

# Demokrati och medborgarskap

*Peter Aronsson*

*Ingemar Elander*

*Kerstin Jacobsson*

*Rolf Lidskog*

*Bo Lindensjö*

*Redaktör Erik Amnå*

*Lennart Lundquist*

*Maria Oskarson*

*Rune Premfors*

*Birte Siim*

*Stefan Szücs*

*Demokratiutredningens forskarvolym II*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 1999:77**

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice  
Box 6430, 113 82 Stockholm  
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71  
E-post: [order@faktainfo.se](mailto:order@faktainfo.se)

# Förord

Ett av Demokratiutredningens uppdrag är att summera och värdera de senaste årens demokratiutredningar och demokratiforskning, ett annat att stimulera det offentliga samtalet om demokratin. Av de skälen har redan åtskilliga demokratiforskare medverkat på våra temaseminarier runt om i landet liksom i flera av våra debattorienterade småskrifter. Av de skälen har också den här boken kommit till.

Det här är den andra av tretton böcker där drygt ett hundra forskare inom samhällsvetenskap och humaniora kommer att belysa olika aspekter av den svenska folkstyrelsens utveckling. Författarna är verksamma inom drygt tio vetenskapliga ämnesområden. Artiklarnas vetenskapliga kvalitet har vanligtvis säkerställts genom att författarnas kollegor granskat dem inom ramen för sina institutions forskarseminarier.

Forskarvolymerna har tillkommit efter en genomgång av den demokratirelevanta forskning som pågår på universitet och högskolor. En del forskare har ombetts att redovisa forskningsläget jämte sina egna, pågående eller nyligen avslutade studier. Andra har fått uppdraget att genomföra nya studier inom områden som forskningen eftersatt men som Demokratiutredningen behöver kunskap om. Tack vare att nästan alla också lämnat ett bidrag har denna breda, om än långt ifrån fullständiga exponering av vår nationella kunskap om demokratin blivit möjlig. Att forskarna ser det som en del av sin yrkesroll att leverera underlag för det offentliga samtalet är värt att notera med tillfredsställelse. Inte för att forskarna skulle sitta inne med alla svaren. Men för att deras olika teoretiska infallsvinklar och verklighetsbilder kanske kan göra det politiska samtalet mer insiktsfullt.

Förhoppningen är nu att dessa texter ska kunna läsas med behållning även utanför forskarsamhället. Det betyder inte att författarna förenklat invecklade orsakssammanhang. Men jag bad dem att ”skriva så att texten blir läsbar för inte bara forskare inom andra ämnesområden utan även för en allmänbildad medborgare. Detta kan kräva viss återhållsamhet med inomvetenskapliga jargonger. Särskilt svåra och komplicerade tankegångar kan behöva en något

större pedagogisk omsorg än vanligt”. Av samma skäl har Eva Dahlström biträtt med en språklig granskning av nära nog alla texter.

## Demokrati och medborgarskap

Temat för den här boken är demokrati och medborgarskap. Medan de följande volymerna mest kommer att innehålla beskrivningar av den politiska verkligheten är författarna till den här volymen mest upptagna av demokratins teorier och ideal. I *Bo Lindensjö*s portalkapitel presenteras sju varianter av demokratiteori. Spännvidden är betydande. Somliga demokratiteoretiker anser t.ex. att demokratin borde vara som marknad, andra menar att den bör vara som ett samtal. Någon utgår från att medborgaren primärt är en individ, en annan betraktar henne framför allt som del i en gemenskap. Varje demokratiteori har sitt förslag till lösning på demokratins allmänna problem och sitt sätt att balansera välfärd, legitimitet och identitet mot varandra<sup>1</sup>. Men kapitelförfattarens slutomdöme blir ändå att de alla står tämligen stumma inför samtidens största demokratiska utmaning; ekonomins, kulturens och miljöns globalisering. Hur ska vi nu finna skäl för vår tro att demokratin är en gemenskap som styr sig själv och avgör sin egen framtid?

Två olika delar av det internationella forskarsamhället reflekterar kanske mer än några andra kring dessa ödesfrågor. Den ena försöker precisera demokratins förhållande till ekologin. Den beaktar inte bara demokratins rumsliga förutsättningar utan också tidsaspekten, människoartens överhöghet och sakkunskapens förhållande till folkviljan. *Rolf Lidskog* och *Ingemar Elander* klarlägger i sin artikel enighet och oenigheterna i den forskningsdebatten. Forskarna kan grupperas kring fyra alternativa rekommendationer; Inför auktoritärt styre, fortsätt demokratisera – trots allt, säkerställ autonomi men inte bara för människoarten respektive ordna ett internationellt miljöstyre. De undersöker sedan vad det finns för idéer om vilka slags politiska institutioner som skulle kunna utveckla en global miljöpolitik och finner att det antingen handlar om tankar att skapa internationella regimer, en federal världsregering eller en kosmopolitisk demokrati.<sup>2</sup>

Den feministiska forskningen är en annan gren av forskarsamhället som utvidgar både demokrati- och politikbegreppen. Med hjälp av bl.a. de sociologiska begreppen livspolitik och subpolitik analyserar *Birte Siim* det senaste årtiondets feministiska visioner om ett aktivt, pluralistiskt medborgarskap som ersätter det könsuppede-

lade. Hon ser motsägelsefulla tendenser i vad kvinnokampen hittills uppnått men klargör samtidigt de utmaningar som Skandinavien demokratier står inför när det gäller samspelet å ena sidan mellan vardagsliv och demokrati, å andra sidan mellan kvinnors kollektiva politiska aktiviteter innanför och utanför de politiska institutionerna. Hon hävdar exempelvis att den skandinaviska familjens ändrade karaktär gör att den inte längre kan ses som en barriär mot kvinnors politiska deltagande – snarare tvärtom. Hon uppmärksammar också framväxten av s.k. vardagsmakare – en ny politiskt identitet – i lokalsamhället.<sup>3</sup> Men trots att det finns starka empiriska skäl att inte bara framhäva kvinnors maktlöshet utan också deras styrka och mångfalden i deras organisering varnar hon för att det moderna deltagandet kan skilja dem från makten; de får tillträde till den lilla demokratin men utestängs samtidigt från den stora.

Ytterligare skäl att nyansera de bilder av svensk demokrati som vi håller oss med ger *Maria Oskarson* i sitt kapitel. Man hör t.ex. ofta att skillnaderna mellan männens och kvinnornas deltagande i politiken har minskat mer i Sverige än någon annan stans. När fakta också från två andra välfärdsstater bearbetas ser hon att det inte är riktigt sant. Trots att andelen kvinnor i politiska församlingar är hög och trots att kvinnorna arbetar utanför hemmet i mycket stor utsträckning i Sverige är inte deras politiska medborgarskap mätt som politiskt deltagande, engagemang eller intresse unikt. Att kvinnorna föredrar en annan typ av organisationer än de konventionella är ett annat påstående i omlopp som inte heller skall överdrivas. Skillnaderna mellan män och kvinnor avtar dessutom.

Att våra ofta uppblåsta, kollektiva spegelbilder kan spela oss ett spratt hävdas även i den följande artikeln. *Rune Premfors* vill veta varför den svenska modellen försvagats. Han kommer så småningom fram till att man utöver konflikten mellan arbetarrörelsen och ”kapitalet”/”högern” måste analysera maktkampen mellan vad han kallar ämbetsmannastaten och partistaten. Vi har, anser han, över-skattat de etablerade politiska partierna (”particentrering”) men underskattat den offentliga sektorns och förvaltningens egen dynamik (”byråkratism”). Hade framtidsutsikterna för den svenska folkstyrelsen varit ljusare, om inte arbetarrörelsen hade växt samman med statsförvaltningen?

Man kan inte utesluta att de många statliga demokratiutredningarna som pågått under efterkrigstiden haft en viss betydelse för denna demokratimodells utveckling. Där söker de politiska partierna skapa samstämmighet kring vad som för varje särskild tid skall uppfattas som politiska problem. De preciserar på så sätt också am-

bitionerna med demokratiutvecklingen och de lanserar ibland dessutom lösningar. När *Kerstin Jacobsson* analyserar några av dessa kommittébetänkanden frapperas hon ändå av den kontinuitet av teoretisk försiktighet och nationell isolering som utmärker dem. En del av förklaringen tycks stå att finna i att de svenska statsvetarna lägger sitt servicedemokratiska ideal som en dämpande hand över den ena kommittén efter den andra.

Den svenska demokratins mer eller mindre hemmagjorda hot sysselsätter också *Lennart Lundquist*. Han är framför allt kritisk mot den svenska demokratidebattens elitistiska drag som avskärmar politiken från medborgare och som skolar om medborgare till kunder på en marknad, som emellertid fråntagits viktiga politiska sakområden. Tystnaden breder ut sig bland medborgarna såväl som bland ämbetsmännen. Samtidigt förflackas språket i det gemensamma samtalet av en terminologi utan valörer för etik, rätt och demokrati.

*Peter Aronssons* tolkning av den svenska folkstyrelsetraditionen innehåller också en problembild av en förvaltning som övertog politiken och en storskalighet som tunnade ut demokratin. När han tecknar huvuddragen i det lokala medborgarskapets framväxt under skilda århundraden vidgar han emellertid demokratidebatten i både tid och rum. Han hävdar att för de allra flesta svenskar var den lokala politiken fram till helt nyligen en del av deras vardagserfarenheter, vilka närde en demokratisk kultur som också gynnade den nationella politiken. Tvärt emot dem som anser att lokal politik skulle vara inskränkt och självisk hävdar han att den erbjuder den ett viktigare rum än det nationella för att hantera motsättningen mellan välfärdsstatens mål om likhet och frihet. Det finns en bortglömd lokal medborgarskapstradition där rättsstat och folkvilja förenas, menar han.

När *Stefan Szücs* jämfört det politiska ledarskapet i Sveriges kommuner med andra länder av varierande demokratisk mognadsgrad tillbakavisar han Lundquists påstående att den svenska eliten skulle vara särskilt fjärrad från medborgare. Precis som Aronsson visar han att ledarnas etik är en avspegling av den allmänna förtroendet med och träningen i demokratisk kultur. Det finns ett samband mellan ett lands allmänna demokratiska utvecklingsnivå och de lokala ledarnas demokratiska tilltro. Om det är kvinnor eller män spelar i det här avseendet ingen roll. Men han kan däremot belägga en annan skillnad: Ju yngre ledarna är, desto mer ovillkorlig är deras tilltro till demokratin. Men, som även Siim betonar, är det inte

givet att de tänker sig axla förmödrarnas eller förfädernas demokrati-modeller.

Därmed sluts cirkeln för den här boken. Demokrati handlar också om ett val bland väldigt olika demokratiteorier.

Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till artiklarnas innehåll. Varje författare ansvarar själv för innehållet i sitt bidrag.

*Erik Amnå*

Huvudsekreterare

## Noter

<sup>1</sup> Frågorna behandlas även av bl.a. Bo Rothstein, Anna G Jónasdóttir, Erik Oddvar Eriksen och Nils Karlson i vår småskrift *Demokratins räckvidd*, (SOU 1998:55).

<sup>2</sup> Jfr Erik Allardts och Øyvind Østeruds inlägg i vår småskrift *Globaliseringen och demokratin* (SOU 1999:56) samt Robert Dahls och David Helds kapitel i *Bör demokratin avnationaliseras?* (SOU 1999:11).

<sup>3</sup> "Vardagsmakaren" analyseras närmare i våra skrifter *Lokala demokratiexperiment* (SOU 1998:155) och *Demokratin i den offentliga sektorns förändring* (SOU 1999:40).





# Innehåll

<b>DEMOKRATI .....</b>	<b>11</b>
<i>Bo Lindensjö</i>	
<b>PÅ VÄG MOT EKOLOGISK DEMOKRATI? – DEMOKRATI- TEORETISKA RESPONSER PÅ DEN EKOLOGISKA UTMANINGEN .....</b>	<b>35</b>
<i>Rolf Lidskog och Ingemar Elander</i>	
<b>FEMINISTISKE PERSPEKTIVER PÅ DEMOKRATI OG MEDBORGERSKAP .....</b>	<b>81</b>
<i>Birte Siim</i>	
<b>KVINNORS POLITISKA MEDBORGARSKAP I TRE VÄLFÄRDSSTATER. POLITISKT DELTAGANDE OCH ENGAGEMANG.....</b>	<b>111</b>
<i>Maria Oskarson</i>	
<b>DEN SVENSKA MODELLEN SOM DEMOKRATI.....</b>	<b>135</b>
<i>Rune Premfors</i>	
<b>DEN OFFENTLIGA DEMOKRATISYNYN.....</b>	<b>161</b>
<i>Kerstin Jacobsson</i>	
<b>HOTET MOT DEN POLITISKA DEMOKRATIN .....</b>	<b>225</b>
<i>Lennart Lundquist</i>	
<b>LOKALA MEDBORGARSKAP – DET DOLDA KULTURARVET .....</b>	<b>267</b>
<i>Peter Aronsson</i>	
<b>DEMOKRATINS NORMSYSTEM. LOKALA LEDARES VÄRDERINGAR I TOLV LÄNDER.....</b>	<b>287</b>
<i>Stefan Szücs</i>	
<b>FÖRFATTARPRESANTATIONER .....</b>	<b>329</b>



# Demokrati

*Bo Lindensjö*

Demokrati kan okontroversiellt definieras som folkets styrelse av gemensamma angelägenheter. Trots det aktualiseras en problematik när frågorna ska besvaras om hur folket skall avgränsas, vilka angelägenheter som är gemensamma och vad styrelse innebär. (Lindensjö 1992.)

Medborgarna, de som är berättigade att styra, är svar på frågan vad folket eller demos är. Som medborgare är de – oberoende av samhällsställning eller rikedom – varandras likar. I det klassiska Aten förpliktade medborgarskap till engagerat deltagande i det offentliga livet. Endast fria män med härstamning från Aten tilltröddes detta och medborgarskap förbehölls dem. Kvinnor, slavar och inflyttade saknade rätt att delta.

I dagens diskussion kan vi inte skilja mellan undersåtar och medborgare. Demos är de som stadigvarande är underkastade offentliga beslut. Det uttrycker idealet; att de som har att foga sig i bindande beslut inte bara samtycker – det visar de genom att stanna – utan också kan påverka och känna sig som beslutens upphovsman (Habermas 1997.)

Skall folket betraktas som en samling enskilda individer? Skall medborgarskap jämföras med medlemskap i en organisation? Liksom vi betalar medlemsavgift i en facklig organisation i utbyte mot dess skydd och stöd, röstar och betalar vi skatt i utbyte mot offentlig service. Eller är det fråga om en mer genuin gemenskap, ett kollektiv sammanhållet av etnicitet, kulturellt arv eller lojalitet till politiska institutioner?

Vad är styrelse? I atenskt demokrati innebar det i princip alla medborgares direkta deltagande i folkförsamlingens beslutsfattande. Om det för oss bara är val av representanter, har vi inte – i antik mening – demokrati annat än för våra representanter. Bara de, som tar aktiv del i styrelsen, är i egentlig mening medborgare. I antikt perspektiv är vi närmast undersåtar.

Vilka angelägenheter är gemensamma och därmed rätteligen föremål för gemensamma beslut? Den atenska demokratin erkände inga begränsningar av dagordningen. Ytterst stod det folkmajoriteten fritt att avgöra vilka angelägenheter som var gemensamma. Antika rättigheter gällde rätt till deltagande, inte till ickeinblandning. Inga individuella negativa rättigheter erkändes och folkförsamlingen kunde, om den önskade, utvisa medborgare utan att de begått brott, till exempel om de ansågs skadliga för demokratin.

Antik demokrati förutsätter att medborgarna har så gemensamma intressen att de kan enas om vari det allmänna bästa består och så begränsat medborgarantal att alla kan samlas på torget och utöva sin myndighet. Moderna demokratier saknar dessa förutsättningar. Stora nationsstater i stället för små stadsstater, stora befolkningar, mångfald i religion, kultur, etnicitet, språk och sociala skillnader. (Dahl 1991.)

I det följande skall jag – mot bakgrund av en dominerande, ”realistisk” demokratisyn – diskutera några alternativa uttryckligen normativa demokratisyner. Vilka bör alltså – i bredare mening – styra, vad bör de styra över och hur bör de styra? Därutöver kommer jag att diskutera de olika demokratisynernas brister och förtjänster.

## Realistisk demokrati

I *Capitalism, Socialism and Democracy* skiljer Joseph Shumpeter mellan en klassisk och, hävdar han, moraliserande föreställning om demokrati och en modern ”realistisk”. Den förra, som, tämligen godtyckligt (Pateman 1991) rekonstrueras utifrån en rad mycket olika teoretiker, ser demokrati som ett sätt att förverkliga det allmänna bästa genom att folket aktivt deltar i samhällets styrelse och förverkligar sin vilja.

Men eftersom folket är splittrat i grupper och individer, som ofta inte ens vet vad de själva vill, finns anser Shumpeter, inget ”allmänt bästa”, ingen genuin folkvilja. Det är de valda själva, politikerna, som i den politiska processen utformar ”folkviljan”. Följaktligen är det klassiska synsättet ”orealistiskt” och författaren föreslår en mera realistisk syn på demokrati. Demokrati är bara en metod, ett ”institutionellt arrangemang för att uppnå politiska beslut, där individer i konkurrens om folkets röster förvärvar makt att besluta.” (1987:269.)

Demokrati kan alltså inte innebära, att folket styr i substantiell mening. Det kan bara innebära att folket har möjlighet att godkänna

eller underkänna pretender, det vill säga välja de styrande. Demokrati är politikerstyre och konkurrens om ledarskap dess kännetecken. Rätt att konkurrera om den politiska makten förutsätter politiska fri- och rättigheter, framför allt yttrande- och pressfrihet samt vissa institutionella arrangemang till exempel allmän rösträtt, och flerpartisystem.

Det ”demokratiska” elementet i Schumpeters lära är alltså begränsat till att medborgarnas val mellan eliter kan tolkas som uttryck för samtycke. Fastän folket inte avgör besluten, kan de ändå – låt vara med en tunn tråd – knytas till folket. Allt som krävs är att tillräckligt många medborgare röstar och valproceduren upprätthålls.

## Ekonomisk demokratiteori

Schumpeter är den förste att utveckla idén om demokrati som en slags marknadsprocess med väljarna som konsumenter och politiker, offentliga tjänstemän som producenter av politiska varor. Idén bar riklig frukt, så till vida att den kom att påverka demokratisynen i mycket av efterkrigstidens statsvetenskap.

Så ock svensk statsvetenskap. I *Demokratiens problem* noterar Herbert Tingsten att utformningen av politiska krav i välfärdsdemokratierna nästan helt kommit att göras av partibyråkrater. Bara de hade tillräcklig överblick och expertis för att utfinna reformkrav och bedöma deras effekter. Hur skulle folk i allmänhet, exempelvis, kunna bedöma effekterna av omsättningsskatt?

Noga sett kan de, enligt Tingsten (1961:156), som de flesta välja att lita på sitt gamla parti. Vill de i likhet med några procent av väljarna byta, står den strategi till buds som många av oss tillämpar på stormarknader.

En supermarket eller snabbköpsaffär, där kunderna går omkring och tittar på varorna ... Vilken av de fem havregrynssorterna är bäst? Antagligen är de alla ungefär lika bra – och så tar man paketet med det färgrikaste omslaget, som i de vackraste orden lovar god mage och god hälsa, som trevligast avbildar familjen vid morgonfrukosten. I brist på idéer, brist på säljbara sakliga argument, antar partierna att de lockande bilderna och parollerna, den sanna, mänskliga och uppriktiga uppsynen skall ge de två eller tre procent väljare som skiljer lysande seger från fruktansvärd katastrof.

Att medborgarna inte fyller högt ställda krav på kunskap om eller intresse för politik, spelar ingen roll om ledarna är kompetenta och institutionerna välfungerande. Ett långtgående folkligt deltagande kunde få förödande konsekvenser. Politisk apati, det vill säga stora medborgargrupperns likgiltighet inför röstning och andra politiska aktiviteter kan till och med anses nyttig. Den hindrar att alltför mycken okunskap får inflytande på politiken. Den, bidrar till att undvika problem och underlättar eliternas styrning. (McCoy & Playford.) Demokrati betraktas väsentligen som medling mellan olika intressegrupper för att säkra stabilitet.

Det aktualiserar frågan om de styrande eliterna verkligen är så kompetenta som Shumpeter antar, om de – till skillnad från folket – kan förutsäga effekterna av omsättningsskatt eller – för att ta ett mera aktuellt exempel – det svenska EU-inträdet. Att så inte är fallet, kunde eliternas oenighet tyda på. Om någon av eliterna verkligen är i besittning av denna sanning är det svårt att förstå hur folket skulle kunna identifiera den. Men kanske är demokrati inte så mycket en fråga om kunskap som om folkvilja.

## Populistisk demokrati

En vassare demokratilära erbjuder vad jag vill benämna populistisk demokratisyn. Enligt denna är majoritetsprincipen demokratins fundament. Inte bara så att inga beslut bör fattas utan majoritetsstöd, utan också så att flertalets önskemål alltid bör genomföras. (Hardin 1990:185 ff.)

Principen att alla skall räknas som en och ingen som mer än en motiverar allas lika rätt att få sina intressen övervägda. I förening med tesen, att ingen kan lita på att få sina intressen beaktade utan att själv få avgöra vari de består, motiverar den ett lika medborgarskap, det vill säga, en människa – en röst.

Majoritetsprincipen antas främja politiska beslut som stämmer med allmänintresset, i meningen flertalets intresse. Om majoriteten vinner ungefär lika mycket som minoriteten förlorar, är det klart att majoritetsprincipen främjar medborgarnas genomsnittliga intresse. Invändningen att majoritetsprincipen tillåter majoriteter att inskränka minoritetens frihet, brukar principens förespråkare besvara med att demokratins procedur garanterar alla medborgare vissa grundläggande fri- och rättigheter, som de kan använda för att främja sina intressen. Friheten vore i alla händelser mindre, om minoriteter

finge begränsa majoritetens frihet. Om majoriteten får avgöra är fler nöjda än missnöjda.

Ett annat argument för att godta majoritetsprincipen – också när den leder till beslut som man inte själv gillar är – att man bör ta det onda med det goda. För att tala med Brian Barry (1992:23) kan man

inte alltid få rätt, men i långa loppet kan man räkna med att få rätt mer än hälften av gångerna, eftersom majoritetsprincipen ser till att i varje fråga fler människor vinner än förlorar.

För individualistiska, pluralistiska samhällen med relativt harmlösa, väsentligen inkomstrelaterade, samband mellan personers röstning kan argumentet äga giltighet. Men, noterar Barry, i splittrade samhällen bestående av grupper – ofta baserade på etnicitet eller religion – med olika och oförenliga önskemål kommer samma människor ständigt att tillhöra majoriteten respektive minoriteten – och minoriteten kommer alltid att förlora.

Så bidrar majoritetsprincipen snarare till att förvärra gränskonflikter än att lösa dem. Enligt Versaillesföredraget har minoriteter som vill bryta sig ut ur en stat rätt att göra det, om de är nationer. Tänk på kurderna som kanske skulle kvalificera som nationalitet, men är fördelade på flera länder. Att låta majoritetsståndpunkterna i dessa länder – att rådande gränser bör bestå – legitimerar inte beslutet demokratiskt. Möjligen realpolitiskt.

Inte var den judiska minoriteten i Hitlertidens Tyskland bunden av majoritetsprincipen (om nu någon sådan majoritet verkligen fanns) att låta sig föras till koncentrationsläger och avrättas. Inte är den Kosovoalbanska minoriteten till följd av den serbiska majoritetsståndpunkten bunden att godta hörighet till Serbien.

Majoritetsprincipen saknar egenvärde. Mot den talar för övrigt också elementära rättvisaintuitioner. Om Anders, Bertil och Cecilia tillsammans hittar en tia och Anders och Bertil i kraft av sin majoritetsställning beslutar att själva dela på den handlar de förvisso enligt majoritetsprincipen, men orättvist. Skillnader i fördelning bör bero på skillnader i behov eller förtjänst och lika berättigade anspråk tillgodoses lika. Om det inte är möjligt, om det är något som bara en kan få, skall alla ha samma chans.

## Skydd för allas vitala intressen

Den fundamentala demokratiska principen kan inte vara att tillgodose flertalets intressen; den måste vara att skydda allas vitala in-

tressen. Majoritetsprincipen är en pragmatisk metod att lösa konflikter mellan människor med relativt likvärdiga livsvillkor. Att den ofta är en anständig och fönuftig beslutsprocedur, beror alltså inte på att majoritetsantalet legitimerar. Men om majoritetens övertygelse inte hotar andras vitala intressen kan den – i brist på enighet om riktighetskriterier – ses som som provisoriskt giltig tills den utmanas.

Det aktualiserar frågan vad som är att betrakta som vitala egna intressen. Självklart tänker vi på individers och minoriteters säkerhet och rätt att försvara sig mot diskriminering och förtryck. Men många uppfattar sina vitala intressen på annat sätt och inkluderar kärnkraft, vår hållning till naturen, behandling av djur, aborter, freden, pornografi med mera i dem. Att gränsen inte är given motiverar tolerans för civil olydnad, det vill säga överlagd vägran att – av politiska, religiösa eller moraliska skäl – lyda gällande lag och acceptera konsekvenserna därav. (Bedau: 1991.) Om de ”olydiga” däremot tar till terror, hotas majoritetens vitala intressen och de kommer att betraktas som farliga brottslingar.

## Libertär demokrati

I en libertär, ”nyliberal” version får folkets styrelse av dess angelägenheter inte gå ut över individers naturliga rättigheter till liv, frihet och egendom. Under senare decennier har denna demokratisyn kraftfullt hävdats att medborgarna har rättigheter, som är prepolitiska, det vill säga oberoende av demokratin och som följaktligen ingen demokratisk regim får kränka. Gemenskapen är resultat av ett – underförstått – kontrakt mellan individerna och skall med deras samtycke skydda de naturliga rättigheterna.

Staten bör ingripa så lite som möjligt. Snarare än att styra samhällslivet bör den upprätthålla lag och ordning. Politikens dagordning bör inskränkas till beslut alla samtycker till. (Hayek 1983.) Det är, i libertärt perspektiv, bästa sättet att skydda allas vitala intressen. Ingrepp får inte göras i privatsfär, frihet, egendom eller samvete. Individens rättigheter är långtgående. På samma sätt som censur kränker människors rätt till yttrande- och tryckfrihet, kränker skattebaserad fördelningsspolitik människors rätt att göra vad de vill med sin egendom. (Nozick 1974.)

Anta – med Robert Nozick – att fördelningen av det goda vid tidpunkten F1 är rättvis. Anta också att vi därefter brukar våra resurser olika. Vissa sparar, andra konsumerar; vissa investerar, som-



liga vinner, andra förlorar. Vi köper, säljer, ger och får. Om allt sker frivilligt, om ingen bestjäl, betvingar eller bedrar någon annan, är också den nya fördelningen F2 ett år senare rättvis, hur den än ser ut. Nozick(1974:161) söker styrka principen med hjälp av följande exempel:

Den store basketbollspelaren Wilt Chamberlain ... skriver under ett kontrakt med ett lag, och enligt kontraktet skall 25 cent av priset på varje biljett till varje hemmamatch gå till honom ... anta att en miljon bevisar hans hemmamatcher under en säsong och att han alltså får 250 000 dollar, en mycket större summa än genomsnittsinkomsten och större än någon annan spelares. Har han rätt till denna inkomst?...Var och en av dessa människor gav frivilligt 25 cent av sina pengar åt honom. Varje annan person har redan sin legitima andel enligt F1.

Nozick drar slutsatsen att Chamberlain har full rätt till den egendom han så förvärvar och att den politiska majoritet som beskattar honom av andra skäl än skydd mot våld, stöld, bedrägeri eller avtalsbrott kränker denna rätt. Vid F1 har alla rätt till vad de har och de som betalar Chamberlain gör det frivilligt. Enligt Nozick drabbas inte övriga. De har vad dem tillkommer. Men vad är att säga om alla vid F1 ofödda, som utan samtycke för evärdeliga tider hamnar i ett samhälle med rika och fattiga. Inte kan det vara att ta tillvara allas intressen.

## Utopia

Nozick föreslår en samhällsordning som konsekvent fullföljer ett frihetligt "libertärt" ideal, en minimal stat, bestående av olika gemenskaper mellan vilka människor fritt kan röra sig. De som önskar socialism kan frivilligt bilda en sådan omfördelande gemenskap. De som önskar ren kapitalism kan bilda en för att förverkliga en idealisk marknad. De som önskar kristen gemenskap enligt Den Heliga Skrift kan bilda en sådan. Osv. Utopia synes attraktivt som uttryck för idealet mänsklig autonomi.

Skissen är spännande, men knappast övertygande. Skulle en välfärdsstatlig gemenskap klara förlusten av de rika som lämnar den för inträde i en gemenskap utan omfördelning? Skulle den klara trycket av utslagna från andra gemenskaper, som söker sig till den? Noga sett behöver den inte ta emot dem, men det vore naturligtvis att svika gemenskapens ideal. Problemen oroar nog inte libertärer som kan

hävda att gemenskaper som behöver annat tvång än det som krävs för att upprätthålla libertära rättigheter inte förtjänar överleva.

På allvar bör de dock ta frågan om minimalstaten verkliga garantier och inte – under vissa omständigheter – snarare undergräver individers autonomi. Säg att en grupp kristna fundamentalister bildar en gemenskap med bibeln som rättesnöre. Låt gå för att dess bildande är uttryck för autonoma val. Hur skall sektens barn betraktas? Vilka möjligheter har de att utan neutral utbildning – med skapelseberättelse, utan utvecklingslära – utveckla individuell autonomi. Inte garanterar minimalstaten dem ett i Nozicks mening värdefullt liv, det vill säga ett liv format utifrån egna, självständigt valda, livsprojekt. Det kan inte vara att skydda allas intressen. För att tala med Gutman (1987:51) behöver barn

föreses med de intellektuella färdigheter som behövs för att bedöma livsformer, som skiljer sig från föräldrarnas, eftersom många, om inte alla, av de färdigheter som krävs för att välja mellan goda liv också behövs för valet mellan goda samhällen.

## Liberal demokrati

Den libertära doktrinen misstag är att inte ta livets godtycklighet på allvar. Att godta varje fördelning som är resultat av fria val och motsätta sig omfördelning med argumentet att vi har rätt till det vi har, bara vi inte fuskar, stjälar eller tvingar är inte att iaktta rättvisa utan att godta livets godtycklighet. (Rawls 1971:74.) Även om tanken att samhället bör utvecklas enligt frivilliga överenskommelser är lockande, kan vi inte bortse från att marknaden efterhand ackumulerar ojämlikhet. Denna bakgrundsojämlikhet gör marknadsfördelning alltför beroende av tidigare fördelning. Tillgångar får växa där slumpen en gång lät dem falla. Att överenskommelserna en gång var "fair" utesluter inte att de sammantagna resultaten av dem efterhand blir orättvisa. ( Rawls 1993:267 ff.)

Om allas vitala intressen skall tas tillvara, bör socialt betingade skillnader som påverkar livsutsikter elimineras. Om alla med samma begåvning och vilja att använda den har rätt till lika livsutsikter, måste särskild uppmärksamhet ägnas dem, som fötts i ogynnsamma villkor. Denna ojämlikhet bör elimineras genom omfördelning reformpolitik Om alla fått samma startchans, har alla med lika naturliga fallenheter och villighet att använda dem, samma utsikter till framgång.

Om lika utgångsmöjligheter nåtts, är återstående skillnader naturligtvis. De är lika moraliskt godtyckliga som de sociala. Vår naturliga utrustning är en naturens nyck, varöver vi saknar all kontroll. Att fördela enligt naturens lotteri, är lika oberättigat som att fördela enligt det sociala livets. Om allas vitala intressen skall skyddas och moraliskt godtyckliga skillnader inte får påverka vad människor får, bör jämlikhet råda. Ingen har rätt till mer, ingen behöver godta mindre.

De som gynnats av naturen, vilka de än är, får tjäna på sin goda tur bara under villkor som förbättrar situationen för dem som förlorat. De naturligt gynnade skall inte vinna bara därför att de är mer begåvade, utan för att täcka kostnaderna för utbildning och för att använda sina resurser på sätt som också hjälper de mindre vällojade. Ingen förtjänar sin större naturliga förmåga eller en mer gynnsam startplats i samhället. Men därav följer inte att man bör eliminera dessa skillnader. Det finns ett annat sätt att hantera dem. Den grundläggande strukturen kan arrangeras så att dessa tillfälligheter verkar till den sämst ställdes fördel. (Rawls 1971:74.)

Det gör Rawls skillnadsprincip, enligt vilken ojämlikhet kan godtas, om alla får samma chans och skillnaderna särskilt gynnar de sämst ställda. Vi bör ordna samhället så, att de oprivilegierade får del i de privilegierades framgångar, vi godtar ojämlikhet och belönar människor med knappa, efterfrågade och produktiva förmågor, om de använder dem till de sämst ställdas fördel.

Rawls frihetsprincip kräver ett för alla lika ”system av grundläggande fri- och rättigheter, som ger politiska fri- och rättigheter, personlig frihet och rätt till personlig egendom”. Den motiveras med att vi – för att kunna leva meningsfulla liv – måste utveckla sinne för rättvisa och förmåga att utveckla och ompröva livsplaner.

## Offentlig neutralitet

Rättvisans principer uttrycker liberal demokrati. Frihetsprincipen garanterar rättvis konstitution och jämlikt medborgarskap och skillnadsprinciperna rättvis social ordning.

Vårt värde beror inte på de identiteter eller livsplaner vi väljer utan på förmågan att själva avgöra vad ett gott liv är. Vi respekterar, som särskilt Dworkin (1977) betonar, inte denna förmåga hos alla, om vi politiskt sätter vissa medborgares val före andras. Alla är jämlika och förtjänar lika offentligt erkännande.

Samhällen består av människor med olika livsplaner och bör därför styras av principer som inte godtyckligt gynnar vissa av dem. Rättigheter är ”trumfkort”, som automatiskt slår ut andra överväganden än viktigare rättigheter, det vill säga högre trumf. Liberal demokrati kan ses som uttryck för ett rättvist kontrakt mellan människor som lever samman utan gemensam vision om det goda livet.

Därför bör offentliga institutioner begränsa sig till för alla gemensamma frågor som politiska rättigheter, inkomster, hälso- och sjukvård samt utbildning. I övrigt bör de vara neutrala mellan individers och grupperns identiteter. Liksom staten i religiösa frågor bör skydda allas religionsfrihet och inte identifiera sig med en viss religion, bör den undvika att identifiera sig med vissa medborgares livsprojekt.

För egen del kan jag inte finna annat än att neutralitetsmålet – allvarligt taget – är orimligt. Neutralitet är otänkbar i språk, kultur, historia, litteratur, helger. Det är – för att övertyga den klentrogne – inte heller önskvärt att stat och politik förhåller sig neutralt till rasistiska eller sexistiska versioner av det goda livet. Det måste vara tolerans som är liberaldemokratiskt ideal.

## Kommunitär demokrati

Av libertarismens och liberalismens försvar för individers fri- och rättigheter, lika behandling och rätt att fullfölja fritt valda, privata livsprojekt kunde man tro att vi alla vore strandsatta på en öde ö. Utan att känna varandra, utan något gemensamt över huvud taget måste vi räkna ut vad som lönar sig bäst för var och en. En gemenskap är emellertid – för att citera MacIntyre (1984:190) – inte bara ”en arena där individer var för sig fullföljer självvalda uppfattningar om det goda, där politiska institutioner finns för att tillhandahålla den grad av ordning som möjliggör sådana självvalda aktiviteter.”

Liberalismens brist på gemensam vision och iakttagande av en distinktion mellan moral och politik må ha ökat individernas frihet. För gemenskapen har konsekvenserna blivit allvarliga. Medborgerligt handlande har nedvärderats och sammanhållningen sviktar. Normativa frågor – pornografi, abort – hänvisas till privatmoral och politiken förlorar sitt etiska innehåll.

Om vi, som liberalerna trots allt önskar, vill berättiga gemensamma arrangemang måste vi också ha ömsesidiga mål. I konstitutiva gemenskaper betraktar medborgarna sin identitet som i viss utsträckning bestämd av gemenskapen. Den är inte bara något vi som

medborgare har, utan något vi är (Sandel 1982:150). Vi är inga pre-sociala varelser och våra mål bestäms i hög grad av den gemenskap vi tillhör. Konstituitiva gemenskaper ger en värdehorisont, som möjliggör för oss att tänka, handla och värdera meningsfullt. (Bell 1993:95.) Solidariteten mellan medlemmarna i en fungerande gemenskap bygger på känslan av ett gemensamt öde, där själva det gemensamma har värde. Jag låter Hanna Arendt (1958:55) utveckla tanken

Den gemensamma värld, vi träder in i när vi föds och lämnar när vi dör, överskrider vårt livsspann framåt och bakåt; den fanns där före oss och kommer överleva vår korta tur i den. Det är vad vi har gemensamt inte bara med dem som lever med oss, utan också med dem som var här före oss och dem som kommer efter oss.

Alla bör integreras i gemenskapens värden, praktiker och traditioner. Det finns inte som, enligt kommunitärer, både Nozick och Rawls synes tro, något en gång för alla givet svar på frågan hur en rättvis fördelning ser ut. Det kan bara avgöras i verkliga gemenskaper genom att vi som tillhör dem – utifrån våra traditioner, kollektiva erfarenheter och ideal – i demokratiska processer frågar oss varifrån vi kommer, vilka vi är och vilka vi – gemensamt – vill vara.

### Politisk nostalgi

Vi behöver inte vara neutrala mot dem som inte delar våra ideal. Om de söker sig till oss kan vi kräva att de rättar sig efter oss. Vi behöver inte ta emot dem i en sådan omfattning att vår livsstil hotas. Det är inte orätt att organisera samhället utifrån en viss version av det goda livet – det kränker inte dem, som inte delar den. Demokrati är förenlig med kollektiva offentliga mål.

I sitt försvar för möjligheten åberopar Taylor (1994:61 ff.) det franska Kanada. Regeringen i Quebec är inte neutral mellan olika livsformer, den söker främja ett kollektivt mål, nämligen ”den franska kulturens överlevnad och blomstring.” (Taylor 1994:62.) Inte bara genom aktivt stöd i form av resurser utan också genom förbud till exempel mot skyltning på engelska. Det aktualiserar onekligen frågan om den fransk-kanadensiska kulturen kan ha så formidabelt egenvärde att den förtjänar överleva, utan att göra det i kraft av medlemmarnas hängivenhet.

Vår tid präglas av föränderlighet och mångfald snarare än stabilitet och enhet och jag kan inte finna annat än en underliggande nos-

talgisk hemlängtan, en längtan till något oåterkalleligt förflutet i detta kommunitära ideal. Vi måste nog uppge drömmen om en hemlik gemenskap utan makt och strid, men med gemensam identitet och vision av det goda livet.

## Radikal demokrati

I radikaldemokratiskt perspektiv är det av särskild vikt att gemenskapens frihet vårdas, friheten att inte bestämmas av något annat än gemenskapen själv, att inte vara underkastad någon annan. Om vi vill främja detta oberoende, måste vi sätta gemenskapen före individuella fördelar. Politisk autonomi kan inte förverkligas av individer som bara fullföljer egenintressen. Enligt Skinner (1992:117) är en politisk kropp, liksom en naturlig, bara fri om den är oinskränkt.

Liksom en fri person är en fri stat en som kan handla enligt egen vilja och fullfölja egna mål. Att säga att en gemenskap har en fri konstitution och därför kan följa ett fritt levnadssätt, är alltså att säga att dess konstitution möjliggör för medborgarnas vilja – den allmänna viljan – att välja och avgöra gemenskapens mål.

Fastän politik är att främja solidaritet mellan medborgare, bidrar liberaldemokratier snarare till att splittra dem, när de i stället förvaltar individers särintressen. Som väljare väntas vi främja egenintressen med hjälp av politiker, som – också i eget intresse – söker tillfredsställa våra möjligheter att göra så.

Samtidigt som liberalismens formulerat idén om universellt medborgarskap, har den genom sin betoning av individers rättigheter reducerat det till en legal status. Liberal-demokratisk jämlikhet återspeglas inte i styrelsens natur. Medborgaren är rättighetsinnehavare, inte deltagare i gemenskapens styrelse. (Mouffe 1992:227.) Hur vi använder våra rättigheter är en privatsak, så länge vi inte bryter lagen. I sammanhanget kan – vilket är vanligt – Marx (1844/ 1956:366) åberopas. Han hävdar att rättigheter inte är något annat än

rättigheterna för medlemmen av det borgerliga samhället, det vill säga den egoistiska, från människor och gemenskap, isolerade människan.

Människan är emellertid, enligt radikal-demokrater, inte så mycket individ som social varelse. För att utveckla sin potential behöver hon leva i gemenskap med andra. Så fann grekerna enligt Aristoteles en

slags solidaritet de kallade vänskap, präglad av jämlikhet, närkontakt och gemensamma intressen nödvändig för demokrati.

## Stark demokrati

Vänner emellan behöver inga rättigheter. Snarare än att garantera medborgarnas frihet från yttre inblandning bör de garanteras deltagande i gemensam politisk praktik. Vad som är rätt, ja till och med vad rättigheter är måste ändå alltid tolkas och omtolkas. (Barber 1996:354) Rättigheter kräver – för att vinna normativ kraft – aktiva medborgares engagemang. Upphöjda demokratiska principer, som frihetens företrädare och lika rättigheter, är alltid föremål för tolkning. Vems frihet vilken rättighet? Den aidsjukets frihet? Kvinnans rätt över sin kropp? Fostrets rätt till liv?

Politik är, enligt Barber (1984:20–21) frågan vad vi

skall göra när något måste göras som påverkar oss alla. Vi vill vara skäliga, fastän vi är oeniga om medel och mål och saknar oberoende grunder för att fatta beslut.

Det som berättigar demokrati är inte att den ger slutgiltigt riktiga eller sanna beslut, sådana vi kan ge filosofiska argument för, utan beslut som uttrycker medborgarnas vilja.

Det radikal-demokratiska idealets kärna är – liksom i atensk demokrati – alla medborgares direkta deltagande i beslut om gemensamma frågor. (Barber 1999.) Gemenskapen erbjuder en offentlig arena, där medborgarna efter diskussion enas om sitt gemensamma bästa. Det är i detta deltagande medborgarskap främst kommer till uttryck. Deltagande är plikt snarare än rätt och i

stark demokrati är politik något som görs av medborgarna, inte för dem. (Barber 1984:24.)

Att medborgarna i samtida demokratier inte synes värdera politiskt deltagande, beror i detta perspektiv, på att de saknar verkliga möjligheter. Sådana skulle stimulera deltagande och innebära att de själva kollektivt kunde fatta beslut i frågor deras representanter nu fattar. Mot den bakgrunden förordar radikaldemokrater arrangemang för att omdana det politiska livet i riktning mot medborgerligt direktdeltagande, framför allt genom långtgående decentralisering. Ett medborgarforum kan enligt Barber (1999:39) väljas på rotationsbasis eller rent av som i juryer och många stadsstyrelser i det gamla Grekland, genom lottning. Lottning förutsätter medborgerlig kom-

petens hos alla deltagare i det civila samhället (och bidrar därmed till att skapa denna kompetens).

Direkt-demokratiskt deltagande antas utveckla medborgarnas förmåga att resonera och diskutera, få dem att se bortom egenintressen och tillgodose allmänna intressen. Enligt Freud (1995:119) visar erfarenheten att det vid genuint samarbete i regel uppstår libidinösa band mellan arbetskamraterna, som förlänger och bevarar relationen långt utöver det för individerna egennyttiga. Dynamiken kan, enligt Barber, återfinnas bland dem som gemensamt utövar politik.

”Liksom spelarna i ett lag eller soldater i krig,” kan de ”komma att känna band de aldrig känt, innan de påbörjade sin gemensamma aktivitet. Detta slags förbundenhet, som betonar gemensamma procedurer, gemensamt arbete och gemensam känsla för vad gemenskapen behöver snarare än monolitiska syften och mål tjänar stark demokrati bäst. (1984:244.)

Försummat i radikal-demokratisk diskussion är realismen i autarkiidealet, det vill säga oberoende, förmåga att själv avgöra sin dagordning. Försummat är också problemet att participation, aktivt deltagande, framför allt brukar nyttjas av de mera privilegierade och följaktligen framför allt gynnar dem. Närmast odiskuterat är det problematiska idealet en gemensam vision av det goda livet som vi alla efter politisk diskussion, väntas dela. Inte bara synes det hota den personliga autonomins ideal, det osynliggör också skillnader mellan olika identiteter.

## **Mångkulturell demokrati**

Moderna demokratier förutsätter universellt, likformigt medborgarskap. Oavsett kön, klass, religion, etnicitet social eller kulturell identitet tillerkänns alla medborgare lika rättigheter. Vår offentliga identitet är jämlikar och staten betraktar oss så. Vad annat kan respekt för människor som jämlikar vara än lika rättigheter för alla? Ingen har rätt till mer, ingen behöver godta mindre. Enhetligt medborgarskap ger alla grundläggande välfärd och säkerhet samt – i liberala demokratier – lika frihet att välja livsplan och identitet.

Hur avgörande våra särskilda identiteter – som kvinna, man, jude, muslim, kristen, kurd, same, homosexuell, socialist, konservativ – är för oss som personer har de – i liberal-demokratiskt perspektiv – bara privat, inte offentlig betydelse. De betyder inte mer än våra andra identiteter till exempel som frimärkssamlare, lärare eller ope-



raintresserad. Mot denna jämlikhetspolitik har under senare decennier mångkulturella särartsdemokrater reagerat. Demokratiernas uppgift är, inte bara att

1. som libertärer garantera individuell frihet och säkerhet eller
2. som liberaler därutöver också grundläggande välfärd eller
3. som kommunitärer gemensam identitet, eller slutligen
4. som radikaldemokrater solidaritet.

Jämlikhet är inte nog. För att främja allas intressen måste demokratierna tillförsäkra förtryckta och marginaliserade grupper positiv kollektiv identitet. Staten skall inte bortse från utan aktivt bekräfta deras särskilda identiteter, det vill säga olikheter. Det behöver inte alls, som liberaler tror, vara orättvist. Om rättvisa inte bara uppfattas som lika negativ frihet, det vill säga rätt till icke-inblandning, lika politiska rättigheter och välfärd utan som lika rätt till självutveckling, kräver rättvisa inte lika behandling. Den kräver likvärdiga villkor utifrån de olika behov våra särskilda identiteter ger oss i samhället. (Gould 1996:180.)

Liksom en gång likhet inför lagen kompletterades med politiska rättigheter och dessa – när man insåg hur medborgare påverkas av sin ekonomiska situation – kompletterades med rätt till grundläggande välfärd aktualiseras nu, när man inser identiteters roll, identitetsrättigheter. (Marchall 1997, Kymlicka 1997.)

Det kan motivera differentierat medborgarskap. Nationella minoriteter kan ha rätt till självstyre om de betraktas som nationer som till exempel de franskspråkiga och urinvånarna i Canada. I Sverige har det aldrig på allvar aktualiserats för exempelvis samer eller de finskspråkiga i Tornedalen. De har fått nöja sig med vissa särrättigheter.

Etniska, kulturella eller religiösa minoriteter kan ges särskilda ”mångetniska” rättigheter: så kan sikher kräva rätt att befrias från tvånget att bära motorcykelhjälm och ortodoxa judar och muslimer rätt att slakta enligt Gamla Testamentets respektive Koranens föreskrifter. (Kymlicka 1996, Kymlicka 1997.)

Därutöver kan förtryckta eller marginaliserade grupper medges både vissa särrättigheter, legalt erkännande och särskilt offentligt stöd åt deras kulturella praktiker och – i förekommande fall – språk. Det antas underlätta ”perifera” gruppers kulturella uttryck i samhället (Forment 1996:314).

Det aktualiserar frågan vilka som är särskilt förtryckta. Enligt Iris Young(1997:262) är grupper förtryckta i den mån deras arbete gag-

nar andra snarare än dem själva. De är uteslutna från deltagande i för gemenskapen typiska aktiviteter, arbetar under andras befäl, pådyvlas stereotypa identiteter och ofta utsätts för våld och kränkningar.

Mot den bakgrunden kämpar numera förespråkare för kvinnor, homosexuella, ungdomar, olika invandrargrupper, samer, muslimer, handikappade och perifera regioner som finner sig marginaliserade av en dominerande kultur för särskilt erkännande – kulturen må uppfattas som manlig, heterosexuell, medelålders, svenskspråkig, svensketnisk kristen sekulariserad, handikappfri eller storstadsbaserad. Brist på offentligt erkännande antas leda till försvagad självrespekt, en självbild präglad av den dominerande kulturens och är en form av förtryck.

Erkännande är inte oproblematiskt. Ta den offentliga tystnaden om homosexuella. Samhällets organisation och ideal med familjer, giftermål, ”pappa, mamma, barn” har alltid förutsatt heterosexuell familjebildning och därmed marginaliserat, ja, förtryckt homosexuella. Att legalisera partnerskap, synliggör dem, men själva åtgärden sätter också dessa människor i fokus som om de vore konstiga, avvikande, onormala. Hellre då, enligt mönstret *Black is Beautiful*, själva utmana fördomarna genom att överta majoritetsbenämningarna och med stolthet kalla sig bögar och flator.

Vissa homosexuella ifrågasätter om inte det offentliga erkännandet av dem främst uttrycker offentliga strävanden att – inte minst som led i kampen mot AIDS – disciplinera dem, få dem att leva äktenskapslikt, monogamt. Ändå förvägras de vad många uppfattar som äktenskapets huvudsak – barnet. Somliga anser sig inte erkända, så länge samhället inte också accepterar ”pappa, pappa, barn” och ”mamma, mamma, barn”.

Om fullständigt offentligt erkännande även förutsätter respekt för olika gruppers uppfattningar om aktiviteter, ideal och värden som i viktiga avseenden skiljer sig från de dominerande aktualiseras naturligtvis en del problem. (Gutman 1995:22.)

Invandrade män från Mellanösternområdet – fäder och bröder – ser i enlighet med det så kallade ”heder- och skam-komplexet” som sin plikt att upprätthålla familjens heder genom att kontrollera sina döttrars och systrars livsstil. Det rör sig om internaliserade moraliska normer, inte godtycklig maktutövning. Också utan anspråk på att våra uppfostringspraktiker är riktiga – vilka vi nu är – aktualiseras frågan, om vi verkligen kan erkänna, den kulturella stoltheten i livsformer som så konsekvent värnar mannens dominans i familjen.

## Grupp-essentialism

Ett annat problem är att erkännande främjar grupp-essentialism, tron att gruppers identiteter är enhetliga, en gång för alla givna och gemensamma för alla i gruppen. Inte är det det sak samma att vara svart i USA eller kvinna i Sverige nu som för hundra år sedan; inte heller att vara homsexuell nu som för bara några decennier sedan. Att kräva erkännande av människor som svarta, kvinnor eller homosexuella kan vara att pådyvla individer identitet de inte känner.

Det finns inte bara ett enda sätt att vara svart och homosexuell, kvinna eller man, på. Det finns lika många sätt som det finns svarta och homosexuella individer. Den svarte homosexuelle professorn i Afro-American Studies (1994:151), Antony Appia, säger att "mellan erkännandets politik och tvångets finns ingen klar skiljelinje". Jean Cohen (1996:201) kräver till och med rätten att inte "av staten eller någon tredje part påtvingas en identitet, som man inte själv fritt kan bekräfta och omfatta".

Med rätta tog, noterar Anne Phillips (1996:145) feminister strid med den könsglömska som gjorde mannen till paradig för mänskligheten. Dessvärre kom några, påpekar hon vidare, att formulera skillnaden mellan könen så, att den den dolde skillnader mellan kvinnor, glömde att alla kvinnor inte är lika. På jakt efter positiv bekräftande kvinnlig identitet kom lesbiska feministiska separater, (exempelvis Jill Johnston i Lesbian Nation 1974) att konstruera en, som förutsätter att samliv med män är oförenligt med kvinnors intressen. Kvinnor som vidhåller sitt intresse för att leva med män är falskt medvetna, oförmögna att inse sina verkliga intressen.

Det är svårt för emancipatoriska samhällsforskare att avstå från det falska medvetandets argument. Ändå måste det – till följd av sin inneboende logik – användas försiktigt. Om kvinnor verkligen, liksom barn, inte är autonoma individer med förmåga att själva avgöra sitt bästa, behöver de, liksom barn, tas om hand och paternalism är berättigad. Jag ifrågasätter naturligtvis inte kvinnors autonomi, bara separatisternas analys.

Medvetna om att gränser konstruerar skillnader anammar särartstänkare grupp-essentialism med omvända förtecken, varigenom de, i enlighet med ett mönster som blottades av Nietzsche, omvärderar rådande värden genom att identifiera sig själva som de goda och "rena" och de andra som de onda och "orena" Inte sällan definierar sig grupper just genom vad de utesluter, hatar och föraktar. Så utmålar feministiska separater män som onda, oförmögna till

annat än våldtäkt, exploatering och förtryck och svarta separatister, t.ex. Nation of Islam, karakteriserar de vita som djävulens onda barn och de svarta som Guds goda barn.

I den omaskerade motviljan mot främlingar som kommer oss alltför nära, finner vi, enligt Freud (1995:118) ett uttryck för egenkärlek, narcissism. Det är som om redan existensen av avvikelse från den egna identiteten uppfattas som kritik av eller hot mot den. Det finns ett omisskännligt drag av narcissism i längre gående mångkulturella ideal. Jane Mansbridge menar att problemen aktualiseras när grupper inte kommunicerar med varandra:

När Vit Maktanhängare bara talar med Vit Maktanhängare, serber bara med serber, feminister bara med feminister och politiska filosofer bara med politiska filosofer uppmuntrar de varandra att inte lyssna till några andra. (1996:58.)

Enligt Jean Cohen aktualiserar det frågan om identitetspolitikens förespråkare börjar vända ryggen åt all inklusionspolitik. Styrkta av teorier om universalitet, jämlikhet, opartiskhet och lika rättigheter som blotta maktstrategier framhåller

identitetspolitikens partisaner skillnaden i sig som vore den tillräcklig för erkännande och berättigande. Numera bryr sig partikularismer inte ens om att låtas vara jämlika, opartiska, toleranta eller solidariska med andra eller ens rättvisa. I sin värsta form har denna politik vänts till själva motsatsen till jämlik och demokratisk politik – vilket framträdandet av elakartade former av nationalism, etnocentrism och intolerant grupp-partikularism över hela världen vittnar om. (1996:188.)

Så får det mångkulturella idealet drag av Nozicks Utopia, en ordning med en mångfald gemenskaper, envar präglad av sin version av det goda livet och helst egen utbildning för att upprätthålla den. Från Nozicks Utopia skiljer den sig genom att gemenskaperna inte konstitueras av individuella fria val och att förverkligandets kostnader antas tillkomma den dominerande kulturen. Invändningar mot idealet är delvis desamma som mot Nozicks Utopia, nämligen att genomförd mångkulturell ordning inte garanterar individerna autonomi och valfrihet. Det behövs en ordning som ger individerna möjligheter att bedöma andra livsformer än föräldrarnas.

Citatet påminner om att det finns identiteter, som inte har erkännande att vänta, även om de uppfyller Youngs kriterier på att vara exploaterade, marginaliserade eller maktlösa. Tolerans, inom yttrandefrihetens ramar, förståelse kanske, men inte erkännande.

Gäller detsamma dem som har annorlunda moralsyn än majoriteten och med hänvisning till djurs rättigheter, livets okränkbarhet och naturens överhöghet vill utsträcka erkännandet till djur, foster och naturen själv?

## Diskursiv demokrati

Klassisk etik, sådan den utvecklades av Platon och – enligt många mening – fullkomnades av Aristoteles, söker ett filosofiskt svar på frågan hur vi bör leva vårt liv. För att tala med Sokrates är det ju ”ej fråga om en alldaglig sak, utan det gäller, huru vi böra leva vårt liv.” (Platon 1993) Att tro att allt klassiska filosofer diskuterat – lycka, dygd, det goda livet – kan lösas rationellt är illusoriskt. Ingen enighet kan väntas i frågan om vad ett gott liv är eller hur vi bör leva våra liv. De är alltför bundna till kulturella kontexter, medger stor variation i lösningar och bör inte göras till föremål för demokratisk viljebildning.

Demokratisk viljebildning får inte legitimitet från traditioner, institutioner eller gemensam historia. Politik kan inte reduceras till frågan vad vi som medlemmar av en gemenskap är och vill vara. (Habermas 1996;24). Sådana frågor hör ”det goda livet” till och måste – om allas vitala intressen skall skyddas – lämnas åt de enskildas fria val. De normer, som reglerar vårt liv tillsammans däremot måste – om allas vitala intressen skall skyddas – avgöras utifrån ståndpunkten vad alla i rationell diskurs kan enas om. (Habermas 1990:66.)

Om vi vill övertyga varandra, måste vi anta att vi bara påverkas av goda argument, att skillnader i makt, status eller prestige inte påverkar utgången. Om alla får säga vad de vill, ifrågasätta varandras yttranden, uttrycka sina önskemål och diskussionen pågår tillräckligt länge skulle bara normer antas, som kan godtas av alla. Naturligtvis kan tekniken bara tillämpas idealt, om vi har obegränsad tid och kunskap. Som argumentationsregel har den ändå mening för oss som har begränsad tid och otillförliga kunskaper. Argument skall avgöra och demokrati är den procedur varigenom så sker.

Diskursiv demokrati söker överskrida den traditionella konflikten mellan majoritetspolitik å ena sidan och individers och minoriteters rättigheter å den andra. Diskussioners normativa villkor är spelregler. Diskussion förutsätter fritt tillträde, lika rättigheter och frånvaro av tvång. Legitim makt kan bara uppstå där människor i tvångsfritt samtal utvecklar gemensamma övertygelser.

Habermas är sparsam i beskrivningen av en diskursdemokratisk gemenskap. Det är ju gemenskapens medlemmar som efter praktisk diskurs beslutar om dess institutionella arrangemang. Diskursdemokrati föreskriver ingen livsform, den är förenlig med många och kan väntas tjäna som kritiskt korrektiv för alla.

Demokrati är ett ramverk som underlättar fri diskussion mellan jämlikar, knyter rätt att utöva politik till diskussion och etablerar en offentlighet, en arena för opinionsbildning, debatt och ifrågasättande bland medborgare, grupper, rörelser och organisationer. Diskussionen gäller det gemensamma bästa och inte hur envar av oss bäst tillgodoser egna intressen. I fri och öppen diskussion prövas förslag. (Habermas.)

Genuin enighet kan bara nås i idealisk diskurs fri från maktens förvrängningar genom det bättre argumentets kraft. Faktiska överenskomelser är provisoriska och ständigt föremål för revidering. Tvivlet kan ses som en hypotes att pröva i ny diskurs och ny enighet. Fastän enighet inte garanterar riktighet, kan den – på grund av procedurall normer och de skäl som getts i diskussionen – vara rationell.

## Demokrati behöver omtänkas

Sedan slutet av andra världskriget har, noterar Seila Benhabib (1996:67) komplexa samhällen utfört tre allmänna uppgifter, främjat tre demokratiskt fundamentala värden, nämligen legitimitet, välfärd och gemensam kollektiv identitet. I det föregående har vi sett att under senare decennier en fjärde tillkommit nämligen att garantera marginaliserade grupper och minoriteter positiv särskild gruppidentitet.

Problemet är att uppgifterna – fastän nödvändiga – inte är fullt förenliga med utan snarare verkar mot varandra. Välfärd kan främjas genom minskad legitimitet exempelvis inskränkning av rättigheter. Betoning av gemensam kollektiv identitet, i form av nationalism undergräver minoriteters positiva kollektiva identitet.

Om strängt nationalistiska stater isolerar sig i världsekonomin, kan den kollektiva identiteten undergräva välfärden. Om konkurrens mellan grupper ökar och försvagar statens suveränitet, kan välfärd undergräva den kollektiva identiteten. Stark betoning av särskilda kollektiva identiteter kan slutligen försvaga den gemensamma.

För att nu återvända till vår ”realistiskt demokratiska” kontext är dagordningsfrågan inte – och kommer aldrig att bli – om vi skall införa populistisk, libertär, liberal, kommunitär radikal eller diskursiv demokrati. Demokratisynerna hjälper oss identifiera demokratiska problem – spänningar mellan individuell autonomi, kollektiv gemenskap, rättigheter, välfärd, politiskt deltagande, omfördelning, gemensam identitet, gruppidentiteter – och kanske att genom avvägning balansera mellan välfärd, legitimitet, gemensam identitet och gruppidentiteter.

Jag vill avsluta denna uppsats genom att med Held (1996, 1997) peka på den aktuella demokratidiskussionens bristande relevans för de allvarligaste samtida problemen och problematisera demokratin – sådan vi nu känner den – både empiriska och normativa tillämplighet under samtida villkor. Lösningar i termer av mera lyhörda institutioner, aktiverat politiskt deltagande eller nationell organiserad politisk kommunikation ökad individuell valfrihet, synes inte erbjuda lösningar på de regionala och globala processer som motverkar demokratin i nationalstaten.

Ty demokratin – idén om en gemenskap som styr sig själv, själv avgör sin framtid – synes mer än någonsin problematisk. Att nationalstaten opåverkad av andra än inhemska legitima aktörer avgör sitt öde, är illusoriskt .

I själva verket försvårar tilltagande regional och global interdependens alltmer nationella politiska lösningar. Så bestäms ekonomisk politik, t.ex. beslut att höja räntan för att bromsa inflationen i verkligheten av vad andra länder gör. Det innebär att styrelse alltmer undandras nationalstater, att nationella gemenskaper allt mindre själva avgör sin politik. Till följd därav påverkar också demokratiskt fattade beslut alltfler än medborgarna i det röstande demos. Så kan beslut om Barsebäck påverka flera danskar än svenskar och miljöbeslut över huvud taget få konsekvenser för andra än de röstande medborgarna. Demokrati behöver omtänkas.\*

\*Ett tack till de seminariegrupper vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholm universitet och till deltagarna i årets konferens i politisk teori i Karlstad som gett synpunkter på tidigare versioner av denna uppsats. För utförliga kommentarer därutöver vill jag också tacka Eva Erman, Maria Jansson, Ulf Mörkenstam, Jouni Reinikainen och Sofia Näsström Stockholms universitet samt Sonja Lindensjö.

## Referenser

- Appia, A. (1994) "Identitet, autenticitet, överlevnad". I *Gutman* (red.) a.a.
- Barber, B. (1984) *The Conquest of Politics*. Princeton University Press
- Barber, B. (1983) *Strong Democracy*. Princeton University Press
- Barber, B. (1996) "Foundationalism and Democracy". I *Benhabib, S.* a.a.
- Barber, B. (1999) "Ett amerikanskt medborgar forum". I *Ord & Bild 1*
- Barry, B. (1992) "Är det något särskilt med demokrati". I *Hansson, S.O & Hermansson*, (red.) a.a.
- Benhabib, S. (ed.) (1996) *Democracy and difference*. Princeton University Press
- Benhabib, S. (1996) "Toward a Deliberative model of democracy". I *Benhabib* a.a.
- Bedau, H.A. (ed.) (1991) *Civil Disobedience*. Routledge
- Bell, D. (1993) *Communitarianism and its Critics*. Clarendon Press
- Chambers, S. (1996) *Reasonable Democracy*. Cornell University Press
- Cohen, J. (1996) "Democracy, difference and the right of privacy". I *Benhabib* a.a.
- Connolly, W. (1991) *Identity Difference*. Cornell University Press
- Dahl, R. (1989) *Democracy and its Critics*. Yale University Press
- Dahl, R. (1996) "Democratic theory and democratic experiment". I *Benhabib* a.a.
- Dahl, R. (1997) "Procedural Democracy". I *Goodin R. & Pettit, a.a.*
- Dallamayr, F. (1996) "Democracy and Multiculturalism". I *Benhabib* a.a.
- Forment, C. (1996) "Peripheral Peoples and Narrative identities". I *Benhabib, S. (ed)* a.a.
- Gould, C. (1996) "Diversity and Democracy". I *Benhabib* a.a.
- Goodin R. & Pettit, P. (1997) *Contemporary Political Philosophy*. Blackwell
- Gutman, A. (1987) *Democratic Education*. Princeton University Press



- Gutman, A. (utg) (1994) *Det mångkulturella samhället och erkännandets politik*
- Gutman, A. "Communitarian critics of Liberalism". I *Philosophy and Public Affairs* 14 308 ff.
- Gutman, A. (1993) "Democracy". I Goodin, R. & Pettit, P. (eds.) *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Blackwell
- Hansson, S. & Hermansson, J. (1992) *Ideer om Demokrati*. Tidens förlag
- Habermas, J. (1994) "Kampen för ömsesidigt erkännande i den demokratiska rättsstaten". I Gutman (red.) a.a.
- Habermas, J. (1993) "Justification and application". *MIT Press*
- Habermas, J. (1990) "Moral Consciousness and Communicative action". *Polity Press*
- Habermas J. (1995) *Diskurs, rätt och demokrati*. Daidalos
- Habermas J. (1996) "Three Normative Models of Democracy". *Benhabib* a.a.
- Hardin, R. (1990) "Public versus democracy". I Chapman, J. & Wertheimer, A. (eds.) *Majorities and Minorities*. New York University Press
- Hayek. F. (1983) *Frihetrens grundvalar*. Ration
- Held, D. (1996) *Demokratimodeller*. Daidalos
- Held (1997) "Democracy". I Goodin, R. & Pettit, P., (ed.) a.a.
- Hobbes, T. (1985) *Leviathan*. Penguin Books
- Kymlicka, W. (1997) "Justice and minority rights". I Goodin & Pettit a.a
- Kymlicka, W. (1996) "Three forms of group-differentiated citizenship in Canada". I Benhabib, S. a.a.
- Lindensjö, B. (1992) "Demokrati och marknad". I Niklasson (red.) a.a. 1992
- Lindensjö, B. (1992) "Demokrati och politisk styrning". I Olsen, J.P (red.) a.a.
- MacIntyre, A. (1985) *After Virtue Duckworth*
- McCoy, C. & Playford, J. (1967) *Apolitical Politics*. Cromwell
- Marx, K Marx/Engels Werke bd 1 Dietz Verlag 1956
- Mouffe, C. (red.) (1992) *Dimensions of Radical Democracy*. Verso
- Mouffe, S. Democracy, Power and the political, i Benhabib a.a. 1996

- Niklasson, Lars (red.) (1992) *Lärdomar av maktutredningen*. Carlssons
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, State, Utopia*. Vasil Blackwell
- Olsen, J.P. (1991) *Svensk Demokrati i förändring*. Carlssons
- Pateman; C. (1991) *Participation and democracy*. Cambridge University Press
- Phillips, A. (1996) "Dealing with Difference". I *Benhabib*, a.a.
- Platon (1993) *Staten Doxa*
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Oxford University Press
- Rawls, J. (1993) *Political liberalism*. Columbia University Press
- Sandel, M. (1985) *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge University Press
- Sandel (1997) "The procedural republic and the unencumbered self". I *Goodin, E & Pettit, P* a.a.
- Skinner, Q. (1992) "On the subjects of rights". I *Mouffe* (ed.) a.a.
- Taylor, C. (1995) "Erkännandets politik". I *Gutman* (red) a.a.
- Tingsten, H. (1964) *Demokratins problem*. Aldus
- Waltzer, M. (1992) "The Civil Society Argument". I *Mouffe* (red) a.a.
- Waltzer, M. (1983) *Spheres of Justice*. Basic Books
- Young, I. (1996) "Communication and the Other". I *Benhabib* a.a.
- Young, I.M. (1997) "Polity of Group-difference". I *Goodin & Pettit* a.a.
- Wolin, S. (1996) "Fugitive democracy". I *Benhabib* a.a.

# På väg mot ekologisk demokrati?

## Demokratiteoretiska responser på den ekologiska utmaningen<sup>1</sup>

*Rolf Lidskog och Ingemar Elander*

Vi lever i en tid när nationalstatens suveränitet att fatta beslut som rör det egna territoriet kompliceras och ifrågasätts av globala processer. Ekonomi, kultur och miljö är bara tre områden där globaliseringen utmanar nationalstatens beslutskapacitet och legitimitet. Det tydligaste exemplet är kanske miljön, där tre aspekter av globaliseringen är särskilt framträdande. För det första är det frågan om "the environmental commons" – atmosfären, klimatsystemet och haven – med bland annat växthuseffekten och det uttunnade ozonlagret som två stora utmaningar. En annan typ av miljöproblem representeras av kombinationen befolkningstillväxt och krympande förråd av naturresurser med skövling av regnskogar, öknarnas utbredning och den minskade biologiska mångfalden som tre påtagliga effekter. Slutligen har vi problemet med luftburna föroreningar som inte känner några geografiska eller politiska gränser. För Sveriges del är försurningsproblematiken ett tydligt exempel – 80 procent av det sura nedfallet i södra Skandinavien har sitt ursprung i andra europeiska länder.

Tillsammans med en rad andra uttryck för globalisering innebär dessa miljöhot radikala förändringar av förutsättningarna för en demokratisk politik (Held 1998a). Nationalstaten är inte på samma sätt som förut ett självklart centrum för maktutövning. Politiken får i växande utsträckning sitt innehåll bestämt genom olika former av vertikala och horisontella nätverk. Idén om en territoriellt avgränsad politisk gemenskap undergrävs och människors politiska identifikation gäller nu inte bara en viss stat eller stad. Den kan i stället gälla "Europa", "mänskligheten" eller rentav "Moder Jord". Det här bety-

der inte att nationalstaten förlorat sin betydelse. Den är fortfarande den i allmänhet mest centrala politiska aktören. Inte bara när det gäller inrikespolitik, utan också vad beträffar internationella överenskommelser om krig och fred, valutaregleringar och miljöfrågor. Det finns till exempel nära 200 internationella regimer på miljöområdet med nationalstater som de regimbildande aktörerna. Nationalstaten är dock långtifrån den enda aktören på den internationella scenen. Vi behöver bara nämna internationella valutafonden, världsbanken och de transnationella företagen för att detta skall stå klart. Regionala och interkommunala nätverk liksom olika miljöorganisationer är exempel på aktörer som opererar inom, på tvärs mellan och ovanför nationalstater.

I en värld av transnationella aktörer som fattar mer eller mindre motstridiga och överlappande beslut ställs klassiska demokratifrågor om deltagande, representativitet och ansvar på sin spets. Demokrati har tillsammans med social rättvisa, ekonomiskt välstånd och nationell säkerhet ofta betraktats som värden vilka bör prioriteras högre än andra vid politiska avgöranden. På senare tid har argument förts fram att även värdet ekologisk hållbarhet bör infogas som ett första rangens värde (Paehlke 1995: 131). I den här artikeln är syftet att närmare granska förhållandet mellan demokrati och ekologi, sådant det avhandlats i några teoretiska arbeten på senare tid.

Vår uppsats är indelad i fem savsnitt, denna inledning medräknad. I det andra avsnittet gör vi en för vårt syfte nödvändig bestämning av begreppet demokrati och den demokratiska utmaning som miljöfrågan innebär. Vi presenterar också fyra argument för ståndpunkten att ett framgångsrikt hävdande av ekologivärden ställer demokratibegreppet inför nya utmaningar. Det handlar för det första om argumentet att miljökonsekvenser av lokala, regionala och nationella beslut till sin karaktär blivit alltmer transnationella. För det andra har dessa beslut också i allt högre grad fått allvarliga konsekvenser för kommande generationer. Det tredje argumentet berör frågan om det legitima subjektet, det vill säga om demokratin skall göra halt vid medborgaren eller också omfatta åtminstone vissa andra levande organismer. Om dessa tre argument kort uttryckt fokuserar demokratis förhållande till *rummet*, *tiden* respektive *arten*, så handlar det fjärde argumentet om *kunskapen*, närmare bestämt relationen vetenskap–demokrati. Med andra ord är miljöproblemen så vetenskapsberoende att det bör vara experterna och inte medborgarna som skall ha företräde i beslutsprocessen?

I det tredje avsnittet ställer vi några perspektiv på förhållandet demokrati-ekologi mot varandra: (1) Den uppfattning som förts

fram av Robert Heilbroner, William Ophuls, med flera att en ekologiskt sund utveckling bäst främjas av en auktoritär politisk styrelse; (2) Robert Goodin och Michael Sawards tes att det *inte* finns något nödvändigt samband mellan de två begreppen och att förespråkarna av ekologiska värden gör sig själva en otjänst genom att hävda ett sådant samband; (3) John Dryzeks tes att ekologiska värden har status av generaliserbara intressen och därmed logiskt leder över till demokrati som den bästa styrelseformen; och (4) Robyn Eckersleys tes att värdena demokrati och ekologi faller tillbaka på och sammanlänkas av en gemensam uppfattning om autonomi.

I artikelns fjärde del görs kopplingar från den föregående idéanalysen till några i aktuell debatt framträdande konstruktiva förslag om en global miljöpolitik som avser att tillgodose såväl demokrativärden som krav på ekologisk rättvisa. Tanken att bygga vidare på det ad hoc framvuxna systemet med internationella överenskommelser och regimer jämförs med å ena sidan visionen om en världsregering, byggd på ett reformerat FN och å andra sidan föreställningen om en kosmopolitisk demokrati till stor del uppbyggd nedifrån av aktörer och strukturer i det civila samhället och på tvärs genom nationalstater. Den avslutande delen innehåller förutom en kort sammanfattning också en diskussion om tänkbara normativa slutsatser.

## **Demokrati och ekologi: Några begreppsliga utgångspunkter**

I den politiska idéhistorien finner vi olika demokratiideal (se till exempel Held 1995a och Guttman 1996). Med en minimidefinition – medborgarens rätt och reella möjlighet att välja sina egna representanter inom ramen för ett politiskt system som garanterar grundläggande fri- och rättigheter – kan man komma fram till att hela två tredjedelar av världens nationer är demokratiska (Held 1998a: 11), medan man i ljuset av participatorisk demokrati eller samtalsdemokrati (*discursive* eller *deliberative democracy*) inte kan finna någon nation som lever upp till idealet. Robert Dahls strategi från boken *Polyarchy* (1971) att mäta hur väl en nation uppfyller ett antal kriterier på demokrati innebär att man kan rangordna nationer med avseende på hur nära de ligger demokratiidealet. Med Dahls språkbruk finns det i verkligheten inga demokratier utan i bästa fall ett antal *polyarkier* som tenderar i riktning mot ett demokratiskt ideal. Det svenska demokratirådets definitions- och mätstrategi

ligger i linje med Dahls, även om rådet också inkluderar kriterier som tangerar eller ligger utanför Dahls definition. Gemensamt för dessa och de flesta andra definitioner och försök att utveckla instrument för att mäta graden av demokrati är att de förutsätter ett nationellt kontext, det vill säga det handlar om demokrati inom en nations gränser.

Den frågeställning som står i centrum för den här artikeln kräver inte att vi behöver ta ställning för något specifikt demokratiideal. Det viktiga är att demokratins verkningsområde inte inskränks till ett nationellt eller lokalt avgänsat territorium. Miljöfrågorna är i hög grad gränsöverskridande och följaktligen måste också demokratin vara det, hur man än i övrigt väljer att definiera demokrati. I det internationella systemet är det i dag först och främst stater som är de handlande politiska subjekten, även om en växande opinion av debattörer kräver att också det globala beslutsfattandet skall berikas med individbaserade politiska beslutsorgan (se till exempel flera av bidragen i Archibugi *et. al.* 1998). Där inget annat sägs förutsätter vi således en syn på demokrati som inte kräver ett isolerat nationellt sammanhang. Därmed inte sagt att vi omfattar den kosmopolitiska demokratiuppfattningen i alla stycken, vilket framkommer senare i denna uppsats.

En klassisk konfliktfråga i demokratidebatten handlar om procedur kontra substans, det vill säga om demokratibegreppet enbart skall innefatta aspekter som berör politikens form eller om det också skall ta hänsyn till politikens innehåll. Den vanligaste uppfattningen är att demokrati är en överideologi som ger spelregler för politiken, men som är neutral i förhållande till politikens innehåll. Distinktionen mellan form ("det rätta") och innehåll ("det goda") är bestickande och tycks ganska oproblematisk på ett principiellt plan. I praktiken är det dock inte lika lätt att upprätthålla en klar skiljelinje mellan de två aspekterna (Lundmark 1998). När demokratin som ideal hotas av antidemokratiska krafter kan den för att skydda sig vara tvungen att använda sig av metoder som till formen inte är demokratiska. Oavsett sådana speciella situationer hävdar många demokratiteoretiker att demokratin inte får reduceras till en form, metod eller procedur. Demokrati är ett ideal som säger att folket skall ha makten och inte en viss metod för att uppnå detta ideal. Demokratins former varierar mellan olika samhällen och kulturer och förändras också över tid (Lummis 1996; Archibugi 1998). Givetvis finns det områden av samhällslivet som starkt påverkar förutsättningarna för demokratins tillstånd och funktionssätt. Dit

hör inte minst ekonomins internationalisering och gränsöverskridande förändringar i miljön.

När ekologivärden ges en större prioritet aktualiseras frågor som tidigare inte varit lika aktuella ur ett demokratiperspektiv. Här vill vi betona fyra, nämligen rummet, tiden, arten och kunskapen. Demokrati har för det första nästan alltid diskuterats *rumsligt* avgränsat, i ett nationellt, eller möjligen lokalt, sammanhang, medan allt fler frågor nu håller på att få en global karaktär. Inte minst i frågor som har med ekonomi och ekologi att göra ligger beslutandemakten i stor utsträckning utanför det territoriella ansvarsområdet för en nation, en region eller en kommun. Det finns över 30 000 multinationella företag på jorden, men dessa befinner sig i allt väsentligt utanför det område där demokratiskt ansvar i dag kan utkrävas (Rosenau 1998:50). Miljökonsekvenser av dessa företags agerande är ofta kännbara för befolkningen på helt andra platser än där företagen har sin produktion och sina huvudkontor. Samtidigt kan många miljöproblem få sin lösning först genom förändringar i människors vardagsliv, till exempel genom ändrade resvanor och konsumtionsmönster. Nationella regeringar, de må vara auktoritära eller demokratiska, är således av flera skäl otillräckliga som fungerande maktcentra för att hantera grundläggande miljöfrågor. Den nationella politiken måste därför kompletteras ovanifrån av överenskommelser (regimer) eller av institutioner på övernationell nivå och av transnationella nätverk på lägre nivåer. Vem som är politiskt ansvarig för vem i ett sådant konglomerat av nätverk och styrorgan är bara en av många svåra demokratifrågor som inte kan besvaras med någon enkel formel.

Demokratifrågan får också en ny dimension när *tiden* tas i beaktandet, det vill säga de framtida miljökonsekvenserna av vår egen generations handlande. Om våra efterkommande skall kunna överleva behöver de bland annat vatten som går att dricka, luft som går att andas och tillräckligt med livsmedel. Enligt Brundtlandkommissionen (WCED 1987) är det vår skyldighet att lämna ett arv efter oss som ger den efterföljande generationen minst lika goda livsbe- tingelser som våra egna. Vilka krav detta ställer på det politiska handlandet i vår egen tid är långt ifrån självklart. Argument har framförts till förmån för såväl auktoritära som demokratiska styrelseformer. Ur ett demokratiperspektiv är det däremot en central fråga att se hur kommande generationer redan i dag skall kunna representeras i det politiska systemet utan att man därför gör avkall på grundläggande demokratiska värden.

Ett centralt ekologivärde är omsorgen om andra *arter* än människan. Argument för en sådan ”utvidgad humanism” eller ”animalism” har utvecklats av filosofer som Peter Singer (1975) och Tom Regan (1984) (se Passmore 1996:481–83 för en kort presentation). En konsekvens av ett sådant synsätt kan till exempel vara en strävan att bevara och utveckla den biologiska mångfalden, även om samma slutsats också kan dras på andra grunder. I debatten om den utvidgade humanismen är det framför allt en tanke som varit kontroversiell, nämligen att betrakta en del däggdjur som i princip likvärdiga med människan med avseende på deras rätt till ett värdigt liv. Den franske filosofen Luc Ferry (1995) är i dag en av de starkaste kritikerna av denna tanke, som han menar leder till politisk totalitarism och humanismens död. Är man positiv till tanken att andra arter har ett lika stort värde som människan, innebär det givetvis en särskild utmaning för demokratiteorin. Dessa icke-mänskliga arter kan inte kommunicera med oss tankemässigt och språkligt och att ge dem en plats i den politiska processen måste uppenbarligen ske genom någon form av ställföreträdarskap (så kallade ekoadvokater).

Utöver dessa tre – rummet, tiden och arten – har ett fjärde argument vuxit sig starkt, nämligen synen på *kunskapen*. På grund av miljöfrågans komplexitet är experter – framförallt naturvetenskapliga forskare – synnerligen viktiga (Weale 1992). Allt sedan 1960-talet, då miljöpolitiken började utvecklas till ett avgränsat politikområde i en rad länder har experter haft mycket stor betydelse för miljöpolitikens utformning och det finns en ambivalens i vad mån det är experter eller medborgare som skall bestämma miljöpolitikens mål och inriktning. Samtidigt som miljöfrågan individualiserats – den starka betoningen på individens ansvar för sina resvanor, energiförbrukning, konsumtionsmönster och avfallshantering – har många delar av miljöpolitiken kommit allt längre ifrån medborgarnas vardagsliv (Lidskog *et. al.* 1997:20).

Som ovan påpekats handlar miljöfrågan till vissa delar om konsekvenser av handlandet som realiserats i andra delar på jorden eller i framtida samhällen. Den tyske sociologen Ulrich Beck (1992) har betonat att dagens risker i det närmaste är osynliga för lekmän. Den stora ekologiska utmaningen handlar om sannolika framtida konsekvenser av dagens handlande och dessa konsekvenser kan vetenskapen i bästa fall skönja. Även om Beck (1994) själv argumenterar för en ökad demokratisering av miljöfrågan, kan betoning på miljöfrågans vetenskapsberoende leda till slutsatsen att det är experter och inte medborgare som skall besluta om vilken miljöpolitik som är den bästa ur ekologiskt perspektiv. Samtidigt finns det andra som



betonar att dagens miljöutmaning aktualiserar frågan om vilket samhälle vi medborgare önskar (se till exempel Irwin 1996). Därmed bör medborgarna ha ett stort inflytande över miljöpolitikens utformning – ytterst handlar miljöpolitiken om vilket samhälle vi vill skapa och leva i.

## **Fyra sätt att se på förhållandet demokrati–ekologi**

En mycket omdiskuterad fråga inom politisk teori är om, och i så fall på vilket sätt, dagens ekologiska utmaning bör ha konsekvenser för demokratiteorin. Som vi sett ovan aktualiserar miljöfrågan i vad mån demokratin kan och bör utsträckas till att även omfatta den transnationella nivån. Den riktar också vår uppmärksamhet mot vilket ansvar dagens medborgare har för kommande generationers liv, hälsa och miljö. De flesta demokratiteoretiker är eniga om att dessa två komplicerade frågor måste tas i beaktande när man söker utveckla en demokratiteori som förmår anta den ekologiska utmaningen. En fråga som det dock finns mycker stor oenighet om handlar om i vad mån demokratin endast bör omfatta människans intresse, eller om den även skall utformas till att inkludera andra arters intressen. Om naturen anses ha ett inneboende värde (intrinsic value) är frågan vilken betydelse det bör ha för vår uppfattning om demokrati. Likaså finns det en oenighet om i vad mån det krävs en stark stat, vägledd av en ekologisk medvetenhet, för att komma till rätta med miljöproblematiken. I detta avsnitt skall vi redogöra för fyra olika ståndpunkter i frågan om vilken relationen bör vara mellan demokrati och ekologi.

### **Ett auktoritärt styre kan rädda Moder Jord**

Garry Hardin (1968, 1972) Robert Heilbroner (1974), William Ophuls (1977) med flera miljöforskare har hävdat att en ekologiskt sund utveckling bäst främjas av en auktoritär politisk styrelse som kan beskära medborgarnas frihet för att därmed stoppa eller föregripa ekologisk förstöring. Denna ståndpunkt benämner Mills (1996:97ff.) ”ecoauthoritarianism” – det finns ekologiska imperativ som kräver en politisk lösning, och medborgarna skall tvingas till att handla på ett sätt som ligger i linje med dessa ekologiska imperativ.

I sin klassiska artikel *The Tragedy of the Commons*, ursprungligen publicerad år 1968 i tidskriften *Science*, illustrerar Hardin problemet med allmänningar (commons): En betesmark är öppen för alla. Varje herde söker maximera sin avkastning, det vill säga föda så många djur som möjligt på denna mark. När en herde skall besluta om han skall släppa ut ytterligare ett djur på betesmark kommer han att finna att han ensam kommer att få fördelarna av ett extra djur (ökad avkastning) medan kostnaderna (överbetning av betesmarken) delas av alla herdar. Av rationella skäl kommer således alla herdar att snabbt släppa ut fler djur än vad betesmarken har bärkraft för, vilket får till följd att marken snabbt skövlas och klarar av att föda allt färre får. Hardins (1968:1244) slutsats är ”ruin is the destination toward which all men rush, pursuing his own interest in a society that believes in the freedom of the commons”.

Hardins poäng är att det rationella egenintresset leder till irrationella konsekvenser på en aggregerad nivå. Den fråga som Hardin framför allt diskuterar är överbefolkning och behovet av befolkningskontroll, men han anser att hans resonemang är generellt giltigt för alla frågor som rör allmänningar – det kan till exempel gälla fiske, utvinning av naturresurser eller avfallsdumpning. I alla fall som rör allmänningar är egenintresset och det kollektiva intresset på kollisionskurs. Egenintresset leder till att allmänningar överutnyttjas och därför krävs sociala arrangemang och lagstiftning som tvingar människan att avstå från vissa av egenintresset styrda handlingar.

På ett liknande sätt argumenterar Ophuls för att det krävs en stark stat för att rädda människan: ”...the collective selfishness and irresponsibility produced by the tragedy of the commons will destroy the spaceship, and any sacrifice of freedom by the crew members is clearly the lesser of evil” (Ophuls 1977:224). För att rädda mänskligheten krävs en ekologisk elit som styr samhället, och som inte kompromissar på det sätt som vanligen sker i liberala demokratier. Heilbroner (1974:176–7) ansluter sig till detta synsätt och skriver att mänsklighetens enda hopp är en stark stat som kombinerar ”religious orientation with a military discipline”. Utgångspunkten för detta perspektiv är att individerna styrs av egenintresset vilket gör att de handlar för att realisera sina egna mål, även när det negativt påverkar andra människor, framtida generationer och/eller andra arter. Av det skälet krävs en ekologiskt upplyst och stark stat som kan agera i enlighet med ett kollektivt intresse – i det här fallet ett globalt miljöintresse. En grön politik måste således vara auktoritär och inte demokratisk.

