralisk relation där jaget tas som gisslan av den Andre.

Relationen till den Andre är ingen kunskapsrelation, den är en moralisk relation där jaget tas som gisslan av den Andre.

Det etiska hos Proust

Lévinas påpekar att Prousts berättare är medveten om att hans önskningar är helt oberoende av Albertines person. De tankar och känslor hon utlöser har inte längre med henne att göra utan enbart med hans bild av henne, det han associerar till när han tänker på deras kärlek. Hans känslor är bara en extension av honom själv medan hon förblir en Annan, outgrundlig. Den inlåsta Albertine är ett fixerat föremål för hans åtrå, en ren fantasi. De frågor han ställer är tänkta att ingjuta tvivel på hans kärlek till henne. När Lévinas läser romanen är det dock dessa frågor som bekräftar berättarens kärlek till Albertine. Deras relation är allt annat än kärleksfull. Men, här finns också kärlek, säger Lévinas, kärlek som manifesteras i en kamp med det outgrundliga. ”Marcel älskade inte Albertine, om kärlek är att smälta samman med den Andre … Men denna icke-kärlek är i själva verket kärlek, kampen med det som inte kan begripas…”

Att veta vad Albertine gör, vem hon träffar och så vidare är en kunskap som i sig är meningslös. Kunskapen om hennes liv är bara intressant i relation till den outgrundlighet han möter hos henne, en outgrundlighet som gäckar all kunskap. Det faktum att hon inte kan reduceras till ett objekt för kunskap gör henne till en intressant karaktär. Inte ens när berättaren håller henne instängd i sin lägenhet kan han kontrollera henne. För Lévinas visar sig Albertine som en Annan i hennes flyktiga fångenskap. Hon är någon som måste gömma sig bakom en väv av lögner, försvinna in i sig själv, dölja sina hemliga världar för Marcel. Att Albertine förblir outgrundlig är nyckeln till romanens etiska dimension. Det faktum att andra inte är begripliga för oss är inte något ont. Att den Andre framstår som outgrundlig är ett tecken på att vi fortfarande ser henne som en Annan.

Om Lévinas har rätt i att den viktigaste lärdomen i romanen finns i mötet mellan Albertine och berättaren, innebär det att hon måste spela en central roll i romanen, fungera som en katalysator. Madeleinekakan, romanens symbol *par excellence*, sätter igång ett sökande efter minnen ur berättarens liv, men den utgör bara ena sidan av romanen. Albertine, och Marcels dragning till henne, utgör den andra: rörelsen mot den Andre.

***Alexander Öhman** är doktorand i filosofi vid Åbo Akademi.*

ISSN 1796-1998 12016 >
9 771796 199001

prenumerera på ikaros

Helår 33 € | Fortlöpande 29,90 €
(studerande och arbetslösa 24 €)

Teckna en prenumeration genom en inbetalning på Ikaros konto

FI6680001671135946

BIC/SWIFT DABAFIHH

Ange adress och e-postadress i meddelandefältet på bankgiro-blanketten.

annonsera

Kontakta redaktionen för priser.

i nästa nummer: **upp-märksamhet**