Hardin, Ophuls och Heilbroner utgår från att det i naturen finns gränser som mänskligheten villkorslöst måste anpassa sig till för att överleva. Den ekopolitiska riktning som starkast betonat detta samband är bioregionalismen (Berg 1978, Dodge 1981. Se även Eckersley 1992:167–70). Enligt denna riktning skall varje samhälle anpassas till sina ekologiska förutsättningar i fråga om produktions- och konsumtionsmönster, folkmängd etcetera. Det innebär att samhällen avskiljs genom naturliga ekologiska gränser, att de är småskaliga med låg rörlighet och att de endast nyttjar lokalt befintliga naturresurser. Ett realiserande av detta ideal skulle kräva en total omorganisering av dagens samhälle. I dag finns få renodlade förespråkare för denna syn, men man kan se en till vissa delar likartad argumentering även här i Sverige.

Ett tydligt exempel är humanekologen Folke Günthers (1993) förslag om att Sveriges storstäder bör genomgå en ekologisk sanering, avurbaniseras och befolkningen fördelas på byar om 200 personer. I dessa byar kan produktion av föda och återvinning av restprodukter ske lokalt, transportbehovet kan minska drastiskt och lokalt frivilligt arbete ersätta stora delar av kommunens professionella service (barnomsorg, hemtjänst och äldreomsorg). Det samhälle som skapas har dessutom inte bara ekologiska utan även sociala fördelar. En avurbanisering innebär att man löser en mängd av de sociala problem som Günther ser förknippade med staden, till exempel operosonliga relationer, minskad tilltro till den egna förmågan, ökat beroende och därmed ökad sårbarhet. Denna totala omstrukturering av Sveriges bebyggelse och bosättning är tänkt att ta cirka 50 år och bör ske genom att aktivt arbeta med att få människor att bosätta sig runt staden parat med insatser för att avfolka staden genom att till exempel inte ge bygglov för nybyggnation och att inte underhålla stadens VA-system. Günther diskuterar inte demokratins roll i realiserandet av denna vision, utan anger endast att ”de styrande” skall fatta beslut som gradvis kommer att leda till en avurbanisering av Sverige. Hans förslag är dock ett mycket tydligt exempel på hur ekologiska krav bör bestämma samhällets utformning.

Ett annat exempel på en ekoauktoritär ståndpunkt är amerikanen David Foreman och rörelsen *Earth First!*. Till skillnad från Hardin, Ophuls och Heilbroner är det inte mänsklig överlevnad som är målet. Uppgiften är i stället att bevara den jord som evolutionen frambringt. ”Our movement is called ‘Earth First! not People First!’” som Foreman (1998:358) själv uttrycker det. Utifrån den starka övertygelsen att det är jorden med dess artrikedom som ska skyddas argumentar Foreman för att det är riktigt med sabotage (inte minst

monkeywrenching)<sup>2</sup> för att stoppa skövling och att *Earth First!* inte är i behov av någon politisk legitimitet, eftersom den baserar sitt handlande på biologisk trovärdighet och inte majoritetens acceptans (Foreman 1998:361).

Att dagens miljöproblem kräver en aktiv och ingripande stat är en vanlig ståndpunkt. Vad den ståndpunkt som vi skisserat ovan säger är dock att staten bör vara auktoritär och genom tvång styra samhället i ekologiskt önskvärd riktning. Dagens situation är så akut att det krävs ett centraliserat och auktoritärt styre som snabbt kan tvinga fram de nödvändiga förändringar som krävs (till exempel befolkningskontroll, begränsad rörlighet, minskad materiell välfärd). Ett demokratiskt styre kan däremot inte garantera att miljöproblemen får en snabb och relevant respons från samhället. Denna ståndpunkt är i dag svår att finna bland dagens politiska teoretiker – och här bör påpekas att Hardin, Heilbroner och Ophuls alla är naturvetare.<sup>3</sup> Den ekoauktoritära ståndpunktens främsta betydelse för demokratiteorin är att den ofta används som kontrapunkt när man söker utveckla konstruktiva förslag för hur ekologivärdet ska inkluderas i demokratiteorin.

Det bör också understrykas att andra ekologer som betonar att samhället måste anpassa sig till ekologiska förutsättningar samtidigt argumenterar för att denna anpassning måste ske på demokratisk väg. Genom ekologisk upplysning skall medborgarna gradvis medverka till att samhället anpassas i ekologisk riktning. Som den norske filosofen och ekosofen Arne Naess (1981) uttrycker det: stegen är reformatoriska, riktningen är revolutionär.

## Demokratiskt styre – oavsett dess ekologiska konsekvenser?

Kravet på en auktoritär stat utgår från antagandet att det inte finns något i demokratin som garanterar att denna styresform leder till miljömässigt bra resultat. Det finns således inget samband mellan demokrati och ekologi, och när vi står inför en akut miljöproblematik krävs att demokratin sätts på undantag. Det är naturen och inte demokratin som är det överordnade värdet. Utifrån antagandet att det inte finns något samband mellan demokrati och ekologi kan man dock inta den motsatta positionen: i valet mellan dessa värden är det inte ekologin utan demokratin som skall ha prioritet.

En vanlig ståndpunkt bland dem som hävdar att det finns en relation mellan demokrati och ekologi är att naturen har ett inne-

boende värde. När människans verksamhet förstör eller hotar att förstöra naturens reproduktiva förmåga kränks detta värde. Goodin (1992) argumenterar för att frågan om vad som har ett värde är helt skilt från frågan om politiskt agentskap. Att naturen har ett värde ställer inga krav på de politiska institutionernas utformning, utan innebär endast att naturen – likt fysiska och juridiska personer – tilldelas rättigheter som inte får kränkas. Det finns således ingen relation mellan att tilldela naturen rättigheter och samtidigt ställa krav på det politiska systemets utformning. ”To advocate democracy is to advocate procedures, to advocate environmentalism is to advocate substantive outcomes”, som Goodin (1992:168) uttrycker det.

Saward (1993, 1996) delar Goodins övertygelse om att det inte finns något substantiellt samband mellan ekologi och demokrati. I stället riktar han kritik mot bioregionalismen och gröna tänkare som hävdar att småskaliga samhällen är det enda som bör få existera. Det fel de gör är att de anser att man utifrån naturen och dess funktionssätt kan dra slutsatser om hur samhället bör politiskt organiseras. Saward ser i stället en stor politisk fara i uppfattningen att ekologin har något att säga om demokrati, eftersom det innebär att demokratin då riskerar att underordnas ekologiska imperativ. Demokratin kan här reduceras till att enbart bli ett instrument för att nå ett ekologiskt hållbart samhälle. I de situationer där detta instrument inte verkar fungera lämnas vägen öppen för auktoritära lösningar likt dem Hardin, Heilbroner och Ophuls tycks förespråka.

Sawards ståndpunkt innebär att demokrati är ett mål i sig. Grunden för detta påstående är kunskapsteoretiskt. Eftersom ingen individ kan hävda att hon besitter sann och säker kunskap kan ingen göra rättmätiga anspråk på att veta i vilken riktning samhället bör utvecklas. För Saward (1996:82) innebär det att myndigheters agerande är demokratiskt *endast* när dess handlande överensstämmer med majoritetens preferenser. Konsekvensen av detta perspektiv är att ett ekologiskt hållbart samhälle överhuvudtaget inte behöver vara ett mål för den samlade politiska viljan. I god demokratisk ordning kan majoriteten besluta om en samhällsutveckling som drastiskt påverkar livet framtida generationer eller människor som bor i andra regioner. Det finns således inget i det demokratiska systemet som sådant som befrämjar ekologiska mål. Problemet är här, som Robyn Eckersley (1996a: 212) uttryckt det, ”if democracy is a non-negotiable element of green political theory, then how might greens secure their political goals by means of a decision-making framework that is supposedly open ended?”.

Saward ser dock en lösning på detta problem. En demokrati kräver att vissa grundläggande rättigheter skyddas och garanteras för samtliga medborgare (detta är innebörden i ett *demokratiskt* medborgarskap, jämför Dahl 1989). Görs inte det finns risken att majoriteten ständigt kränker en minoritet. Bland dessa rättigheter finns en uppsättning sociala rättigheter, till exempel rätten till adekvat utbildning, välfärd och hälsa. Saward argumenterar för att en demokrati kan ta hänsyn till ekologin indirekt, genom hänvisning till människans rätt till hälsa. Demokratin förutsätter att samhället inte orsakar sina medborgare hälsoskador som omöjliggör för dem att använda sina medborgerliga rättigheter. I den mån det är möjligt bör samhället därför söka undvika eller minimera hälsorisker. Som medborgare har man därmed en demokratisk rättighet att inte lida skada från miljöproblem som är möjliga att förebygga.

Ekologiska ståndpunkter – till exempel uppfattning att naturen har ett inneboende värde – kan enligt Saward inte få någon direkt betydelse för vår utformning av politiska institutioner och demokrati. Däremot finner Saward att en öppen, deltagande och ansvarsfull demokrati kan tilltala politiska ekologer eftersom medborgarna i detta demokratiska system troligtvis är mer medvetna om miljöproblematiken och mer villiga till att aktivt söka lösa dem. Här finns en likhet med Barrys (1996) hävdande att hållbarhet är ett diskursivt begrepp, vilket kräver att dess innehåll utvecklas i diskussion och debatt. Ett system enligt Sawards förslag kan möjliggöra en sådan debatt.

Den här artikulerade ståndpunkten är således att politiken är och bör förbli antropocentrisk. Människans intresse är utgångspunkten och ekologiska imperativ skall inte få verka styrande över politikens utformning, annat än om majoriteten av medborgarna önskar att det bör vara så eller om människans hälsa hotas. Om medborgarna så önskar kan därmed samhället decentraliseras, djurs moraliska integritet skyddas och politiken utformas i överensstämmelse med ekologiska principer. Eftersom demokratin är ett värde som är överordnat ekologin kan således ekologin endast tas i beaktande i den mån som majoriten av medborgarna önskar det eller i de fall där medborgare på grund av miljömässiga orsaker förhindras att utöva sina medborgerliga rättigheter.

## Demokratiskt samtal leder till ekologiskt sunda beslut

Som ovan nämnts betonade Saward att människor i en öppen demokrati fritt från auktoritärt styre troligtvis har större förmåga att utveckla en egen medvetenhet om miljöfrågan och forma en politisk vilja att söka komma till rätta med detta problem. Detta hävdar även John Dryzek (1990, 1994): en diskursiv demokrati är mer ekologiskt effektiv än såväl liberal demokrati som auktoritära, icke-demokratiska system.

Dryzeks diskursiva demokrati hämtar näring från Habermas (1984, 1987) teori om det kommunikativa handlandet. Habermas skiljer mellan instrumentell och kommunikativ rationalitet. Instrumentell rationalitet handlar om att finna de mest effektiva medlen för att realisera uppställda mål, medan kommunikativ rationalitet står för sökandet efter förståelse och där aktörernas handlande koordineras genom diskussion. Kommunikativ rationalitet handlar om i vilken utsträckning processerna är fria från tvång, förvrängning, dominans och (själv)bedrägeri. Det handlar således om en kommunikation fri från maktmekanismer där endast goda argument och normativa bedömningars validitet har inflytande på bedömningen av en ståndpunkt (Dryzek 1990). Den diskursiva demokratin betonar processen snarare än produkten: "We should bear in mind that communicative rationality is best thought of as a *procedural* standard, dictating no *substantial* resolution about values to be pursued" (Dryzek 1990:54, kursivering i original). Med nödvändighet infinner sig här frågan hur denna demokratiteori kan leda till ekologiskt goda resultat?

I sitt svar på denna fråga återknyter Dryzek till Habermas. Enligt Habermas vilar den kommunikativa rationaliteten på vissa förutsättningar. En av dessa är att aktörerna besitter en lingvistisk kompetens. Dryzek påpekar att den kommunikativa rationaliteten även vilar på vissa ekologiska förutsättningar. Vi ser här en likhet med Sawards förslag, där ekologin indirekt kommer in i demokratiteorin genom att utövandet av de medborgerliga fri- och rättigheterna har vissa hälsomässiga (och därmed ekologiska) förutsättningar. För Dryzek vilar den kommunikativa rationaliteten – som är grunden för den diskursiva demokratin – på såväl lingvistiska som ekologiska förutsättningar.

Dryzeks huvudargument för att ekologin kan integreras i demokratiteorin är dock av annan art. Enligt Dryzek finns "generaliserbara intressen", intressen som vi alla skulle komma fram till i en ideal samtalsituation, det vill säga genom kommunikativ rationa-

litet. Ett av dessa generaliserbara intressen är ekologiska systems integritet:

The human life support capacity of natural systems is *the* generalizable interest *par excellence*, standing as it does in logical antecedence to competing normative principles such as utility maximization or rights protection (Dryzek 1987:204, kursivering i original)

Ett av problemen med den liberala demokratin är, enligt Dryzek (1996b), att den befrämjar en instrumentell rationalitet, det vill säga ett handlande i egenintresse. Diskursiv demokrati skiljer sig från den liberala i den bemärkelsen att den är baserad på en kommunikativ rationalitet. Diskursiv demokrati är en styrelseform som gynnar generaliserbara intressen. Därmed tar den hänsyn till ekologiska förutsättningar för såväl människan som andra livsformer och klyftan mellan det rätta och det goda, mellan betoningen på den demokratiska processen och det ekologiska resultatet, kan därmed överbryggas. För Dryzek finns det ingen motsättning mellan (diskursiv) demokrati och ekologi. Den diskursiva demokratin är ”ekologiskt rationell” eftersom den inte bara är en demokratisk styrelseform, utan även en väg till att skapa ett ekologiskt hållbart samhälle (Dryzek 1994:192).

Barry (1996) för en liknande diskussion i sin kritik av auktoritära lösningsförslag – likt Hardins och Ophuls – på den ekologiska utmaningen. Det är endast om ekologisk hållbarhet reduceras till ett teknisk-ekonomiskt begrepp som ekologi och demokrati kan ställas mot varandra. Han förordar i stället att hållbarhet är ett diskursivt begrepp som innehåller såväl vetenskapliga som normativa och praktiska element. Det innebär att hållbarhet inte kan begränsas till att finna ekologiskt rationella metoder för produktion och konsumtion. Det handlar även om att göra kollektiva bedömningar av dessa metoder. Av detta skäl är demokrati en *förutsättning* för en grön politisk teori. Vägen till ett ekologiskt hållbart samhälle kan inte ske annat än genom en demokratisk process eftersom ekologisk hållbarhet kräver diskussion, kollektiva övervägande och gemensamma beslut.

Habermas har anklagats för att ha en antropocentrisk utgångspunkt för sin teori, vilket leder till problem när man utifrån Habermas teori skall söka integrera ekologiska värden i den kommunikativa processen (se till exempel Eckersley 1992:109–117, Sköllerhorn 1998). Likaså brukar kommunikativ rationalitet oftast associeras med en deontologisk teori där endast proceduren (och inte resulta-



tet) står i fokus. Som ovan visats är Dryzek medveten om detta problem och argumenterar för att en diskursiv demokrati *inte* leder till att sociala och ekonomiska värden får företräde före ekologiska. Han ger fyra skäl till det, nämligen att den diskursiva demokratin är känslig för feedback-signaler; kan hantera komplexitet; särskiljer generaliserbara intressen från särintressen och kan leda till samförstånd (Dryzek 1994:192 ff.).

Diskursiv demokrati tillåter en mängd olika röster som uttalar sig i namn av en rad olika intressen. Därtill är inte kommunikationen förvrängd på grund av ideologi och maktförhållanden. Detta gör att den diskursiva demokratin är mycket känslig för tecken på ojämvt, vilket är viktigt eftersom miljöfrågan kännetecknas av komplexitet. Eftersom deltagarna följer reglerna för kommunikativ rationalitet kommer mängden av röster att ge en rik och mångsidig belysning av miljöproblematiken. Den diskursiva demokratin har mekanismer som gör att man kan särskilja generaliserbara intressen från särintressen och därmed får dessa generaliserbara intressen en stor övertygande kraft. Därmed kan den diskursiva demokratin – till skillnad från den liberala demokratin och marknadsrationalitet – lösa problemet med "the tragedy of the commons". Människan är inte – som Hardin utgår från – utelämnad åt sitt egenintresse. Den kommunikativa rationaliteten visar att det finns generaliserbara intressen av ekologisk art, vilket gör att man inte behöver ta till auktoritära lösningar på de problem som Hardin pekat ut.

Den kommunikativa rationaliteten leder således till en ekologisk rationalitet, en rationalitet som skyddar de ekologiska förutsättningar som livet – även det icke-mänskliga – har (Dryzek 1997:200). Därmed överbryggs klyftan mellan det rätta och det goda, process och produkt, procedur och resultat. Gränsen mellan sociala och naturliga system, mellan människa och andra livsformer, görs därmed mindre absolut (Dryzek 1996a: 22–26). Vi kan i dag, enligt Dryzek (1997:201), skönja början på en väg till ekologisk demokrati.

### Gemensam värdebas för demokrati och ekologi

Eckersley (1996a, 1996b) är kritisk till Sawards utgångspunkt att endast människans förmåga, kapacitet och intresse är relevant i demokratiskt beslutsfattande (Eckersley 1996a, jämför även Mills 1996). I stället argumenterar hon för att också andra arter än människan måste beaktas i detta sammanhang. Hela det liberala tänkandet ka-

rakteriseras av att miljöfrågan är underrepresenterad och detta beror på att endast nu levande medborgare inom territoriellt organiserade samhällen har rätt att demokratiskt påverka en nationalstats politik. Detta är en exkludering av en mängd medborgare som i nuet eller framtiden kommer att påverkas av en specifik national-stats beslut. Miljöfrågan formuleras nu endast i utilitaristiska termer, där frågan om *nyttan* för ett begränsat antal människor står i förgrunden. Det innebär att det saknas incitament för att inte externalisera miljö-kostnader i tiden och rummet. Den liberala demokratin har också, enligt Eckersley, lett till att miljöintresset endast uppfattas som ett särintresse bland ett antal andra. Ett exempel är miljö rörelsen som i den liberala demokratin uppfattas som ett särintresse som likt andra intresseorganisationer har att tävla om att få medborgarnas sympatier och stöd för att därigenom få makt att påverka politiska beslut. Den utmaning som den gröna politiska teorin står för i dag är därför att skapa en politisk teori där ekologiska angelägenheter får en systematisk plats vid politiska överväganden.

Även om Eckersley är mer positiv till den diskursiva demokratin än till den liberala demokratiteorin, så ser hon stora problem vad gäller dess genomförbarhet. Dels ställer hon sig tveksam till om den diskursiva demokratin är tillämplig i storskaliga samhällen och på internationell nivå. Hon refererar här till Helds (1992) kritik av participatorisk demokrati, där han hävdar att denna svårligen kan anpassas till frågor med stor rumslig och tidsmässig utbredning. Denna kritik är enligt Eckersley lika befogad när det gäller diskursiv demokrati.

En annan kritik som Eckersley riktar mot den diskursiva demokratin gäller dess antropocentriska karaktär. Den diskursiva demokratin söker inte omstrukturera beslutsfattande så att icke-mänskliga intressen skyddas eller uppmärksammas. I stället är dess utgångspunkt att generaliserbara *mänskliga* intressen effektivt inkorporerar även icke-mänskliga intressen. Eckersley argumenterar dock för att mänskliga och icke-mänskliga intressen måste hållas isär. Den diskursiva demokratin kommer enligt Eckersley att skapa en beslutsprocess där man endast tar hänsyn till de icke-mänskliga intressen som har betydelse för mänskligt liv och välfärd. Den kan inte tillhandahålla en grundval för att skydda arter som inte har någon betydelse för människan. Man kan till och med tänka sig en framtida utveckling där vissa arters gener förvaras som ett slags reserv i en genbank. Om det senare visar sig att en utrotad art har betydelse för människans liv och välbefinnande kan den återskapas. Den diskursiva demokratin saknar således ett ovillkorligt skydd för icke-mänsk-

liga livsformer, något som är oerhört viktigt eftersom de – till skillnad från människan – inte av egen kraft kan utöva något inflytande på politiska beslutsprocesser.

I polemik mot utilitarismen och den diskursiva demokratiuppfattningen argumenterar Eckersley för att en rättighetsbaserad teori är den mest lämpliga när man skall nalkas frågan om miljö och demokrati. Genom att tillmäta naturen rättigheter begränsas såväl nationalstaters som individers legitima handlande. Eckersleys utgångspunkt är den liberala rättighetsuppfattningen. Den liberala demokrati-teorin är intimt relaterad till teorier om mänsklig autonomi och rättvisa. Den fundamentala principen för liberal demokrati är respekten för varje individs inneboende värde och autonomi. Autonomi och rättvisa utgör även gränser för de val som individer och associationer kan göra. Den politiska kampen för demokrati och medborgarskap handlar i många fall om att grupper kämpar för att få del av samma rättigheter som vissa grupper i ett samhälle redan har, det vill säga samhället demokratiseras genom att rättigheter utsträcks till att gälla alltfler kategorier av människor.

Det är genom rättighetsbegreppet som liberalismen knutits till demokratin (Eckersley 1996b). En uppsättning medborgerliga rättigheter är konstitutiva för den liberala demokratin. Detta kan vi tydligt se i ståndpunkten att en politisk majoritet inte har rätt att undertrycka en minoritet eller förhindra att denna minoritet uttrycker sina ståndpunkter. Eckersley anser att det nu är dags att förändra innebörden i autonomi och rättvisa till att även omfatta andra livsformer än den mänskliga. Genom att utsträcka dessa rättigheter till att inte bara gälla mänskliga individen utan i stället alla livsformer kan därmed gröna värden knytas till demokrati.

I liberal demokratisyn är individens autonomi en hörnsten. Samtidigt finns en grön kritik av den liberala demokratin som går ut på att denna förvägrar andra arter än människan rätten till autonomi. Eckersley argumenterar för att båda dessa ståndpunkter faller tillbaka på och sammanlänkas av en gemensam uppfattning om autonomi. De bör således inte betraktas som konkurrerande ståndpunkter, utan är i stället substantiellt förenade genom ett gemensamt autonomibegrepp. Oenigheten mellan de gröna och de liberala blir för Eckersley därför inte frågan om demokratin innebär utan i stället vilken mening och vilket omfång värdena autonomi och rättvisa bör ha.

Att knyta ekologiska hänsyn till en rättighetsteori i stället för till utilitaristisk teori eller diskursiv demokrati innebär, enligt Eckersley, att statens och individens handlande får absoluta gränser vilket ger

ett bättre skydd mot (den mänskliga) majoritetens tyranni. Rättigheter är inte förhandlingsbara medan allt – även gröna värden – är förhandlingsbara för utilitarism (nyttokalkyler) och diskursiv demokrati (rationella samtal). Enligt utilitarismen är det till exempel moraliskt riktigt att förorena en sjö om nyttan uppväger kostnaden. I den diskursiva demokratin finns inga absoluta garantier för att den kommunikativa rationaliteten kommer att leda till att andra livsformer skyddas. För en rättighetsteoretiker däremot är en god livsmiljö en rättighet som inte kan komma i andra hand med hänvisning till nyttan av den industriella verksamhet som förorenar sjön. Denna rättighet omfattar inte bara de boende kring sjön utan också framtidens närboende liksom fiskarna i sjön. Genom att knyta gröna värden till rättighetsteorin kan inte ekologiska angelägenheter (i likhet med demokratiska angelägenheter) ses som instrumentella värden utan får en fundamental och principiell innebörd.

Innebär denna syn att ekologiska rättigheter bör ha prioritet före politiska? Eckersley (1996a: 225) besvarar denna fråga nekande. Precis som i hennes bok *Environmentalism and Political Theory. Towards an Ecocentric Approach* (1992) vill Eckersley spanna upp ett ekocentriskt paraply som skall skydda alla arter, såväl den mänskliga som de icke-mänskliga. Utgångspunkten för Eckersley är ett grundläggande holistiskt antagande ("the ontology of internal relatedness") där individen konstitueras genom hennes relationer till ett större socialt och ekologiskt sammanhang. Hon träder således inte in i sociala och ekologiska sammanhang, utan är i stället från sin begynnelse en del av dessa. Sociala, politiska och ekologiska rättigheter måste förstås som ömsesidigt determinerande varandra och därför måste såväl ekologiska som sociala rättigheter ses som delar av de medborgerliga rättigheterna (Eckersley 1996a: 225; jämför Benton 1993:182). Således är inte ekologiska rättigheter överordnade andra medborgerliga rättigheter. Precis som individens rättigheter inte få kränkas med hänvisning till kollektiva intressen, får de inte kränkas med hänvisning till ekologiska intressen. I stället krävs en medling mellan dessa konstitutiva omständigheter, det vill säga en avvägning precis som är fallet när det gäller olika medborgerliga rättigheter.

Ett ekocentriskt perspektiv innebär inte, betonar Eckersley (1992:57), att människan är försvarslös när hon hotas av djur eller livsfarliga sjukdomar. Vad ekocentrismen i stället vill försäkra sig om är att inte icke-mänskliga arters intressen ignoreras i människors beslutsfattande endast av det skälet att det rör sig om icke-människor eller för att de inte bedöms ha något instrumentellt värde (nytta)

för människan. Därtill betonar ekocentrismen att individernas välfärd med nödvändighet är relaterad till bredare sociala och ekologiska system (Eckersley 1996a: 226, 1996b: 186).

Eckersley kommer således – utifrån en annan argumentationslinje – till slutsatser som ligger nära såväl Saward som Dryzek när dessa betonar att medborgerliga rättigheter förutsätter vissa ekologiska förhållanden. Anser vi att alla människor skall ha medborgerliga rättigheter måste också alla ha tillgång till de sociala och ekologiska förutsättningar som krävs för att kunna utöva dessa rättigheter. En tydlig skillnad mot såväl Sawards som Dryzeks demokratiuppfattningar är dock att Eckersley grundar sin ståndpunkt i ett vidgat autonomi- och rättighetsbegrepp. Eckersleys betoning har fördelen att ekologiska värden ges en tydligare status vid avvägningsproblem, och att mänsklig nytta inte kan utgöra grund för att åsidosätta dem. Hennes ståndpunkt är dock inte oproblematis, vilket vi tar upp till diskussion i uppsatsens avslutande del.

### Är problemet i stället bristande effektivitet?

Doherty & de Geus (1996:11) frågar sig om inte miljöproblematiken främst är orsakad av bristande effektivitet snarare än brister i den demokratiska beslutsprocessen. Även om vi har ett långtgående demokratiskt styre i enskilda nationalstater, och även om dessa tar ett miljöpolitiskt ansvar, så är det inte tillräckligt för att miljöproblemen skall kunna hanteras på ett bra sätt. Skälet till det är miljöfrågans globala karaktär. Dels är miljöproblemen allt mer gränsöverskridande i tiden och rummet, dels skapas miljöproblemen av en rad aktörer varav flera inte finns inom nationalstatens politiska räckvidd. Det är i företagsstyrelsers slutna sammanträdesrum, i forskningslaboratorier och i andra sammanhang utanför den offentliga politiken som många beslut tas med stora konsekvenser för världens miljö (Beck 1992).

Vi ser här en likhet med Eckersleys (1996a: 217) kritik av den diskursiva demokratin. Den diskursiva/deliberativa demokratin argumenterar för sin överlägsenhet genom att den söker utbilda genom dialog och därmed transformera politiska opinioner på ett demokratiskt sätt (till skillnad från ekoauktoritära förslag). Problemet är, enligt Eckersley, att medan denna demokrati typ kan korrigera den liberala demokratin bristande uppmärksamhet på ekologiska angelägenheter, så kan den samtidigt inte tillhandahålla en robust och varaktig lösning för hur ”deliberativa samhällen” skall kun-

na koordineras med varandra. Mot detta argument anför Dryzek (1994) att man i dag faktisk kan finna diskursiva institutionella experiment inom det internationella systemet. Vi kan med andra ord se embryot till ett internationellt miljöstyre som har flera likheter med den diskursiva demokratin (jämför Low *et. al.* 1999). Därmed lämnar vi för ett tag den principiella politisk-filosofiska diskussionen om förhållandet demokrati-ekologi för att i stället vända intresset mot de politiska institutionerna. Vilka institutioner krävs för att utveckla en *global* miljöpolitik?

## **Internationella regimer, federal världsregering eller kosmopolitisk demokrati?**

Nationalstaten är en territoriell organisation som traditionellt haft den suveräna rätten att använda sin fysiska miljö på det sätt den själv önskar. Dagens miljöproblem visar dock att enskilda staters agerande i många fall får stora konsekvenser för andra nationalstater (Perraton, *et. al.* 1998). Olika typer av gränsöverskridande miljöproblem – såsom luftföroreningar och klimatförändring – är exempel på detta. Medan nationalstatens politik är bunden i rummet (sitt territorium) och tiden (dagens medborgare) överskrider många miljöproblem dessa gränser (Beck 1994).

Miljöproblemens gränsöverskridande karaktär har lett till att internationella miljöförhandlingar blivit allt vanligare. Under de senaste två årtiondena har den globala miljön utvecklats till att bli en av de främsta områdena för internationell politik, där endast internationell säkerhetspolitik och internationell ekonomi ägnas större uppmärksamhet (Porter & Brown 1996:1). Den internationella miljöpolitiken uppvisar dock en dubbelhet: Å ena sidan framstår staten som för stark och å andra sidan som för svag (Lidskog 1997). Den är för stark i den bemärkelse att en nationalstat på sitt eget territorium har suverän rätt att hantera sin fysiska miljö, även när det starkt påverkar andra länder (genom till exempel gränsöverskridande luftutsläpp). Likaså kan enskilda stater blockera internationella förhandlingar om generella begränsningar av utsläpp.

Samtidigt framstår nationalstaten som för svag i den bemärkelsen att den har en bristande förmåga att utveckla en kraftfull miljöpolitik. En rad externa och interna faktorer – såväl landets egen ekonomiska situation, administrativa och vetenskapliga kompetens som andra aktörers handlande (inom såväl som utom det egna landets

gränser) – begränsar nationalstatens möjlighet att utöva en radikal miljöpolitik (Weale 1992, Archibugi & Held 1995a). Det politiska suveränitetsbegreppet måste på grund av globaliseringen ta hänsyn till att makten är fragmenterad på olika nationella, regionala och internationella aktörer (Held (1998b).

På ett liknande sätt påpekar Beck (1995) att det nuvarande politiska systemet har begränsade möjligheter att genomföra en radikal miljöpolitik. En stor mängd beslut med starka negativa konsekvenser för miljön fattas i dag utanför den politiska sfären – till exempel i forskningslaboratorier och i transnationella företags styrelserum – som är långt borta från offentlig debatt, demokratiska beslut och politisk styrning. Problemet är följaktligen att dagens risker och miljöproblem kräver ett politiskt ansvarstagande samtidigt som deras karaktär starkt försvårar detta. Nuvarande politiska system har därmed begränsade möjligheter att påverka samhällets utveckling. Niklas Luhmann (1989:85) är troligen den samhällsvetare som starkast betonar att miljöproblemen synliggör politikens villkor: "because through them it becomes quite clear how much politics would have to accomplish and how little it can". Frågan som infinner sig är om denna situation kan förändras, om politiken kan reorganiseras så att den på ett effektivt sätt kan möta dagens ekologiska utmaning?

## Global miljöstyrning

För att möta dagens globala miljöproblem behövs nya former av internationellt beslutsfattande och ansvarsutkrävande. Etablerandet av en rad nya demokratier har dock inte åtföljts av en demokratisering *mellan* stater (Archibugi & Held 1995b: 4). Därför finns det ett akut behov av att etablera institutioner och beslutsformer där medborgarna kan utkräva ansvar, inte bara av sina vanliga politiska representanter utan också av transnationella företag, forskningslaboratorier med flera. Det finns en rad förslag hur en global miljöpolitik bör organiseras. Vid ena polen finner vi federalistiska förslag om övernationella organ med makt över nationalstater ("world government"). Vid den andra polen hittar vi lösliga och icke-hierarkiska nätverk ("governance without government"), till exempel i form av det globala partnerskap som Agenda 21 förordar (Elander & Lidskog 1999).

Global miljöstyrning ("global environmental governance") kan ses som ett paraplybegrepp för olika institutionella lösningar och har

definierats som ”de människor, politiska institutioner, regimer och icke-offentliga organisationer på alla nivåer av samhället som är kollektivt ansvariga för att sköta världsfrågorna” (Hempel 1996:5, vår översättning; jämför Young 1996:2 och Lipschutz with Mayer 1996:249). Det är en mycket bred definition som torde fånga in både faktiska och i debatten förekommande former av miljöpolitisk styrning. Vi skall i detta avsnitt peka på tre idealtypiska styrningsformer och diskutera deras karaktär i demokratihänseende. För enkelhetens skull benämner vi dessa former internationella regimer (den konfederala, mellanstatliga modellen), världsregering (den federala, överstatliga modellen) och kosmopolitisk demokrati (Hempel 1996; Archibugi 1998).

*Regimmodellen* förlitar sig på förhandlingar mellan nationalstater och/eller grupper av stater som ett sätt att reglera miljöfrågor. Modellen har inget nödvändigt samband med någon specifik form av nationell politisk styrelse. En internationell regim kan innebära en överenskommelse mellan stater som är demokratiska och/eller auktoritära och kräver heller inte något deltagande av medborgarna i respektive stat. Ett demokratiskt element finns dock i relationen mellan de stater – demokratiska eller inte – som bildar en viss regim då dessa förutsätts ha en egen suveränitet och lika rättigheter i relation till varandra. För att en regim skall ha utsikter till framgång anses det vara av särskild vikt att ledande nationer och regionala sammanslutningar inkluderas, framförallt USA, Japan, andra G7-stater och EU (Porter & Brown 1996: 172–77). Det finns i dag närmare 200 internationella regimer för miljöområdet och mer än två tredjedelar av dessa har tillkommit efter 1972, det år som brukar anges som en startpunkt för den internationella miljöpolitiken (Elander & Lidskog 1999). Internationella regimer är vanligen fokuserade på en viss fråga eller ett visst komplex av frågor, till exempel farligt avfall, ozonlagrets uttunning och klimatfrågan, och har inte ambitionen att hantera miljöfrågor i bred bemärkelse. Det är vanligen ett stort tidsavstånd mellan en regims etablering och dess genomslag i praktisk handling (Cutter 1993). Kritiker av modellen har bland annat av dessa skäl hävdad att den inte är någon lämplig form för att bedriva global miljöpolitik på bred front. Någon form av transnationellt styrningsorgan med ett bredare ansvarsområde än en enda fråga verkar krävas (Young 1996). Därmed tar vi steget över till den federala modellen.

*Den federala modellen* syftar som normativ idé ytterst till att skapa en världsregering och förutsätter att nationella regeringar lämnar ifrån sig väsentliga delar av sin suveränitet, åtminstone i frågor som



rör krig och fred respektive miljö (Hempel 1996:159–69). USA, Tyskland och Schweiz är federala stater som brukar anföras som pedagogiska exempel när idén om en världsregering kommer på tal. Om Europeiska Unionen kan betraktas som en hybrid mellan ett statsförbund (konfederation) och en förbundsstat (federation) kan Förenta Nationerna möjligen ses som ett embryo till en demokratisk världsregering. FN innehåller dock i dess hittillsvarande form element som innebär att organisationen varken uppfyller villkoren för demokrati eller världsregering. Toulmin (1995:290) använder uttrycket ”statskooperativ”, vilket för oss ter sig som en alltför idyllisk benämning. Visserligen grundas FN på principen om alla medlemmars suveräna likställdhet – i generalförsamlingen gäller principen en nation-en röst – men i praktiken innebär konstruktionen med fem fasta medlemmar som var och en har vetorätt i säkerhetsrådet en maktställning för dessa stater som är unik i förhållande till övriga FN-medlemmar. I vissa lägen när det gäller krig och fred har FN visserligen kunnat spela rollen som något av en (oftast svag) världsregering, men detta är undantag och gäller inte miljöfrågor. Det finns dock bland vissa forskare och debattörer förhoppningar att FN på miljöområdet skall kunna utvecklas i denna riktning (Hempel 1996:176–77). Det finns också de som menar att man snarare bör försöka bygga upp en helt ny, globalt övergripande miljöregering (se kort referat i Porter & Brown 1996:176; författarna är själva kritiska till detta förslag). En tänkt världsregering kan emellertid inte, om man har ambitionen att denna regering skall vara demokratisk, enbart ses som en fråga som rör denna regerings förhållande till stater. Det måste också finnas plats för representation baserad på (världs)medborgarnas samtycke, eventuellt även intresseorganisationer, och därmed är vi framme vid den kosmopolitiska demokratimodellen.

Förespråkarna av *kosmopolitisk demokrati* hävdar i likhet med den förra modellens företrädare att nationalstaten måste göra avkall på sin suveränitet i frågor som gäller miljö och säkerhet, ja, även i andra frågor av global räckvidd.<sup>4</sup> De kosmopolitiska demokraterna vill bygga vidare på den federala modellen och försöka förvandla FN till en *demokratisk* världsregering. Detta anses emellertid kräva ett i flera avseenden grundligt reformerat FN. Bland annat måste säkerhetsrådet utökas med flera stater alternativt ersättas av ett nytt verkställande organ utan vetorätt för enskilda stater. Dessutom måste utrymme ges för representation både för ”folk utan stater” (till exempel kurderna) och för världens medborgare individuellt och/eller genom frivilliga organisationer. Sådan representation

skulle kunna ske genom en andra och kanske också en tredje ”generalmöte”. I sådana möten skulle eventuellt också representation kunna ges för kommande generationer och andra arter än människan, nämligen genom att en viss del av ledamöterna placeras på ”advokatmandat”.

Samtidigt som de kosmopolitiska demokraterna (Archibugi, Falk, Held med flera) både vill förstärka och demokratisera FN vill man också ge stort utrymme åt politiskt deltagande på såväl nationell som subnationella nivåer. Denna demokratimodell bygger på en politisk organisering där varje medborgare, var hon än befinner sig på vår jord, skall ha rätt och möjlighet att påverka internationella frågor som angår henne. De fundamentala rättigheter som den nationella demokratin är baserad på – till exempel respekt för minoriteter, civila rättigheter och domstolarnas oberoende – skall utsträckas till att även gälla det internationella samfundet.

Kulturvetaren Roland Robertson (1992) använder begreppet *globalisering* för att fånga att globalisering alltid är förbunden med lokalisering. Globalisering innebär inte en enkel monokulturell riktning, utan oftast en re-lokalisering i termer av kultur, politik, etnicitet och kön (Robertson 1995). När det gäller diskussion om internationell miljöpolitik används termen ”glokalisering” för att uttrycka en strävan att sprida makten från nationalstaten i riktning både uppåt och nedåt. Förespråkare av denna modell är kritiska mot en tidigare miljörörelses slagord ”tänk globalt, handla lokalt”. I stället propagerar man för att ”tänka och handla, globalt och lokalt”:

Local action within an unchanged global order of production and governance rapidly reaches its limits. It is necessary today not only to think about the global consequences of local action, but to act to change the global context of local action: ”Think and act, globally and locally” (Low & Gleeson 1998:189).

Maktspredningen bör dock inte enbart ske vertikalt (uppåt och nedåt inom den formella politiska organisationen) utan även horisontellt. Uttrycket ”globalt civilt samhälle” används här för att markera vikten av att medborgarassociationer och sociala rörelser får möjlighet att bli delaktiga i och påverka politiken också utanför den egna nationen. Ett av skälen till det är att medborgarassociationer kan spela en viktig roll för att motverka hierarki och maktkoncentration inom den politiska organisationen (se till exempel Cohen & Rogers 1995). Dessa associationer skall dock inte bara utgöra en förbindelse mellan medborgare och stat, utan också mellan medborgare och industri/näringsliv. Även den ekonomiska sfären – den globala mark-

naden – behöver demokratiseras och tilldelas ansvar. Denna betoning innebär bland annat att Förenta Nationerna behöver reformeras. Som Falk (1995:177) uttrycker det:

What is needed, to put it briefly, is the weakening of geopolitical and market leverage on all phases of UN activities, with mechanisms for greater participation both by the countries in the South and by transnational social forces committed to the promotion of human rights and democratization.

I litteraturen förekommer den kosmopolitiska demokratimodellen under en rad olika, mer eller mindre synonyma benämningar, till exempel världsdemokrati, gränsöverskridande partiparticipatorisk demokrati och planetarisk demokrati. I anslutning till Rio och Agenda 21 har uttrycket ”globalt partnerskap” använts för att fånga vidden av den politiska allians man anser nödvändig för att driva utvecklingen i riktning mot kosmopolitisk demokrati (UNESCO 1996). Kritik har riktats mot att denna demokratimodell saknar förankring i verkligheten. Som Beck (1998: 126) kommenterar den: ”För den sociologiska realismen ter sig allt gott och vackert, men inte mer”.

Samtidigt bör påpekas att antalet non-governmental organisations (NGOs) har vuxit dramatiskt de sista fyrtio åren. 1992 fanns det cirka 5 000 *internationella* NGOs (Yearbook of International Organizations 1992). Dessa kan i ljuset av den kosmopolitiska demokratimodellen ses som viktiga medspelare i den kör av röster som krävs för att utveckla en kosmopolitisk demokrati. Som Chip Lindner, tidigare sekreterare i Brundtlandkommissionen och ansvarig för Global Forum vid Riokonferensen, uttrycker det:

A new form of governance is emerging – that of ”stakeholders”. Local stakeholders in communities are linking together, whether they are local business or local authorities, non-governmental organizations or community-based organizations, women’s groups or residents’ associations. Groups that have an identifiable ”stake” in the future of the community are making these links to create a vision for the future which has a set of good and measurable criteria or indicators (Lindner 1997:13).

För att denna typ av demokratiska initiativ skall kunna utvecklas krävs att man skapar en mängd gränsöverskridande institutioner för demokratiskt beslutsfattande. Held (1995b) föreslår till exempel regionala folkomröstningar och ad hoc-valkretsar som skapas för specifika problem. Östersjöfrågan är ett exempel där en mängd länder och boende tillsammans måste besluta om hur man skall minska miljöbelastningen på detta innanhav. Ett annat exempel är kärn-

kraftverk – det gäller såväl Ignalina som Barsebäck – belägna nära andra länder och där en eventuell katastrof kan drabba andra länder minst lika mycket som det egna landet. Ett tredje exempel är de kol- och oljeeldade kraftverken i Danmark, Polen och Tysklands vars utsläpp drabbar svenska invånare minst lika mycket som dess egna befolkningar.

Den kosmopolitiska demokratimodellen är gräns- och nivåöverskridande. Det rör sig inte om en enkelriktad decentralisering av makt och ansvar till den lokala nivån, inte heller om en centralisering till den internationella nivån. Det handlar heller inte om en enkel ansvarsfördelning där vissa frågor hanteras internationellt, andra nationellt och några lokalt. I stället bör flera nivåer involveras i en och samma fråga. Ansvaret för att kontrollera en starkt miljöstörande industri bör till exempel inte falla på en enda nivå. I stället bör denna anläggning granskas, utvärderas och utmanas lokalt, nationellt och internationellt (jämför Held 1995a).

Ur ett demokratiperspektiv tilldrar sig den framväxande kosmopolitiska modellen särskilt intresse eftersom den gör anspråk på att uppdatera den demokratiska idétraditionen med hänsyn till de krav som ställs av globaliseringens olika former och uttryck. Modellen har emellertid också utsatts för skarp kritik av bland andra den italienske politiske filosofen Danilo Zolo (1997). Han ser ingen principiell skillnad mellan vad som här kallats den federala tanken på en världsregering och idén om en demokratisk världsregering. Den centrala kritikpunkten är själva tanken på en universell politisk ordning, ett kosmopolis.

Zolos kritik av tanken på en kosmopolitisk demokrati kan i grova drag summeras i två punkter. För det första anser han det vara naivt att tro att en världsordning behärskad av *en* supermakt med övriga rika nationer som tillskyndare skulle kunna demokratiseras och förmås att styra på ett sätt som inte ligger i linje med USA:s och övriga rika västländers värderingar och intressen. För det andra anser han det inte vara önskvärt att ens försöka åstadkomma en världsregering, eftersom en sådan, demokratisk eller inte, skulle innebära en aldrig tidigare skådad risk för uppkomsten av en världsdiktatur (Zolo 1997:166). Zolo finner det ytterst motsägelsefullt att anhängarna av en radikal kosmopolitisk demokrati själva inte tycks vilja se den väldiga maktkoncentration till en enda regering med vidhängande global byråkrati, våldsapparat och rättsväsende som enligt honom skulle bli följden om deras förslag blev verklighet. Zolos kritik handlar på ett uttryckligt sätt först och främst om den kosmopolitiska demokratis relation till krig och fred, men kan lätt

kopplas också till miljöfrågorna. En världsregering, demokratisk eller inte, skulle i linje med Zolos kritik, lätt kunna utvecklas till ett instrument för ekoauktoritära lösningar av det slag vi diskuterat tidigare i denna uppsats.

## Ekologisk rättvisa och kosmopolitisk demokrati

Två forskare från Australien, Nick Low och Brendan Gleeson, har i sitt arbete *Justice, Society and Nature: an exploration of political ecology* (1998) utvecklat en normativ teori som grundval för en global miljöpolitik.<sup>5</sup> Teorien bygger på den politiska rättvisefilosofi som förknippas med John Rawls, men vi skall här inte gå in på denna utan i stället stanna för hur Low och Gleeson diskuterar frågan om den kosmopolitiska demokratis institutionella former. Utgångspunkten är vad de kallar "a worldwide *web* of governance" (Low & Gleeson 1998:173; kursiverat i original):

This web cannot be simply swept away, to be replaced by some political utopia, whether Green or anarchist or socialist. We have seen the dangers of revolutionary transformation by force in this century and, even if violent revolution were feasible at global level (which it is not), it can not be considered desirable. The best solution must be one in which the dialectics of justice, discursive democracy in some form, can be brought to bear on the formation of institutional solutions.

Den väv av styrande som Low och Gleeson (s. 175–194) talar om innehåller, vad miljöfrågorna beträffar, tre huvudsakliga komponenter: (1) en förhandlad ordning i form av internationella miljöregimer; (2) en regimöverskridande ekonomisk världsordning dominerad av ekonomiskt starka intressen och uttryckt i sådana organisationer som WTO, NAFTA, Världsbanken och IMF; och (3) FN-systemet, som *skulle kunna* reformeras i demokratisk riktning. Sammantaget utgör detta ett system av globalt styre ("world governance") som vi har att utgå från vad vi än vill åstadkomma i fråga om miljöpolitiska reformer. När det gäller det politiska innehållet i dessa reformer är det klart att Low och Gleeson förespråkar en tillämpning av de Rawls-inspirerade principer för ekologisk rättvisa som de utvecklar i sin bok. Däremot är de båda mera svävande när det gäller reformernas institutionella förankring. Å ena sidan är de nog med att peka på faran med en världsregering (s. 185):

While there are different national systems of government there is at least the possibility of escape (exit – to use the political science term)

for people who do not wish to be governed according to a particular system. World government might finally close all the exits. Since government is an expression of culture, different national systems of government to some extent guarantee cultural diversity. World government might greatly reduce cultural diversity. The oppressive potential of the administrative state is well understood, and this potential is immensely magnified at global scale unless it can be contained by democratic politics. However, the difficulties of effective democratic control of a global state – already formidable at the scale of large nations – are multiplied at global scale.

Å andra sidan kan de institutionella lösningar som de föreslår ändå lätt tolkas som steg i riktningen mot en världsregering. Visserligen tar de avstånd från ”a comprehensive cosmopolitan system with general powers” men föreslår ändå skapandet av ett direktvalt världsmiljöråd (World Environment Council) – med plats inte bara för stater och statslösa folk (till exempel kurderna) utan också för ekoadvokater som representanter för minoritetsgrupper och andra arter än människan – en global miljöorganisation (Global Environmental Organization) som alternativ/motvikt till World Trade Organization samt en internationell miljödomstol (International Court of the Environment). Det internationella miljörådets huvuduppgift skall vara att besluta om principer och institutionella mekanismer för de beslut som tas enligt den förhandlade ordningen (regimmodellen), men det skall själv inte ta ställning i konkreta miljökonflikter. Miljödomstolen skall döma i frågor som har en tydlig internationell karaktär.

Sammantaget kan Low och Gleasons förslag till institutionella reformer på miljöområdet ses som en tillämpning av den kosmopolitiska demokratimodell som skisserats ovan. Deras förslag har å ena sidan en centralistisk tendens som för tankarna till Zolos farhågor. De förordar således att man skapar ett fåtal fasta institutioner med stark makt till vilka representanter väljs eller utses. Samtidigt vill de se den kosmopolitiska demokratin uttryckt i en mångfald organisationer och institutioner som *inte* koordineras centralt. Low och Gleason är således medvetna om att vissa av deras förslag till kosmopolitisk miljöstyrning, sina goda intentioner till trots, skulle kunna urarta och leda i riktning mot uppkomsten av en Leviatan (världsdiktatur). De förespråkar därför en pluralistisk ordning med inslag av såväl vissa överstatliga institutioner som traditionella miljöregimer och gränsöverskridande initiativ förankrade i det civila samhället.

Denna syn på kosmopolitisk demokrati överensstämmer med Dryzeks (1990:27) förhoppningar om att det skapas ett alternativ till såväl staten som marknaden. Alternativet skulle bestå av en internationell ordning som utvecklas inom det civila samhället vid sidan om och mot etablerade auktoriteter. Samtidigt argumenterar Dryzek för att denna ordning i det långa loppet inte bör utvecklas vid sidan om stat och marknad. ”The best strategy for ecological democratization begins in the oppositional public spheres in civil society. But it cannot end there” (Dryzek 1996:122).

## **På väg mot en ekologisk demokrati?**

Som Doherty & de Geus (1996) påpekar har ekocentrister och miljöaktivisters kritik av staten förändrats. Ekoanarkism ses inte längre som den enda vägen till att utveckla ett hållbart samhälle. I stället är det många miljöpartier, miljöorganisationer och miljöaktivister som börjat diskutera i vad mån det är möjligt att realisera eller åtminstone påbörja arbetet för ett ekologiskt hållbart samhälle inom den liberala demokratin. En anledning till denna förändring är att miljömedvetandet spridits till allt fler grupper och organisationer som nu ställer krav på de politiska institutionerna att verka för en hållbar samhällsutveckling. Det finns också en annan anledning: i takt med att miljöpartier – som i de flesta fall utvecklats ur miljörörelsen – erhållit representation i politiska församlingar har de tvingats verka inom det rådande systemets ramar och nalkas miljöfrågan från ett delvis annorlunda perspektiv. Därtill har man fått ansvar för en rad andra områden som inte – eller endast indirekt – är relaterade till miljöfrågan. Som parti med representation i en politisk församling krävs att man inte bara skall rikta kritik mot existerande politiska förslag. Man ska även utveckla alternativ som bedöms vara realistiska att genomföra inom en relativt begränsad tidsrymd. Till detta bör dock läggas att många gröna fortfarande är radikala vad gäller sin syn på demokratin; de vill förändra och fördjupa den (Dobson 1990, Doherty 1996, Kenny 1996).

## **Kan demokrati och ekologi förenas?**

Traditionellt har demokrati knutits till principer och processer där naturen inte givits något inneboende värde. Enligt Dobson (1996:132) är detta den dominerande positionen; att det inte råder något samband mellan ekologi (”det goda”) och demokrati (”det

rätta”), det vill säga att gröna resultat inte nödvändigtvis emanerar ur politiska processer. Som vi sett ovan har man dragit olika slutsatser ur detta spänningsförhållande. Den ekoauktoritära ståndpunkten är att den ekologiska situationen kräver en snabb och effektiv respons. Eftersom inget i demokratin kan garantera detta – demokratin snarare fördjupar än löser den ekologiska krisen – så krävs det att en ekologiskt upplyst elit fattar en mängd obekväma beslut. Man ser det här som nödvändigt att offra delar av demokratin på ekologins altare.

Ett problem med denna ståndpunkt är att den inte kritiskt diskuterar hur man skall bestämma vad som är en önskvärd utveckling. Ophuls och Heilbroner verkar till exempel utgå från att miljöfrågan enbart handlar om att vidmakthålla de ekosystem som krävs för en evig mänsklig överlevnad på denna planet. Som Roberts (1979:10) uttrycker det:

Other animals may obey the simple dictum, "above all, survive!", but the human animal tends to ask, "Survive *as what?*"

De som kritiserar den ekoauktoritära ståndpunkten drar ofta en motsatt slutsats, nämligen att en grön politisk teori *förutsätter* demokrati (se till exempel Dobson 1996, Saward 1993). Vägen till ett ekologiskt hållbart samhälle kan inte ske annat än genom en demokratisk process eftersom det kräver diskussion, kollektiva överväganden och gemensamma beslut. Vad som avses med "ekologisk hållbarhet" bör bestämmas i en process där alla röster – inte bara experters eller styrandes – görs hörda.

Argumentet för att en ekologiskt ansvarsfull politik förutsätter en demokratisk process behöver inte endast vara kopplad till att ekologimålet alltid kräver en tolkning. Därutöver kan man hävda att en demokratisk process är mer öppen för signaler från den ekologiska omvärlden. Demokratiska processer har därför en större potential att åstadkomma en ansvarsfull miljöpolitik än vad ett auktoritärt styre kan ha. Flertalet demokratiteoretiker som refererats i denna uppsats ansluter sig till denna ståndpunkt, det vill säga att demokratin är det bästa sättet att nå gröna mål (Dobson 1996, Dryzek 1996a, Eckersley 1996a, Saward 1993). Här relateras således demokrati och ekologi till varandra: den demokratiska processen blir den bästa metoden för att upptäcka ekologiska sanningar. Demokrati blir då inte en omväg till – eller irrväg från – ekologisk hållbarhet, utan är i stället den effektivaste vägen till detta mål.

Tydligast blir detta hos Dryzek som argumenterar för att demokratiska processer leder till upptäckten av "generaliserbara intres-



sen”. I Dryzeks modell lindras därmed – och kanske till och med överbryggas – klyftan mellan det rätta och det goda. Hans diskursiva demokrati är dock långt ifrån oproblematiskt. Att det demokratiska samtalet vilar på ekologiska och lingvistiska förutsättningar är ingen garanti för att en samtalsdemokrati kommer att värna om ekologiska intressen. Alla typer av kommunikation och politiska styrelsesätt – demokratiska såväl som auktoritära – vilar på samma ekologiska förutsättningar. Att ett politiskt styre kräver ekologiska förutsättningar kan därför inte vara något argument för att detta styre skall vara demokratiskt.

Som tidigare påpekats är dock Dryzeks huvudargument av annan art. Samtalsdemokratin fostrar en kommunikativ rationalitet genom vilken man kan upptäcka generaliserbara intressen som vi kan enas kring. En invändning här är att även om man upptäcker dessa generaliserbara intressen – däribland ekologiska sådana – finns det inget i den diskursiva demokratin som garanterar att dessa intressen värnas. Den ekologiska rationalitet som Dryzek sätter sitt hopp till framstår endast som en *potentiell* biprodukt av kommunikativt handlande. Därtill kan sägas att Dryzek endast ger generella och abstrakta exempel på generaliserbara intressen. Att värna om vikten av att respektera integriteten hos livsuppehållande ekologiska system håller alla här beskrivna ståndpunkter med om. Den ekoauktoritära ståndpunkten argumenterar till och med för att det ska vara det högsta värdet, som när det hotas bör försvaras med auktoritära medel. För dem som förespråkar ekoauktoritär styrning är detta generaliserbara intresse ännu viktigare än för Dryzek – de offerar till och med demokratin för att värna detta intresse.

Som vi sett ovan söker Eckersley överbrygga denna motsättning genom att grunda såväl ekologisk hänsyn som demokratiska rättigheter i ett gemensamt autonomibegrepp. Genom att tilldela såväl individen som naturen rättigheter kan ingen av dem sättas på undantag (Eckersley (1996a, jämför Christoff 1996). På samma sätt som det finns universella medborgerliga fri- och rättigheter bör det finnas universella ekologiska rättigheter. Dessa bör integreras inom lagstiftning, kultur och politik.

Historiskt har utsträckningen av medborgerliga rättigheter till tidigare utanförstående grupper som slavar, färgade och kvinnor varit oproblematisk ur ett demokratiskt perspektiv, i den meningen att alla dessa grupper *ägt förmågan att delta* i det politiska livet. Att de i praktiken, som en följd av rådande maktförhållanden, hindrats från detta är en annan sak. När vi kommer till icke-mänskliga livsformer blir dock problemet ett annat. Icke-mänskliga arter är svårare att se

som medlemmar i det politiska samhället eftersom de inte har kapacitet att utöva politiskt deltagande – de kan inte artikulera sin ståndpunkt, välja sina representanter eller utkräva ansvar av de politiskt valda. Därmed kan man inte utsträcka de *medborgerliga* rättigheterna till att gälla även dessa arter. Däremot kan man givetvis anse att icke-mänskliga arter besitter moraliska rättigheter.

Att förespråka ett inklusivt rättighetsbegrepp är dock inte oproblemiskt. Biosfären ger liv ”både åt hiv-virus och sälungen, till pest och kolera, till skogen och floden. Vill man på fullt allvar hävda att hiv är ett rättssubjekt likvärdigt med människan?” (Ferry 1995:176). David Foreman, som förespråkar en radikalt biocentrisk etik, verkar göra det när han hävdar att han ser hela jorden som ett samhälle och ”recognizes such apparant enemies as ‘disease’ (e.g. malaria) and ‘pests’ (e.g. mosquitoes) not as manifestations of evil to be overcome but rather as vital and necessary components of a complex and vibrant biosphere” (Foreman 1998:359).

Eckersley betonar dock att det inte rör sig om ett rättighetstänkande där alla livsformer anses besitta exakt samma rättigheter. I stället handlar det om att rättighetstänkandet skapar en avvägningsproblematik som inte enkelt kan lösas med en hänvisning till den utilitaristiska principen om nyttomaximering. Eckersleys rättigheter är således inte okränkbara, men de kan inte legitimt kränkas med hänvisning till mänsklig nytta och mänskligt välbefinnande. Vi blir i stället hänvisade till en rationell argumentation där vi väger olika grundläggande intressen mot varandra. Därmed ser vi en tydlig likhet mellan Eckersleys rättighetstänkande och Dryzeks diskursiva demokrati. Vid en avvägning är vi hänvisade till en rationell argumentation mellan medborgare. Den främsta praktiska skillnaden mellan ståndpunkterna är att Eckersley tilldelar icke-mänskliga livsformer rätten till autonomi, medan Dryzek endast diskuterar ekologiska systems integritet.

Enligt vårt förmenande har den diskursiva demokratisynen en potential att väga samman demokratins betoning av processen (”det rätta”) med ekologins fokusering på resultatet (”det goda”). Å ena sidan kan grön demokratiteori leda till att ”det rätta” knuffas mot ”det goda”, vilket vi kan se i Dryzeks förslag om att ekologiska systems integritet skall ses som ett generaliserbart intresse. Å andra sidan kan betoningen på ”det goda” knuffas mot det rätta, vilket vi kan se i argumentet att gröna värderingar främst kan utvecklas i en demokratisk process – demokrati är metoden att upptäcka och försvara gröna värden. Samtidigt vill vi påpeka att även den liberala demokratiteorin – till exempel i Sawards version – på ett liknande sätt

ger öppningar för gröna värden. Han hävdar att utövandet av de medborgarliga rättigheterna förutsätter vissa ekologiska villkor samt att medborgarna i en demokrati troligtvis är mer medvetna om miljöproblemen och mer villiga att lösa dem än vad de skulle vara om de levde under en auktoritär styrelse.

Skillnaden mellan den liberala och den diskursiva demokratimodellen består främst i att den liberala demokratin har en tydlig antropocentrisk utgångspunkt. Det är majoritetens preferenser som är det avgörande i den demokratiska processen. Dryzek argumenterar för att den liberala demokratin kommer att vara oförmögen att ge en adekvat respons på dagens miljöproblem, eftersom den fostrar en politik som ytterst syftar till att tillfredsställa mänskliga intressen. Dryzeks alternativ är att skapa demokratiska samtal där även ekologiska värden inkluderas. Den liberala demokratin söker uppnå rättvis och effektiv preferensaggregering, medan den ekologiska demokratin söker uppnå en situation av fri och öppen diskussion där man kan upptäcka generaliserbara intressen.

Därmed är vi inne på den komplexa frågan om icke-mänskliga livsformer har ett värde och vilken betydelse det i så fall får för demokratin, det vill säga frågan om antropocentrism versus biocentrism/ekocentrism. I denna uppsats finns inte utrymme för att mer systematiskt behandla denna fråga, men ur ett *demokratiteoretiskt* perspektiv vill vi argumentera för en svagt biocentrisk ståndpunkt.

I sin avhandling om miljöetik gör Kvassman (1999:47–62) en distinktion mellan stark biocentrisk miljöetik (människan har ingen särställning, utan har samma moraliska värde som den övriga naturen), svagt biocentrisk miljöetik (människa och natur har ett egenvärde, men endast människan har ett absolut egenvärde), svagt antropocentrisk miljöetik (endast människan har ett egenvärde, men naturens instrumentella värde handlar inte bara om den omedelbara behovstillfredsställelsen, utan har till exempel ett estetisk värde) och starkt antropocentrisk miljöetik (endast människan har ett egenvärde, och allt annat har enbart ett efterfrågansvärde som kan beskrivas i ekonomiska termer). Vi vill, i likhet med Kvassman, hävda att dagens utmaning är att utveckla en miljöetisk ståndpunkt, där man tilldelar naturen ett inneboende värde utan att för den skull detronisera människans värde.

En praktiskt fungerande miljöetik kräver att man skall kunna prioritera bland naturens värden, eftersom en etik som håller allt som lika värdefullt sällan kan vara vägledande i en valsituation (Kvassman 1999:22). Å ena sidan har naturen ett egenvärde som är oberoende av det värde som människan tilldelar den. Å andra sidan kan män-

niskolivet inte nedprioriteras med hänvisning till naturens värde. I konkreta valsituationer möter vi således ett avvägningsproblem där vi har ansvar för såväl naturen som för människan, men där avvägning inte får resultera i att människans rätt till liv och hälsa sätts på undantag.

Dobson (1996) argumenterar för att den avgörande frågan är hur man kan representera andra intressen samt hur en beslutsprocess skall utformas så att dessa intressen inte förbigås. Detta är i sig inget nytt, utan dagens representativa system går ut på att medborgare kan representeras och att de politiskt valda agerar med ansvar även för människor som i många fall har svårt att av egen kraft artikulera sina intressen (till exempel barn, utvecklingshandikappade och socialt marginaliserade grupper). Vad som krävs är institutioner som garanterar att dessa intressen representeras. Av samma skäl argumenterar Barry (1996:121) för att man bör söka komplettera den representativa demokratin snarare än ersätta den. Eftersom en partipatorisk demokrati utesluter alla dem som inte kan delta i den politiska processen – däribland framtida generationer och alla icke-mänskliga arter – krävs en representativ demokrati där icke-mänskliga intressen via ekoadvokater representeras i de politiska församlingarna.

En diskursiv demokrati bör således inte formuleras som ett alternativ till en representativ demokrati. Eftersom det politiska agentskapet endast kan utövas av människor måste icke-mänskliga intressen representeras av andra än dem själva i den politiska processen. Exakt hur dessa ekoadvokater (eller ”human guardians” som Eckersley benämner det) skall utses ges dock inget tydligt svar på. Eftersom djur och natur inte själva kan välja sina representater handlar det antingen om att människor väljer personer som skall representera icke-mänskliga intressen i politiska församlingar, eller att man slumpmässigt utser ett antal personer som tilldelas rollen som ekoadvokater.

### Kan David och Goliat förenas?

Relationen demokrati-ekologi handlar emellertid inte bara om värden och idéer. Det finns också en institutionell aspekt som riktar uppmärksamheten mot den politiska styrelsen. Som ovan visats är nationalstaten en otillräcklig men för den skall inte oviktig aktör för skapandet av en global miljöstyrning. Vad som krävs i dag är utvecklandet av ett system där global ansvarighet kan utkrävas och där

även resurssvaga aktörer har möjlighet att påverka frågor som berör dem. Vad som är viktigt är att olika nivåer – lokal, nationell, regional, internationell – inte spelas ut mot varandra utan att i stället en ”väv av styrande” utvecklas och ges institutionellt (politiskt, socialt, juridiskt och ekonomiskt) stöd.

När det gäller skyddet av de mänskliga rättigheterna kan vi se att en mängd aktörer av olika slag och på olika nivåer samarbetar och interagerar med varandra: mellanstatliga organisationer, enskilda stater, intresseorganisationer och lokala medborgarrättsrörelser kan agera mot en nationalstat eller ett företags kränkning av mänskliga rättigheter. Denna typ av agerande kan vi nu i vissa fall även skönja vad gäller miljön. Ett tydligt exempel är protesterna mot Shells planer att sänka en uttjänt oljeborrplattform (Brent Spar) i Nordsjön.<sup>6</sup> Sommaren 1995 offentliggjorde företaget denna plan och det brittiska parlamentet gav sitt tillstånd till genomförandet. Inte minst genom agerandet från Greenpeace och medias bevakning av frågan skapades en stark opinion mot planen. Den tyske förbundskanslern Helmut Kohl stödde Greenpeaceaktionen och kritiserade den brittiske premiärministern John Major för undfallenhet. Som protest mot planerna att sänka oljeborrplattformen valde många bilägare att tanka vid andra stationer än Shells. Företagets bensinförsäljning minskade med 30 % och dess miljöansvar framstod i allt annat än positiv dager. Händelsen kan i det närmaste liknas vid en informell internationell miljödomstol där åklagare inte bara utgjordes av Greenpeace utan även av medborgare/konsumenter, intresseorganisationer och till och med vissa nationalstaters ministrar. Händelseförloppet slutade med att Shell monterade ner oljeborrplattformen på land.

Det politiskt nya med denna händelse är, som Beck (1998:97) påpekar, inte att David besegrar filistéernas Goliat, utan att David *och* Goliat globalt allierar sig mot filistéerna – först mot en världskoncern (Shell) och sedan en nationell regerings politik (Storbritannien). Denna allians legitimerades med hänvisning till dess goda syfte: att rädda miljön. Även om det senare visade sig att Greenpeace överdrivit miljökonsekvenserna av en sänkning utgör händelsen ett exempel på att en ”väv av styrande” redan visat sig vara möjlig och dessutom lyckosam.

I andra fall har liknande allianser inte varit lika lyckosamma, åtminstone inte kortsiktigt. När Frankrike samma sommar (1995) valde att återuppta sina kärnvapenprover kom inga protester från Tyskland, detta trots massivt arbete från Greenpeace för att skapa opinion mot kärnvapensprängningarna. Däremot motsatte sig flera

andra länder testerna. Nya Zeelands premiärminister utlovade till och med de största fredstida sanktionerna mot Frankrike någonsin. Den 7 september valde Frankrike likväl att spränga en första bomb, vilket utlöste en febril politisk och social mobilisering. Nya Zeland och Chile kallade hem sina ambassadörer i Frankrike och Japan framförde en officiell protest. Tusentals personer från hela världen demonstrerade i Papeete, Franska Polynesien. Den franske filmaren och kulturpersonligheten Jaques Cousteau avgick omedelbart från sitt uppdrag som ordförande i president Chiracs "Council for future generations", vars uppdrag var att rådgöra med presidenten om stora miljöfrågor. Medlemmar i det europeiska parlamentet protesterade mot kärnvapentesterna. Franska flottan tvingades agera för att hindra två Greenpeacefartyg från att ankra i närheten av testplatsen och aktivister från att gå i land på atollen. Den svenska regeringens protester mot kärnvapenproverna och det faktum att kulturminister Margot Wallström ("i egenskap av privatperson") deltog i en demonstration i Papeete föranledde Frankrike att inställa statsminister Ingvar Carlssons planerade statsbesök i Paris. Västeuropeiska försvarsunionen (WEU) deklarerade i december att den motsatte sig Frankrikes kärnvapenprov och FN:s generalförsamling anog den 12 december en resolution som fördömde alla kärnvapentester.

Trots en omfattande politisk och social mobilisering – internationellt fördömande, nationella protester, massiva demonstrationer och konsumentbojkotter av franskt vin – genomförde Frankrike sex kärnvapentester. Den globala allians som utvecklades lyckades inte stoppa Frankrikes planer. I detta sammanhang bör dock nämnas att flera länder inte utnyttjade alla legitima påtryckningsmedel man hade. Ett exempel är att Australien, som reagerat mycket starkt mot planerna, ändå fortsatte att leverera uran till Frankrike med hänvisning till att om de slutade sälja skulle genast något annat land erbjuda sig att göra det.

Samtidigt får detta – och den oändliga mängd exempel där ingen internationell opinion skapats – inte överskugga det faktum att vi i dag har exempel på händelser som är att likna vid globala allianser för att rädda miljön. Ett av skälen till detta har att göra med globaliseringsprocesser. Toulmin (1995) pekar på att globaliseringen inneburit att relativt maktlösa aktörer nu har större möjligheter att påverka och begränsa nationalstaters handlande:

Än i dag formas våra livsmönster av statsmaktens handlande. Men moraliskt sett är nutida staters härskare utsatta för en extern kritik på ett sätt som inte varit fallet sedan tiden före 1650. Inte ens de starkaste

supermakter har längre möjlighet att bortse från detta.... Lilleputtsorganisationer kan inte tvinga omoraliska härskare att knäfallande göra avbön, som Henrik II tvingades göra; men härskare som vägrar att bättra sig kan råka i pinsam förlägenhet i världens ögon. Om modernitetens politiska symbol var Leviatan, kommer de "nationella" makternas och supermakternas moraliska position att i framtiden fångas i bilden av Lemuel Gulliver som vaknar ur tanklös sömn och finner sig fjättrad av otaliga små, små rep.

Som citatet påpekar krävs en kritisk offentlighet för att relativt resurssvaga aktörer skall kunna skapa internationell opinion och politisk mobilisering där en nationalstat eller ett företags agerande ställs i rampljuset med "hela världen" som åskådare. Ett medium med global spridning verkar vara en förutsättning för att aktioner i det civila samhället skall få internationellt genomslag.

Ett problem i detta sammanhang är att medier har svårt att axla rollen som kritisk granskande aktör eftersom de är starkt beroende av ett fåtal större internationella nyhetsbyråer vars nyhetssändningar endast når vissa hem i vissa delar av världen. "The so-called global media space is far from global in its access or democratic in its power relations", som Peterson (1999) uttrycker det. Därutöver kan företag och nationalstater lägga upp strategier för att motverka folklig mobilisering kring en miljöfråga eller miljökatastrof, något som vi till exempel kunde se i efterdyningen till Bhopal-katastrofen (se till exempel Beder 1997, Rowell 1996).

Samtidigt kan sägas att det i dag finns möjligheter för en mängd aktörer – inom stat, ekonomi och civilt samhälle – att fånga medias uppmärksamhet och att mobilisera människor och organisationer, något vi kunde se i de två ovan nämnda fallen. Och, som Dryzek påpekar, vi kan i dag se en begynnande diskursiv demokrati, där olika aktörer samtalar med varandra och fäster vikt vid varandras argument. "However much they may be distorted in practice, they suggest that legitimate policy decisions now require not just expertise and the backing of constitutional authority, but also informed participation by all affected parties" (Dryzek 1994:188).

Miljöfrågan utmanar demokratin, det är något som framkommit i denna genomgång av demokratiteoretiska responser på den ekologiska utmaningen. Det är inte bara förhållandet mellan demokrati och ekologi som den aktualiserar. Ytterst handlar det om vad demokrati egentligen är och bör vara.

## Noter

<sup>1</sup> Tidigare versioner av denna uppsats har presenterats vid Sveriges sociologförbunds årskonferens, Stockholm 1999 och vid högre seminariet i statskunskap, Örebro universitet. Ett speciellt tack för konstruktiva kommentarer vill vi rikta till Jan Olsson (Örebro universitet), Magnus Ring (Lunds universitet), Erland Sköllerhorn (Umeå universitet), Linda Soneryd (Örebro universitet), Håkan Thörn (Göteborgs universitet) och Ylva Ugglå (Örebro universitet).

<sup>2</sup> Monkeywrenching är en typ av sabotage som syftar till att försvara naturen mot en planerad eller pågående exploatering. Genom att sabotera en exploitörs ”miljöförstörande” maskiner ökar dennes kostnad för skövlingen. Företaget tvingas hyra in maskiner, får högre försäkringspremier och tvingas investera i säkerhetssystem och vakter. Genom monkeywrenching kan den planerade ekonomiska vinsten med exploateringen försvinna och därmed kanske företagandet av ekonomiska skäl överger sin planerade skövling. Sedan slutet av 1970-talet började monkeywrenching bli allt vanligare på USA:s västkust och Foreman har redigerat en handbok för denna typ av ekosabotage (Foreman & Haywood 1987).

<sup>3</sup> I en senare skrift har Ophuls betonat att hans auktoritära förslag skall tolkas som en *varning* för vad som kan bli följden om inte mänskligheten väljer att frivilligt anpassa livsstil och samhälle till ekologiska krav (Ophuls & Boyan 1992).

<sup>4</sup> Bilden av den kosmopolitiska demokratin har i huvudsak hämtats från Archibugi (1998).

<sup>5</sup> Boken har fått utmärkelsen the Harold and Margaret Sprout Award för 1998 års bästa publikation ”that makes a significant contribution to the study of international environment policy or political issue, either with an international or comparative perspective”. Utmärkelsen utdelas av the Environment Studies Section of the International Studies Association (<http://csf.colorado.edu/isa/awards/Sprout.html>).

<sup>6</sup> Uppgifterna om Bren Spar-konflikten är hämtade ur Beck (1998), Low & Gleeson (1998) och Löfstedt & Renn (1997), uppgifterna om de franska kärnavpenteserna från Beck (1998), Low & Gleeson (1998) och Peterson (1999).



## Referenser

- Archibugi, D. (1998) "Principles of cosmopolitan democracy", s. 198–230 in D. Archibugi, D. Held and M. Köhler (red.) *Re-imagining Political Community*. Cambridge: Polity Press
- Archibugi, D. & Held, D. (red.) (1995a) *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press
- Archibugi, D. & Held, D. (1995b) "Editors' Introduction", s. 1–16 i Archibugi, D. & Held, D. (red.) *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press
- Archibugi, D., Held, D. & M. Köhler (red.) *Re-imagining Political Community*. Cambridge: Polity Press
- Barry, J. (1996) "Sustainability, Political Judgement and Citizenship. Connecting Green Politics and Democracy", s. 115–130 i Doherty, B. & de Geus, M. (red.) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge
- Beck, U. (1992) *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage
- Beck, U. (1994) "The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization", s. 1–55 i Beck, U., Giddens, A. & Lash, S. *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press
- Beck, U. (1995) *Ecological Politics in an Age of Risk*. Cambridge: Polity Press
- Beck, U. (1998) *Vad innebär globaliseringen? Missuppfattningar och möjliga politiska svar*. Göteborg: Daidalos
- Beder, S. (1997) *Global Spin – the Corporate Assault on Environmentalism*. Totnes: Green Books
- Benton, T. (1993) *Natural Relations. Ecology, Animal Rights & Social Justice*. London: Verso
- Berg, P. (red.) (1978) *Reinhabiting a Separate Country: A Bioregional Anthology of Northern California*. San Francisco: Planet Drum Foundation
- Christoff, P. (1996) "Ecological Citizens and Ecological Guided Democracy", s. 151–169 i Doherty, B. & de Geus, M. (red.)

- Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship.* London: Routledge
- Cohen, J. & Rogers, J. (eds.) (1995) *Associations and Democracy.* London: Verso
- Cutter, S.L. (1993) *Living with Risk. The Geography of Technological Hazards.* London: Edward Arnold
- Dahl, R. (1971) *Polyarchy. Participation and Opposition.* New Haven and London: Yale University Press
- Dahl, R. (1989) *Democracy and its Critics.* New Haven: Yale University press
- Dobson, A. (1990) *Green Political Thought.* London: Harper Collins
- Dobson, A. (1996) "Democratising Green Theory. Preconditions and Principles", s. 132–148 i Doherty, B. & de Geus, M. (red.) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship.* London: Routledge
- Dodge, J. (1981) "Living by Life. Some Bioregional Theory and Practice", *CoEvolution Quarterly* 32: 6–12
- Doherty, B. (1996) "Green Parties, Nonviolence and Political Obligation", s. 36–55 i Doherty, B. & de Geus, M. (red.) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship.* London: Routledge
- Doherty, B. & de Geus, M. (1996) "Introduction", s. 1–15 i deras (red.) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship.* London: Routledge
- Dryzek, J.R. (1987) *Rational Ecology. Environment and Political Economy.* New York: Basil Blackwell
- Dryzek, J.R. (1990) *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science.* Cambridge: Cambridge University Press
- Dryzek, J.R. (1994) "Ecology and discursive democracy: Beyond liberal capitalism and the administrative state", s.176–195 i O'Connor, M. (red.) *Is Capitalism Sustainable? Political Economy and the Politics of Ecology.* London: The Guilford Press
- Dryzek, J.R. (1996a) "Political and ecological communication", s. 13–30 i Mathews, F. (red.) *Ecology and Democracy.* London: Frank Cass

- Dryzek, J.R. (1996b) "Foundations for environmental political economy: The search for 'Homo Ecologicus'?", *New Political Economy* 1(1): s. 27–40
- Dryzek, J.S. (1997) *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press
- Eckersley, R. (1992) *Environmentalism and Political Theory. Towards an Ecocentric Approach*. New York: UCL Press
- Eckersley, R. (1996a) "Greening liberal democracy: The right discourse revisited", s. 212–236 i Doherty, B. & de Geus, M. (red.) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge
- Eckersley, R. (1996b) "Liberal democracy and the rights of nature: The struggle for inclusion", s. 169–198 i Mathews, F. (red.) *Ecology and Democracy*. London: Frank Cass
- Elander, I. & Lidskog R. (1999) "Agenda 21 and global environmental governance", kommande som kapitel 2 i Low, N.R., Gleeson, B.J., Elander, I. & Lidskog, R. (red.) *Consuming Cities: The Urban Environment in the Global Economy after the Rio Declaration*. London: Routledge
- Falk, R. (1995) "The World Order between Inter-state Law and the Law of Humanity: the Role of Civil Society Institutions", s. 163–179 i *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press
- Ferry, L. (1995) *Den nya ekologiska ordningen*. Göteborg: Daidalos
- Foreman, D. (1998) "Putting the Earth First", s. 358–364 i Dryzek, J. & Schlosberg, D. (red.) *Debating the Earth. The Environmental Politics Reader*. Oxford: Oxford University Press. (Foremans uppsats ursprungligen publicerad i hans *Confession of an Eco-Warrior*. Harmony Books, 1991)
- Foreman, D. & Haywood, B. (red.) (1987) *Ecodefense: A Field to Monkeywrenching*. Tucson: Ned Ludd Books
- Goodin, R. (1992) *Green Political Theory*. Cambridge: Polity Press
- Günther, F. (1993) "Systemekologi och samhällsplanering", s. 113–154 i Berg, P.G. (red.) *Biologi och bosättning. Naturanpassning i samhällsbyggandet*. Stockholm: Natur och Kultur

- Guttman, A. (1996) "Democracy", s. 411–421 i Goodin, R.E. & Pettit, P. (red.) *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford and Cambridge: Blackwell
- Habermas, J. (1984) *The Theory of Communicative Action. Volume one: Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press
- Habermas, J. (1987) *The Theory of Communicative Action. Volume Two: Life World and System*. Boston: Beacon Press
- Hardin, G. (1968) "The Tragedy of the Commons", *Science* 162: 1243–1248
- Hardin, G. (1972) *Exploring New Ethics for Survival. The Voyage of the Spaceship Beagle*. New York: Viking
- Heilbroner, R.L. (1974/1991) *An Inquiry into the Human Prospect*. New York: Norton
- Held, D. (1992) "Democracy: From City-state to a Cosmopolitan Order?", *Political Studies* 40: 10–39
- Held, D. (1995a) *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos [original *Models of Democracy*, 1987]
- Held, D. (1995b) "Democracy and the New International Order", s. 96–120 i Archibugi, D. & Held, D. (red.) *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press
- Held, D. (1998a) "Democracy and globalization", s. 11–27 i Archibugi, D., Held, D. & Köhler, M. (red.) *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Hempel, L.C. (1996) *Environmental Governance. The Global Challenge*. Washington D.C.: Island Press
- Irwin, A. (1995) *Citizen Science. A Study of People, Expertise and Sustainable Development*. London: Routledge
- Kenny, M. (1996) "Paradoxes of Community", s. 19–35 i Doherty, B. & de Geus, M. (red.) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge
- Kvassman, S. (1999) *Samtal med den värdefulla naturen. Ett studium av miljöetiken hos Knud Løgstrup, Holmes Rolson III och Hans*

- Jonas. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala Studies in Social Ethics 22
- Lidskog, R. (1997) "The reinventions of politics? Science and politics in the developments towards sustainability" s. 63–77 i Nordgren, A. (ed.) *Science, Ethics, Sustainability. The Responsibility of Science in Attaining Sustainable Society*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Studies in Bioethics and Research Ethics No. 2
- Lidskog, R. Sandstedt, E. & Sundqvist, G. (1997) *Samhälle, risk och miljö. Sociologiska perspektiv på det moderna samhällets miljöproblem*. Lund: Studentlitteratur
- Lindner, C. (1997) "Agenda 21" s. 3–14 i F. Dodds (red.) *The Way Forward. Beyond Agenda 21*. London: Earthscan
- Lipschutz, R.D. with J. Mayer (1996) *Global Civil Society and Global Environmental Governance*. Albany: State University of New York Press
- Low, N. & Gleeson, B. (1998) *Justice, Society and Nature: an Exploration of Political Ecology*. London and New York: Routledge
- Low, N., Gleeson, B., Elander, I. & Lidskog, R. (1999) "After Rio: Urban Environmental Governance?", kommande som kapitel 14 i Low, N.R., Gleeson, B.J., Elander, I. & Lidskog, R. (red.) *Consuming Cities: The Urban Environment in the Global Economy after the Rio Declaration*. London: Routledge
- Löfstedt, R. & Renn, O. (1997) "The Brent Spar controversy: an example of risk communication gone wrong", *Risk Analysis* 17: 131–136
- Luhmann, N. 1989. *Ecological Communication*. Cambridge: Polity Press
- Lummis, D. (1996) *Radical Democracy*. Ithaca and London: Cornell University Press
- Lundmark, C. (1998) *Eco-democracy. A green challenge to democratic theory and practice*. Umeå: Umeå University, Department of Political Science, Research report 1998: 2
- Mills, M. (1996) "Green Democracy. The Search for Ethical Solution", s. 97–114 i Doherty, B. & de Geus, M. (red.) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge

- Naess, A. (1981) *Ekologi, samhälle och livsstil*. Stockholm: LT förlag [original publ. 1971]
- Ophuls, W. (1977) *Ecology and the Politics of Scarcity*. New York: Freeman
- Ophuls, W. & Boyan, S.A. Jr. (1992) *Ecology and the Politics of Scarcity Revisited*. San Fransisco: W.H. Freeman
- Paehlke, R. (1995) "Environmental values for a sustainable society: the democratic challenge", s. 129–144 i Fischer, F. & Black, M. (red) *Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future*. London: Chapman
- Passmore, J. (1996) "Environmentalism", s. 471–488 i Goodin, R.E. & Pettit, P. (red) *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford and Cambridge: Blackwell
- Perraton, J., Goldblatt, D., Held, D. & McGrew, A. (1998) "Die Globalisierung der Wirtschaft", s. 134–168. I Beck, U. (red.) *Politik der Globalisierung. Herausgegeben von Ulrich Beck*. Frankfurt: Suhrkamp
- Peterson, A. (1999) "Globalization and political communication. Media, transnational social movements and the nation-state", kommande i Lyrra, T. & de la Torre, C. (red.) *Media and Democracy*. Nrew York: Routledge
- Porter, G. & Brown, J. W. (1996) *Global Environmental Politics*. Boulder, Colorado: Westview Press
- Regan, T. (1984) *The Case for Animal Rights*. London: Routledge
- Roberts, A. (1979) *The Self-Managing Environment*. London: Allison & Busby
- Robertson, R. (1995) "Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity", s. 25–44. I Featherstone, M., Lash, S. & Robertson, R. (red.) *Global Modernities*. London: SAGE
- Robertson, R. (1992) *Globalization. Social Theory and Global Culture*. London: Sage
- Rosenau, J. (1998) "Governance and democracy in a globalizing world", s. 28–57 i Archibugi, D. & Held, D. (red.) *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press
- Rowell, A. (1996) *Green Backlash*. London: Routledge

- Saward, M. (1993) "Green Democracy" s. 63–80 i Dobson, A. & Lucardie, L. (red.) *The Politics of Nature. Explorations in Green Political Theory*. London: Routledge
- Saward, M. (1996) "Must Democrats be Environmentalisms?", s. 79–96 i Doherty, B. & de Geus, M. (red.) *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*. London: Routledge
- Singer, P. (1975) *Animal Liberation*. New York: Random House
- Sköllerhorn, E. (1998) "Habermas and nature: The theory of communicative action for studying environmental policy", *Journal of Environmental Planning and Management* 41 (5): 555–573
- Toulmin, S. (1995) *Kosmopolis. Hur det humanistiska arvet förfuskades*. Stockholm: Ordfront
- UNESCO (1996) *Habitat II City Summit*. Note presented by the Director-general of UNESCO
- Weale, A. (1992) *The New Politics of Pollution*. Manchester: Manchester University Press
- World Commission on Environment and Development (1987) *Our Common Future. The Brundtland Report*. Oxford: Oxford University Press
- Yearbook of International Organizations*. (1992) Munich: K.G. Saur
- Young, O. R. (1996) "The effectiveness of international governance systems", s. 1-27 i Young, O., Demko, G.J. & Ramakrishna, K. (eds.) *Global Environmental Change and International Governance*. Hannover and London: University Press of England
- Zolo, D. (1997) *Cosmopolis. Prospects for World Government*. Cambridge: Polity Press





# Feministiske perspektiver på demokrati og medborgerskab

Birte Siim

## Indledning

De politologiske teorier om demokrati og medborgerskab udfordres i dag af både moderne og (postmoderne) sociologiske teorier og af feministiske teorier. Begge tilgange argumenterer for en ny forståelse af politik og for en udvidelse af demokratiet til nye grupper og til nye samfundsarenaer. De sociologiske teorier om modernitet fremhæver, at det moderne samfund er på vej mod et post-traditionelt samfund, hvor de gamle idealer fra den franske revolution om frihed, lighed og broderskab er blevet utilstrækkelige. Samtidig med, at nationalstaterne er under forandring i forbindelse med en voksende globalisering og tættere europæisk integration opstilles der nye visioner om et pluralistisk og flerkulturelt samfund og nye idealer om et *dialogdemokrati*.

Den britiske sociolog Anthony Giddens har i en række bøger problematiseret de gamle politik- og demokratiforståelser som har rod i industrisamfundet (Giddens 1991, Giddens 1994). Giddens har peget på tendenser til øget individuel refleksivitet og en udvidelse af demokratiet i de posttraditionelle samfund fra parlamentet til hele samfundet. Han har udviklet nye begreber om et *dialogdemokrati*, som der hviler på en direkte samtale mellem individer, og om en *livspolitisk* agenda, som tematiserer moralske og eksistentielle spørgsmål. Den tyske sociolog Ulrich Beck har ligeledes defineret et anderledes politikbegreb, som han kalder *subpolitik*, som udtrykker en fornyelse af politisk subjektivitet inden for og uden for de politiske institutioner med *borgerne*, ikke politikerne, som de centrale aktører. Giddens og Beck<sup>2</sup> er begge interessante i et demokratiperspektiv, fordi de peger på en ny dimension i det politiske,

hvor borgerne inddrages direkte som politiske aktører som ligger uden for den klassiske politikforståelse og de traditionelle politiske institutioner (Giddens 1991, 1994 og Beck 1994, Beck, Giddens and Lash 1994).

Der ligger efter min mening en række udfordringer i modernitetsanalyserne både for demokratiteorier og for feministiske teorier. De peger på tendenser i retning af en udvidelse af demokratiet og signaliserer en ny politikforståelse, der bl.a. har rødder i nye relationer mellem demokrati og hverdagsliv. Der er uden tvivl sket en voksende individualisering i de moderne samfund, der udtrykker en tendens til højere grad af individuel autonomi, refleksivitet og øget valgfrihed, som også påvirker borgernes politiske handlinger og identiteter. Giddens og Beck har begge peget på tendensen til individualisering og opbrud i familie- og kønsrelationer som forbindes med et mere grundlæggende opgør med traditioner i de "post-traditionelle" samfund (Beck, Giddens og Lash 1994). Fra et feministisk perspektiv er det dog en svaghed, at de ikke analyserer samspillet mellem køn og demokrati. De har ikke blik for samspillet mellem de ulige betingelser for kvinder og mænd i familien og de ulige magtforhold mellem køn i det offentlige liv i de posttraditionelle samfund.

De feministiske forskere har gennem de sidste 10 år kritiseret, at de dominerende teorier om demokrati ikke har taget spørgsmålet om kvinders marginelle position i de moderne demokratier alverligt (Pateman 1988). Liberale, republikanske og socialistiske teorier om demokrati og medborgerskab kritiseres for at være andro-centriske, fordi ideen om et autonomt individ i den offentlige sfære bygger på en mandlig norm (Siim 1998a). Politologiens snævre politikbegreb er ligeledes blevet problematiseret, fordi demokratiet løsrives fra hverdagslivet og primært forbindes med de politiske institutioner i den offentlige sfære. Feministiske teorier har påpeget, at den klassiske demokratiforståelse hvilede på en underliggende præmis om en kønsmæssig arbejdsdeling, der opdelte medborgerskabet i politiske aktive mænd og passive kvinder (Hernes 1987; Pateman 1988, Siim 1988).

Såvel demokratiteoriene som den praktiske udformning af demokratiet i det 18. og 19. århundrede byggede på en præmis om kvinders udelukkelse fra demos. I tiden efter første og anden verdenskrig har kvinder tilkæmpet sig stemmeret og formelle politiske rettigheder. Det er imidlertid et problem for demokratiet, at kvinder i det meste af verden, med undtagelse af Norden, fortsat er i mindretal i de politiske forsamlinger og stort set er udelukket fra

politisk indflydelse og magt. Kvinders marginalisering i forhold til det offentlige liv og den politiske magt er derfor et hovedtema i feministisk demokratiteori, også blandt nordiske kvindeforskere (Pateman 1988, 1989, Chapman 1993, Hirdman 1990; Gustafsson et. al. 1997). Politologien er derimod overvejende kønsblind, eller kønsforskelle opfattes som et udtryk for et "efterslæb", som gradvis vil blive løst "af sig selv" (Karvonen og Selle 1995).

Feministiske forskere er enige om, at det er vigtigt, at kvinder er med til at påvirke deres eget liv og være medbestemmende i forhold til beslutningerne i samfundet, men der er ikke enighed om at formulere et positivt demokratibegreb. Der er dog fra slutningen af 1980'erne sket et perspektivskift i de feministiske teorier fra fokus på kvinders marginalisering i det politiske liv til fokus på *kvinders aktive medborgerskab* som omfatter kvinders tilstedeværelse på alle politiske arenaer og niveauer i det politiske liv (Hernes 1987; Phillips 1992, 1993, 1995, Sarvasy og Siim 1994).

I det følgende vil jeg først skitsere de udfordringer til demokrati-teorierne, som formuleres af modernitetsteoretikere som Anthony Giddens og Ulrich Beck. De to sociologer har udviklet parallelle begreber om *livspolitik* og *subpolitik*, der på en række punkter minder om de feministiske visioner om at demokratisere hverdagslivet. Derefter vil jeg kort belyse spændvidden i de feministiske demokrati-teorier fra Carole Pateman's teori om det kønsopdelte medborgerskab til Anne Phillips vision om et aktivt og pluralistisk medborgerskab, der på hver sin måde tematiserer samspillet mellem den offentlige og private sfære (Patemen 1988; Phillips 1995). I det tredje afsnit inddrages den skandinaviske debat om køn og demokrati, og artiklen diskuterer nogle centrale pointer og dilemmaer i de skandinaviske demokratiforståelser set med feministiske briller. Med udgangspunkt i nyere forskningsresultater sættes fokus på to hovedtemaer: a) samspillet mellem hverdagsliv og demokrati, mellem det sociale og politiske medborgerskab, b) samspillet mellem kvinders kollektive politiske aktiviteter i og uden for de politiske institutioner, mellem deltagelse og magt (Skjeie 1992; Gustafsson et al 1997, Christensen 1997, Siim 1997, Siim 1998c, Bergquist et. al. red. 1999). Afslutningsvis diskuteres nogle aktuelle udfordringer til de nordiske demokratier ud fra et kønsperspektiv.

## Modernitet, politik og demokrati i et kønsperspektiv

Med udgangspunkt i de nye udfordringer i de moderne samfund, som er forbundet med den økonomiske, politiske og kulturelle globalisering, har Anthony Giddens argumenteret for "at demokratisere demokratiet". Visionen om et *dialogdemokrati*<sup>3</sup> markerer en faktisk og ideel udvidelse af demokratiet, der bygger på autonomi i kommunikationen. Dialogdemokratiet ligner på mange punkter det politologiske begreb om deliberativt demokrati, der sætter den offentlige diskussion om almene politiske spørgsmål i centrum. Giddens mener imidlertid, at der er behov for at udvide demokratiet fra den formelle politiske arena til hverdagslivet og til den globale orden (Giddens 1994). Dialogdemokrati er ikke orienteret mod konsensus, men betragter dialog i det offentlige rum som et middel til at leve sammen med andre i gensidig tolerance – hvad enten den "anden" er et individ, et globalt samfund eller religiøse tilhængere (Giddens 1994:115).

Giddens fremhæver på den ene side, at adskillelsen mellem staten og det civile samfund er et fremskridt knyttet til det liberale demokrati, som bl.a. har den fordel, at det giver individerne i det moderne samfund mulighed for at ignorere politikken. Dialogdemokratiet peger samtidig på fire områder, hvor globaliseringen og den institutionelle refleksivitet har skabt nye muligheder for en demokratisering *uden for* den formelle politiske sfære (Giddens 1994:117–124):

For det første handler politik i højere grad om "det personlige liv", for eksempel demokratisering af seksuelle relationer, ægteskab og familiespørgsmål i form af en bevægelse fra traditionelle ægteskaber i retning af "rene forhold" som indgås for deres egen skyld ikke på grund af den kønsmæssige arbejdsdeling mellem en forsørger og en moder/husmoder. For det andet åbner udbredelse af sociale bevægelser og selvhjælpsgrupper nye områder for offentlig dialog for eksempel omkring reproduktionsteknologier. For det tredje er der mulighed for en demokratisering af store virksomhederne gennem strategier for decentralisering og mere fleksible ledelsesstrategier. Og endelig er der mulighed for demokratisering af den globale orden og nye former for politiske institutioner på transnationalt niveau for eksempel gennem udbredelse af det formelle demokrati men også gennem udbredelse af andre former for dialog, for eksempel omkring økologiske problemer.

Det er Giddens pointe, at de nye udfordringer til demokratiet gør de "gamle" opfattelser af politik utilstrækkelige, og *livspolitik*

bliver derfor et centralt begreb for menneskers selvrealisering på et individuelt og kollektivt niveau (Giddens 1991:9). Giddens skelner mellem *emancipationspolitik*, som er et spørgsmål om livschancer, og *livspolitik*, der er et spørgsmål om livsstil (Giddens 1994:14–15). Giddens ideal er, at udvikle nye former for social solidaritet, der bygger på autonomi og aktiv tillid. Han ønsker ikke at styrke det civile samfund, idet han ser en spænding mellem udbredelse af dialogdemokratiet og det kommunitaristiske ideal om at styrke sociale fællesskaber, fordi alle sociale fællesskaber bygger på tradition (Giddens 1994:126).

Visionen om en ”demokratiske familie”, der hviler på dialog mellem kvinder og mænd og forældre og børn, og om nye former for offentlig dialog uden for det formelle politiske system, er tiltrækkende fra et feministisk perspektiv. Ikke mindst udviklingen i Skandinavien synes at bekræfte en række af de tendenser til et tættere samspil mellem hverdagsliv og demokrati og mellem familien og det offentlige liv. En ny dansk undersøgelse peger direkte på en tendens til nye politiske identiteter hos borgerne som ”hverdagsmagere” (Bang og Sørensen 1997). Udviklingen i Skandinavien peger imidlertid også på, at der kan opstå en opsplitning mellem det ’lille’ demokrati – knyttet til hverdagens institutioner og lokalområdet – og det ”store” demokrati – knyttet til den nationale og globale orden, som kan blive en ny opdeling mellem kvinders og mænds politiske praksis og identiteter (Petersson et. al. 1989, Andersen et. al. 1993). I et kønsperspektiv rejser kvinders deltagelse på den offentlige arena desuden nye spørgsmål om forholdet mellem deltagelse, indflydelse og magt (Skjeie 1992).

Bogen ”Reflexive modernisation” fra 1994 rummer en diskussion om individualisering og refleksivitet i de moderne samfund og om at ”genopdage” det politiske mellem Ulrich Beck, Anthony Giddens og Scott Lash. Becks tese er, at vi bevæger os fra et industrisamfund til et globalt *risikosamfund*, som henviser til at økonomiske, politiske og individuelle risici i stadig højere grad undslipper de institutioner, som har til opgave at styre samfundet og beskytte individerne. Begrebet ”subpolitik” peger på behovet for en fornyelse af politikken uden for det formelle politiske system (Beck 1994:17). Pointen er, at politikken i løbet af 1980erne har flyttet sig til nye arenaer uden for parlamenterne, de politiske partier og interesseorganisationer, ligesom der er kommet nye politiske aktører, specielt aktive borgergrupper. Det, der i industrisamfundet blev opfattet som ”politisk”, er blevet ”upolitisk”, for eksempel velfærdsstaten, mens det, der tidligere var ’upolitiske’ og private problemer, i dag er ble-

vet ”politiske”. Derfor foregår der i dag en kamp for en ny dimension i politik, for eksempel omkring økologiske og moralske problemer.

Subpolitik er et alternativ til den politisk videnskabs klassiske opfattelse af politikens tre aspekter, der alle angår borgerne som kollektive aktører: a) den institutionelle konstitution af det politiske fællesskab (polity), b) indholdet af de politiske programmer (policy), og c) den politiske proces om fordeling af værdier og magt (politics):

Subpolitics is distinguished from ”politics” first, in that, agents outside the political or corporatist system are allowed to appear on the stage of social design, ..., and second, in that not only social and collective agents but individuals as well compete with the latter and each other for the emerging shaping power of the political. (Beck 1994, p. 22)

Sub-politik indeholder et ideal om, at samfundet skabes ”fra neden”. Det indebærer en demokratisering, idet grupper, der ikke tidligere har været involveret i samfundets beslutninger får mulighed for at få ”a voice and a share”, fx borgergrupper, offentligheden, sociale bevægelser, ekspertgrupper, græsrodder, arbejdspladsgrupper etc.

Beck argumenterer for, at der i dag er skabt nye betingelser for politik, fordi Øst-Vest antagonismen er opløst: ”Politikken foregår i det gamle bur, men løven er væk”. At genopdage politik handler derfor om ”at skabe nye regler” – og ikke længere om blot ”at overholde reglerne”. De nye betingelser er en udfordring for demokratiet og for de gamle politiske opdelinger i højre-venstre og offentligt/privat. Ifølge Beck angår de fundamentale spørgsmål i dag ”livs-politiske” spørgsmål som for eksempel individets holdning til usikkerhed/risiko, holdningen til ”fremmede” og holdningen til selv at skabe samfundet (Beck 1994:42; Giddens 1994).

Der er en række lighedspunkter mellem to sociologers<sup>4</sup> udfordring af det klassiske politikbegreb med centrum i det formelle politiske system, og den feministiske kritik. Feministiske demokrati-teorier argumenterer også for et udvidet politikbegreb, som kan rumme samspillet mellem hverdagsliv og politik (Skjeie 1992, Andersen et.al. 1993, Siim 1994). Problemet er, at subpolitik og livspolitik både rummer muligheder og problemer for kvinder. På den ene side kan subpolitikken åbne nye muligheder for at inddrage kvinder i politik, fordi den i sit indhold er knyttet direkte til de problemer, som tidligere blev betragtet som private spørgsmål, der angår liv og død, som fx abort og voldtægt/vold mod kvinder. Samtidig skabes subpolitikken gennem nogle politiske former, som navn-

lig kvinder har benyttet som for eksempel græsrodsaktiviteter og ad hoc aktiviteter udenfor de politiske institutionerne.

På den anden side har feministiske forskere peget på, at det ofte er kvinder, der har haft nytte af velfærdsstatens institutioner og de gamle solidaritetsformer og kollektivitet. Det er de ”kvindevenlige” skandinaviske velfærdsstater, hvor staten gennem en udbygning af socialpolitikken og den offentlige service har sikret kvinders økonomiske uafhængighed og har været bedst til at beskytte enlige mødre og deres børn mod fattigdom (Hernes 1987; Christensen 1997, Siim 1997b). Kvinder kæmper både for autonomi i hverdagslivet og for indflydelse på samfundsudviklingen. De feministiske teorier argumenterer for, at der eksisterer et kønsopdelt medborgerskab, som har betydet, at kvinder har været udelukket fra den offentlige sfære. Kvinder har historisk været aktiv i det lille demokrati og en fornyelse af demokratiet kræver andet og mere end at kvinder deltager i hverdagslivets politik. Den skandinaviske debat viser, at udfordringen i dag er at sikre kvinders aktive medborgerskab, som indebærer at kvinder og mænd også har lige magt og indflydelse i de politiske forsamlinger og i det korporative system (Skjeie 1992, Bergquist 1994).

## **Teorien om det kønnede medborgerskab**

Feministisk demokratiteori er inspireret af den australsk-amerikanske politolog Carole Patemans banebrydende kritik af det kønsopdelte demokratiske medborgerskab og af kvinders marginalisering i forhold til det politiske liv. Patemans vision er deltagerdemokratisk, og hun ønsker at udvide demokratiet fra arbejdspladserne til familien og skabe et ”fuldt og helt” medborgerskab for kvinder (Pateman 1988, 1989). Pateman har fremhævet et grundlæggende dilemma i moderne demokratier, som hun har kaldt Wollstonecrafts dilemma. Det peger på, at kvinder tvinges til at vælge mellem to muligheder: Enten at blive integreret i politik og blive ”som mænd” og opgive deres sociale erfaringer som kvinder, eller at bevare deres sociale erfaringer som kvinder og forblive marginaliserede i forhold til den offentlige sfære. Årsagen til kvinders marginalisering fra politik er en opsplitning mellem den offentlige og private sfære. Pointen er, at den sociale kontrakt skjuler en underliggende kønskontrakt, der bygger på en opdeling mellem kvinders moderskab og mænds lønarbejde (Pateman 1988, 1989).

Pateman har vist, at kampen for en udvidelse af kvinders politiske, civile og sociale rettigheder ikke fulgte den mandlige model skitseret af den engelske sociolog T.H. Marshall i 1949 (Pateman 1992). Marshall beskrev udviklingen som en kamp for civile rettigheder i det 18. Århundrede, til en kamp for politiske rettigheder i det 19. Århundrede til kampen for sociale rettigheder i det 20. Århundrede (Marshall 1950). Kvindeforskningen har vist, at kvinders kamp for demokratiske rettigheder har fulgt en anden logik end mænds. Kvinder blev ofte opfattet som passive medborgere, som mange steder opnåede sociale rettigheder som mødre, fx i Frankrig, før de opnåede grundlæggende civile og politiske rettigheder (Pateman 1989; Pateman 1996; Siim 1998a).

Pateman har analyseret samspillet mellem sociale og politiske rettigheder for kvinder, mellem familien og det politiske liv. Den patriarkalske alliance mellem mænd ses som en væsentlig forklaring på, at kvinder ikke an opnå et 'fuldt og helt' medborgerskab (Pateman 1988, 1989). Det er ligeledes en central pointe, at en teori om demokratisering også må indeholde ikke blot civile og politiske rettigheder, men også et minimum af sociale rettigheder, som er en forudsætning for at medborgerne kan realisere idealet om et aktivt medborgerskab. Demokratisering må derfor indeholde et element af solidaritet med de svage (Pateman 1996).

Pateman's tilgang rummer en kritik af de politologiske teorier som negligerer familien og kønsrelationernes betydning for demokratiet. Svagheden er, at hun sætter fokus på kvinders *magtesløshed* og dermed negligerer kvinders politiske handlinger. Jeg har hævdet, at hun mangler en dynamisk demokrati – og magtforståelse, som gør det muligt at analysere kvinders "agency", deres aktive medborgerskab i de sociale bevægelser og i de politiske institutioner (Siim 1988, 1997). Den teoretiske figur som bygger på opsplitningen privat/offentlig passer desuden bedst til en social liberal velfærdsstat og politisk kultur. Udviklingen i de skandinaviske velfærdsstater og demokratier kan ses som en udfordring til teorien, idet kvinder er i dag integreret i den politiske elite, og moderskabet ikke længere er en barriere men snarere en tilgang for kvinders politiske aktiviteter (Hernes 1987, Siim 1988; Siim 1994a, 1994b).

Den engelske politolog Anne Phillips (1995) har formuleret en feministisk teori, der i stedet for kvinders magtesløshed sætter fokus på kvinders "agency" og på betingelserne for kvinders integration i den offentlige sfære. Hun har i en række bøger udviklet en ny forståelse af demokrati, som bygger på en vision om kvinders politiske tilstedeværelse "a politics of presence", som omfatter kvinders



deltagelse på alle niveauer af samfundslivet, inklusive i den politiske elite (Phillips 1992, 1993, 1995). Iris Young (1990) har ligeledes formuleret en feministisk vision om en politik, der kan integrere borgernes forskellighed eller diversitet – ”a politics of difference” baseret på grupperepræsentation. De har et fælles ideal om et ”pluralistisk og differentieret medborgerskab”, der skal sikre at ikke blot kvinder men også marginaliserede sociale grupper har mulighed for påvirke både deres egen situation samt være til stede og øve indflydelse på beslutningsprocesserne i samfundet. Det indebærer bl.a., at samfundet må sikre at kvinder, og marginaliserede grupper, skal have mulighed for at organisere sig og deltage i de politiske fællesskaber og folkevalgte forsamlinger, enten ved vedtagelse af kvotaordninger for kvinder eller gennem vedtagelse af generelle regler for grupperepræsentation.

Phillips demokratiske teori om ”politisk tilstedeværelse” for alle undertrykte grupper skal bidrage til at forny den politiske dagsorden og forandre det politiske livs grundlæggende principper (Phillips 1995). Hun argumenterer for en reel pluralisme i politisk videnskab såvel som i det politiske liv – en accept af at der eksisterer en mangfoldighed af politiske arenaer – niveauer og deltagelsesformer. Teorien om en demokratisk pluralisme, som hviler på nye principper for repræsentation i de nationale politiske eliter, er provokerende, fordi det går stik imod den dominerende tendens i demokratisk og feministisk teori. Phillips er positiv over for det lokale, selvstyrende kommunitære demokrati men pointen er, at dette ikke kan løse problemet med politisk eksklusion. Hun foreslår, at demokratiet også må ændres ”fra oven” gennem indførelse af et nyt institutionelt design, der ændrer selve principperne for demokratisk repræsentation. Denne position er provokerende, fordi den bygger på en præmis om, at de valgte demokratiske forsamlinger og ikke de frivillige politiske fællesskaber stadig er demokratiets kerne. Det har derfor det stor betydning, hvem der repræsenterer i de nationale parlamenter, og hvem der står uden for (Phillips 1995; kap.3).

Den amerikanske politolog Iris Young har diskuteret, hvordan feministiske teorier kan forstå kvinder som en social og politisk kollektivitet (Young 1990a, 1990b, 1994). Hun har bl.a. givet et bud på, hvordan feministisk teori kan løse dilemmaet mellem essentialisme, der beskriver kvinder som et social kollektiv med bestemte egenskaber/interesser, og en position, der opiver at beskrive kvinder som en social gruppe (Young 1994;733). Young skelner mellem tre positioner: a) kvinder som social kollektivitet, der er en *passiv* social konstruktion af individer, b) kvinder som gruppe som anerkender et

vist *aktivt* fællesskab omkring konkrete sager og c) feministiske grupper. Young argumenterer for, at en nytænkning af sociale gruppers betydning med udgangspunkt i Jean Paul Sartres begreb om *seriel kollektivitet* gør det muligt at forstå kvinder som et kollektiv, der er forenede på en passiv måde af de materielle strukturer og af de praktiske historier, uden at kvinder tillægges fælles egenskaber som alle kvinder har, eller forudsætte, at kvinder har en fælles identitet (Young 1994;715). Young forudsætter, at demokratiet udvikler sig "fra neden" med rod i frivillige politiske fællesskaber, græsrodder og sociale bevægelser, gennem udvidelse af brugernes deltagerrettigheder eller gennem en fornyelse af det lokale demokrati.

Phillips og Youngs begreber og analyser har haft stor gennemslagskraft i 1990erne, og de markerer et *skift* i de feministiske demokratiteorier fra fokus på kvinders marginalisering og udelukkelse til normative teorier, der skal diskutere betingelserne for kvinders politiske tilstedeværelse på alle niveauer af den politiske beslutningsproces. De har begge udviklet nye begrundelser for kvinders politiske deltagelse og repræsentation, der hviler på en adskillelse mellem politik og det civile samfund, og de tillægger den politiske arena en relativ autonomi i forhold til arbejdsmarked og familie<sup>5</sup> (Phillips 1995). Youngs tilgang giver bud på, hvordan forskellige sociale grupper kan integreres i politik gennem "a politics of difference", og hun argumenterer for, at marginaliserede sociale grupper skal organisere sig "nedefra" gennem *grupperepræsentation* (Young 1990a, 1990b). Phillips tilgang giver bud på, hvordan kvinder kan få adgang til den politiske elite gennem inførelse af *kvota-ordninger* i forhold til de politiske parlamenter. Begge opfatter den offentlige sfære som nøglen til politisk magt og indflydelse for undertrykte grupper, og de er optaget af, hvordan kvinder kan få mere indflydelse i det offentlige politiske liv.

Kvindens voksende politiske deltagelse og repræsentation i de politiske forsamlinger i Skandinavien står i modsætning til kvinders aktuelle marginalisering i politik i resten af verden (Chapman 1993). Set i et internationalt perspektiv er det bemærkelsesværdigt, at kvinder i Skandinavien i løbet af de sidste 25 år har opnået en såkaldt "kritisk masse" på mellem 30 og 40 procent repræsentation i de nationale forsamlinger, enten gennem kvota-regler som i Norge og senere i Sverige, eller uden kvota-regler som i Danmark efter 1996 (Dahlerup 1988). Situationen i Skandinavien står således i skarp modsætning til de øvrige vestlige demokratier, fx Frankrig og USA,

hvor kvinders repræsentation stadig er under 10 procent (I Frankrig steg repræsentationen fra 6 til ca. 10 procent ved valget i juni 1997).

Demokratiteoriene sætter fokus på medborgernes politiske deltagelse, og det er et klassisk problem, at der er forskel på politisk deltagelse og politisk magt. Dels fordi magten ofte findes uden for det politiske system, i de store virksomheder og interesseorganisationer, dels fordi der også i politik kan være tale om en centralisering af magten til den politiske top. Et centralt spørgsmål i feministisk demokratiteori er, hvilken sammenhæng der er mellem hverdagsliv og det politiske liv. Et andet spørgsmål er, hvilket samspil der er mellem kvinders politiske aktiviteter i og uden for de politiske institutioner. Om kvinders politiske deltagelse gør en forskel, dels i forhold til politikens form og indhold og dels for kvinders politiske magt? Disse spørgsmål kan bl.a. belyses gennem den skandinaviske debat om kvinders aktive medborgerskab.

## **Den skandinaviske debat om kvinders aktive medborgerskab**

Fra slutningen af 1980'erne skete der et skift i den feministiske debat om køn og demokrati i Danmark, Norge og Sverige fra en *marginaliseringstese* til en tese om det jeg vil kalde *kvinders aktive medborgerskab* (Siim 1988; Skjeie 1992). Det nye begreb om kvinders aktive medborgerskab er mangetydigt og anvendes på mange forskellige måder. Nogle skandinaviske forskere mener, at kvinders aktive medborgerskab kun skal anvendes om kvinders selvstændige organisering uden for det politiske system (Gustafsson 1997). Andre mener, at aktivt medborgerskab forudsætter lighed, eller paritet, mellem kvinder og mænd i alle besluttende forsamlinger (Bergquist 1994, 1995). I min forståelse omfatter aktivt medborgerskab ikke kun politiske handlinger relateret til livspolitik og subpolitik i hverdagslivet og i frivillige organisationer. Det omfatter ligeledes magt og indflydelse i de politiske organisationer og institutioner (Sarvasy og Siim 1994, Siim 1997).

Jeg har valgt at se nærmere på to kontroversielle spørgsmål i forbindelse med kvinders medborgerskab og demokratiets udvidelse: a) samspillet mellem hverdagsliv og demokrati, mellem det "lille" og det "store" demokrati, og b) forholdet mellem kvinders selvstændige organisering og repræsentation i de politiske institutioner. Hvor bredt defineres det politiske felt og hvad er kernen i demokratiet?

Og hvilken betydning har kvinders politiske tilstedeværelse for politikken form og indhold og for kvinders politiske magt?

### Familien og det offentlige liv: det "lille" og det "store" demokrati

Carole Patemans teoretiske figur bygger på en adskillelse mellem den offentlige og private sfære, som kan problematiseres ud fra et skandinavisk perspektiv, hvor borgerne har haft et mere positivt forhold til staten end i de liberale demokratier (Hernes 1987, Siim 1988). Jeg har argumenteret for, at opdelingen mellem familien og det offentlige liv har mistet noget af sin betydning med velfærdsstatens udvikling og mødrenes integration som lønarbejdere (Siim 1997; 206). Det bekræftes af de svenske og danske medborgerundersøgelser, som begge peger på, at moderskab ikke længere er kvinders byrde, og at forælderrollerne har givet nye muligheder for at aktivt medborgerskab i forhold til skoler og daginstitutioner (Siim 1994a, Siim 1994b).

Resultaterne fra de svenske og danske medborgerundersøgelser er interessante i forhold til diskussionen om et udvidet demokrati- og politikbegreb (Andersen et. al. 1993, Andersen og Torpe 1994 og Petersson et. al. 1989).<sup>6</sup> For første gang inddrages borgernes politiske aktiviteter i det "lille" demokrati, idet der stilles en række spørgsmål om politiske deltagelse, som omfatter aktiviteter i forhold til det lokale område, samt borgernes forhold til skoler, daginstitutionerne og arbejdspladser. Disse spørgsmål gør det muligt at belyse samspillet mellem familien og det offentlige liv (Petersson et. al. 1989, Hoff 1993). Undersøgelserne giver ligeledes en mulighed for at sammenligne medborgernes aktiviteter i det "lille" demokrati i Danmark og Sverige, fordi der er stillet stort set de samme spørgsmål til borgerne i de to undersøgelser<sup>7</sup>.

Hvad angår samspillet mellem familien og det offentlige liv peger både de svenske og danske resultater på, at familien har ændret karakter og ikke kan karakteriseres som en barriere for kvinders politiske deltagelse – snarere tværtimod. Den offentlige organisering af omsorgsarbejdet betyder, at begge forældre i dag er mobiliserede som aktive medborgere, både i forhold til skoler og daginstitutioner og i forhold til lokale aktiviteter. Resultatet fra den svenske undersøgelse tyder på, at familielivets og samfundets aktiviteter forstærker hinanden (Petersson et. al. 1989:307). Den danske undersøgelse pegede bl.a. på, at familiens arbejdsdeling ikke kan forklare forskelle

i den politiske deltagelse (Langberg 1994:172). Den viste ligeledes, at de kønsforskelle der fortsat findes i politiske holdninger og værdier, for eksempel at kvinder er mindre politisk interesserede end mænd, ikke kan forklares med kvinders "familietilknytning" målt ved om der er børn tilstede i familien (Siim 1994a:148–150).

Samspillet mellem familien og det offentlige liv og de nye aktive forældreroller i Sverige og Danmark er interessante, ikke mindst i et komparativt perspektiv. I England er der således en kønsskævhed ("gender-gap") i den politiske deltagelse i aldersgruppen 23–49 år, som tolkes som et udtryk for at familien udgør en barriere for kvinders politiske aktivitet, når de har mindre børn (Parry, Moyser and Day 1992:146–147)

Spørgsmålet er hvad denne udvikling i medborgerrollerne er udtryk for?<sup>8</sup> Resultaterne kan dels tolkes som et udtryk for, at forældrerollerne er blevet demokratiserede, og de peger på, at demokratiseringen betyder at begge forældre i stigende omfang deltager som aktive medborgere i det offentlige liv<sup>9</sup> (Siim 1994b). Det kan ses som en støtte til Giddens teser om en demokratisering af familien og politikens udbredelse til hverdagslivet. På den anden side er der tendenser til en opsplnitning i det politiske medborgerskab mellem de nye medborgerroller med basis i det civile samfund, for eksempel som borgere og brugere i forhold til skole og daginstitutioner, og de klassiske medborgerroller med basis i det repræsentative politiske demokrati. Denne opdeling er et problem, hvis den falder sammen med kønsforskelle i politisk deltagelse som er udtryk for forskelle i politiske magt. Undersøgelsen peger således på nogle problemer knyttet til en udbredelse af et dialogdemokrati, der meget vel kan betyde en ny opsplnitning af aktive kvinder, der sætter dagsordenen i familien og i selvhjælpsgrupperne, og aktive mænd med magt over den nationale og globale dagsorden.

En ny dansk analyse<sup>10</sup> af borgernes politiske deltagelse som hviler på interviews på det Indre Nørrebro i København peger på, at der kan identificeres en ny opfattelse af politik og nye politiske identiteter hos borgerne som "hverdagsmagere" (Bang og Sørensen 1997). Undersøgelsen bygger på en bred politikforståelse, der udvider det politiske til også at omfatte engagement i løsningen af fælles anliggender udenfor staten og de forhandlingsøkonomiske netværk (Bang, Dyrberg, Hansen 1997). Hverdagsmageren er aktiv i forhold til den lille politik, og hun adskiller sig både fra græsrodsaktivisten og den partiaktivisten. Hun beskrives på følgende måde: "Hun forholder sig direkte til hverdagslivets problemer, dér hvor hun nu er engang er, det være sig på arbejdspladsen; i hjemmet; i forenings-

livet; i de nære institutioner og andre steder, hvor man støder på problemer forbundet med løsningen af fælles anliggender” (Bang, Sørensen 1997; 24).

Hverdagsmageren er en interessant nydannelse, der bl.a. er inspireret af Giddens begreber om livspolitik og dialogdemokrati (Bang og Sørensen 1997:25). Analysens teoretiske perspektiv er et mægtig-myndiggørelsesperspektiv, hvor mægtiggørelse ses som de institutionelle betingelser for at borgerne kan gøre en (politisk) forskel, og myndiggørelse udtrykker evnen til at bruge disse muligheder (Bang, Dyrberg, Hansen 1997:28). Hverdagsmageren er en slags idealtpe, som foreløbig hviler på et spinkelt empirisk grundlag, og køn indgår ikke i analysen. Analysen rejser alligevel en række interessante spørgsmål om opdelingen mellem lægmandspolitik og ekspertpolitik, mellem den lille og den store politik, mellem deltagelse og magt, og ikke mindst om forholdet mellem kvinders og mænds politiske praksis og identiteter. Hverdagsmageren beskrives konsekvent som en kvinde og den politiske identitet som ”hverdagsmager” passer tilsyneladende perfekt til kvinders politiske praksis. Undersøgelser af kønsforskelle i politiske holdninger, politisk interesse og politisk afmagt tyder imidlertid på, der er forskel på kvinder og mænds mægtig- og myndiggørelsesprocesser i hverdagen (Christensen 1994, Siim 1994b). Selv om borgerne har de samme formelle muligheder for at handle politisk, for eksempel som brugere i forhold til skolebestyrelser, kan der godt være forskel på deres motiver til at deltage eller ikke deltage. Et andet problem er, at opdelingen mellem den lille og den store politik kan dække over en opdeling mellem kvinder og mænd, der markerer fortsatte forskelle i kvinder og mænds politiske magt.

### Politisk marginalisering, politisk deltagelse og repræsentation

Anne Phillips teser om betydningen af kvinders tilstedeværelse i de politiske institutioner kan ligeledes belyses ud fra skandinavisk forskning. Det er bemærkelsesværdigt, at de skandinaviske feminister har forskellige fortolkninger af betydningen af kvinders politiske integration gennem de sidste 30 år, hvor kvinder er blevet mobiliseret politisk og er blevet integreret i de politiske eliter. Det skyldes, at de feministiske diskurser ikke blot indeholder forskellige opfat- telser af kønsarbejdsdelingen, men også har forskelligt syn på demo-

kratiet, magten og staten. Det kan illustreres ved en gennemgang af ny forskning om køn og demokrati i Sverige.

Det er paradoksalt, at Sverige med den højeste repræsentation af kvinder i parlamentet og i regeringen, hidtil har haft det mest negative syn på staten og de mest pessimistiske fortolkninger af hvilken betydning kvinders integration i det politiske liv og i de politiske institutioner har sammenlignet med Norge og Danmark (Hirdman 1990, Skjeie 1992; Siim 1997, Christensen 1997, Bergquist 1994; Gustafsson et. al. 1997). Et centralt spørgsmål er, hvilken betydning kvinders selvstændige organisering har i 1990'erne sammenlignet med kvinders integration i den politiske elite? Dette spørgsmål kan bl.a. belyses ud fra forskningsprojektet om kvinders organisering og indflydelse i Sverige, som fremlægges i Eduards, Gustafson og Rönblom (1997): *Toward a new Democratic Order: Women's Organizing in Sweden in the 1990s*. Et andet spørgsmål er, hvilken betydning kvinders voksende repræsentation i de politiske og administrative institutioner har for magtrelationerne? (Bergquist 1994). Dette spørgsmål kan bl.a. belyses ud fra Christina Bergquists analyse af kvinders og mænds interesser i den parlamentariske og korporative kanal (Bergquist 1994).

Den svenske historiker Yvonne Hirdmans har udviklet en teori om et moderne kønssystem, der har haft stor gennemslagskraft hos nordiske kvindeforskere. Teorien sætter fokus på ett kønssysteme der bidrager til kvinders fortsatte underordning og marginalisering i det offentlige liv, og den står i modsætning til nyere tilgange til kvinder og politik, der tematiserer kvinders empowerment og potentialerne i kvinders voksende deltagelse i de politiske forsamlinger (Hernes 1987, Skjeie 1992, Raaum 1995, Bergquist 1995, Siim 1997). Yvonne Hirdman har i forbindelse med den svenske magtkommission argumenterer for, at der eksisterer et moderne kønssystem, som fastholder segregering og hierarki mellem mænd og kvinder på en ny måde (Hirdman 1990). Hirdmans forståelse er relativt pessimistisk, da hverken kvinders selvstændige organisering eller kvinders integration i den politiske elite tillægges nogen central betydning for at ændre ved kønsmagtsystemet.

Hirdmans konklusion fra den Svenske Magtkommission (1990) er blevet nuanceret og problematiseret af forskningen om køn og demokrati i 1990'erne (Gustafsson red., Eduards og Rönblom 1997). Maud Eduards taler i forbindelse med undersøgelse om kvinders organisering som et dobbelt udtryk for kvinders marginalisering og underordning i politik og for deres styrke og evne til at handle kollektivt (Eduards 1997:21). Gustafsson, Eduards og Rönblom

lægger vægt på de potentialer, der ligger i kvinders "agency", som kommer til udtryk i kvinders kollektive politiske organisering og handlinger. Kvinders organisering belyses gennem tre casestudier af a) kvinde- og krisecentre, b) kvinders netværk i tyndt befolkede udkantområder og c) kvinders organisering som erhvervskvinder. De betoner politikkenes formaspekt og lægger vægt på de demokratiske potentialer i kvindebevægelsen og i kvinders kollektive handlinger, og de fremhæver mangfoldigheden i kvinders organisering og i kvinders krav i 1990'erne (Gustafsson 1997:172). Gunnel Gustafsson betoner i det afsluttende kapitel variationen i kvinders organisering og i kvinders krav, som kommer til udtryk i 4 forskellige demokratiske feministiske kulturer i kvindebevægelsen i Sverige i 1990'erne, en kollektiv, en liberal, en radikal og en dereguleret/lokal kvindekultur. Det, der forener de fire kulturer, er behovet for at synliggøre, at demokratiet/demos er kønnet (Gustafsson 1997:174).

Den nye undersøgelse af kvinder selvstændige organisering i Sverige i 1990'erne er interessant på flere måder. Den viser, at der samtidig med, at kvinderne er blevet integreret i den politiske elite, også eksisterer en bred kvindeorganisering i Sverige uden for det politiske system. Forfatterne betoner desuden pluralismen i kvindebevægelsens organisationsformer som et potentiale der gør dem i stand til at udfordre den demokratiske orden, der bygger på et kønsneutralt medborgerskab. Undersøgelsen behandler afslutningsvis spørgsmålet om, hvilke udviklingsmuligheder den svenske kvindebevægelse står over for i de kommende år. Lederne af kvindeorganisationerne i de tre cases blev spurgt om deres opfattelse af den politiske udvikling de sidste 30 år og om deres forventninger til fremtiden. Der er en fælles erkendelse af, at de skandinaviske samfund står ved et vendepunkt. De fleste af de interviewede kvindelige ledere udtrykte en bekymring for, at det ville blive vanskeligt for samfundet at acceptere kvinders legitime ret til at påvirke de politiske beslutningerne og få indflydelse på deres eget liv. De nævner problemer med Sveriges voksende globale økonomiske og politiske afhængighed og Sveriges relation til EU, tidsproblemer i arbejdslivet og spørgsmål om livskvalitet, og problemer med vold mod kvinder og med seksuel chikane (Gustafsson 1997:180).

På baggrund af det empiriske materiale konkluderer de tre forfattere, at kvinders frihed omfatter tre forskellige aspekter: a) kropslig autonomi, b) økonomisk uafhængighed, og c) indflydelse på et kønsopdelt demos. Forfatterne fremhæver, at det ikke er et problem, at der eksisterer en pluralitet i de demokratiske feministiske kulturer. Mangfoldigheden i kvinders organisering og krav op-



fattes tværtimod som en grundlæggende styrke for kvinder bestræbelser i at øve indflydelse på demokratiet og skabe et kvinde-venligt samfund.

Bogen peger på to andre problemer, som vil blive afgørende for kvinders muligheder for at øve indflydelse på samfundet. Et centralt problem er, at den demokratiske orden er kønsopdelt og patriarkalsk (Eduards 1997:21). Alle kollektive arenaer for politisk beslutningstagen beskrives som patriarkalske ikke i en deterministisk forstand men i forhold til konkret social praksis. Kvinders organisering ses som både et resultat af og en udfordring til det eksisterende demokrati: "The Swedish version of democracy formally allows for pluralism, but in fact it has difficulty dealing with women's organization as women". En anden barriere for forandringer i patriarkatet er, at samfundet i dag står over for nye supra- og transnationale udfordringer, og at det er usikkert hvordan de mænd og kvinder, der repræsenterer Sverige vil agere i den nye situation (Gustafsson 1997:182).

Undersøgelsen er interessant, fordi den fremhæver styrken i kvinders aktive medborgerskab uden for de etablerede politiske institutioner. Et af problemerne i analysen er den negative forståelse af staten og de politiske institutioner, i det alle kollektive arenaer for beslutninger, inklusive de politiske partier og fagbevægelsen, beskrives som patriarkalske. Det giver en skævhed i analysen, fordi betydningen af kvinders organisering i de politiske partier og i fagbevægelsen negligeres, ligesom det historiske og aktuelle samspil mellem partierne og de frivillige bevægelse underbetones. Andre undersøgelser har fremhævet, at kvinder i de politiske partier og fagbevægelsen har spillet en central rolle for at sikre både kvinders økonomiske uafhængighed, for eksempel gennem velfærdsstatens udvikling, kropslige autonomi for eksempel gennem retten til abort, og deres politiske indflydelse, fx gennem kvota-ordninger. Jeg mener, at adskillelsen af parti og (kvinde)bevægelse fører til en dualistisk analyse, hvor kvinders selvstændige organisering i kvindebevægelsen stilles i modsætning til kvinders aktiviteter og organisering i socialdemokratiet og i fagbevægelsen. Det ville være interessant at belyse betydningen af samspillet mellem de frivillige organisationer og staten, som ofte opfattes som et centralt karakteristika i de skandinaviske demokratier, i et kønsperspektiv (Karvonen og Selle 1995; Kolstrup 1996).

Spørgsmålet om, hvad det betyder, at kvinder organiserer sig "som kvinder" er et kontroversielt spørgsmål i den skandinaviske debat om kvinders aktive medborgerskab. Har kvinder udelukkende

fælles interesser i at "være til stede" i de politiske forsamlinger og påvirke beslutningerne, eller har kvinder også substansielle fællesinteresser knyttet til moderskabet som kan danne baggrund for en kollektiv politisk identitet (Jonasdóttir 1988, Halsaa 1989, Skjeie 1992)? Undersøgelsens fokus på kvinders selvstændige organisering uden for det politiske system rejser en række spørgsmål om forskellen mellem gamle og nye kvindeorganisationer, mellem kvindeorganisationer og feministiske organisationer, og mellem kvinders selvstændige organisering og kvinders organisering i politiske partier? Er kvinders organisering i kvindeforbund i socialdemokrati og fagbevægelse ikke udtryk for, at kvinder organiserer sig "som kvinder" som kæmper for at udvide kvinders frihed, selv om det er inden for rammerne af en partiorganisation? Undersøgelsen viser, at både kvinders organisationsform såvel som deres krav er forskellige, ligesom der eksisterer mange forskellige demokratiske feministiske kulturer. Spørgsmålet er, hvordan vi skal fortolke kvindekulturer, der ikke er feministiske, for eksempel religiøse kvindegrupper der ønsker at bevare kønsarbejdsdelingen og kæmper imod fri abort?

Resultaterne fra det nordiske forskningsprojekt "Likestilte demokratier?" peger på, at der på trods af mange fælles træk mellem de fem nordiske lande, er forskellige kønspolitiske modeller (Bergquist et. al. red. 1999). Undersøgelsen peger ligeledes på, at de forskellige mobiliseringsmodeller for kvinder i Norden hænger sammen med forskelle i de politiske institutioner og politisk kulturers historie, karakteristika og udvikling. Den svenske model bygger i højere grad end den danske på en institutionalisering af kvinder i de politiske partier, ikke mindst i socialdemokratiet, hvorimod den danske i højere grad har været baseret på kvinders mobilisering i sociale bevægelser og frivillige organisationer uden for de politiske partier. De to forskellige fortolkninger af kvindeorganiseringen i det svenske socialdemokrati peger på, at der er både styrker og svagheder i den svenske kønspolitiske model, og det ville på den baggrund være interessant med en analyse af det konkrete samspil mellem kvinders selvstændige organisering og kvinders organisering i de politiske partier i 1990'erne.

Christina Bergquist er kritisk overfor de "gamle" feministiske teorier om marginalisering og undertrykkelse af kvinder. Hun argumenterer for, at kvinder og mænd er op vej mod en mere lige fordeling af politisk magt i Sverige på baggrund af en analyse af udviklingen i kvinder og mænds positioner i den parlamentariske og korporative kanal (Bergquist 1994, 1995). Bergquist studie er et elite-studium af det korporative system, som omfatter den parlamen-

tariske arena, interesseorganisationer og statsforvaltningen. Hun anlægger et aktør/strukturperspektiv på magtrelationerne mellem køn, der sætter fokus på forandringer inden for og mellem institutionerne. Undersøgelsen viser, at der fra 1986 til 1994 er sket markante ændringer i den horizontale og vertikale kønsarbejdsdeling i korporative kanal. Kvinders repræsentation er fordoblet i den parlamentariske kanal og statsforvaltningen til ca. en tredjedel, hvorimod interesseorganisationerne stadig overvejende viser et enkønnet mønster (Bergquist 1995:11). Bergquist konkluderer, at kvinder har fået mere magt i både den parlamentariske og korporative kanal, selv om den korporative kanal udviser større træghed for forandring end den parlamentariske kanal.<sup>11</sup>

De to undersøgelser er et eksempel på en uheldig opsplittning i den feministiske forskning i Sverige, hvor analyser af kvinder selvstændige organisering stilles i modsætning til analyser af kvinders positioner i den korporative og parlamentariske kanal. De peger efter min mening på et behov for at udvikle en mere dynamisk forståelse af magt, der kan integrere de strukturelle magtanalyser med analyser af kvinders politiske handlinger og identiteter (Siim 1995:23). De nye forskningsresultater rejser spørgsmålet om hvad det vil sige, at kvinder organiserer sig selvstændigt, og hvad forholdet er mellem staten og de frivillige (kvinde)organisationer. Disse spørgsmål må besvares gennem historiske og komparative analyser.

De forskellige nordiske undersøgelser af kvinders politiske deltagelse og holdninger bekræfter efter min opfattelse, at kvinder i dag har en pluralistisk deltagelsesprofil, som ikke blot omfatter de selvstændige kvindeorganiseringer. Det er en pointe, at kvinders aktive medborgerskab i dag omfatter en mangfoldighed af politiske arenaer – ikke blot den parlamentariske kanal og græsrodskanalen, men også den korporative kanal og brugerkanalen, ligesom kvinder deltager på flere forskellige niveauer, lokalt, nationalt, og i forhold til EU:s institutioner. Kvinder har som kollektiv forskellige deltagelsesprofiler, identiteter og interesser, og at den enkelte kvinde har en pluralitet roller og identiteter og må konstruere sin egen medborgerpraksis ved at kombinere overlappende og somme tider modsatte roller (Sarvasy og Siim 1994:253). Det indebærer, at det bliver centralt at undersøge samspillet mellem kvinders sociale liv og politiske handlinger og identiteter, og ikke mindst den betydning kvinder selv tillægger deres forskellige politiske roller.

Det er et karakteristisk træk ved kvinders aktive medborgerskab i Norden, at det omfatter kvinders mangfoldige organisering, der

spænder fra selvstændige organisationer til kvinders repræsentation i det politiske system. Kvinders aktive medborgerskab er derfor også et udtryk for kvinders 'empowerment', der giver dem muligheder for gennem såvel politisk deltagelse som politisk repræsentation at øve indflydelse på deres eget liv og påvirke samfundet (Siim 1997). Kvinders integration i den politiske elite kan ses som et nyt aspekt af kvinders medborgerskab, som har været med til at synliggøre både ligheder og forskelle mellem kvinders organisationsformer, interesser og politiske identiteter (Skjeie 1992).

Det er endnu for tidligt at konkludere, hvad kvinders tilstedeværelse i den politiske elite betyder for politikken indhold og former. Om kvinder kan og vil bidrage til en fornyelse af politikken og til en udbredelse af demokratiet, eller om de underordnes de økonomiske logikker og de politiske institutionernes regler, rutiner og prioriteringer? Ud fra et normativt perspektiv vil jeg argumentere for, at kvinders tilstedeværelse på den politiske arena er vigtig "i sig selv". Øget repræsentation i det politiske system har desuden gjort det muligt for kvinder at etablere alliancer på tværs af partier og organisationer i forhold til centrale kønspolitiske emner, for eksempel kvota-ordninger, der skal sikre flere kvinder i det politiske og administrative liv, og en udbygning af de offentlige børneinstitutioner, opprioritering af omsorg for børn og om flere penge til børnefamilier (Skjeie 1992, Dahlerup 1998, Borchorst 1997). I 1990'erne er der konsensus mellem kvinder om en række velfærdspolitikker, men der er også konflikter mellem kvinder i forskellige politiske partier i forhold til en række nye politiske spørgsmål som flygtninge- og indvandrere og EU, og i forhold til sociale politikker som offentlige børnepasning.

Der er ingen tvivl om, at kvinder i de skandinaviske demokratier i dag har et aktivt og mangfoldigt medborgerskab, men det er ikke det samme som magt i de politiske og administrative institutioner. Dels er der en tendens til at medborgerskabet igen bliver opdelt i et medborgerskab, der knytter sig til hverdagslivets institutioner og et medborgerskab der knytter sig til nationale og globale spørgsmål. Dels er der tendens til at demokrati og styring ("governance") adskilles, for eksempel i EU's institutioner, hvor magten ligger hos Ministerrådet, Kommissionen og domstolen. Endelig er der der forskel på politik og økonomisk magt, og den svenske kvindemagtudredning har vist, at der stadig er ulighed i kvinders og mænds økonomiske resurser (se Rapport till utredningen av fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män SOU 1997:115, SOU 1997:136). Feministiske forskere har forskellige opfattelser af hvad

politik og magt er, og forskellige tolkninger af, om kvinders politiske tilstedeværelse kan bidrage til at ændre de politiske magtrelationer mellem kvinder og mænd. Der mangler generelt en komparativ forskning om samspillet mellem magt og demokrati i Skandinavien, og ikke mindst forskning om hvilken betydning opdelingen mellem magt og demokrati har for skandinaviske kvinders medborgerskab.

### Konklusioner og perspektiver: Aktuelle udfordringer til demokratiet

Hvad er udfordringerne til den skandinaviske demokratiforståelse i et feministisk perspektiv? Den politiske udvikling har gennem de sidste 30 år været modsætningsfyldt. På den ene side er udvidelsen af demokratiet til familien, som Giddens peger på, utvivlsomt relativt langt fremskredet i de skandinaviske demokratier. Gennem de sidste 30 år er der sket en høj grad af individualisering af sociale rettigheder (Koch-Nielsen 1995; Leira 1996), og forældrene er begge blevet inddraget som aktive medborgere og har fået nye deltagelsesrettigheder i forhold til styring af skoler og daginstitutioner, ikke mindst i Danmark (Hoff 1993, Torpe og Nyseth 1996, Siim 1994a). På den anden side peger forskningen på, at der er tendenser til nye (køns)opdelinger. I Skandinavien har opdelingen i offentligt og privat mistet betydning med velfærdsstatens udbygning og kvindernes lønarbejde, men der er tendenser til en ny opdeling mellem den "lille" og den "store" politik, mellem de politiske eksperter i partierne og hverdagsmagere, som forholder sig lokalt til dagliglivets problemer.

I dag står de vestlige demokratier ved et vendepunkt. Globaliseringen har lagt pres på velfærdsstaterne, der i dag er under omstrukturering, og den europæiske integrationsproces betyder, at nationalstaterne har mistet betydning. Spørgsmålet er, om kvinders tilstedeværelse i de politiske parlamenter kan bidrage til at påvirke samfundsudviklingen og forny det politiske liv? Nogle forskere håber, at kvinders markante repræsentation i de politiske eliter vil være med til at forny den politiske dagsorden (Phillips 1995) og placere nye politiske spørgsmål centralt på den politiske dagsorden, ikke mindst spørgsmål om retten til at give og modtage omsorg (Knijn og Kremer 1997). Andre er mere pessimistiske og frygter, at kvindelige politikere er underordnet det herskende partisystem og sætter i

stedet deres lid til kvinders selvstændige organisering uden for parlamenterne (Gustafsson et.al. red, 1997).

Det er efter min mening for tidligt at konkludere, om og på hvilke områder kvinders tilstedeværelse på den politiske arena har gjort en forskel i skandinavisk politik. Dette spørgsmål afhænger bl.a. af kvinders politiske mobilisering og identiteter uden for det formelle politiske system. Jeg mener, at der kan iagttages forskellige tendenser i 1990'erne. På den ene side har kvinder fået mulighed for at være med til at præge de politiske beslutninger, og der er en udbredt konsensus om ligestilling mellem køn i politik og i samfundet, som gør det muligt at udfordre de barrierer, der skaber ulighed. Samtidig er der nye konfliktlinier mellem de politiske partier, og mellem kvinder som repræsenterer forskellige politiske partier, for eksempel om integration af flygtninge og indvandrere og om medlemskabet i EU. I Norge og Sverige har der desuden været konflikt om de offentlige børneinstitutioner fortsat skal udbygges, eller om pengene i højere grad skal følge børnene, således at forældrene får større valgfrihed i forhold til forskellige pasningsformer. (Leira 1998)

Min konklusion er, at kvinders aktive medborgerskab er et centralt element i de nordiske demokratier, og det omfatter i dag lighed mellem køn i politiske forsamlinger. Princippet om lige repræsentation mellem kvinder og mænd er vigtigt, fordi det giver kvinder mulighed for at præge den politiske dagsorden og for at skabe politiske alliancer og kompromiser om de aktuelle ændringer af de sociale og økonomiske politikker. Det forudsætter derimod ikke, at der er enighed mellem kvinder om de politiske prioriteringer. Der er forskelle mellem kvinder i forskellige generationer og mellem kvinder på basis af uddannelse, klasse og etnicitet, som kommer til udtryk i forskellige politiske prioriteringer og identiteter. Der er dog samtidig mulighed for at kvinder i bestemte sager kan blive enige om at handle sammen på tværs af sociale og politiske skillelinier om at udvide kvinders økonomiske selvstændighed, kropslige autonomi og indflydelse på samfundsudviklingen.

Der er behov for at demokratisere demokratiet, men det er et åbent spørgsmål, hvordan kvinder kan bidrage til at forny demokratiet og genopdage politikken - fra hverdagens politik til politik på det globale plan. Der er desuden behov for sammenlignende undersøgelser af samspillet mellem køn og generation. De unge kvinders politiske identiteter og praksis er et af de centrale spørgsmål for feminismen og demokratiets fremtid. I Danmark udgør partierne kun en meget lille del af befolkningen og kvinderne vælger de poli-

tiske partier fra, ikke mindst de unge kvinder. Partierne i Norge har derimod en mere central status, og kvinder har bidraget til at forny partiernes dagsorden (Christensen og Knopp 1998; Bergquist et. al. 1999). I Danmark var det unge kvinder i Socialistisk Folkeparti der i 1996 var med til at foreslå en ophævelse af partiets kønskvotering, som havde været vedtaget siden 1986. En nylig undersøgelse viser, at der er store generationsforskelle i kvinders holdninger til EU-spørgsmålet. De unge kvinder er meget mere positive end de ældre generationer, og de er også mere positive end de unge mænd (Goul Andersen 1999)

En anden central udfordring for de nordiske demokratier er en fornyelse af demokratiet gennem politisk integration af marginaliserede grupper. Der er også behov for at udvikle nye former for refleksivitet, pluralisme og solidaritet med "de fremmede" knyttet til det post-traditionelle samfund. I Skandinavien er det langt hen lykkedes at integrere kvinder i den politiske elite gennem de sidste 30 år, hvorimod det er et problem at integrere marginaliserede sociale grupper med basis i etnicitet. Jeg vil hævde, at de homogene Skandinaviske demokratier i dag udfordres af en ny type marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet og af indvandrer- og flygtningegrupper, som hviler på et kompliceret samspil mellem køn, etnicitet og klasse (Siim 1998c). Det viser grænserne for et dialogdemokrati, der ikke forholder sig til forskelle mellem sociale grupper baseret på køn, etnicitet og klasse.

Endelig er det en række udfordringer for de skandinaviske demokratier forbundet med forskydningen af den politiske magt fra det nationale til det transnationale og globale plan (Turner 1992). Det er lykkedes de skandinaviske demokratier at integrere kvinder i den politiske elite gennem de sidste 30 år, og gennem de sidste 10 år er der ligeledes sket ændringer i den korporative kanal således at kvinder i dag udgør ca 30 procent. Det parlamentariske demokrati er blevet udvidet på det nationale plan, men samtidig har nationalstaten ændret karakter. Udviklingen i retning af større europæisk integration betyder, at kvinder er blevet marginaliseret i forhold til EU's centrale institutioner, specielt Ministerrådet, EU-Kommisjonen, Domstolen og senest den europæiske Centralbank. I Skandinavien er kvinder relativt velintegrerede i forhold til det nationale niveau, men det er et åbent spørgsmål, om det er muligt at udvide demokratiet til EU's institutioner og samtidig sikre kvinders politiske deltagelse på det transnationale og globale niveau.

## Noter

<sup>1</sup> De to sociologer har læst hinanden og er inspireret af hinandens analyser og begreber. Det fremgår af deres fælles bog Beck, Giddens og Lash "Reflexive Modernization" (1994), hvor de debatterer om ændringerne i politik og demokrati i et posttraditionelt samfund.

<sup>2</sup> Giddens forståelse af dialogdemokrati adskiller sig fra Habermas begreb, fordi det bygger på social refleksivitet i de daglige aktiviteter og i de kollektive organisationer, og fordi det ikke er orienteret mod konsensus (Giddens 1994, 115).

<sup>3</sup> Den polsk-fødte sociolog Zygmunt Bauman er et andet eksempel på nytænkning af de klassiske begreber frihed, lighed og broderskab. Han er optaget af individernes forhold til de politiske fællesskaber og til de medborgere, der står uden for de politiske fællesskaber – "de fremmede". Han har argumenteret for, at der er behov for at erstatte de gamle idealer med nye idealer om individets frihed/autonomi, om et lighedsbegreb, som rummer individernes forskellighed og om nye former for solidaritet med 'de andre' som er anderledes end os selv (Bauman 1997).

<sup>4</sup> Anne Phillips har diskuteret indførelse af kvota-ordninger i de politiske partier i Norge, hvor hun problematiserer de feministiske teoris påstand om at den kønsmæssige arbejdsdeling skal ændres før der kan ske ændringer i de politiske kønsrelationer (Phillips 1995, kap. 3).

<sup>5</sup> De bygger begge på survey-undersøgelser af borgernes aktiviteter og holdninger. I den svenske undersøgelse skelnes, der mellem initiativer til påvirkning af sin egen situation, det "lille" demokrati, og initiativer til påvirkning af landets situation, det "store" demokrati. I den danske undersøgelse kaldte vi aktiviteter i forhold til hverdagens institutioner i lokalområdet, på arbejdspladsen og i velfærdsstatens service- og administrative områder institutioner, for nærdemokratiske deltagelsesformer, hvor det 'store' demokrati omfatter deltagelse på et mere generelt plan i for eksempel partier, organisationer og ved valg (Andersen et.al. 1993:37).

<sup>6</sup> Hvad angår forholdet mellem det "lille" og det "store" demokrati var der både ligheder og forskelle mellem de danske og svenske resultater (Siim 1994a; Siim 1997). Begge undersøgelser bekræftede tendensen til en kønsmæssig opsplittning i det demokratiske medborgerskab med mænd som de mest aktive i det store demokrati, specielt hvad angår partiaktiviteter og kontakter til offentlige myndigheder (Petersson et. al. 1989:149). Der var dog også en overraskende forskel, idet det "lille" demokrati i den svenske medborgerundersøgelse blev karakteriseret som et af de "kvindedominerede" deltagelsesområder, hvor kvinder er mere aktive end mænd. I den danske undersøgelse var der derimod ingen kønsforskelle i forhold til det lille demokrati, dvs. kvinder og mænds deltagelse som forældre – medborgere på skole- og daginstitutionsområderne og i forhold til lokale aktiviteter, med aktiviteter på arbejdspladsen som den eneste undtagelse (Andersen et. al. 1993:157). I den svenske undersøgelse var kvinder desuden mere aktive end mænd i forhold til politiske manifestationer, hvori- mod der ikke var forskelle i kvinder og mænds politiske manifestationer i Danmark (Andersen et. al. 1993:139).



<sup>7</sup> Der er klare grænser for hvad de kvantitative undersøgelser kan sige om hvilken betydning medborgerne tillægger de enkelte aktiviteter. I Danmark er der p.t. to store demokratiprogrammer, der p.t. er i gang med kvalitative og institutionelle analyser af det lokale medborgerskab og af kvinders medborgerskab "Demokrati for neden" og GEP-projektet – begge støttet af Statens Samfundsvidenskabelige forskningsråd. Se GEPs skriftserie nr. 1, Aalborg Universitet og "Demokrati for neden", Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

<sup>8</sup> De danske undersøgelser viser, at der er forskel mellem forældrenes uformelle deltagelse og den formelle deltagelse som brugere i velfærdsstatens serviceinstitutioner. Mænd deltager i højere grad end kvinder som brugere i forhold til skolebetyrelser (Siim 1994a, Nyseth og Torpe 1997). Denne kønsarbejdsdeling som forældre-brugere kan have forskellig begrundelse og betydning. Det ville være interessant at undersøge mænd og kvinders motiver i forhold til at deltage som brugere.

<sup>9</sup> Undersøgelsen er et pilotprojekt, som bygger på 10 kvalitative interview, som indgår i en større undersøgelse af "Demokrati fra neden" finansieret af det danske samfundsvidenskabelige forskningsråd (Bang og Sørensen 1997).

<sup>10</sup> Jeg har tidligere kommenteret Christina Bergquists teoretiske forståelse og perspektiv på magt og fremhævet, at det negative syn på staten og på kvinders mulighed for at påvirke de politiske institutioner indefra ikke er generelt for de feministiske analyser i Norge og Danmark, men snarere er et problem for de svenske feministers analyser (Siim 1995).

## Referenser

- Andersen, Johannes, Ann-Dorte Christensen, Kamma Langberg, Birte Siim & Lars Torpe (1993) *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Herning: Systime
- Andersen, J. and L. Torpe eds. (1994) *Medborgerkab og politisk kultur*. Herning: Systime
- Bang, P. Henrik og Eva Sørensen (1997) *Fra Græsrodder til hverdagsmagere*. Demokrati fra neden. Pilotprojekt, Arbejdspapir 3/1997. Københavns Universitet, Roskilde Universitetscenter, COS, Handleshøjskolen København og Aalborg Universitet
- Bang, P. Henrik, Torben B. Dyrberg og Allan D. Hansen (1997) "Elite eller forlke styre – demokrati fra oven og/eller fra neden". I Tidsskriftet *GRUS* nr 51, 5–32
- Bauman (1997) *Modernity and Ambivalence*. London: Polity Press
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens & Scott Lash (1994) eds. *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. London, Polity Press
- Beck, Ulrich (1994) "The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization". I Beck, Giddens & Scott eds. *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, s. 1–55
- Bergquist, Christina (1994) *Mäns makt och kvinnors intressen*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Bergquist C. A. Borchorst, AD. Christensen, N. Raam, V. Ramnstedt-Silén & A. Styrkasdottir (red.) (1999) *Likestillte demokratier? Kjønn og politik i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bergquist, Christina (1995) "Kvinnor, män och delad makt". I *Politologen* nr 2, s. 3–19
- Borchorst, Anette (1989) "Kvindeinteresser og kvindekonflikter". I *Nyt Forum for Kvindeforskning*, oktober 1989, s. 21–33
- Christensen, Ann-Dorte (1994) "Køn, ungdom og værdiopbrud". I J. Andersen and L. Torpe (eds) *Medborgerskab og politisk kultur*, s. 175–210. Herning: Systime
- Christensen, Ann-Dorte (1997) "De politisk-kulturelle betydninger af køn". I Christensen A.D. et al. Eds. *Det kønede samfund*. S. 223–254. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag

- Christensen, Ann.Dorte. & Paul Knopp (1998) *Kvinder og politisk repræsentation*. GEP working paper nr. 7, Aalborg: Aalborg University
- Dahlerup, Drude (1988) "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics" *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, nr.4, s. 275–298
- Dahlerup, Drude (1998) *Rødstrømperne. Den danske Rødstrømpebevægelses udvikling, nytænkning og gennemslag 1970–1985*. København: Gyldendal
- Dean, J. (1995): "Reflective Solidarity". I *Constellations*, vol. 2 no.1, s. 114–140
- Demokrat fra neden (1997) *Projektbeskrivelse*. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet
- GEP – The Research Programme Gender, Empowerment and Politics, Project Outline *Gender, Democracy and Welfare States in Transition* by Johan Andersen, Anette Borchorst, Ann-Dorte Christensen, Drude Dahlerup, Jørgen Elm Larsen og Birte Siim, Text no. 1, 1997
- Giddens, Anthony (1994) *Beyond Left and Right, The Future of Radical Politics*. London: Polity Press
- Gustafsson, Gunnel (red.), Maud Eduards og Malin Rönblom (1997) *Toward a new Democratic Order: Women's Organizing in Sweden in the 1990s*. Stockholm: Nordstedt Trykkeri
- Halsaa, Beatrice (1987) "Har kvinnor gemensamme intressen?" I *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr. 4, s. 42–57
- Hernes Helga (1987) *Welfare State and Women Power*. Oslo: Norwegian University Press
- Hernes, Helga (1988) "Scandinavian Citizenship" I *Acta Sociologica*, vol. 31 nr 3, s. 199–215
- Hirdman, Yvonne (1990) "Genussystemet" ch.3. I *Demokrati och Makt i Sverige*. Maktudredningen huvudrapport, SOU 1990:44, s. 73–114
- Hoff, Jens (1993) "Medborgerskab, brugerrolle og magt". I Andersen, J. AD. Christensen, K. Langberg, B. Siim og L. Torpe (1993) *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Herning: Systime. s. 75–107

- Jonasdottir, Anna (1985) ”Kvinnors intressen och andra Värden”. I *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr. 2, s. 17–34
- Jonasdottir, Anna (1991) *Love Power and Political Interests*, Ørebro Studies 7, Kumle
- Karvonen, Lauri & Per Selle eds. (1995) *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth
- Koch-Nielsen, Inger (1996) *Family Obligations in Denmark*. The Danish National Institute of Social Research, 96:3, Copenhagen
- Kolstrup, Søren (1996) *Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til folkepension*. København: Selskabet til forskning i arbejderbevægelsens historie
- Langberg, Kamma (1994). ”Tiden, kønnet og politikken”. I Andersen & L. Torpe ed. *Medborgerskab og politisk kultur*. Herning: Systime, s. 159–175
- Landes, Joan (1988) *Women and the Public Sphere in the Age of the French Revolution*. Ithaca/London, Cornell University Press
- Leira, Arnlaug (1996) *Parents, children and the state: Family obligations in Norway*. Institut for samfundsforskning, Report 96:23, Oslo
- Leira, Arnlaug (1998) ”Caring as Social Right: Cash for Child Care and Daddy Leave”. I *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, vol. 5, nr 3, s. 362–378
- Mouffe, Chantal (1992A) *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism. Citizenship and Community*, London, Verso
- Mouffe, Chantal (1992B) ”Feminism, Citizenship and Radical Democratic Politics”. I Judith Butler and Joan Scott eds., *Feminists Theorize the Political*, Routledge, London 1992, s. 69–84
- Nyseth & Torpe, L. (1997) ”Borgerstyre eller brugerstyre? – Institutionelle nydannelser i et demokratiperspektiv”. I P. Gundelach, H. Jørgensen & K.K. Klausen (red.) *Det lokale. Decentral politik og forvaltning*, Institut for Politik, Økonomi og Forvaltning: Aalborg University, s. 235–265
- Parry, Geraint, George Moyser and Neil Day (1992) *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pateman, Carole (1988): *The Sexual Contract*, Stanford University Press, Stanford
- Pateman, Carole (1992) ”Equality, Difference and Subordination: The Politics of Motherhood and Women’s Citizenship”. I Gisela

- Bock & Susan James ed. *Beyond Equality and Difference. Citizenship, Feminist Politics and Female Subjectivity*. London/New York: Routledge, s. 17–31
- Pateman, Carole (1996) *Democratization and Citizenship in the 1990s. The Legacy of T.H. Marshall. Vilhelm Aubert Memorial Lecture 1996*. Institut for Samfundsforskning, Oslo
- Petersson, Olof, Anders Westholm & Göran Blomberg (1989) *Medborgernas Makt*. Stockholm: Carssons
- Phillips, Anne (1993) *Democracy and Difference*. London: Polity Press
- Phillips, Anne (1995) *The Politics of Presence*. London: Polity Press
- Raaum, Nina (1995) *Kjønn og politikk*. Tano
- Rapport till Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män SOU 1997:115
- Rapport till Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män SOU 1997:136
- Sarvasy, Wendy & Siim, Birte eds. (1994): "Introduction" to special issue on "Gender, and the Transitions to Democracy. I *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, vol.1, no.3, s. 249–255
- Skjeie, Hege (1992) *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topp-politik*. Oslo: Institut for Samfundsforskning, 92:11
- Siim Birte (1988) "Towards a Feminist Rethinking of the Welfare State". I Kathy Jones and Anna Jonasdottir eds., *The Political Interests of Women. Developing Theory and Research with a Feminist Face*. London: Sage Publications, s. 160–187
- Siim, Birte (1994) "Engendering Democracy – the interplay between Citizenship and Political Participation". I *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, vol. 1, no 3, s. 286–305
- Siim, Birte (1995) Kommentar til "Kvinnor, män och delad makt". I *Politologen* nr. 2, s. 20–25
- Siim, Birte (1997) "Politisk medborgerskab og feministiske forståelser". I Christensen, Ravn og Rittenhofer red. *Det kønnede samfund*, Aalborg Universitetsforlag, s. 193–222
- Siim, Birte (1998a) "Det sociale medborgerskab". I Jørgen Elm Larsen og Ivar Hornemann Møller red. *Socialpolitik*. København: Munksgård, s. 152–171

- Siim, Birte (1998b) "Vocabularies of Gender and Citizenship: The Danish Case". I Special Issue on "Gender and Citizenship in Europe" *Critical Social Policy*, Vol., No 3, august, s. 375–396.
- Siim, Birte (1998c) Towards a Gender Sensitive Framework for Citizenship – Comparing Denmark, Britain and France. GEP working paper series No. 4. Aalborg University. I Jet Bussemaker ed. *Citizenship and Transition of European Welfare States*. London/New York: Routledge (in press)
- Turner, Brian (1992) "Outline of a Theory of Citizenship". I Chantal Mouffe.ed. *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism. Citizenship and Community*. Lonson: Verso, s. 33–62
- Young, Iris (1990) *Justice and the Political Difference*. Princeton: Princeton University Press
- Young, Iris (1994) "Gender as Seriality: Thinking about Women as a Social Collective". I *Signs*, Vol. 19, nr. 3, s. 713–38
- Åström, Gertrud og Yvonne Hirdman (1992) *Kontrakt i kris*. Stockholm: Carlssons

# Kvinnors politiska medborgarskap i tre välfärdsstater

## Politiskt deltagande och engagemang

*Maria Oskarson*<sup>1</sup>

Demokrati anses förutsätta medborgarnas deltagande i det politiska livet. Hur stor deras aktivitet är i exempelvis valdeltagande och partimedlemskap kan ses som en indikator på att demokratin i en bestämd stat är väl fungerande. I ett representationsperspektiv är det också betydelsefullt vilka grupper det är som medverkar i politikens utformning. Man har länge haft den uppfattningen att kvinnor skulle vara mindre politiskt aktiva, ja, över huvud taget mindre politiskt intresserade än män (Duverger 1955; Campbell et. al. 1960; Verba, Nie and Kim 1978, chapter 12; Christy 1987; Jennings och van Deth et. al. 1990). Beskrivningen av kvinnor som politiskt passiva är kontroversiell. Den berör ju en av grundvalarna i det demokratiska medborgarskapet, nämligen utövandet av de politiska rättigheterna, eller vad som här kommer att *benämnas det politiska medborgarskapet*.

### Det politiska medborgarskapet

Enligt en klassisk definition utgörs medborgarskapet av tre komponenter: det politiska, det civila och det sociala medborgarskapet (Petersson et. al. 1989). Det politiska kan först och främst hänföras till de rent formella relationerna mellan medborgaren och staten i termer av politiska rättigheter, exempelvis rösträtt och valbarhet. Om begreppet begränsades till att endast avse de formella rättigheterna skulle det förlora sin dynamik. I stället är det väsentligt att också inbegripa det faktiska utövandet av de politiska rättigheterna, eller med andra ord det politiska deltagandet.

Den dubbla betydelsen i det politiska medborgarskapet är viktig för att förstå begreppets könsaspekt i avancerade välfärdsstater. Den legala sidan av det politiska medborgarskapet är i dessa länder sedan länge helt könsneutralt, eftersom kvinnor och män har samma rättigheter. Detta är dock inte detsamma som att det politiska medborgarskapet är könsneutralt. De formella rättigheterna innebär inte automatiskt faktiskt deltagande. Snarare kan det ses som resultatet av en process som inbegriper både uppmuntran och hinder.

Vad som skall förstås som ”politiskt deltagande” är inte entydigt. Att begreppets kärna inbegriper deltagande i exempelvis politiska val och i partiarbete är förhållandevis oemotsagt. Däremot finns det olika inställningar vad gäller vad som skall inbegripas därutöver. Ibland vidgas begreppet till att omfatta de flesta aktiviteter medborgare är engagerade i för att påverka sin vardagssituation. I detta sammanhang förekommer en distinktion mellan den ”lilla” demokratin i familj och grannskap och den ”stora” demokratin i riksdag och partier (Petersson m.fl. 1998). Denna distinktion är relevant när det gäller att nyansera påståenden om exempelvis kvinnors passivitet eller maktlöshet, liksom för att analysera medborgarnas möjligheter att kunna påverka sin vardagssituation. Ur ett maktperspektiv vill jag dock inte likställa deltagande i frivilligörelser eller aktionsgrupper med konventionellt politiskt deltagande i exempelvis politiska partier. Att kvinnor är lika aktiva som män, eller mer, i den ”lilla demokratin” minskar på intet sätt betydelsen av att analysera könskillnader i deltagandet i konventionell politik. Så länge den representativa demokratin består, är mäns och kvinnors lika deltagande i densamma av stor vikt.

Begreppet medborgarskap är inte okontroversiellt. Många forskare har påpekat att definitioner av det ofta utgår från deltagande på arbetsmarknaden, vilket har haft till följd att det är mannen som utgör norm för medborgaren (Borchorst 1994:27–28; Bussemaker and van Kersbergen 1994; Sainsbury 1994, 1996. Den brittiska forskaren Carole Pateman menar att politiskt medborgarskap innefattar en åtskillnad mellan det offentliga, politiska livet och det privata, sociala. Vidare att denna åtskillnad utestänger kvinnor från ett aktivt politiskt deltagande (Pateman 1989). Eftersom kvinnors liv i betydligt högre grad än männens är länkat till den privata, sociala sfären ses deras intressen som ”icke-politiska” och därmed utom räckhåll för medborgarskapet. Kvinnors lägre politiska deltagande, menar Pateman, beror på deras större frånvaro i det offentliga rummet. Hennes förklaring ligger mycket nära den som brukar presenteras av participationsforskningen, nämligen att olikheterna beror på



skillnader i förvärvsarbete och utbildning, eller vad som ofta brukar ses som indikatorer på politiska resurser (Jennings och van Deth 1990; Verba, Nie and Kim 1978).

Patemans tolkning visar på sambandet mellan kvinnornas position i samhället i stort och deras politiska deltagande. Förklaringen är dynamisk. Den implicerar att när kvinnors relation till det offentliga rummet förändras finns också skäl att vänta förändringar i det politiska deltagandet.

Patemans synsätt kan tillämpas på olika typer av välfärdsstat, något som enligt forskningen alls inte är ett enhetligt begrepp.

## Olika typer av välfärdsstater

Som jag tidigare nämnde tar den grundläggande definitionen av medborgarskap i välfärdsstaten fasta på tre dimensioner – civila, politiska och sociala rättigheter. Det är den sociala dimensionen som urskiljer medborgarskap i välfärdsstaten från medborgarskap i andra typer av stater. I dag kan alla industrisamhällen sägas vara välfärdsstater i denna mening, men det innebär inte att de löser medborgarskapets sociala dimension på samma sätt. Den danske statsvetaren Gösta Esping-Andersen urskiljer tre olika typer av välfärdsstater på grundval av den lösning man valt för respektive stats sociala dimension (Esping- Andersen 1990). Esping-Andersens utgångspunkt är begreppet *de-commodification*. Med detta avses hur individen skyddas från de renodlade marknadskrafterna och därmed garanteras social grundtrygghet. Han tar fasta på i vad mån samhällets sociala skyddsnät är individuellt eller familjebaserat, huruvida det är generellt (gäller alla) eller specifikt (gäller vissa grupper) och huruvida det är baserat på inkomstersättning eller grundtrygghet. Med hjälp av denna indelning klassificerar han välfärdsstaterna i liberala, konservativa och skandinaviska (socialdemokratiska).

Esping-Andersens typologisering och analys har kritiserats av kvinnoforskare för att förbise medborgarskapets könsrelation (Borchorst 1994:27–28). Genom att typologiseringen fokuserar vid relationen marknad och stat, och i hög grad förbiser den mellan stat och familj, fångar analysen av de olika välfärdsstaterna inte kvinnors olika relation till densamma. När kvinnors medborgarskap i olika välfärdsstater skall analyseras är det just relationen stat – familj som är intressant, och där variationen mellan olika stater är stor. I en antologi med titeln *Gendering Welfare States* konstaterar Jet Bussemaker och Kees van Kersbergen att :”*There appears to be some con-*

*vergence around the thesis that in nations where the state effectively transfers the private duty to the public responsibility of care, the conditions for the development of a full civil, political and social citizenship of women are better fulfilled*" (Bussemaker och van Kersbergen 1994:16). De menar att övergången från privat ansvar för omsorg i familjen till ett offentligt ansvar kan ses som en ytterligare form av de-commodification. För att förstå kvinnors medborgarskap i olika typer av välfärdsstater är det därför nödvändigt att på ett tydligt sätt utgå från relationerna, inte bara mellan stat och marknad, utan också mellan stat och familj och mellan familj och marknad. Statsvetaren Diane Sainsbury lanserar i sin bok *Gender Equality and Welfare States* (1996) en distinktion mellan "*male breadwinner model*" och "*individual model*" för att analysera välfärdsstaters olika relation till könen. Hennes utgångspunkt är vilken "norm" som ligger bakom en rad dimensioner av det sociala medborgarskapet (ibid s. 40 ff.).

Utmärkande för de skandinaviska välfärdsstaterna är att det är den individuella modellen som i dag är normen. En aspekt av denna modell är, att ansvaret för reproduktionen i högre grad än i andra länder övergått från att ligga hos familjen (som oavlönat arbete) till att ligga hos staten eller den offentliga sektorn (som avlönat arbete). Denna förflyttning av ansvar har inneburit två förändringar av relevans för kvinnors relation till staten. För det första har kvinnors deltagande i arbetslivet ökat. Förvärvsarbetet är emellertid inte könsneutralt, eftersom kvinnor i hög utsträckning är verksamma inom den reproduktiva sektorn, alltså med vård och omsorg. För det andra har detta inneburit att politikens räckvidd har ökat. I Skandinavien är en rad områden definierade som politiska, medan man i andra typer av välfärdsstater anser dem vara familjens privata angelägenheter. Skandinaviska kvinnors liv är i större utsträckning än i andra välfärdsstater beroende av politiska beslut (Hernes 1984).

Andra tänkbara lösningar på relationen mellan stat och familj, respektive familj och marknad är möjliga. Sainsbury's "*male breadwinner model*" är fortfarande mer eller mindre normerande i många länder. Exempelvis kan kvinnors ökade förvärvsfrekvens ske utan att familjens traditionella uppgifter övertas av staten. I stället kan de reproduktiva uppgifterna överföras till marknaden, vilket skulle innebära att kvinnors relation till staten inte nödvändigtvis förändras. Detta är den lösning som i hög utsträckning har praktiserats i de liberala välfärdsstaterna USA och Storbritannien. En tredje variant är att de reproduktiva verksamheterna behålls inom ramen för familjen, men att staten stödjer detta finansiellt genom olika former av bidrag och skattelättnader, vilket medför att de ändå i viss mening

görs politiska. Det är den lösning som praktiseras i de konservativa välfärdsstaterna, exempelvis Tyskland.

Variationerna mellan olika typer av välfärdsstater leder till förhållandevis tydliga skillnader när det gäller kvinnors livssituation i stort och deras relation till det offentliga rummet specifikt. Utifrån Pateman's resonemang finns därmed skäl att anta att kvinnors utövande av det politiska medborgarskapet varierar mellan olika typer av välfärdsstater. I följande kapitel ska könstillhörighetens betydelse för politiskt deltagande i Sverige jämföras med den i Tyskland och Storbritannien, länder som här får tjäna som exempel på konservativ respektive liberal välfärdsstat.

### Är Sverige unikt?

Sverige framhålls ofta som ett land där könets betydelse för politiskt deltagande tydligt har förändrats och där kvinnor är lika aktiva som män på de flesta områden. Denna bild baseras främst på den höga andelen kvinnor i riksdag och politiska partier. Det är väl känt att kvinnorepresentationen i Riksdagen i dag är världens högsta – 43 procent. Tyskland och Storbritannien har betydligt lägre andel kvinnor i de nationella parlamenten, vilket framgår av tabellen nedan.

**Tabell 1. Andelen kvinnor i de nationella parlamenten<sup>2</sup>**

	1970	1980	1990	1998
Sverige	14	26	38	43
Tyskland	7	8	20	31
Storbritannien	4	3	6	18

*Källa:* Lovenduski och Norris 1993 för åren 1970–1990 samt Hemsidan för Inter-Parliamentary Union, 1998 <<http://www.ipu.org>>.

Andelen kvinnor i de tyska respektive brittiska parlamenten ligger på en betydligt lägre nivå än den svenska under hela perioden. Tyskland uppvisar, liksom Sverige, en tydligt ökande trend, medan andelen kvinnor i det brittiska parlamentet stått mer eller mindre stilla, ända fram till valet 1998.<sup>3</sup>

En annan utmärkande jämställdhetsaspekt i vårt land är andelen kvinnor bland de förvärvsarbetande. Sedan 1970-talet har skillnaden mellan antalet förvärvsarbetande kvinnor och antalet män i åldern 15 till 64 år i stort sett försvunnit. 1970 var den 28 procentenheter och 1990 endast 4 procentenheter. Motsvarande skillnad i Tyskland var 30 procentenheter 1970 och 26 procentenheter 1990,

samt i Storbritannien 30 respektive 21 procentenheter, alltså betydligt mindre förändringar. (SCB: Om kvinnor och män i EG 1992:36.)

Detta kapitel presenterar en jämförelse av kvinnors och mäns politiska deltagande i tre olika välfärdsstater – Sverige, Tyskland och Storbritannien. Syftet är att undersöka i vad mån skillnaderna i det sociala medborgarskapet, här förstått som skillnader i termer av närvaro i det ”offentliga” livet, också återspeglas i utövandet av det politiska medborgarskapet. Är Sverige unikt också vad gäller jämställdhet i det politiska deltagandet? Att studera och försöka finna förklaringar till att könsskillnaderna i politiskt deltagande har minskat, är centralt inte endast ur ett jämställdhetsperspektiv, utan också för att öka förståelsen för vad som ligger till grund för variationerna i politiskt engagemang. Om vi kan förklara kvinnors exkludering/-inkorporering i det politiska livet kan denna kunskap också användas till insikter i andra gruppers exkludering/inkorporering.

## Diskursen om politiskt deltagande

När det gäller vad som avgör politiskt deltagande brukar en ”socio-ekonomisk standardförklaring” tillämpas (Verba och Nie 1972; Verba, Nie och Kim 1978; Jennings, Deth m.fl. 1989). Denna socio-ekonomiska modell hävdar att det är individens ”socio-ekonomiska resursnivå” som på individuell nivå bäst förklarar grad av politiskt deltagande. De främsta indikatorerna på socio-ekonomisk resursnivå är enligt denna modell utbildning, ålder och kön. Lågutbildade, kvinnor och mycket unga eller mycket gamla deltar i lägre grad än medelålders, högutbildade män (Jennings, Deth m.fl. 1989:35f.). Långt in på 1980-talet är alltså denna bild fortfarande gångbar.

Bilden av kvinnors och mäns politiska deltagande är i dag mer nyanserad än vad som kanske framgår ovan. Det är konstaterat att könsskillnaderna är mindre när det gäller så kallat icke-konventionellt deltagande än exempelvis partiarbete. Kvinnors ökade utbildningsnivå har minskat differensen något. Ändå kan man konstatera att skillnaderna finns kvar (Jennings, Deth m. fl. 1989; Molitor 1992; Norris 1991; Schlozman, Burns m.fl. 1994). Efter att ha gått igenom tillgänglig forskning på området slår den brittiska statsvetaren Vicky Randall i mitten av 1980-talet fast att *”Overall, the evidence suggests that women’s political participation, conventionally defined, is everywhere less than men’s.”* (Randall 1987:57.)

Statsvetaren Pippa Norris, också brittisk, menar att det i dag finns tre olika uppfattningar om könets betydelse för politiskt deltagande (Norris 1991). Den första är den traditionella, där kvinnors lägre politiska delaktighet förklaras av könsskillnader i politiska resurser såsom utbildning, förvärvsarbete och i viss mån attityder rörande könsroller och socialisation. Denna bild finner fortfarande ett visst stöd, framför allt i amerikanska studier (Schlozman, Burns och Verba 1994).

En andra diskurs menar att de studier som finner stöd för den traditionella bilden har en alltför snäv definition av politisk aktivitet. Den hävdar att vad som är den främsta skillnaden mellan kvinnors och mäns politiska engagemang inte är mängden deltagande, utan hur det sker och i vilka sammanhang. Diskursen tar vidare fasta på att kvinnors engagemang tenderar att i högre grad tilldra sig utanför de etablerade politiska kanalerna, i frivilliggrupper, aktionsgrupper och olika lokala rörelser och att de könsskillnader i politiskt deltagande som forskningen generellt presenterar har ett alltför begränsat fokus. Den pekar också på att deltagandet tar sig andra former än det konventionella, att kvinnor oftare medverkar i aktioner, ad hoc-grupperingar och demonstrationer än i mer formella grupper (Lovenduski 1986; Randall 1987).

Det finns enligt Pippa Norris också ett tredje perspektiv, som fastslår att könsskillnaden i politiskt engagemang i dag är försumbar. Detta revisionistiska perspektiv kan med andra ord sägas vara en uppdatering av den traditionella och förklarar den minskade differensen med att kvinnors livssituation har förändrats under de senaste decennierna.

De traditionella förklaringarna till kvinnors lägre politiska aktivitet fokuserade på att de i mindre utsträckning än män innehade politiska resurser, främst förvärvsarbete eller hög utbildning. Det låg också i den traditionella kvinnorollen att politik var en "manlig" domän. En alternativ förklaring till lägre deltagande är att politik bedrivs i "manliga strukturer", och att dessa tenderar stänga ute kvinnor (Haavio-Mannila m.fl. 1983; Hedlund 1996). Minskade skillnader fokuserar på minskade könsskillnader i politiska resurser och på förändrade könsrollsattityder. Dessa förändringar av kvinnors livsvillkor antas främst ha påverkat yngre generationers kvinnor (Norris 1991; Togeby 1994).

I detta kapitel presenteras en övergripande jämförelse av kvinnors politiska deltagande i Sverige, Tyskland och Storbritannien. Den övergripande frågan är om kvinnor i Sverige i högre grad är politiskt delaktiga än i andra typer av stater. Diskursen om att den

skandinaviska modellen av välfärdsstat är mer ”kvinnovänlig” antyder ju att kvinnor i Skandinavien i större omfattning är inkorporerade i det offentliga livet.

Den fråga som står i fokus är alltså om könstillhörigheten har mindre betydelse för det politiska medborgarskapet, här förstått som deltagande i det politiska livet, i Sverige, än vad som är fallet i två andra typer av välfärdsstater, nämligen Tyskland och Storbritannien.

Jämförelser av absoluta nivåer på politiskt deltagande är svåra att göra mellan stater. Den politiska kulturen varierar, exempelvis i termer av vad som uppfattas som den medborgerliga normen. Eftersom frågan gäller om det politiska deltagandet är jämställt, snarare än variationer i nivåerna på deltagandet mellan de olika länderna, kommer kvinnors deltagande att jämföras med männens. Genom att fokusera på skillnader mellan kvinnors och mäns politiska deltagande, snarare än de absoluta nivåerna, kan inte kulturella skillnader som antas påverka kvinnor och män på samma sätt påverka resultaten. Om det politiska deltagandet är jämställt i Sverige, är det ju obefintliga könsskillnader vi förväntar oss, snarare än högre nivåer än i andra länder.

Vidare är det en allmän uppfattning att skillnaderna mellan kvinnors och mäns politiska deltagande har förändrats under de senaste decennierna. Över hela västvärlden har kvinnors livssituation förändrats drastiskt i termer av förvärvsarbete och utbildning, men också genom att ”kvinnorollen” förändrats. I synnerhet brukar Sverige utpekas som ett av de länder där jämställdheten mellan kvinnor och män nått allra längst. Jämförelsen ska därför göras över tid – som längst mellan slutet av 1960-talet och början av 1990-talet. Förväntan är alltså att könsskillnaderna i politiskt deltagande ska ha minskat mer i Sverige än i de övriga länderna.

## Material

Det material som ligger till grund för jämförelserna är först och främst intervjuundersökningar av två typer. För det första används ”World Value Studies”, en stor internationell undersökning som genomförts dels 1980–1981 samt 1990–1991 i en rad länder.<sup>4</sup> Här är exakt samma frågor ställda till alla intervjuade, vilket ger goda möjligheter för jämförelser mellan de tre aktuella länderna. Då de ligger förhållandevis nära varandra i tid ger de dock endast begränsade möjligheter för jämförelser av utvecklingen över tid. Av detta skäl

används också väljarundersökningar utförda i anslutning till val i de tre länderna.<sup>5</sup> Dessa är inte utformade för jämförande analyser, vilket innebär att det inte alltid är samma frågor som ställts. Utöver dessa undersökningar används också tidigare forskning om nationella förhållanden i de tre staterna.

## Politiskt deltagande och politiskt engagemang

Medborgarskapsbegreppet inkluderar politiskt deltagande. Som beskrevs ovan är allas lika möjligheter att vara med och påverka en central beståndsdel i den demokratiska välfärdsstaten. Med politiskt deltagande menar vi i allmänhet faktiska konkreta handlingar med syfte att påverka den politik som förs. I den svenska maktutredningens medborgarundersökning benämns detta *manifest deltagande* (Petersson et. al. 1989). Den främsta typen av manifesta politiska aktiviteter är naturligtvis att rösta och att arbeta aktivt i ett politiskt parti, men även att exempelvis ta personlig kontakt med politiker. Senare års studier inkorporerar ofta också sådant som att delta i demonstrationer, protestaktioner och bojkotter, eller vad som ibland kallas ”icke-konventionellt” deltagande. Det är emellertid också väsentligt att se till medborgarnas handlingsberedskap för faktiskt handlande, eller vad som kan benämnas *latent politiskt deltagande*.

I detta kapitel skall könets betydelse för det politiska medborgarskapet analyseras i termer både av faktiskt, manifest och subjektivt, latent politiskt deltagande analyseras.

## Det manifesta deltagandet

Analysen skall inledas med att jämföra det faktiska deltagandet i vad som brukar kallas konventionellt politiskt deltagande, alltså valdeltagande och partimedlemskap.

**Tabell 2. Konventionellt politiskt deltagande i Sverige, Tyskland och Storbritannien**

	SVERIGE		TYSKLAND		STORBRITANNIEN	
	1968	1994	1969	1992	1964	1992
<b>Valdeltagande</b>						
Kvinnor	91	89	85	86	90	88
Män	92	88	88	88	92	87
<b>Partimedlemskap</b>						
Kvinnor	9	9	2	4	9	5
Män	13	11	7	11	11	6

*Källa:* Valundersökningar från respektive land, se not 5. Uppgifterna för partimedlemskap i Tyskland och Storbritannien 1992 är hämtat från World Value Studies.

När det gäller valdeltagande kan noteras att kön inte har någon större betydelse i något av länderna vare sig på 1960-talet eller på 1990-talet. Tvärtom, skillnaderna är mycket små. Allt sedan valet 1979 har svenska kvinnor haft en eller ett par procentenhets högre valdeltagande än män. Det samma gäller i Storbritannien (Norris 1991:67). I Tyskland kvarstår mönstret med något lägre valdeltagande bland kvinnor. Detta gäller främst bland de allra yngsta och äldsta väljarna (Molitor 1992:23).

Beträffande medlemskap i politiska partier kvarstår mönstret med lägre andel kvinnor bland partimedlemmarna i samtliga länder.<sup>6</sup> Angående könsfördelningen bland såväl passiva som aktiva partimedlemmar är det svårt att finna entydiga resultat. I surveyundersökningar ingår få partimedlemmar, eftersom en så liten del av befolkningen är partiansluten. Andelen aktiva medlemmar blir därmed svår att uppskatta. Det är också ofta oklart vad som inbegrips i att vara aktiv. Det kan vara allt från att handha administrativa uppgifter, utan något direkt politiskt innehåll, till att sträva efter nominering till högre poster.

I World Value Studies ingår en fråga om eventuellt utfört ideellt arbete för en rad organisationer, varav politiskt parti är en. Resultaten visar en övervikt av män också bland de partiaktiva. Dominansen är enligt dessa undersökningar störst i Tyskland, och lika stor både 1981 och 1990. I Storbritannien var övervikten av män i paritet med den i Storbritannien 1981, men närmast obetydlig 1990. Vad gäller Sverige var andelen kvinnor 1981 högre än andelen män bland de partiaktiva, medan det motsatta förhållandet gällde 1990. Eftersom



det rör sig om få personer i varje kategori, bör dessa resultat inte övertolkas.

I en analys av de politiska partierna i det förenade Tyskland konstaterar Eva Kolinsky att i Tyskland har andelen partimedlemmar generellt ökat som en effekt av partiets förändrade roll, och av de nya medlemmarna är uppemot 40 procent kvinnor (Kolinsky 1990:126 f.).

Pippa Norris och Joni Lovenduski konstaterar att i Storbritannien har kvinnor inom det konservativa partiet traditionellt haft mycket hög aktivitet. Den har setts som en förlängning av det lokala och sociala arbete som ingår i traditionella kvinnoroller. Andelen kvinnor i partiets medlemskår har därför varit förhållandevis stor på lokal nivå (Norris och Lovenduski 1990:40 f.). Labourpartiet, däremot, har sedan länge varit ett övervägande "manligt" parti, beroende på dess nära koppling till industrin och fackföreningsrörelsen (ibid). Denna traditionella mansdominans håller enligt Norris och Lovenduski på att försvinna i och med Labours försvagade koppling till den tunga industrin.

I Sverige har bland andra Anders Widfeldt visat att majoriteten manliga partimedlemmar, både passiva och aktiva, totalt sett minskat sedan 1968. Resultaten tyder på att andelen partimedlemmar som också är aktiva i termer av mötesdeltagande etc. i dag snarast är något högre bland kvinnor än bland män (Widfeldt 1998:159 ff.; även Oskarson och Wängnerud 1995).

Vad gäller de allra mest konventionella formerna av politiskt deltagande – valdeltagande och partimedlemskap – kan konstateras att resultaten hittills visar en relativt entydig trend, nämligen att skillnaderna mellan könen i början av 1990-talet är förhållandevis små i alla tre länderna.

Manifest politiskt deltagande kan emellertid inbegripa fler handlingar än att rösta eller vara medlem i ett politiskt parti, till exempel att kontakta politiker direkt i avsikt att påverka. En annan är att delta på politiska möten inför ett val. I Pippa Norris undersökning konstaterar hon att män i Storbritannien är något mer aktiva i denna typ av handlingar, men att skillnaden minskat (Norris 1991:71). I en motsvarande analys av tyska förhållanden visar Ute Molitor att ungefär dubbelt så många män som kvinnor (12 % respektive 6 %) 1988 uppgav att de personligen kontaktat en politiker (Molitor 1992:158). Vad gäller Sverige var slutsatsen i maktutredningens medborgarundersökning att män i högre utsträckning än kvinnor tog kontakt med politiker (Petersson, Westholm och Blomberg 1989:149). Motsvarande resultat framkom i en valundersökning

1994, där väljarna tillfrågades om en rad olika typer av politiska aktiviteter. Män visade sig då vara mer aktiva än kvinnor i fackföreningar och med att sätta sig i förbindelse med politiker eller tjänstemän i stat/kommun (Oskarson och Wängnerud 1995:52).

Slutsatsen är att män fortfarande är mer aktiva, trots att man i dag använder sig av fler och mer okonventionella former för att påverka politikerna. Det går inte heller att urskilja några tydliga skillnader mellan länderna, annat än möjligen en svag tendens till att Tyskland uppvisar ett något tydligare "traditionellt" mönster.

Som ovan beskrivits menar många studier att kvinnors politiska deltagande, i större utsträckning än mäns, är inriktat mot icke-konventionella aktiviteter, både i termer av *vad* det är man deltar i, som *på vilket* sätt man deltar. Stödet för en sådan tes är förhållandevis svagt. Denna typ av politiskt engagemang har också uppmärksamats först under senare år. Det är därför svårt att dra några slutsatser beträffande utvecklingen över tid. I World Value Studies ställdes 1980 och 1990 en fråga som avsåg att visa vilka organisationer kvinnor och män i de olika länderna är medlemmar i. Resultatet presenteras i tabell 3.

Tabell 3. Andel som är medlemmar i olika typer av organisationer

Organisationstyp		SVERIGE		TYSKLAND		STOR-BRITANNIEN	
		1981	1990	1981	1990	1981	1990
Social välfärd	Kvinnor	9	10	13	9	11	9
	Män	5	5	13	6	8	6
	Skillnad	+4	+5	0	+3	+3	+3
Religiös	Kvinnor	11	11	14	18	29	19
	Män	6	10	13	14	17	12
	Skillnad	+5	+1	+1	+4	+12	+7
Utbildning / kultur	Kvinnor	16	16	7	11	9	12
	Män	9	10	5	13	6	8
	Skillnad	+7	+6	+2	-2	+3	+4
Fackförening	Kvinnor	38	56	8	9	9	9
	Män	49	61	27	23	31	20
	Skillnad	-11	-5	-19	-14	-22	-11
Politiskt parti	Kvinnor	11	8	4	4	4	5
	Män	15	12	13	11	7	6
	Skillnad	-4	-4	-9	-7	-3	-1
Lokal organisation	Kvinnor	4	2	0	2	0	4
	Män	5	2	0	2	2	3
	Skillnad	-1	0	0	0	-2	+1
Biståndsorganisation	Kvinnor	5	12	1	2	1	2
	Män	2	6	3	2	0	3
	Skillnad	+3	+6	-2	0	+1	-1
Miljöorganisation	Kvinnor	4	10	2	4	5	6
	Män	3	10	5	5	5	6
	Skillnad	0	0	-3	-1	0	0
Ungdomsorganisation	Kvinnor	6	9	1	4	6	5
	Män	6	9	3	3	7	4
	Skillnad	0	0	-6	+1	-1	+1

*Källa:* World Value Studies, se not 4.

Mönstret är i huvudsak det förväntade. Män uppvisar en tydligt större andel i partimedlemskap och fackföreningstillhörighet, men även när det kommer till det som kallas protestgrupper. Vad gäller organisationer inom områdena social välfärd och religiösa organisationer fanns fler kvinnor. I Storbritannien var skillnaden mellan kvinnor och män i religiösa organisationer 12 procentenheter 1981 och 7 procentenheter 1991. I Sverige var motsvarande skillnad 5 res-

pektive 1 procentenhet och i Tyskland 1 respektive 4 procentenheter. Beträffande organisationer inom utbildning/kultur, tredje världen-frågor och miljörörelsen är andelen kvinnor högre än andelen män i Sverige och Storbritannien, medan mönstret är det omvända i Tyskland. Största könsskillnaderna återfinns inom fackföreningarna. Sverige uppvisar både 1981 och 1991 något mindre könsskillnader i organisationstillhörighet än de båda övriga länderna, men trenden mot minskande könsskillnader är densamma i alla tre länderna.

Som nämnts ovan är det inte bara i vilken typ av organisationer kvinnor och män engagerar sig som är relevant, utan också hur man aktiverar sig. I den svenska valundersökningen 1994 ställdes några frågor kring detta. Resultaten visade att könsskillnaderna över lag är små, men att kvinnor var mer aktiva när det gällde att delta i namninsamlingar, samla in pengar samt kontakta massmedia (Oskarson och Wängnerud 1995:52). Ungefär samma skillnader, fast något större, återfanns i valundersökningen 1979. Då rörde frågan om man deltagit i några politiska aktiviteter över huvud taget. 1994 begränsades samma fråga till aktiviteter under de senaste två till tre åren. I Ute Molitors analys av betydelsen av kön för politiskt beteende i Tyskland konstaterar hon att även om könsskillnaderna är mindre när det kommer till "icke-konventionellt" deltagande, kvarstår mönstret att män är mer aktiva (Molitor 1992:158). I Pippa Norris analys av de brittiska förhållandena slår hon fast att kvinnor var marginellt mer positiva till icke-konventionella protestaktioner än män. Hennes analys är emellertid mer inriktad på attityden till deltagandet, än faktiskt deltagande, och därför inte helt jämförbar (Norris 1991:72). I tabell 4 redovisas de mönster angående icke-konventionella former för politiskt deltagande som framkommer i World Value Studys frågesvit om "icke-konventionella" aktiviteter.

**Tabell 4. Icke-konventionella aktiviteter**

		SVERIGE		TYSKLAND		STOR BRITANNIEN	
		1981	1990	1981	1990	1981	1990
Skrivit på namnlista	Kvinnor	57	74	50	53	61	76
	Män	53	69	41	60	64	75
	Skillnad	+4	+5	+9	-7	-3	+1
Deltagit i bojkott	Kvinnor	9	17	4	8	5	12
	Män	8	16	8	13	9	18
	Skillnad	+1	+1	-4	-5	-4	-6
Deltagit i fredlig demonstration	Kvinnor	13	21	7	17	6	9
	Män	18	24	18	24	13	19
	Skillnad	-5	-3	-11	-7	-7	-10
Deltagit i vild strejk	Kvinnor	1	1	2	2	4	4
	Män	2	5	2	3	12	13
	Skillnad	-1	-4	0	-1	-8	-9

*Källa:* World Value Studies, se not 4.

I huvudsak bekräftar World Value Study de slutsatser som framkommit i de nationella analyserna. När det gäller att skriva under namnlistor och delta i bojkotter finns inte lika entydiga könsskillnader som i många andra politiska aktiviteter. Trots detta är det endast i Sverige som kvinnors "icke-konventionella" verksamhet är större än männens vad avser att ha skrivit på namnlista och deltagit i bojkott. I Tyskland återfinns fler kvinnor som skrivit på namnlistor 1980, likaså i Storbritannien. Övriga aktiviteter uppvisar manlig övervikt, även om skillnaden mellan könen är mindre i Sverige än de båda övriga länderna.

Det manifesta politiska deltagandet i Sverige utmärker sig knappast genom att vara mer jämställt än i Tyskland och Storbritannien. Tvärtom, skillnaderna är överlag små i alla tre länderna. De har minskat över tid och differenserna som finns visar i huvudsak att män i de flesta avseenden är mer aktiva än kvinnor. Om några nationella variationer kan skönjas är det att det politiska deltagandet i Sverige och även i Storbritannien är något mer jämställt än i Tyskland. Men som sagt, skillnaderna mellan länderna är inte stora.

## Psykologisk beredskap – latent politiskt engagemang

Medborgarskapsbegreppet innebär emellertid inte att alla medborgare förväntas vara aktiva hela tiden, utan snarare att de bör besitta ett visst mått av handlingsberedskap (Petersson m.fl. 1989:88). Att begränsa en analys av det politiska medborgarskapet endast till faktiska, manifesta handlingar ger knappast någon ledning till varför människor deltar, eller inte deltar. Individerna kan tänkas välja att inte engagera sig trots att hon är kapabel, därför att hon är nöjd med situationen. Eller kan hon avstå från att aktivera sig därför att hon på något sätt uppfattar sig förhindrad. Inte minst kan just hinder tänkas vara en relevant förklaring till icke-deltagande när fokus ligger på kvinnors deltagande, eftersom forskning pekat på att det ofta är förenat med svårigheter för kvinnor att komma in i ”manliga strukturer”. Också det motsatta är möjligt – att människor aktiverar sig av helt andra skäl än för att försöka påverka den politik som förs. Det kan vara exempelvis sociala skäl bakom ett politiskt deltagande.

Detta leder till att det är nödvändigt att inkludera individernas subjektiva beredskap för politiska handlingar, eller det latent engagemanget (till skillnad från det manifesta), i en analys av könsskillnader i politiskt deltagande (Verba, Nie och Kim 1978:46 ff.; Petersson et. al. 1989; 88, 100; Jennings, Deth m.fl. 1989). Eftersom vi i allmänhet antar att den psykologiska beredskapen för politiskt engagemang föregår den faktiska handlingen, och idealt ska vara en förutsättning för den, kan det till och med vara rimligt att hävda att analyser av den psykologiska beredskapen för politiskt handlande är de mest centrala för förståelsen av mekanismerna bakom handlingen och därmed av det politiska medborgarskapet.

Vad som skall förstås med ”latent politiskt deltagande” är inte entydigt. I tabell 5 presenteras tre indikatorer. Den första är huruvida man känner sig som anhängare till något parti, eller vad som brukar kallas partiidentifikation. Den andra indikatorn är huruvida man regelbundet läser om politik i tidningar. Denna sista indikator kan i och för sig ses som en faktisk handling snarare än en indikator på beredskap. Samtidigt kan läsning om politik tolkas som en aspekt av intresse, och också ge en viss indikator på kunskapsnivå. Den tredje indikatorn är i vad mån man uppfattar sig som intresserad av politik. Denna fråga har tyvärr inte ställts regelbundet i Storbritannien. Den uppgift från 1964 som förekommer rör undersökningen som genomfördes 1963 och 1992 och avser briterernas intresse för valkampanjen.

Tabell 5. Latent politiskt engagemang

		SVERIGE		TYSKLAND		STOR-BRITANNIEN	
		1968	1994	1969	1992	1964	1992
Partiidentifierade	Kvinnor	65	45	66	40	83	62
	Män	66	49	68	45	83	65
	Skillnad	-1	-4	-2	-5	0	-3
Läser ofta nyheter om politik	Kvinnor	30	40	38	55	41	33
	Män	55	52	61	67	58	41
	Skillnad	-25	-12	-23	-12	-17	-8
Politiskt intresserade	Kvinnor	40	52	17	32	45	74
	Män	59	63	50	52	69	78
	Skillnad	-19	-11	-33	-20	-24	-4

*Källa:* Valundersökningar från respektive land och år. Se not 5.

Andelen väljare som uppfattar sig som partiidentifierade har minskat sedan 1960-talet i de flesta länder, så även i de länder som undersöks här. Däremot har skillnaden mellan andelen partiidentifierade män och kvinnor ökat något i alla tre länderna mellan 1960- och 1990-talet.

Att läsa nyheter om politik uppvisar större skillnader mellan könen än de flesta olika indikatorer på politiskt engagemang som redovisats i kapitlet, även om skillnaden minskat betydligt under perioden. Ungefär motsvarande mönster återfinns beträffande subjektivt politiskt intresse. Män uppfattar sig vara mer politiskt intresserade och läser mer om politik i tidningen, än vad kvinnor gör. Detta är ett mönster som går igen i alla tre länderna. I World Value Studies ställdes en fråga om intresset för politik. Resultatet av den liksom av en fråga om hur ofta man samtalar om politiska frågor redovisas i tabell 6 nedan.

**Tabell 6. Politiskt intresse samt diskuterar ofta politik (World Value Study 1980–1981 samt 1990–1991)**

	SVERIGE		TYSKLAND		STORBRITANNIEN	
	1981	1990	1981	1990	1981	1990
Politiskt intresserad*						
Kvinnor	36	40	38	59	37	43
Män	50	53	64	81	47	56
	-14	-13	-26	-22	-10	-13
Diskuterar politik**						
Kvinnor	10	17	18	19	7	14
Män	11	19	30	31	17	15
	-1	-2	-12	-12	-10	-1

\* Avser svaren mycket och ganska intresserad på fråga med fem svarsalternativ.

\*\* Avser svaret "regelbundet" med ytterligare alternativ "ibland, aldrig, vet inte".

*Källa:* World Value Studies, se not 4.

Analysen omfattar ju här en betydligt kortare period än då valundersökningarna används. Mönstret är dock i huvudsak i linje med vad som visades i tabell 5. Vad gäller politiskt intresse är skillnaden mellan kvinnor och män betydligt större i Tyskland, än i Sverige och Storbritannien. Samma mönster återkommer när det gäller att diskutera politik. Medan det inte är någon större skillnad mellan könen i Sverige och Storbritannien, är det 12 procentenheters skillnad i Tyskland 1991. År 1981 fanns en förhållandevis tydlig skillnad både i Tyskland och Storbritannien.

Sammantaget pekar resultaten här på att i Sverige och Storbritannien har skillnaderna mellan kvinnors och mäns latent politiska deltagande minskat betydligt och var i början av 1990-talet förhållandevis små. I Tyskland, däremot, har inte skillnaderna minskat i samma utsträckning och skillnaden mellan kvinnors och mäns latent politiska deltagande är jämförelsevis tydlig.

Inledningsvis nämndes att de flesta förklaringar till att skillnaderna mellan kvinnors och mäns politiska deltagande, det manifesta eller det latent, tar fasta på kvinnors förändrade livssituation. Förändringar i utbildningsnivå, förvärvsarbete liksom förändringar av kvinnorollen antas tillsammans innebära en minskad könsskillnad i vad som brukar kallas politiska resurser, och därmed i det politiska deltagandet. Vidare antas dessa förändringar i första hand ha präglat de yngre generationernas kvinnor. I tabell 7 redovisas andelen politiskt intresserade i olika åldersgrupper. Om hypotesen om att de yngre generationernas kvinnor är mer jämställda som politiska medborgare än de tidigare, borde detta mönster återspeglas i det politiska intresset.



Tabell 7. Andel politiskt intresserade i olika åldersgrupper

			SVERIGE		TYSKLAND		STOR-BRITANNIEN	
			1981	1991	1981	1991	1981	1991
Politiskt intresserade								
18-34 år	Kvinnor		33	41	46	58	27	37
	Män		44	51	58	74	42	63
	Skillnad		-11	-10	-12	-16	-15	-26
35-54 år	Kvinnor		33	44	38	65	33	45
	Män		57	51	66	85	55	65
	Skillnad		-24	-7	-28	-20	-22	-20
55-74 år	Kvinnor		42	48	34	54	49	46
	Män		55	69	67	81	55	48
	Skillnad		-13	-21	-33	-27	-6	-2

Källa: World value Studies, se not 3.

Om man utgår ifrån uppfattningen att yngre generationers kvinnor och män är mer jämställda som politiska medborgare är mönstret inte så entydigt som man skulle kunna förvänta sig. Endast i Tyskland är skillnaden mellan kvinnors och mäns politiska intresse störst bland de äldsta och minst bland de yngsta, både 1981 och 1991. I Storbritannien är vid båda undersökningstillfällena könsskillnaden minst bland de äldsta. År 1981 var den minst bland de medelålders, medan det förväntade mönstret med minst könsskillnad bland de yngsta finns 1991. När det gäller Sverige fanns störst skillnad mellan kvinnors och mäns politiska intresse bland de medelålders 1981 och bland de äldsta 1991. Minst könsskillnad 1981 fanns bland de yngsta, men 1991 bland de medelålders. Man kan alltså inte tala om någon entydig generationseffekt i alla tre länderna. Endast Tyskland uppvisar en sådan.

Om man betänker när personerna i de respektive åldersgrupperna är födda och att det i stort sett är 10 år mellan de båda undersökningarna finns ett annat mönster. Den yngsta åldersgruppens födelsedata (från 1981) sträcker sig mellan 1947 och 1963. Vid undersökningen 1991 tillhörde många av dem som 1981 klassificerades i den yngsta åldersgruppen i stället den medelålders gruppen, födda mellan 1937 och 1956. Detta innebär att vad som kan skönjas i tabell 7 för Sverige och Storbritannien är en generation hos vilken det politiska medborgarskapet är mer jämställt. Det är män och kvinnor som föddes under de första decennierna efter andra världskriget. Den åldersgrupp som 1981 uppvisade minst könsskillnad i Sverige, och måttlig könsskillnad i Storbritannien var de som var unga under

1960- och 1970-talet. De allra yngsta 1991 var i stort sett lika jämställda i Sverige, men inte i Storbritannien. Alltså finns för Sveriges del en generationseffekt i termer av utveckling mot att yngre generationer är mer jämställda. Den yngsta generationen i Storbritannien däremot, uppvisar större könsskillnad i politiskt intresse än vad äldre åldersgrupper gör, framför allt beroende på att de unga brittiska kvinnorna är betydligt mindre politiskt intresserade än de medelålders.

## Sverige inte fullt så unikt...

Den övergripande frågan i detta kapitel har varit i vad mån utövan- det av det politiska medborgarskapet, förstått som manifest och latent politiskt deltagande, är mer jämställt i Sverige än i Tyskland och Storbritannien. Så skulle kunna förväntas vara fallet, givet den långtgående jämställdheten i många andra avseenden.

Svaret på denna fråga är inte entydigt. Genomgången har visat att i alla tre länderna finns en tydlig trend mot minskande könsskillnader. Framför allt rörande manifest deltagande är skillnaderna mellan kvinnor och män överlag små. De skillnader som finns är dock fortfarande i riktning av att män är mer aktiva. Tesen om att kvinnor engagerar sig i andra typer av organisationer än män ges visst, om än svagt, stöd. Jämförelsen av de tre länderna visar att Storbritannien och Sverige framstår som tämligen lika vad gäller jämställdhet i utövan- det av det politiska medborgarskapet. Däremot skiljer Tyskland ut sig som något mindre jämställt.

I kapitlets inledning poängterades att det är väsentligt att också se till det latent politiska deltagandet – den psykologiska beredskapen – för att nå slutsatser om det politiska medborgarskapet. Kapitlet har visat att det latent deltagandet uppvisar större könsskillnader än den manifesta. Vad gäller sådant som politiskt intresse och att diskutera politik finns könsskillnader kvar i början av 1990-talet. I Sverige och Storbritannien har de dock minskat tydligt under de senaste decennierna, medan mindre förändring skett i Tyskland. De tyska kvinnornas latent politiska deltagande ligger betydligt lägre än männens. Dock finns ett tydligare mönster av mindre skillnader bland de yngsta i Tyskland än i Sverige och Storbritannien. Analyser av Sverige från åren 1997 och 1998 pekar inte på att något avgörande skett med könsskillnaderna i politiskt deltagande under 1990-talet. I Demokratirådets rapport från 1998 konstateras att ”Inom ramen för den stora demokratin deltar kvinnor oftare än män

i olika typer av manifestationer. Vissa dimensioner präglas dock alltså av ett manligt överläge. Till dem hör främst partiaktivitet och kontakter.” (Petersson m.fl. 1998:79). Författarna konstaterar dock att den allmänna tendensen avseende skillnaderna mellan könen är att de minskar, alltså samma tendens som har visats här. Att de jämförelser av svenska förhållanden med Tyskland och Storbritannien som presenterats här inte inkluderar de senaste åren kan därför antas vara av mindre betydelse för analysens huvudslutsats. Om hänsyn tas till generation i stället för åldersgrupp återfinns dock ett visst generationsmönster även i Sverige.

Sverige framstår alltså, trots den jämställdhet som finns vad gäller närvaro i det som brukar kallas ”det offentliga rummet”, inte som unikt vad gäller utövandet av det politiska medborgarskapet. Storbritannien, som i andra avseenden ter sig betydligt mindre jämställt, uppvisar i det stora hela ungefär samma mönster som Sverige. Tyskland däremot visar sig som ett land där den ”traditionella” bilden av kvinnor som mindre delaktiga än män fortfarande äger giltighet.

Den analys som presenterats här är naturligtvis inte uttömmande. Många frågor återstår att finna sina svar, innan det är möjligt att slutgiltigt fastslå hur variationer mellan olika typer av välfärdsstater återverkar på könsaspekten i det politiska medborgarskapet. Men en slutsats som kan dras är att det inte finns något entydigt samband mellan exempelvis kvinnlig förvärvsfrekvens eller parlamentarisk representation av kvinnor, och kvinnors utövande av det politiska medborgarskapet.

## Noter

<sup>1</sup> Maria Oskarson är filosofie doktor, verksam som lärare och forskare vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Kapitlet ingår som en del i forskningsprojektet ”Välfärdsstaten och kvinnornas politiska medborgarskap” finansierat av Humanistisk-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

<sup>2</sup> Avser Bundesrat samt Lower House.

<sup>3</sup> Se vidare Lovenduski och Norris (red.) 1993 för diskussioner om utvecklingen i nationella parlamentet. För Sverige, se också Wängnerud 1998.

<sup>4</sup> Det finns också en tredje World Value Study genomförd under senare hälften av 1990-talet. Den är emellertid ännu inte tillgänglig för sekundäranalys. World Value Study 1980–1981 och 1990–1991 är förmedlad genom SSD (svensk samhällsvetenskaplig datatjänst). Antalet intervjuade (viktat) är för Sverige 1981 1 022 personer, Sverige 1990 1 047, Västtyskland 1981 5 260,

Västtyskland 1990 3 075, Storbritannien 1980 2 536, Storbritannien 1990 2 805 personer.

<sup>5</sup> Valundersökningarna från Sverige är tillgängliga hos SSD (svensk samhällsvetenskaplig datatjänst). Valundersökningen 1968 omfattade 2 943 personer och valundersökningen 1994 2 657 personer. De brittiska valundersökningarna har gjorts tillgängliga av The Data Archive vid University of Essex. Undersökningen 1963 omfattade 2 009 personer, 1964 1 789 och undersökningen 1992 5 232 personer. De tyska undersökningarna har gjorts tillgängliga via SSD och omfattade 1969 1 945 personer och 1992 11 143 personer.

<sup>6</sup> Se även Widfeldt 1995:148.

## Referenser

- Borchorst, A. (1994) "Welfare State Regimes, Women's Interests and the EC" i Sainsbury, D.(red.) *Gendering Welfare States*. London: Sage
- Bussemaker, J. och van Kersbergen, K. (1994) "Gender and Welfare States: Some Theoretical Reflections" i Sainsbury, D. (red.) *Gendering Welfare States*. London: Sage
- Campbell, A., Converse, P.E., Miller, W.E. and Stokes, D.E. (1960) *The American Voter*. New York: John Wiley
- Christy, C.A. (1987) *Sex Differences in Political Participation. Processes of Change in Fourteen Nations*. New York: Praeger
- Duverger, M. (1955) *The Political Role of Women*. UNESCO
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Haavio-Mannila, E., Dahlerup, D. m.fl. (1983) *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politik*. Utgiven av nordiska ministerrådet
- Hedlund, G. (1996) *Det handlar om prioriteringar. Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*. Högskolan i Örebro: Örebro studies 14
- Hernes, H.M. (1987) *Welfare State and Women Power. Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press
- Jennings, M.K. , van Deth J. W. m.fl. (1990) *Continuities in Political Action*. New York: de Gruyter
- Kolinsky , E. (1993) "Party Change and Women's representation in Unified Germany" i Lovenduski, J. och Norris, P. (red.) *Gender and Party Politics*. London: SAGE Publications
- Lovenduski, J. (1986) *Women and European Politics*. Brighton: Wheatsheaf
- Lovenduski, J. och Norris, P. (red.) *Gender and Party Politics*. London: SAGE Publications
- Molitor, Ute (1992) *Wählen Frauen anders? Zur Soziologie eines frauenspezifischen politischen Verhaltens in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Norris, P. (1991) "Gender Differences in Political Participation in Britain: Traditional, Radical and Revisionist Models" i *Governement and Opposition* vol 26:1 s. 56–74

- Oskarson, M. och Wängnerud, L. (1995) *Kvinnor som väljare och valda*. Lund: Studentlitteratur
- Pateman, C. (1989) *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*. Stanford: Stanford University Press
- Petersson, O., Westholm, A. och Blomberg, G. (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons
- Randall, V. (1987) *Women & Politics. An International Overview*. 2nd edition. Houndsville: Macmillan
- Sainsbury, D. (1996) *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press
- Sainsbury, D. (ed.) (1994) *Gendering Welfare States*. London: Sage
- SCB: Om kvinnor och män i EG 1992:58
- Schlozman, K.L., Burns, N. och Verba, S. (1994) "Gender and the Pathways to Participation: The Role of resources" i *The Journal of Politics* vol. 56:4 s. 963–990
- Togeby, L. (1994) *Fra tilskuere til deltagere*. Aarhus: Politica
- Verba, S., Nie, N.H. och Kim, J. (1978) *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press
- Widfeldt, A. (1998) *Linking Parties with People? Party membership in Sweden 1960–1994*. Göteborg Studies in Politics 46
- Wängnerud, L. (1996) *Kvinnorepresentation. Makt och möjligheter i Sveriges riksdag*. Lund: Studentlitteratur

## Webbplatser

Inter-Parliamentary Union. <<http://www.ipu.org>> 1998

# Den svenska modellen som demokrati

*Rune Premfors*

Skall man diskutera den svenska demokratis framtid, bör man nog ha en god bild av den utveckling vi har bakom oss. Det historiska arvet väger, och bör också väga tungt i bedömningen av vad som är önskvärt och möjligt att göra åt de tillkortakommanden vi kan identifiera i dag. I den här uppsatsen diskuteras den svenska demokratis utvecklingshistoria under det senaste halvsekle. Det sker med den speciella tematisering som en nära anknytning till den omfattande diskussionen om *den svenska modellen ger*. De frågor som jag söker besvara är främst följande: Hur skall vi beskriva och förstå den svenska modellens framväxt? Hur skall modellen tolkas i demokratitermer? Är den svenska modellen i dag död eller lever den möjligen vidare i modifierad form? Min genomgående tes i uppsatsen är att tidigare svar på dessa frågor har underskattat betydelsen av vad vi kan kalla den svenska "ämbetsmannastaten".

Men först måste vi i ett särskilt avsnitt klargöra själva begreppet "den svenska modellen".

## En mångfald modeller

Ett grundläggande problem i alla diskussioner om den svenska modellen är begreppets mångfald och vaghet. Om vi bortser från det vanliga språkbruk, där man fäster denna beteckning på snart sagt varje påstått svenskt särdrag med en svensk modell för, säg, kriminalpolitik, möbeldesign, bilsäkerhet, konsumentskydd, etc. finns ändå flera olikartade begreppsbestämningar kvar. Och var och en av dessa är i sin tur utomordentligt sammansatt. Det handlar ju om att i viktiga avseenden karakterisera en hel samhällsmodell och en hel epok!

Den svenska maktutredningen, som hade den svenska modellen som ett centralt begrepp och flertalet av dess olika komponenter som viktiga empiriska undersökningsområden, valde, i ljuset av mångfalden och vagheterna i begreppet, att anamma en speciell analysstrategi. Man konstruerade ett slags maximibegrepp för den svenska modellen där alla ”viktiga” egenskaper som fästs vid modellen i den vittomfattande debatten kom att inkluderas. Det blev en lista med hela elva olika komponenter, där var och en har fått beacka en central egenskap hos modellen:<sup>1</sup>

- Den *metod för konfliktlösning på arbetsmarknaden*, som kännetecknats av uppgörelser mellan parterna utan statlig inblandning
- De *centrala avtalsförhandlingarna*, som bland annat anses ha möjliggjort återhållsamhet och solidarisk lönepolitik
- Den *historiska kompromissen* på 1930-talet mellan kapital och arbete
- Den *allmänna samförståndskulturen*
- Den *fulla sysselsättningen*
- Det *starka samhället*
- *Universalismen*, eller den *generella välfärdspolitik*en, utan individuell behovsprövning
- *Expertstyret*
- *Korporatismen*
- Den *allmänna centralismen*
- Den *andra kompromissen*, eller de relationer mellan kvinnor och stat som varit avgörande för välfärdsstatens utformning.

Det var enligt min mening inget större fel på vare sig analysstrategin eller på själva listan – fast den allra sista komponenten snarare framstår som en senare tillagd analytisk kategori, än ett framträdande element i den faktiskt förda allmänna debatten. Maktutredningen bidrog utan tvekan med den dittills mest kvalificerade undersökningen av den svenska modellen och, särskilt, dess försvagning under 1980-talet (se nedan). Kanske borde man inte ha givit upp så lätt vad gäller begreppsmångfalden, utan försökt komma närmare en ”kärna”, eller, snarare, en begreppsbestämning som var mindre ”flerkärnig”. I alla händelser kommer jag här nedan att göra ett blygsamt försök i denna riktning genom att identifiera fyra huvudvarianter av begrepps användning i debatten om den svenska modellen.

Således menar jag nog att man med visst våld kan fösa in alla de komplexa begreppsvarianterna i endera av två boxar varav den ena får bära påskriften ”ekonomiska” och den andra är märkt ”politiska”. Grunden för klassificeringen är då, att medan somliga för-



fattare starkast framhåller de ekonomiska aspekterna av modellen, betonar andra de mer entydigt politiska sidorna. Ekonomiska versioner av den svenska modellen lägger huvudvikten vid en värdering av Sveriges ekonomiska prestationer, alltså hur bra eller dåligt vi gjort ifrån oss med avseende på främst tillväxt, sysselsättning, inkomstfördelning och inflation. Intresset för institutionella och, i snävare mening, politiska förhållanden är i detta perspektiv härlett ur intresset för ekonomiska prestationer; politiska variabler behövs för att förklara variationerna i dessa utfall, men är inte i sig av primärt intresse.

Bland dessa ekonomiska versioner av den svenska modellen finns i sin tur två i flera avseenden dramatiskt olika varianter, låt oss kalla dem marxistiska/postmarxistiska, respektive neoklassiska/nyliberala. I det förra perspektivet, det marxistiska/postmarxistiska, är den svenska modellen ett specifikt uttryck för klasskampen mellan kapitalister och arbetare.<sup>2</sup> Genom arbetarklassens ovanliga styrka i Sverige, både fackligt och politiskt, var det möjligt att under 1930-talet få till stånd en "historisk kompromiss" mellan kapital och arbete. Denna uppgörelse innebar, i största korthet, att arbetarrörelsen åtminstone tills vidare lät privatkapitalismen bestå och lovade arbetsfred och återhållsamma lönekrav i utbyte mot solidariska löner och en kraftigt utbyggd välfärdsstat. Den svenska modellen har i denna tolkningsram givit åtskilligt av välfärd och social trygghet, men ganska lite av socialism i betydelsen arbetarklassens makt över produktionsmedlen. Under de två senaste decennierna har dessutom kapitalet i mycket stor utsträckning tagit tillbaka tidigare förlorad terräng. Monopolkapitalets fortsatta koncentration och internationalisering, liksom produktivkrafternas och produktionsförhållandenas förändring i riktning mot vad som ofta kallas postfordism, har orsakat den kraftiga pendelrörelsen under senare år.<sup>3</sup>

Den *neoklassiska/nyliberala* varianten förlägger också modellens uppkomst till 1930-talet, men talar hellre om den sunda kompromissanda som då infann sig. Den var främst ett resultat av att arbetarrörelsen övergav sina mer långtgående socialistiska ambitioner för mer pragmatiska mål.<sup>4</sup> Så länge denna pragmatism dominerade var den ekonomiska utvecklingen i Sverige åtminstone lika gynnsam som i andra jämförbara länder. Men den offentliga sektorn växte alldeles för snabbt. När både internationella chocker och hemlagade misstag – till dessa hörde i hög grad den politiska radikaliseringen i allmänhet och "fondsocialismen" i synnerhet – drabbade oss under andra hälften av 1970-talet var vi särskilt mottagliga för dessa störningar. Receptet måste nu vara lägre skatter, mindre offentlig sek-

tor, mer marknad och mer konkurrens. Vi bör (åtminstone) åter till 1950-talet, då en ”tillväxtkoalition” styrde, inte den ”fördelningskoalition” som haft makten i Sverige sedan mitten på 1970-talet.<sup>5</sup>

I kategorin politiska begreppsbestämningar finns också stor inomvariation. För somliga författare är *välståndspolitik* nyckelområdet. Grundperspektivet kan karakteriseras som sociologiskt.<sup>6</sup> Velfärdsstatens uppkomst, tillväxt och frågan om dess eventuella nedmontering står i fokus för intresset. Tillståndet för välfärdsstatens program och institutioner ger kriterierna för om, och när, vi skall tala om modellens omvandling, eller kanske till och med död. En annan begreppsvariant kan kallas *politisk-institutionell*, och betonar i stället främst de politiska processerna och maktfördelningen i dessa. Det grundläggande synsättet kan kallas statsvetenskapligt.<sup>7</sup> I centrum står de offentliga beslutsprocesserna, särskilt frågan om socialdemokratins starka maktställning och förekomsten, liksom effekterna, av det som kallas korporatism. Båda dessa ting har i detta tolkningsperspektiv sina rötter längre tillbaka än 1930-talet, även om de avgjort stärktes påtagligt av utvecklingen under detta decennium. Om och när just dessa drag i det politiska livet försvagas, hotas också själva modellens existens.

Uppenbart går alla dessa fyra slag av begrepps användningar in i varandra. Jag har här bara velat peka på att olika prominenta tolkningar av den svenska modellen har *olika tyngdpunkter*. Var dessa tyngdpunkter läggs, speglar i sin tur viktiga variationer i både grundläggande politisk-ideologiska synsätt och samhällsvetenskapliga discipliners perspektiv på hur världen är uppbyggd och fungerar. De olika begreppsvarianterna som översiktligt identifierats ovan innehåller i stort sett samma komponenter eller variabler – men dessa tilldelas markant olika vikt. Det leder tillsammans med det faktum att komponenterna i sig är sammansatta och inte så lätta att mäta, till olika tolkningar av modellens uppkomst, innehåll, effekter, nedgång och eventuella död. Inget illustrerar det som sagts bättre än att frågan om huruvida den svenska modellen är död eller ej är minst lika omtvistad som alla andra aspekter. Det finns ju inget överenskommet ”dödsbegrepp” och då hjälper det inte om vi händelsevis skulle vara helt överens om fakta. Även om vi har, säg, ett i allt väsentligt ensartat sysselsättningsmått och en okontroversiell tidsserie av relevanta data om detta fenomen, ger de olika begreppsvarianterna markant olika tolkningsramar för dessa fakta i anslutning till frågeställningen om modellens totala hälsotillstånd, liksom om dess eventuella död.

Slutsatsen är för min del ingalunda, att man *inte* kan behålla modellen som fokuspunkt. Men man bör inte heller ge sig ut på en meningslös jakt efter den svenska modellens essentiella begrepp. Vad man i stället bör göra är att för sig själv och andra klargöra inom vilken tolkningsram man arbetar. Min egen begreppstolkning i det följande är således otvetydigt ”politisk” och därtill med en särskild betoning på den svenska modellens demokratispekter. I den följande diskussionen har jag dock inte bara velat göra reda för och nyttja andras tankar inom denna tolkningsram. Jag vill söka skissera en *historisk-institutionell* variant av den svenska modellen, en variant, som särskilt understryker statens och statsapparatusens roll. Jag ser detta som en viktig nyansering av, eller komplettering till, de övriga tolkningar som hittills gjorts av modellens framväxt, innehåll, effekter och nedgång.

## Modellens framväxt

Den svenska staten var i början av 1900-talet inte särskilt stor och inte speciellt modern i ett jämförande perspektiv. Den långa freden hade kraftigt minskat prägeln av ”militärstat”. År 1901 tog riksdagen exempelvis beslutet att avskaffa indelningsverket och införa den allmänna värnplikten, något som ibland framhävs som en viktig demokratireform i sig.<sup>8</sup> Under loppet av 1800-talet hade vi också sett en ”infrastrukturstat” växa fram. År 1890 utgörs således den näst största kategorin av statsanställda – militären är fortfarande störst, med 40 procent – av personal inom post-, telegraf- och järnvägsförvaltningarna med 17 procent; därefter följer lärarna som utgör 15 procent. Vad som i statistiken kallas civila ämbetsmän utgör nu bara sju procent.<sup>9</sup> Totalt sett har Sverige vid denna tid ändå en liten offentlig sektor. Om vi tar de offentligt anställdas andel av hela befolkningen som mått, kan vi ge denna sifferserie för utvecklingen under 1900-talet:<sup>10</sup>

År	Offentliganställda	Andel av befolkningen (%)
1900	100 000	2
...		
1930	280 000	4
...		
1950	480 000	7
1960	600 000	8
1970	880 000	11
1980	1 480 000	17

Bilden blir antingen densamma eller möjligen något mer dramatisk, om vi väljer andra mått, till exempel de offentliga utgifternas andel av BNP. Denna är omkring 10 procent år 1913, ungefär 25 procent år 1950 och över 60 procent år 1980.<sup>11</sup> Detta är förstås välkända ting. Den svenska offentliga sektorn växer allt snabbare, och denna tillväxt kulminerar under de så kallade rekordåren på 1960- och 1970-talen. Resultatet blir västvärldens största offentliga sektor, mest generösa välfärdsstat och kanske högsta skatter – allt väsentliga inslag i alla tolkningsversioner av den svenska modellen.

Varför skedde detta? En vanlig förklaring är att det helt enkelt är vad svenska folket har velat. Man har lyckats åstadkomma det genom att rösta fram de politiska representanter (läs: främst socialdemokrater), som har arbetat mest envetet och effektivt för denna önskade, stora och solidariskt skattefinansierade välfärdsstat. Det vore mig främmande att snabbt avfärda denna förklaring, som dock, för mer sofistikerade bedömare, förefaller otillåtligt naiv.<sup>12</sup> Den svenska socialdemokratis ställning har ju varit unikt stark i internationell jämförelse. Mängder av siffror kan anföras till stöd för detta påstående. Så till exempel, har svenska statsministrar varit socialdemokrater under mer än sextio av de ungefär åttio år som gått, sedan den allmänna rösträtten infördes. Socialdemokratis genomsnittliga väljarandel i riksdagsvalen mellan 1921 och 1985 var nästan 45 procent. I fem allmänna val (kommunalvalen 1938, 1942 och 1962, riksdagsvalen 1940 och 1968) har partiet nått absolut majoritet i väljarkåren, etc. Det kan förstås invändas – och det har senast gjorts särskilt grundligt och effektivt av Leif Lewin – att svenska regeringar typiskt har varit minoritetsregeringar, beroende av att förankra sin politik hos ett eller flera icke-regeringspartier i riksdagen. Det genomsnittliga parlamentariska stödet för de svenska regeringarna under perioden 1920–1994 har bara varit 41,4 procent.<sup>13</sup>

Mot detta kan i sin tur invändas att de många socialdemokratiska minoritetsregeringarna ofta var av ett speciellt slag – i praktiken har

de genom det dåvarande kommunistpartiets näst intill villkorslösa stöd kunnat agera som majoritetsregeringar. Än viktigare är kanske att man bör anlägga en bredare syn på frågan om socialdemokratin makt och inflytande. Dess närmast hegemoniska ställning i svensk politik kan inte bara mätas i partiets väljarstöd med ty åtföljande riksdagsmandat. Detta har förvisso varit unikt starkt, men till bilden hör också att den fackliga grenen av rörelsen varit lika unikt stark, att det politiska motståndet varit svagt och splittrat, samt att den svenska socialdemokratin varit både utomordentligt skicklig och därtill haft en närmast osannolik tur. Till skickligheten kan i sin tur räknas flera egenskaper: förmågan att finna koalitionspartners i viktiga skeden;<sup>14</sup> öppenheten inför nya idéer och förmågan att göra politik av dem;<sup>15</sup> samt effektiv politisk organisering, inklusive ett ofta starkt ledarskap.<sup>16</sup> Totalt sett gav alltså dessa förhållanden socialdemokratin en dominerande ställning i svensk politik, en ställning som gjort det möjligt för arbetarrörelsen att få ett mycket starkt gehör för den socialdemokratiska bilden av samhället långt utanför de egna leden.<sup>17</sup>

Även bland bedömare som förhåller sig mer avvaktande till långtgående påståenden om en socialdemokratisk hegemoni, dominerar föreställningen att det främst har handlat om en *tvekamp mellan arbete och kapital*, eller i ideologiska och partipolitiska termer mellan *vänster och höger*. De skilda bedömningarna gäller alltså styrkan hos de två sidorna, och stridens resultat, men inte frågan om vilka huvudkombattanterna varit. Staten och statsapparaten blir i detta helt dominerande perspektiv antingen en arena där en del av föreställningen spelas, eller på sin höjd en agent eller ett instrument för de båda dominerande aktörerna. I litteraturen kan flera tunga, i övrigt ganska olikartade exempel, ges på dominansen för detta grundperspektiv. Walter Korpis analys av den "demokratiska klasskampen" hör exempelvis dit.<sup>18</sup> Den svenska modellen är där ett resultat av den svenska arbetarrörelsens effektiva bruk av sina betydande maktresurser i den fackliga och politiska kampen. Särskild vikt fäster Korpi vid den fackliga organiseringsgraden som resurs. Den svenska maktutredningens analys är också i sin historiska framställning ett exempel på hur man betonar betydelsen av tvekampen mellan kapital och arbete, eller mellan vänster och höger, även om det går att hitta enstaka formuleringar som ger staten en viss självständig betydelse i sammanhanget.<sup>19</sup> Också i dess skildring av den svenska politiska eliten slår det tudelade perspektivet igenom. Det finns en näringslivselit och en arbetarrörelselit. Det är kampen och den resulterande balansen mellan dessa, som ger det svenska styrelseskicket dess

huvudsakliga karaktär.<sup>20</sup> Ett sista exempel är Jörgen Hermanssons mycket grundliga studie av det svenska statskicket utveckling under 1900-talet. Vi ser, menar han, i tydliga siffror hur "ämbetsmannastaten" marginaliserades i svensk politik redan på 1920-talet och hur den samtidigt ersatts av en stark "partistat", som också innehållit en rejäl dos korporatism, som i sin tur klart försvagats under senare år.<sup>21</sup>

Problemet med alla dessa tre undersökningar, liksom många andra av mindre omfattning och sämre renommé än dessa, är, enligt min mening, att de inte på allvar undersökt *hurvida staten och statsapparaten har utövat något självständigt och omfattande inflytande på den svenska modellens framväxt och utveckling*. I Korpis fall handlar det nog främst om att hans klart marxistiskt influerade teoretiska perspektiv ofrånkomligt ger en mycket uttalat "samhällsdeterministisk" utgångspunkt. Det finns därför inga starka skäl att undersöka statsapparaten i sig, genom att till exempel studera den politiska beslutsprocessens genomförandeled. Vad gäller maktutredningen handlar det i min tolkning snarare om ett slags entusiasm över en nyupptäckt pluralism, som också den har svårt att hantera staten som annat än en arena eller ett viljelöst instrument för den (i alla fall i politiken) hegemoniska socialdemokratin. I Hermanssons studie, slutligen, tycks mig problemet vara mer metodologiskt än normativt eller teoretiskt. Han är utan tvekan genuint intresserad av att undersöka "ämbetsmannastatens" betydelse för det levande svenska statskicket utveckling, och studerar också därför i vilken utsträckning ämbetsmän deltar på två arenor, nämligen i utredningsväsendet och i riksdagen. Resultaten visar, som sagt, på en mycket klar försvagning av denna grups position redan i början av den undersökta perioden. Sedan dess gäller att det "är partierna som i varierande grad dominerar den parlamentariska beslutsprocessen."<sup>22</sup>

Det är, vill jag nog påstå, ett föga överraskande resultat givet undersökningens design. Att ämbetsmännen i och med de moderna politiska partiernas framväxt och parlamentarismens och den allmänna rösträttens införande tvingas anpassa sig till detta nya, ter sig helt ofrånkomligt och naturligt. Det skedde på sina håll ytterst motvilligt, vilket framgår av många ämbetsmäns politiska agerande under denna tid, inte bara utanför utan också inom ramen för sin ämbetsmannaroll<sup>23</sup> – men det skedde därför att det måste ske. Denna anpassning i form av en tydlig reträtt från vissa delar av det politiska landskapet, betyder dock inte att den starka svenska "ämbetsmannastaten" närmast över en natt förlorar den stora makt den haft sedan institutionaliseringen på 1600-talet. Skedde det, så vill jag

påstå att det strider mot vad vi vet om makt och maktens dynamik i samhället. Själv är jag i alla händelser benägen att vänta med att ställa frågan om, *varför* ämbetsmannastaten så hastigt och totalt försvann tills det mer grundligt och övertygande har visats *att* det faktiskt skedde.

Ingen existerande analys av den svenska modellens framväxt är särskilt tillfredsställande utifrån det kritiska perspektiv som här har anlagts. Bo Rothstein har bidragit med insikter av stort värde, framför allt om hur förvaltningskorporatismen byggts inom olika områden.<sup>24</sup> Men i sin nya analys (jfr nedan) av den svenska modellens uppgång och fall, har han enligt min mening fastnat i ett alldeles för enkelt förklaringschema. Hans övertygelse om att den svenska modellens fall entydigt står att finna i en hastig erodering under 1970-talet av det "organiserade sociala kapitalet" gör att han vill, eller kanske till och med måste, söka modellens framväxt i ansamlingen av detta kapital, särskilt under 1930-talet.<sup>25</sup> Det sker då i hans nya analys, liksom i de tre ovannämndas, i samspelet mellan elitrepresentanterna för arbete, respektive kapital i det ekonomiska livet och/eller mellan partiledningar representerande höger, respektive vänster i politiken.

Min övertygelse är, som väl nu tydligt framgått, att de hittillsvarande analyserna av den svenska modellens framväxt behöver kompletteras och därmed modifieras. Det vore orimligt att inte tillstå att den svenska arbetarrörelsens styrka i tvekampen med "kapitalet"/"högern", spelat en mycket stor roll, liksom att den "historiska kompromissen" under 1930-talet utgjorde ett särskilt viktigt utvecklingsskede. Men till striden och kompromissen mellan kapital och arbete, vill jag (för att uttrycka det lika schematiskt) foga maktkampen mellan "ämbetsmannastaten" och "partistaten". Vederbörlig hänsyn till denna "andra konfliktdimension", menar jag, kan förklara sådant som inte tillfredsställande kan hanteras i en analys, som endast eller nästan bara, sker inom ramen för den traditionella och dominerande konfliktdimensionen.

Det handlar därvid inte om detaljer i den svenska modellen, utan om flera av de drag som normalt räknats till de centrala inslagen. I väntan på grundliga empiriska undersökningar utifrån ett historisk-institutionellt och statscentrerat teoretiskt perspektiv, vill jag hypotetiskt påstå att det senare, bättre än det dominerande, endimensionella, kan ge svar på bland annat frågor om: varför den svenska offentliga sektorn blivit "extra stor"; varför välfärdsstatsbygget skedde under så stark centralism; varför det fick en så stark inriktning på generella och uniforma åtgärder; varför det underbyggdes av

en så stark tilltro till expertis och social ingenjörskonst; samt varför förvaltningskorporatismen blev ett så kännetecknande drag. Perspektivet torde också kunna bidra till att förklara ett förhållande som för mig framstår som särskilt förbryllande, nämligen varför den så kallade dualismen i den svenska statens struktur har kunnat överleva. I min preliminära tolkning har detta alltså varit möjligt genom att denna struktur, med dess starka autonomi för ämbetsverken, utgjort ett viktigt inslag i den ”historiska kompromiss” som träffats mellan ämbetsmännen och partierna, särskilt förstås den dominerande socialdemokratin.

Dessa iakttagelser om den svenska modellens framväxt har, som sagt, ännu karaktären av hypoteser. Deras empiriska giltighet måste prövas grundligt. Ett problem i sammanhanget är att det är besvärligare att studera de arenor, där den ”andra dimensionens” strider utkämpas i jämförelse med de stora och relativt väl upplysta scener, där de stora elefanterna dansat. Men har jag i väsentliga avseenden rätt så måste det vara värt betydande ansträngningar att ta reda på hur det verkligen förhöll sig, och därmed i denna del fördjupa den ”politisk-institutionella” tolkningen av den svenska modellens framväxt och utveckling.

## Modellen som demokrati

När man reflekterar över den svenska modellen ”som demokrati”, är det inte lätt att hålla isär den ”verkliga demokratin” i Sverige under modellens glansdagar å ena sidan, och socialdemokratins demokratisyn under samma period å den andra. Läsaren är härmed varnad för dessa svårigheter. Det är också uppenbart att vi inte har någon ”objektiv mall” med vars hjälp vi kan avgöra den svenska modellens demokratihalt. Mycket riktigt går också bedömningarna starkt isär om hur väl den svenska demokratin fungerade under den aktuella perioden. Och oenigheten har nog snarare ökat än minskat med tiden. Det är inte helt ovanligt att i dag stöta på uppfattningen att Sverige då bara med tvekan var demokratiskt. Särskilt vanligt har det blivit att hävda, med eller utan anknytning till public choice-litteraturens teser, att ett av den svenska modellens huvudsinlag, den generösa välfärdsstaten, byggdes mot det svenska folkets verkliga vilja (jfr ovan). Just dess generositet framför allt uttryckt i ”universalismen” och de höga ersättningsnivåerna förförde svenskarna till att stödja modellens främsta profeter och profitörer, socialdemokratin.<sup>26</sup>



Analysen innehåller det korn av sanning som gör att den inte snabbt och helt kan eller bör avfärdas. En indikator, men inget slutligt bevis, något sådant står nog inte att få i ämnen som detta – är att argumentet om den generella välfärdspolitikens röstvinnande för många givits ganska stor tyngd i socialdemokratins interna strategiska och taktiska diskussioner.<sup>27</sup> Samtidigt må man ju komma ihåg, att även om analysen är ”sann”, är det ingalunda självklart vad slutsatsen blir i ett demokratiperspektiv. I ett utpräglat *liberalt* perspektiv blir nog betyget underkänt, med hänvisning till det okränkbara i individers ursprungliga preferenser. Men i ett *radikalt* demokratiperspektiv kan ett motsatt omdöme vara lika rimligt; argumentet skulle då vara att det varken är oväntat eller i sig klandervärt att offentlig politik både skapar och omskapar preferenser, inte bara reflekterar och aggregerar dem. Sådana effekter på medborgarna har ju dessutom även frånvaron av offentlig politik: den samhällsinstitution vi i den amerikanske statsvetaren Robert Lanes efterföljd kan kalla marknadserfarenheten, formar bevisligen också i hög grad människors preferenser, normer och moraliska existens<sup>28</sup>.

Denna stora och viktiga demokratifråga – om svenska folket har velat den svenska modellen eller ej – har jag mest önskat påminna om här. Låt oss i resten av detta avsnitt i stället vara lite mer handfasta genom att försöka åstadkomma en lista på framträdande egenskaper hos den svenska modellen som demokrati, alltså en uppräknings av modellens viktigaste demokratidrag om man så vill. Allra först (jfr också ovan) i en sådan uppräknings bör utan tvekan återfinnas *tendensen till hegemoni* för en enda, och därtill starkt sammanhållen, politisk kraft, den svenska arbetarrörelsen. Var det fråga om något som i alltför hög grad liknade ett *enpartisystem*? Att detta var fallet har inte bara politiska motståndare till arbetarrörelsen hävdats. Instämmande omdömen har också levererats av allvarstygda statsvetare.<sup>29</sup> Inte bara arbetarrörelsens politiska sympatisörer, också seriösa statsvetare har hävdats motsatsen. Lewins ovan redan nämnda analys av den svenska minoritetsparlamentarismen måste tveklöst räknas till de tunga bidragen i den senare genren. Jag är rädd att vi hamnar i den omtalade situation, där somliga ser glaset som halvfullt och andra ser samma glas (med lika mycket vätska) som halvtomt. Ingen kan dock påstå att glaset är fullt; läs: att det rådde fullständig hegemoni eller enpartistyre. Men ingen torde heller med hedern i behåll kunna neka till att den svenska socialdemokratins ställning var unikt stark, så stark att nästan inga motsvarigheter funnits eller finns i andra länder med fullt demokratiska styrelseskick.

För det andra vill jag framhålla den svenska modellens starka betoning av vad som kan kallas *demokratisk effektivitet*. Vad det handlar om är att demokratin visserligen anses vara ett viktigt mål i sig, men att detta ingalunda räcker. Medborgarnas stöd för ett demokratiskt styrelseskick förutsätter att politikerna och förvaltningen effektivt levererar påtagliga ”produkter”, särskilt sådana som är av materiell karaktär eller är av tydlig relevans för den materiella välfärden och dess rättvisa fördelning.

Ett tredje, besläktat drag var strävan efter vad som har kallats *integrativ demokrati*.<sup>30</sup> Det handlar om problemet med demokratins räckvidd. Inom arbetarrörelsen har den hela tiden deklarerade grunduppfattningen varit klart ”expansiv”. En favoritbild som ofta användes under den svenska modellens glanstid handlade om ”de tre stegens demokratiseringsprocess”. Först genomfördes den *politiska* demokratin; därefter var det dags för den *sociala*; och slutligen var nu, sades det, tiden inne för det tredje steget, genomförandet av den *ekonomiska* demokratin. Onekligen utgör denna retoriska figur bland annat ett oblygt försök att efterrationalisera realhistorien. I de tidiga och mer utopiska visionerna ville man ju inom arbetarrörelsen ”ha allt på en gång”, för det finns ju ingen absolut tvingande logik i den ordningsföljd som blev. Frågan är sedan naturligtvis (jfr varningen ovan) i vilken utsträckning som ”trestegsraketen” snarare varit en ”trestegshypotes”. Har den svenska modellen i praktiken kännetecknats av ”integrativ demokrati”, det vill säga av såväl politisk som social och ekonomisk demokrati? Det är självfallet i det sistnämnda avseendet, som störst tvekan med fog kan anföras, om vad som verkligen skedde i hägnen av den svenska modellen. Låt mig här bara kort konstatera det välbekanta att i den utsträckning som ekonomisk demokrati skall förstås som företagsdemokrati (inklusive ”förvaltningsdemokrati”), kom det stora genombrottet för denna först under 1970-talet. Då fick vi dels en omfattande ny lagstiftning om medbestämmande m.m., dels debatten, och så småningom, beslutet (1983) om att införa löntagarfonder. Oavsett hur man värderar idéerna och hur man ser på det långsiktiga resultatet av reformerna – fonderna är ju som bekant avskaffade; och ingen hävdar såvitt jag vet att de nya lagarna förorsakat någon veritabel demokratisk revolution på de svenska arbetsplatserna – menar jag att man ändå bör lägga inte bara ”integrativa ideer”, som till exempel ”trestegsraketen”, utan också ett visst mått av verklig ”integrativ praktik” till egenskaperna hos den svenska modellen som demokrati.

Ett fjärde demokratidrag hos den svenska modellen är självfallet *korporatismen*, betraktad som en andra, kompletterande, legitim ka-

nal för demokratiskt inflytande. Även om den på idéplanet ofta uttryckts som en möjlighet och en rätt för *alla* organiserade intressen att utöva inflytande i offentliga organ och verksamheter så råder det knappast någon tvekan om att praktiken avslöjar en stark privilegiering av dels de stora varandra motstående arbetsmarknadsorganisationerna och dels de sammanslutningar som kvalificerat sig som ”folkrörelser”. Allt detta är ganska tillfredsställande dokumenterat i litteraturen vilket inte hindrar att det råder fundamental oenighet, inte minst bland statsvetare, om korporatismens legitimitet som ett inslag i ett demokratiskt styrelseskick.<sup>31</sup>

Till listan vill jag också foga en femte egenskap hos ”den svenska modellen som demokrati”, som inte har kommenterats så ofta som korporatismen. Det handlar om tendensen att starkt betona de etablerade politiska *partierna*, som de mest lämpliga eller kanske till och med de enda verkligt legitima lokala miljöerna för politisk verksamhet ”mellan valen”. Så här förbehållslöst kan förhållningssättet uttryckas av en socialdemokratisk riksdagsledamot ännu i början av 1990-talet:<sup>32</sup>

De politiska partiernas roll i och värde för det svenska politiska systemet kan inte nog understrykas. Genom partiväsendet förverkligas folkstyrelsen bäst.

Ingenting illustrerar denna particentrerade hållning och praktik bättre än den marginella roll som tilldelats folkomröstningen som demokratiskt instrument i vårt land.<sup>33</sup>

En sjätte egenskap som också bör vara med i vår uppräkningslista är den påtagliga och allmänna tendensen till *centralism* – ett drag som vi såg att även maktutredningen hade på sin lista över vanliga sätt att karakterisera den svenska modellen. Denna benägenhet har säkert att göra med synen på effektivitet som central för varje demokratiskt styrelseskick som nämndes ovan. Det torde också ha handlat om en allmänt omfattad tro på *stordriftsfördelar*, inte bara ekonomiska sådana, utan i lika hög grad en tro på ”stora enheter” som en nödvändig förutsättning för en *rättvisare fördelning*. Snart sagt överallt – från den egna organiseringen i parti, fack och Kooperation, till konstitutionella och förvaltningspolitiska reformer i stat och kommun – genomfördes under den svenska modellens glansperiod omfattande och mycket snabba förändringar med dessa värden som lysande ledstjärnor.

Sist men inte minst, vill jag framhålla ett negativt formulerat, sjunde drag, som onekligen också bör förstås i ljuset av flera av de

hittills nämnda, nämligen *avsaknaden av förståelse för byråkratiproblematiken*. Det handlar då inte bara om byråkrati som ett ofrånkomligt resultat av effektivitetssträvanden, centralism och stordrift, utan lika mycket om effekterna av byråkratiers benägenhet att, så att säga, på eget bevåg detaljstyra med hänvisning till tron att man besitter överlägsen förmåga och kunskap. Denna ”mikrobyråkratism” kan ju vara lika framträdande (och negativ för den som drabbas) i en föga effektivitetsorienterad, starkt decentraliserad och liten organisation som i en organisation som snarare karakteriseras av de motsatta egenskaperna.

## Modellens nedgång och fall?

Den amerikanske journalisten Marquis Childs var förmodligen den som först fäste en internationell publiks uppmärksamhet på Sverige som en intressant och attraktiv samhällsmodell för andra länder att ta efter. Det skedde redan 1936 i boken *Sweden: The Middle Way*. Denna kom senare ut i uppdaterad form, men med samma entusiastiska budskap, i tre upplagor till, varav den sista 1961.<sup>34</sup> År 1980 återkom samme Childs med en helt ny bok, fast med snarlik titel, *Sweden: The Middle Way on Trial*.<sup>35</sup> Även om den sene Childs inte kan konkurrera med den verkliga skräcklitteratur om Sverige som började publiceras under 1970-talet, och där Roland Huntfords *The New Totalitarians* med lätthet tar priset,<sup>36</sup> så handlar det nu ändå om ett ganska oroat och negativt porträtt av det tidigare så efterföljansvärda modellandet.

Den akademiska litteraturen på temat den svenska modellens ”uppgång och fall” är, som redan antytts, också mycket riklig. Som framhölls så består ett grundläggande problem i att inget någorlunda ensartat ”dödsbegrepp” föreligger, varför förvirringen är ganska stor på området. Också inom ett och samma bidrag kan motstridiga signaler förekomma, till exempel när en författare genomför vad som måste uppfattas som en obduktion, och därefter avslutningsvis förklarar att patienten visserligen lider av vissa bestämda och allvarliga åkommor, men ingalunda är att betrakta som död.<sup>37</sup>

Maktutredningens analys får, som redan sagts, betraktas som vår mest ambitiösa undersökning hittills av den svenska modellens förändring, fram till och med 1980-talet. Man menade att det knappast var rimligt att ännu (1990) tala om hela modellens definitiva fall, eller död. Men samtidigt ansåg man sig övertygande kunna belägga

en *klar försvagning av samtliga* de huvuddrag i modellen man identifierat, och som vi kortfattat listade ovan:<sup>38</sup>

Inte i något fall har det gått att konstatera att de drag som här förknipats med den svenska modellen är adekvata som beskrivning av dagens svenska samhälle. Det allmänna resultatet är tvärtom, att alla dessa drag försvagats, i några fall till och med försvunnit. Slutsatsen är därmed inte beroende av definitionerna. Oavsett hur den svenska modellen preciseras, blir bilden att samhällsförändringarna går i riktning *från* den modell som länge ansetts utgöra Sveriges speciella signum. Den svenska modellen måste därför sägas ha nått en vändpunkt.

Observationer och slutsatser i maktutredningen kan kritiseras på många enskilda punkter. Den allmänna bilden av en ”stark försvagning” av flera av de karakteristiska dragen hos den svenska modellen torde dock vara obestridlig. Lika obestridligt är nog att ingen markant återgång till en mer ”modellkonform” situation har skett på något viktigt område under 1990-talet.

Här ska jag kort referera och kommentera några teser om *varför* den svenska modellen har försvagats eller, som somliga vill ha det, till och med dött. Maktutredningen listade ett mycket stort antal påverkande faktorer,<sup>39</sup> men ansåg att det sammanfattningsvis nog ändå handlade om följderna av två breda samhällstrender, dels *internationaliseringen* och dels *individualiseringen*. Den förra av dessa utvecklingstrender har ju blivit enormt uppmärksammas, oftast nu under namn av *globalisering*, sedan maktutredningen kom med sin analys. Maktutredningen är, enligt min mening, alltför svepande i sin analys på denna punkt, och riskerar därmed att räknas till dem som oreflekterat och beredvilligt sprider myter. I några andra, senare bidrag har internationaliseringens betydelse för den svenska modellens nedgång eller fall fått en, enligt min mening, mer tillfredsställande behandling. Särskilt vill jag nämna statsvetarna och Sverigekännarna Evelyne Hubers och John Stephens’ bidrag.<sup>40</sup> Deras tes är att det ingalunda är internationaliseringen i alla dess delar som varit betydelsefull – Sverige har ju hela tiden varit en utomordentligt öppen ekonomi – utan att det mycket mer specifikt har handlat om avregleringen av finansmarknaderna, och på detta område särskilt avskaffandet av valutaregleringen vid mitten av 1980-talet. Denna utveckling försvårade i sin tur starkt den markerat *utbudsorienterade* ekonomiska politik som den svenska modellen kommit att kännetecknas av.

Maktutredningens andra huvudorsak, individualiseringen, har i mycket mindre grad följts upp i debatt och forskning – även om det

finns flera exempel på samma, en smula okritiska, för-givet-tagande som gällt för internationaliseringen. Grundtanken är att de svenska medborgarna med tiden, och bland annat på grund av mer och högre utbildning, blivit alltmer individualistiska i sin livsstil. Detta tar sig mångahanda uttryck. I den offentliga sfären gäller det bland annat markant avtagande parti- och organisationslojaliteter, liksom en önskan om att få möjligheter att välja mer individanpassade lösningar i samhällsservicen. Också denna samhällstrend återspeglar nog, i sina mindre tvärsäkra och storvulna formuleringar, reella och grundläggade förändringar. Men man får värja sig för att använda den som en ”slasktrattsförklaring”, där olika uttryck för individualism förklaras med ökad individualism. Sociologen Stefan Svallfors har i sin forskning om svenskarnas attityder till välfärdsstaten levererat resultat som bör temperera de mer entusiastiska uttågarna om en obehövlig trend mot allt större individualism.<sup>41</sup> I ett internationellt jämförande perspektiv har nog den dominerande samhällssynen bland svenskarna ganska länge kunnat karakteriseras som ”horisontell individualism”, det vill säga en hållning som är både individ- och jämlikhetsinriktad.<sup>42</sup>

Liksom beträffande internationaliseringen gäller ju också att individualiseringen kan ha påtaglig förändringskraft som *symbol* eller *myt*. Det behöver ju knappast sägas att ett samhälle, där en dominerande självbild är att det huvudsakligen består av starka individualister, som hela tiden står i begrepp att ge sig iväg till det privata eller till utlandet – så snart en kollektiv lösning inte stämmer med deras preferenser, inte precis uppmuntrar en utveckling à la den svenska modellen. Med avseende på både internationalisering och individualisering, menar jag, sammanfattningsvis, att maktutredningen lyckats peka på ett par av de viktiga förhållanden som försvagat den svenska modellen, men att man i båda fallen överdriver såväl förändringarnas styrka som deras effekter.

I maktutredningen finner man också den intressanta (och för samhällsforskare ofta nog oemotståndliga) tanken att modellens försvagning varit en icke-avsedd effekt av dess egen klart avsedda utveckling. Framför allt gäller detta individualiseringen. Socialdemokratien har ju ihärdigt velat forma alla medborgare till fria och kritiskt tänkande individer och nu får man alltså en pervers form av betalning för denna insats! Annars är tanken att den svenska modellen innehållit ”fröet till sin egen undergång” vanlig i debatten, men normalt i lite mindre sofistikerade varianter. Ibland heter det till exempel att det handlade om en omöjlig grundkonstruktion, som inte tog hänsyn till hur kapitalismen, marknaderna, eller kanske till

och med människorna i allmänhet, ”egentligen” fungerar. Detta är förstås den vanliga typen av invändningar mot vänsterprojekt från högerhåll. Intressantare är väl då analyser, som menar att det var flera ”överdrifter” av olika slag som så småningom underminerade modellen. Oftast nämns därvid den förvuxna välfärdsstaten och de konfiskatoriska skatterna, som med bara ett slags milt vainsinne tilläts växa i höjden, utan varje tanke på konsekvenserna. I denna förklaringsfigur ingår dock ofta också utpekandet av det klart större vainsinne, som arbetarrörelsens radikalisering anses ha utgjort. Med början under det sena 1960-talet övergav, heter det, såväl partiet som LO sin dittillsvarande pragmatism och satte åter socialismen på dagordningen. Den nya arbetsmarknadslagstiftningen och särskilt förslaget om löntagarfonder utgjorde kulmen på denna utveckling, som alltså både raserade ekonomin och omöjliggjorde en traditionell samarbetspolitik.<sup>43</sup>

I ytterligare andra analyser är det snarare den allmänekonomiska utvecklingen, som kraftigt underminerat modellen. Den ekonomiska kris som onekligen har kännetecknat perioden anses då huvudsakligen eller kanske enbart ha berott på internationella och för Sveriges del väsentligen opåverkbara förlopp och händelser. I ett par, klart mindre försvarande och därför mer intressanta analyser, förutsätts visserligen också att det inte alls handlar om ”modelldefekter”, men där blandas ändå det opåverkbara med det hemlagade i jakten på orsaker.<sup>44</sup> Vad gäller nyliga omständigheter av det förra slaget, nämns de mycket stora och ofta underskattade internationella följderna av Tysklands återförening. Bland det självförvållade pekar man på det stora misstaget att avskaffa valutaregleringen vid en utordentligt illa vald tidpunkt (jfr ovan), men framför allt på det misslyckade kronförsvaret och en del andra mindre väl valda åtgärder i början av 1990-talet.

Den ovan nämnda tolkningen ”från höger” om socialismens återkomst som förklaringsfaktor, har sin spegelbild i en minst lika väldokumenterad litteratur om högervågen, eller om hur nyliberalismen trängde ut den pragmatism som dittills kännetecknat den svenska högern och det svenska näringslivet (i betydelsen dess direktörer och deras sammanslutningar). Redan på mycket tidigt sjuttital skedde den vindkantring som bland annat tog sig uttryck i en beredvillighet att spendera ofantliga summor under de följande åren på både långsiktig, ideologisk propaganda och på kortsiktigare politiska kampanjer.<sup>45</sup>

Men det krävs ju två för en träta, resonerar Bo Rothstein i sin kraftfullt argumenterande nytolkning av den svenska modellens

uppgång och fall.<sup>46</sup> Analysen anknyter till den aktuella diskussionen om betydelsen av ”tillit” eller ”socialt kapital” i samhället.<sup>47</sup> Men medan de flesta diskussioner och studier inom detta fält fokuserat medborgarnivån, riktar Rothstein nu blicken mot elitnivån, och talar där om denna tillitsdimension som ”vertikal tillit” eller ”organiserat socialt kapital”. Andra faktorer av strukturellt eller institutionellt slag, som till exempel förändringar i produktionsteknologi, den internationella ekonomins utveckling, institutionella anordningar på arbetsmarknaden, etc., bidrar visserligen till förståelsen av modellens sammanbrott, men i slutänden mäktar inte dessa och liknande faktorer med att förklara varför kompromiss under senare år har ersatts av konflikt, och varför det skett i så hög grad just i vårt land. För att förklara detta måste man söka sig till en mer generell, underliggande organiseringsnivå, där det ”organiserade sociala kapitalet” formas eller förskingras. Det var just anhopningen, särskilt på 1930-talet, av ett sådant ”kapital”, som gjorde den svenska modellen möjlig. Det är förlösandet av det under främst 1970-talet som åstadkommit modellens sammanbrott. Det ”marxistiska LO” och det ”nyliberala SAF” blir i denna analys lika goda kålsupare, åtminstone tills forskningen kan visa på någon annan fördelning av ansvarsbördan.

Man kan diskutera analysens originalitet. Mig tycks det som om ”det organiserade sociala kapitalet” i allt väsentligt är en ny benämning, på vad som i andra sammanhang har kallats kompromissanda, pragmatism, konsensus, samarbetsklimat m.m. En stark tradition av detta slag bör sökas mycket långt tillbaka i historien; den är en central komponent i den svenska demokratins långa utvecklingshistoria. I denna mening är 1930-talet inget formativt moment utan en något mindre dramatisk utvecklingsfas, som framför allt innebar att kompromisskulturen fann ett nytt viktigt tillämpningsområde, nämligen arbetsmarknaden, och särskilt bland organisationseliterna på denna arena.

I mycket uttrycktes den nya samarbetsandan i påfallande goda personliga relationer mellan huvudaktörerna på elitnivå. Rothstein ger oss ett nytt uttryck också för detta, ”personligt socialt kapital”. De starka sympatierna mellan ledarna är ju kända sedan tidigare. Dessa låter sig naturligtvis inte förklaras på något alldeles nöjaktigt sätt med hjälp av någon av våra vanliga samhällsvetenskapliga teori-bildningar. Men jag kan inte se varför man, som Rothstein rekommenderar, skulle avhända sig de bidrag till förklaringen av den svenska modellens karakteristiska konsensusorientering som en diskussion av strukturella och institutionella faktorer ger. Sker det,



riskerar begrepp som tillit (horisontell eller vertikal) eller det sociala kapitalet (vanligt, organiserat eller personligt) att bli något slags mystiskt och ursprungligt kraftkorn, som bara kan länkas samman med andra fenomen i samhället genom sina ensidiga effekter. Det tycks mig, teoretiskt och metodologiskt, vara ett steg tillbaka.

Det ges naturligtvis inget enkelt svar på frågan om varför den svenska modellen försvagats kraftigt sedan det sena 1970-talet. En smula fejt och filosofiskt kan man ”svara” att omfattande förändringar är så naturliga i det moderna samhället, att vi i stället borde fråga oss varför denna politisk-ekonomiska modell över huvud taget kom att existera i ett så stabilt skick under åtminstone ett par decennier. När vi på detta sätt funnit ”stabilisatorerna”, som säkert är av många olika slag, kan vi observera hur och när dessa rycks undan så att modellen undermineras. En typ av stabilisator, som jag ovan hävdade, hade rönt för lite uppmärksamhet med avseende på förklaringar av den svenska modellens framväxt, bör också ges en större roll i våra ansträngningar att förstå dess tillbakagång; till ingen läsares överraskning avser jag staten och statsapparaten. I litteraturen finns i själva verket en hel del relevanta iakttagelser, men ingenstans samlas detta till en historisk-institutionell, statscentrerad analys av den svenska modellens försvagning.

Åtskilliga av dessa analytiska embryon till en förklaring av modellens försvagning, fokuserar den *offentliga sektorns tillväxt* på ett eller annat sätt. Det gäller som vi sett såväl ”neoklassikerna/nyliberalerna” som de vanliga högerkritikerna, men också en del ”marxistiska/postmarxistiska” tolkningar, där man särskilt pekat på betydelsen för den fackliga rörelsen på grund av att dess medlemskader kommit att i så stor utsträckning utgöras av offentligt anställda. Ett slags skickesediger tröskel överskreds när Kommunal på 1980-talet gick om Metall och blev största förbund inom LO.<sup>48</sup> Enligt min mening är det riktigt och nödvändigt att börja i just denna ände, alltså med iakttagelser om statens och hela den offentliga sektorns utveckling under senare decennier. Det är tämligen välkända ting, som jag ganska nyligen i betydande detalj har analyserat på annat håll. Här skall därför bara påminnas om några grundläggande förlopp och fakta.<sup>49</sup>

Trots en historiskt sett kraftig tillväxt under tidiga efterkrigstiden, var Sveriges offentliga sektor år 1960 tämligen normalstor bland OECD-länderna. På kort tid går vi upp i ledningen i denna speciella liga, med bara våra skandinaviska grannar och Holland i hasorna. BNP-andelen för de offentliga utgifterna stiger från strax över 30 till över 60 procent under de så kallade rekordåren på 1960-

och 1970-talen. Skattekvoten når en god bit över 50 procent. De offentliga åtagandena blir allt fler och allt ambitiösare. Det finns knappast ett område där Sverige inte vill och också verkligen gör mest bland jämförbara länder. Karakteristiskt är att hela välfärdspolitikerna i vid mening sköts av offentliga nästan-monopol såväl med avseende på produktion som distribution och reglering. Och det är mest på kommunal nivå som expansionen syns; medan den statliga konsumtionens andel av BNP är i stort sett oförändrad, stiger kommunernas från 16 till 29 procent under perioden 1960–1980. Allt detta kräver ett väldigt offentligt organisationsbyggande. Det är, som sagt, främst på kommunal nivå som detta sker. Vid krigsslutet hade de flesta av Sveriges ungefär 2 500 kommuner ingen byråkrati alls; 1980 hade alla de nu omkring 275 kommunerna omfattande professionella förvaltningsorganisationer med uppåt tusentals anställda. Men även den centrala statsförvaltningen växte kraftigt och differentierades. År 1945 fanns 146 centrala myndigheter med riks-täckande uppgifter; år 1980 var de 220, och genomsnittligt betydligt mycket större och mer differentierade i sina uppgifter. Detta väldiga bygge godkändes återkommande, både till sin huvudinriktning och med avseende på finansieringen, av svenska folket i val. Och det är orimligt att bara räkna rösterna för ”vänstern” härvidlag. Alla partier utom möjligen högerpartiet, som åtminstone tvekade inför det höga tempot och finansieringen stod bakom byggmästarna och chefsarkitekterna inom socialdemokratien och ämbetsmannakåren. Genom utredningsväsendet och andra uttryck för tidens konsensusinriktade politik, var man i själva verket aktivt med redan på ett tidigt designstadium. Och om något, så ville man faktiskt från mitten av 1960-talet till ungefär 1980 både ha ett ambitiösare bygge och skynda på det hela. Under samma period utvecklades också i den svenska debatten en kritik mot den svenska modellens offentliga sektor, en kritik från vänster och från mitten, som samtidigt både ville ha en mycket ambitiösare, mer utjämnande politik och en mindre byråkratisk, mer decentraliserad offentlig apparat.<sup>50</sup>

Resten är historia, som det heter. Visst handlade det, som höger-tolkningarna i sina olika skepnader menar, om att ekonomin omöjligt kunde klara en fortsatt offentlig expansion av det frustande slag som kännetecknat perioden efter 1960 – en enkel trendframskrivning av tillväxttalen på, säg, 1970-talet visar hur orimligt detta vore. Och det hade faktiskt varit orimligt även med en för den svenska modellen normal ekonomisk tillväxttakt. Hur man än vänder och vrider på siffrorna så handlade det om en undanträngning av ”välståndsskapande produktion” till förmån för ”välståndsfördelan-

de konsumtion” som inte kunde fortsätta i samma ökningstakt. Men därtill kom ju en internationell ekonomisk kris, med ett första genomslag efter den så kallade första oljekrisen 1973, men med riktigt allvarliga känningar för Sveriges del, först i samband med den andra oljekrisen ungefär fem år senare.

Resultatet blev i alla händelser både en intensifierad strid om den offentliga sektorn och en ny minimal konsensus. Striden präglades av att den tidigare vänstervågen tämligen raskt runt märkesåret 1980 ersattes av en högervåg, där för första gången på länge ljudliga krav på en nattväktarstat i stället för en förvuxen välfärdsstat luftades. Den nya, förvisso ”minimala”, samstämmigheten handlade om behovet av att stoppa den offentliga tillväxten, åtminstone så att den inte överskred den totala ekonomiska tillväxten. Denna samsyn mellan de centrala krafterna i svensk politik etablerades faktiskt redan 1981, då socialdemokratin i oppositionsställning tog sitt så kallade krisprogram. Mittenpartierna hade för sin del tagit likartad ställning som regeringspartier i en proposition om den ekonomiska krisen hösten 1980.<sup>51</sup>

En verklig uppbromsning av den offentliga tillväxten skedde inte över en natt. Kommunernas expansion fortsatte i långsammare takt ända fram till tidigt nittiotal, medan staten faktiskt började krympa redan under tidigt åttiotal. Men för en ”tillväxtmaskin” är stillastående radikalt nog! I både ett långt och ett medelsiktigt historiskt perspektiv handlar det om en dramatisk utveckling. Det var sannolikt första gången sedan åtminstone 1820-talet (!) som den svenska staten stagnerade och till och med krympte. På 1990-talet bär den svenska centrala statsförvaltningen en större prägel av nattväktarstat än exempelvis Storbritannien.<sup>52</sup> Om något liknar den sig själv i 1950-talets tappning. Detta har inte bara eller kanske främst att göra med den stagnerande tillväxten, utan har lika mycket eller mer åstadkomits genom den *radikala decentralisering* som skett under närmare två decennier. Först var det entydigt en decentralisering från stat till kommun. Under 1990-talet har det också handlat om privatisering och bolagisering av delar av den statliga sektorn.

Min tes är således *att den svenska modellens försvagning i stora stycken måste förstås och förklaras av den offentliga sektorns utveckling, inklusive den dynamik som de politiska striderna kring sektorn fick.* Den svenska modellens ideologiska tillskyndare byggde på mycket kort tid västvärldens största offentliga sektor – givetvis inte främst som ett uttryck för personlig maktsträvan eller för att berika sig i någon materiell mening, utan som ett led i förverkligandet av sina visioner om ett rättvisare och mer demokratiskt samhälle. En bety-

dande fartblindhet kom emellertid onekligen att känneteckna processen, vilket bland annat tog sig uttryck i en påtaglig okänslighet för de byråkratiska bi- och icke-avsedda effekterna av de snabbt rullande reformerna. Åtminstone fram till slutet av 1970-talet bemöttes kritiken ofta med en betydande arrogans från många makt-havares sida. Krav på inflytande genom andra än godkända parti- och organisationskanaler avvisades som fientliga angrepp på modellbygget i stort. Också inom arbetarrörelsen avvisades en växande opposition som fientlig mot eller i vart fall okunnig om den svenska modellen, med dess nödvändiga centralism och stordriftsfördelar.

Parallellt börjar många människor uppleva den besvikelse som orsakas av att – som Olof Palme en gång ungefärligen uttryckte det – reformbeslutens stolta visioner omsätts i knastrande torra kommunala cirkulär. Om detta var helt ofrånkomligt, så skall därtill läggas att 1970-talet också såg de första omfattande erfarenheterna av otvetydiga misstag och uppenbart bristande måluppfyllelse.<sup>53</sup> Successivt blir den offentliga sektorn som företeelse under 1970-talet något annat än tidigare bland både makt-havare och människor i allmänhet. Med ett ideologiskt belastat (det var ju president Reagans slogan!), men ändå mycket träffsäkert uttryck, förvandlades den offentliga sektorn från lösning till problem – ett problem för ekonomin i stort, för statsfinanserna, för medborgarnas frihet. Spännvidden var fortsatt stor i åsikterna. Kanske blev de till och med större, men *hela* det politiska spektrat i Sverige kom på kort tid att tydligt förskjutas åt höger i förhållande till var man stod under den svenska modellens glansdagar.

Sammanfattningsvis: Statens och statsapparatusens roll i denna utveckling var alltså avgörande genom att det främst – men förstås inte enbart – var på detta fält som konsensus ersattes av konflikt i svensk politik under åren kring 1980. Konflikterna orsakades i sin tur i betydande grad av en internationell ekonomisk kris, som ofrånkomligt kom att resultera i en statsfinansiell kris, som med lika tvingande logik också ledde till att locket först lades på den offentliga tillväxten. Småningom – denna gång efter flera hemlagade misstag i krispolitiken – blev nedskärningar nödvändiga, till och med i vissa av välfärdsstatens kärnprogram. Men konflikterna har inte bara kristalliserats kring besparingar och nedskärningar. Jag har också hävdad ovan att konflikterna handlat om och stimulerats av inslag i själva välfärdsstatsbygget. Samtidigt som människor – på gott och ont – gjordes alltmer beroende av den offentliga sektorns verksamheter, valdes styrnings- och förvaltningsmodeller som uttryckte en skriande brist på insikter om byråkratiska organisationers egenska-

per och problem. Man valde i enlighet med den weberska traditionen att entydigt se förvaltningen som hierarki i stället för demokrati. Demokratin tillfredsställdes, menade man, så länge den administrativa hierarkin kunde styras av de politiska representanterna i toppen – något som i sin tur inte alls problematiserades. Den obyråkratiska kommunala traditionen, liksom de inslag av ”folkrörelseförvaltningar” som fortfarande fanns, dukade obönhörligt under för effektivitets-, centraliserings- och stordriftstänkandet. Enligt min mening betingades detta i sin tur av den svenska ämbetsmannastatens fortlevnad och fortsatt stora inflytande. Om den svenska arbetarrörelsen i högre grad hade avstått från att växa samman (mentalt och materiellt) med den centrala byråkratin, hade den offentliga sektorn nog byggts ganska annorlunda, och den svenska modellen i denna del (och gissningsvis många andra) blivit en annan, och måhända livskraftigare.

## Noter

<sup>1</sup> SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*, s. 22 ff.

<sup>2</sup> För några exempel, se W. Clement och R. Mahon, red., *Swedish Social Democracy: A Model in Transition*. Canadian Scholar's Press, 1994; W. Korpi, *Den demokratiska klasskampen. Svensk politik i jämförande perspektiv*. Tiden, 1981; J. Pontusson, *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*. Cornell U.P., 1992; och P. Swenson, ”Bringing capital back in, or social democracy reconsidered”, *World Politics*, Vol. 43, 1991, s. 513–544.

<sup>3</sup> Se t.ex. R. Mahon, ”Death of a Model? Swedish Social Democracy at the Close of the Twentieth Century”, Ottawa: Carleton University, 1998; J. Pontusson och P. Swenson, ”Labor Markets, Production Strategies, Wage Bargaining Institutions. The Swedish Employer Offensive in Comparative Perspective”, *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2, 1996, s. 223–250; G.M. Olsen, ”Re-Modeling Sweden: The Rise and Demise of the Compromise in a Global Economy”, *Social Problems*, Vol. 43, No. 1, 1996, s. 1–20; och E. Huber och J. Stephens, ”Internationalization and the Social Democratic Model. Crisis and Future Prospects”, *Comparative Political Studies*, Vol. 31, No. 3, 1998, s. 353–397.

<sup>4</sup> E. Lundberg, ”The Rise and Fall of the Swedish Model”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIII, 1985, s. 1–36; P.-M. Meyerson, *Euroclerosis the Case of Sweden*. Industriförbundet, 1985; A. Lindbeck, *The Swedish Experiment*. SNS, 1997.

<sup>5</sup> J.-E. Lane, ”The Decline of the Swedish Model”, *Governance*, Vol. 8, 1995.

<sup>6</sup> G. Esping-Andersen, *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton U.P., 1985; S.E. Olson Hort, *Social Policy and Welfare State*

in Sweden. Arkiv, 1993; B. Rothstein, *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. SNS, 1995; och D. Sainsbury, *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge U.P., 1996.

<sup>7</sup> H. Heclö och H. Madsen, *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism*. Temple U.P., 1987; J-E Lane, red., *Understanding the Swedish Model*, temanummer av *West European Politics*, Vol. 14, No. 3, 1991; och L. Lewin, *Sambället och de organiserade intressena*. Norstedts, 1992.

<sup>8</sup> Se t.ex. A. Björnsson, "Förspelet till den allmänna värnplikten", i dens., red., *Från undersåte till medborgare. Om svenska folkets demokratiska traditioner*. Ordfront, 1981, s. 108–114.

<sup>9</sup> *Offentlig sektor. Utveckling och nuläge*. Statistiska centralbyrån, 1985, s. 9.

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 9 f.

<sup>11</sup> Se vidare R. Premfors, "Den komplexa staten", i G. Ahrne, red., *Stater som organisationer*, Nerenius & Santéus Förlag, 1998, s. 29 ff.

<sup>12</sup> Se t.ex. M. Rojas, *Efter folkhemmet – en agenda för Sveriges förnyelse*. Timbro, 1966; och H. Zetterberg och C-J. Ljungberg, *Vårt land – den svenska socialstaten. Slutrapport från ett forskningsprogram*. City U.P., 1997.

<sup>13</sup> L. Lewin, "Majoritarian and Consensus Democracy: the Swedish Experience", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 21, No. 3, 1998, s. 195–206; jfr dens., *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Norstedts Juridik, 1966.

<sup>14</sup> Se t.ex. G. Therborn, "Nation och klass, tur och skicklighet. Vägar till ständig (?) makt", i K. Misgeld m.fl., red., *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*. Tiden, 1989.

<sup>15</sup> T. Tilton, *The Political Theory of Swedish Social Democracy. Through the Welfare State to Socialism*. Clarendon Press, 1990.

<sup>16</sup> Se t.ex. O. Ruin, "Three Swedish Prime Ministers: Tage Erlander, Olof Palme and Ingvar Carlsson", *West European Politics*, Vol. 14, No. 3, 1991, s. 58–82.

<sup>17</sup> F. Castles, red., *The Social Democratic Image of Society*. Routledge, 1978.

<sup>18</sup> W. Korpi. *Den demokratiska klasskampen ...*

<sup>19</sup> SOU 1990:44, s. 399 f.

<sup>20</sup> *Ibid.*, kap. 9.

<sup>21</sup> J. Hermansson, *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Norstedts Juridik, 1993.

<sup>22</sup> *Ibid.*, s. 442.

<sup>23</sup> Se t.ex. C. Andersson, *Ämbetsmannastat och demokrati*. Score, 1998.

<sup>24</sup> B. Rothstein, *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Norstedts, 1992.

<sup>25</sup> B. Rothstein, *Breakdown of Trust and the Fall of the Swedish Model*. Göteborgs Universitet: Statsvetenskapliga institutionen, 1998.

- <sup>26</sup> Se not 12 ovan.
- <sup>27</sup> Vål dokumenterat i t.ex. T. Svensson, *Socialdemokratiens dominans. En studie av den svenska socialdemokratiens partistrategi*. Almqvist & Wiksell International, 1994.
- <sup>28</sup> R.E. Lane, *The Market Experience*. Cambridge U.P., 1991.
- <sup>29</sup> H. Heclö och H. Madsen, *Policy and Politics in Sweden*; och T.J. Pempel, red., *Uncommon Democracies. The One-Party Dominant Regimes*. Cornell U.P., 1990.
- <sup>30</sup> T. Tilton, *The Political Theory of Swedish Social Democracy ...*, s. 257 f.
- <sup>31</sup> Se t.ex. Micheletti, "Organisationer och svensk demokrati", i SOU 1996:12 *På medborgarnas villkor. En demokratisk infrastruktur* (Demokratiutvecklingskommittén); och P-O. Öberg, *Särintresse och allmänintresse. Korporatismens ansikten*. Almqvist & Wiksell International, 1994.
- <sup>32</sup> Citatet är ur SOU 1993:90 *Lokal demokrati i utveckling* (Lokaldemokrati-kommittén), s. 256 (Catarina Rönnung).
- <sup>33</sup> Jfr R. Premfors, "Folkomröstningar och europeisk integration", i SOU 1996:16 *Förankring och rättigheter* (EU96-kommittén), s. 9–25, särsk. s. 14 f.
- <sup>34</sup> M. Childs, *Sweden: The Middle Way on Trial*. Yale U.P., 1936. Reviderade upplagor 1938, 1947 och 1961.
- <sup>35</sup> M. Childs, *Sweden: The Middle Way*. Yale U.P., 1980.
- <sup>36</sup> R. Huntford, *The New Totalitarians*. Stein & Day, 1972.
- <sup>37</sup> Ett gott exempel är E. Lundberg. "The Rise and Fall of the Swedish Model".
- <sup>38</sup> SOU 1990:44, s. 393.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, s. 26 ff.
- <sup>40</sup> E. Huber och J.D. Stephens, "Internationalization and the Social Democratic Model ..."
- <sup>41</sup> S. Svallfors, *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*. Boréa, 1996.
- <sup>42</sup> Jfr H.C. Triandis, *Individualism & Collectivism*. Westview Press, 1995, s. 44 f. Triandis refererar i sin tur till etnologen Åke Dauns forskning, se t.ex. dennes "Individualism and Collectivity among Swedes", *Ethnos*, Vol. 56, 1991, s. 165–172, och dens., *Svensk mentalitet. Ett jämförande perspektiv*. Rabén & Sjögren, 1989.
- <sup>43</sup> E. Lundberg, "The Rise and Fall of the Swedish Model"; P-M Meyerson, *Eurosclerosis – the Case of Sweden*.
- <sup>44</sup> E. Huber och J.D. Stephens, "Internationalization and the Social Democratic Model ..."; och G. Garret, *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge U.P., 1998 särsk. kap. 6.
- <sup>45</sup> Se t.ex. K. Boreus, *Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk offentlig debatt 1969–1989*. Tiden, 1994, särsk. kap. 3.
- <sup>46</sup> B. Rothstein, *Breakdown of Trust and the Fall of the Swedish Model*.

<sup>47</sup> Den viktigaste skriften är R. Putnam, *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. SNS Förlag, 1996.

<sup>48</sup> T.ex. P. Swenson, *The End of the Swedish Model in the Light of its Beginnings*. Berlin: Wissenschaftszentrum, 1993.

<sup>49</sup> För utförligare analyser och fylligare referenser, se R. Premfors, "Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective", i *Public Administration*, Vol. 76, No. 1, 1998, s. 141–160; dens., "Den komplexa staten"; samt dens., "Det historiska arvet Sverige" och "Organisationsförändringar och förvaltningspolitik: Sverige", kap. 2 respektive 5 i P. Lægroid och O.K. Pedersen, red., *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999.

<sup>50</sup> Se R. Premfors, "The Swedish Model and Public Sector Reform", *West European Politics*, Vol. 14, No. 3, 1991, s. 83–95.

<sup>51</sup> Se t.ex. R. Premfors, "Coping with Budget Deficits in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 7, No. 4, 1984, s. 261–284.

<sup>52</sup> *Staten i omvandling 1997*. Statskontoret, 1997.

<sup>53</sup> Se t.ex. R. Premfors: *Genomförande och utvärdering av offentlig politik*. Stockholms Universitet: GSHR-rapport nr 12, Statsvetenskapliga institutionen, 1981.



# Den offentliga demokratisynen

*Kerstin Jacobsson*

## Inledning

Det tycks som om i stort sett varje ny regering har sett sig föranlåten att tillsätta en egen demokratiutredning. Som pärlor på ett radband, skriver Henry Bäck (1990), har kommittéerna om kommunal demokrati och organisation avlöst varandra under 1970- och 80-talen. Och detta radband av statens offentliga utredningar (SOU) på demokratitemat har fortsatt under 1990-talet.

Parallellt med de statliga utredningarna har det skett en omfattande statsvetenskaplig forskning på området. Särskilt är detta fallet med den kommunala demokratin och självstyrelsen. Ibland har utredning och forskning bedrivits nära samman; kommittéerna har gett i uppdrag åt forskare att undersöka och utvärdera konsekvenserna av förändringar i den kommunala organisationen.<sup>1</sup> Det innebär också att problemformuleringarna ofta varit desamma i utredningarna och i forskningen.

Demokratiutredningarnas fokus har emellertid varierat mellan decennierna alltefter de olika omständigheter och problem som varit aktuella. Varje tid har sina egna demokratiproblem, eller snarare, varje tid definierar sina demokratiproblem. Syftet med den här studien är att undersöka om – och i så fall hur – synen på demokratin och på demokratiproblemen har förändrats från 1960-talets utredningar tills i dag. Undersökningen vill fånga den demokratiförståelse som kommer till uttryck i sådana SOU som direkt behandlar demokratifrågor under dessa fyra decennier.

Urvalet SOU i undersökningen består av utredningar som uttryckligen behandlar demokratifrågor. Bland dessa har jag valt dem som behandlar de problemkomplex som i SOU:na framstår som de mest aktuella demokratifrågorna varje decennium. För 1960-talet har jag valt den konstitutionella frågan om ny författning. För 1970-

och 80-talen den kommunala demokratin. För 1990-talet dels internationaliseringen, särskilt då EU-medlemskapet, dels den lokala demokratin. En eller ett par utredningar per decennium har undersökts. Det begränsade antalet SOU som gått igenom samt det faktum att exempelvis utredningarna om länsdemokrati, de förvaltningspolitiska och de kommunrättsliga utredningarna inte ingår i undersökningen gör att generaliserbarheten blir begränsad.<sup>2</sup> Det är snarast fråga om nedslag i viktiga utredningar varje decennium. Å andra sidan finns det inget som tyder på att de valda utredningarna *inte* skulle vara representativa för sin samtids demokratidiskussion i SOU. Undersökningens urval och uppläggning ska ses mot bakgrund av att den genomförts inom en kort tidsram.

Vilka problem som uppfattas som aktuella i den offentliga makten ögon speglas i vilka utredningar som tillsätts och i utredningsdirektiven. Även om tidningsdebatt, och kanske även riksdagsdebatt, i ännu högre grad än SOU speglar "tidsandan" är demokratidiskussionen i SOU policyrelevant i så måtto att den ligger till grund för propositioner och ny lagstiftning. Om kontinuitet generellt sett är normen i dessa dokument blir förändring desto intressantare. Och förändringar har skett i synsätten under perioden.

Av valet att studera SOU följer att partiernas ståndpunkter inte blir de mest centrala.<sup>3</sup> Utredningarna speglar främst den politiska majoritetens synsätt. Undersökningen omfattar både borgerligt tillsatta utredningar och sådana som tillsatts av socialdemokratiska regeringar.

## **Teoretiska utgångspunkter**

Vad demokratin innebär och kräver är inte givet en gång för alla. Sådana tolkningar är föremål för förändring, som kan vara oreflekterad, och omprövning, som kan vara resultat av en medveten kamp om definitioner. Att människors tolkningar och uppfattningar om demokratin förändras när de samhällsliga förutsättningarna för ett demokratiskt styrelseskick förändras är inte förvånande. Men tolkningsfrågorna utgör också politiska stridsfrågor. Demokratin för enar människor som kan lägga delvis olika innebörd i begreppet. I begrepps mångtydighet ligger deras politiska potential både när det gäller att förena människor och att strida om den "rätta" tolkningen. Olika politiska ideologier delar ord som demokrati, frihet och rättvisa men kan tolka dem olika; att erövra tolkningsföreträdet är en del av kampen dem emellan. Så ska vi t.ex. förstå den debatt som i

perioder har förts mellan företrädare för en socialistisk respektive en liberal demokratisyn (se Elvander 1975). Hela samhällsvisioner är knutna till en viss tolkning av demokrati eller till begrepp som frihet, jämlikhet och rättvisa.

Ett sätt att betrakta demokratibegreppet är att se det som ett historiskt begrepp, ett begrepp som kommer ur levda erfarenheter och som haft olika innebörd i olika tider. En utgångspunkt i den här studien är att begrepp förändras genom historien och studiet av att begreppsförändringar bidrar till förståelsen av historiska samhällsförändringar (jfr Koselleck 1985). Ur förändringar i talet om politiken och demokratin kan man utläsa förändringar i samhällsorganisationen och i relationen mellan samhällsintressen. Begrepp speglar erfarenheter men laddas också med förväntningar och ideal. Frågan blir: Vilka erfarenheter kan man utläsa ur synen på demokratin och vilka förväntningar har man på demokratin vid olika tidpunkter?

Men att fånga demokratisyner är inte bara en fråga om att se vad debattörer lägger för innebörd i ordet demokrati. Det gäller också att se vilka andra begrepp som ingår i demokratin "semantiska omgivning", vilka begrepp som krävs för att komplettera och implementera demokratin (jfr Sartori 1987:265). En viss demokratisyn kan förutsätta en bestämd förståelse av andra näraliggande begrepp, som frihet eller rättvisa. Demokratin förutsätter också en rad andra saker för att fungera, som förtroendevalda, politiska partier, tanken om representation etc. Dessa får olika betydelse och spelar olika roller i olika tider. Föreställningarna om vad demokratin kräver och vad som krävs av demokratin skiftar liksom föreställningarna om vilka institutioner som förkroppsligar demokratin.<sup>4</sup> Dessa kringtaganden om demokratin blir också viktiga att undersöka. I analysen fokuseras särskilt *demokratiidealet* som kommer till uttryck i utredningstexterna och det upplevda *hotet mot demokratin*. Vilket slags demokrati eftersträvas? Vad krävs för att uppnå målet? Hur ser hotbilden ut? Men även: Vilken syn på samhället återspeglar demokratidiskussionerna? I sammanfattning, vilken är utredningarnas demokratiska självförståelse?

Olika demokratiteorier ger olika svar på vilka folket är, vilken typ av demokratiskt deltagande det är fråga om, vilka samhälleliga förutsättningar som främjar deltagandet, vilket område folket ska styra verksamheterna och vilka beslut folket ska påverka (Held 1996). Demokratin behandling i den akademiska litteraturen är inte det primära i den här studien. Några demokratiteoretiska distinktioner och tankegångar kan ändå vara på sin plats att introducera men presentationen blir med nödvändighet kortfattad och selektiv.

En vanlig distinktion är den mellan direktdemokrati och representativ demokrati. Direktdemokratin bygger på att medborgarna själva deltar i den politiska styrelsen. I dag kommer det direktdemokratiska idealet på den nationella nivån närmast till uttryck i folkomröstningar. Den representativa demokratin utvecklades i nationalstaterna där direktdemokrati ansågs omöjlig av praktiska skäl, och bygger på att medborgarna väljer representanter som fattar de politiska besluten och sedan står till svars för dem i återkommande val. Fri åsiktsbildning och möjlighet att välja mellan flera kandidater är förutsättningar för att den representativa demokratin ska vara meningsfull. I dag har vi, konstitutionellt sett, ett representativt styrelseskick med direktdemokratiska inslag, i den mån folkomröstningar hålls. Men även inom ramen för detta kan olika former av demokratiskt deltagande utvecklas enligt olika ideal.<sup>5</sup> Direktdemokratin normativa ideal om politiskt deltagande och jämnt fördelad delaktighet kan också ta sig uttryck i andra former än genom traditionell direktdemokrati. I den här undersökningen är ideal snarare än konkreta former för styrelseskicket det intressanta.

Exempel på uttryck för olika demokratiideal är vad som brukar kallas deltagandedemokrati och konkurrensdemokrati (Held 1996). Kända företrädare för konkurrensdemokrati är Max Weber och Joseph Schumpeter. Väljarnas roll är enligt detta synsätt att utse ledare vilket görs i återkommande val – det ska vara möjligt att sparka dåliga ledare – men innebär ett begränsat folkligt deltagande under hand. Demokratin är här en politisk metod där medborgarna väljer sin styrelse mellan konkurrerande eliter. För deltagardemokrater däremot måste demokratin innebära ett mera aktivt deltagande än det att gå och rösta vart fjärde år. Önskvärt är också demokratiskt deltagande även på andra samhällsområden än det politiska, som i arbetsliv och skola. Deltagardemokrater förordar vanligtvis en kombination av representativ demokrati och andra inslag av delaktighet. En välkänd företrädare för deltagardemokratiska ideal är Carole Pateman. De två modellerna implicerar olika syn på medborgaren, dennes förmågor och möjligheter. Det är enligt den elitdemokratiska skolan oralistiskt att förvänta sig att vanliga medborgare skulle vara intresserade av eller lämpade för ett mer aktivt deltagande i det politiska styret.<sup>6</sup> Deltagardemokraternas åsikt är att om människor inser att det är möjligt att verkligen påverka beslutsfattandet kommer de sannolikt också att anse det mödan värt att delta. Deltagandet är också en läroprocess i vilken deltagarna utvecklas. En annan skillnad är gränsdragningen mellan politikens område och andra samhällsområden. Medan deltagardemokraterna

vill vidga demokratins verksamhetsfält slår konkurrensdemokraterna vakt om gränsen mot det civila samhället och vill reservera demokratin till den statliga sfären.

Ett annat demokratiideal som förtjänar att nämnas kallar jag idealet om en kommunikativ demokrati.<sup>7</sup> Enligt detta är idealet en politisk process som styrs av en kommunikativ rationalitet, där handlingars rationalitet betingas av förmågan att uppnå samförstånd med andra. Den mest kände företrädaren i dag är Jürgen Habermas men Habermas själv hämtar inspiration från Emile Durkheim. Enligt Durkheim kännetecknas demokrati av en nära tvåvägskommunikation mellan styrande och styrda och täta kontakter mellan staten och andra sektorer i samhället. Ju mer kommunikation och ju bättre de styrandes politik stämmer överens med de styrdas vilja (eller med Durkheims språkbruk medvetande), desto mer demokrati.<sup>8</sup> Idealet om åsiktsöverensstämmelse, som vi ska se förekommer i utredningarna, kan sägas vara det durkheimiska idealet.

Också för Habermas är kommunikationen det centrala. Kommunikationen sker mellan medborgarna i det civila samhällets politiska offentlighet och kanaliseras sedan in i det politiska systemet genom offentlighetens företrädare. Idealt sett ska kommunikationen vara tvångsfri, präglas av jämlikhet och syfta till ett samförstånd baserat på bästa argumentets makt. Bara genom offentliga samtal kan förslags rimlighet bedömas och beslut legitimeras: I samtalen kan man uttröna om förslaget ligger i allas intresse eller ej och modifiera förslaget därefter för att detta på goda grunder ska bli godtagbart för så många som möjligt (idealt sett alla). Habermas accepterar det representativa systemet, inklusive majoritetsröstning, men menar att beslut måste föregås av fungerande kommunikationsflöden både i det civila samhället och mellan samhälle och stat för att kunna bli legitima. Till skillnad från Durkheim ställer han alltså konkreta krav på samtalsbetingelserna i sin demokratiförståelse; samförstånd som nås genom manipulation är exempelvis inte ett rationellt samförstånd och saknar förutsättningar för legitimitet. Samtalet innebär en giltighetsprövning av ståndpunkter. I pluralistiska samhällen där någon samstämmighet om normer inte råder är samtalet det enda sättet att avgöra normativa (moraliska och politiska) spörsmål.<sup>9</sup>

De ovan beskrivna demokratiteoretiska traditionerna har i olika utsträckning tagit fasta på idealen representation, deltagande och dialog, vilka alla är beståndsdelar i den moderna demokratin.

En annan distinktion är den mellan en liberal och en republikansk demokratimodell, där den liberala är individualistiskt orienterad och den republikanska kollektivt orienterad (eller gemen-

skapsorienterad).<sup>10</sup> Den demokratiska processen får olika betydelse i dessa modeller. I den liberala tankemodellen består samhället av individer med privata, förpolitiska intressen och politikens uppgift blir att insamla (aggregera) och genomdriva dessa. Staten är en offentlig förvaltningsapparat i denna tjänst. En tydlig gräns mellan stat och samhälle dras, där politik hör till den statliga sfären. De individuella rättigheterna är de viktigaste medborgarliga rättigheterna (negativa rättigheter gentemot staten och andra medborgare, frihet från yttre tvång). Med det republikanska synsättet är demokrati inte ett sätt att kontrollera statlig maktutövning utan ett medium för folkets självbestämmande och självförverkligande. Medborgarna är politiska varelser som utformar sina intressen i gemenskap och dialog med andra. Statens existensberättigande ligger i att den garanterar en opinions- och viljebildningsprocess, i vilken fria och jämlika medborgare enar sig om gemensamma mål och normer. De viktigaste medborgarliga rättigheterna är rätten till politiskt deltagande och kommunikation (positiva rättigheter, frihet till autonomi). Politiken hör såväl stat som civilt samhälle till (Habermas 1994).<sup>11</sup>

Olika demokratiteorier bygger alltså på olika grundantaganden om samhället och medborgarna. Ett sätt att klassificera för Sverige relevant demokratidebatt utifrån de olika grundantagandena är indelningen i den *tunna* demokratin, den *snabba* demokratin och den *starka* demokratin (Premfors m.fl. 1994). Den tunna demokratin bygger på en individualistisk samhällsuppfattning och en syn på individer som privata snarare än politiska varelser, vilka har intressen som föregår den politiska dialogen med andra. Individens fri- och rättigheter är centrala och staten bör vara begränsad och bunden. Medborgarna utser i återkommande val sina representanter. Synsättet ansluter till det klassiska liberala. Den snabba demokratin är kollektivistisk i sin syn på samhället, där en elit uppfattas stå mot folket. Folket har också här förpolitiska intressen vilka bör få snabbt genomslag i den praktiska politiken. Folkomröstningar och opinionsundersökningar men också brukarmedverkan kan vara sätt att få fram folkviljan. Enligt den starka demokratin är människan en social och politisk varelse, vars preferenser och intressen utvecklas i dialog och samspel med andra, genom vilket också ansvarstagandet för gemensamma angelägenheter främjas. Kraven på ”fördjupad demokrati” får olika innebörder i de tre fallen: individuell valfrihet, brukarenkäter och politiska samtal på medborgarnivå blir tre och sinsemellan olika svar på hur demokratin kan fördjupas (Premfors m.fl. 1994:29 ff.).

Gränsdragningen mellan politiskt – icke-politiskt och mellan offentligt – privat är som vi sett olika i de olika demokratimodellerna, liksom gränsdragningen mellan olika sfärer som politik och ekonomi och stat och samhälle. Vad anser utredningarna om vilket som är politikens och det gemensamma beslutsfattandets legitima område och vad som i stället bör bli föremål för privata beslut?

Också gränsdragningen mellan politik och förvaltning kan göras olika. Frågan om relationen mellan politik och förvaltning är ytterst en fråga om hur makten bör vara fördelad mellan de politiska institutionerna (Lundquist 1991:11 f.). Vilka förväntningar och krav har utredningarna på förvaltningen, och enligt vilka normer ska förvaltningen verka (t.ex. rättssäkerhet, offentlighet, effektivitet, öppenhet, medborgardeltagande, handlingsfrihet)? Vilken roll spelar den offentliga sektorn i synen på demokratin?

En ytterligare fråga är hur utredningarna ser på effektivitetens betydelse för demokratin. Hur viktigt är det att politiken åstadkommer resultat och varför är det viktigt? Kan en avvägning mellan deltagande och effektivitet krävas för att önskade resultat ska uppnås? Kan goda resultat uppväga ett minskat deltagande i den politiska processen? I den internationella statsvetenskapliga diskussionen finns det de som menar detta. Fritz Scharpf ser exempelvis ökad problemlösningskapacitet som ett demokrativärde likvärdigt med medborgarnas deltagande i politiken. Giandomenico Majone hävdar för sin del att alla slags politiska frågor inte behöver legitimeras demokratiskt utan en del kan legitimeras genom större effektivitet. Välfärdspolitik är enligt honom exempel på det förstnämnda och upprättandet av EG:s inre marknad exempel på det sistnämnda (se SOU 1998:124). Hur ser utredningarna på frågan om effektivitet och delaktighet?

Och vad krävs för ett effektivt politiskt deltagande? I den socialistiska traditionen har exempelvis betonats att demokratin måste ges förutsättningar att få ett reellt innehåll. Demokratifrågan rör mer än den politiska demokratins formella regler; den handlar också om medborgarnas reella möjlighet att öva inflytande över sina levnadsvillkor. Politisk demokrati förutsätter ett visst mått av social och ekonomisk jämlikhet samt att även sociala och ekonomiska frågor kan underkastas demokratiska beslut, argumenterade exempelvis Ernst Wigforss (1971, 1980). Den liberala traditionen har i stället betonat demokratins formkrav, dvs. de formella demokratiska spelreglerna. Jämlikheten gäller då rätten till politiskt deltagande och demokratikravet gäller statens styrelse, inte andra samhällsområden (se debatten i Elvander 1975). Hur ser utredningarna på detta? Och

hur ser de på begrepp som jämlikhet, frihet och rättvisa? Är något viktigare än något annat i synen på demokratin?

## Demokratidiskussion på 1960-talet

För varje decennium redogör jag kort för några för utredningarna relevanta händelser 'i kommunerna, i samhället, i samhällsdebatten', för att sedan övergå till att undersöka hur man resonerade om demokrati i utredningarna. Den inledande redogörelsen bygger på sekundärlitteratur och är bara tänkt som en fond till analysen av demokratin i SOU, vilken är primärundersökningen.

Under 1960-talet diskuterades i det offentliga trycket flera stora frågor som berörde demokratin. Undersökningen begränsas här till den konstitutionella frågan om ny författning. Men också diskussionen om kommunindelning refereras nedan, då som bakgrund till 1970-talets demokratidiskussion.<sup>12</sup>

### Frågan om ny författning

Frågan om ny författning behandlades under 1960-talet av två kommittéer, författningsutredningen (åren 1954–1963) och grundlagberedningen (åren 1966–1972).<sup>13</sup> Syftet med författningsreformerna var dels att grundlagfästa det som sedan länge var konstitutionell praxis och därmed ersätta den gamla och delvis förlegade regeringsformen, dels att modernisera den politiska demokratin. Stridsfrågorna var bl.a. kravet på folkomröstningar och ett mer proportionellt valsätt, vilket de borgerliga drev, och kravet på enkammarriksdag, vilket en del borgerliga och en del socialdemokrater drev. De borgerligas strategi var att på konstitutionell väg försöka bryta socialdemokraternas starka ställning i riksdagen medan socialdemokraternas strategi i stort sett gick ut på att bevara densamma, också på konstitutionell väg (von Sydow 1987, Algotsson 1998).

När författningsutredningens förslag kom utsattes det för kritik på en rad punkter. De medborgerliga rättigheterna ansågs ha fått för svagt skydd. Kritik riktades också mot att kungen fortsatt skulle utse statsminister, mot det föreslagna valsystemet och sättet att fatta regeringsavgöranden.<sup>14</sup> Enligt en fyrpartiöverenskommelse 1966 beslutades om en total författningsreform och Grundlagberedningen tillsattes. 1974 fick Sverige en ny regeringsform vilken trädde i kraft 1975 och ersatte 1809 års RF.<sup>15</sup> Några år tidigare, 1970, hade en annan författningsändring ägt rum som innebar en övergång



till enkammarriksdag, direktval med exakt proportionalitet fast med en fyraprocentsspärr samt gemensam valdag i riksdags- och kommunalval. Trots dessa nyheter och sådant som sänkt rösträttsålder och förstärkning av yttrandefriheten innebar inte författningsändringarna några genomgripande förändringar i statskicket utan var snarast en kodifiering av praxis. Kungamakten hade i praktiken redan urholkats och en förskjutning ägt rum mot riksdagen som tyngdpunkt för det politiska livet med regeringen som ansvarig verkställare. Här är dock inte de konkreta lösningarna och förslagen, vilka ofta är av teknisk karaktär, de centrala, utan de mer allmänna resonemangen om demokratin och dess förutsättningar.

## Författningsutredningen

Här ska vi studera Författningsutredningens betänkande SOU 1963:17 (*Sveriges statskick. Del 2. Motiv. Förslag till regeringsform*). Syftet med reformarbetet var att göra en samlad översyn av demokratins funktionsproblem och att modernisera författningen. I direktiven från 1954 sägs att:

Det demokratiska systemet måste äga arbetsduglighet för att kunna lösa de nya problem, som samhällsomdaningen för med sig. Samtidigt utgör en aktiv folklig kontroll över regeringsmakten en förutsättning för att demokratiens jämlikhets- och rättfärdighetsideal skall kunna förverkligas. Detta innebär icke endast att det måste finnas organisatoriska former, som ger människorna möjlighet att göra sitt inflytande gällande. Det fordras också, att de beslutande organen står i en så intensiv och allsidig kontakt med folkopinionen att medborgarna känner sig delaktiga i de beslut som fattas. Försummas denna sida av samhällsomdaningen blir följden att människorna känner sig maktlösa inför den samhällsorganisation som de själva skall styra (SOU 1963:17).

En ständigt förd, allsidig debatt om demokratins problem utgör kanske den bästa garantin för att statsmakten bevarar kontakten med folkopinionen.

Direktiven talar också om demokratins socialpsykologiska förutsättningar: det gäller att skapa sociala förhållanden som ger människor ett intresse i demokratins fortbestånd. Ekonomisk och social jämlikhet utgör en förutsättning för en stabil politisk demokrati. Utformningen av demokratins institutioner är viktig, men det räcker inte att dessa står i överensstämmelse med den formella demokratins principer. De måste också ges former som underlättar och

stimulerar den enskildes medverkan i samhällsarbetet. Ett ideal som direktiven formulerar är att människor uppfattar samhällets verksamhet som ett uttryck för sina egna strävanden och att man kan ge individen största möjliga inflytande inom en samhällsorganisation som samtidigt uppfyller kraven på att effektivt förverkliga de målsättningar folkflertalet har uppställt. Medborgarnas deltagande i statslivet måste visserligen ske huvudsakligen genom riksdagen. Men:

För att den enskilde icke skall känna sig stå utanför avgörandena är det därför av vikt att en nära kontakt upprätthålles mellan väljare och valda.

Enligt författningsutredningen bör statsskicketets karaktär av folkstyrelse framhåvas; dess grundläggande drag är fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. Den moderna folkstyrelsen är – och måste vara – i huvudsak representativ. Valen har dock karaktären av slutprov i en hela tiden pågående verksamhet där partierna strävar efter att anpassa sig efter men också inverka på medborgarnas åsikter. Folkomröstningar som normalt återkommande inslag i beslutsfattandet skulle utgöra en fara för den representativa demokratin. Folkomröstning sett som en yttersta garanti för folkstyrelsen och tillämpad ganska sällan gör däremot inte det. Rådgivande folkomröstning ska riksdagen vara fri att tillkalla. Beslutande folkomröstning i grundlagsärende bör kunna genomföras om minst 1/3 av riksdagens ledamöter så vill. Men den moderna folkstyrelsen är en folkstyrelse genom partier; partierna samlar medborgarna kring en gemensam målsättning, de kanaliserar medborgarnas önskemål och de rekryterar till politiska poster. Organisationens medverkan i politiken är på beredningsstadiet inte något problem. Medverkan i beslutsfattande är mer problematiskt. Förhandlingar mellan organisationer och stater sker genom regeringen och detta riskerar att ställa riksdagen inför fullbordat faktum, utan möjlighet att revidera en förhandlingsöverenskommelse. Folkrepresentationens (dvs. riksdagens) beslut bör om möjligt uppbäras av en allmän samhällssyn, som innefattar en totalavvägning av olika berörda intressen och inte bygga på ett mekaniskt tillvaratagande av särintressen. En utveckling mot korporativism är därför problematisk. Också partierna bör vara lyhörda för olika gruppers intressen men inte identifiera sig med dem, utan förbehålla sig ett självständigt bedömande av dem.

Utredningen konstaterar att regeringsmakten har fått en stärkt ställning till följd av behovet av snabba beslut, av samordning till följd av den statliga verksamhetens expansion, och till följd av statens förhandlingsverksamhet (både nationellt med organisationer

och internationellt). Tyngdpunkten i riksdagens verksamhet har förskjutits mot kontrolluppgifterna. En ledande tanke i författningsarbetet är att försöka stärka riksdagens ställning och skapa ändamålsenliga former för dess arbete.

Idealet som utredningen formulerar är en överensstämmelse mellan väljares vilja och valdas beslut, och en nära kontakt mellan väljare och valda. Ett reformerat valsysteem ska enligt utredningen förbättra på denna punkt.

## Grundlagberedningen

Här studerar vi Grundlagberedningens betänkande SOU 1972:15 (*Ny regeringsform. Ny riksdagsordning*). I den grundläggande demokratiförståelsen är kontinuiteten mellan författningsutredningen och grundlagberedningen stor. Fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt är folkstyrelsens fundament. All offentlig makt vilar primärt hos folket. Folksuveräniteten omsätts i ett parlamentariskt och representativt styrelseskick och de individuella fri- och rättigheterna är centrala. Politiskt ansvar framhävs: ”de valda representanterna svarar politiskt för följderna av de beslut de fattar. De handlar offentligt och deras handlande kan granskas”. Medborgarna måste också på annat sätt än genom val kunna ge uttryck för sina meningar och påverka innehållet i de beslut som fattas. Partierna sägs dock vara ”ett bärande element i vår demokrati”. Riksdagen ska ha en dominerande ställning. Liksom Författningsutredningen talar Grundlagberedningen om den som ”folkrepresentationen”. Regeringens ansvar inför riksdagen betonas. Så länge regeringen tolereras av riksdagen bör den dock få befogenheter att kunna ”agera med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt”.

Offentlighet och insyn är viktigt för demokratins självkorrigering. ”Öppenhet vid beslutens tillkomst är ett drag som bör utmärka ett demokratiskt statsskick. Besluten och skälen för dem bör kunna bli föremål för granskning i den offentliga debatten”. Därför är det viktigt att regeringens normgivningsmakt begränsas. ”En grundlag som inte drar några gränser för regeringens normgivningsmakt kan tillämpas så att viktiga beslut undandras från offentlig granskning.” Offentlig insyn gör också lagar mer genomarbetade och tekniskt bättre.

Organisationsväsendet anses viktigt för opinionsbildningen och bidrar till att fördjupa demokratin. Däremot bör inte organisationer

vara representerade i beslutsorgan; ett korporativt system är inte önskvärt. Endast rådgivande folkomröstningar bör få förekomma och riksdagen bör fatta beslut om sådan med vanlig majoritet. Grundlagberedningen är till skillnad från Författningsutredningen kritisk mot tanken att en minoritet skulle ha rätt att utlösa folkomröstning då detta skulle kunna försvåra majoritetens möjligheter att genomföra sitt program, som man fått väljarnas mandat för.

Om medborgarna sägs att bristande kännedom om partiernas åsikter och en "desorientering i politiska specialfrågor" kan försvåra åsiktsöverensstämmelse, men att ökat valdeltagande och intensivare valrörelser kan bidra till att förbättra den. Partiernas uppgift är också att påverka medborgarnas åsikter för att på så vis nå bättre överensstämmelse.

### *Diskussion*

Det kommunikativa idealet var tydligare i direktiven från 1954 än i utredningarna som följde. De beslutande organen skulle enligt direktiven stå i en så intensiv och allsidig kontakt med folkopinionen att medborgarna kände sig delaktiga i samhällsordningen. Grundinställningen att "Det är människors idéer och värderingar snarare än en tekniskt fulländad författning som bär upp demokratin" gjorde också att samhällsbetingelser som ekonomisk och politisk jämlikhet var viktiga. Men också utredningarna formulerar idealet om en växelverkan mellan folket och dess valda företrädare så att fattade beslut överensstämmer med väljarnas vilja. Diskussionerna om valsystemet och ett effektivt valgenomslag är uttryck för detta. Betoningen av det representativa systemet, partiernas centrala roll i folkstyrelsen, riksdagen som folkrepresentationen, och parlamentarismen gör dock att den enskilde medborgarens kontinuerliga medverkan hamnar lite mer i bakgrunden. Möjligheten att utkräva ansvar framstår som det mest centrala.

Att demokrati uppfattas proceduriellt är tydligt både i 1954 års direktiv och i de båda utredningarna: demokrati diskuteras i termer av former och metoder. Det participatoriska idealet om deltagande är dock mer framträdande i direktiven än i utredningarna. Men också utredningarna uttalar att *rätten* och den faktiska *möjligheten* till inflytande inte är samma sak. Utan organisatoriska former för människors inflytande riskerar rätten till folkinflytande att bli tom. Former för medborgarnas delaktighet måste därför anvisas. Grundlagarna ska anvisa former för de beslutande organens *tillkomst, sam-*

*mansättning och arbete* samt för *fattande och verkställande* av beslut. Kravet på former gäller alla leden i de politiska organens verksamhet.

Effektivitetsidealet är framträdande i 1960-talets författningsdiskussion, t.ex. i behovet av handlingskraftiga regeringar. Frågan om vilket statsskick som är det rätta ansågs avgjord. Enigheten om de demokratiska värderingarna var stor. Frågan gällde nu det demokratiska systemets utformning: Hur ska det demokratiska statsskicket fungera på bästa sätt? Författningsutredningen skriver:

Det främsta måttet blir då effektiviteten, man bedömer statsskicken efter deras resultat när det gäller att skapa stabila förhållanden, samordna skilda intressen, åstadkomma beslut och genomföra fattade beslut.

Effektiviteten ses här inte i motsättning till det folkliga deltagandet; den politiska makten kan både vara effektiv och ligga förankrad hos medborgarna (se även Jacobsson 1997a, Algotsson 1998). Effektivitets- och demokratifrågorna hölls dock tankemässigt isär. Regeringens handlingskraft behövde stärkas och medborgarnas delaktighet säkras men det ena gav inte självklart det andra. Förbättringen av det politiska systemets arbetsduglighet skulle ske parallellt med säkrandet av delaktighet i beslutsfattandet.

Nyckelbegrepp i 1960-talets konstitutionella demokratidiskussion är *folksuveräniteten, parlamentarismen, partierna, riksdagen som folkrepresentationen*, men också *effektiviteten* i samhällsarbetet. Hottet tycks främst vara försämrad funktionsduglighet när det gäller att genomföra reformpolitiken, vilket i sin tur skulle kunna få konsekvenser för demokratin. Annars är det en optimistisk syn på den svenska demokratin som framträder i utredningarna: nu handlar det om att ytterligare förbättra ”folkstyrelsens teknik”. Tankefiguren som resonemangen bygger på är reformpolitikens planerade samhällsomvandling. Förväntningen är att det demokratiska systemet ska stå i dennas tjänst. En grundläggande konsensus om samhällets färdriktning tycks förutsättas.

## **Demokratidiskussion på 1970-talet**

### **Kommunsammanslagningarna**

Bakgrunden till det tidiga 1970-talets stora demokratiutredning, Utredningen om den kommunala demokratin (åren 1970–1975) var

den kommunala omvandling som kommunsammanslagningarna och den utökade kommunala verksamheten inneburit. Tiden efter andra världskriget präglades den kommunala verksamheten av expansion. Såväl ökade statliga krav som lokala initiativ var orsaker till detta. En stor del av tillväxten var också en anpassning till samhällliga strukturförändringar, inte minst urbaniseringen vilken förde med sig stadsbyggnadskostnader (fastigheter, mark, vatten, avlopp, elförsörjning). Behovet av specialutbildade tjänstemän ökade. De små kommunernas ekonomiska situation blev allt svårare. Alternativerna man stod inför var 1) förstatligande av den kommunala verksamheten, 2) ökade statsbidrag, 3) interkommunalt samarbete, 4) sammanslagning av små kommuner till större enheter (Strömberg och Westerståhl 1983, SOU 1961:9).

En ny kommunindelning trädde i kraft 1952. Denna *storkommunreform* berörde i huvudsak de små landskommunerna. Riktmärket vid indelningen var minst 3 000 invånare per kommun. Antalet kommuner minskade från 2 498 till 1 037 (Strömberg och Westerståhl 1983, Bäck 1988). Avfolkningen av landsbygden fortsatte dock liksom serviceutbyggnaden och också 1952 års kommunindelning befanns otillräcklig. 1962 beslutades om *kommunblocksreformen*, enligt vilken de nya kommunerna skulle byggas kring livskraftiga tätorter, s.k. centralorter. Alla kommuner borde vara så stora och ekonomiskt bärkraftiga att de kunde ombesörja centrala samhällsuppgifter. Minst 8 000 kommuninvånare ansågs nu krävas. Storleken varierade dock kraftigt mellan kommunerna; vissa blev storstadskommuner. Förslaget i utredningen (SOU 1961:9) var att sammanslagningarna skulle ske successivt och på frivillig basis. 1969 beslutade riksdagen emellertid om en tvångsvis sammanslagning, ett beslut som togs i parlamentarisk oenighet. Den socialdemokratiska majoriteten ansåg att de frivilliga sammanslagningarna gick för långsamt och drev igenom reformen mot de borgerliga partiernas vilja (Strandberg 1998). Reformen genomfördes 1966–1974 och innebar en minskning till 278 kommuner.

Indelningsreformens anhängare stödde sig på effektivitetsargument. Sammanläggningen till större kommunala enheter var nödvändig för att kommunerna skulle kunna fullgöra sina uppgifter och för att verksamheten effektivt skulle kunna samplaneras (Strömberg och Westerståhl 1983:23). Strömberg och Westerståhl karakteriserar detta som uttryck för en centralistisk samhällsyn. I reformanhängarnas argumentation ingick också ett självstyrelseargument: om inte småkommunerna slogs samman till större enheter skulle kommunerna få ge avkall på sitt självbestämmande och tvingas till exem-

pelvis interkommunal samverkan. Självstyrelsen skulle mista sitt reella innehåll. Det kommunala självstyret skulle också undergrävas av det ekonomiska beroendet av staten. Motståndarna till indelningsreformen företrädde en mer decentralistisk syn och de åberopade demokratiargument mot reformen. Genom sammanläggningar till större enheter skulle antalet kommunpolitiker sjunka kraftigt. Detta skulle leda till att medborgarnas möjlighet att delta i och påverka det kommunala arbetet kraftigt skulle beskäras (Strömberg och Westerståhl 1983: 24). Huvudkritiken mot indelningsreformen avsåg alltså konsekvenserna för den kommunala demokratin.

Urban Strandberg drar slutsatsen att socialdemokraterna med kommunindelingsreformen aldrig avsåg att skapa *politiskt* självständiga kommuner utan bara *förvaltningsmässigt* självständiga kommuner, som skulle kunna verkställa reformer utan att vara beroende av andra kommuner (1998:181). Socialdemokraterna betraktade den kommunala självstyrelsen i perspektiv av den nationella reformpolitiken; kommunerna måste vara funktionsdugliga och ändamålsenliga när det gällde att realisera rikspolitiska målsättningar (1998:103 ff.). De borgerliga betonade mer den kommunala självstyrelsens självständiga ställning i relation till den nationella staten och dess reformambitioner. Med detta inte sagt att demokratifrågan var oviktig för socialdemokraterna. Enligt deras sätt att resonera var det viktigt att demokratiska institutioner får förutsättningar att fungera effektivt, för att kunna motsvara medborgarnas förväntningar vad gäller service. Annars riskerar medborgarna reagera med misstänksamhet eller likgiltighet inför demokratin som sådan. Tankegången var att större kommuner ger större effektivitet, vilket i sin tur verkar stimulerande på demokratin (Fiskesjö 1973).

Under efterkrigstiden genomgick den kommunala styrelsen stora förändringar, där en del är att hänföra till kommunsammanslagningarna medan andra snarare var en följd av expansionen i den kommunala verksamheten. Lekmannaförvaltning (där förtroendemännen skötte beredning av ärenden liksom verkställigheten) ersattes av professionella tjänstemän, och antalet heltidsanställda tjänstemän ökade kraftigt. Strömberg och Westerståhl talar om den ”i det närmaste tvåhundra procentiga ökningen av tjänstemannakåren mellan 1965 och 1979” (1983:294). Kommunsammanslagningarna följdes av en kraftig minskning av antalet förtroendevalda. Enligt utredningen om den kommunala demokratin fanns det före 1962 års indelningsreform 150 000–200 000 kommunala uppdrag. 1968 fanns det ca 105 000 och när reformen var genomförd 1974 ca 42 000 uppdrag (SOU 1975:41, 28). Enligt Strömberg och Westerståhl

innebar kommunsammanslagningarna att ett 100-tal förtroendemän skulle ha hand om de uppgifter som tidigare mer än dubbelt så många skött inom samma geografiska område (1983:293). Förtroendevaldas roll ändrades från att själva förvalta till att styra förvaltningen. Heltidsanställda förtroendevalda sågs som ett sätt att balansera tjänstemännens ökade makt.

Under perioden 1966–1974 arbetade den statsvetenskapliga kommunalforskningsgruppen med omfattande undersökningar. Frågan man ställde sig var: Vad kommer kommunindelningsreformen att få för konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och demokratin? Eftersom reformen motiverats med hänvisning till effektivitetsvärden skulle effektiviteten undersökas, men i fokus stod framför allt konsekvenserna för demokratin. Då kommunblocksreformen var genomförd först 1974 blev detta delvis en undersökning av hur demokratin fungerade i de gamla kommunerna (Westerståhl 1970, 1987).<sup>16</sup> Några slutsatser från kommunalforskningsgruppen var att värden knutna till den direkta demokratin minskar vid en övergång från små till stora kommuner: Kommuninvånarna får längre och sämre direkta kanaler till beslutsfattarna. Avståndet mellan väljare och valda ökar, personkännedomen om förtroendevalda är lägre i mindre kommuner än i större, och förtroendemanakåren är i socialt avseende mindre representativ för valmanskåren ju större kommunerna är. Valaktiviteten är högre i större kommuner och valarbetet mer partipolitiserat. Forskargruppen drog slutsatsen att demokratin ändrar karaktär i större kommuner (Birgersson 1975:42 f.).

## Utredningen om den kommunala demokratin

Utredningen om den kommunala demokratin med dess huvudbetänkande *Kommunal demokrati* får representera 1970-talets demokratidiskussion i SOU (SOU 1975:41).<sup>17</sup> Den djupgående kommunala omvandlingen motiverade enligt utredningsdirektiven en översyn av formerna för medborgarinflytandet. Genomgripande förändringar av den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning hade ändrat förutsättningarna för den kommunala demokratin: 1) utvidgningen av den kommunala verksamheten, 2) det ökade beroendet mellan stat och kommun och mellan riks- och kommunaldemokratiska frågor, 3) kommunsammanslagningarna, 4) förändringarna i den kommunala nämndorganisationen (centralisering av nämndverksamheten), och 5) utökad kommunal planering (med



ökade krav på långsiktighet och samordning). Uppdraget skulle också ses mot bakgrund av de senaste decenniernas demokratidebatt och krav på att människor ska få medinflytande på olika samhällsområden och kunna påverka och utveckla sin omgivning. Utredningen skulle överväga åtgärder för att stärka den kommunala demokratin och ”den kommunala självstyrelsens lokala förankring”.

Nya förutsättningar kräver nya arbetsformer för demokratin, var tanken. Utgångspunkten för utredningen var dock att den svenska demokratin är och förblir en representativ demokrati. Samhällsförändringarna hade inte förändrat dessa grunder för den kommunala demokratin. Följaktligen spelar partierna en central roll när det gäller att vidga medborgarinflytandet över de kommunala frågorna. ”Effektiviteten i systemet beror ytterst på partiernas förmåga att forma och genomföra en politik som överensstämmer med medborgarnas önsknings”, står det i direktiven. De politiska partierna har att sammanväga olika intressen och intar därför en särställning när det gäller att kanalisera medborgarnas önskemål; de utgör basen för de förtroendevaldas arbete. I partierna utformas det långsiktiga arbetet och kontakter hålles med medborgarna.

Men utredningen säger samtidigt att om det framtida samhället ska kunna formas efter medborgarnas önskemål krävs ökad medverkan från dessa. En ökad kommunikation mellan medborgare och förtroendevalda är eftersträvansvärd även mellan valen.

För att uppnå god åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda krävs ett intensivt och ömsesidigt informationsutbyte. Därmed ges medborgarna möjlighet till medinflytande även mellan valen.

Här är personliga kontaktvägar viktiga, men även massmedia. Vidgade kontaktytor mellan förtroendevalda och medborgare är önskvärda; utredningen noterar att det minskade antalet förtroendevalda med kommunsammanslagningarna inneburit en viss försämring därvidlag. Debatt och meningsutbyte är centralt och möjligheter till detta bör underlättas.

Medborgarna bör få möjlighet att framföra önskemål, synpunkter och krav, men det ankommer sedan på de folkvalda att väga argumenten och fatta beslut. De förtroendevalda har det politiska ansvaret. Även om utredningen finner det ”självklaart att de företagsdemokratiska strävanden som idag kommer till uttryck i samhället som helhet även skall komma till uttryck på den kommunala nivån”, förblir den representativa demokratin modellen.

De ökade kraven på direkt medverkan i kommunalpolitiken ryms emellertid mycket väl inom ramen för strävandena att fördjupa det representativa systemet. En vidsträckt medborgarmedverkan utgör i själva verket en förutsättning för att den representativa demokratin skall fungera väl.

Men syftet bör främst vara att ”åstadkomma en vidgad medverkan genom partier och andra folkrörelser”. Jämte partierna är alltså folkrörelserna viktiga.

Genom att gå samman och arbeta för någon gemensam idé har medborgarna i vårt land alltsedan demokratin genombrott medverkat i samhällsarbetet. Den svenska demokratin kan av tradition kännetecknas som en folkrörelsedemokrati.

I första hand gäller det alltså att vitalisera det representativa systemet och göra det mer funktionsdugligt. Både att påverka i rollen som serviceutnyttjare och som anställd innebär vissa principiella och praktiska problem, enligt utredningen. Den politiska – dvs. representativa – demokratin måste vara överordnad sådant inflytande. Att ofta ha folkomröstningar är också för utredningen svårt att förena med ett representativt system. De förtroendevalda företräder medborgarna och är de som förverkligar den kommunala självstyrelsen. Goda möjligheter för alla medborgare att åta sig ett förtroendeuppdrag är i sin tur ett villkor för en fungerande demokrati. Särskilda åtgärder bör riktas till informations- och resurssvaga grupper för att stimulera deras delaktighet. En allsidig representation bör eftersträvas. Utredningen framhåller att kvinnor, äldre och yngre är sämre representerade, (men nämner inget om invandrare i relation till representation utan bara vad gäller rätten till samhällsinformation).<sup>18</sup> Även om det inte är ett villkor ur demokratisk synpunkt att alla medborgargrupper företräds av lika stor del förtroendevalda som deras andel i väljarkåren (eftersom alla företräder åsikter och arbetar för att verkställa partiernas program), menade utredningen att det är viktigt ur rättvisesynpunkt. Det är också viktigt med blandade erfarenheter och ur kontaktsynpunkt bra att de förtroendevalda har bred förankring i väljarkåren. Dock ligger det på partierna att fördela förtroendeuppdragen så att en rättvisare avspiegling av väljarkåren nås liksom att satsa resurser på att stimulera och utbilda underrepresenterade grupper.

Utredningen lyfter också fram de folkvaldas situation. Den kommunala verksamheten har vidgats, antalet ärenden ökat och de kommunala frågorna blivit mer komplicerade. Kraven på förtroendevalda

ökar. Antalet förtroendeuppdrag har minskat och uppdragen blivit mer tidskrävande. Det har blivit svårare att få en samlad överblick över verksamheten och att leda och kontrollera den. Som ett svar på detta har antalet heltidsengagerade politiker ökat. Utredningen pekar också på svårigheter att förena förtroendeuppdrag med arbete och familjeliv. De förtroendevaldas arbetsituation måste förbättras. De förtroendevalda måste alltid kunna leda verksamheten och ange ambitionsnivå efter politiska mål. Gränsdragningen är här mot förvaltningen. Försöken att undvika att tjänstemännen får för mycket makt på de förtroendevaldas bekostnad genomsyrar betänkandet, t.ex. bör projektgrupper endast bestå av förtroendevalda och planeringsarbete styras av riktlinjer från förtroendevalda organ. Delegation bör användas restriktivt.

Utredningen betraktar kommunerna dels som serviceorgan, dels som självstyrelseorgan. Det är viktigt att medborgarnas kontakter fungerar med kommunen i båda dessa funktioner, alltså både med tjänstemän och med förtroendevalda. Förvaltningarna bör präglas av öppenhet och tillgänglighet för medborgarna. Insyn och information är viktigt för såväl medborgare som förtroendevalda.

Utredningen framhåller att handlingskraft krävs för att kunna styra samhällsutvecklingen liksom förutsättningar att fatta beslut med långsiktig verkan. En effektiv beslutsordning krävs för att medborgarna ska uppleva att de förtroendevalda kan lösa deras problem. Därför krävs avvägning mellan de demokratiska kraven och intresset av att ha en effektiv förvaltning, exempelvis mellan en ökning av förtroendeuppdragen (vilket är önskvärt från kommunaldemokratisk utgångspunkt) och att hålla nämndernas storlek och antal på en sådan nivå att inte effektivt arbete och samordning omöjliggörs. Enligt utredningen bör så många medborgare som möjligt engageras i samhällsarbetet. Men mot detta måste ställas att nämnderna inte får bli så stora att ett effektivt arbete omöjliggörs. Alla ledamöter måste ha ett reellt inflytande och meningsfulla arbetsuppgifter. Enligt utredningen bör dock mer än hittills de kommunaldemokratiska kraven bestämma eventuella förändringar i nämndorganisationer. Möjligheten att inrätta fler nämnder bör övervägas och antalet ledamöter i nämnder med ett litet antal ledamöter öka. Vid organisationsförändringar för nämndarbetet bör följande kommunaldemokratiska krav ställas: 1) medborgarnas möjlighet till information och påverkan måste tillvaratas och förstärkas i alla organisationsformer, 2) de förtroendevalda måste alltid kunna gå in och leda/styra verksamheten (både vad gäller långsiktiga mål och mer konkreta ärenden), 3) de förtroendevaldas möjligheter till insyn och

information måste tryggas och stärkas. Vidare bör fullmäktiges centrala ställning som högsta beslutande organ stärkas.

### *Företagsdemokrati*

Under 1970-talet diskuterades frågan om personalinflytande livligt. Sedan 1972 pågick försöksverksamhet med närvarorätt för fackliga representanter vid kommunala nämnder och styrelser. 1986 kom denna rätt att utsträckas till alla kommuner.<sup>19</sup> Under 1970-talet diskuterades också möjligheten att överföra beslutanderätt till organ med arbetstagarrepresentation, s.k. partssammansatta organ (PSO). 1979 genomfördes en kommunallagsändring som möjliggjorde PSO (Bergström 1988). Medbestämmandelagen (MBL) antogs 1976.<sup>20</sup> Bland de nya reglerna fanns en skyldighet för arbetsgivaren att ta initiativ till förhandling vid varje viktigare förändring. MBL tillåter parterna på arbetsmarknaden att träffa avtal som ersätter vissa delar av lagen. Medbestämmandeavtal följde några år senare.

Utredningen om den kommunala demokratin fick i tilläggsdirektiv att behandla vissa frågor om fördjupat inflytande för kommunalt anställda. Detta slutrapporterades i betänkandet *Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner* (SOU 1977:39). Definitionen utredningen gav var att företagsdemokrati handlar om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagar, chefer och medarbetare, grupper och enskilda. Den kan utövas både som direktdemokrati (genom arbetsplatsamverkan) och som representativ demokrati (genom fackliga företrädare). Målsättningen är, enligt utredningen, att fördjupa de anställdas inflytande, men inte så att den politiska demokratin inskränks. Det var därför inte aktuellt med beslutanderätt eller förslagsrätt vid nämndsammanträden, bara närvaro- och yttranderätt. Beslutanderätt ansågs oförenlig med den kommunala demokratin. Frågor om verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet tillhör det politiska beslutsområdet. En utveckling mot ett korporativt system är inte förenlig med den representativa demokratin.

Företagsdemokratin skall stå i samklang med verksamhetens övergripande mål och gagna dess effektiva bedrivande ... Vi utgår från en numera allmänt omfattad mening att välutvecklad företagsdemokrati och effektiv förvaltning är mål som är väl förenliga och beroende av varandra.

Företagsdemokrati ses som ett medel för att uppnå bättre förhållanden för de anställda, öka arbetstillfredsställelsen och därmed säkerställa ett gott arbetsresultat.

Fyra borgerliga och en socialdemokratisk ledamot i utredningen reserverade sig mot förslaget att låta anställda närvara vid nämndsammanträden; den politiska demokratin borde inte inskränkas och försöksverksamheten borde få pågå längre.

### *Diskussion*

Liksom i 1960-talets utredningar finns tanken om att ifall samhället ska kunna formas efter medborgarnas önskemål krävs ökad medverkan från dessa. Eftersom det är demokrati på lokal nivå som utredningen behandlar är det kanske mindre förvånande att också frågan om konkreta former för direkt delaktighet tas upp. Direkt kontakt med förtroendevalda är också viktigt. Men det slås samtidigt fast att den representativa demokratin står fast och att de förtroendevalda företräder väljarna. Följaktligen är partierna fortsatt viktiga.

Ett kommunikativt ideal kommer till uttryck i ambitionen att förbättra möjligheterna till en aktiv kommunikation mellan medborgare och förtroendevalda också mellan valen. Ett uttalat ideal är att uppnå åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda.<sup>21</sup> Men denna ska förverkligas primärt inom ramen för den representativa demokratin. Idealet är också en effektiv beslutsordning, vilket krävs för att medborgarna ska uppleva att de förtroendevalda kan lösa deras problem. Hot mot demokratin som formuleras är överbelastning av förtroendevalda (på grund av ökat antal ärenden och minskat antal förtroendevalda) samt ökat avstånd mellan väljare och valda (genom minskade personkontakter med förtroendevalda).

Nyckelbegrepp i demokratiförståelsen är *förtroendevalda*, *ansvar* (vilket är viktigt att kunna utkräva och endast av förtroendevalda är detta möjligt), *representativa* demokratin, *partier* (som basen i de förtroendevaldas arbete), *åsiktsöverensstämmelse* som ska uppnås, *medborgarna* vars medverkan krävs. Liksom på 1960-talet talar man om samhällsarbete och en utmaning är hur man ska väcka intresse och stimulera till aktivt deltagande i detta. Men också *effektivitet* krävs för att samhällsordningen ska få medborgarnas stöd.

## Demokratidiskussion på 1980-talet

### 1980-talets kommunalforskning

Vid regeringsskiftet 1976 ville den ny tillträdde borgerliga regeringen ha till stånd en ny utredning om kommunindelningens effekter. Kommunaldemokratiska kommittén tillsattes hösten 1977 och dess viktigaste uppgift var att formulera ett forskningsprogram, "Utvärdering av kommunindelningsreformen".<sup>22</sup> Detta var en medveten uppföljning av det tidigare forskningsprogrammet; motsvarande undersökningar upprepades och i stort sett samma personer genomförde dem.<sup>23</sup> Under tiden efter kommunsammanslagningarna hade den kommunala serviceproduktionen fortsatt att växa och företagsdemokratin inom den kommunala förvaltningen utvecklats genom MBL-lagstiftning och olika försöksverksamheter inom förvaltningen. Detta skulle också vägas in i utvärderingen (Strömberg och Westerståhl 1983:25 f.).

Några viktiga forskningsresultat var att det blivit vanligare att medborgarna hade kontakter med förvaltningen än med förtroendevalda. Personlig bekantskap med eller kännedom om förtroendevalda hade blivit ovanligare. Däremot hade väljarnas kunskap om lokala frågor ökat och medborgarna framstod som bättre informerade i kommunala frågor och mer intresserade än tidigare. En förklaring var att lokalpressen blivit allt viktigare och att massmedierna i högre grad uppmärksammade lokala frågor. Partipolitiseringen i kommunalpolitiken hade ökat. En professionalisering hade skett av såväl förvaltning som förtroendevalda. Organiserade intressen, vid sidan av partierna, hade fått ökat inflytande. En viktig övergripande slutsats var att:

Med den ökande roll som partier, massmedia och förvaltning kommit att spela som förmedlare mellan kommunmedlemmarna och kommunen, har det kommunalpolitiska systemet även i reell mening blivit ett representativt system som är mycket likt det rikspolitiska systemet (Bäck 1988: 27).

Resultatet av utvärderingen av kommunblocksreformen blev oväntat positivt:

Den kommunala demokratin hade visserligen på ett genomgripande sätt förändrats, men den hade snabbt funnit sin nya form och tycktes i stora drag fungera väl (Westerståhl 1987: 25).

Vid slutet av 1980-talet visade dock maktutredningens medborgarundersökning att medborgarna i egenskap av brukare upplevde sig ha begränsade möjligheter att påverka (Petersson m.fl. 1989). Men sammantaget drog maktutredarna slutsatsen att aktivitetsnivån i samhället stadigt ökat sedan 1960-talet. Medborgarna föredrog dock andra former av politiskt deltagande än partiaktivitet.

### 1980-talets samhällsdebatt

Under 1980-talet kom styrnings- och ledningsfrågor att aktivt diskuteras i kommunerna: Den allmänna trenden var att gå från regel- till målstyrning, från detalj- till ramstyrning och från centralisering till decentralisering. Försämrade offentliga finanser var ett skäl till detta. I samhällsdebatten framfördes kritik mot offentliga sektorn, dess storlek och funktionssätt, och krav restes på avreglering och ökad marknadsstyrning. Det privata näringslivet hade redan på 1970-talet påbörjat en omfattande opinionsbildning härvidlag som på 1980-talet blev allt mer tongivande. I denna systematiska opinionsbildning ingick bildandet av bokförlag, som Timbro och Ratio (1978), utbildning, som City-universitetet (1988), samt organisationer som Företagens Presstjänst, Näringslivets Energiinformation, Näringslivets Ekonomifakta och senare Näringslivets EU-fakta (Boréus 1994).

Det var dock först de sista åren på 1980-talet som stödet för den offentliga sektorn minskade i den allmänna opinionen (Nilsson 1996). Det var inte fråga om någon kraftig minskning. Huvudintrycket är att stödet för den offentliga sektorn var tämligen stabilt under 1980-talet och in på 1990-talet. (På 1990-talet ökar det snarast). I Stefan Svallfors tolkning avspeglar en viss minskning av stödet vad gäller allmänt formulerade frågor om den offentliga sektorn, att kritiken mot den offentliga sektorn satt vissa spår i den allmänna opinionen. Men vid konkret formulerade frågor om finansiering och organisering av verksamheter var stödet för den offentliga fortsatt stort. Endast vad gäller utgifter för statlig och kommunal administration var stödet påtagligt mindre. Det var därmed snarast på en allmän ideologisk nivå som opinionsbildningen från höger slog igenom. Det grundläggande stödet för välfärdspolitiken förblev starkt (1996:60 ff.). Bo Rothstein drar en liknande slutsats:

Det verkar som om de nyliberala ideologiska skiftningar som svept fram under 1980-talet och som varit så framträdande i den offentliga debat-

ten, överhuvudtaget inte har haft någon effekt på befolkningens synpunkter om välfärdspolitikens legitimitet (citerad i Nilsson 1996: 188).

Hur ser det då ut i SOU?

## Demokratiberedningen

Den socialdemokratiska regering som tillträdde 1982 ville också den tillsätta en demokratiutredning. På våren 1983 tillkallades en beredning med uppgift att ”utreda och utveckla den kommunala demokratin, folkrörelsernas roll i den kommunala demokratin, brukarinflytande och brukarmedverkan”.<sup>24</sup> Beredningens huvudbetänkande *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting* (1985:28) får här representera 1980-talets demokratidiskussion i SOU.<sup>25</sup> Bakgrunden till utredningen var kommunernas ökade ansvar för samhällsservicen, vilket visserligen inneburit att tyngdpunkten för samhällsverksamheten lagts på en nivå där medborgarna har störst möjlighet att påverka utvecklingen, men också inneburit en byråkratisering och en viss passivisering av medborgarna (klientisering). Syftet var nu att *fördjupa* den kommunala demokratin. Utbyggnaden av den kommunala servicen, vilket präglade tidigare demokratidiskussioner, ansågs i stort vara genomförd. Förnyelsen skulle i stället inriktas på *kvaliteten* på de tjänster som erbjuds. Förnyelsearbetet skulle bygga på tydliga mål, decentralisering av beslut och ansvar samt ökat brukarinflytande. En viktig bakgrund var att de ekonomiska resurserna blivit knappare.

I betänkandet betonas medborgarnas – och även partiernas och övriga folkrörelser – aktiva medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten och i ”samhällsarbetet”, samt betydelsen av ”samhällsverksamhetens” folkliga förankring.

Medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten ska utvecklas och stärkas. Syftet ska vara att öppna fler möjligheter för medborgarna att medverka, bli delaktiga och ta ansvar för gemensamma frågor.

Det hindrar inte att det representativa systemet är grunden:

Tanken med det representativa systemet har dock aldrig varit att folket ska intressera sig för samhällsfrågorna och politiken endast i anslutning till valen. Om den kommunala demokratin ska få en verklig genomslagskraft är det önskvärt att människorna fortlöpande kan bevaka och engagera sig och göra sina stämmor hörda i olika kommunala frågor.



I ett diskussionsbetänkande (SOU 1984:83) pekar Demokratiberedningen på att demokratidebatten förskjutits. En stor del av de kommunaldemokratiska reformerna det senaste decenniet inriktades på att förbättra den representativa demokratin:

Tidigare diskuterade man hur man skulle få beslutande församlingar att vara representativa för de medborgare som berörs. I dag handlar diskussionen om hur medborgarna själva skall delta mer aktivt. Frågan om demokratins utveckling har därmed blivit en fråga om mobilisering. Hur kan vi få fler människor att känna delaktighet och medansvar i olika kommunala verksamheter?

Demokratin måste bygga på ett representativt system, men detta måste kompletteras med olika former av direkt inflytande och delaktighet (t.ex. brukarmedverkan, självförvaltning, kooperativt huvudmannaskap eller folkrörelseansvar). Ett problem utredningen såg med denna typ av medverkan är dock att inflytandet i praktiken är graderat; det bestäms i hög grad av sociala, ekonomiska och kulturella faktorer. Detta skulle inte få hindra en utveckling mot ökad delaktighet. Men skillnaderna i sociala förutsättningar får inte heller slå igenom i helt olika grad av delaktighet för olika medborgargrupper. Medvetna åtgärder för att engagera de passiva och stärka de informations- och kunskapsmässigt svaga måste till. De ekonomiska, sociala och arbetsrättsliga hindren för brukarinflytande måste undanröjas.

Allt fler måste kunna medverka i utformningen av det egna samhället och den egna miljön. Decentralisering, t.ex. kommundelsnämnder, anses bra både ur effektivitetssynpunkt och ur demokratisk synpunkt. Formerna för delaktighet kan då anpassas till den enskildes egna villkor på barnstugan, i skolan etc. Den kärvare ekonomiska situationen gör det angeläget att i nära kontakt med medborgarna göra omprioriteringar och pröva nya lösningar. En effektivare användning av gemensamma resurser är påkallad. Både den kommunala servicen, medborgarinflytandet och effektiviteten behöver förbättras. En ny ekonomisk situation reflekteras i användning av ord som "kostnadsutveckling", "effektivitet", "skattebetalarnas pengar" och behovet av "förändringsarbete".

Den kommunala verksamheten måste bli mer serviceinriktad. De anställda bör i sitt arbete med människor ha en medborgar- och serviceattityd och ett kundtänkande, och tjänsterna som erbjuds bör vara individanpassade. Anställdas erfarenheter bör tas tillvara: "såväl från servicesynpunkt som från kostnads- och effektivitetssynpunkt

är det viktigt hur man stödjer den anställda personalen i deras arbete”.

En demokratisk arbetsorganisation är ett viktigt mål i sig. Men den är också ett avgörande medel för att uppnå de nya målen.

Beredningen föreslår inte särskilda partssammansatta organ med anställda och brukare och inte heller verksamhetsstyrelser med stark brukarrepresentation. Man väljer, liksom i 1970-talets diskussion, att slå vakt om en klar gränsdragning mellan brukarinflytande och den politiska demokratin. Men intrycket är ändå att tanken om anställdas och brukares inflytande får större genomslag än i 1970-talets utredningar. Beredningen talar om betydelsen av ett positivt ”klimat” på arbetsplatsen och i den kommunala organisationen; klimatet bör vara öppet, man ska lyssna och lära av varandra, erfarenheter ska tas tillvara, man ska få information och få vara med och öva inflytande vid förändringar. Styrning bör ske genom verksamhetsmål och ekonomiska ramar, där målen bör vara utformade så att de anställda ges betydande handlingsfrihet vid genomförandet men där uppföljning sedan blir viktigt. De anställda bör få ökat ansvar och kompetens. Ansvaret bör decentraliseras till verksamhetsansvariga. Till skillnad från 1970-talets demokratiutredning ses delegering nu som en positiv möjlighet.

För att praktiskt möjliggöra de anställdas medverkan, underlätta övergången till målstyrning samt öka brukarinflytandet krävs ett delegerat budgetansvar.

I ett diskussionsbetänkande sägs att politisk styrning är viktigt men betoningen måste ligga på målstyrning i motsats till regelstyrning. I en målstyrd verksamhet behövs en klar ansvarsfördelning mellan de förtroendevalda, förvaltningsledningen och dem som utför själva arbetet (1984:83).

Budgeten som styrintstrument räcker inte utan bör kompletteras med t.ex. verksamhetsprogram.

Formuleringen att effektiviteten i det demokratiska systemet främst beror på partiernas förmåga engagera många människor i arbetet med gemensamma angelägenheter finns ännu kvar. De politiska partierna, förtroendevalda och folkrörelserna är viktiga i förnyelsearbetet, inte minst på grund av behovet av prioriteringar och fastläggandet av en politisk viljeinriktning. Folkrörelserna är viktiga då de engagerar människor till att delta och ta ansvar i sam-

hällsarbetet; de bidrar till att sätta problem i strålkastarljuset men ibland också till att lösa behoven genom egna insatser. De frivilliga insatserna i folkrörelsearbetet ger en naturlig bas för brukarinflytandet, folkrörelsernas aktiviteter kan utgöra komplement eller alternativ till kommunal verksamhet. De lokala förutsättningarna för ökat föreningsansvar får avgöra uppgiftsfördelningen mellan kommun och föreningsliv.

Sektorövergripande samarbete och samordning lokalt är viktigt. Svårigheter kan uppstå för förtroendevalda att överblicka och samordna de olika verksamheterna, till följd av att den kommunala verksamheten ökat i omfattning och specialiserats. De folkvaldas liksom partiernas arbetsförutsättningar behöver förändras. Den statliga detaljstyrningen bör minska. Beredningen fick också i uppdrag att lägga fram en principskiss till ny kommunallag, bl.a. för att ge större frihet åt kommuner och landsting att organisera sin egen verksamhet efter sina egna förutsättningar.<sup>26</sup>

Ett hot som pekas på är risken för klientisering av medborgarna, en situation då kommunen bara uppfattas som en serviceinrättning man kan begära tjänster av utan att känna ansvar för. En annan risk är att förvaltningen utvecklar sig till en byråkrati och att människor känner sig främmande i mötet med förvaltningen:

I ett demokratiskt samhälle ska människorna inte behöva känna sig vilsna inför samhällets institutioner ... Problemet är att myndighetsperspektivet ofta blir alltför dominerande i umgänget med medborgarna.

Det är också risk för att kontakterna mellan förtroendevalda och medborgare tunnas ut och avståndet mellan väljare och valda ökar: De förtroendevalda har fullt upp med ärenden, partiarbete och sammanträden och medborgarna tar i ökad utsträckning kontakt med förvaltningen i stället för med förtroendevalda. Lokala nämnder kan vara ett sätt att öka kontaktytorna.

I reservationer och särskilda yttranden efterlyser borgerliga ledamöter brytande av samhällsmonopol, införande av konkurrens och valfrihet. Omfattningen av den kommunala servicen är för stor. Vidare efterlyser två ledamöter direktvalda kommunaldelsnämnder och förbättrad offentlighet då närdemokrati förutsätter makt och insyn.

### Diskussion

*Service, delaktighet* och *decentralisering* är nu nyckelbegrepp. Kommunens roll är serviceproducentens och den kommunala verksamheten måste bli mer serviceinriktad. Medborgarna har hamnat i fokus och framträder som serviceutnyttjare, brukare. Ett mer direkt brukarinflytande är önskvärt (till skillnad från 1970-talets utredning). Folkrörelserna spelar en ny roll: direkt medverkan och ansvar i verksamheten. Även anställda får en mer framskjuten roll i verksamheten. Att de anställdas möjligheter till inflytande uppmärksammas kan tolkas som ett visst genomslag för föregående decenniums företagsdemokratiska tänkande. Ofta knyts deltagandet till *effektiviteten*, också det ett nyckelbegrepp i utredningen: Såväl anställdas medverkan som brukarnas och folkrörelsernas förväntas bidra till effektivisering. Vad som har kallats för *funktionella medborgarroller* (brukare, anställd, skattebetalare jämte väljare) får en mer framträdande plats (Nilsson 1996:186).<sup>27</sup> Utredningen talar också om medborgarna som *kunder* av vissa typer av kommunal service, t.ex. sällsamt besök. De förtroendevalda och de politiska partierna står inte i fokus på samma sätt som i 1960- och 70-talens demokratidiskussion. Forskningsresultat visade ju också att många medborgare i sitt engagemang går förbi partierna.

Ett deltagardemokratiskt ideal formuleras i betoningen av medborgarnas aktiva *medverkan*, *delaktighet* och *ansvar* i den kommunala verksamheten. Men väl att märka är denna typ av deltagande begränsat till förvaltningen, alltså politikens implementeringsfas. Utredningen är optimistisk vad gäller deltagandet. Grundsynen är att människan är aktiv och behöver få utlopp för sitt engagemang. Resurssvaga kan behöva stödjas till delaktighet. Begreppet "samarbete" och tanken om folkligt deltagande däri finns kvar från tidigare. Men som konstaterats är deltagandet samtidigt instrumentellt betingat och ställt i effektivitetens tjänst. Föreningsmedverkan blir t.ex. ett sätt att avlasta kommunen. Talet om ansvar är också uppfordrande: Medborgarna kan inte längre komma och kräva service utan att själva vara beredda att bjuda till.

Som Olof Petersson har påpekat, har effektiviteten genomgått en betydelseförskjutning jämfört med 1960-talets effektivitetsdiskussion: Då fick effektiviteten sin plats i den expansiva reformpolitikens tankemodell och avsåg framför allt förmågan att förverkliga samhällsmål. Effektivitet avser nu inte längre kommunernas förmåga att åta sig nya uppgifter. I stället är det produktiviteten i befintlig kommunal service som kommit i fokus (1994:61). Med de-

mokrati avses inte längre bara medborgarinflytande som kanaliseras via politiker och politiska partier. Demokratibegreppet har vidgats till att även innefatta den enskildes egna inflytande och valmöjligheter. Särskilt utredningens borgerliga reservanter betraktar eget bestämmande genom valfrihet som en demokrativinst.

Det konsensus om den sociala reformismen och ”servicedemokratin” som präglat tidigare utredningar har börjat luckras upp.<sup>28</sup> Att utredningen finner det motiverat att explicit argumentera för att verksamheter som vård, skola och omsorg bör drivas i ”samhällets regi” visar att detta är inte längre något självklart. Enligt utredningen finns det också verksamheter som mycket väl kan utföras på entreprenad.

## Demokratidiskussion på 1990-talet

### Internationalisering och demokratin

Demokratidiskussionen på 1990-talet får här representeras av flera utredningar. Ett skäl är regeringsväxlingarna 1991 och 1994, där båda nytillträdna regeringarna ville ha demokratiutredningar till stånd. Den kommunala demokratin är fortsatt ett huvudtema. Den konstitutionella frågan aktualiseras också på nytt i samband med EU-medlemskapet. Frågorna hänger delvis samman: Med internationaliseringen, inklusive EU-medlemskapet, ökar enligt utredningarna betydelsen av en väl fungerande lokal demokrati.

Vid riksdagsvalet 1991 blev det regeringsskifte och en borgerlig fyrtipartiregering tillträdde. En demokratiutredning tillsattes, benämnd Lokaldemokratikommittén.<sup>29</sup> Den borgerliga regeringen tillsatte också en rad kommittéer för att utreda konsekvenserna av EU-medlemskapet på olika områden. Vi ska här studera den utredning som behandlar konsekvenserna för demokrati och suveränitet (SOU 1994:12).<sup>30</sup> När en socialdemokratisk regering kom till makten vid riksdagsvalet 1994 tillsattes en ny kommitté att utreda den kommunala demokratin, den Kommunala förnyelsekommittén, vars slutbetänkande också ingår i undersökningen.<sup>31</sup>

Ett nytt statsvetenskapligt forskningsprogram om den lokala demokratin inleddes i början av 1990-talet.<sup>32</sup> Enligt forskningsledaren var ambitionen att hitta nya vinklar på demokratifrågorna. Det gällde nu att ställa mer förutsättningslösa frågor som inte förutsätter att vissa institutioner fullgör vissa uppgifter enligt vissa spelregler (Gustafsson 1993 b:12). Möjligheterna till inflytande var viktigt att

undersöka liksom huruvida medborgarnas önskemål fångas upp av de lokala institutionerna och förverkligas eller ej. ”Detta kan ske såväl genom direktinflytande eller via politiska partier som genom privata arrangemang” (Gustafsson 1993 a: 56, 1993 b). Vi kan här notera att tanken som introducerades föregående decennium om att demokrati inte bara handlar om medborgarinflytande som kanaliseras via politiker och politiska partier utan om medborgarnas möjligheter att själva bestämma, t.ex. genom individuella val, också slagit igenom i forskningsinriktningen. Några genomgripande förändringsprocesser som det politiska systemet och den offentliga sektorn i Sverige stod inför var enligt forskarna: 1) en förändrad relation mellan övernationell, nationell, regional och kommunal politik/förvaltning, 2) en förändrad organisering och ansvarsfördelning mellan olika sektorer (privatisering), och 3) kommunernas försämrade ekonomi (Gustafsson 1993 b). Ett forskningsresultat var att medborgarna är engagerade och vill ha inflytande som brukare, t.ex. i barnomsorgen. Trots avsaknad av institutionaliserade former för brukarinflytande är medborgarna på det hela taget framgångsrika i sina påverkansförsök. Leveransen av service framstår som det centrala; det är om den inte fungerar som påverkansmöjligheterna blir särskilt angelägna (Möller 1996).

När maktutredningens medborgarundersökning från 1987 upprepades 10 år senare visade det sig att medborgarna ansåg sig ha fått bättre möjligheter att påverka sin egen situation (den ”lilla demokratin”). Införande av valfrihet i skola och barnomsorg hade så till vida varit lyckosam. Undantaget var gruppen arbetslösa (som inte fanns med i 1987 års undersökning) där vanmakten dominerade. Ett annat resultat var att även om medborgarnas tilltro till möjligheten att påverka det politiska systemet – den ”stora demokratin” – ökat, hade medborgarnas faktiska politiska deltagande stagnerat eller minskat (Petersson m.fl. 1998). Det är således deltagandet i egenkap av privatpersoner som förbättrats snarare än det politiskt-demokratiska deltagandet.

Erfarenheter som ökat omvärldsberoende, försämrade offentliga finanser, maktförskjutningar från nationella till transnationella arenor och från politiska till ekonomiska arenor, präglar 1990-talets demokratidiskussion. I många kommuner prövas nya organisations- och verksamhetsformer, bl.a. införs en mer funktionsindeldad organisation (beställar-utförarmodell med separation av produktion å ena sidan och målformulering/beställning å den andra).

## Lokaldemokratikommittén

Lokaldemokratikommitténs arbete resulterade i slutbetänkandet *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90). Kommitténs uppgift var att överväga och föreslå åtgärder för att stärka den lokala demokratin. Enligt utredningsdirektiven präglas den kommunala verksamheten av avreglering, marknadsorientering och internationalisering. Som en fjärde faktor tillägger utredningen själv den svåra kommunalekonomiska situationen, vilken medför restriktioner på verksamheten. Utredningen bedömer:

Under resten av 1900-talet kommer sannolikt tempot i samhällsförändringarna att vara fortsatt högt samtidigt som de ekonomiska förutsättningarna för kommunernas och landstingens verksamheter kommer att vara begränsade.

I direktiven fick kommittén i uppdrag att titta på konsekvenserna av nya styrformer, bolagiseringar, produktions- och verksamhetsformer och andra uttryck för ökad marknadsorientering.<sup>33</sup> Kommundelningar, kommunala folkomröstningar, konsekvenser av förändringar i nämndstrukturen och av minskningar av antalet förtroendevalda skulle också behandlas. Som grund för arbetet angavs ligga

de demokratiska värderingarna, främst människors lika värde och respekten för individens frihet, rättigheter och integritet, som också kan härledas ur kristen etik och västerländsk humanism.

Utredningen pekar på att tre grundläggande demokrativärden varit mest framträdande under de senaste decenniernas demokratidiskussion: folkviljans förverkligande, den självständiga åsiktsbildningen och medborgarnas aktiva deltagande. Även möjligheten att direkt öva inflytande över den offentliga verksamheten har varit viktig liksom representativitet. Utredningen ser visserligen ett samband mellan antalet förtroendeuppdrag och representativiteten; ju fler uppdrag desto bättre representativitet. Men med referens till maktutredningen (SOU 1990:44) menar man att en bedömning av demokratins idealtillstånd inte kan göras en gång för alla utan i belysning av samhällsutvecklingen. Utredningen ser positivt på en utveckling mot alltmer självständiga och oberoende medborgare, och framhåller betydelsen av en balans mellan individuella och kollektiva inslag i demokratiidealet (också detta efter Maktutredningen), där den enskildes integritet, handlingsval och valmöjligheter och personliga inflytande ges en framträdande plats.

Utredningen vill även nyansera bilden av att nedgången i antalet uppdrag innebär en nedgång för demokratin. Det är viktigt med ett stort antal förtroendevalda men situationen i dag utgör inget hot mot den lokala demokratin, trots viss minskning av förtroendevalda sedan 1991 efter maktskifte i många kommuner.<sup>34</sup> En del av de uppdrag som försvunnit är perifera och kvalitet är viktigare än kvantitet. Samma resonemang tillämpas i fråga om ökad delegering till tjänstemän; det är ofta rutinärenden som delegeras. Det viktiga vad gäller ärenden i fullmäktige är kvalitet inte kvantitet. Fullmäktige kan dessutom blir mer av ett centrum för den politiska debatten på lokal och regional nivå, genom t.ex. allmänhetens frågestund eller temadebatter. Samtidigt skriver utredningen att besluten i allmänhet är i praktiken avgjorda när de kommer till fullmäktige. Fullmäktiges roll som det högsta beslutande och enda direktvalda organet bör därför betonas starkare i det pågående förändringsarbetet.

Utredningen ser positivt på att ge användarna ett ökat inflytande. Motiven anges som främst demokratiska men även effektivitetsgrundade: ökat inflytande för de närmast berörda är ett värde i sig, men det ger också bättre måluppfyllelse liksom delaktighet. Den representativa demokratin ska även framöver utgöra grunden för statsskicket. Mot bakgrund av att partierna enligt utredningen hamnat i ett kristillstånd och att färre medborgare engagerar sig politiskt bör dock även andra former för inflytande användas. Utredningen ser därför ökad användning av kommunala folkomröstningar som ett önskvärt komplement till den representativa demokratin

En omröstning kan bidra till att rent allmänt stimulera intresset för samhällsfrågor och vitalisera demokratin genom att öka den enskildes möjligheter till påverkan och ansvar.

Dock vill utredningen fortsatt låta fullmäktige avgöra om en omröstning ska äga rum eller ej. Möjligheten till personval ses också som en demokratisering av valprocessen: Ökat personvalsinslag innebär att valresultatet i något större utsträckning avspeglar väljarnas uppfattning om vem som bäst representerar dem och deras åsikter.

Utredningen pekar på att den kommunala verksamheten är omfattande, komplicerad och den ekonomiska situationen besvärlig, vilket kräver att verksamheten organiseras effektivt och styrs rationellt. Politikerrollen ändras till följd av den försämrade samhällsökonomi, minskat antal förtroendevalda, nya styr- och organisationsformer samt den ökade delegeringen. Uppföljning och utvär-



dering blir viktigare. Systemet för politisk styrning behöver anpassas till de nya behoven (t.ex. genom avtalsstyrning, beställarstyrning). Politikernas uppgift är att prioritera och ta de principiellt viktiga besluten, inte att intervensera i driften.

En grundtanke med att organisera kommunal verksamhet enligt beställar–utförarmodellen är att införa ett konkurrensmoment eller i vart fall ett mått av ekonomiskt tänkande.

Förutsättningar för affärsmässighet är viktigt i utredningens överväganden. Ibland nämns avvägning mellan demokrati och affärsmässighet som ett dilemma, t.ex. vid anbudsförfaranden. Den aktuella situationen ställer särskilda krav på de förtroendevalda:

nya och ökade krav på affärsmässig kompetens, nya metoder att mäta utfallet av verksamheten och förmågan och viljan att ta det primära ansvaret för omprioriteringar som ibland medför nedläggning av viss enhet eller verksamhet.

Kommunikation mellan väljare och valda blir ännu viktigare i en kärv ekonomisk situation: Förankring av beslut är viktigt liksom att redovisa de ekonomiska villkor som gäller för att skapa förståelse för de nödvändiga prioriteringarna. Det behövs nya mötesplatser och metoder för dialog mellan väljare och förtroendevalda. Även möjligheter till kommunikation mellan medborgare och förvaltning behövs. Enligt utredningen medför den ökade effektivitet i beslutsfattandet som följer av de nya styrformerna att de förtroendevalda både på fullmäktige- och nämndnivå får mer tid att bedriva politisk verksamhet utanför de kommunala organen, att arbeta utåtriktat, direkt mot medborgarna.

Alltför stark koncentration på den parlamentariska arenan har enligt vår mening alltför länge präglat synen på politikerrollen. Det är nu hög tid att bredda synen på politikerrollen och därmed gradera upp betydelsen av parti- och väljararenan.

En hotbild utredningen ser är en uttunning av den lokala demokratin. Människor vänder i ökande grad partierna och den lokala partiverksamheten ryggen. Att partierna brister i sin viktiga funktion att utgöra effektiva förbindelselänkar mellan allmänheten/väljarna och de offentliga beslutsorganen kan leda till ”en allvarlig legitimitetskris för det politiska systemet i allmänhet och den lokala demokratin i synnerhet”. Utredningen pekar på att medierna inte alltid lever upp till den betydelsefulla roll de har i den demokratiska

processen; mer ansvar behövs. Politikens medialisering i kombination med den kärva ekonomiska situationen kan innebära ”en frestelse att välja en manipulativ kommunikationstrategi gentemot allmänheten i stället för en öppen och ärlig strategi”. Alltför stark koncentration på effektivitet i styrning och beslutsfattande kan också leda till att diskussion om värden och målsättningar hamnar i bakgrunden samt att det nödvändiga arbetet med att skapa uppslutning kring förändringsprocessen försummas.

En tillåtande lagstiftning är bra för demokratin, t.ex. att tillåta öppna nämndsammanträden även om inte alla nämndsammanträden måste vara öppna. Mångfald och konkurrens mellan olika alternativ i driften är bra liksom mångfald på det organisatoriska området; det sistnämnda anses betydelsefullt i strävandena att effektivisera verksamheten. Möjligheten till effektivisering och kostnadsbesparing är ett genomgående tema i utredningen. Även valmöjligheter för medborgarna betonas. Allmänhetens insynsmöjligheter bör garanteras även när uppgifter utförs i privat regi. Utredningen anser att gränsen mellan politik och förvaltning går att principiellt precisera, och att beställar–utförarmodellen bidrar till att ytterligare klarlägga var gränsen går.

Fyra socialdemokratiska ledamöter skriver i ett särskilt yttrande att demokratins grundläggande frågor inte berörs i utredningen. På grund av direktiven har kommittén i stället varit upptagen med juridiska frågor och metoder för politiska och administrativa styrsystem. Dessa ledamöter beskriver demokratin dels som ett egenvärde (att uppleva gemenskap med andra, kunna påverka på lika villkor som andra), dels som ett redskap (för att lösa praktiska problem och gemensamma behov). De vill betona alla människors rätt till delaktighet i demokratins värden, inte bara t.ex. de resursstarka. De vänder sig också mot utredningens språkbruk där medborgare talas om som kunder.

Om medborgaren förvandlas till kund på en marknad, där kunden påverkar genom individuella kundval, försvagas demokratin med varje rimlig definition av demokrati. Det utesluter inte att individuella kundval är positiva så länge de inte leder till mindre valfrihet för andra medborgare. Det är i ett samspel där den ene medborgarens behov och intressen vägs mot andra medborgares behov och intressen som den praktiska lokala politiken ska utformas och därmed medborgarmakten komma till uttryck.

## Kommunala förnyelsekommittén

Kommunala förnyelsekommitténs arbete resulterade i slutbetänkandet *Förnyelsen av kommuner och landsting* (SOU 1996:169). Bakgrunden var: 1) att nya uppgifter tillkommit kommunerna (ansvaret för skolans personal, äldreården, särskolan och de särskilda omsorgerna för utvecklingsstörda), 2) att statens reglering av kommunala verksamheter minskat (nytt statsbidragssystem, ny kommunallag), samt 3) kommunernas och landstingens egna strävanden efter en effektivare verksamhet genom nya organisations- och verksamhetsformer. Kommittén fick i uppdrag att utvärdera organisationsförändringarna och de nya verksamhetsformerna i kommuner och landsting med avseende på bl.a. demokrati, effektivitet, kvalitet, fördelning av nyttigheter och samhällsekonomiska konsekvenser, samt att utarbeta förslag till åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet. Särskild uppmärksamhet borde ägnas åt konsekvenserna av de nya sätten att styra, organisera och finansiera verksamheten.

Den kommunala självstyrelsen omfattar enligt kommittén både demokrati-, effektivitets- och gemenskapsvärden. Strävan efter att samtidigt demokratisera, effektivisera och rättssäkra beskrivs som svår, komplicerad och delvis motstridig.

Kommuner och landsting har att svara mot medborgarnas rättmätiga krav på rättssäkerhet och offentlig kontroll, kompetens och yrkesskicklighet, service och effektivitet samt autonomi och delaktighet.

Kommunen ses inte bara som en serviceproducent utan även som rättsstatsenhet och gemenskapsenhet. Principen om den individuella nyttan bör underställas gemenskapsprincipen i det kommunala utvecklingsarbetet. Den kommunala demokratins fortbestånd och fördjupning förutsätter ett långsiktigt, integrerande och gemenskapsorienterat förhållningssätt.

I ett läge av varaktig och hög arbetslöshet, etnisk segregering, ökad könsuppdelning och fortsatta behov av prioriteringar i offentlig verksamhet måste inriktningen på enskildas efterfrågan och individuella nytta stämmas av mot delaktighet, sammanhållning och gemensam problemlösning.

Kommuner och landsting kan skapa sammanhållning och samarbete mellan medborgare och medborgargrupper. Den kommunala demokratin lever av solidaritet och gemensamt ansvarstagande. Delaktiga medborgare är både mål och medel för en demokratiskt styrd verk-

samhet. Kommittén förordar ett fördjupningsarbete som går utöver det tidiga 1990-talets service- och kundinriktning genom att balansera det med demokrati- och rättssäkerhetsvärden. Kommittén konstaterar att man i det kommunala förnyelsearbetet inte tog tillräcklig hänsyn till vare sig det politiska systemets behov av dialog, sammanhållning och gemensam intresseorientering eller rättsstatens krav på klara och förutsägbara förhållanden mellan den enskilde och det allmänna. Ambitionen att demokratisera kommuner och landsting kom att i praktiken spela en underordnad roll, konstaterar kommittén. Demokratifrågorna bör betonas starkare i det fortsatta förnyelsearbetet, och demokratiska konsekvensanalyser utarbetas inför större organisationsförändringar, där det framgår hur olika medborgar-, brukar-, förenings- och politikergruppers inflytande och ansvar kan komma att påverkas.

Kommittén drar slutsatsen att fritidspolitikernas inflytande kraftigt minskat medan tjänstemännens, särskilt chefstjänstemäns, och heltidsarvoderade politikers inflytande kraftigt ökat. Politiska prioriteringar görs i praktiken ofta av tjänstemännen, och de professionella perspektiven riskerar att tränga ut medborgar- och brukarperspektiven. (Fritids)politikernas formella befogenheter måste motsvaras av ett reellt inflytande över verksamheten. En annan slutsats är att målstyrningsförsöken inte varit framgångsrika, så till vida att svårigheterna att formulera klara, uppföljningsbara mål varit stora och att politikerna inte lyckats skaffa sig politiskt relevanta utvärderingsinstrument. De ekonomiska målen var de som följdes upp och utvärderades. Målstyrning och resultatenheter har fjärrat de förtroendevalda från verksamheten. Kommittén menar att det ur demokratisk synpunkt är viktigt att medborgarna kan utkräva ansvar av de förtroendevalda för den förda politiken. Därför måste de förtroendevaldas möjligheter att påverka utvecklingen stärkas.

Legitimiteten är en viktig aspekt i utredningens demokratianalys; åtgärder för att stärka legitimiteten diskuteras och representativiteten anses viktig härvidlag. Invandrarnas låga representation i kommuner och landsting och minskande valdeltagande måste betraktas som ett problem, menar kommittén; nya former som kompletterar den representativa demokratin bör prövas för att möjliggöra politisk kommunikation med dessa grupper. Även representation av kvinnor och unga lyfts fram. Vidgat medborgarinflytande för alla grupper måste vara målet. Partiernas ställning i kommunerna har försvagats när medborgarskap tonats ner till förmån för en kundorientering. Partierna ses som de främsta bärarna av demokratin i Sverige och partiernas problem (sjunkande medlemsantal, färre medborgare som

identifierar sig med ett parti) får därmed återverkningar på den representativa demokratin. Ett pluralistiskt och fristående föreningsliv genererar demokrativärden i form av träning i samarbete, självstyrelse, tolerans, folkbildning och skolning för förtroendeuppdrag.

Kommittén pekar på några av demokratin yttre förutsättningar. Nedskärningar riskerar leda till vanmaktskänslor, likaså arbetslösheten. ”Bara en demokratiskt organiserad besparingspolitik har förutsättningar att vinna den legitimitet som särskilt impopulära åtgärder kräver.”

I reservationer och särskilda yttranden framgår en polarisering av åsikterna. En moderat ledamot (tillika ordförande i SOU 1993:90) ser inget demokratiskt problem i att medborgare har uppvärderats som kunder och brukare. Istället för att se så negativt på reformerna borde kommittén ställa sig på medborgarnas sida och bejaka den *individuella demokratin*, såsom valfrihet eller direktdemokratiska former. Det bästa sättet att minska elitiseringen är enligt honom att banta verksamheten så att den blir överblickbar. Bara det som måste skötas gemensamt bör på sikt skötas i kommunal egen-regi produktion. En vänsterpartist menar tvärt om att valfrihetsrevolutionen har misslyckats och pekar på det stora stödet för att vård och omsorg ska bedrivas i offentlig regi. En folkpartistisk ledamot vill avveckla kommunala bolag, vilka sägs hota demokratin (då öppenhet och insyn minskar i bolag) men även kommunernas ekonomi och den fria konkurrensen.

## EG-konsekvensutredningen

EG-konsekvensutredningen om subsidiaritet (SOU 1994:12) hade i uppdrag att belysa konsekvenserna av dels överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG, dels av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Möjligheterna till demokratisk förankring av besluten som fattas i EG skulle undersökas liksom Sveriges möjligheter att påverka innehållet i dessa beslut.

Det internationella beroendet var enligt utredningen det viktigaste skälet till att regeringen ansökt om medlemskap i EG. ”Staterna klarar inte längre av att på egen hand effektivt lösa problemen”. Även om Sverige är suveränt formellt sett, är det reella handlingsutrymmet inskränkt. Detta får konsekvenser för demokratin. Demokrati förutsätter enligt utredningen en faktisk suveränitet, att det man beslutat om också kan genomföras. ”Politisk demokrati utan makt och möjlighet att genomföra beslut undergräver tilltron

till demokratin.” Utredningens bedömning var att genom medlemskap skulle Sverige vinna inflytande på det gemensamma beslutsfattandet: Det man förlorar i formell suveränitet vinner man i faktiskt enligt en ”suveränitetskalkyl”. Eftersom ett medlemskap skulle förbättra den politiska problemlösningsförmågan och den sakpolitiska effektiviteten, skulle det också innebära en demokrativinst. ”En låg sakpolitisk effektivitet riskerar att långsiktigt undergräva den demokratiska legitimiteten och skapa politisk instabilitet”. Medborgarnas känsla att kunna påverka utvecklingen ökar om den faktiska suveräniteten ökar.

Men samtidigt förutser utredningen en del förändringar för demokratin: 1) riksdagens ställning kommer att försvagas vilket innebär en förskjutning från parlamentarism till kabinettspolitik (en maktförskjutning från riksdag till regering), 2) tempot i beslutsprocesserna ökar vilket påverkar förberedelse- och förankringsarbetet, 3) inrikespolitiska frågor får karaktären av utrikespolitik vilket kan innebära ökad sekretess, 4) betydelsen av rättsligt präglade resonemang ökar och EG-domstolen kan i sista hand bli den som avgör politiska frågor, 5) medborgarna kan uppleva att distansen till beslutsfattarna ökar, 6) åsiktsbildningen kan förändras genom medier och offentliga samtal på europainivå. Utredningen påpekar dock att

EU äger en självfallen demokratisk legitimitet i så måtto som alla dess medlemsländer är demokratier som i sin tur bestämt sig för att etablera denna form av samarbete.

Länder som inte klassificeras som demokratier är inte välkomna som medlemmar. Dessutom har EG/EU genom hela sin existens verkat demokratiskt stabiliserande. Här är det EU:s syfte och konsekvenser snarare än EU:s system för beslutsfattande som fokuseras.

Enligt utredningen hör demokratifrågan hemma på den nationella nivån och bör handla om hur förankringen sker i förberedelsearbetet där. T.ex. blir det viktigt att säkra riksdagens inflytande över regeringens ställningstaganden inför ministerrådsmötena. Kritik mot EU:s beslutsformer, dvs. det övernationella beslutsfattandet, menar utredningen främst förs fram av debattörer som vill öka de federala inslagen i EU. Utredningen å sin sida förespråkar visserligen överstatligt beslutsfattande men vill förlägga det demokratiska ansvarsutkrävandet till nationell nivå.<sup>35</sup> På EU-nivå tycks politiska resultat, inte politiskt ansvar, vara det centrala.

Utredningen talar om en växelverkan mellan sakpolitisk effektivitet å ena sidan och representativitet och öppenhet å den andra.

”Det måste existera både effektivitet i beslutsfattande och känsla av delaktighet hos medborgarna i detta beslutsfattande.” Huvudproblemet i dagsläget tycks enligt utredningen vara den sakpolitiska effektiviteten, inte möjligheten till deltagande. Det är effektiviteten som ska förbättras med medlemskapet. Nyckelbegrepp i utredningens demokratiförståelse är *inflytande* (möjlighet att påverka politiken), *sakpolitisk effektivitet*, *faktisk suveränitet* och *gemensam problemlösning*. Grundtanken lyder: utan effektivitet ingen riktig demokrati. Resonemanget liknar det som fördes av socialdemokraterna vid kommunsammanslagningarna: Det är viktigt för tilltron till de demokratiska institutionerna att det politiska systemet får möjlighet att fungera effektivt. Men skillnaden jämfört med 1960-talets författningsdiskussion (enligt ovan) är, som jag ser det, att en effektivitetsvinst nu blir *i sig* en demokrativinst. Det är inte längre fråga om att delaktigheten ska stärkas parallellt med effektiviteten. Jag har i ett annat sammanhang formulerat det som att distinktionen – liksom den potentiella motsättningen – mellan effektivitet och demokrati tenderar att upplösas i detta tänkande (Jacobsson 1997a). Erfarenheter av långtgående omvärldsberoende har gjort att demokratin än mer har laddats med effektivitetens och handlingskraftens ideal. I min tolkning tillförs effektiviteten demokrati-begreppet. I denna demokratisyn är det politiska resultatet viktigare än själva tillvägagångssättet, beslutsprocessen.

### *Diskussion*

De undersökta utredningarna på 1990-talet pekar i olika riktningar. Individinriktningen kulminerar under 1990-talets första år (tillika under den borgerliga regeringsperioden). Lokaldemokratikommittén betraktar medborgaren som individ och som kund. Konkurrens och valfrihet är nyckelbegrepp. Också demokratiförståelsen präglas av detta synsätt: Man pläderar uttryckligen, stödd på Maktutredningen, för mer balans mellan individualistiska och kollektivistiska inslag i demokratiidealet. Den enskildes valmöjligheter – som kund, som individ – är viktiga demokratiaspekter. Kommunala förnyelsekommittén – socialdemokratiskt tillsatt – motsätter sig några år senare detta synsätt och betonar gemenskap i uttrycklig kontrast till det tidiga 1990-talets individinriktning. Sammanhållning, solidaritet, gemenskap är i stället nyckelbegrepp. Det gemensamma ansvarstagandet betonas och den individuella valfriheten bör underställas detta i den kommunala verksamheten:

När kommuner och landsting organiserar sig måste det i första hand syfta till att utveckla de gemensamma värden och normer som kan hålla samhället samman.

Kommunen syftar till *gemensam* problemlösning. Kommunernas roll är inte bara som serviceproducent utan även som gemenskapsenhet och rättsstatsenhet. Det tidiga 1990-talets service- och kundinriktning bör balanseras med demokrati- och rättssäkerhetsvärden.

Redan på 1980-talet hade en viss individinriktning kommit till uttryck (anställda skulle ha en kundinriktning, medborgare sågs som kunder av viss kommunal service, medborgarna skulle medverka enskilt, som brukare, i verksamheten). Men detta formulerades fortsatt inom ”offentlig service-paradigmet”, även om några reservanter började tala om konkurrensutsättning och privatisering. På 1990-talet övergår individinriktningen i ett mer regelrätt marknadstänkande. Diskussionen präglas av ideologisk polarisering. Också demokratibegreppet inplaceras i denna: i ena fallet knyts det till individuell valfrihet, i det andra till gemenskap och delaktighet. En viss individcentrering kommer även till uttryck i EG-konsekvensutredningen när den hävdar att EG-rätten, vilken stärker individens rättsliga ställning i Europa, och den inre marknaden, vilken ökar den individuella rörelsefriheten i Europa, kan betraktas som viktiga källor till demokratisk legitimering av EU. Utredningen påpekar dock att en sådan slutsats förutsätter en individcentrerad demokratisyn.

Enligt Lokaldemokratiutredningen ska politikerrollen renodlas: de förtroendevalda ska koncentrera sig på rollen som medborgarnas företrädare, inte intervensera i driften.

Genom uppdelning i en beställar- och en utförarfunktion förväntas de förtroendevalda bli mer renodlade företrädare för medborgarna/konsumenterna medan de anställda står för produktionen.

De förtroendevalda måste utöka sin kompetens med affärsmässiga färdigheter. Dock får man enligt utredningen inte i sin strävan efter ny kompetens och anpassning till nya roller glömma bort att den politiska uppgiften är baserad på en lekman- och inte en specialistfunktion. Kontroll och utvärdering blir viktigt. Kommunala förnyelsekommittén menar i stället att renodlingen av roller har lett till att de förtroendevalda i praktiken marginaliseras och att tjänstemännens inflytande ökar. Uppföljningen fungerar inte, kontrollen har avhånts.

I EG-konsekvensutredningen står den sakpolitiska effektiviteten i centrum. Ökade möjligheter till politiska sakresultat förväntas



stärka demokratin. Ökat nationellt handlingsutrymme betraktas som en demokrativinst, ett resonemang som inte gör någon distinktion mellan statens suveränitet och folkets. I själva verket kan regeringars handlingsutrymme mycket väl öka samtidigt som det folkliga deltagandet och kontrollen av den politiska makten minskar.

## Slutsatser

Jag kommer här att sammanfatta och diskutera resultaten om demokratiförståelsen, dess kontinuitet och förändring. Jag kommer också att resa några frågor som förtjänar fortsatt undersökning och diskussion.

### Demokratiideal och hotbilder

Två komponenter i demokratiförståelsen har varit centrala under hela undersökningsperioden. Det är den representativa demokratin som norm och tanken om en fungerande serviceleverans som demokratis ändamål. Men kraven på den representativa demokratin och synen på om den behöver kompletteras med andra former av medborgarinflytande har varierat. Det har också synen på vad som krävs för att få till stånd en fungerande serviceleverans.

Med reservation för att utredningarna inte är helt jämföra vad gäller utredningsfokus – ibland är det kommunal, ibland nationell demokrati som diskuteras – vill jag här sammanfatta nyckelbegreppen i de undersökta utredningarnas demokratiförståelse. Vad gäller 1990-talet skiljer sig synsätten i utredningarna så mycket från varandra att jag skiljt dem åt i tabblån.

Figur 1. Nyckelbegrepp i de undersökta utredningarnas demokrati-förståelse

1960-tal	1970-tal	1980-tal
folksuveränitet	förtroendevalda	service
parlamentarism	politiskt ansvar	decentralisering
politiska partier	politiska partier	delaktighet
effektivitet	åsiktsöverensstämmelse	(brukar)medverkan
samhällsarbete	kommunikation	effektivitet
1990-tal	1990-tal	1990-tal
(personligt) medborgarinflytande	gemenskap	effektivitet
valfrihet	rättsstatlighet	reell suveränitet
separation politik-produktion	medborgarinflytande	sakpolitiskt inflytande
effektivitet	politiskt ansvar	sakpolitisk legitimitet

### Medborgarnas deltagande

Ett demokratiideal som stått sig under den undersökta perioden är det politiska systemets förmåga att leverera vad medborgarna förväntar sig. Det är också ett skäl till att frågan om det politiska systemets och förvaltningens effektivitet förblivit viktig. Det politiska systemets förmåga att tillhandahålla välfärd – service vad gäller den kommunala demokratin och politiska sakresultat mer generellt vad gäller demokratin i relation till EU – framstår som det mest centrala. Medborgerlig delaktighet blir inte något mål i sig. En fungerande serviceleverans som det överordnade är en grundtanke i ”service-demokratin”.<sup>36</sup>

Under 1960- och 70-talen krävde dock en fungerande serviceleverans, enligt de undersökta utredningarna, att förtroendevalda stod i en ”intensiv och allsidig kontakt med folkopinionen”. Kommunikation med väljarna var viktig även mellan valen. De förtroendevalda skulle representera väljarna åsiktsmässigt. Idealet om åsiktsöverensstämmelse behöver dock inte innebära medborgarnas aktiva deltagande (utöver valhandlingen), bara att förtroendevalda ska fånga upp men också påverka opinioner.

Medborgarnas medverkan krävdes på 1980-talet, då även genom direkt deltagande i verksamheten i egenskap av brukare. Brukarinflytandet sågs som ett sätt att utveckla kvaliteten på verksamheten men också att effektivisera den. Denna typ av deltagande är ett *enskilt* deltagande snarare än ett kollektivt-politiskt. Inriktningen mot mer diversifierade medborgarroller renodlas i synen på individuella valmöjligheter i en marknadssituation som ett demokratiideal, en syn som finns företrädd i en utredning på 1990-talet. Medborgarnas önskemål om service kanaliseras enligt detta synsätt bäst genom fria val i rollen som konsument av offentlig service. Demokratin färgas här av en liberal samhällsvision. Den suveräna individen snarare än det suveräna folket står i centrum.<sup>37</sup> Medborgaren har en privat identitet snarare än en politisk, hon är *bourgeois* snarare än *citoyen*. Såväl det kommunikativa idealet som idealet om politiskt deltagande tonas då ner. De bygger båda på synen på demokrati som något *kollektivt*, syftande till *gemensam* problemlösning. För att anknyta till teoridelen ovan, kan vi säga att det är ett liberalt snarare än ett republikansk – gemenskapsorienterat – demokratideal. Individuell frihet är ett tongivande begrepp i demokratisynen snarare än rättvisa och jämlikhet.<sup>38</sup>

Att jämka samman och uppnå samförstånd, vilket är dialogens funktion, är ett led som hoppas över i synen på privata val som demokrati. Vare sig vid brukarinflytande eller vid fria kundval behöver kraven och ståndpunkterna överskrida den privata horisonten; de behöver inte passera offentlighetens kanaler – den offentliga debatten – för att erhålla stöd ur ett *helhetsperspektiv*. Dessa former av inflytande förblir representation av enskilda intressen snarare än ett helhetsintresse. Det hindrar inte att de kan vara värdefulla för verksamhetens legitimitet, men de kan inte ersätta ett medborgarinflytande där gemensamma intressen representeras. Särskilt vad gäller prioriteringar mellan verksamheter är helhetsperspektivet nödvändigt. (Detta påpekades också i 1970-talets Kommunaldemokratiutredning i diskussionen om företagsdemokrati.) Brukarinflytande handlar därtill om inflytande i politikens implementeringsfas. Även om denna typ av inflytande bidrar till att öka legitimiteten genom att de närmast berörda blir delaktiga i verksamheten är det oklart på vilket sätt detta i sig stärker demokratin och också huruvida formerna för brukarinflytandet i sig fungerar demokratiskt (hur fattas besluten etc).

I kontrast till den individorienterade demokratisyn som särskilt Lokaldemokratiutredningen företrädde betonar den Kommunala förnyelsekommittén demokratin gemensamhetsaspekter och dess

integrerande funktion igen (SOU 1996:169). Det är alltså tydligt att det inte finns en konsensus om vad demokratin innebär och kräver på 1990-talet. Undersökningen av de tre utredningarna på 1990-talet ger inte heller stöd för tanken att en individorienterad demokratisyn självklart följer av samhällsutvecklingen och de individualiseringsprocesser som pågår i samhället. Däremot är det klart att demokratisynerna i 1990-talets utredningar ska förstås i perspektiv av förändrade relationer mellan politik och marknad genom avregleringar, konkurrensutsättning och annan marknadsorientering. Det gäller både den individorienterade och den gemenskapsorienterade demokratisynen. Den sistnämnda framhölls ju just på grund av den ökade fragmentariseringen i samhället och marginaliseringen av vissa medborgargrupper.

### *Den representativa demokratin*

Den representativa demokratin var den självklara utgångspunkten i 1960- och 70-talens utredningar. Medborgarnas meningsbildning skulle framför allt gå via partierna. Effektiviteten i det politiska systemet ansågs främst bygga på partiernas förmåga att engagera många människor. Inom ramen för det representativa systemet ansågs dock möjlighet till direktkontakt och kommunikation med förtroendevalda viktigt. På 1980-talet börjar partiernas problem uppmärksammas. Den representativa demokratin behövde kompletteras med andra former för inflytande, som brukarinflytande. På 1990-talet talar utredningarna om ”partiernas kris”. Detta innebär också en kris för den particentrerade svenska demokratin. Men trots öppnandet för direkt deltagande i vissa kommunala verksamheter (brukarinflytande) och på 1990-talet för fria kundval kan vi konstatera att den representativa demokratin under hela perioden utgjort huvudnormen för demokrati; att den representativa demokratin står fast har utredning efter utredning deklarerat. Representativitet snarare än medborgerlig mobilisering har varit idealet i utredningarna. Folkomröstningar har med endast något undantag betraktats med skepsis. Möjligheten till ansvarsutkrävande har ansetts central – vilket talat till den representativa demokratis fördel – även om möjlighet till ansvarsutkrävande inte alltid ansetts ett tillräckligt villkor för att demokratin ska anses fungera tillfredsställande.<sup>39</sup>

I den representativa demokratin spelar förtroendevalda en viktig roll. Detta är särskilt tydligt i 1960- och 70-talens utredningar. På 1990-talet har de ”förtroendevalda” alltmer blivit ”politiker”. ”Sam-

hällsarbetet” har blivit ”politik”. 1990-talets utredningar speglar att klyftorna mellan de folkvalda och folket har ökat. Värt att notera är att talet om betydelsen av åsiktsöverensstämmelse mellan förtroendevalda och medborgare nu försvunnit. Talet om medborgarnas delaktighet i ”sambällsarbetet” hör också tidigare decennier till. Björn Elmbrant (1997) har påpekat att tanken om att det krävs folkligt stöd för att genomföra stora förändringar i samhället tycks ha försvunnit. Det kan kontrasteras direktiven från 1954, vilka betonade betydelsen av en nära kontakt mellan väljare och valda för att den enskilde inte ska uppleva sig stå utanför avgörandena och känna sig maktlös inför den samhällsorganisation hon ska styra. Det var viktigt att ha folk med sig i sambällsarbetet. Likaså har talet om betydelsen av social och ekonomisk jämlikhet för att demokratin ska fungera tystnat. Ett undantag är dock Kommunala förnyelsekommittén som pekade på betydelsen av gemenskap och integration mot bakgrund av de sociala klyftor som arbetslöshet, etnisk segregation och könsuppdelning medfört. Marginaliseringen av vissa medborgargrupper borde motverkas.

Att den representativa demokratimodellen med väljare och förtroendevalda så starkt färgar demokratiutredningarnas demokratianalys förklarar kanske varför frågan om demokratin räckvidd inte diskuteras mer i utredningarna. Undantaget är 1983 års demokratiutredning som behandlar medborgarinflytande i förvaltning och skola. Frågan om ekonomisk demokrati finns inte alls diskuterad i utredningarna. Till skillnad från Författningsutredningens direktiv från 1954 är inte heller frågan om vad som krävs för ett demokratiskt *sambälle* – vilka värderingar som bör råda eller hur sambällsstrukturen bör se ut för att främja demokratin – särskilt central i demokratiutredningarna. 1983 års demokratiutredning, som betonar att demokrati i djupare mening handlar om en människosyn, vilken innebär en tro på att alla har vilja och förmåga att ta ett gemensamt ansvar för beslut och deras förverkligande, är möjligen ett undantag härvidlag (SOU 1985: 28). Oftast avser demokratifrågan i utredningarna statens verksamhet och formerna för dess reglering. I relation till internationaliseringen och EU tonas dock detta formkrav ner och demokratifrågan handlar då främst om att realisera sakpolitiska målsättningar.

Rune Premfors har talat om den svenska demokratimodellens uttalade fruktan för politisk mobilisering och opinionsbildning utanför parti- och intresseorganisationskanalerna (1999:39). Frågan kan resas om det är denna brist på mobilisering som i dag resulterat i ett växande gap mellan eliter och folk. Den svenska demokratin har

byggt på partierna, och i viss mån på de traditionella folkrörelserna, och när dessa inte längre fungerar uppstår ett vakuum. Framför allt unga människor väljer i dag andra kanaler för politiskt engagemang än de politiska partierna. Aktionsformerna är sakfråge- och handlingsinriktade; betoningen ligger på det politiska handlandets här och nu. Organiseringen sker i lösa nätverk snarare än i formella medlemsorganisationer. Den partiocentrerade demokratin tycks ha svårt att fånga upp detta engagemang – och dessa förhållanden har inte heller påverkat diskussionen i de undersökta utredningarna. Denna typ av politiskt engagemang har oftast gått såväl forskare som statliga utredningar förbi. Håkan Thörn har kritiserat Maktutredningens medborgarundersökningar för att inte fånga detta; genom att undersöka medlemskap i organisationer missar man de nya rörelserna som inte organiserar sig på samma sätt som de gamla folkrörelserna (Thörn 1999). Den italienske sociologen Alberto Melucci (1992) menar att andra representationsformer än de traditionellt parlamentariska kan behövas för denna typ av politiskt handlande och engagemang. I viss mån kan detta sägas ha gjorts på kommunal nivå genom inrättande av ungdomsråd. Det politiska ansvaret bärs då fortsatt av den representativa demokratis organ medan de lösare nätverken får fylla en annan funktion, främst som idékläckare. Här räcker det att konstatera att de undersökta utredningarna i sin analys av det demokratiska läget inte beaktat dessa nya former av politiskt och demokratiskt engagemang. Partiernas problem med rekrytering har kanske därför framstått som mer alarmerande än vad som annars skulle gjorts.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det funnits en kontinuitet i demokratiidealet i så måtto att det representativa systemet med politiska partier och förtroendevalda hela tiden varit normen. Den relativa stabiliteten i demokratisynen antyder att den representativa demokratin är en starkt förpliktigande och påbjuden norm i den officiella diskurs som SOU representerar. Detta samtidigt som det medborgerliga engagemanget i tilltagande grad tar andra vägar.

Formulerat med Rune Premfors terminologi är det en ”tunn” demokratisyn men med ”snabba” inslag – brukarinflytande är exempel på det sistnämnda – som framträder i utredningarna. För att anknyta till teoridelen har idealet om representation snarare än idealen om dialog och deltagande dominerat. När kommunikation ansetts viktig att stimulera har det mindre varit fråga om politisk kommunikation medborgare emellan än de förtroendevaldas öppenhet för folkopinionen. I Habermas förståelse liksom andra teoretiker som understryker dialogens betydelse är dialogens funktion att jämka

mellan olika ståndpunkter och nå en gemensam uppfattning. Samförståndet tycks ibland i utredningarna i stället ha *förutsatts*. Gemensamma intressen snarare än intressekonflikter tycks ha förutsatts liksom att servicedemokratin gynnar alla. Det är dock ingen elit- och konkurrensorienterad demokratisyn som framträder i utredningarna, det anses exempelvis viktigt att alla medborgare ska kunna vara förtroendevalda. Resurssvaga kan behöva särskilt stöd i sitt politiska deltagande.

Hotbilderna som tecknats var i 1960- och 70-talens demokratiutredningar ett ökat avstånd mellan väljare och valda. Också minskad funktionsduglighet i det politiska systemet sågs som en fara. Ökat avstånd mellan väljare och valda var en fara också på 1980-talet, då även en otillgänglig förvaltning var ett problem. På 1990-talet uppfattas hotet om en maktlös och ineffektiv demokrati som det allvarligaste. En utredning pekade också på hotet om en fragmentarisering i samhället till följd av arbetslöshet och marginalisering av vissa medborgargrupper.

### *Serviceidealet*

Att servicetänkandet fått så stort genomslag i demokratidiskussionerna genom åren kan man möjligen tolka som ett utslag av en socialdemokratisk hegemoni i synen på politiken: Politikens uppgift har varit att förvalta välfärdsstaten och dess serviceproduktion; det gäller även politiken på kommunal nivå.<sup>40</sup> Också de borgerligas kritik har utgått från denna grundläggande problemformulering.<sup>41</sup> De alternativ man presenterat (fr.o.m. 1980-talet) har varit att konkurrensutsätta och/eller privatisera servicen. Också debatten om systemskifte har i grunden handlat om utformningen av förvaltning och serviceproduktion, inte om ett alternativt sätt att se på kommunens roll, t.ex. kommunen som politisk enhet i relation till staten och medborgarna (jfr Montin 1998:18, Eriksen 1997:231).

Urban Strandbergs studie av de politiska partiernas syn på kommunerna visar att partierna haft olika syn på kommunernas roll, tydligast så på 1960-talet. Debatten handlade då främst om kommuners grundkaraktär och styrelse, om hur makt och auktoritet skulle vara fördelad inom den politiska basorganisationen och hur den demokratiska styrelsen skulle vara utformad. Strandberg konstaterar att under åren 1983–1994 förändrar (m), (fp) och delvis (c) sina idéer så att man i början av nittio-talet kommit att dela samma tankemässiga grundstruktur som socialdemokraterna, nämligen ser-

vicedemokratin. Skiljaktigheterna finns nu synen på kommunal förvaltning, och diskussionen rör serviceproduktionens organisation, omfattning och effektivitet (1998:373). (Vp) och delvis (mp) och (kds) fortsätter att försvara alternativa synsätt, kommunen som medborgarsammanslutning och lokal gemenskap där politiken bedrivs utifrån lokala förutsättningar och behov (1998:374). Strandberg konstaterar att en konsekvens av dominansen av servicedemokratis kommunideologi, är att de politiska problem som har att göra med kommuners förvaltning och serviceproduktion kommit att stå i centrum för debatten (1998:376).<sup>42</sup> Detta är fallet också i de utredningar jag undersökt. Såväl kommunernas relation till staten (den kommunala självstyrelsen) som relationen kommun–medborgare (de rättsstatliga aspekterna) är relativt oproblematiserade i utredningarna, liksom kommunens politiska roll i stort.

Eftersom kommunen uppfattades som en serviceproducent blev – i ett visst skede – steget inte så långt till en marknadsorientering; kommunen kunde ses som *en* serviceproducent på en marknad av andra serviceproducenter (jfr Montin 1997:42).<sup>43</sup> Medborgaren, uppfattad som en konsument av offentliga nyttigheter, borde få fatta fria konsumentval. Stig Montin skriver:

Tillsammans med andra faktorer har kommunal reformpolitik bland annat medfört att medborgarna i allmänhet ser sig mer som konsumenter än som politiska människor. Folk är i allmänhet nöjda med servicen men missnöjda med politikerna (1998:19, även Strandberg 1998).

Man kan också säga att såväl socialdemokraterna som dess borgerliga utmanare har försökt bestämma demokratins innebörd i relation till det egna politiska projektet, ökad välfärd respektive ökad frihet (inklusive valfrihet). Synen på kommunen som serviceproducent har medgett båda möjligheterna. Motsvarande gäller för övrigt också demokratifrågan i EU-debatten, där socialdemokratiska EU-förespråkare såg förbättrade möjligheter till nationell välfärdspolitik som en demokrativinst medan borgerliga förespråkade betraktade den inre marknadens friheter som en demokrativinst (Jacobsson 1997a).

#### *Avvägningen deltagande – effektivitet*

Gemensamt för alla utredningarna är föreställningen att samhället förändras snabbt och att det politiska systemet måste kunna förändras för att svara mot tidens utmaningar. Det politiska systemet



måste medge politisk handlingskraft. När Grundlagberedningen på 1960-talet ansåg att regeringen borde "få de befogenheter som krävs för att den skall kunna agera med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle som vårt" ekar en problematik som vi känner igen från det sena 1980-talets och 1990-talets debatter. Men det finns också betydande skillnader: 1950- och 60-talens "sammällsomsdaning" handlade om reformpolitikens planerade förändring av samhället, 1980- och 90-talens om globaliseringens mer svårplanerbara sammällsomsvandling.

I alla utredningarna återfinns kravet på såväl effektivitet som demokrati men synen på deras relation varierar. I 1960-talets författningdiskussion framstår människors delaktighet och politikens effektivitet som två viktiga aspekter som måste beaktas vid utformandet av styrelseskicket, och vilka är fullt möjliga att förena. Medborgarnas delaktighet var rent av en förutsättning för folkstyrelsens effektivitet; med effektivitet avsågs då effektiva statliga ingrepp i samhället (Algotsson 1998:6). I 1970-talets utredning om den kommunala demokratin börjar man tala om behovet av en avvägning mellan de demokratiska kraven och behovet av en effektiv förvaltning, men företräde bör ges åt demokratin. På 1980- och 90-talen uppträder en tydligare motsättning mellan effektivitet och delaktighet. Politiken måste begränsas för att möjliggöra effektivitet. Effektiviteten i ett kommunalt sammanhang handlar på 1980-talet om produktiviteten i befintlig service. I Eriksens tolkning är det nya inte att man vill få till stånd en bättre fungerande förvaltning och större effektivitet. Många av efterkrigstidens reformer syftade till detta. Det nya är snarare att man nu inför styrinstrument som i sig innebär ett hot mot andra intressen och värden, eftersom de är så inriktade på resultat (1997:107). Detta problem uppmärksammade Kommunala förnyelsekommittén som var tydlig med att service och effektivitet inte får gå ut över rättssäkerhet och delaktighet.

I EG-konsekvensutredningen dras motsättningen mellan effektivitet och delaktighet till sin spets. Att medborgarstyre och (vissa) sakresultat uppfattas stå i ett motsatsförhållande är inget som kan utsägas. I stället betecknas en förväntad sakpolitisk vinst i och med EU-medlemskapet som en demokrativinst. Samtidigt tonas det medborgerliga deltagandet och kontrollen av den politiska makten ned. Tolkningen att folkviljan i form av sakresultat kanske kan realiseras bättre med mindre folkligt deltagande ligger nära till hands. Också Leif Lewin karakteriserar 1990-talets demokratisyn som att resultatpolitiken, särskilt inom den ekonomiska politiken, har blivit

viktigare än demokratins formfrågor (Lewin 1998, jfr Jacobsson 1997a).

Henry Bäck har beskrivit (den kommunala) demokratins utveckling som en pendelrörelse mellan koncentration och decentralisering (1990:22). Koncentrationen har varit försök att öka resurserna och problemlösningskapaciteten (det gäller såväl storkommunerna som EU-medlemskapet), medan decentraliseringen har varit en reaktion på koncentrationen, motiverad dels av demokratiska skäl, dels av en önskan om en mer överblickbar – och därmed effektivare – verksamhet. Såväl koncentration som decentralisering har i debatten ställts i demokratins tjänst, men effektiviteten har varit en väl så viktig drivkraft i praktiken.<sup>44</sup>

### *Gränsdragningen förvaltning – politik och offentligt – privat*<sup>45</sup>

I 1970-talets utredning om företagsdemokrati ifrågasattes möjligheten att dra en gräns mellan politik och förvaltning och deras uppgifter:

De kommunalt förtroendevalda ansvarar för och deltar aktivt i den fortlöpande verksamheten. Någon klar gräns mellan områden för politiska avgöranden och förvaltning/verkställighet kan ej dras.

Man frågade sig retoriskt:

Kan de förtroendevalda göra upp målsättningar utan att ha en nära förankring i verksamheten? Är det möjligt att generellt definiera vad som är politiska beslut? Om medborgarna när man upplever dagliga problem möts av beskedet att dessa frågor inte är politiska och därför inte berör de förtroendevalda, hur kommer det att påverka de förtroendefulla kontakterna dem emellan?

Förtroendevalda måste kunna styra och leda verksamheten, både sätta upp övergripande mål och gripa in i konkreta frågor. Deras roll gentemot förvaltningen borde stärkas. Under 1980-talet börjar en uppdelning mellan politik och förvaltning ta form. Problemformuleringen är nu att det är för lite effektivitet och för mycket politisk detaljstyrning (jfr Montin 1993). En övergång till målstyrning eftersträvas. Effektivisering ska nås genom decentralisering och delegering. Renodlingen av förvaltning och politik kulminerar i det sena 1980-talets och tidiga 1990-talets uppdelning av politik (som beställning) och produktion. Problemformuleringen är att det är för mycket politik, för mycket offentlig sektor. Vid 1990-talets mitt –

och efter regeringsskifte – har pendeln börjat svänga. Kritik riktas mot den strikta uppdelningen: Politikerna har börjat tappa greppet om verksamheten och behöver återta kontroll (SOU 1996:169, se även Rombach 1991).

I de undersökta utredningarna är det framför allt ur effektivitetssynpunkt, valfrihetssynpunkt och kvalitetssynpunkt som förhållandet mellan politik och förvaltning problematiseras. Kritik mot förvaltningen ur demokratiperspektiv – byråkratikritik – är inget framträdande tema i utredningarna. I 1970- och 80-talens utredningar lyfts dock betydelsen av insyn och förvaltningens tillgänglighet fram. I SOU 1996:169 pekas på att tjänstemännen med omorganisationerna i kommunerna fått ökad makt på politikernas bekostnad och att de professionella perspektiven riskerar tränga ut medborgarperspektiv. De rättsstatliga aspekterna är som nämnts märkbart frånvarande i utredningarna men lyfts fram i SOU 1996:169.

De nya verksamhets- och organisationsformerna i kommuner och landsting innebar att synsätt och styrprinciper hämtades från den privata sektorn (se B. Jacobsson 1994). Skillnaderna mellan privat och offentlig verksamhet tonades ner. Dock finns det fundamentala skillnader dem emellan: Den offentliga sektorn skall inte bara fungera effektivt när det gäller att realisera mål, dessa skall också realiseras på ett korrekt sätt. Man måste ta hänsyn till rådande normer för lika behandling, neutralitet, rättssäkerhet, offentlighet (Eriksen 1997:15). När Kommunala förnyelsekommittén tryckte på rättssäkerheten var det mot bakgrund av att frågan om offentlighet och rättssäkerhet ibland fått stryka på foten i kommunerna. I Lennart Lundquists formulering har vårt *offentliga etos* en demokratisk och en ekonomisk komponent som vardera består av ett antal värden. Till demokrativärdena räknar han politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. Ekonomivärdena är funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet, produktivitet. Alla dessa värden måste beaktas samtidigt i den offentliga verksamheten (Lundquist 1998). Lundquist visar dock att ekonomivärdena i vissa fall fick företräde framför demokrativärdena i kommunerna under sent 1980-tal och 1990-tal.<sup>46</sup>

Stig Montin har konstaterat att marknadsefterlikningen och försöken att separera politik och produktion också kolliderar med ett antal värden som tidigare ansetts betydelsefulla: Kundorienteringen kolliderar med visionen om medborgaren med en aktiv roll att spela i det politiska livet. Marknadsefterlikningen kolliderar med den helhetssyn och samverkan som är vägledande för flera professionella gruppers arbete och det politiska ansvaret. Privatiseringen kolliderar

med kravet på insyn över hur offentliga medel används. Separeringen av politik och produktion kolliderar med de förtroendevaldas roll som ansvariga för den löpande verksamheten genom att reducera dem till beställare av tjänster (Montin 1993:16). Det demokratiska uppdraget omfattar mera än målformulerande, kontraktskrivande och utvärderande. Kännetecknande för politikerrollen traditionellt är snarast lyhördhet, ansvarstagande och inblandning i verksamheter. Politiker *reagerar* i positiv mening på sådant som händer i omvärlden (B. Jacobsson 1994:231, även 1989). Detta är *ett* sätt att se. Enligt ett annat, som blivit vanligare det senaste decenniet, kan marknadsorienteringen bidra till demokratisering genom att ge individer valfrihet och reella valmöjligheter, dvs. öka individuell autonomi snarare än kollektiv. De ideologiska skiljelinjerna speglas tydligare i 1990-talets demokratiutredningar än tidigare.

Jag har undersökt demokratisyner i ett antal statliga utredningar under 40 år. Hur den politiska praktiken sett ut i kommuner och landet som helhet är delvis en annan fråga. Men demokratiidealet är av intresse för den politiska praktiken då det kan ligga till grund för förändringar i den politiska organiseringen. Så behöver dock inte bli fallet: Trots uttalandena på 1970-talet att vid framtida organisationsförändringar bör demokratin få företräde, har det varit effektiviteten som gynnats såväl på 1970-talet som på 1980-talet och 1990-talet. Att ideal och praktik inte alltid sammanfaller illustreras också av utredningarnas upprepade avståndstagande från korporativism samtidigt som en vanlig syn är att Sverige präglats av just detta under denna tid.

## Epilog: Om utredning, forskning och samhällsdebatt

Man kan konstatera att den demokratidiskussion som fördes i den allmänna samhällsdebatten återfinns i SOU ungefär ett decennium senare. Det gäller 1970-talets samhällsdebatt om inflytande i arbetsliv och skola som får genomslag i SOU på 1980-talet. Det gäller 1980-talets kritik mot offentliga sektorn som får genomslag i SOU i början av 1990-talet. Utredningarna tycks med andra ord sällan ligga i samhällsdebattens frontlinje.

Detta reser frågor om var demokratidebatten förs och utvecklas. Hur ser relationerna mellan forskning – statlig utredning – samhällsdebatt – samhällspraktik ut? Vilka problemformuleringar, tolkningar och lösningsförslag, flyttar *inte* med när frågor överflyttas mellan dessa arenor? Finns det frågor som bara lever i utredningar

eller bara i samhällsdebatten? Kraven på ekonomisk demokrati och på mer direktdemokrati som framförts i samhällsdebatten har exempelvis endast undantagsvis behandlats i offentliga utredningar. Formuleras problemen om i överflyttningarna mellan tex. samhällsdebatt och utredning? I vad mån finns internationella influenser i utredning, forskning, samhällsdebatt? Vilken betydelse spelar olika vetenskapliga discipliners demokratibehandling i utredningarna? I vad mån övertas forskares problemformuleringar i utredningarna? I vad mån övertar forskare politikens?

De undersökta utredningarna refererar nästan uteslutande statsvetenskaplig forskning om demokratin. (SOU 1996:169 är här ett undantag.) Vi har också sett exempel på att statsvetenskapliga demokratiforskare på ett påtagligt sätt influerat demokratidiskussionen i SOU. Några exempel är professor emeritus Jörgen Westerståhl och hans modell av det representativa systemet där åsiktsrepresentativitet är ett nyckelbegrepp. Den representativa demokratin är den självklara normen och andra former av deltagande blir störningar i dess funktionssätt. I fallet med EG-konsekvensutredningen är det också klart att dess ordförande professor emeritus Olof Ruin och utredningens sekreterare statsvetarprofessor Janerik Gidlund satt sin prägel på demokratiresonemangen, i vilka politisk handlingskraft och sakpolitisk effektivitet görs till huvudproblematiken. Också Maktutredningens ordförande Olof Petersson har övat ett stort inflytande genom att introducera tolkningen om den individualistiska, liberalt orienterade demokratin. Detta reser också frågor om vilka statsvetenskapliga demokratiperspektiv som *inte* finns med i utredningarna? Ett sådant exempel är mer radikaldemokratiskt inriktade teorier med mer långtgående krav på deltagande och dialog (jfr Premfors 1999).

Jan Olsson har nyligen diskuterat den svenska demokratiforskningens formalistiska och statiska karaktär, som tendensen att fokusera politiska institutioner och aktörer samt begagnandet av statistiska mätningar (t.ex. av åsiktsrepresentativitet) snarare än processtudier av politiska förlopp. Forskningen har spelat en systemlegitimerande snarare än kritisk och problematiserande roll. Han menar också att svensk demokratiforskning bidragit till föreställningen om den svenska demokratin som "färdig" (Olsson 1999). I denna föreställning om den färdiga demokratin är politik synonymt med partipolitik, tilltron till professionalism och expertkunskap är stor liksom tilltron till centralistiska lösningar (Olsson och Montin 1999, Olsson 1999). Den internationella forskningen om nya sociala rörelser och nya former av politiskt handlande tycks i stort ha gått

demokratiforskare och demokratiutredare förbi. Det innebär också att betydelsen av dessa typer av politiskt engagemang för den svenska politiken och demokratin inte uppmärksammas.

Frågor om relationerna mellan forskning – statlig utredning – samhällsdebatt – samhällspraktik förtjänar grundligare uppmärksamhet i kommande studier. Är det kanske så att demokratidiskussionen i offentliga utredningar rör sig inom ett tämligen slutet tankesystem, där erfarenheter från praktiken, från den vidare samhällsdebatten, från en bredare samhällsforskning och från den internationella debatten inte förmår prägla utredningarnas resonemang? I vilket fall som helst är det en ganska snäv – och inte särskilt utmanade – demokratidiskussion som framträder i utredningarna.

## Noter

<sup>1</sup> Tre stora statsvetenskapliga forskningsprogram om den kommunala demokratin har genomförts under 1970- till 90-talet. De två första gällde konsekvenserna av kommunsammanslagningarna samt av förändringar i kommunernas verksamhet och beslutsorganisation. Det tredje rörde konsekvenserna av internationalisering, kommunernas försämrade ekonomi och en förändrad ansvarsfördelning mellan offentligt och privat. Medborgarnas möjligheter till inflytande och deras syn på den erhållna servicen har uppmärksammats i alla forskningsprogrammen.

<sup>2</sup> Demokratiproblematiken är delvis olika när nationell demokrati står på spel jämfört med kommunal demokrati; direkt politiskt deltagande är naturligtvis mer aktuellt på den lokala nivån. Men som jag ser det, speglar urvalet att utredningsfokuset har varierat över tid och att det därför är svårt att hitta direkt jämförbara SOU.

<sup>3</sup> Om partiernas ståndpunkter om kommunal demokrati och dessas förändring över tid, se Strandberg 1998.

<sup>4</sup> En historisk tillbakablick visar att institutioner som vi i dag självklart associerar med demokrati, som politiska partier, politisk representation och allmän och lika rösträtt för alla vuxna medborgare, har alla en gång varit ifrågasatta och främmande för begreppet demokrati.

<sup>5</sup> Leif Lewin har t.ex. skiljt mellan *majoritetsdemokrati* och *samarbetsdemokrati* i sin analys av den svenska parlamentarismen (1996, 1998). I majoritetsdemokratin regerar majoriteten och minoriteten opponerar. Det centrala här är möjligheten att ställa till ansvar och därmed skifta makten. Samarbetsdemokratin bygger på resultatitriktade uppgörelser över partigränserna och ansvarsfrågan blir här oklar. Idealen såväl som praxis är här olika.

<sup>6</sup> Paradoxalt nog anses däremot medborgarna aktiva och kompetenta inom det civila samhället, inte minst inom konsumtionsfären.

- <sup>7</sup> Benämningarna diskursiv eller deliberativ demokrati förekommer också.
- <sup>8</sup> Durkheim själv menade att den politiska styrelsen måste utföras av ett fåtal personer. Han utgick inte från konkreta institutioner i sin demokratibeskrivning utan i stället från karaktären på relationen mellan samhället och staten.
- <sup>9</sup> Enligt Habermas är en giltig norm en norm som alla under ideala samtalsbetingelser skulle kunna samtycka till.
- <sup>10</sup> I stället för ”republikansk” talar Carleheden (1996) om ”kommunalistisk” och Montin (1998) om ”kommunitär”. Republikansk syftar på *res publica*, den gemensamma sfären i romersk tradition.
- <sup>11</sup> För diskussion av Habermas egen ståndpunkt, se Carleheden 1996 och Jacobsson 1997b och 1998.
- <sup>12</sup> Även Länsdemokratiutredningen och Valtekniska utredningen arbetade med författningsfrågor under 1960-talet.
- <sup>13</sup> Författningsutredningens ordförande var Rickard Sandler (s). Grundlagberedningens ordförande var Valter Åman (s). Grundlagberedningen slutrapporterade sitt arbete 1972 men får här ingå i 1960-talets demokratidiskussion då dels arbetet var en fortsättning på Författningsutredningens, dels en stor del av utredningsarbetet genomfördes på 1960-talet.
- <sup>14</sup> Det föreslagna valsättet var en övergång till enkammarsystem där 230 ledamöter skulle väljas enligt dåvarande andrakammarsystem (direktval av medborgarna) och 60 ledamöter skulle väljas som representanter för regioner. Utredningen föreslog också personval.
- <sup>15</sup> För den författningspolitiska processen, se von Sydow 1989 samt bidragen i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1976.
- <sup>16</sup> En kort sammanfattning av forskningsresultaten finns i Birgersson 1975.
- <sup>17</sup> Kommitténs ordförande var Anna Lisa Lewén-Eliasson (s).
- <sup>18</sup> Rösträtt i kommunala val åt utländska medborgare som bott i Sverige i tre år fanns ännu bara som förslag. Beslut om detta fattades 1975 och tillämpades för första gången vid valet 1976.
- <sup>19</sup> Rätten omfattar dock inte kommunstyrelse, frågor som inte rör förhållandet arbetsgivare-arbetstagare samt i princip inte heller myndighetsutövning mot enskild (Bergström 1988: 72).
- <sup>20</sup> Den 1/7 1977 trädde en ny kommunallag i kraft. Till grund låg Kommunal-lagsutredningen, som redovisade sitt förslag i SOU 1975: 41. 1980 trädde en lag i kraft som möjliggjorde för kommuner att inrätta lokala organ.
- <sup>21</sup> Åsiktsöverensstämmelse var ett nyckelbegrepp i det kommunalforskningsprogram som Jörgen Westerståhl ledde, vars undersökningar utredningen refererade. Den demokratisyn som genomsyrade programmet byggde på en inflödes- och utflödesmodell av det politiska systemet, där fri åsiktsbildning var det första ledet i inflödet och folkviljans förverkligande utflödet, idealt sett. Eftersom systemet bygger på representation blir åsiktsöverensstämmelsen mellan representanter och representerade viktig (Westerståhl 1970).
- <sup>22</sup> Kommitténs ordförande var Fredrik Lindencrona (c).

- <sup>23</sup> En sammanfattning av forskningsresultaten finns i Strömberg och Westerstahl 1983.
- <sup>24</sup> Kommitténs ordförande var Lars Eric Ericsson (s).
- <sup>25</sup> Dessutom görs ett par hänvisningar till beredningens diskussionsbetänkande 1984:83.
- <sup>26</sup> 1984 beslutade riksdagen om försöksverksamhet med friare kommunal nämndorganisation i ett antal kommuner, s.k. frikommuner. 1991 års kommunallag innebar fri nämndorganisation.
- <sup>27</sup> Gudmund Hernes har talat om *partsborgarskap* vilket är partikularistiskt och bara omfattar en avgränsad kategori medborgare till skillnad från det universalistiska *medborgarskapet* (Petersson m.fl. 1989:14). Agne Gustafsson varnade redan på 1960-talet för ”alla nutidstendenser till uppsplittring av medborgarskapet” och menade att ”en förutsättning för demokratins fortbestånd måste vara en renässans för ett enhetligt medborgarbegrepp” (1969: 243). I Maktutredningens medborgarskapsundersökning skilde man mellan den ”lilla” och den ”stora” demokratin och talade om 6 medborgarroller genom vilka individen kan påverka sin egen situation: boende, konsument, patient, småbarnsförälder, skolbarnsförälder och förvärvsarbete. Genom sitt politiska deltagande i det representativa systemet kan hon påverka landets situation, dvs. den stora demokratin (Petersson m.fl. 1989).
- <sup>28</sup> Uttrycket servicedemokrati myntades av Jörgen Westerstahl 1956 för att beteckna politikens karaktär i välfärdsstatens utbyggnadsfas. Materiella snarare än idémässiga frågor stod i fokus och partierna tävlade inbördes om att tillmötesgå olika gruppers önskemål om sociala reformer (Nilsson 1996).
- <sup>29</sup> Ordförande var Sven Lindgren (m).
- <sup>30</sup> Ordförande var Olof Ruin, professor i statsvetenskap. Utredningen hade karaktären av en expertutredning.
- <sup>31</sup> Ordförande var Ulf Lönnqvist (s).
- <sup>32</sup> Forskningsprogrammet är tryckt som bilaga 5b till SOU 1991:36, se även Gustafsson 1993b.
- <sup>33</sup> Kommittén skulle också göra en uppföljning av tillämpningen av den nya kommunallagen och eventuellt föreslå förändringar (lagen trädde i kraft 1/1 1992), och även beakta konsekvenserna av det nya statsbidragssystemet (1/1 1993). SOU 1993:90 behandlar främst de allmänna delarna av utredningsuppdraget medan uppgifterna med anknytning till den nya kommunallagen redovisades i delbetänkanden.
- <sup>34</sup> Utredningen är inte riktigt konsekvent. Å ena sidan framhålls det som ett viktigt värde att den lokala demokratin bärs upp av ett stort antal förtroendevalda. Å andra sidan hävdas att kvalitet – och inte kvantitet – är avgörande härvidlag. Utredningen har dock gjort en undersökning som visar att antalet förtroendevalda per 1000 invånare är lägre i marknadsorienterade kommuner än i kommuner med traditionell organisation eller kommundelsnämndsorganisation. Utredningens slutsats är att ett införande av en marknadsorienterad organisation är nära förknippad med en minskning av politikerkåren och att



denna minskning medför såväl starkare koncentration av uppdragen som sämre representativitet (SOU 1993:90, 235 ff).

<sup>35</sup> Detta formulerar jag i ett annat sammanhang som ett glapp mellan politisk maktutövning och demokratisk kontroll (Jacobsson 1997a). Varje medlemsland kan bara ställa sin minister till ansvar, inte den samlade beslutsförsamlingen (ministerrådet) fastän besluten blir direkt bindande i medlemsländerna.

<sup>36</sup> Jfr Rune Slagstad som har skrivit om det norska Arbeiderpartiet att dess ideologi varit teknokratisk, paternalistisk och maktstrategisk, allt i den radikala reformpolitikens tjänst (1996).

<sup>37</sup> I Maktutredningen gjordes tolkningen att den svenska demokratisynen genomgått en dragning mot en individcentrerad till skillnad från en kollektiv och samhällsorienterad demokratisyn (SOU 1990:44).

<sup>38</sup> Om brukarinflytande och kundval som en privatiserad demokrati, se Eriksen 1997. Eriksen argumenterar att politiken har sin förankring i en princip om rättvisa. Marknaden däremot är orienterad mot effektivitet. Brukarrollen och kundrollen är snarare uttryck för en effektivitetsorientering än en rättvisorientering: "Kundrollen kan endast vara relevant i samband med en sådan offentlig produktion av nyttigheter som inte medför några *fördelningsmässiga* konsekvenser" (1997:240).

<sup>39</sup> På 1990-talet kan man dock i vissa sammanhang (t.ex. i relation till EU) se en tendens till att kravet på möjlighet till ansvarsutkrävande tonats ner till förmån för möjligheten att driva en ansvarsfull politik, dvs en förändring av ansvarsbegreppet (jfr Lewin 1998).

<sup>40</sup> En hegemonisk tolkning är en som på en grundläggande nivå kan förena skilda och annars oliktankande grupper; dessa ansluter sig till den frivilligt.

<sup>41</sup> Jfr Stig-Björn Ljunggrens tes om att högerns opposition under efterkrigstiden bedrivits inom den välfärdsstatliga överideologins ramar (1992:408).

<sup>42</sup> För renodlingar av de olika kommuneologierna, se Strandberg 1998 och Montin 1998.

<sup>43</sup> Notera att kommunen också ibland blev en kund – som andra kunder – vilken upphandlar service.

<sup>44</sup> På 1960-talet behandlade en offentlig utredning möjligheten att decentralisera den kommunala verksamheten till lokala organ och kom fram till att detta inte var möjligt i någon högre grad. Skälen var att detta skulle försvåra för kommunstyrelsen att leda arbetet och innebära minskad effektivitet i nämndarbetet. Det kunde även hota likställigheten mellan kommuninvånarna. En decentralisering skulle också motverka strävandena efter utvecklingsdugliga kommuner (SOU 1965:6). På 1980-talet förordades decentralisering; man såg den då som en möjlighet att öka effektiviteten i förvaltningen.

<sup>45</sup> Detta tema hade självklart fått en allsidigare belysning om de förvaltningspolitiska utredningarna ingått i undersökningen. Tyvärr fanns inte utrymme för detta.

<sup>46</sup> Agne Gustafsson har pekat på den betydelse den fria nämndorganisationen och 1991 års kommunallag spelar för detta (Gustafsson 1990, Alfredsson 1992).

## Referenser

- Alfredsson, Hans O. (1992) "Möjligheterna till inflytande försämrats". *Svenska Dagbladet*, 25 mars
- Algotsson, Karl-Göran (1998) "Från väljarens suveränitet på valdagen till suveränitetskalkylen". Opublicerat manus. Uppsala: statsvetenskapliga institutionen
- Bergström, Tomas (1988) *Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Om företagsdemokrati i de svenska kommunerna*. Lund: Lund Political Studies
- Birgersson, Bengt-Owe (1975) "Kommunal självstyrelse – kommunal indelning. Några forskningsresultat från kommunalforskningsgruppen". I SOU 1975:46
- Boréus, Kristina (1994) *Högervåg: Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989*. Stockholm: Tiden
- Bäck, Henry (1988) "Storkommunens uppgång och fall?" *Clarté*, nr 2
- Bäck, Henry (1990) "Varför behöver den kommunala demokratin och självstyrelsen utredas och utforskas så mycket och så ofta?". I Sören Häggroth, Bengt-Owe Birgersson, Henry Bäck och Agneta Bladh *Stat och kommun i förvandling. Fyra uppsatser tillägnade Gunnar Wallin*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, rapport 1990:1
- Carleheden, Mikael 1996 *Det andra moderna. Om Jürgen Habermas och den samhällsteoretiska diskursen om det moderna*, Göteborg:
- Durkheim, Emile (1992) [1957] *Professional Ethics and Civic Morals*. London: Routledge
- Elmbrant, Björn (1997) *Dom där uppe – dom där nere. Om demokratin i Sverige*. Stockholm: Atlas
- Elvander, Nils (red.) (1975) *Demokrati och socialism*. Stockholm: Rabén & Sjögren
- Eriksen, Erik Oddvar (1997) *Kommunikativt ledarskap. Om styrning av offentliga institutioner*. Göteborg: Daidalos
- Fiskesjö, Bertil (1973) "Kommunal demokrati". I Pär-Erik Back (red.) *Modern demokrati: Problem och debattfrågor*. Lund: Gleerups

- Forssell, Anders (1994) "Företagisering av kommuner". I Bengt Jacobsson (red.) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus
- Gustafsson, Agne (1969) "Demokratins existensproblem". I Torsten Andréé et al. *Idéerna som drivkraft. En vänbok till Tage Erlander*, Stockholm: Tiden
- Gustafsson, Agne (1990) "Ett system utan insyn". *Dagens Nyheter*, 8 oktober
- Gustafsson, Gunnel (1993a) i Fredrik Sterzel (red.) *Kommunerna på 90-talet*. Uppsala: Iustus Förlag
- Gustafsson, Gunnel (red.) (1993b) *Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället*. Stockholm: Publica
- Habermas, Jürgen (1994) "Tre normativa demokratimodeller: Om begreppet deliberativ politik". *Res Publica*, nr 27
- Habermas, Jürgen 1996 (1992) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press
- Held, David 1996 [1987] *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos
- Jacobsson, Bengt (1989) *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons
- Jacobsson, Bengt (1994) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus
- Jacobsson, Kerstin (1997a) *Så gott som demokrati: Om demokrati-frågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa
- Jacobsson, Kerstin (1997b) "Discursive Will-Formation and the Question of Legitimacy in European Politics". *Scandinavian Political Studies* vol. 20, nr 1
- Jacobsson, Kerstin (1998) "Introduktion till Habermas samhällsteori". *Res Publica*, nr 39
- Johansson, Hilding (1966) "Den kommunala verksamhetens expansion". I Gunnar Wallin, Hans G. Andersson och Nils Andréén (red.) *Kommunerna i förvandling*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Koselleck, Reinhart 1985 [1979] *Futures Past. On the Semantics of Historical Time*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press

- Lassman, P. och R. Speirs (1994) *Weber: Political Writings*.  
Cambridge: Cambridge University Press
- Lewin, Leif (1996) *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Norstedts Juridik
- Lewin, Leif (1998) *Bråka inte! Om vår tids demokratisyn*.  
Stockholm: SNS
- Ljunggren, Stig-Björn (1992) *Folkhems kapitalismen. Högerens programutveckling under efterkrigstiden*. Stockholm: Tiden
- Lundquist, Lennart (1991) *Förvaltning och demokrati*. Stockholm:  
Norstedts
- Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe*. London:  
Routledge
- Montin, Stig (1993) *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*. SOU 1993:73
- Montin, Stig (1997) "Finns det någon kommunal folkstyrelse?" I Agneta P. Blom och Jan Olsson *Demokrati i en ny tid. Nio uppsatser om ett samhälle i förändring*. Ds 1997:35
- Montin, Stig (1998) *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. SOU 1998:155
- Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm: Publica
- Nilsson, Lennart (1996) "Medborgarna och servicedemokratin". I Bo Rothstein och Bo Särilvik (red.) *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen
- Olsson, Jan (1999) "Inledning". I Jan Olsson och Stig Montin (red.) *Demokrati som experiment. Försöksverksamhet och förnyelse i svenska kommuner*. Örebro: Novemus
- Olsson, Jan och Stig Montin (1999) "Från partipolitik till demokratipolitik". I *Demokrati som experiment. Försöksverksamhet och förnyelse i svenska kommuner*. Örebro: Novemus
- Petersson, Olof, Anders Westholm och Göran Blomberg (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons

- Petersson, Olof 1994 [1992] *Kommunalpolitik*. Stockholm: Publica
- Petersson, Olof m.fl. (1998) *Demokratirådets rapport 1998: Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: SNS
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Premfors, Rune, Jonas Sandqvist, Marika Sanne (1994) *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm*. Stockholm: Carlssons
- Premfors, Rune (1999) "Den svenska modellen som demokrati". I denna volym
- Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål*. Lund: Studentlitteratur
- Sartori, Giovanni 1987 *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham: Chatham House Publishers
- Schumpeter, Joseph 1975 [1942] *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper
- Slagstad, Rune (1996) "Arbeiderpartistaten – maktens bruk og misbruk". *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr 1
- Strandberg, Urban (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds förlag
- Strömberg, Lars och Jörgen Westerståhl (red.) (1983) *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber
- Svallfors, Stefan (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Boréa
- von Sydow, Björn (1989) *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningsspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tiden
- Thörn, Håkan (1999) "Nya sociala rörelser och politikens globalisering – Demokrati utanför parlamentet?" I Erik Amnå (red.) *Civilsamhället*. (Under utgivning)
- Westerståhl, Jörgen (1970) *Ett forskningsprogram*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Westerståhl, Jörgen (1987) *Staten - kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor*. Civildepartementet: Stat - kommunberedningen
- Wigforss, Ernst (1971) *Vision och verklighet*. Stockholm: Prisma

Wigforss, Ernst (1980) *Skrifter i urval: Demokraten*. Stockholm: Tiden

### **Statens offentliga utredningar**

- SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*. Betänkande avgivet av Indelningsakkunniga
- SOU 1963:17 *Sveriges statsskick. Del 2. Motiv. Förslag till regeringsform*. Författningsutredningens betänkande
- SOU 1965:6 *Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring*. Kommunalrättskommitténs betänkande
- SOU 1972:15 *Ny regeringsform. Ny riksdagsordning*. Betänkande avgivet av Grundlagberedningen
- SOU 1975:41 *Kommunal demokrati*. Huvudbetänkande av Utredningen om den kommunala demokratin
- SOU 1977:39 *Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner*. Betänkande av Utredningen om den kommunala demokratin
- SOU 1985:28 *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting*. Betänkande från 1983 års demokratiberedning
- SOU 1984:83 *Folkstyret i kommunerna. Medverkan, delaktighet, ansvar*. Ett diskussionsbetänkande från 1983 års demokratiberedning
- SOU 1984:84 *Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan. Exempel och erfarenheter*
- SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*
- SOU 1993:90 *Lokal demokrati i utveckling*. Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén
- SOU 1994:12 *Suveränitet och demokrati*. Betänkande av EG-konsekvensutredningen om subsidiaritet
- SOU 1996:169 *Förnyelsen av kommuner och landsting*. Slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén
- SOU 1998:124 *Demokrati på europeisk nivå?* Demokratiutredningens skriftserie





# Hotet mot den politiska demokratin

*Lennart Lundquist*

Omedelbart efter andra världskrigets slut beskriver den danske demokratiteoretikern Alf Ross i förordet till sin bok *Varför demokrati?* den aktuella situationen för västdemokratin på följande sätt:

Kan vi vara säkra på att demokratin verkligen är en så självklar sak, att dess framtidsväg här i landet är så klart markerad som många gärna vill tro. Jag tror att man måste tänka litet mera på dessa ting ...

... mycket tyder på att vi under kommande år går till mötes en utveckling, som för lång tid framåt fastställer de former under vilka samhällslivet skall levas. Många enskilda åtgärder innebär i smått ett val i riktning antingen mot demokratin eller mot diktaturen. Frukten mognar kanske utan att vi märker det. För denna utveckling har varenda en av oss sitt ansvar. (Ross 1946:7.)

Vi har inte svårt att känna oss hemma i denna beskrivning. När Alf Ross skrev sitt förord hade fascismen besegrats, vilket öppnade nya möjligheter för demokratin. I dag står vi på motsvarande sätt med kommunismens fall bakom oss. Det kan förefalla som om demokratin är ohotad.

Liksom Ross kan vi fråga oss om demokratins väg verkligen är så given – detta även i vårt eget land med dess relativt långa och obrutna demokratiska tradition. I den allmänna debatten möter vi ständigt nya tankar om hur demokratin ska utformas. För en del av idéerna finner vi skäl att ifrågasätta om de verkligen leder till demokrati. Det är viktigt att en kritisk prövning sker hela tiden, också av politiskt nytänkande.

En del av dessa idéer om vad demokrati *bör* vara kommer så småningom att institutionaliseras. Därmed kan vi få demokratiska institutioner som strider mot fundamentala delar av vår föreställning om en demokrati som är värd att stödja. Det finns bara ett sätt att göra

något åt detta i ett demokratiskt system, nämligen att argumentera för det man anser vara rätt och *mot* det man tycker är fel.

Syftet med denna uppsats är dels att avgränsa ett normativt begrepp för politisk demokrati som kallas för det *individuella medborgarperspektivet* (Göransson 1998), dels att visa att vissa drag i dagens demokratitänkande (och -praktik) utgör ett hot mot detta perspektiv.

## Förändring och komplexitet

Varifrån kommer hotet mot den politiska demokratin? Politiska regimer brukar falla samman antingen genom angrepp från en gerillarörelse, som kommit ner från bergen eller ut ur skogen, eller genom en statskupp, ofta med militären inblandad. Inget av dessa scenarier har någon sannolikhet för svenskt vidkommande. I stället kan vi föreställa oss att nedgången (om det nu verkligen är en sådan) bäst förklaras med att vitala demokratiska institutioner eroderas inifrån och inte längre fyller sina funktioner i demokratin i kombination med att vissa aktörer lägger en ny innebörd i begreppet demokrati.

Under senare decennier har det skett stora förändringar i det svenska samhället och dess politiska system. Flera av de institutioner, som burit upp systemet, fungerar inte som tidigare. Vi kan bara se på de politiska partierna, som förlorar medlemmar, och de stora folkrörelserna, som inte längre drar till sig många människor och fungerar som en utbildning för offentliga angelägenheter. Inte heller väcker massmediernas sätt att bevaka demokratin någon respekt. Kan man göra något åt detta? Vad man omedelbart kan säga är att det knappast är möjligt att reformera de nämnda samhällsinstitutionerna *utifrån*, genom *offentliga* ingrepp. Kanske är det bara så att de har spelat ut sin roll för demokratin som nu söker sig nya vägar. Frågan om hur dessa vägar ska se ut (och absolut inte se ut) utgör kärnan i denna uppsats.

Frågan är oerhört komplicerad. Vad man bör påminna sig vid demokratianalysen är att demokratin aldrig är slutgiltigt färdig, den förändras ständigt. Fenomenet har uttryckts som att "det levande demokrati må alltid være iferd med å bli" (NU 1976:27) eller som att "Demokratin kan röra sig fram eller tillbaka, men den kan inte stå stilla" (Dryzek 1996:5). Resultatet blir att vi faktiskt inte riktigt vet vart demokratin är på väg – vilket innehåll (substans och pro-

cess) den kommer att få framöver. Detta kräver stor vaksamhet av demokratins anhängare:

Demokratien är inte vunnit en gång för alla. Den måste ständigt värnas. Samhället förändras och vi påverkas av impulser från omvärlden, den tekniska utvecklingen går snabbt och medborgarnas behov ändras. Därför måste demokratin för att bibehålla sin vitalitet ständigt prövas inför dessa uppgifter i ett föränderligt samhälle. (RPB, Prop. 1986/87: 91:11.)

Med denna bakgrund i medvetandet infinner sig insikten om att det är svårt att värdera den utveckling som pågår just nu. Vi kan aldrig vara riktigt säkra på vilka företeelser vi egentligen bör reagera positivt på respektive negativt mot, det vill säga vad som leder till ökad respektive minskad demokrati i framtiden.

Komplikationsgraden framstår som ännu högre när vi beaktar den konkreta debattsituationen i västdemokratien. Demokrati förekommer på flera olika nivåer. I dagsläget ägnas en inte obetydlig del av den politiska diskussionen åt demokrati på övernationella nivåer. För svenskt vidkommande betyder det primärt EU (Jacobsson 1997). Här håller en kvalitativt ny form av demokrati på att utvecklas. För denna har vi ännu inte riktigt funnit en tillfredsställande substans och process. Vi befinner oss kanske mitt i vad den amerikanske statsvetaren Robert A Dahl kallar demokratins tredje transformation (från nationell till övernationell nivå).

Problemen med en sådan transformation kan illustreras med att den andra transformationen (från direkt demokrati enligt stadsstatsmodell till representativ demokrati av nationalstatstyp) innebar en så genomgripande förändring av demokratin, att de gamla grekerna sannolikt aldrig skulle ha uppfattat den nya styrelseformen – alltså vår form av representativ demokrati – som demokratisk. Även nationell demokrati kan gälla flera olika nivåer (stat, region och kommun) vilket kan leda till att vi får stödjande eller konkurrerande demokratier. En särskild svårighet är att det inte föreligger några skarpa gränser mellan demokratidiskussion för olika nivåer, utan argument från skilda nivåer blandas friskt.

Här är det på sin plats med ännu en påminnelse. Demokratins nya innehåll kommer inte av sig själv. Det åstadkoms av människor med mer eller mindre stor autonomi inom ramen för strukturer, och det är inte alltid goda intentioner som ligger till grund för det nya och oprövade. Vi måste inse att ondskan och enfalden ofta går hand i hand och att opportunisten, fegheten, lättjan, okunnigheten och flokksolidariteten följer dem tätt i spåren. Att det skulle finnas någon central och konsekvent handlande ondska förefaller mindre

sannolikt, men vi får inte glömma bort att också felaktiga åtgärder utan onda intentioner kan påverka den politiska demokratin negativt.

## I ekonomismens samhälle

Det finns en snabbt expanderande ideologi som rationaliserar de ingrepp vilka utgör hotet mot den politiska demokratin i vårt samhälle. Den kan ses som en gren av nyliberalismen, och man brukar kalla den för *ekonomismen*. Tre av dess föreställningar är särskilt betydelsefulla i detta sammanhang. För det första fokuserar den på ekonomiska värden och bortser från demokratiska värden, för det andra har den en stark tilltro till organisering och chefskap som lösning på samhällsproblemen. För det tredje ser den det privata näringslivet som föredöme och uppfattar privat och offentligt som samma sak (Pollitt 1993).

Att som ekonomismen identifiera privat med offentligt innebär en skarp brytning med tidigare synsätt. Det torde väl ändå vara svårt att förneka att staten dramatiskt skiljer sig från det privata på en punkt: den har monopol på den legitima utövningen av fysiskt våld i samhället. Traditionellt har det offentliga – kommunerna och staten – i den politiska demokratin svarat för allmänintresse, samverkan, öppenhet och tillgodoseende av samhällsmedlemmarnas behov. Det offentliga har utgjort det givna området för frihet och likhet. Samhällsmedlemmarna har varit medborgare med rättigheter och skyldigheter i förhållande till den offentliga makten.

Det privata näringslivet, som ekonomismen för fram som föredöme, har styrts av värden som egenintresse, konkurrens, slutenhet och tillgodoseende av kundernas efterfrågan. Samhällsmedlemmarna har varit kunder till företagen. I den ekonomistiska argumentationen finns föreställningen om (kostnads-) effektivitet som ett värde i sig, och den har tacksamt tagits emot av politiker som plågats av svårigheter att klara av välfärdssystemets ökande krav i en krympande ekonomi. ”Management” har blivit ett magiskt ord som förväntas lösa alla problem.

Ekonomismen vill omorganisera det politiska systemet så att det mer liknar det ekonomiska. En av effekterna blir att medborgaren förvandlas till kund. De värden som ger den offentliga sektorn dess särprägel faller bort och ersätts med ekonomivärden. Det föreligger risk för att vi snart inte längre har något som är gemensamt och gentemot vilket vi alla har speciella skyldigheter och rättigheter. I stället

står var och en för sig själv på olika marknader med mer eller mindre stora penningssummor i fickan. Vi får vad Bengt Göransson (1998) kallar ”samhället som butik”.

## Komplikationer i demokratibegreppet

Ordet demokrati är, med ett uttryck av den norske statsvetaren Knut Dahl Jacobsen, en av de samhällsvetenskapliga och politiska ”semantiska magneter” som har samlat på sig flest betydelser under årtusendena. Demokrati har ägnats en väldig litteratur, och det finns en mängd olika demokratibegrepp av vilka några endast har avlägsen likhet med varandra.

För att få någon ordning på demokratianalysen måste vi dels veta vilka begrepp som tas upp i diskussionen, dels bestämma oss för vilket begrepp som vi själva föredrar. Olika indelningar förekommer (jfr Sartori 1987), och jag väljer att starta med tre huvudtyper av demokrati. Redan denna korta uppräknings demonstrationer att det inte är så värst meningsfullt att använda termen demokrati utan ett prefix som ger en första idé om vad det är frågan om.

Figur 1. Olika demokratityper



De tre huvudtyperna i figur 1 kan i korthet beskrivas på följande sätt:

- *demokrati som livsform* ser demokratin som ett sätt att leva präglad av värden som jämlikhet och frihet. Andra centrala värden är förståelse, tolerans och ömsesidig respekt.
- *beslutsdemokrati* gäller dels processen vid kollektivt beslutsfattande, dels substansen i de kollektiva besluten. Den kan förekomma i alla typer av kollektiv, t.ex. som företagsdemokrati i företaget. Beslutsdemokrati för det offentliga kallas *politisk beslutsdemokrati*.
- *ekonomisk demokrati* är inriktad på resursfördelningen, speciellt den ekonomiska, bland samhällsmedlemmarna. Ju jämnare fördelning, desto högre grad av ekonomisk demokrati.

Sambanden mellan de tre demokratityperna är synnerligen komplicerade. Samtliga typer återopas i debatten om den politiska demokratin. De förekommer även i den politiska praktiken och i de politiska institutionerna. Åtminstone de två första demokratityperna kan tolkas in i formuleringar i den svenska regeringsformens portalparagraf. Sålunda kan satsen ”Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt” tolkas som politisk beslutsdemokrati i liberal version, och ”Det allmänna skall verka för att demokratis idéer blir vägledande inom samhällets alla områden” kan uppfattas som demokrati som livsform.

Ett vanligt samband mellan demokratityperna utgår från tanken att beslutsdemokratin inte kan fungera utan att det finns vissa värdemässiga fundament i samhället. Dessa brukar omfattas av demokrati som livsform. Beslutsdemokrati skulle alltså förutsätta demokrati som livsform. Jag tror att det är just vad Hal Koch hävdar i följande citat:

Demokrati lader sig ikke indeslutte i en formel. Det er ikke et system eller en lære. Det er en livsform, som under stadige nederlag og tilbagefald er groet frem i Vesteuropa i løbet af godt og vel 2000 år, og som i sin lange og bevægede tilværelse har modtaget mange påvirkninger fra mangfoldige sider. Det er ikke noget i sig selv avsluttet. Derfor står debatten stadig om dets væsen. Det er ikke en sejr, som er vundet, men en kamp, som stadig går på. Det er ikke et én gang opnået resultat, men en opgave, som stadig skal løses på ny. Fremfor alt er det ikke en lære, der kan doceres, og som man i en håndevending kan tilegne sig eller gå over til. Det er en tankegang, en livsform, som man først tillegner sig derved, at man lever den igennem i det allersnævreste liv, i forhold til familie og

naboer, derefter i forholdet udadtil i større kredse, i forholdet til landsmænd, og endelig i forholdet til andre nationer ...

Demokratiet kan aldrig sikres – netop fordi det ikke er et system, der skal gennemføres, men en livsform, der skal tilegnes. Det drejer sig om et sindelag, der skal bibringes hvert nyt slægtled. Derfor er det folkelige oplysnings- og opdragelsearbejde nerven i demokratiet. (Koch 1945:12 f.)

Man kan också föreställa sig att den politiska beslutsdemokratin förutsätter ekonomisk demokrati. Tanken är att om resursfördelningen i samhället är mycket skev kommer det att spela en roll för möjligheterna att påverka beslutsdemokratin vilket kan komma att motverka de likhetskrav som vissa demokratiteorier ställer.

Diskussionen om *den politiska demokratin*, i meningen demokrati som tillämpas av det offentliga, griper över samtliga tre huvudtyper, men det är vanligast att den har politisk beslutsdemokrati i fokus. I den politiska debatten kan detta uttryckas som motsättningar, t.ex. mellan å ena sidan aktörer som förfäktar utvecklingsdemokrati (som är en livsformsdemokrati med målet individuell utveckling) eller aktörer som hävdar ekonomisk demokrati (som pekar på de fundamentala, ekonomiskt grundade, oöverbryggbara motsättningarna i det kapitalistiska samhället) och å andra sidan aktörer som förfäktar politisk beslutsdemokrati (där demokratin går ut på att komma fram till gemensamma beslut genom vissa processer och eventuellt med viss substans).

Allra vanligast är att demokratidiskussionen startar på ett institutionellt plan. När man ska ange vad som är ett demokratiskt politiskt system brukar man räkna upp ett antal nödvändiga institutioner. Oftast passar dessa väl in i ett beslutsdemokratiskt perspektiv:

Frihet att bilda och gå med i organisationer

Yttrandefrihet

Rätt att rösta

Valbarhet till offentliga uppdrag

Rätt för politiska ledare att konkurrera om stöd

Rätt för politiska ledare att konkurrera om röster

Alternativa informationskällor

Fria och rättvisa val (öppna, ärligt genomförda, en man – en röst) som avgör vem som ska ha topposterna

Institutioner för att göra den offentliga politiken beroende av röster och andra uttryck för preferenser

(Lindblom 1977:133, jfr Dahl 1982:10.)

Institutionerna kan ha olika innebörd beroende på vilken kontext de relateras till. Även västsamhällena kan visa upp ett antal olika modeller för politisk demokrati (jfr Macpherson 1977, Held 1987), t.ex. socialistisk, liberal och konservativ demokrati – och det finns många fler.

Som illustration till komplexiteten i egenskapsuppsättningen för politisk demokrati ska några dimensioner presenteras i starkt förenklad form. De kan ställas samman till en egenskapsrymd för politisk demokrati. Innehållet i dimensionerna markeras med motsättningspar. I realiteten är det dock snarast frågan om dualiteter, det vill säga varje dimension innehåller en blandning av respektive motsättningspar.

*Figur 2. Några analysdimensioner för politisk demokrati*

<b>direkt demokrati</b>	—	<b>indirekt demokrati</b>
<b>enhetsdemokrati</b>	—	<b>motsättningsdemokrati</b>
<b>substansdemokrati</b>	—	<b>processdemokrati</b>
<b>massdemokrati</b>	—	<b>elitdemokrati</b>
<b>gemenskapsdemokrati</b>	—	<b>individualismdemokrati</b>

Jag ska lite slagordsmässigt ge innehållet i de olika teorierna. I den direkta demokratin medverkar alla medborgare direkt i det politiska beslutsfattandet. I den indirekta fattas besluten av deras valda representanter. Enhetsdemokratin innebär att man utifrån gemensamma intressen resonerar sig fram till besluten, i motsättningsdemokratin har man olika intressen och voterar om besluten. Substansdemokrati fäster huvudvikten vid beslutens substans, medan processdemokratin betonar procedurerna (majoritetsprincipen osv.). Massdemokratin förutsätter att alla medverkar, elitdemokratin föreställer sig att demokratin består i att eliter tävlar om massornas röster. Gemenskapsdemokratin ser demokratin ur kollektivets synvinkel och betonar likheten. Individualismdemokratin väljer individens perspektiv och framhäver friheten.

Dimensionerna går in i varandra på ett sätt som försvårar renodling av egenskaper för konkreta demokratiteorier. Jane Mansbridge visar detta när hon ska försöka styra sin centrala analysdimension, som är enhetsdemokrati – motsättningsdemokrati, fri från närliggande dimensioner. Hon konstaterar att motsättningsdemo-



krati inte är detsamma som elitdemokrati. Lika lite är enhetsdemokrati identisk med omfattande deltagande. Inte heller är enhetsdemokrati samma sak som direkt demokrati eller motsättningsdemokrati lika med representativ demokrati (Mansbridge 1983).

Dock föreligger det vissa samband mellan värdena i de olika dimensionerna i konkreta demokratiteorier. Värdena till vänster förekommer sålunda gärna tillsammans. På motsvarande sätt kan man finna teorier som har samvariation mellan värdena till höger.

## **Det individuella medborgarperspektivet**

För att kunna diskutera konkreta problem i demokratin måste vi ha en norm att mäta verkligheten mot. De många analysdimensionerna, som kan kopplas samman på olika sätt, illustrerar att det inte är meningsfullt att diskutera normativ demokrati i största allmänhet.

James G March och Johan P Olsen beskriver dilemmat och antyder samtidigt utgångspunkten för konstruktion:

Demokrati är en kultur, en tro och ett etos som utvecklas genom tolkning, praktik, krig och revolutioner. Den upptäcker nya betydelser och nya möjligheter i nya erfarenheter och ideologier. Resultatet blir att demokratiska traditioner omfattar en ständigt växande samling av olika idéer, processer och strukturer som varken är lätta att karakterisera precist eller att sammanfatta i en enda systematisk styrelsefilosofi.

Oaktat detta kommer fokuseringen på demokrati att verka begränsande. Demokrati är en distinkt politisk ordning och en speciell form av mänsklig samexistens, som förser oss med en distinkt historisk-institutionell kontext för styrelsen. Den utgör en anhopning av konkreta institutionella praktiker, regler och procedurer som är knutna till demokratiska ideal. (March & Olsen 1995.)

Även om det är svårt att precisera demokrati är det inte likgiltigt vad vi kallar demokrati, och demokrati kan inte se ut hur som helst. Man måste dock välja bland demokratibegreppen för att få ett användbart underlag för diskussionen. Det är då rimligt att utgå från några vitt spridda och fundamentala föreställningar om demokratin, t.ex. följande uppfattning om människan i politiken:

Sedan antiken har några människor föreställt sig ett politiskt system i vilket medlemmarna uppfattar varandra som politiska likar, är kollektivt suveräna, och äger alla de egenskaper, resurser och institutioner de behöver för att styra sig själva. (Dahl 1989.)

Att utgå från den enskilda människan och hennes förmåga att tillsammans med sina likar styra det samhälle hon lever i har djupa rötter i den politiska idéhistorien. Det är uppenbart att problem uppstår om man försöker manipulera denna ordning genom att reducera medborgarens roll i demokratin. Liberalen John Stuart Mill såg klart den fara som förmynderiet utgjorde för den politiska demokratin:

Missförhållandet börjar när den [den offentliga styrelsen] i stället för att frammana verksamhetslust hos individer och gemenskaper sätter sin egen verksamhet i deras ställe; när den i stället för att ge upplysningar, råd och, om så behövs, varningar lägger deras fria verksamhet i bojor eller låter dem stå som passiva åskådare, medan den själv utför arbetet i deras ställe. En stats värde bestäms i längden av värdet av de individer, varav den består. Och den stat, som åsidosätter deras andliga utveckling för litet större effektivitet i förvaltningen eller för det sken härav, som den större vanan att handha enskilda angelägenheter ger, en stat, som hämmar medborgarnas fria utveckling för att göra dem till fogligare redskap i sina händer, skall, även om detta sker för att ernå goda mål, finna, att intet verkligt stort kan åstadkommas med små människor, och att den fulländning av förvaltningsmaskineriet, för vilken den har offrat allt, till slut inte kommer att bli den till något gagn, emedan de levande krafter saknas, som den förkvävt för att apparaten skall fungera så mycket mer friktionsfritt. (Mill 1859.)

Denna uppfattning om medborgarens centrala roll i den politiska demokratin är ingalunda främmande för svensk diskussion. Vi finner den i t.ex. följande citat från en offentlig utredning:

Demokrati handlar i djupare mening om en människosyn. Demokrati innebär tro på att alla har vilja och förmåga att ta ett gemensamt ansvar både för besluten och för att dessa sedan förverkligas. Därigenom kan medborgarna påverka kommunernas och landstingens verksamhet. Det är viktigt att alla tillsammans med andra kan bestämma över viktiga gemensamma angelägenheter. (SOU 1985:28.)

Samma tanke använder Bengt Göransson för att polemisera mot de ekonomistiska föreställningar som präglar dagens offentliga verksamhet. Han kallar den *det individuella medborgarperspektivet*, och jag kommer att använda den beteckningen på den normativa demokratiteori jag ansluter till:

*Den reella demokratin bygger på visionen av människor som talar med varandra, delger varandra erfarenhet, lyssnar, jämför sina beskrivningar och föreställningar och på den grunden väljer och fattar beslut ... Det är en*

helt annan och djupare samhällssyn än den bild av samhället som butik som fått så dominerande plats i senare års samhällsdebatt. Medborgaren/väljaren har både rätt till delaktighet i och ett eget ansvar för samhället ...

Egoismen är inte bara ett hot mot demokratin, den hotar framför allt individualismen. Samhället är alltid en form av gemenskap, och i varje gemenskap måste medlemmarna vara beredda att ta ansvar för mer än sig själva – man kan tycka illa om både ord och begrepp som solidaritet och jämlikhet, men man kan inte utan våndor för samhälle och medborgarskap låtsas som om de kan avföras från dagordningen. ...

Grundläggande för all debatt är ... det individuella medborgarperspektivet. Den enskilde medborgaren i egenskap av demokratisk varelse måste ges företräde på bekostnad av varje överhetsattityd, vare sig den senare formulerats i politikens eller i affärlivets maktsfärer. Det innebär att både hans medborgerliga rättigheter och skyldigheter belyses. Varje försök att utgå från samhällsapparaternas behov av effektivitet och styrande riskerar att begränsa den enskilde medborgarens möjligheter i stället för att öppna för hans frigörelse. (Göransson 1998.)

Kärnan i detta demokratiperspektiv är att medborgaren både styr och är styrd. Det är medborgaren som "äger" styrelsesystemet. I samma anda som citaten ovan utvecklar den holländske statsvetaren van Gunsteren ett "nyrepublikanskt" demokratiperspektiv, som har den enskilde medborgaren som grund. I hans perspektiv kompletteras den nyliberala betoningen av medborgarens rättigheter med betoning av hans institutionella skyldighet, delaktighet och lojalitet.

Det individuella medborgarperspektivet karakteriseras av "medborgare i aktivitet". Vad innebär det? Ser vi till Aristoteles och den klassiska amerikanska republikanismen, ställde de mycket höga krav på medborgerlig moral, insikt och aktivitet. Den moderna elitdemokratin ställer i sin tur knappast några krav alls på medborgarna utöver att de ska fungera som väljare och lyda makthavarna.

Som jag ser det är den kravlösa demokratin inte acceptabel. Vi måste ställa krav på medborgarnas insikt och aktivitet. Den som kräver av medborgaren att han ska göra det som är gott och rätt även om det kan innebära obehag och personliga risker kan söka stöd i följande formulering, som jag själv finner vara intuitivt riktig, hämtad från Astrid Lindgrens bok *Bröderna Lejonhjärta*: "Men det finns saker man *måste* göra, annars är man ingen människa utan bara en liten lort ...".

Till de självklara skyldigheterna hör att medborgaren ska rösta vid de allmänna valen och hålla sig informerad om vad som sker i politiken. Informationen kan vara av olika slag. När man har försökt

mäta den med hjälp av enkätundersökningar har dessa inte sällan sett ut som gammaldags skrivningar i statskunskap och möjligen utgjort en god grund för frågesportsdeltagare. Resultaten av undersökningarna har varit deprimerande för den som förfäktar medborgardeltagande. De som tillfrågats kan inte formell organisation och aktuella frågor och känner inte namnen på politiker.

Det är emellertid inte den typen av information som är mest intressant. Amerikanska försök med gruppdiskussioner med deltagare från främst arbetar- och lägre medelklass visar att många av dem kan genomföra insiktsfulla och välinformerade resonemang om viktiga politiska frågor. Den process, genom vilken de kommit fram till den insikt de visar, är mycket komplicerad och har föga med utantillärning att göra (Gamson 1992).

Ett exempel kan illustrera variationsmöjligheterna. En konkret, modern form av informationsinhämtning har kallats "monitorial citizens". Medborgarna sveper över informationen så att de uppmärksammar många frågor över breda områden. De är inte kontinuerligt aktiva i politiken men följer ändå med utan att direkt söka information, och de kan aktivera sig på många sätt. De påminner om föräldrar som ser efter sina barn vid en simbassäng. De samlar inte aktivt information men håller ögonen på vad som händer och är, även om de förefaller passiva, beredda på att ingripa om något skulle hända. En medborgare av detta slag är inte frånvarande utan på sin vakt även om hon har något annat för sig (Schudson 1998:310 f.).

Så snart vi lämnar nivån för den normativa analysen är det tveksamt att tala om medborgare i allmänhet. Samhället är inte homogent, och alla medborgare är inte likadana. För närvarande diskuteras en samhällsutveckling som enligt iakttagare redan har passerat tvåtredjedels-samhället och är på väg mot entredjedels-samhället. Två-tredjedels-samhället innebär att drygt en tredjedel av samhällsmedlemmarna (arbetslösa, invandrare, sjuka, dåligt utbildade ungdomar, ensamma mödrar osv.) ekonomiskt står vid sidan av tryggheten i välfärdssamhället och välståndet i konsumtionssamhället.

Figur 3. Kategorier av medborgare

		resurser	
		stora	små
aktivitets- grad	hög	<b>engagerade</b>	
	låg	<b>likgiltiga</b>	<b>skydds- lösa</b>

Samhällets ekonomiska och sociala klassindelning har också en politisk motsvarighet som, med en frihandsteckning gjord utifrån väljarforskningens resultat, kan se ut på följande sätt. Det finns medborgare med hög aktivitet – de *engagerade* – både bland dem med stora och små resurser (de sistnämnda koncentrerar sina små resurser som just politiska resurser), och det finns medborgare med låg aktivitet både bland dem med stora och små resurser. De med stora resurser – de *likgiltiga* – finner sannolikt andra vägar än politiken att tillgodose sina krav eller följer bara med, ibland utan nämnvärd kalkylering, som fripassagerare. De med små resurser – de *skyddslösa* – står utanför socialt och ekonomiskt och saknar tillika motivation och politiska resurser att engagera sig i politiken. I samtliga kategorier finns både vänner och fiender till den politiska demokratin. Alla demokratiska reformer måste ta hänsyn till dessa kategorier, eftersom de har sin grund i samhällets ekonomiska och sociala struktur.

Det individuella medborgarperspektivet har här i första hand diskuterats som ett beslutsdemokratiskt fenomen. Ett sådant ställer krav som går utanför själva beslutsformen – det fordras vissa förutsättningar för att det ska fungera. Några krav brukar kunna föras tillbaka på demokrati som livsform. Det individuella medborgarperspektivet omfattar därmed som ett minimum dels en beslutsdemokrati, som alltid placerar den enskilde medborgaren i centrum vad gäller såväl process som substans, dels demokrati som livsform som ger beslutsdemokratin vissa nödvändiga förutsättningar i form av attityder.

Demokratin har som mål bara ännu mer demokrati: ”det demokratiska livet består till stor del av att söka demokratin”. Någon sta-

tisk institutionell konstruktion kan det aldrig bli frågan om (Dryzek 1996:4).

## **Finns faktorer som motverkar individuella medborgarperspektivet?**

Demokratidebatten är precis som allt annat färgad av sin tid, och den svenska debatten brukar följa den internationella. Man kan bara se på innehållet i demokratiseringsdebatten. Medan 1960-talet präglades av en stormande deltagardemokratisk entusiasm, där massorna skulle skapa demokratin, är 1990-talet markant elitistiskt. Nu är det ledarna som förväntas skapa hållbara demokratiska institutioner (Tilly 1995).

Den kapitalistiska ekonomin lägger restriktioner på den politiska demokratins utvecklingsmöjligheter. Den internationella ekonomin ställer krav på staten, och det är alltid risk för att den politiska demokratin måste ge vika. Att dra till sig investeringar och förhindra kapitalflykt blir en primär uppgift för de politiska maktbärarna (Dryzek 1996).

Här diskuteras hoten mot demokratin som de framstår i idédebatten. I den aktuella utvecklingen i Sverige (som för övrigt överensstämmer väl med utvecklingen i andra liberala demokratier) kan man särskilja ett antal utvecklingsdrag som kunde förväntas motverka försök att hävda det individuella medborgarperspektivet. För att inte tappa bort poängen formulerar jag några av dem avsiktligt lite provocerande:

1. politiken (med demokratin) ses som en speciell samhällssektor med specialiserade aktörer och inte som ett ansvar för alla medborgare.
2. politiken angår strängt taget inte medborgaren utan är förbehållen politikerna till vilkas inbördes förhållanden man i första hand måste ta hänsyn.
3. handlingsförmåga räknas som en del av demokratibegreppet vilket kan gå ut över komponenter som folkmakt och fri- och rättigheter.
4. ett demokratibegrepp som ser kundens valfrihet på marknader som demokratins kärna får allt större spridning.
5. viktiga politiska sakområden (i ett första steg rättopolitiken) undantas från området för demokratiskt beslutsfattande och ansvar.

6. massmediernas och samhällsvetenskapens fokusering på den politiska processens inputsida skymmer helt outputsidan som sannolikt är viktigare för politikens faktiska utformning.
7. förvaltningens ämbetsmän tystas trots grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet och meddelarfrihet.
8. kritiska medborgare skräms till tystnad inför utsikten till sämre behandling hos det offentliga trots grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet.
9. språket manipuleras – inte minst genom introducerandet av en ekonomistisk terminologi som gör det allt svårare att uttrycka de etiska, rättsliga och demokratiska samhällsproblemen.

Punkterna i denna uppräknig ska nu diskuteras närmare. Samtliga förorsakar att gemene man avlägsnas från det politiska beslutsfattandet. De kan därför beskrivas som elitdemokratiska yttringar, och sådana är definitoriskt oacceptabla för det individuella medborgarperspektivet. Vad som redovisas i texten nedan är enstaka exempel på vad jag upplever som breda tendenser i den aktuella svenska demokratidebatten.

## **Politiken som en speciell samhällssektor med specialiserade aktörer**

Möjligen tenderar den representativa demokratin alltid att utvecklas i riktning mot elitdemokrati. Risken för så ska ske tilltar om man ser demokratin som ett specialiserat, professionaliserat samhällsområde vid sidan av andra, och inte som något som vi alla har kollektivt ansvar för.

Specialiseringen i det moderna samhället har avgränsat allt fler och smalare verksamhetsområden. Även politiken tenderar att utvecklas till ett särskilt område, parallellt med kommunikation, handel, sport osv. Den ombesörjs i ökande utsträckning av yrkespolitiker, och de fritidspolitiker som fortfarande förekommer, på regional och lokal nivå, har oftast inte mycket att säga till om. Konstruktionen ger oss medborgare möjlighet att ställa oss lite vid sidan av och bara titta på. Avståndet leder i sin tur till brist på ansvarskänsla, och tillåter oss att förakta politikerna vilket vi ger uttryck för i den ena opinionsundersökningen efter den andra.

Fenomenet innebär ett allvarligt hot mot den politiska demokratin. Om vi accepterar det individuella medborgarperspektivet som norm, kan vi inte bara delegera politiken till en speciell grupp av

människor och sedan reagera som på en marknad mot beslut och åtgärder som vi inte tycker om. Demokratin är i stället *allas* ansvar som kräver engagemang av alla.

Till dem som föraktar politiker vill jag säga, att utifrån det individuella medborgarperspektivet har vi precis de politiker som vi förtjänar. Om vi inte uppskattar dem får vi välja nya och/eller engagera oss djupare i det politiska arbetet. Demokratin kan inte bara delegeras bort från det samlade medborgarkollektivet till specialister, som om den vore skotillverkning eller sjukvård. Den dag vi definitivt har överlämnat politiken till proffspolitiker och superexperter, som vi svårigen kan kontrollera, kan det allvarligt ifrågasättas om vi längre har någon demokrati.

Politikerföraktet har inte sällan samband med ett individualistiskt tänkande som är djupt egoistiskt. Något ansvar för kollektivet känner man inte i detta läger. Individerna griper in där de kan få största möjliga personliga fördel. Ståndpunkten uttrycks på ett klart sätt i en ledare i Svenska Dagbladet:

De flesta svenskar har ont om tid. De försöker använda den tid de har för att på bästa sätt ordna ett gott liv för sig själva, sina närstående och andra personer de bryr sig om. De flesta svenskar vet också hur ineffektivt politiskt arbete ofta är för att uppnå dessa mål. Det är enklare att skaffa pengar till en ny bil genom att jobba extra – åtminstone om arbetet är svart – än att gå med i ett parti som skatte- eller bidragsvägen kan leverera kontanterna. En genomsnittlig medborgare gör en större insats för uteliggare genom att stödja Stadsmissionen än genom att koka kaffe på en partiexpedition. Det är inte orimligt att agera på sådana insikter och samtidigt, ”från tv-soffan”, uttrycka missnöje med politiken. Det är tvärtom två sidor av samma mynt. (SvD 98-12-17.)

Denna typ av tänkande passar inte in i det individuella medborgarperspektivet. I detta har individualismen en helt annan mening än egoism. Bland annat innebär det att samtliga medborgare har ett kollektivt ansvar för den politiska demokratin.

## **Politiken angår strängt taget inte medborgaren**

Den normativa demokratisyn, som argumenterar för ett utbrett folkligt deltagande i politiken, är inte okontroversiell. Motståndarna har framför allt ansett att den alltför dåligt avspeglar verkligheten (vilket inte är något bra argument mot en norm). I stället för att in-



rikta sin forskning på att försöka förändra verkligheten, så att massmedverkan i demokratin blir möjlig, har vissa demokratiteoretiker valt att försöka anpassa normen till en verklighet i vilken eliter härskar. Därmed sänks ambitionen för medborgarens insatser i den politiska demokratin. Effekten blir att medborgaren reduceras. På inputsidan blir han väljare, och på outputsidan blir han kund. Den viktiga medborgarrollen, med skyldigheter och rättigheter, försvinner i hanteringen.

Den politiska processens inputsida har ägnats intresse från diverse elitdemokratiska inriktningar i Joseph A Schumpeters (1943) efterföljd. Kärnan i deras synsätt är att begränsa "folkets" uppgift till att välja mellan olika eliter vid de allmänna valen. Därefter ska folket hålla tyst för att låta eliten i lugn och ro styra till nästa val (jfr analysen i Lewin 1970).

Synsättet är i hög grad levande hos oss. En extrem yttring av det kom fram i en debatt inför 1998 års riksdagsval. Den schumpeterska modellen bör som ett minimum förutsätta att väljarna har klara alternativ att välja mellan. Inte ens detta är självklart i dagens Sverige. Inför ett krav på att partierna före valdagen skulle ge besked om vem de kunde tänkas bilda regering med efter valen kom negativa reaktioner. I en hävdas att det vore, med tanke på den besvärliga parlamentariska situation som kunde förväntas efter valet, "oklokt att begära att våra politiska partier före den 20 september uttryckligen skall ange samarbetspreferenser". Det skulle nämligen "ytterligare komplicera regeringsbildningsprocessen som ändå kan bli svår" (Ruin 1998). Från det individuella medborgarperspektivet är värderingen av argumentet att prioritera konsensus mellan eliterna före informering av medborgarna klart negativ: "Att sätta konsensus före medborgaraktivitet är som att spänna vagnen för hästen" (van Gunsteren 1998:28).

Den debattör (Lewin 1998), som krävde att partierna skulle redovisa sina ståndpunkter i regeringsfrågan, har en demokratiuppfattning som baseras på ett medborgarperspektiv. Det är symtomatiskt att han av en av sina elitdemokratiska motståndare anklagas för att han "riktigt frossar i populistiska formuleringar" (Ruin 1998). Konsensus av det slag, som förfäktas av den falang som primärt vårdar sig om störningsfria regeringsförhandlingar, är inte något annat än konsensus mellan eliter medan medborgarna lämnas därhän.

Man kan tänka sig ytterligare ett steg i riktning bort från faktiskt väljarinflytande, nämligen att partierna inte ens bryr sig om att deklarerat vad de avser att göra med sina eventuella mandat i viktiga sakfrågor. I samma debatt som ovan fastslår en annan deltagare att

man visserligen kunde önska sig att partierna inför valet gav klarare besked om sina ståndpunkter i viktiga sakfrågor som EMU-medlemskap och kärnkraftens avveckling. Men då uteblivna besked kan bero på att ett parti är internt splittrat och har svårt att bestämma sig och därför vill behålla handlingsfriheten så länge som möjligt får man, förefaller debattören mena, acceptera tystnaden (Lidbom 1998).

Skulle de politiska partierna handla på det sätt de refererade inläggen av allt att döma accepterar, fräntas demokratins väljare merparten av det underlag som de behöver för att kunna välja mellan eliterna. Väljarna vet varken vad partierna vill i vissa viktiga frågor eller i vilka regeringar som partierna kan tänkas ingå. De argument som anförs för att väljarna bör hållas i okunnighet är markant elitinriktade, nämligen att partierna är internt splittrade i vissa frågor och vill behålla sin handlingsfrihet samt att förhandlingsklimatet inför eventuella regeringsförhandlingar inte får störas.

Avvägningen mellan konfrontation och kompromiss på elitnivån är inte svår i medborgarperspektivet. Å ena sidan måste det förekomma konfrontation mellan eliterna, som ger medborgarna underlag för valet, å andra sidan måste det finnas någon grad av kompromissanda i beslutsprocessens sakfrågor för att tillvarata väljarminoritetens intressen.

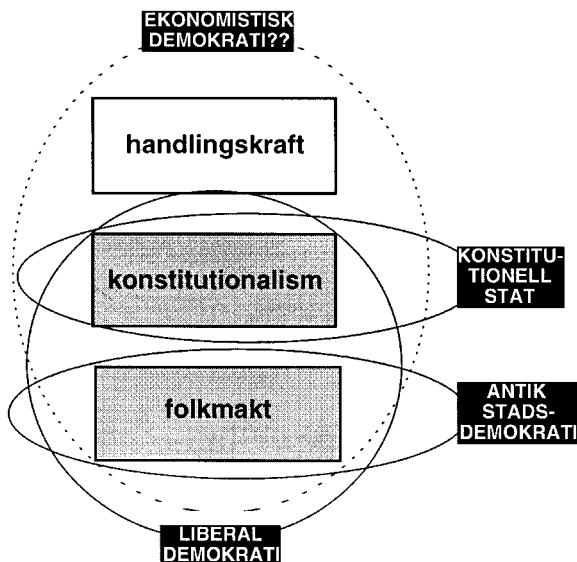
## **Handlingsförmåga räknas som en del av demokratibegreppet**

Folkmakt är ju den språkliga betydelsen av det grekiska ordet för demokrati, och sedan antiken har folkmakt varit en central del av demokratibegreppet. Den moderna, representativa demokratin växte sedan fram på den konstitutionella statens grund. Rättsstaten föregick således demokratin. Liberalismen inordnade konstitutionalism, med sådant som rättigheter och rättssäkerhet, i sitt demokratibegrepp. Resultatet blev att den liberala demokratin kom att betona både folkmakt och rättigheter. Även om det förekom rättigheter också i den antika demokratin (Hansen 1996) är det berättigat att framhålla liberalismens större betoning av fenomenet.

Men demokratin förändras ständigt, och inte ens grundkonstruktionerna går säkra. I dagsdebatten försöker man sålunda vidga det liberala demokratibegreppet. Det gäller framför allt i debatten om EU. Nyheten är att man i demokratibegreppet för in handlingskraft eller effektivitet som ett kriterium på linje med folkmakt och rättig-

heter. Det är knappast korrekt att längre tala om liberal demokrati – *ekonomistisk demokrati* är en mer täckande beteckning.

Figur 4. Den liberala demokratis komponenter och ekonomismen



Den ekonomistiska vidgningen av demokratibegreppet innebär alltså att den liberala demokratis *folk-makt* och *konstitutionalism* fått sällskap med *handlingskraft* (jfr Jacobsson 1997). Vad innebär det för vårt medborgarperspektiv? Till en del beror det på vilken vikt som handlingskraft tilldelas i demokratibegreppet. En exponent för det nya begreppet, Demokratirådet, uttrycker sig mycket försiktigt och förutsätter att folk-makts- och rättighetsvärdena ska vara tillgodosedda innan vi börjar räkna med handlingskraften för att fastställa graden av demokrati (Rothstein 1995). Handlingskraften ses visserligen som ett demokratikriterium men ”med den självklara förutsättningen att kravet på handlingskraft inte får köpas på medborgarstyrelsens och rättsstatens bekostnad” (Pettersson et. al. 1996:28).

I EU-debatten görs inte alltid denna distinktion. Sociologen Kerstin Jacobsson återger sina intryck från en debatt med deltagare som hon tycker borde veta bättre:

Där satt en panel om sex personer, politiker från höger och vänster tillsammans med två professorer och alla var rörande överens om att inter-

nationaliseringen, EU inkluderat, inte utgör något problem för demokratin. Ett problem var däremot att vanliga människor inte förstått detta: Alltför många lever med en ”nostalgisk fantombild”, som statsvetarprofessorn Janerik Gidlund uttryckte det, en bild hämtad från 1950-talet. Det skulle behövas en attitydförändring hos allmänheten, menade han: Människor måste förstå att man kan behöva ”offra förankringsvärden” för att i stället vinna ”demokratisk handlingskraft”. Man måste alltså vara beredd att ge upp anspråk på delaktighet och inflytande, om man vill att det ska bli några resultat i politiken. Men detta är inget problem för demokratin, enligt panelens synsätt. ...

... I min kartläggning av denna debatt i boken *Så gott som demokrati*, drar jag också slutsatsen att vi genomgår en omtolkning av demokratin just i enlighet med de ovan nämnda paneldebattörernas syn: delaktighet och deltagande tonas ned medan effektivitet och handlingskraft skjuts i fokus. Demokrati handlar nu inte så mycket om folkligt inflytande och kontroll av den politiska makten, som om möjligheten att driva sakpolitik. Resultatpolitiken kan rent av underlättas av inskränkningar i det folkliga deltagandet. Det är detta professor Gidlund menar när han hävdar att ”förankringsvärdena” kan behöva offras för handlingskraften. Men frågan är: den politiska ordning som då uppstår, förtjänar den verkligen att kallas demokratisk? (Jacobsson 1998.)

Att effekten blir den Kerstin Jacobsson registrerar är inte förvånande. Varför har man fört in handlingskraft i själva demokratibegreppet? Det går ju alldeles utmärkt att pröva ett demokratiskt systems handlingskraft utan att se denna som en del av demokratibegreppet. Därefter kan vi fråga oss om vi vill ha demokrati om den inte ger önskade resultat. Schumpeter tar t.ex. avstånd från demokratin om den skulle åstadkomma att man bränner häxor eller förföljer kristna osv. (Schumpeter 1943.)

Bara det att handlingskraft införlivas med demokratibegreppet bäddar för problem. Handlingskraft passar definitivt inte till det individuella medborgarperspektivet. Jag instämmer därför helt med Kerstin Jacobsson, när hon hävdar att ”om man ser demokratiskt deltagande som ett hot och inte som en framgång är det knappast en demokratisk ordning man förespråkar. Även om den kan resultera i sakpolitiska framgångar” (Jacobsson 1998). Möjligen kan man beskriva den demokratisyn som uttrycks i paneldebatten som ett slags demokrati *för* folket, det vill säga brukarna-kunderna-klienterna får vad de vill, men saknar möjlighet att själva påverka detta (jfr Macpherson 1966). Det är en typ av demokrati som allvarligt kan ifrågasättas.

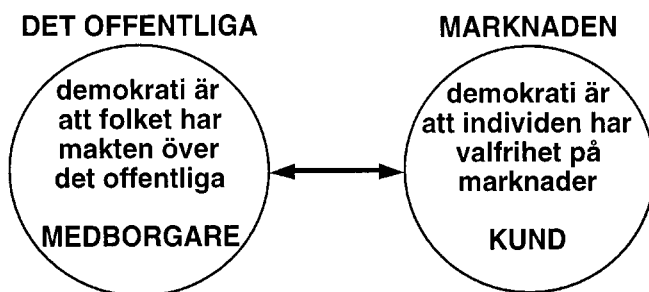
Det vore utomordentligt illa för den politiska demokratin om man såg sambandet mellan de tre komponenterna – folkmakt, konstitutionalism och handlingskraft – som ett nollsummespel, i vilket man har konstant demokratinivå om handlingskraften ökar samtidigt som folkmakt och fri- och rättigheter i motsvarande grad minskar.

## Demokrati som kundens valfrihet på marknader

En annan demokratidistinktion, som också kan ses som en elitisering, är den mellan offentligdemokrati, som gäller makten över det offentliga, och marknadsdemokrati, som gäller valfrihet på marknader (som underbyggs av offentligt garanterade rättigheter). Vi möter här ett av den liberala demokratis fundamentala problem.

Grovt sett förfäktas i dagens demokratidebatt, som respektive förstaprioritet, offentligdemokrati av vänstern och marknadsdemokrati av högern (jfr Olsen 1990). I det första fallet representeras samhällsmedlemmen av medborgaren, i det andra av kunden. Dessvärre används beteckningen demokrati för båda formerna, och man måste faktiskt veta i vilken falang en person hör hemma för att veta vad han menar med demokrati.

*Figur 5. Vänster- och högerdemokrati*



Distinktionen mellan dessa båda former av demokrati är möjlig just genom att det liberala demokratibegreppet är sammansatt av elementen folkvälde och konstitutionalism vilka kan komma i konflikt med varandra. Högerdemokratin ser den offentliga makten som ett hot mot individernas rättigheter, medan vänsterdemokratin ser folkmakten som en garanti för jämlikheten i samhället. Man kan alltså säga att dessa båda demokratibegrepp uttrycker motsättningen mellan frihet (marknadsdemokratin) och likhet (den offentliga demokratin). Med ett västdemokratiskt sätt att uppfatta den politiska demokratin ingår både likhet och frihet, och balansen mellan dem avgörs av en praktik som innefattar en ständig diskussion.

Strängt taget föreligger det ingen motsättning mellan de båda demokratibegreppen så länge man låter vänsterdemokratin gälla det offentliga och högerdemokratin marknaden. Problem uppstår om man försöker låta det ena systemet dominera det andra eller överför någon demokratiform till "fel" system. Det är precis vad ekonomismen gör genom att försöka begränsa den offentliga makten till fördel för marknaden och införa kunddemokratin i det offentliga. Effekten blir ett samhälle i vilket det offentliga, och allt annat, är butiker där den resursstarke trivs. Därmed får man vad jag uppfattar som elitisering i detta sammanhang. Några försök att överföra medborgardemokratin till marknaden har väl knappast förekommit i praktiken (om man inte räknar sådant som löntagarfonder dit), men den som försökte skulle säkerligen möta problem.

Beroende på om man bekänner sig till den ena eller den andra formen leder det till helt olika ståndpunktstaganden i viktiga avseenden. Vänsterdemokrater ser förstatligande som en ökning av graden av demokrati, medan högerdemokraterna anser att privatisering ökar demokratigraden. Marxister har följdriktigt sett socialisering som en förutsättning för "riktig" demokrati. Andra har pekat på det faktum att fungerande liberala demokratier alltid förekommit i marknadsekonomier som därmed betraktas som en förutsättning för demokrati. Skräcken för marknaden i det ena lägret är lika stor som skräcken för staten i det andra (jfr Linder 1999).

Konstitutionalism kan rimligen aldrig användas som enda kriterium på demokrati. I så fall har vi haft demokrati under ganska lång tid, eftersom rättsstaten föregick den demokratiska staten. Folkmakt kan däremot i och för sig ensam representera demokratin, men det förutsätter att maktbarnarna inte missbrukar den till att sätta sig som förmyndare över medborgarna eller utsätta dem för godtyckliga ingrepp. Det individuella medborgarperspektivet förutsätter såväl

folkmakt som rättigheter. Svårigheten är att finna den optimala balanspunkten mellan de båda.

Problemet kan uttryckas lite mer provokativt. Macpherson menar att den liberala demokratin tillåter två slags konstruktioner som inte är förenliga med varandra. "Liberal" kan betyda den starkares frihet att trycka ned den svagare genom att följa marknadens regler, eller kan liberal betyda lika, effektiv frihet för alla att använda och utveckla sin förmåga (Macpherson 1977). Det individuella medborgarperspektivet följer självfallet det senare alternativet och innefattar såväl politik som marknad.

## **Begränsning av demokratin inom politiken**

Inte ens här har alla gjort halt. Det finns också de som försöker begränsa området för den demokratiska makten i elitdemokratin (i vilken alltså medborgarens roll redan har reducerats i relation till vad som förutsätts i det individuella medborgarperspektivet). Det är inte frågan om privatisering, utan att man förlägger fundamentala funktioner för statens upprätthållande till organ som inte är åtkomliga för demokratin. Konstruktionen med självständiga centralbanker är ett exempel på detta (Dryzek 1996).

I svensk debatt representerar Bo Södersten (1997) med sina expertsystem ett ovanligt klart fall av denna ståndpunkt. Hans utgångspunkt är att "all politisk maktutövning måste tämjas, begränsas och kontrolleras för att inte anta förtryckande former. Samtidigt måste", skriver han, "makt kunna utövas i kompetenta former och hanteras effektivt".

Så långt är det väl inga problem, men när han sedan ska precisera hur och var detta ska genomföras kommer han in på demokratiskt känsliga frågor. För att tillgodose kontroll- och kompetenskraven har man, menar han, i de stora demokratierna begränsat den politiska makten genom att ta bort penningpolitiken från den politiska sfären. Penningpolitiken är nämligen ett mycket tekniskt område, effekterna av politiken blir synliga på mycket lång sikt, och de negativa effekterna kommer ofta före de positiva effekterna. I sådana sakområden bör besluten inte fattas i demokratisk ordning, eftersom folk (främst politikerna i elitdemokratin) inte begriper vad det är frågan om.

Södersten frågar sig sedan om en sådan avpolitisering av sakområden inte borde gälla i fler fall än penningpolitiken. Nu framstår

det kontroversiella i hans resonemang med stor skärpa. Han kommer själv med några konkreta förslag, försiktigtvis uttryckta i frågeform:

Skattepolitiken är lika komplex som penningpolitiken och dess verkningar på medborgarna, kanske ännu större än de som penningpolitiken har. Borde inte också den överlämnas till en grupp kompetenta medborgare och hanteras utanför den politiska sfären? Och vad bör egentligen gälla andra missस्कötta områden som sjukvårds-, bostads-, energi- och trafikpolitik? (Södersten 1997.)

Södersten demonstrerar med sina frågor att han har en helt annan människouppfattning och syn på hur samhället bör styras än den som utgår från det individuella medborgarperspektivet. För demokraten är problemen i hans förslag legio: Vem hör till de nämnda grupperna av ”kompetenta medborgare”? Vem utser dem?, Vem utkräver ansvar av dem? Vad är det för övrigt för expertis som kan hantera dessa frågor på ett tekniskt neutralt sätt – det vill säga utanför tid och rum?

Men problemet är allvarigare och går djupare än så. Söderstens förslag anknyter till en traditionell antidemokratisk argumentation som menar att medborgarna saknar förmåga att styra sig själva, bl.a. för att de saknar de nödvändiga kunskaperna. De måste därför ersättas med experter. Vi möter Platons filosofer i lätt förklädnad (jfr Hermansson 1994). Skulle något sådant genomföras kan effekten lätt förutses. I bästa fall hamnar vi i en utpräglad elitdemokrati med mycket snävt verksamhetsområde och starkt reducerad medborgarroll. I sämsta fall får vi ett auktoritärt system. Utifrån det individuella medborgarperspektivet är förslaget helt förkastligt.

## **Manipulering av det politiska språket**

Genom att manipulera språket kan man smyga in förändringar i samhället. I det offentliga vardag dominerar numera ekonomismens språk. De marknadsekonomiska begreppen och näringslivstermerna tränger in på politikens område där de inte hör hemma (Blomquist 1996). Kanske är denna språkliga kolonialisering av politiken det allvarligaste hotet mot demokratin. Får utvecklingen fortgå, tillåter språket oss snart inte att diskutera de offentliga problemen i något annat än ekonomistiska termer. Det är svårt att finna motmedel eftersom detta språk redan trängt djupt ned i den politiska verkligheten.



Ekonomismens språk vinner alltså terräng i den offentliga vardagen. Även om historien om skattemyndigheten, som ville byta det gamla tråkiga och byråkratiska ”överklagande” mot det mer affärs-mässiga ”reklamation”, skulle vara en anka kan man enkelt notera att ord som kund, uppdragsgivare, med flera, i stor utsträckning ersatt ord som medborgare respektive överordnad myndighet.

Ett annat led i denna manipulering är att man söker ge en demokratisk innebörd åt företeelser som tidigare inte uppfattats som demokratiska. Vi har redan sett hur det liberala demokratibegreppet, helt i linje med den ekonomistiska ideologin, tillförts inslag av effektivitet och handlingskraft. Det finns också en tendens att man vidgar eller förändrar innebörden i andra ord som är fundamentala för demokratin. Politikerrollen har genomgått en sådan förändring. Politruker (som utpekats till sina politikerliknande roller av partierna) likställs med (eller åtminstone kallas) politiker. Det strider mot den för mig självklara principen att politiker i en demokrati legitimeras genom de politiska valen och inte på annat sätt. Vi kan uttrycka det som att *i demokratin är politikern alltid folkvald*. Icke-folkvalda som verkar i något som förefaller vara politikerroller – det kan vara statsråd, kommunala nämndledamöter på olika nivåer osv. – kallas lämpligen *politruker*.

Ibland uppfattas distinktionen mellan politiker och politruk inte ens av aktörer som befinner sig centralt i politiken. Demokratiutvecklingskommittén tror exempelvis att man genom de politruk-sammansatta kommundelsnämnderna har flyttat ”ner den representativa demokratin” (SOU 1996:162, s. 38). Det har man alltså inte alls! Vad som genomförts är ett slags administrativ dekoncentrering till en organisation med politiskt utsedd lekmannastyrelse. I en svensk kommun försöker man ytterligare sudda ut distinktionerna mellan politisk och administrativ organisation genom att kalla kommundelsnämnderna för stadsdelsfullmäktige. Inte ens alla professionella statsvetare uppfattar i dag distinktionen mellan politiker och politruk. Undersökningar av kommundelsnämnder brukar utgå från att just närvaron av politruker (eller politiker som de kallas) ger en demokratisk dimension åt organisationen vilket naturligtvis inte är fallet.

Det är inte bara på politikersidan som det tillsätts politruker. Vi har också sedan lång tid en trend där politiker utnämns till ämbetsmän i en alltmer skamlös motsättning till grundlagens regler för tjänstetillsättning. Det förekommer till och med att riksdagsmäns påstådda kännedom om, eller medlemskap i, olika nätverk som knyter till kanslihuset av regeringsmedlemmar beskrivs som den ”för-

tjänst och skicklighet” som grundlagen kräver för den offentliga tjänsten. Det är desto märkligare som institutionerna ska hjälpa oss att balansera nätverkens dolda makt till fördel för demokratisk öppenhet.

## Övriga hot

Jag ska kort beröra förvaltningens roll i demokratin. För var och en som lever i en välfärdsstat torde det vara uppenbart att det inte är möjligt att föra en seriös demokratidebatt utan att ta hänsyn till den offentliga förvaltningen och implementeringsprocessen. Det är bara inte rimligt att identifiera den politiska demokratin med politikernas prat – de faktiska åtgärderna i den offentliga förvaltningen (och effekterna av dem i samhället) är självfallet avgörande för hur demokratin upplevs av medborgarna. Särskilt måste detta beaktas, när styrningen av förvaltningen utformas som ram-, mål- och resultatstyrning som överför den konkreta utformningen av politiken, det vill säga vad som i praktiken är politiken, till ämbetsmännen.

I den svenska debatten ställs ett antal demokratiska krav på den offentliga förvaltningen som har en stark knytning till det individuella medborgarperspektivet. Vi kan dela in dem i två huvudkategorier: processkrav och substanskrav. Det förutsätts att processkraven måste vara uppfyllda innan vi börjar diskutera substanskraven (jfr Lundquist 1992):

- *Processkraven* pekar på *allmänna val*, som ger den yttersta legitimationen för den offentliga verksamheten, *medborgardeltagande*, som erbjuder medborgarna tillfälle att medverka i policyprocessen, *öppenhet*, som tillåter medborgarna att få insyn i verksamheten, samt *fri- och rättigheterna*, som ska beaktas av förvaltningen i dess relationer till medborgarna.
- *Substanskraven* uttrycks vanligen genom att man anger *vem* som ställer kraven på en viss substans. Substansen i de offentliga besluten ska överensstämma med *lagens krav*, *politikernas vilja* och *folkets val och vilja*.

Av de demokrativärden, som omedelbart är tillämpliga på förvaltningen, väger *öppenhet* mycket tungt. För medborgarperspektivet är all information om det offentliga betydelsefull. Detta gäller i hög grad information från ämbetsmännen, vilka representerar kärnan av sakkunskap i de offentliga frågorna. Medborgarna är oerhört beroende av vad ämbetsmännen har att säga. Att politiker och chefer för-

söker tysta dem är en för den politiska demokratin direkt farlig åtgärd. Då utesluter man nämligen från den offentliga debatten den kategori av medborgare som utan jämförelse har störst kunskap om de aktuella frågorna.

Det förekommer (möjligen i ökande omfattning) att politiker reagerar negativt mot och försöker tysta ämbetsmän som går in i den offentliga debatten. Vi har tydligt kunnat se detta i debatten i försvarsfrågan i början av 1999. Överbefälhavaren har offentligt kritiserat det sätt på vilket försvarsfrågan hanterats, vilket har fått politiker ur olika partier att ifrågasätta hans ställning. Utifrån det individuella medborgarperspektivet är ÖB *skyldig* att ge denna information. Den får aldrig döljas för att vissa politiker tycker illa om den. Medborgarna behöver sakkunskapens granskning av politiken för att kunna väga olika meningar mot varandra innan de gör sitt val. Det är därför obehagligt att uppleva riksdagsmännens auktoritära reaktion som bara tjänar till att dölja en viktig version av vad som hänt. (En *helt* annan sak är att ÖB dels inte representerar någon slutgiltig sanning, dels så småningom är skyldig att genomföra den försvarspolitik som riksdagen fattar beslut om.)

Försöken att tysta ÖB utgör ingen isolerad företeelse. Det finns till och med principiella argument för att politikerna ska skyddas från de mest sakkunnigas kritik. I en utredning om en omstrukturering av den svenska förvaltningskontrollen hävdar författaren som är en kanslihuspolitruk:

Denna typ av granskningar [sådana som görs av riksdagens revisorer] utgår ofta från frågeställningar som ifrågasätter beslut och åtgärder som har sitt ursprung hos politiska organ. Det är därför varken önskvärt eller lämpligt att ett tjänstemannaorgan under regeringen tar ställning till sådana frågor. (SOU 1997:80, s. 59.)

De tankar som uttrycks i citatet är inte någon tillfällighet. Något liknande kan man möta i en ny utredning om den kommunala revisionen. Utredningen betonar att denna revision ”är i grunden ett politiskt uppdrag” men att revisorerna bör ”skilja revisionsfrågorna från de frågor som ska behandlas partipolitiskt”. ”Att de förtroendevalda granskas av sina egna är ett uttryck för den kommunala självstyrelsen”. Det framhålls också att revisionen är hela fullmäktiges verktyg, inte bara den aktuella majoritetens, och att man därmed sätter ett medborgarperspektiv i förgrunden. Att man låter den som ska kontrolleras själv ombesörja kontrollen framhävs som särskilt demokratiskt (SOU 1998:71, s.13, 51).

Man kan stillsamt undra varifrån sådana föreställningar kommer. Man kan också förundra sig över sättet att hela tiden manipulera det politiska språket för att lägga beslag på de demokratiska honnorsorden. Vad är politikerna rädda för? Det verkar som om vi i ökande utsträckning får ett system i vilket politikerna avgränsar sig till ett slags fräse som inte är åtkomligt för kritik från verkligt sakkunniga. Därmed försvåras eller omöjliggörs också vanliga medborgares möjligheter att uttrycka en meningsfull kritik. I en Skånekommun 1998 ville den politiska ledningen sparka revisorer, som gick ut med sin kritik offentligt, eftersom den tyckte att revisionen var avsedd för internt bruk och inte fick offentliggöras.

Allt detta utgör ett allvarligt hot mot den offentliga verksamhetens rationalitet och effektivitet. Och än värre blir det då vi kommer till demokrativärdena. Föreställningen om ett politikerfräse med tysta ämbetsmän i släptåg är inte förenlig med det individuella medborgarperspektivet eller med den svenska öppenhets- och offentlighetstraditionen över huvud taget. Riksrevisionsverket skriver i sitt remissvar på betänkandet om Den Kommunala Revisionen att ”oberoende kunskapsbildning och oberoende granskning av fattade beslut är viktiga delar i en demokrati”, bl.a. för att sådana institutioner kan förväntas stärka det offentligas legitimitet inför medborgarna (RRV 1998).

När vi diskuterar förvaltningen i det individuella medborgarperspektivet måste vi inse att ämbetsmannen tillika är medborgare och att det är viktigt att han för med sig medborgarskapets rättigheter och skyldigheter i ämbetet:

Ett växande antal forskare på området demokratisk styrelse menar att det inte längre är tillräckligt att i efterhand ställa de styrande till ansvar för att kunna påverka deras offentliga aktiviteter. Vanliga medborgare förväntar sig att de styrande ska använda medborgarskapet som en kompass i ökända vatten utan att de för den skull bortser från sina specifika ämbetens speciella regler och krav. (van Gunsteren 1998:70.)

## Den demokratiska kompassen

Man kan inte diskutera hot mot demokrati i största allmänhet. För att kunna förstå och ta ställning till vad som sker i demokratin på såväl nationell som övernationell nivå måste vi ha vår normativa föreställning om demokrati klar för oss. Först när vi någorlunda väl vet vad vi menar att demokrati *bör* vara har vi den kompass som hjälper oss att styra rätt.

För mig är det uppenbart att det individuella medborgarperspektivet ger denna kompass. Embryot till perspektivet är fördemokratiskt: redan domarreglerna anger att ”den menige mans bästa är den yppersta lagen”. Tanken har sedan uttryckts som att ”den enskilde medborgaren i egenskap av demokratisk varelse måste ges företräde på bekostnad av varje överhetsattityd” och att ”en stat, som hämmar medborgarnas fria utveckling för att göra dem till fogligare redskap i sina händer, skall, även om detta sker för att ernå goda mål, finna, att intet verkligt stort kan åstadkommas med små människor” osv.

Hemlighetsmakeri är oftast förkastligt. Alla öppenhetskrav syftar ytterst till den enskildes information och till hans möjligheter att engagera sig politiskt. Att skrämma medborgarna till tystnad, genom att straffa dem som klagat på myndighetens sätt att verka, är naturligtvis fullständigt oacceptabelt. Det är inget annat än en rest från ett gammalt samhälle som byggde på ensidig maktrelation som gick från överhet till undersåtar. I stället bör vi se maktrelationen mellan myndigheter och medborgare på följande sätt:

*Medborgarna är demokratins herrar och har ett kollektivt ansvar för att den fungerar.*

*När medborgaren som brukare kommer till en offentlig institution – försäkringskassan, sjukhuset, socialförvaltningen, osv. – är det en av ägarna som kräver sin rätt, och han ska behandlas därefter.*

Vi måste tillförsäkra oss ett demokratibegrepp som ställer den individuella medborgaren i centrum för att garantera allas likhet och frihet. Målet är ett samhälle präglad av det rätta och det goda. Dit kan vi komma genom såväl offentliga som privata insatser. För den offentliga verksamheten har alla medborgare kollektivt ansvar. Medborgarperspektivet erbjuder den kompass som kan hjälpa oss att styra bort från föreställningen om det offentliga som butik, där handlingskraft och ekonomiska resultat är vägledande för samhällslivet.

Samtidigt måste vi vara medvetna om att det finns en betydande grad av osäkerhet i allt vad vi företar oss. Det finns ingen ”objektiv”, vetenskapligt säker, metod att fastställa vad demokrati bör vara och vilka åtgärder som på lång sikt kommer att motverka respektive befordra demokratin. Därför måste vi alltid vara öppna för diskussion med olik tänkande och ständigt vara beredda att pröva hållbarheten i våra ståndpunkter.

## Referenser

- Andrews, George Reid & Herrick Chapman (eds.) (1995) *The Social Construction of Democracy 1870–1990*. London: MacMillan
- Blomquist, Christine (1996) *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag
- Dahl, Robert A. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press
- Dahl, Robert A. (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press
- Dahl Jacobsen, Knut (odat): *De institusjonelle ramme for regionalpolitikken*. Oslo: Institut for Statsvitenskap, stencil
- Dryzek, John S. (1996) *Democracy in Capitalist Times. Ideals, Limits, and Struggles*. Oxford: Oxford University Press
- Gamson, William A. (1992) *Talking Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- van Gunsteren, Herman R. (1998) *A Theory of Citizenship, Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder, Colorado: Westview Press
- Göransson, Bengt (1998) Vilket val har de varken hörda eller sedda? i: *Svenska Dagbladet* 1998-08-13
- Hansen, Mogens Herman (1996) The Ancient Athenian and the Modern Liberal View of Liberty as a Democratic Ideal. In: Josiah Ober & Charles Hedrick 1996, pp. 91–104
- Held, David (1987) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Hermansson, Jörgen (1994) Hur kan demokratin rättfärdigas. I: Anders Sannerstedt & Magnus Jerneck (red) 1994, s. 55–87
- Jacobsson, Kerstin (1997): *Så gott som demokrati. Om demokrati-frågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa
- Jacobsson, Kerstin (1998) Demokrati – folkligt inflytande eller effektivitet? I: *Social Politik* 1998:1
- Koch, Hal (1945) *Hvad er demokrati?* København: Gyldendals, 3:e utg. 1970
- Lewin, Leif (1970) *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Lewin, Leif (1998) "Samarbetet leder till politikerförakt". I: *Dagens Nyheter* 1998-07-14

- Lidbom, Carl (1998) "Rätt av Persson vägra ge besked". I: *Dagens Nyheter* 1998-08-14
- Lindblom, Charles (1977) *Politics and Markets*. New York: Basic Books
- Linder, PJ Anders (1999) "Demokrati mer än kollektiv makt". I: *Sydsvenska Dagbladet* 1999-01-19
- Lindgren, Astrid (1976) *Bröderna Lejonhjärta*. Stockholm: Rabén & Sjögren
- Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts
- Macpherson, CB (1966) *The Real World of Democracy*. Oxford: Oxford University Press
- Macpherson, CB (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press
- Mansbridge, Jane J (1983) *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press Beyond Adversary
- March, James G. & Johan P. Olsen (1995) *Democratic Governance*. New York: The Free Press
- Mill, John Stuart [1859]: *Om Friheten*. [On Liberty]. Stockholm: Natur och Kultur 1945
- NU (Nordisk utredningsserie) (1976:27) *Det politiske demokrati i søkelyset*. Stockholm 1977
- Ober, Josiah & Charles Hedrich (eds.) (1996) *Demokratia. A Conversation on Democracy Ancient and Modern*. Princeton NJ: Princeton University Press
- Olsen, Johan P. (1990) *Demokrati på svenska*, Stockholm: Carlssons
- Petersson, Olof et. al. (1996) *Demokrati och ledarskap*. Demokratirådets rapport 1996, Stockholm: SNS
- Pollitt, Christopher (1993) *Managerialism and the Public Services. Cuts or Cultural Change in the 1990s?* Oxford: Basil Blackwell, 2nd ed.
- Ross, Alf (1946) *Varför demokrati?* Stockholm: Tidens förlag 1968
- Rothstein, Bo (red.) (1995) *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport 1995, Stockholm: SNS
- RPB, Riksdagens protokoll med bihang
- RRV 1998, Riksrevisionsverket. Yttrande: Betänkandet Den Kommunala Revisionen (RRV dnr 22-1998-1823)

- Ruin, Olof (1998) "Låt partierna göra upp efter valet". I: *Dagens Nyheter* 1998-07-27
- Sannerstedt, Anders & Magnus Jerneck (red.) (1994) *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur
- Sartori, Giovanni (1987) *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham NJ: Chatham House Publishers
- Schudson, Michael (1998) *The Good Citizen. A History of American Civic Life*, New York: The Free Press
- Schumpeter, Joseph A. (1943) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Unwin 1987
- SOU 1985:28 *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting*. Betänkande från 1983 års demokratiberedning, Stockholm 1985
- SOU 1996:162 *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur*. Betänkande av Demokratiutvecklingskommittén
- SOU 1997:80 *Reformerad stabsorganisation*. Delbetänkande av Stabsmyndighetsöversynen, Stockholm 1997
- SOU 1998:71 *Den Kommunala Revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument*. Betänkande av Kommunrevisionsutredningen, Stockholm 1998
- Svenska Dagbladet, ledare 1998-12-17
- Södersten, Bo (1997) Begränsa demokratin. I: *Dagens Nyheter* 1997-12-14
- Tilly, Charles (1995) Democracy is a Lake. In: George Reid Andrews & Herrick Chapman (eds) 1995, pp. 365–387



# Lokala medborgarskap – det dolda kulturarvet

*Peter Aronsson*

## Medborgarskapets dimensioner och den sparsmakade svenska diskussionen

Hur utvecklas medborgarskap? Två poler i perspektiven kan urskiljas. I det som vi kan kalla det grekiska ses medborgarskapet som ett uttryck för det täta civilsamhällets ansvarstagande och dygder. Kring det gemensamma torgets offentlighet, agora, men också kring gemensamma handelsfärder och krigiska bedrifter, växer den första demokratin fram, omfattande de självständiga fria männen. Mellan dem råder det i princip likställdhet när det gäller plikter och rättigheter.<sup>1</sup>

I det romerska riket sprängs ramen för den lokala direkta demokratin och den andra mer statsorienterade polen för att bestämma hur medborgarskapet ska utvecklas. Graderad rösträtt inrättas mellan de äkta infödda medborgarna (med samma inskränkningar som i Grekland) och de övriga. Förhållandet till staten och statens erkännande av den enskilde kommer att inta en allt mer central plats i diskussionen om vad medborgarskapet ska innehålla och vilka som ska omfattas av det.

I stället för att enbart använda berättelserna om skiftande tyngdpunkt på *folket* och *staten* (*demos* och *kratia*) som en kort historisk tillbakablick kan vi se dem som två olika sätt att tänka medborgarskap: det ena fokuserar samhällets gemensamhetskapande krafter och det andra statens lagstiftande makt. Den politiska teorin levererar en rad olika sätt att etablera sammanhangen, utveckla normativa modeller och finna den optimala relationen mellan dem. Kommunitära teoretiker betonar de sociala sammanhangens försteg medan statsteoretiker fäster vår uppmärksamhet på betydelsen av de institutionella regelverken.

Det är inte svårt att tänka sig dessa teorier som två sidor av samma mynt där medborgarskapet växer fram som individuella rättigheter och skyldigheter i civilsamhället, vilka småningom formaliseras och blir en offentlig norm. Mer än en utveckling, från en gammaldags grekisk till en modern som föds med franska revolutionen, rör det sig då om en växelverkan. Medborgarskapet garanteras av staten, lärs ut i skolan, socialiseras och skapar ett mönster för hur individen ska uppträda gentemot gruppen, praxis och den allmänna meningen förändras och nya krav kan ställas på staten. På så sätt uppkommer en växelverkan mellan *demos* och *kratia* som är avgörande för demokratins vitalitet.<sup>2</sup>

Det är inte likgiltigt hur vi berättar denna historia. Kunskapen om medborgarskapet spelar roll för hur vi förstår oss själva, hur vi tänker och agerar som medborgare. I Sverige finns det inom samhällsvetenskapen en starkt statsorienterad forskningstradition som i modern tid förstärkts genom en allt oftare aktivt ingripande statsmakt. I ett internationellt perspektiv har vi i Sverige en högre grad av politisering, också av andra samhällssfärer som omfattar juridiska, ekonomiska och privata förhållanden. Dessutom har en av de centrala kunskapsproducenterna, akademikerna, länge haft en stark identitet som ämbetsmän i statens tjänst.

Delvis därför blir det gärna så att kunskapen, berättelserna om medborgarskapet, också kampen om medborgarskapet, i vår samtid kommer att stå kring statsmakten och den lagstiftande församlingens relation till individen. Den romerska traditionen och de rötter till medborgarskapet som där betonas får inta scenen. Kunskapen som växer fram är inte neutral i förhållande till den verklighet som beskrivs. Den lyfter fram en aspekt och tonar följaktligen ner en annan, i vårt fall den del av medborgarskapet som växer fram ur de lokala och civila gemenskaperna. Den tonar därför också ner värdet av dessa traditioner och vi ser till slut inte de rottrådar som går till denna eller de demokratiska praktiker som där befodrar en levande utveckling av medborgarskapet.

Min artikel syftar till att lyfta fram några av dessa mer eller mindre förträngda rottrådar som jag menar det är viktigt att åter levandegöra. Naturligtvis har andra, kanske med en annorlunda terminologi, utvecklat liknande ansatser. I både det vetenskapliga studiet av folkrörelserna och i det politiska talet om dem har rörelserna intagit en central roll som mobiliserande och skolande institutioner i demokratins tjänst kring sekelskiftet 1900. Därför behöver jag inte ytterligare trycka på den roll de kan ha spelat under decennierna kring sekelskiftet för att integrera grupper som annars skulle stått

utanför den reguljära politiska gemenskapen. På senare år har flera forskare problematiserat andra utanförstående grupper som invandrare, kvinnor, ungdomar och barn och ställt frågor om vilka krafter som kan verka mobiliserande på deras integrering i ett gemensamt politiskt rum. Även frivilligorganisationernas bidrag till framväxten av en välfärdssektor, som efter andra världskriget i snabb takt kommunaliserades, har lyfts fram. Det gäller t.ex. Röda korsets hemvårdsinsatser eller borgarbrandkårerna. Än svårare att fånga ur ett medborgarperspektiv är de val av umgängesformer som inte interagerar med den offentliga sektorn. De tenderar därför att osynliggöras, men är värda förnyad uppmärksamhet också i detta perspektiv.<sup>3</sup>

Den aspekt jag i stället tänker betona är betydelsen av det lokalpolitiska medborgarskapet i ett kommunalt sammanhang. Under 1800-talet sågs länge denna institutions utveckling som den avgörande för både en mobilisering av en nations medborgare, skolningen av dessa till ett bredare deltagande i nationens styrelse, och en nyckel för att hantera en rad sakfrågor som kunde gynnas av gemensamma ansträngningar, men som staten inte borde blanda sig i. *Kommunen blev det privata alternativet*, där medborgarna i gemenskap skulle lösa frågor om skolgång, fattigvård, våghållning, jaktlag, hälsovård, ordning, nykterhet etc. Kort sagt allt det som både primär- och sekundärkommun i dag har om hand, men med annan terminologi och med en mer begränsad budgetram. Under 1900-talets lopp har lokalpolitikens främsta arena, kommunerna, i hög grad förändrat sin funktion inom det demokratiska politiska systemet till att bli å ena sidan ett förvaltningsorgan för statlig välfärdspolitik, å andra sidan relativt stora enheter med representativ och professionellt organiserad lokalpolitik.

Bakgrunden till att jag vill lyfta fram denna aspekt av medborgarskapandet är följande hypoteser:

- ◆ Den lokala politiken utgjorde långt fram i tiden ett vardagligt utövande av direkt och aktivt medborgarskap för ett stort antal människor och gav därför en basal institutionell stadga och ett erfarenhetsbaserat innehåll också åt den allmänna demokratiska politiska kulturen.
- ◆ Den lokala deltagardemokratiska politiken är ett unikt forum för att optimera människors samtidiga och delvis motstridiga behov av erkännande av andra och egenmakt.

Den första menar jag är historiskt relativt välförankrad medan den andra är mer kontroversiell, öppen för diskussion och alternativa hypoteser. Jag ser inte att någon annan institutionell praktik har ersatt den lokalpolitiska och det föreligger därför ett hot, om jag har rätt, inte bara om minskat deltagande i den institutionaliserade politiken utan om minskat stöd för den demokratiska kulturen över huvud taget. Då eroderar först respekten för de demokratiska institutionerna, sedan respekten och intresset för politiken som beslutsform och gemensamt projekt.

Det *sociala medborgarskapet*, välfärdsstatens projekt, sågs av T.H. Marshall som den tredje, djupaste och senast utvecklade dimensionen i medborgarskapsbegreppet. Först utvecklades *civila rättigheter* som säkrades juridiskt, senare under 1800-talet *politiska rättigheter* som säkrades i en demokratisk konstitution. Först därpå följde garanterandet av universella rättigheter som tillförsäkrade alla människor ett gott liv i form av en viss standard som en del i den moderna välfärdsstatens åtaganden. Denna hoppfulla framgångshistoria har ifrågasatts från olika utgångspunkter.

I den internationella debatten har man länge diskuterat spänningen mellan idealet med en stat som är neutral i förhållande till sina medborgares olikartade livsprojekt och samtidigt påtar sig ambitioner att befrämja en majoritets bild av det goda livet genom allt större statliga åtaganden. De senaste tio åren har detta meningsutbyte även nått Sverige i en allt öppnare diskussion, inte bara av nivåer för välfärdsstatliga satsningar, utan de politiskt filosofiska principer dessa vilar på. Polerna markeras av de som hävdar en hög grad av autonomi för den enskildes val och möjligheter att realisera sina livsmål och de som anser att samhällsbygget har en betydande gemensam aspekt som förutsätter samarbete och gemensamma beslut för att möjliggöra det goda livet.

Den mångfasetterade debatten kan också ses som en del i en kamp om det historiska minnet av 1900-talets historia som framstått allt tydligare under 1990-talet: är det en framgångshistoria ur snart sagt alla aspekter eller döljer sig under ytan en mer totalitär ådra som gör svenskarna till "lika goda kålsupare" i en europeisk gemenskap? Andra verktyg i den kampen är frågorna om nazi-guld, flyktinghantering, åsiktsregistrering och tvångssterilisering.

När det gäller det sociala medborgarskapet har den internationella forskningen länge lyft fram den generella välfärdspolitikens starka universalistiska drag eller med andra ord satsningarnas karaktär av medborgarrätt. Förmodligen gäller detta ännu i en internationell jämförelse, men den inhemska forskningen har diskuterat hur

man ska väga detta förhållande mot de påfallande många inskränkningar och krav på motprestationer som trots allt länge kvarstod för att komma i åtnjutande av reformerna: egeninsatser och skötsamhetsstreck (ej alkoholister, krav på mottagande av rådgivningsinsatser). Även när mycket av de preciserade kraven slopades efter andra världskriget kom retoriska figurer som betonade att det var arbetsinsatsen (arbetslinjen) som i princip gjorde den enskilde berättigad till förmånen, inte medborgarskapet i sig. En rad andra normer än rent universella rättigheter tycks i själva verket finnas strax under ytan. Medborgarskapet har både en sida av *kratia* och en som vetter mot *demos*, uppfattningar både om rättigheter och gemenskap.<sup>4</sup>

Mindre diskuterat är det faktum att de flesta sociala reformerna i Sverige har skett inom ramen för det lokalpolitiska rummet. Rättighetsperspektivet för den enskilde i enlighet med lagstiftningen balanseras på många håll än i dag av ett politiskt inflytande i kommunerna. Tydligast har det varit då det gäller barnavårdsålag, nykterhetspolitik och socialbidragen, men också delar av socialförsäkringarna går genom politiskt tillsatta nämnder innan beslut fattas om t.ex. sjukpension.

## Medborgarskapets kulturella sammanhang

Om vi prövar en renodling av det grekiska perspektivet på medborgarskap så är det svenska sammanhanget i hög grad förknippat med delaktighet i by- och sockenlivets utbytes- och tillhörighetsrelationer. Vårt land har fram till andra världskriget dominerats av landsbygdens livsformer och kultur. På gott och på ont är både kulturformer och institutioner präglade av detta.

Landsbygden har emellertid i sin tur i hög grad dominerats av bönderna. På de stora slättbygderna hade godsens och aristokratin ett betydande inflytande, men stora delar av landet var bondeland, med antingen självägande bönder eller avlägsna räntekrävande herrar som ägare. Städerna var i huvudsak små lantstäder som stod för marknadsutbyte med omlandet och fungerade som administrativa centra för stat och kyrka.

Dessa förhållandevis egalitära, jämställda sociala sammanhang inom byalivets och socknens kollektiva ram får en rad konsekvenser. En aristokratisk rättsuppfattning med starkt utmejslade individuella rättigheter har få företrädare. En borgerligt individualiserande liberal klass är i hopplöst numerärt underläge. Den självständighet,

individualism och samarbetsform som utvecklas kan naturligtvis ses som en syntes av alla gruppernas strävan och kamp om utrymme, men hemmansägarnas livsform med by, socken och bygdens tings- och marknadsplats i koncentriska ringar runt gården sätter omisskännliga spår i alla institutioner i Skandinavien. Denna tradition har jag själv och andra utvecklat mer prosaiskt som *Den svenska modellens rötter*.<sup>5</sup>

Vad får detta för konsekvenser för medborgarskapets utveckling? Nyckelord för bylivet var arbete, tillgång till jord, släktband, arbetslag/grannelag och hushåll. I församlinglivet var det i stället Gud, kyrkan, herde-församling, ordning. Principerna är inte alldeles konforma. En likhet ligger i det överblickbara, betoningen på tillhörighet till en gemenskap, skillnad mellan att vara med och stå utanför, *skyldigheten* att delta och att bidra till gemenskaperna som bas för *rättigheten* att njuta beskydd och trygghet.

Olikheterna kommer ur de varierande premisserna för deltagande. För bylivet är besittningen av jord, under 1800-talet framför allt ägandet av jord, som blir utgångspunkten för rätt till det gemensamma goda. I allt högre grad skiktas också det sociala livet i takt med att de jordlösa, obesuttna, grupperna blir större än de besuttna.

Den kyrkliga församlingen hade en universell, öppen och egalitär sida som välkomnade alla, ung som gammal, sjuk och frisk, rik som fattig till Guds församling på lika villkor inför Hans ansikte. Prästen framstår här som en herde för flocken som samlas för att ta del av Guds nåd. Den andra sidan är den som institutionaliseras och förstärks genom den dubblerade auktoriteten som statskyrka. Prästen var då en statlig ämbetsman som hade skyldighet att bokföra alla födda och döda, så de kunde beskattas och skrivas ut till krigstjänstgöring däremellan. Eftersom han hade ämbetet var det han som hade ordet i sin makt och all opposition måste anses vila på osäker för att inte säga farlig grund: Ge kejsaren vad kejsaren tillhör och Gud vad honom tillkommer.<sup>6</sup>

I nästa koncentrisk ring ryms de konflikter som lokalsamhället inte kunde lösa eller sanktioner man inte ville handha. Rättsskipningens första instans var häradstinget, men inte bara brottmål avgjordes. Här offentliggjordes alla köp av fast egendom, överenskommelser med längre bärighet eller för hela trakten (även om uppror!) och här slets tvister som till slut inte kunde förhandlas bort utan där avgörande genom dom måste fällas om vad som var rätt och fel.

Ur alla dessa tre aktivitetssfärer hämtas näring då de juridiska, politiska och sociala medborgarskapsdimensionerna ska utvecklas. I

det moderna samhället renodlas de tre områdena i allt högre grad, men så var inte fallet i 1600- och 1700-talets Sverige där överlappningen var påtaglig. På tinget kunde man både välja riksdagsman, fälla en svintjuv till böter och kungöra försäljning av fädernegården. I socknen mötte man Gud som församlingens jämlike och underdånige åhörare, men stred också om vem som skulle köra fram sten till sockenstugan och ved till de fattiga samt hur de unga skulle fås att bli hederligt folk och inte visa en så odräglig brist på respekt.

Modern institutionell teori kan sägas ha återupptäckt det intima beroendet mellan de olika sfärerna. Ett exempel är staten som garant för rättssystemet som i sin tur är ett nödvändigt ramverk för ett marknadssystem. Eller omvänt det täta samspelet i civilsamhället som grund för ekonomiskt välstånd och välfungerande politiska och rättsliga institutioner.<sup>7</sup>

Det nationella medborgarskapsbegreppet utvecklas i första hand i relation till den centrala statsmakten eller kronan. Med en betydlig stegring i statsbyggnadsprojektet under stormaktstiden aktualiseras folkets relation till statsmakten på ett mer akut sätt än under tidigare sekel.

Kungen är en garant för den rätta tron – som alla undersåtar ska tillhöra. Kraven för att visa undersåtlig lydnad och trohet skärps successivt och vidgas från kungens närmsta män till allt vidare kretsar. Under 1600-talet är det genom tron och kyrkan folket ska knytas till staten. Obligatorisk närvaro i kyrkan av åtminstone någon hushållsmedlem, samma ordning i alla stift, samma psalmer och samma katekes ska gälla, de vardagliga magiska bruken diaboliseras, ibland som häxerirättegångar. Under 1700-talet är konfirmation och nattvard samt en strävan efter att internalisera tron genom ökad läskunnighet stommen för att odla den kristna gemenskapen till rätta undersåtar snarare än medborgare i en kristen stat.

Juridiskt har kungen själv alltid varit den sista dömande instansen och därmed upprättat en förbindelse mellan kronan och individer med rättskapacitet. Officiellt saknade kvinnor många av egenskaperna som krävdes för att ingå avtal, kära eller vittna. Reellt visar det sig att de deltar mindre ofta än män i 1600-talets tingsförhandlingar – men de uppträder i princip i samma roller. Alltsedan landslagarna ersatte landskapslagarna på 1200-talet, upprätthåller lagen en nationell likhetsprincip mellan individer från olika delar i landet, men drar en skarp gräns mellan land och stad där olika lagar gäller. Möjligheterna att väcka åtal, besvära sig över en dom och sända suppliker den administrativa vägen till landshövdingen eller be-

svärsvägen till kungs utgjorde några av individernas maktmedel i relation till staten i det äldre samhället.<sup>8</sup>

Den viktigaste kapaciteten hos undersåten var dennes förmåga att betala en ständigt utökad skatt till kronans kraftfulla militära politik. För att klara av detta måste de ökade uttagen av extra skatter förankras hos befolkningen. Sådant gjordes under medeltiden ofta vid möten av de mest skilda slag. Riksdagsarbetet blir alltmer centralt med undantag för kortare perioder av envælde som lösning på akuta kriser av finansiell och militär art. I riksdagen representerades inte individerna direkt, i stället utgjorde de fyra stånden – präster, adel, borgare och bönder – beslutsförsamling fram till 1866. Där representerade varje föreståndare för en adelsätt sina fränder, medan de övriga tre stånden valde representanter genom sina lokala och regionala organ.

Före 1800-talets debatt är begreppet undersåte mer centralt än medborgare. I realiteten måste statsmakten alltmer *behandla* sina undersåtar som medborgare för att uppnå den samdräkt, *concordia*, som en starkt mobiliserande stat kan stå på under längre tid.

Kvinnorna var oftast att betrakta som medelbara medborgare, som medlemmar i ett hushåll utåt företrätt av en man, men med kapacitet att uppträda självständigt om saken skulle kräva så, alltså inte i princip omöjliga som omedelbara medborgare. Det har att göra med att endast på den juridiska och i någon mån den religiösa arenan agerar ensamma individer. Politiskt är det hushållen, släkterna och korporationerna som skatteobjekt som är företrädna. I det sammanhanget har även den kvinna som äger jord eller burskap en röst – men hon uppträder aldrig som vald delegat.

Alla de aspekter som nämnts ovan som tidiga bidrag till ett nationellt medborgarskapsbegrepp har sina motsvarigheter i lokalsamhället. Den kyrkliga församlingens huvudaktivitet ligger inom sockensjälvstyrets ram. Lokalsamhället är tungt representerat i de rättsliga processerna både genom den ackusatoriska processformen (åtal väcks i huvudsak av privatpersoner, inte av allmän åklagare) och genom att nämnden valdes av socknarna. I formeringen av politiken utsågs bondeståndets ledamöter och försågs med instruktioner på sockenstämmorna och häradsrätterna (trots att det sistnämnda var förbjudet). På det sättet bands praktiken på de lokala institutionerna samman med vad som skedde på nationell nivå.

Under tiden efter 1700-talets slut kom sockensjälvstyret att utvecklas till det kommunala självstyret. I den processen blev häradstinget allt mer av en avgränsad juridisk arena och den kyrkliga församlingen en renodlad andlig angelägenhet, även om den sistnämnda



processen gick mycket långsammare. Det medförde att sockensjälvstyret, efter 1862 den borgerliga respektive den kyrkliga kommunen, stod alltmer central som brygga och fokus för utvecklingen av medborgarskapet som vi tänker på det i dag: sekulariserat och individuellt. Det har också att göra med en transformering av statsmakten från en institution med dynastisk grund, över en maktindelning med folket representerat av de fyra stånden, till en nation byggt av bildade och kunniga medborgare.

### 1800-talets medborgardebatt: församling, förening, bolag och medborgarskola

Hela 1800-talet igenom pågick det i riksdag och press en debatt om hur folket skulle vara representerat i riksdagen. Till denna diskussion kopplades, med betydligt mindre intensitet, frågan om reformering av det lokala självstyret. Ramen för problemformuleringen, det stora projekt som knappast kunde diskuteras av aktörerna själva då den omfattar dem alla, var hur en dynastisk stat skulle moderniseras till en medborgarbaserad nation. Hur skulle man förmå ett i individer sönderfallande storhushåll att på ett än mer totalt sätt än tidigare mobilisera människornas kraft, ekonomiskt, militärt, kulturellt och socialt? Den allt öppnare ekonomin baserad på liberala principer ställde tillsammans med förbättrade kommunikationer både internationellt och nationellt ledarna inför nya utmaningar.

”Integration” som i dag uppfattas som en nyckelterm för flyktingpolitiken, var på 1800-talet och borde enligt min mening åter bli en mer allmän fråga om hur människor knyts samman till samhällen. Idén att det lokala självstyret var en omistlig del i skapandet av en nation av medborgare var allmän i Europa under hela 1800-talet, men skymdes och överflyglades senare av den mer abstrakta och symboltunga nationalismen.

De flesta debattörer var under förra seklet ense om att begränsa rätten att delta i det politiska medborgarskapet till alla självständiga, bildade, dygdiga och dugliga människor. Den svåra frågan om hur man avgör vilka dessa är och hur deras inflytande ska vägas blir snart till tekniska frågor om var inkomststrecket skulle ligga och hur rösträtten skulle graderas. En mer grundläggande fråga om vilka som inte över huvud kunde komma i fråga, de som inte ens uppfattades som oberoende individer (de utfattiga, de sinnesslöa självklart, men gällde det även kvinnor och arbetare i annans hushåll?) diskuterades mindre, även om frågan restes av en del radikaler. Det är gränserna

och graderingen av rösträtten som utgör den ena huvuddiskussionen. Den andra är frågan om medborgarnas vilja ska samlas upp korporativt via stånden, som tidigare, eller i en mer direkt folkvald och enhetlig församling.<sup>9</sup>

Förespråkarna för graderad rösträtt kan även bygga på en helt annan grundläggande princip i takt med tiden – bolagets. Man bör ha så många röster som ens skattesats ger rätt till. Denna princip kan sägas vila på en gammal princip som moderniseras: rätten att delta i beslut följer plikten att bära konsekvenserna och genomföra dem. Rösträttsreformerna vid 1900-talets början kan ses som konsekvenser av denna gamla princip och en förändrad skattepolitik, mer än ett uttryck för en slutlig seger och uppvaknande för människoanden. Före 1900 vilar både skatter och militära utskrivningar till största delen på fastighetsinnehav, framför allt jordbruken. När inkomstskattereformerna sker runt 1900 blir många fler skattebetalare på samma grund och den allmänna värnplikten närmar alla (män) ett fullvärdigt medborgarskap. Så kan historiens trådar tvinnas ett varv till och valen till den tvåkammarriksdag som valdes med inkomststreck från 1866 kan från 1921 utses med allmän och lika rösträtt. Det har i modern historieskrivning framstått som ett skarpt brott med tidigare principer, men jag menar alltså att det finns ett starkt drag av kontinuitet i linje med den gamla kommunitära principen om koppling mellan inflytande och deltagande i bördorna.

I det lokala självstyret renodlar man under 1800-talet idén om kopplingen mellan deltagande och bidrag. Även om gränserna för deltagande läggs lägre än för deltagande i riksdagsvalen så tillåts graderingen först slå igenom utan begränsning, medan man i riksdagsvalet blev en likställd medborgare med blott en röst när man väl tagit sig över rösträttsgränsen. Olika delar i representationsreformerna byggde på olika politiska idétraditioner.

Verkligheten kunde därför skifta stort beroende på hur det sociala och ekonomiska landskapet i kommunen såg ut. På 1840-talet kan man ändå visa att det var normalt för en vuxen man att under sin livstid bli vald till en kommunal förtroendepost. En erfarenhet av plikt, förtroende och ansvar som knöt personen till den lokala gemenskapen och bidrog till den bildning av allmogen till medborgare som politikerna hoppades på.

Efter 1862 års reformer hade en ensam röstägare majoritet bara i ca 50 av totalt knappt 2500 kommuner, men genom att mobilisera stöd från ytterligare någon stor röstägare kunde kommunalpolitiken domineras av ett fåtal personer i många kommuner. Rösträttsreformen 1900, som begränsade ”storfyckarna” på landsbygden fick

mycket liten reell betydelse för deras faktiska dominans, genom den höga nivå lagen ändå tillät, det ökande antalet storfyrkar och den naturliga intressegemenskap storfyrkarna kunde ha.<sup>10</sup>

På 1890-talet slets till exempel Bergunda kommun utanför Växjö nästan sönder av kommunalpolitiska strider, trots att en person, greve Posse på Bergkvara hade ensam majoritet vad gäller fyrkar. Restriktionerna som låg på hans handlande var av tre fundamentalt skilda slag:

1. Kommunallag och andra förordningar måste följas annars kan vilken medborgare som helst överklaga tagna beslut – och så sker i en lång rad fall via såväl länsstyrelse som domkapitel till kamrarrätt och KM:t. De juridiska dimensionerna av medborgarskapet utnyttjades flitigt och inte utan framgång.
2. Protokollen är offentliga i en högst reell mening. Prästen läser upp dem, med inlagor och överklaganden, i kyrkan och gör dem sålunda till allmänt kända. Det förstärks ytterligare genom en flitig rapportering i Smålandsposten.
3. En patriarkal ideologi med kommunitära inslag är gemensam för både medborgare och ledare. Legitimiteten i maktutövningen hänger inte enbart på röststyrkan utan på att motiven är till för det gemensamma bästa. Investeringar i sjukstuga, donationer till de fattiga och liknande är kostnader som vävs in i svaren på klagomålen för att visa att makten inte är rå utan står för ett gott ledarskap.<sup>11</sup>

I ett socialt jämlikt lokalsamhälle blir spänningen mellan församlingstanken, där alla är med, och bidragstanken inte så stor. I det alltmer skiktade 1800-talet blir det allt färre som kan bidra till de kommunala utgifterna. De som bidrar får allt entydigare lagstiftning i ryggen som säger att rösträtten är deras i direkt proportion till vad de erlägger i kommunala utgifter. Det gör att sockengemenskapens tanke kommer i bakgrunden och bolagsprincipen tar ett steg framåt. I den reella maktutövningen liksom i retoriken överlever dock församlingstanken som betonar det allmänna bästa, protokollet läses upp i församlingens offentlighet från predikstolen. Allmänheten, även de utan rösträtt, hade inte bara opinionstryck att sätta emot, även rätten att besvära sig satte en gräns för laglig lokalpolitisk maktutövning.

Kommunerna dök upp i den rikspolitiska debatten i framför allt två syften. Dels fanns det en rad trängande spörsmål kring framför allt skolgång och fattigvård som behövde en lösning, dels behövde

den breda allmogen komma in i en lärprocess för att kunna beredas plats i en reformerad riksdag och en stark nation. I det syftet stiftas lagar och reformer som inte på något allvarligt sätt förändrar ramarna för vad man redan gör, men den knyter retoriskt den kommunala politiken till det nationella projektet. I våra grannländer fyllde samma reformer en ännu större roll för den nationella mobiliseringen i Norge och Finland och en mycket hastig demokratisering i Danmark.

Läsaren kan fråga sig vad 1800-talet har med modern politisk utveckling att göra. Historia är i hög grad relevant av två skäl: dels förklarar den varför våra institutioner har skapats och vilka normer som finns inbyggda i dem, dels pekar den på en komplexitet i sättet att se på demokrati som ingalunda raderas ut av de liberaldemokratiska reformerna i början av 1900-talet:

- Avståndet mellan de valdas åsikter och valkårens undersöks flitigt. Det ses i dag officiellt som ett problem, men uppfattades under 1800-talet som en förutsättning för den goda politiken. Har vi inte kvar den grundsynen när folklig skepsis till flykting- och kriminalvårdspolitik ses som ett utbildnings- eller informationsproblem?
- Återfinns inte likartade idéer om representation som under ständsriksdagen i dagens diskussion om kvoteringar? Intressen av olika slag anses företrädda inte genom åsikter utan genom den grupp en person representerar och förutsätts identifiera sig med: en norrlänning, en kvinna, en invandrare?
- Är inte det sena genomslaget för kvinnorepresentationen i politiken en del i en svagt individualiserad politisk kultur där personlighetsprincipen spelar en mindre roll än korporativ- och hushållsrepresentation?

En mer övergripande fråga som går utöver frågan om lokala medborgarskap är den om frånvaron av konstitutionell koppling mellan den ekonomiska makten och den politiska. Kanske bör den diskuteras mer förutsättningslöst igen. Upplösningen av bandet har på sikt gjort att de ekonomiska eliterna lämnat det politiska fältet som ansvarstagande medborgare och står utanför som lobbygrupp. Politiken har renodlats som en motkraft eller i vart fall moderator till det ekonomiska fältet. I en globaliserad ekonomi kan det inte förvåna någon om Ericsson känner föga ansvar för Norrköping eller Volvo för Olofström. Vid sekelskiftet skulle de som bolag ha varit tungt företrädda i den kommunala politiken och möjligen delat sitt ansvarstagande mer lika mellan orten och aktieägarna när bolagets

investeringar också landade i den kommunala infrastrukturen. En poäng med den graderade rösträtten var att den skapade institutionell tydlighet mellan ekonomisk kraft och politiskt ansvar. Ett politiskt system tål inte hur stora spänningar som helst mellan dessa sfärer utan att endera – eller bägge – bryts ner. Vem vågar ens dra upp den graderade rösträtten som ett tänkbart alternativ till lobbygrupper, pressure-groups och företagsflyttningar? Blir det för utmanande om den ekonomiska makten på det sättet tar säte öppet i den politiska makten i stället för att nu antingen agera informellt, kryptat aktionsområde för politiken som sådan eller genom att rösta med fötterna? I vart fall menar jag att de historiska erfarenheterna ingalunda är så passé eller utan poänger att de inte kan bidra till en fördjupad diskussion också här, på det allra heligaste demokratiska området: den allmänna och lika rösträtten.<sup>12</sup> Som vi har sett är det inte självklart att kommunen ska uppfattas som en del av staten. Under 1800-talet fanns det flera uppfattningar om vad kommunen var – församlingens patriarkalt ledda gemenskap, ett bolag, en liberal medborgarskola. Även i dag konkurrerar uppfattningarna om vad kommunen är och vad den bör vara: genuint lokalt självstyre, ett statligt reglerat men delegerat politikområde, en ren förvaltningsorganisation eller en serviceproducent bland andra? Bolagiseringen har inte påverkat rösträtten, men påverkat den kommunala organisationsformen starkt det sista decenniet. Allt fler verksamheter bedrivs i bolagsform.

Jag ska återkomma till frågan om den närvarande historien som belastning och möjlighet, men först något om 1900-talets utveckling.

## 1900-talets expansion: representation, rikspartier, kvinnor och staten intar scenen

De två första decennierna av 1900-talet genomfördes en rad reformer som innebar en radikal förändring av de konstitutionella villkoren för det lokala medborgarskapet:

De mycket ojämnt fördelade rösträtterna utsätts redan under 1860-talet för stark kritik. För städernas del tas beslut redan 1868 om begränsningar i städerna till max 100 röster eller 2 % av rösterna. Motsvarande begränsning införs först 1901 på landet till max 5 000 fyrkar eller 10 % av totala röstetalet. Begränsningarna som beslutades 1900 gav en i absoluta tal svag förskjutning, där de 43 kommuner med enmansmajoritet kräver en handfull storfyrkar för

att nå majoritet i stället. I sammanlagt 116 kommuner räcker det med fem röstägande för att skapa majoritet.<sup>13</sup>

Nya regler tas i bruk redan 1909, nu lika i stad och på landet: varje 100 kr beskattningsbar inkomst upp till 2 000 kr gav en röst; därefter blott en röst per 500 kr och maximalt 40 röster. De juridiska personernas rösträtt avskaffas. 1918 införs allmän och lika rösträtt, även om flera ”ordentlighetsstreck” bibehålls långt fram i tiden.<sup>14</sup> Svenskt medborgarskap, myndighet, ålder över 23 år samt genomförd värnplikt var ett villkor för männen i de politiska valen, men det sistnämnda ej för de kommunala. Mantalsskrivningsort gällde där som rumslig bindning och därutöver var en mildare form av utskyldsstreck förhärskande: ej i konkurstillstånd, ej stadigvarande omhändertagna av fattigvården, ej obetalda kommunalskatter för mer än två av de tre senaste åren och ej heller frändömd sin rätt som straffpåföljd. Genomslaget för personlighetsprincipen aktualiserade även åldersfrågan som tidigare inte egentligen klargjorts – förmyndare röstade för omyndig rösträttsinnehavare.

Sammantaget gav restriktionerna efter 1919 effekten att 4 % förlorade sin rösträtt, fler män än kvinnor och betydligt fler i städerna än på landet. Skillnaden mellan stad och land är i flera avseenden påfallande. I städer som Norrköping, Söderhamn och Oskarshamn är omkring var fjärde man diskvalificerad, medan Gotlands län står med rekordet i andra änden med 1,6 %. I ett annat avseende skiljer man sig åt nämligen vad gäller andelen kvinnor i valmanskåren. Allmänt finns mer än 13 % fler kvinnor i valmanskåren, på landet dock endast 5 % fler men i städerna över 40 % fler.

De flesta kvinnor som förlorar sin rösträtt gör det på grund av mottaget fattigunderstöd och de flesta män genom obetalda kommunalskatter. Sammantaget svarar dessa båda grupper för mer än 80 % av röstförlusterna.<sup>15</sup> Med dessa principiellt viktiga inskränkningar, som kanske inte uteslöt så många men som bibehöll uppfattningar om vad en dygdig och fullvärdig medborgare var, slog följande välkända huvudprinciper igenom:

- Den graderade rösträtten ersattes med allmän och lika rösträtt.
- Den allmänna stämman som högsta beslutande organ ersattes nu obligatoriskt med en fullmäktigeförsamling för alla större kommuner.

Dessa reformer brukar rubriceras som det liberaldemokratiska genombrottet och en modernisering av den Onda gamla tiden till Den nya Goda demokratin. De avvikelser som noteras ses som rester från

den onda tiden: kvinnornas ytterligt svaga representation i fullmäktigeförsamlingarna under mellankrigstiden; det svagt utvecklade partiväsendet; svårigheterna för riksdagspartierna att få de lokala partierna att följa de ideologiska riktlinjerna; oviljan från de små kommunerna att föga sig i den successiva, men radikala sammanläggningen till storkommuner efter andra världskriget.

Min framställning ska fokusera samma fenomen, men i stället för att klaga över bristande lokal modernitet ska jag försöka lyfta fram hur det i dessa "avvikelser" ryms en annan uppfattning om vad politik kan vara.

*Kvinnor i lokalpolitiken.* Det lokala självstyrets rösträttsregler var de första i landet att vara formellt könsneutrala. Den som ägde fastighet eller hade blivit taxerad till statlig skatt hade också rösträtt i proportion till den inbetalda skatten, oberoende av om det var en man, en kvinna eller en juridisk person. Vid det första demokratiska kommunalvalet deltar två av tre kvinnor, men därefter faller deltagandet och andelen valda kvinnor under hela mellankrigstiden. Under mellankrigstiden håller sig kvinnornas andel av kommunalfullmäktige under fyraprocentnivån. Som "parti" betraktat alltså nästan utan existens. Först med 1976 års val når man över 20 % och 1994 över 40 % av fullmäktigeplatserna.

Allmänt betraktas detta som en av de mest anmärkningsvärda demokratiska bristerna med eftersläpning i representation för en grupp och orsakerna har diskuterats livligt. De viktigaste anledningarna som förts fram är förekomsten av en patriarkal, hindrande, maktstruktur och den sena expansionen av den offentliga sektorn som dels gav kvinnor tillträde till en arbetsmarknad utanför hemmet, dels feminiserade kommunernas verksamhetsområde. Den rätt betydande lokala variationen kan till viss del förklaras genom att hänvisa till att god utbildningsnivå, hög inkomst, ung befolkning och jämn eller socialistisk politisk majoritet som befordrande kvinnligt deltagande.<sup>16</sup>

I mindre grad har andra typer av "bristande" grupprepresentation diskuterats: hur stor del av de nya representanterna i de sammanslagna kommunerna kommer från de gamla (landsbygds) kommunerna? Hur stor del är invandrare? Hur ser fördelningen ut mellan unga och gamla? Kan utanförskapet ses som en aktiv handling på samma sätt som en organiserad grupptillhörighet?<sup>17</sup>

Här vill jag peka på i hur hög grad detta sätt att tänka i grupper representation är ett arv från ett äldre korporativt tänkande främmande för en liberaldemokratisk ideologi. I äldre kommunalpolitik var det byarna och yrkena som skulle vara företrädare, men också

olika grupper efter deras bidragsförmåga. T.ex. kunde lagligt utslutna torpare under 1840-talet delta i beslut som byggde på att de trots allt bidrog med fattigvårdspengar eller med arbete till kyrkans skötsel. Under 1920-talet stöter man ofta på uppslitande strider om sammansättningen av taxeringsnämnderna i termer av hur många bönder, hur många arbetare och industriägare och hur många löntagare (högre tjänstemän) som skulle representeras. Kvottänkandet har en lång tradition, men objekten för kvotering har skiftat och kommer med säkerhet att fortsätta att skifta. För framtiden är etnisk tillhörighet, generationstillhörighet, land/stad tänkbara.

Detta grupptänkande i politiken kan överraska i en tid som annars genomsyras av en radikal individualism. Det är inte omöjligt att vi här kan stå inför en historisk överraskning där grupprepresentationen plötsligt ses som en relik från ett äldre samhälle. En fortsatt renodling av personvalsinslaget kan peka åt det hållet, samtidigt som dess relativt svaga genomslag pekar på kraften i traditionen. Det starkt ökande inslaget av kvinnor i den lokala politiken behöver inte ses som ett utslag av kvottänkande eller en segrande kvinnorörelse, utan kan ses som ett genomslag för en särskilt radikal individualisering i Sverige. Familjen eller hushållet är ingen viktig enhet för beskattning från och med 1970-talet, kvinnornas utträde på arbetsmarknaden i stor skala gör dem tydliga som självständiga ekonomiska individer, alla rättigheter och skyldigheter gentemot staten går numera direkt på individer utan vägen via hushållet.<sup>18</sup>

*Den motvilliga representationen.* 1862 års kommunalförordning gjorde kommunalfullmäktige till en möjlig institution för alla kommuner, men tvingande bara för det fåtal kommuner (i de allra flesta fall lika med församlingar) som hade mer än 3 000 invånare. 1919 sänktes den tvingande gränsen till 1 500 och 1938 till 700 invånare.

Den representativa ordning som efter andra världskriget tagits för given, uppfattades för bara några generationer sedan som en form för delegation som borde användas så *lite* som möjligt. Helst tillsatte man förtroendemän med bara bestämda och verkställande funktioner, medan stämman behöll beslutanderätten. 1919 har i hela landet 40 % av kommunerna fullmäktige, men bara 7 % har infört dem frivilligt, de övriga på grund av den tvingande gränsen. I bl.a. Kronobergs län inrättar inga lantkommuner frivilligt fullmäktige och antalet minskar åter så fort en kommun minskar sin befolkning till under 1500. Då avskaffas omedelbart fullmäktige och införs den direktdemokratiska stämman igen.

Naturligtvis deltog inte alla röstberättigade alltid, ibland kan det till och med vara färre närvarande vid en stämma än vid ett motsva-



rande fullmäktigemöte. Men det var inte heller ovanligt med hundratalas deltagare och flera hundra röstande i kommuner med tusen-talet invånare.

Man kommer förvisso ändå inte upp i efterkrigstidens valdeltagande i det representativa systemet där nio av tio använder sin rösträtt vart tredje eller vart fjärde år. När valdeltagandet diskuteras är det viktigt att försöka få en bild av vilken sorts demokratisk handling det rör sig om. I ena extremfallet kan det ses som en symbolhandling, där den röstande mer bekänner sin trohet till nationen och det demokratiska systemet än utför ett målrationellt val av ledare. En viktig handling, rituellt gemenskapsbärande på liknande sätt som nattvarden i det äldre samhället utgjorde en markering av att man tillhörde de hederliga kristna i församlingen. I den politiska teorin bör handlingen i stället uttrycka en kombinerad utvärdering av de tidigare valdas verksamhet och ett rationellt val av nya beslutsfattare, baserat på egna intressen och ideologier jämfört med representanternas öppna deklARATIONER av sina intentioner.<sup>19</sup>

I den lokala politiken före andra världskriget böjlar deltagarsiffrorna upp och ner allt efter frågans art, konfliktnivåer och upplevelse av möjlighet att påverka. Uppenbarligen saknades den starka symboliska laddningen som jag menar i dag är förknippad med valakten, trots den i huvudsak mål-medel rationella retoriken kring ”plikten” att delta. Rädslan och oron kring vikande röstsiffror från en mycket hög nivå, kan bara förklaras med att den symboliska innebörden är av utomordenligt stor vikt, både för rikets ledning och förmodligen för den ökande andelen medvetna ”röstskolkare”.

Det i siffror lägre deltagandet vid de direktdemokratiska stämorna behöver inte tyda på ett mindre deltagande om både en formell, en aktiv och en instrumentell aspekt vägs samman. Om de som röstar aktivt gör det när de anser att deras röster spelar en roll för att förändra den förda politiken, uttrycker ett lågt deltagande inte politisk apati. De som då är nöjda med den förhärskande majoritetens uppfattning, en förmodligen mer överblickbar storhet i små kommuner, behöver inte nödvändigtvis gå till omröstning för att ändå ha tagit aktiv ställning till sakfrågan. Det är troligen ett fåtal individer i varje samhälle som ser mötesdeltagande som ett egenvärde när även grisen ska slaktas, gardinerna läggas upp eller julkalaset förberedas. Den pragmatiska och instrumentella ådran i kommunalpolitiken blir här tydlig. Samtidigt gör det att värdet med den blir svårare att uppfatta – den blir lättare att reformera bort, då den kommunikativa betydelsen av det lokala medborgarskapet inte synliggörs bakom den pragmatiska, sakpolitiska verksamheten.

*Den motvilliga partipolitiseringsen.* I så gott som alla kommuner finns i dag samtliga rikspartier närvarande. Ibland uppmärksammas även förekomsten av lokala partier. De är i dag ofta utbrytare ur de gamla partierna eller sprungna ur en lokal mobilisering kring en sakfråga, en oönskad vägdragning eller en nedlagd skola.<sup>20</sup> Rikspartierna noterar ibland med viss irritation att det är svårt att få de lokala partierna att följa de centrala, ideologiskt betingade, besluten. Moderaterna irriteras av oviljan att utveckla radikala alternativ till den offentliga sektorn på den kommunala nivån även i kommuner dominerade av moderaterna. Socialdemokratin var under mellankrigstiden i hög grad bekymrad över den sparsamhetslinje som behärskade socialdemokrater ute i landet (den proportionella skatten föll tungt på låginkomsttagare) och gjorde dem obenägna att helhjärtat delta i den utgiftsexpansion som förbereddes under 1930-talet. Sådana politiska bekymmer var förmodligen en viktig faktor bakom kraven på kommunsammanslagningar som börjar dryftas vid denna tid och som slutfördes med mer sakorienterade argument kring skatterättvisa och effektivitetsvinster.

Det moderna partiväsandets förhållandevis tydliga närvaro i lokalpolitiken är i själva verket en senkommen företeelse förknippad med representativ styrelseform, kommunsammanslagningar och statligt partistöd, reformer med fullt genomslag först på 1970-talet, men med en tydlig start redan på 1950-talet.

Under mellankrigstiden är de lokala listorna ofta av en helt annan art än rikspartibildningarna. Ännu finns ingen heltäckande undersökning av lokalpolitiken under denna tid, men en undersökning av Kronobergs län visar att olika former av enhetslistor, samlingslistor utgör det största "partiet" ända fram till 1926. De har en helt annan karaktär än dagens lokala partier och samlar medvetet folk enligt det ovan omtalade "kvottänkandet" i sociala, branschmässiga och rumsliga termer: en arbetare, en tjänsteman, en bonde, en direktör, en arbetare, läraren eller lärarinnan – och så bör de komma från olika delar av kommunen.

Kommunerna visar i det längsta en vilja att bedriva en politik som avviker från partipolitiken på riksnivå, också under den snabba moderniseringsfas som inletts under 1900-talets första hälft, och bara motvilligt anpassar man sig till en representativ och partipolitisk form.

Inför kommunsammanslagningarna presenterade utredningarna framför allt en sakligt rationell argumentation om det mest effektiva ordnandet av skatterättvisa, skolväsende, social omsorg etc. och menade då att större enheter behövdes för att sköta dessa. Den fortlö-

pande urbaniseringen presenterade snart nya problem med ojämnt fördelad skattekraft, som även de kunde lösas genom kommunsammanslagningar. I två etapper genomfördes sammanslagningarna, så att antalet kommuner som i många hundra år varit strax under 2 500 minskade till 1 037 år 1952, 464 år 1971, 278 år 1974 för att sedan öka något till 289 år 1999.

Det råder ingen som helst tvekan om att detta lett till ett minskat antal lekmän med kommunala förtroendeposter, även om det kan vara svårt att ge en exakt räkenskap över ett längre tidsintervall. Viktigare är kanske ändå de övriga sidor som belysts här: det direktdemokratiska inslaget som snabbt avvecklats. Avståndet mellan aktiva och passiva medborgare har kraftigt förstärkts genom kommunsammanslagningarna. Samtidigt menar jag att flera av de aspekter, som av politiker och politologer uppmärksammas som ”problem” med kommunpolitiken, är levande rester av en uppfattning bland de samtida aktörerna om att lokalpolitik är ”något annat”: en mycket större bredvillighet till okonventionella allianser påminner om den kommittära församlingstanken och pragmatismen; möjligheterna för ett lokalt part att slå sig fram till en betydande position kan spåras till partipolitikens sena och svagare grepp på denna nivå.

Finns det någon anledning att se dessa avvikelser som tillgångar att utveckla snarare än problem?

## **Den demokratiska politiska kulturen och det lokala medborgarskapet**

Det bör framgå av ovanstående att vi visst kan åka till Schweiz och låta oss inspireras av hur de direktdemokratiska institutionerna fungerar där – men vi kan också studera vår egen närliggande historia för att se hur vi i vår egen politiska kultur har (haft) institutioner och har normer för politiskt handlande, som avviker från den officiella ideologin och kanske inte enbart behöver uppmärksammas som negativa belastningar.

Jag vill framhålla att denna uppsats inte gör anspråk på en utvärdering av alla aspekter av den kommunala verksamheten. Det finns hyllmeter som skrivits om kommunernas verksamhet framför allt från 1960-talet och framåt – men nästan ingenting om 1900-talets första hälft. Det råder ändå ingen tvekan om att de kommunala reformerna uppnått en rad av sina syften med skatterättsliga, professionalisering, byråkratisering och effektivisering av den offentliga

tjänstesektorn. En ökad rekrytering av kvinnor till kommunalpolitiken innebär ett genombrott som saknar historiskt motstycke.

Inte desto mindre menar jag att det är meningsfullt och viktigt att diskutera de effekter som utvecklingen fått på den demokratiska kulturen. I ett öppet debattskapande syfte har jag här renodlat och understrukit de demokratiska förluster som har skett detta århundrade, för att sätta frågetecken efter den demokratiska retorik och självgodhet gentemot tidigare epokers erfarenheter, som präglar vår samtid. Jag menar att resonemanget har en betydelse som sträcker sig vida utanför det lokala och kommunala verksamhetsområdet.

Ovan antydde att en tänkbar "historisk läxa" att lära är att avdemokratisera och fortsätta bolagiseringen av kommunen som ett sätt att knyta den politiska och den ekonomiska makten tätare tillsammans, för att uppnå en större grad av ansvarighet på elitnivå. Det finns ett uppenbart problem med eliternas flykt från den politiska arenan. Resten av utrymmet vill jag dock använda för att argumentera för uppsatsens huvudlinje, nämligen behovet av en revitalisering av de demokratiska traditionerna inom den lokala politiken.

Som människor är vi inte kommuninvånare, konsumenter, familjemedlemmar, arbetare, föreningsmedlemmar eller älskande – utan allt detta tillsammans. Det moderna samhället tilltalar oss i en funktion i sänder. Vi själva "hanterar" genom samhällslig arbetsdelning och tidsmässig disciplinering en sida av oss på olika arenor: gymmet tar kroppen kl 18.00–18.45, skogen som rekreation på lördag kl 13–15, etc.

Men vi är samtidigt samhällsvarelser och därför reses frågan på nytt om hur integrationen ska kunna ske, hur det samspel ska ta form som ger ett både värdigt och innehållsrikt liv en möjlighet att utvecklas. Det förra seklets svar på de integrativa sidorna på samhällsnivå innehöll nyckeltermen som nation och kommun, giltiga långt in i vårt eget århundrade. Hur ser de ut nu med allt fler konkurrenter till de gamla identiteterna? Svaren är många och jag ska inte ens försöka sammanfatta dem alla här, men jag menar att det är i denna kontext som också den lokala politiken bör förstås och utvecklas inför framtiden.

Medborgartanken är i en mening en fortsättning på den gamla församlingstanken, nämligen att det finns en tillskriven relation till den omgivande gemenskapen som inte kan väljas bort. Du deltar i den oavsett utseende, yrke, begåvning och förmögenhet. Detta ligger nära uppfattningen om att det finns något gemensamt mänskligt att bygga medborgarskapet på. Om denna uppfattning, som är grunden för samhällssolidariteten, ska leva och utvecklas måste den

ges form av ”kommunikativt handlande”. Den kan inte enbart undervisas eller ratificeras på statsnivå eller genom legala traktater.

Medborgarskapets framväxt har ett stort antal komponenter och här har de grekiska komponenterna, de som knyter till folk och gemenskap betonats på bekostnad av de romerska, de som betonar relationen till staten och det konstitutionella regelverket. Medborgarskapet sträcker sig även på en skala från passiva rättigheter till fattigvård och omsorg, straffskyldighet över måttligt aktiva handlingar som att nicka bifall till en ledare till ett aktivt deltagande i meningsbyggnad och styre.

Under mycket lång tid har i vårt land den lokala politiken erbjudit en arena där deltagarna måst argumentera för det rätta handlandet, de rätta prioriteringarna. Just för den lokala politiken i Sverige har det enligt min mening varit svårare att göra det som ren intressepolitik (trots skällsordet ”bypolitik”) eftersom deltagarna där måste möta sina medmänniskor även dagen efter en politisk strid, kanske ha barn i samma skola, bli vårdad av motståndarens släktingar på ålderdomshemmet. Det lokala livssammanhanget ger ”restriktioner” till politiken som i sin goda form är just hänsyn, i sin korrupta form bestickning och ryggdunk. Detta är inte en generell sanning utan än så länge en hypotes, som också bygger på förekomsten av en i djup mening demokratisk kultur med ett i internationellt perspektiv starka egalitära drag.

Förtroendet för de samhälleliga institutionerna har minskat under det senaste decenniet. För regering och riksdag handlar det om en ökning av andelen som uttalat misstro från 40 till 70 % från 1960-tal till 1990-tal. Regering och kommunstyrelse drabbas signifikativt av nästan exakt samma misstroendetal. För invandrarna har deltagandet i kommunal och landstingsval gått ner till 40 %.<sup>21</sup>

Den lokala formen för politik som drar in många människor i aktivt medborgarskap är potentiellt den mest betydelsefulla, inte enbart för att det är viktigt att barnen får god omsorg och att vägarna är trafiksäkra, utan för att den givit en möjlighet och föreskrivit en plikt för många människor att delta i skapandet av den gemenskap som är en demokratisk kulturs verkliga infrastruktur. Det är också ur denna praktik som en varaktig kunskap om och respekt för demokratisk kultur kan växa fram. Omvänt är det min hypotes att det är genom den lokala politikens förfall i dessa avseenden som den demokratiska kulturen på lång sikt undergrävs. Det minskade förtroendet och engagemanget i den nationella politiken blir i detta perspektiv en konsekvens, om än oönskad sådan, av de kommunala reformerna.

Med ett lika skissartat svep i andra riktningen, mot individen, är det återigen min hypotes att även där det direktdemokratiska politiska deltagandet är av unik betydelse för att balansera och optimera motstridiga krav hos alla människor att både bli synliggjorda, erhålla respekt från sina medmänniskor och ta makt, nå autonomi över sina livsvillkor. Makt över det egna livet möter alltid andra människors vilja och den grundläggande frågan är då hur detta möte sker för att vidmakthålla den ömsesidiga respekten för de andra. Detta kan ses som ett individorienterat sätt att formulera motsättningen mellan välfärdsstatens bägge mål: likhet och frihet. Förvisso finns fler sätt att få respekt, det kan nås genom goda prestationer, tur, vackert utseende, ekonomiska resurser (faktorer som de politiska partierna försöker utnyttja för att bli valda), men i relation till medborgarna i den svenska liberaldemokratiska staten är det likhetsstrategin som har givit maximal legitimitet. Mitt argument går ut på att den lokala demokratin är en oundgänglig del, viktigare än den nationella, för att hantera spänningen mellan dessa bägge strävandena.<sup>22</sup>

I motsats till den gängse uppfattningen, med emfas framförd av debattörer som Göran Greider, att det kontextbundna och lokala per definition är mer inskränkt och själviskt, menar jag att det lika gärna kan förhålla sig tvärtom.<sup>23</sup> På stort avstånd från väljare och deras livssammanhang kan man av bristande empati, och utan risk för förlust av respekt, argumentera hårdare för ett särintresse, än i ett lokalsamhälle som präglas av täta sociala relationer. Möjligen kan de välinformerade experternas goda vilja på kort sikt därmed vinna segrar över fördomar, men på sikt är det ingen god idé ens som härskarstrategi, att regera utan ett på djupet förankrat samtycke.

En sådan generell tes behöver förstas kvalificeras och det kan göras genom en betoning av civilsamhällets kvaliteter. Robert Putnams arbete om skillnaderna i medborgaranda i norra och södra Italien har startat en omfattande debatt om hur föreningsverksamhet och tätheten i det sociala samspelet påverkar den gemensamma fonden av förtroende och tillit som är en oundgänglig del av den demokratiska kulturen och en socialt och ekonomiskt välfungerande marknadsekonomi. Här finns en avgörande utmaning i det moderna Sverige som i hög grad har präglats av en stark tradition av förhållandevis enhetlig kultur, lokalt och nationellt, vilken fått sitt organisatoriska uttryck i starkt samlade territoriella institutioner på det politiska planet.<sup>24</sup>

*Den territoriella kommunen.* Den territoriella aspekten av medborgarskap har betraktats som självklar och väsentlig när det gäller det nationella medborgarskapet. Nationalismen har ibland fram-

ställt som en nödvändig grundval för ett demokratiskt och solidariskt samhällsbygge. Inom ramen för denna uppfattning finns det emellertid flera olika möjligheter att bygga en nationell identitet och därmed ge medborgarskapet olika utformning. Frankrike och Tyskland land lyfts ofta fram som exempel på de olika modellerna, och vi skulle här kunna återknyta till den inledande diskussionen om en grekisk variant (*demos*) och en romersk (*kratia*). Om de linjerna får ta form, så står den franska konstitutionen med sin betoning på trohet mot den franska staten och dess ideal som en utveckling med betoning på den romerska medborgaruppfattningen, medan Tyskland med sin betoning på språk och kulturgemenskap, hemmahörighet i ett bestämt territorium, som en betoning på den grekiska dynamiken.<sup>25</sup>

Skillnaderna ska inte överdrivas då, det finns betydande inslag av provinsidentitet i Frankrike och en författningstrohet i förbundsrepubliken Tyskland som balanserar de övergripande tendenserna. Inte desto mindre är det intressanta skillnader som ofta problematiserats på den nationella nivån och i ett framväxande mångkulturellt samhället. I Sverige förekommer det ingen offentlig debatt om dessa frågor på en lokal eller regional nivå.

I ett europeiskt perspektiv är det tydligt att de ytterst starka territoriella kommunerna har medfört en förstärkning av det territoriella draget i det lokala medborgarskapet. I själva verket har det varit ett genomgående önskemål i reformerna att hålla samman kommunerna som enhetliga områden med allt fler uppdrag under sig. Detta har verkat förstärkande på den betydelse kommundillhörigheten har för den enskildes medborgarskap, samtidigt som man kan misstänka att identitetsaspekten som stod stark i de tidigare "församlingskommunerna" inte har hunnit med kommunsammanslagningarna.

Inför framtiden finns det flera olika möjligheter att söka utveckla det lokala medborgarskapet och ett av vägvägen rör i vad mån man vill slå vakt om den territoriella enhetligheten eller kan tänka sig en mer funktionell politisering av skilda sektorer. England kan ses som det mest extrema exemplet, där en rad kommunala funktioner sköts av olika *local councils* med skilda territoriella avgränsningar. Införandet av lokala skolstyrelser kan ses som ett exempel på denna väg, medan kommundelsnämnder följde den tidigare linjen med försök att hålla samman mångfunktionella territorier.<sup>26</sup>

I det här sammanhanget är det dock viktigt att förutom effektivitetsresonemang börja väga in aspekter som har med lokal identitet och engagemang att göra. Försök att följa den form lokalt engage-

mang tar sig och sedan institutionalisera det skulle vara spännande. Sådant sker i någon mån redan genom experiment med lokala nämnder och skolstyrelser, men ingen har mig veterligt tagit det radikala steget att gå ”tillbaka” 60 år i tiden och pröva den allmänna stämman man som form för besluten. Med en alltmer välinformerad befolkning borde farhågorna om de starkas demokrati inte vara större här än i den representativa demokrati som råder – snarare tvärtom.

## Noter

<sup>1</sup> Tack till Lennart Johansson, Erika Larsson, Kenneth Strömberg och Erik Wångmar för viktiga kommentarer till texten. Tidigare versioner har fått motta rika synpunkter från deltagarna i projektet ”Etik, dygder och socialt kapital i Sverige” lett av Emil Uddhammar, Cityuniversitetet. Jag är glad och tacksam för den mångvetenskapliga miljön.

<sup>2</sup> Marshall 1950, Clark 1994, Somers 1993. En modern och mångkulturell tematik som är vanlig i dagens diskussion tas på svenska upp i *Medborgarskap 1997*. Barnens medborgarskap i Engwall 1998.

<sup>3</sup> Lundkvist 1977, Micheletti 1994, *På tröskeln till välfärden* 1995, Björk 1998.

<sup>4</sup> Bobbio 1996, Cohen & Arato 1995, *Gemenskaparna* 1993, Hirdman 1989, Rothstein 1994, Berge 1995, *Civilt samhälle kontra offentlig sektor* 1995.

<sup>5</sup> Aronsson 1992b, Österberg 1993, Winberg 1990, Mörner 1989, Zaremba 1987. Isacson 1991 betonar bruksmiljön på liknande sätt för att spåra den patriarkala och kollektivistiska traditionen. Förutom dessa verk syntetiserar jag här ett perspektiv från flera av mina avslutande och pågående arbeten, framför allt Aronsson 1992, 1995a, 1995b, 1997 och 1999.

<sup>6</sup> Matteus 22:21. I Paulus brev till just romarna (jfr det romerska medborgarbegreppet ovan) framhålls det än tydligare att all överhet är av Gud. Romarberetet 13.

<sup>7</sup> Putnam 1996. En diskussion om såväl behovet av skilda logiker för de olika sfärerna (Hans Zetterberg) som behovet av helhetssyn (Peter Aronsson) finns representerade i antologin *Civilt samhälle* (1995)

<sup>8</sup> Rättens betydelse i det äldre samhället har framhävts starkt i modern historisk forskning. Se t.ex. *Normer og social kontroll i Norden* (1994).

<sup>9</sup> Mellquist 1974, Gustafsson 1989, Jansson 1987, Christensen 1997.

<sup>10</sup> Av de 2493 är 2396 landskommuner, 8 köpingar och 89 stadskommuner. Mellquist 1974, s. 126 ff.

<sup>11</sup> Aronsson 1999.

<sup>12</sup> Problemet med eliternas flykt undan det offentliga har behandlats bl.a. av Christoffer Lasch. Lasch 1995.



- <sup>13</sup> BiSOS, Valstatistik, XVII, Kommunala rösträtten 1904, s. XVII.
- <sup>14</sup> Wigren 1988, s. 5 f.
- <sup>15</sup> Max för kvinnlig övervikt visar en överklasstadsdel som Djursholm med 1890 kvinnliga väljare på 1000 manliga. *Kommunala valen år 1919, BiSOS*, s. 3–13.
- <sup>16</sup> Hedlund 1996, Östberg 1996 och 1997. Andra har framhållet att den kvinnliga frånvaron kan ses som ett överlagt och motiverat val av kvinnorna själva på liknande sätt som socialdemokraternas män valde en reformistisk väg i stället för en revolutionär. Johansson 1997.
- <sup>17</sup> Pågående avhandlingsarbete av Kenneth Strömberg, Växjö universitet, inom projektet *Swedish Virtues and Vices* lett av Emil Uddhammar, Cityuniversitetet.
- <sup>18</sup> Trägårdh 1998.
- <sup>19</sup> Experimentet med personval kan ses som ett litet steg i riktning tillbaka till den gamla tvåkammarriksdagens valsätt med majoritetsval av en person i varje valkrets.
- <sup>20</sup> Gidlund 1978, Borgs & Rankka 1996.
- <sup>21</sup> Referat av SOM-institutets undersökning i *Demokratis räckvidd*, s. 52–53 respektive s. 119.
- <sup>22</sup> Aronsson 1995a.
- <sup>23</sup> *Systemskifte* och senast i reaktioner på den försiktigt positiva redovisningen av en provkarta samtida medborgarinitiativ. Montin 1998.
- <sup>24</sup> Putnam 1996.
- <sup>25</sup> Brubaker 1992; Hettne, Sörlin & Östergård 1998.
- <sup>26</sup> Aronsson 1997.

## Referenser

- Arato, Andrew & Cohen (1995) *Jean Civil Society And Political Theory*. MIT Press
- Aronsson, Peter (1992b) "Swedish Rural Society and Political Culture: The Eighteenth- and Nineteenth-Century Experience" *Rural History*, vol. 3, 1992:1, pp 41–57
- Aronsson, Peter (1997) "Local Politics – The Invisible Political Culture", *The Cultural Construction of Norden*, ed Øystein Sørensen & Bo Stråth. Scandinavian University Press, pp 172–205
- Aronsson, Peter (1992) *Bönder gör politik. Det lokala självstyret som social arena i tre smålandssocknar, 1680–1850*. Bibliotheca Historica Lundensis 72, diss Lund
- Aronsson, Peter (1999) *Det kommunala självstyret under det demokratiska och industriella genombrottet: Regional politisk kultur i förvandling*. Opubl. manus
- Aronsson, Peter (1995) *Regionernas roll i Sveriges historia*. ERU rapport 91. Fritzes (1995b). Lund: Arkiv
- Aronsson, Peter (1995) "Vem får vara med – och hur? Om delaktighet i historien", *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. SNS (1995a)
- Berge, Anders (1995) *Medborgarrätt och egenansvar. De sociala försäkringarna i Sverige. 1901–1935*
- Björk, Gunnela (1998) "Det bekönade medborgarskapet. Skoarbeterskor, fackföreningar och parti under 1920- och 30-talen". *HT* 1998:3
- Bobbio, Norberto (1996) *Left and Right. The significance of a political distinction*. Polity Press
- Brubaker, Rogers (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard University Press
- Christensen, Jan (1997) *Bönder och Herrar. Bondeståndet i 1840-talets liberala representationsdebatt. Exempler Gustaf Hierta och J. P. Theorell*. Göteborg: Göteborgs universitet
- Civilt samhälle kontra offentlig sektor* (1995) red. Lars Trägårdh. SNS
- Clark, Paul Berry (1994) *Citizenship*. London: Pluto press

- SOU 1998:55 *Demokratins räckvidd – dokumentation från ett seminarium*. Demokratiutredningens skrift nr 1
- De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*, red. Lars Strömberg och Jörgen Westerståhl. Stockholm, 1983
- Engwall, Kristina (1998) *Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet*. Demokratiutredningens skrift nr 4, SOU 1998:97
- Gemenskaparna. Charles Taylor, Michael Sandel, Alasdair MacIntyre, Charles Murray* (1993) Urval av Emil Uddhammar. Timbro
- Gidlund, Janerik (1978) *Aktionsgrupper och lokala partier. Temporära politiska organisationer i Sverige 1965–1975*. Diss Umeå
- Gustafsson, Harald (1989) *Kommunal frihet för nationell samling. Debatter om kommunalreformer i 1800-talets Norden*. Stadshistoriska Institutet, Studier i stads- och kommunalhistoria 2. Stockholm
- Hedlund, Gun (1996) "Det handlar om prioriteringar." *Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*. Örebro Studies 14. Diss Örebro
- Hettne, Björn & Sörlin, Sverker & Östergård, Uffe (1998) *Den globala nationalismen. Nationalstatens historia och framtid*
- Hirdman, Yvonne (1989) *Att lägga livet till rätta – studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm
- Isacson, Mats "Bruket och folkhemmet". *Hfks* 1991:2, s. 16–24
- Jansson, Torkel (1987) *Agrarsamhällets förändring och landskommunal organisation. En konturteckning av 1800-talets Norden*. Studia Historica Upsaliensia 146. Uppsala
- Johansson, Lennart, rec Kjell Östberg (1997) "Efter rösträtten. Kvinnors utrymme efter det demokratiska genombrottet". *Scandia* 1997:2
- Lasch, Christopher (1995) *Eliternas uppror och sveket mot demokratin*. Stockholm: SNS
- Lundkvist, Sven (1977) *Folkrörelserna i det svenska samhället 1850–1950*. Uppsala: Sober
- Marshall, Thomas Humphrey (1950) *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge

- Medborgarskap. Reflektioner kring ett problematiskt europeiskt begrepp.* (1997) Red. Mohammad Fazlhashemi & Stephen Fruitman
- Mellquist, Einar D. (1974) *Rösträtt efter förtjänst. Riksdagsdebatten om den kommunala rösträtten i Sverige 1862–1900.* Diss Uppsala, Stockholm
- Micheletti, Michele (1994) *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik.* Fritzes
- Montin, Stig (1998) *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser.* Demokratiutredningens skrift nr 9, SOU 1998:155
- Mörner, Magnus (1989) "The Swedish Model' Historical Perspectives". *SJH* 1989:3
- Normer og sosial kontroll i Norden ca. 1550–1850,* Rapport II till det 22. Nordiske historikermøte. Oslo, 1994
- Putnam, Robert D (1996) *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien.* SNS
- På tröskeln till välfärden* (1995) Red. Marja Taussi Sjöberg & Tinne Vammen. 1995
- Rankka, Maria H & Borgs, Martin (1996) *Politikens entreprenörer*
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik.* SNS
- Somers, Margaret (1993) "Citizenship and the place of the public sphere: law, community and political culture in the transition to democracy". *American Sociological Review* vol. 58, pp 587–620
- Systemskifte. Fyra folkbemsdebatter* (1993) Red. Peter Antman. Carlsson, 1993
- Winberg, Christer (1990) "Another Route to Modern Society. The advancement of the Swedish peasantry", *Agrarian Society in History. Essays in Honour of Magnus Mörner.* Routledge
- Zaremba, Maciej (1987) "Byalagets diskreta charm eller Folkhemets demokratiuppfattning". *Du sköna gamla värld. Den europeiska traditionens framtid.* FRN-framtidsstudier
- Östberg, Kjell (1997) *Efter rösträtten. Kvinnors utrymme efter det demokratiska genombrottet*
- Östberg, Kjell *Kommunerna och den svenska modellen. Socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till andra världskriget* (Symposion, 1996)

Österberg, Eva (1993) "Vardagens sträva samförstånd. Bondepolitik i den svenska modellen från vasatid till frihetstid". *Tänka, tycka, tro. Svensk historia underifrån*. Red Gunnar Broberg, Ulla Wikander & Klas Åmark. Ordfront



# Demokratins normsystem

## Lokala ledares värderingar i tolv länder

*Stefan Szücs*

Under 1990-talet har det blivit allt tydligare att ett demokratiskt sinnelag bland kommunala och regionala politiska eliter är en viktig förutsättning, både för införandet av demokrati i ett land och för demokratins bevarande. Även i Sverige har den lokala elitens etiska hållning kommit att diskuteras, men utan att vi egentligen fått veta i vilken grad, eller varför, svenska politiker och tjänstemän omfattas av ett demokratiskt normsystem.

Mitt bidrag till Demokratiutredningen är skrivet mot bakgrund av en allt intensivare debatt om lokala politikernas och tjänstemäns demokratiska etik. Förhoppningsvis kan det bidra till ett ökat intresse för hur demokratisk etik kan definieras och vilka krafter som får den att blomma lokalt i Sverige, sett ur ett internationellt jämförande perspektiv. Denna typ av analys ger också möjlighet att ifrågasätta vad som anses typiskt för svensk politisk kultur. En undersökning av s.k. *lokal-globala demokratiska normsystem* (Szücs 1996, 1998a, 1998b)<sup>1</sup> ger också möjligheter till att något säkrare uttala sig om de praktiska förutsättningarna för lokal demokratisk utveckling i ett nytt gränslöst Europa som skisseras för 2000-talet.

## Demokratiskt sinnelag bland lokala eliter?

Ett vedertaget resultat inom statsvetenskaplig forskning sedan 1960-talet är att normsystem som rör politiska värderingar är tydligast framträdande bland de grupper i ett samhälle som dagligen sysslar med politik (Converse 1964:209, Putnam 1976:88–89). Ju mer en person är involverad i ett samhälles politiska tillstånd och utveckling, desto tydligare framträder ett sammanhållet normsystem. Om man skall studera ett demokratins normsystem bör man alltså foku-

sera sin undersökning på de som är mest politiskt aktiva. Studien bör också röra sig på den politiska nivå som ligger närmast medborgaren: nämligen den kommunala politiska nivån.

Det finns dock fortfarande väldigt lite forskning om lokala politiska eliter som prövar hur väl olika demokratiska principer hänger samman i latenta normsystem. Målet har varit att försöka fylla denna lucka i forskningen genom en jämförande analys av de mest politiskt aktiva i kommunen, där chanserna att finna en sammanhållen demokratisk etik borde vara störst.

Att söka demokratins normsystem bland dem som valts eller anställts för att sköta de gemensamma angelägenheterna i kommunen är enbart den ena uppgiften. En minst lika viktig forskningsuppgift är att försöka förklara varför vissa lokala ledare är demokrater, medan andra är icke-demokrater och varför vissa värderar konkurrerande demokratiideal, som exempelvis medborgerligt deltagande högre än politisk representation. Ytterst är syftet att förstå orsaken till förekomsten av komplexa normsystem; hur en demokratisk etik uppstår och frodas.

Inom det vetenskapliga studiet av demokratisering finns ett antal teorier för att förklara förekomsten av demokrati. Sammantaget kan man säga att man arbetar med tre huvudsakliga förklaringsfaktorer i detta sammanhang: *ekonomiska, kulturella och institutionella* (se exempelvis de Tocqueville [1835] 1994, Dahl 1961, Dahl & Tufte 1973, Hadenius 1992, Putnam 1993).

Dessa förklaringsfaktorer prövas i denna studie på tre olika analysnivåer, nämligen på *mikro, meso och makronivå* (se också Mouzelis 1995). Analyserna på mikronivå utgår ifrån antagandet att det är individens bakgrund och position i samhället som avgör hans eller hennes värderingar och etiska förhållningsätt. Både variabler som rör individens ekonomiska status, sociala arv och ledarens kommunalpolitiska roll/position prövas i dessa analyser. Analyserna på nästa förklaringsnivå bygger på antagandet att det är den omgivande lokala eller regionala strukturen (*meso*) som påverkar individens demokratiska hållning. Analyserna i denna del prövar hur lokala ledares demokratiska hållning påverkas av kommunens ekonomiska situation, dess sociala kultur och dess politiska organisation. En tredje förklaringsnivå som ofta prövas i demokrati- och demokratiseringsstudier är den nationella nivåns förklaringskraft (*makro*). I denna del av analysen prövas i vilken omfattning demokratiskt sinne lag bäst förklaras av länderskillnader eller systemskillnader, dvs. landets specifika erfarenhet med demokrati som politiskt system.



Ofta har värderingar i samhällsvetenskapliga studier, även de med lokala beslutsfattare, visat sig bero på olikheter i regional eller nationell kultur (Jacob et. al. 1971, Teune & Ostrowski 1973, Eldersveld 1989, Putnam 1993, Eldersveld, Strömberg & Derksen 1995). Landets politiska system har sällan kunnat förklara värdeskillnader bland lokala politiska eliter av den enkla anledningen att antalet undersökta länder med olika politiska system varit för få. Data från liknande politiska system har helt enkelt inte tidigare funnits tillgängliga för en jämförelse av systemskillnader visavi skillnader i nationell politisk kultur.

Tack vare svensk medverkan i det internationella samarbetsprojektet *Democracy and Local Governance* (DLG) har det varit möjligt att mer systematiskt undersöka svenska lokala ledares värderingar med möjlighet till vetenskaplig kontroll också för skillnader mellan olika typer av politiska system (se översikt i Jacob, Ostrowski & Teune 1993). Jag har i detta sammanhang valt att studera lokala ledare i två länder med *etablerad* demokratisk erfarenhet: Österrike och Sverige. Vidare har jag valt ledare i två länder som vid tiden för undersökningarnas genomförande hade hållit sina första lokala demokratiska val, nämligen Ungern och Polen. Valen föregicks av både kommunala indelningsreformer och införandet av lokal självstyrelse enligt en ny författning. Dessa länder kan därför sägas ha en *nyvunnen* demokratisk erfarenhet vid tiden för undersökningarna. Slutligen har jag valt ledare i Vitryssland och Ryssland, där den lokala eliten efter Sovjetunionens upplösning vid årsskiftet 1991/92 satt kvar på ett femårigt mandat i enlighet med de sista lokala valen som hölls inom Sovjetunionen. Ryssland och Vitryssland var sålunda två auktoritärt styrda regimer i en övergångsfas mot demokrati, men med ingen eller begränsad demokratisk erfarenhet vid tiden för studierna (figur 1).

Figur 1. Urval av länder och grad av demokratisk erfarenhet vid tiden för studien, 1991–1992

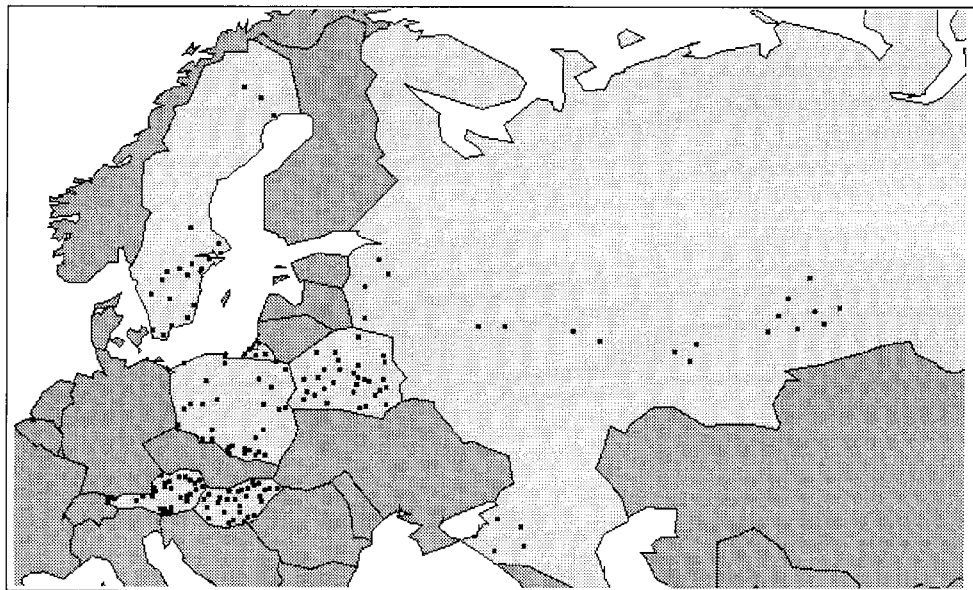
Länderurval	Erfarenhet av ett demokratiskt politiskt system		
Karaktäriseras av:	<b>Etablerad:</b> Lång demokratisk tradition	<b>Nyvvunnen:</b> Demokratiskt valt ledarskap 1990	<b>Begränsad:</b> Ledarskap enligt sovjetsystemet valt 1990
Huvudfall	Sverige	Ungern	Vitrysland
Kontrollfall	Österrike	Polen	Ryssland

*Kommentar:* Robert A. Dahl föreslår en liknande indelning för att studera politiska system i tre olika demokratiseringsfaser (Dahl 1971:10).

Genom detta länderurval har jag i den empiriska analysen försökt kontrollera också för i vilken utsträckning lokala ledares demokratiska normsystem kan vara förknippade med det politiska systemets karaktär. Ibland har dock inte detta urval räckt till. För att kunna kontrollera resultatens giltighet har analyserna i några fall utökats till att omfatta alla de 12 länder som deltog i det internationella forskningssamarbetet mellan 1991 och 1993 (se Szücs 1998a).

Undersökningarna i respektive land har genomförts av nationella forskarteam som knutits till det internationella programmet (se översikt i Jacob, Ostrowski & Teune 1993). Alla studier baseras på ett gemensamt utarbetat frågeformulär. I studierna ingår 15–30 ledande lokala politiker och tjänstemän från 20–40 kommuner i respektive land (av kostnadsskäl genomfördes undersökningarna med postenkät i Sverige och Österrike).<sup>2</sup> I många av länderna studeras även lokala civila ledare. De kommuner som ingår i studien behandlas anonymt. Därför kan kommunernas geografiska position bara visas ungefärligt enligt figur 2:

Figur 2. Urvalskommunernas ungefärliga position



*Kommentar:* Ryska raion-kommuner i Sibirien (regionerna Irkutsk och Krasnojarsk) och ryska fjärran östern (regionerna Chabarovsk, Primorskij och Vladivostok) ingår också i studien även om de inte ryms på kartan (Källa: Democracy in the Head, Szücs, 1998, s. 38).

Urvalet omfattar medelstora kommuner med 25 000 till 250 000 invånare. De har valts slumpmässigt, med kontroll för geografi, ekonomi och politiska förhållanden. I länder med låga kommunala invånarantal har också kontrollkommuner valts med mindre än 25 000 invånare.

## Test av tre teoretiska modeller avseende demokratisk etik

Inom samhällsvetenskaplig forskning används ofta olika analysmodeller för att pröva antaganden eller hela teorier om hur olika samhällsfenomen är beskaffade och vad som orsakar dem. Med en analysmodell kan samhällsforskaren exempelvis pröva sanningshalten i antagandet om att den som verkar kommunalpolitiskt latent delar vissa demokratiska normer. I min forskning har jag prövat tre modeller för hur olika demokratiideal hör samman.

En första modell rör förekomsten av en grundläggande demokratisk etik. Denna modell omfattar demokratiska principer, exempelvis tolerans, där dess motsats, exempelvis intolerans, ofta ses som mindre demokratisk (se nästa avsnitt). En andra analysmodell omfattar konkurrerande demokratiska principer; dvs. där skillnaden mellan demokratisk och icke-demokratisk hållning är mindre uppenbar. En sista modell som prövas rör hur grundläggande och konkurrerande demokratimodeller faller samman i en mer heltäckande och komplex demokratisk etik.

## **Förekomsten av en grundläggande demokratisk etik: Vad kännetecknar demokraten gentemot icke-demokraten?**

Vad man kan sluta sig till efter en genomgång av modern demokratiteori är att en bred uppslutning i ett samhälle kring vissa ideal eller en etik ofta ses som nödvändig för den demokratiska utvecklingen. Detta gäller särskilt för politiska eliter (Dahl 1971, Pennock 1979). Denna typ av demokratiprinciper – såsom åsiktsfrihet, förtroende, tolerans, majoritetsprincipen och politisk jämlikhet – kan kallas *grundläggande*, då de ofta ses som nödvändiga i meningen att de bör vara allmänt förekommande i en demokrati, åtminstone hos de som är direkt eller indirekt valda/utnämnda att som politiker eller tjänstemän tjäna folket (Dahl 1971, Holden 1974, Pennock 1979).<sup>3</sup> Dessa ideal kännetecknas ofta av att den motsatta principen ter sig mindre demokratisk.

### **Intervjufrågor som avser spegla en grundläggande demokratisk etik**

Från våra undersökningar har fem intervjufrågor valts för att de antas utgöra viktiga komponenter, s.k. indikatorer, för en grundläggande demokratisk etik. Det är viktigt att här påpeka att ingen kan svara ”rätt eller fel” på dessa frågor. Vad man däremot kan argumentera för är att samvariationen mellan de olika intervjuvaren avspeglar en latent grundläggande demokratisk hållning.

En första komponent som visat sig viktig i ett flertal studier av politiska beslutsfattare, särskilt i övergången till demokrati, är förmågan att hantera politisk konflikt via det demokratiska systemets regler och processer (se exempelvis Rustow 1970, Dahl 1971,

O'Donnell & Schmitter 1986). Paradoxalt nog är det här förmågan att kunna vara oense, och speciellt att den enskilde ledaren eller en oppositionsgrupp vågar driva en egen avvikande mening, som ses som en viktig förutsättning för demokratins vara eller inte vara (Rescher 1993, Gutmann & Thompson 1996). I förlängningen handlar detta om att demokratins regler och processer borgar för att den enskilde ledaren ges den personliga och moraliska autonomi, som gör att han eller hon vågar utnyttja sin åsikts- och yttrandefrihet i ett politiskt sammanhang (Dahl 1989:104–05). Den intervjufråga som valts för att avspegla ett uttryck för denna form av konfliktorientering innefattar att den lokala ledaren inte instämmer gällande följande påstående: *”En kommunal beslutsfattare bör modifiera sina ställningstaganden för att bevara enighet”*. Detta påstående är valt med tanke på att den svarande själv antyder en motsatt uppfattning till att bevara enighet. Intervjuset anger således att respondenten tycker att den egna inställningen är viktigare än att bevara enighet. Motsatsen, att enighet är viktigare än det egna ställningstagandet, antas således ligga närmare en auktoritärt undertryckt politisk hållning (jämför motsvarande resonemang i Leif Lewins bok *”Bråka inte” Om vår tids demokratisyn*, 1998).

Det som skiljer ett demokratiskt förhållningssätt från ett icke-demokratiskt är dock inte bara förmågan till ett självständigt politiskt ställningstagande; det är inte bara rätten till den egna åsikten som är betydelsefull i en demokrati. Förutom politisk tolerans hävdas ofta att en demokratiskt sinnad person kännetecknas av en förmåga att uttrycka social tolerans genom en viss respekt för främmande seder och bruk. Jag har därför avsiktligt valt att med ett toleransindex mäta den sociala toleransen hos lokala ledare genom deras inställning till att vara granne med en invandrare, en homosexuell och/eller en narkoman. Motiveringen till att särskilt titta på inställningen till dessa tre grupper är att de mer än andra i ett samhälle kan drabbas av intolerans på grund av av sin läggning eller bakgrund, samt att grupperna förekommer i någorlunda lika utsträckning i alla moderna samhällen. Intervjufrågan är ställd så här: *”Nedan följer ett antal olika grupper av människor. Markera vilka Du inte skulle vilja ha som grannar.”* För att mäta tolerans har svaren omkodats så att den som accepterar alla tre grupperna som grannar erhåller värdet tre i indexet. Den som accepterar två av de tre grupperna som grannar ges värdet två. Den som bara accepterar en av de tre grupperna som grannar får värdet ett. Den som markerat alla tre grupperna som oönskade grannar erhåller värdet noll i toleransindexet. Antagandet är följaktligen att denna tolerans mot utsatta

grupper i kommunen är en egenskap som tillhör demokraten snarare än en icke-demokraten.

Förutom politisk och social tolerans är medborgerligt förtroende en tredje egenskap som antas skilja demokraten från icke-demokraten. Det ligger inbyggt i den representativa demokratiska metodens logik att det bör föreligga ett ömsesidigt förtroende mellan vanliga medborgare, förtroendevalda och den av de förtroendevalda utnämnda förvaltningen. Man kan här hävda att en allmän misstro snarast kan ses som ett sundhetstecken för en demokrati: politikerförakt i en demokrati är kanske bara en form av mogen misstro (se exempelvis Möller 1998). Men motsatsen, dvs. politiska och administrativa ledares misstro gentemot medborgaren, ses dock inte som ett tecken på ett mer utvecklat demokratiskt sinnelag (Dahl 1971, Pennock 1979). En allmänt utbredd misstro mot medborgare bland lokala ledare ses således i denna studie som en egenskap som hör hemma i ett auktoritärt system, snarare än i en demokrati. Samtidigt antas en allmänt utbredd tilltro till medborgare bland lokala ledare höra den etablerade demokratin till. Frågan om den lokala ledarens tilltro till medborgare är ställd på följande sätt: *"Är de flesta människor att lita på, eller kan man inte vara nog försiktig när man har att göra med andra människor?"* På denna fråga kunde man antingen svara att *"De flesta människor är att lita på"* eller att *"Man kan aldrig vara nog försiktig"*. Många studier av den politiska kulturens betydelse för demokratisk utveckling har använt varianter av just denna intervjufråga för att förklara skillnader i demokratisk utvecklingsnivå (se exempelvis Almond & Verba 1963, Putnam 1993, Inglehart m.fl. 1996).

Politisk jämlikhet är ett fjärde demokratiideal som ofta anges vara av grundläggande karaktär. Detta gäller kanske tydligast tanken att varje medborgare på något sätt bör ha lika möjlighet att påverka samhällsbeslut (se exempelvis Lewin 1970, Dahl 1971). Intervjufrågan som ställts för att avspegla förmågan att acceptera politisk jämlikhet lyder enligt följande: *"Varje medborgare skall ha samma möjlighet att påverka samhällsbeslut."* (Detta påstående kunde respondenten instämma med eller ha motsatt uppfattning till.) Det är dock viktigt att påpeka att kravet på absolut politisk jämlikhet enligt denna fråga krockar med den representativa demokratis former för att välja representanter med större potential att utöva makt (se exempelvis Dahl 1989).

Avslutningsvis är naturligtvis majoritetsprincipen ett ideal som bör praktiseras i en demokrati. Den vanliga definitionen är att en minoritet har rätt att opponera sig mot majoriteten i en politisk för-

samling. Efter fattat beslut innebär dock majoritetsprincipen vanligen att minoriteten rättar sig efter det fattade beslutet, även om det gått dem emot (för definitioner av majoritetsprincipen, se exempelvis Berg 1965). Följande intervjufråga – som valts för att den bäst avspeglar majoritetsprincipen – kunde respondenten instämma med eller ha motsatt uppfattning till: *”Minoriteten har rätt att opponera sig, men har inte rätt att vägra rätta sig efter beslut tagna av majoriteten.”* Här måste dock tilläggas att det finns exempel inom demokratiteorin som direkt förespråkar vad man kan kalla minoritetsskyddad demokrati eller samarbetsdemokrati (consociational democracy, se Lijphart 1977, 1984, Lewin 1998).

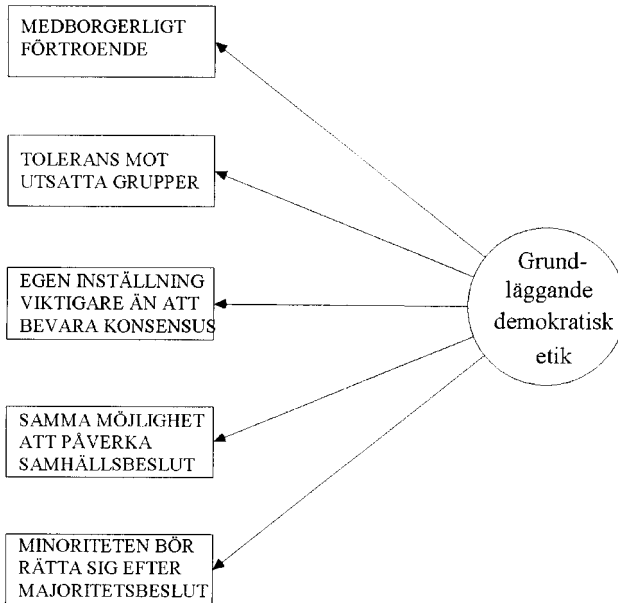
Även om det finns skäl till att ställa upp ett antal ledarideal som nödvändiga för att demokratin skall slå rot lokalt, är det naturligtvis en helt annan fråga hur dessa principer faktiskt delas av en ledare i praktiken. Den första forskningsfrågan rör förekomsten av en latent grundläggande demokratisk hållning bland lokala ledare: i vilken utsträckning finns det på den lokala politiska nivån en latent demokratisk etik, med vilken vi kan skilja demokraten från icke-demokraten?

### Tre hörnstenar i en grundläggande demokratisk etik – konfliktorientering, medborgerligt förtroende och social tolerans

För att pröva frågan om en latent förekommande grundläggande demokratisk etik hos lokala ledare kan man använda en metod som kallas faktor- eller dimensionsanalys. Enkelt uttryckt är detta en vetenskaplig metod för att härleda mer sammansatta och komplexa begrepp och fenomen genom ett antal direkt observerbara indikatorer (exempelvis enkät- och intervjufrågor).

I det aktuella fallet kan vi med faktoranalys pröva i vilken utsträckning det verkar rimligt att den intervjupersonen, då den svarar på våra frågor om konfliktorientering, social tolerans, ledarförtroende för medborgare, politisk jämlikhet och majoritetsprincipen faktiskt, uttrycker en känsla för en grundläggande demokratisk etik enligt modellen i figur 3.

Figur 3. Modell för att pröva antagandet om en grundläggande demokratisk etik



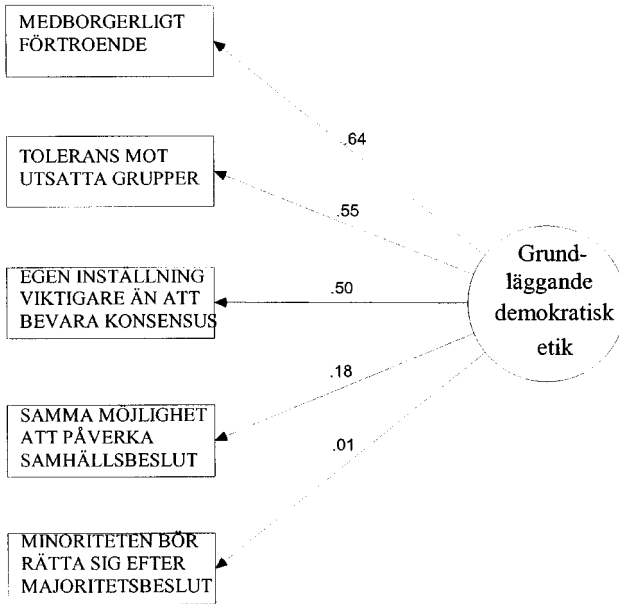
*Kommentar:* I modellen är ”grundläggande demokratisk etik” den empiriskt inte direkt observerbara faktorn (latent variabel) vilken antas verifieras genom, enkelt uttryckt, den samvariation som finns mellan de fem observerbara demokrativärdena (indikatorer, manifesta variabler) i modellen.

I enlighet med den i figur 3 presenterade analysmodellen bör således konfliktorientering hos den politiskt aktive gå hand i hand med medborgerligt förtroende, social tolerans, politisk jämlikhet och majoritetsprincipen. På motsatt vis antas icke-demokraten kännetecknas av konformism, intolerans, misstro, ojämlikhet och minoritetslösningar.

Resultaten visar att en grundläggande demokratisk etik enligt analysmodellen starkast framträder i synen på konfliktorientering, medborgerligt förtroende och social tolerans. Den demokratiska etiken omfattas således tydligast av konfliktorientering, social tolerans mot avvikande grupper i kommunen, samt ett förtroende gentemot människor i allmänhet. Analysen i figur 4 omfattar politiskt aktiva i undersökningens tre huvudländer Sverige, Ungern och Vitryssland:



Figur 4. Grundläggande demokratisk etik bland lokala ledare i Sverige, Ungern och Vitryssland (WLS regression)



*Kommentar:* Analysen omfattar 1 200 lokalpolitiskt aktiva politiker, tjänstemän och civila ledare från sammanlagt 80 kommuner i Sverige, Ungern och Vitryssland (N=1 200). Undersökningarna genomfördes mellan 1991 och 1992.

Att den egna inställningen är viktigare än att bevara enighet sammanfaller alltså med medborgerligt förtroende och tolerans mot olika utsatta grupper i samhället. På motsvarande sätt sammanfaller i dimensionens andra ytterkant konformism med misstro och social intolerans.

Indikatorerna för majoritetsprincipen och politisk jämlikhet sammanfaller dock inte alls lika tydligt i detta mönster. Detta skulle kunna bero på att indikatorerna för majoritetsprincipen och politisk jämlikhet bildar en egen andra faktor. Fortsatta analyser (ej redovisade här) av två möjliga faktorer, enligt en sådan modell, visar dock att antagandet om en andra restfaktor för inställningen till politisk jämlikhet och majoritetsprincipen också får svagt stöd.

Hur pass generell är då denna värdedimension för en grundläggande demokratisk etik bestående av konfliktorientering, social tolerans och medborgartilltro? En utökad analys visar att detta resultat håller oavsett om analysen omfattar lokala ledare i tre, sex eller tolv

länder (tabell 1). Som mest omfattar analysen i tabell 1 således hela 12 länder (knappt 5 000 ledare verksamma i 310 kommuner).

**Tabell 1. Grundläggande demokratisk etik bland lokala ledare i tre, sex och tolv länder (faktoranalys/ortogonal metod)**

Indikator	Huvudfall 3 länder	Med kontrollfall 6 länder	Utökad test 12 länder
Konfliktorientering	.69	.65	.68
Social tolerans	.72	.69	.70
Medborgerligt förtroende	.70	.62	.54
Andel förklarad varians (%)	49 %	43 %	42 %

*Kommentar:* Analysen är viktad (utan s.k. viktning påverkas resultaten av det faktum att ledarurvalen är olika stora i de undersökta länderna).

Vad kommer det sig att man delar denna grundläggande demokratiska etik bestående av konfliktorientering, social tolerans och medborgerligt förtroende? Och varför gör man inte det? För att ta reda på detta måste vi få ett värde, en s.k. faktorpoäng för varje individ, vilken avspeglar dennes grad av grundläggande demokratisk etik. Det kan vi göra genom att väga samman vad varje individ svarat när det gäller konfliktorientering, medborgerligt förtroende och social tolerans. Varje ledare ges genom denna sammanvägning av hans eller hennes svar, ett negativt eller positivt värde för grundläggande demokratisk etik i förhållande till genomsnittet (som kan redovisas i en skala).

Efter att ha provat en mängd olika möjliga förklaringar på olika analysnivåer, visar resultaten entydigt att det är landets demokratiska utvecklingsnivå som faller utslaget. Skillnader mellan länderna, som inte kan förklaras i termer av den demokratiska utvecklingsnivån, är endast marginella. Skillnaderna mellan olika kommuner inom ett land är också små (ej statistiskt signifikanta). Även skillnaderna i personlig bakgrund och position ger överlag svag förklaringskraft. Oavsett om vi tittar på Sverige, Ungern eller Vitryssland finns det få säkra (statistiskt signifikanta) skillnader inom respektive land avseende ålder, utbildning, yrke, klass, kön, eller politisk position (politiker/tjänsteman) i den kommunala verksamheten. En systematisk skillnad (statistiskt säkerställd i två av tre länder) är dock

att kommunala beslutsfattare som tillhör efterkrigsgenerationen är mer demokratiskt sinnade än genomsnittet.

Det som resultaten med säkerhet visar, är att ju längre erfarenhet av det demokratiska politiska systemet, desto starkare positivt är måttet för grundläggande demokratisk etik, bestående av konfliktorientering, social tolerans och medborgerligt förtroende. Samtidigt gäller förstås också motsatsen i de länder med liten eller ingen demokratisk erfarenhet: ju mindre erfarenhet av demokratiska processer och regler, desto svagare är den grundläggande demokratiska etiken.

En illustration av styrkan i detta resultat visas i tabell 2. Analysen baseras på en skala, där varje individ givits en faktorpoäng för grundläggande demokratisk etik. Denna demokrat/icke-demokrat-skala omfattar hela 12 länder.

**Tabell 2. Demokrat/icke-demokratskalan med kontroll för nations- och systemtillhörighet i 12 länder (viktade faktorpoäng, Anova/MCA)**

Medelvärde och genomsnittlig avvikelse	Grundläggande demokratisk etik (faktorpoäng)	N
Medelvärde	0	
<b>Systemtillhörighet</b>		
Auktoritär regim i övergång mot demokrati	-.37	2306
Post-auktoritär ny demokrati	.11	1401
Etablerad demokrati	.94	739
<i>Eta</i>	.47***	
<i>Förklarad varians (Eta<sup>2</sup>)</i>	.22	
<b>Nationstillhörighet</b>		
Ukraina	-.67	447
Kazakstan	-.48	413
Litauen	-.37	271
Vitryssland	-.33	415
Ryssland	-.21	502
Slovenien	-.16	258
Slovakien	-.16	279
Tjeckien	.04	291
Ungern	.25	407
Polen	.33	424
Österrike	.64	348
Sverige	1.25	391
<i>Eta</i>	.51***	
<i>Förklarad varians (Eta<sup>2</sup>)</i>	.26	
<i>Vad land förklarar utöver system</i>	.04	

\*\*\*  $p \leq .01$  (Skillnader signifikanta med 99 procents säkerhet).

*Kommentar:* Faktorpoäng för *grundläggande demokratisk etik* baseras på faktoranalysen presenterad i tabell 1. Måttet består av indikatorerna för konfliktorientering, medborgerligt förtroende och social tolerans, som sammanvägs för varje lokal ledare i 12 länder. Etablerade demokratier: Sverige och Österrike. Nya demokratier: Polen, Ungern, samt de båda tjeckiska och slovakiska republikerna i f.d. Tjeckoslovakien. Auktoritär regim i övergång mot demokrati: Vitryssland, Ukraina, Kazakstan, Ryssland, Litauen och Slovenien.

Den förklaringskraft som nationstillhörighet tillför när vi vill förklara skillnader i måttet för grundläggande demokratisk etik är 26 procent (förklarad varians 0.26). Men hela 22 procent (förklarad varians 0.22) av dessa nationsskillnader är här egentligen ett uttryck för att de lokala ledarna verkar i politiska system som kommit olika långt demokratiskt. När det gäller att förklara skillnader i grundläggande demokratisk etik, tillför således den lokala ledarens nationstillhörighet endast fyra procent i förklaringskraft.

De länder där de lokala ledarna befinner sig över genomsnittet på demokrat/icke-demokratskalan i tabell 2 är Sverige, Österrike, Polen, Ungern och Tjeckien. Klarast under genomsnittet ligger de olika f.d. Sovjetrepublikerna Ukraina, Kazakstan, Litauen, Vitryssland och Ryssland. Undersökningarna i dessa länder gjordes med den lokala elit som satt vid makten efter de sista lokala och regionala valen i Sovjetunionen. Dessa val genomfördes 1990 för en femårsperiod. I många av dessa nya stater satt därför samma lokala elit kvar även efter Sovjetunionens upplösning 1991–1992. Det betyder att dessa personers erfarenhet av demokratiska regler och processer, åtminstone i en västerländsk mening, var obefintlig vid tiden för undersökningarna.

Mot denna slutsats kan dock invändningar resas. Inom rysk sociologi talas exempelvis om att rysk bymentalitet, starkt präglad av enighet (kallad *sobornost*), förhindrar förändring i demokratisk riktning lokalt (Sergeyev & Biryukov 1993). Men särskilt det faktum att Litauen ligger långt under genomsnittet vad gäller måttet för en grundläggande demokratisk etik, gör resultaten svåra att förklara som en effekt av en viss rysk eller slavisk bykultur. På grundval av resultaten i denna undersökning verkar en enklare förklaring ligga tillhands: det är avsaknaden av erfarenhet med det demokratiska systemets regler och procedurer generellt som avgör graden av grundläggande demokratisk etik i ett land.

Bland de länder som ligger över genomsnittet är det framför allt Ungern och Polen som utmärker sig. Båda dessa länder genomgick under 1989 och 1990 en demokratisering på alla plan: de fick under denna period en ny, i praktiken fungerande demokratisk konstitution, de reformerade den kommunala nivån genom kommunindelningsreformer, de införde kommunal självstyrelse enligt västerländsk modell, och de genomförde fria och demokratiska val, vilket i praktiken ledde till att folket i val kom att byta ut stora delar av det gamla ledarskiktet på den lokala nivån.

I Österrike och Sverige, som båda kan ses som etablerade demokratier, har en grundläggande demokratisk etik det starkaste fotfäs-

tet. Här ligger Sverige betydligt högre än Österrike. Kanske är det även här fråga om längre erfarenhet? Österrike har en betydligt kortare obruten period när det gäller demokratisk erfarenhet. Det är slående hur väl graden av grundläggande demokratisk etik bland lokala ledare sammanfaller med hur länge man praktiserat demokrati i ett land (jämför motsvarande resultat i Hadenius 1994).

## **Modell för konkurrerande demokratiprinciper – ett normsystem för motsatta demokratiuppfattningar?**

Många demokratiteoretiker inom fältet politisk filosofi hävdar att det inom demokratiteorin finns en underliggande spänning mellan två motsatta, konkurrerande principer, vilka kan användas för att rättfärdiga motstridiga demokratimodeller.<sup>4</sup> På detta sätt står demokratimodeller vilka rättfärdigas med frihet, autonomi och individualism mot demokratimodeller vilka kan rättfärdigas på grundval av jämlikhet, kontroll och kollektivism.

Den amerikanske statsvetaren J. Ronald Pennock menar exempelvis att den stora spänningen inom demokratiteorin går mellan motpolerna frihet och jämlikhet. Dessa representerar enligt Pennock två motsatta sidor inom demokratiteorin, där frihet sammanfaller med en individualistisk demokratisyn, medan jämlikhet står nära demokratiteorins kollektivistiska sida (Pennock 1979:16). Pennock kallar denna spänning för demokratiteorins individ- och kollektivaxel ("individualist-collectivist axis in democratic theory", Pennock 1979:59).

För Robert A. Dahl går skiljelinjen inom demokratiteori mellan autonomi och kontroll. Dahl menar i sin bok, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control* (1982), att det är spänningen mellan autonomi och kontroll som utgör den centrala motsättningen inom demokratiteorin. Dahl hävdar att demokratiteorin inte bara gör anspråk på att beskriva relationer mellan individer, den avspeglar också relationer mellan organisationer och anger modeller för olika demokratiska organisationsformer (Dahl 1982:1–3). Dahl menar till och med att den pluralistiska demokratin som sådan bara är en aspekt av det generella dilemmat i allt politiskt liv, det mellan autonomi och kontroll. Dahl finner ett antal dilemman eller spänningar inom demokratiteorin vilka sträcker sig mellan de två motpolerna autonomi och kontroll. Han menar att dessa dilemman eller paradoxer inom demokratiteorin gör den ultimata demokratiska sta-

ten till en dröm, omöjlig att förverkliga. Det finns för många konkurrerande demokratiska ideal för att vi sist och slutligen skall kunna säga att ett ideal, t.ex. lokal autonomi är mer demokratiskt än statlig kontroll.

Ett problem med både Dahls och Pennocks förslag är dock att det är svårt att klassificera även de mest grundläggande motsatspar inom demokratiteorin utifrån en individ-kollektivdimension eller en autonomi-kontrolldimension. Det är exempelvis svårt att avgöra hur den klassiska motsättningen mellan en representativ och deltagande demokratimodell avspeglar en motsättning mellan individ/autonomi och kollektiv/kontroll. Jag har därför valt att arbeta med sju klassiska konfliktlinjer inom den normativa demokratiteorin, med syftet att empiriskt undersöka i vilken grad dessa utgör ett eller flera underliggande normsystem bland de kommunalt verksamma ledarna.<sup>5</sup>

### Sju klassiska skiljelinjer inom demokratiteorin

En av de mest uppenbara och klassiska skiljelinjerna inom demokratiteorin går mellan representativ och deltagande demokrati. I David Helds *Models of Democracy* från 1987, ställs dessa två idétraditioner mot varandra genom ett antal olika exempel från klassisk till modern demokratiteori. I den engelskspråkiga demokratidebatten definieras dessa två konkurrerande demokratisyner också som skillnaden mellan *liberal* och *deliberativ demokrati* (se exempelvis Miller 1993). Även om båda dessa traditioner startar från värdepremissen att olika åsikter kan komma i konflikt och bör lösas genom demokratiska institutioner, tenderar den liberala demokratisynen att baseras på rättighetsideal och jämlikhets- och effektivitetskriterier, medan den deliberativa traditionens främsta kriterium är medborgerligt deltagande (Miller 1993:74–75).

Förespråkarna för deltagande eller deliberativ demokrati menar således att en demokrati endast fungerar i den utsträckning folket faktiskt direkt och på ett meningsfullt sätt deltar i de beslut som berör folket eller samhället i stort (se också Carole Patemans kritik av modern representativ demokratiteori i hennes bok *Participation and Democratic Theory*, 1970). Detta innebär dock att den deliberativa demokratisynen kommer i konflikt med den representativa demokratisynen, där utövandet av medborgerligt deltagande (utöver själva valhandlingen) kan ses som ett hot mot det jämlikhetsideal som valet av representanter skall garantera (se exempelvis Dahl 1989:28–33).

Förutom att starka inslag av medborgerligt deltagande kan leda till att vissa deltagarintensiva grupper i ett samhälle får mer än en röst, hävdar ofta förespråkaren av den representativa demokratisynen en andra argumentationslinje: ett modernt styrelseskick fungerar bara effektivt i den utsträckning det leds av dess mest framstående representanter. Den byråkrati som är nödvändig för att administrera det moderna samhället kräver inte bara en välutbildad administrativ personal, den kräver också ett politiskt ledarskap som förmår att hantera en sådan byråkrati (Breiner 1996). Därför ser många förespråkare av den representativa demokratin deltagardemokratin som både otidsenlig, ologisk och irrationell.

Diskussionen om deltagande kontra representation tangerar en andra klassisk motsättning inom demokratiteorin, nämligen den mellan elitism/expertinflytande och politisk jämlikhet. Att alla medborgare skall ha samma möjlighet att påverka samhällsbeslut är något som förespråkare för både deltagardemokrati och den representativa demokratimodellen i praktiken fjärrar sig ifrån. Förespråkaren för representation ser ofta en form av elitism som ett nödvändigt ont för att den moderna demokratin skall verka effektivt (se exempelvis Ross 1946, Schumpeter 1947). På motsvarande sätt kan en modell för medborgerligt deltagande leda till att en aktiv elit i praktiken utgör folkviljan (se exempelvis Tännsjös förslag i *Populist Democracy: A Defence*, 1992).

En tredje spänning inom modern demokratiteori rör demokratin geografiska indelning. En klassisk fråga här rör spänningen mellan lokal autonomi och nationell likställighet. De klassiska idéerna om lokal självstyrelse krockar ofta med den likställighetsprincip som den moderna nationalstaten utgör i en demokrati (se exempelvis Hill 1974, Dahl 1982, 1989).

Ett fjärde omtvistat område inom demokratiteorin rör fördelningen av ekonomiska resurser i en demokrati. Den brittiske demokratiteoretikern C.B. Macpherson (1977) har här utvecklat två olika demokratimodeller, där den beskyddande demokratin (protective democracy) står mot den utvecklande demokratin (developmental democracy). Emedan den utvecklande demokratin baseras på en omfördelning av inkomster och välstånd till förmån för en mera utbredd jämlikhet, utgör den beskyddande demokratin ett skydd för privat egendom. J. Roland Pennock gör här en motsvarande distinktion mellan "social democracy" (social demokrati) och "liberal democracy" (liberal demokrati). Dessa definitioner lämpar sig kanske bättre i USA än i Sverige (se Pennock 1979 och Gutmann 1993).



Ett femte omtvistat område inom den normativa demokratiteorin rör organiseringen av samhällets produktion, dvs. spänningen mellan vad man i vardagslag kallar ekonomisk eller industriell demokrati och det kapitalistiska systemets sätt att fungera i en demokrati. Vanligtvis rör denna spänning graden av statlig reglering (se exempelvis Robert A. Dahls bok *A Preface to a Theory of Economic Democracy*, 1985). Den offentliga och vetenskapliga diskussionen om ekonomisk demokrati har dock närmast avstannat efter 1989. Först i dag hörs återigen krav, även från vetenskapligt håll, för att på olika sätt demokratiskt reglera den nya globala ekonomin (se exempelvis David Helds *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, 1995).

Ett sjätte inom demokratiteorin omtvistat område rör majoritetsprincipen kontra minoritetsrättigheter. Ett vetenskapligt intresse för vad majoritetsprincipen faktiskt kan innebära uppkom på 1960-talet (se exempelvis Elias Bergs avhandling *Democracy and the Majority Principle: A Study in Twelve Contemporary Political Theories*, 1965). Sedan mitten av 1970-talet har den holländsk-amerikanske statsvetaren Arend Lijphart varit en ledande forskare och förespråkare av en demokratimodell som i motsats till den majoritetsbaserade demokratimodellen, tillåter olika slag av minoritetsrepresentation. I boken *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration* från 1977 undersöker Lijphart denna modell för samarbetsdemokrati (consociational democracy) i samhällen med stora etniska, religiösa och språkliga skillnader som Schweiz, Holland, Belgien och Österrike. 1990-talets många nya regionala konflikter har genererat ett nyvaknat intresse för frågor om minoritetsrättigheter (se exempelvis Kymlicka 1996).

En sjunde motsättning, som troligen är på kommande inom normativ demokratiteori under 2000-talet, men som redan diskuteras flitigt i offentlig debatt, är frågan om ärlighet/öppenhet kontra sekretess i en demokrati. En ny skiljelinje kommer troligen stå mellan ärlighet/öppenhet, och det man inte kan offentliggöra som ledare.

Forskningsfrågan här gäller således i vilken grad dessa sju motsatspar gällande demokrati – som politiska och administrativa ledare ofta personligen har anledning att ta ställning till – sammanfaller i en eller flera underliggande dimensioner hos dem som verkar inom lokalpolitiken.

### Tre typer av konkurrerande demokratimål – politisk jämlikhet, ekonomisk frihet och känslan av öppenhet och solidaritet

Analysen i detta avsnitt bygger på sju mått (värdeskalor), där varje värdeskala antas representera en av de sju återgivna skiljelinjerna inom demokratiteorin. Varje värdeskala är i sin tur baserad på fyra till fem olika intervjufrågor om varje skiljelinje. Resultaten visar att de sju skiljelinjerna inom demokratiteorin hos lokala ledare sammanfaller i *tre* olika underliggande typer av demokrativärden (tabell 3).

**Tabell 3. Tre underliggande faktorer avseende konkurrerande demokratiska ideal i sex länder (ortogonal faktoranalys/varimaxmetoden)**

Variabel (Värdeskala)	Faktor 1: ”Demokratisk auktoritet”	Faktor 2: ”Ekonomisk demokrati”	Faktor 3: ”Demokratisk respons”
Medborgerligt deltagande	<b>.82</b>	-.02	.24
Politisk jämlikhet	<b>.81</b>	.03	.28
Lokal autonomi	<b>-.63</b>	-.03	.39
Ekonomisk jämlikhet	.01	<b>.88</b>	.17
Kapitalism	-.01	<b>-.90</b>	.05
Minoritetsrättigheter	.01	.07	<b>.75</b>
Ärlighet/öppenhet	.22	.03	<b>.60</b>
Andel förklarad varians	(28 %)	(23 %)	(15 %)

*Kommentar:* Faktorladdningar lika med eller större än .50 i fetstil. Analysen avser lokala ledare i Sverige, Österrike, Ungern, Polen, Ryssland and Vitryssland. Viktad analys.

I den första typen av konkurrerande demokratiideal ingår ett spektrum av värden som rör fördelning av politisk makt, vad man kan kalla *demokratisk auktoritet*. Denna demokratidimension sträcker sig från ledaren som förespråkar medborgerligt deltagande, politisk jämlikhet och nationell likställighet, till ledaren som hellre främjar representation, elitism och lokal autonomi.

En andra dimension rör värden som representerar fördelningen av ekonomiska resurser i ett samhälle, dvs. *ekonomisk demokrati*. Dimensionen varierar från ledaren som värderar ekonomisk jämlik-

het och statlig kontroll, till ledaren som föredrar en avreglerad och fri ekonomi.

En tredje typ av demokrativärden rör vad man kan kalla *demokratisk respons*. Denna värdedimension sträcker sig från beslutsfattaren som föredrar minoritetsrättigheter och öppenhet, till ledaren som hellre främjar majoritetslösningar och sekretess.

Detta mönster med tre olika demokratifaktorer står sig även när analysen expanderas till att gälla hela tolv länder. När analysen omfattar totalt 4766 lokala ledare i 310 kommuner från Sverige, Österrike, Ungern, Polen, Tjeckien, Slovakien, Slovenien, Litauen, Ryssland, Vitryssland, Ukraina och Kazakstan framträder återigen dessa tre underliggande fält vad gäller konkurrerande demokratiprinciper (tabell 4):

**Tabell 4. Tre underliggande faktorer avseende konkurrerande demokratiska ideal i tolv länder (ortogonal faktoranalys/varimaxmetoden)**

Variabel (Värdeskala)	Faktor 1: "Demokratisk auktoritet"	Faktor 2: "Ekonomisk demokrati"	Faktor 3: "Demokratisk respons"
Medborgerligt deltagande	<b>.85</b>	-.06	.09
Politisk jämlikhet	<b>.81</b>	.02	.24
Lokal autonomi	<b>-.58</b>	-.01	.41
Ekonomisk jämlikhet	-.06	<b>.87</b>	.13
Kapitalism	.01	<b>-.89</b>	.02
Minoritetsrättigheter	-.02	-.03	<b>.75</b>
Ärlighet/öppenhet	.17	.15	<b>.66</b>
Andel förklarad varians	(26 %)	(23 %)	(16 %)

*Kommentar:* Faktorladdningar lika med eller större än .50 i fetstil. Analysen avser lokalpolitiskt aktiva i Sverige, Österrike, Ungern, Polen, Tjeckien, Slovakien, Slovenien, Litauen, Ryssland, Vitryssland, Ukraina och Kazakstan. Viktad analys.

Det verkar således som om det för konkurrerande demokratiideal finns tre skilda latent normstrukturer (figur 5). Den tydligast framträdande faktorn rör frågor om *demokratisk auktoritet*. Denna värdedimension sträcker sig från de som föredrar jämlikt deltagande till de som sätter olika former av *elitrepresentation* före jämlikt deltagande. En andra faktor rör graden av *ekonomisk demokrati*. Denna sträcker sig från ledaren som helst ser *en reglerad omfördel-*

ning av ekonomin, till ledaren som bejaktar olika former av *ekonomisk frihet*. Den minst tydligt framträdande värdedimensionen rör *demokratisk respons*. Denna sträcker sig från ledaren som föredrar öppenhet och solidaritet gentemot minoriteter, vad kan definieras som *solidarisk öppenhet*, till ledaren som föredrar majoritetslösningar i samklang med slutenhet eller sekretess, därför definierat som *majoritetssekretess*:

Figur 5. Normstrukturer för konkurrerande demokratiuppfattningar

Konkurrerande normstrukturer	Latenta motpoler avseende demokrati
<i>Demokratisk auktoritet:</i>	Jämlikt deltagande eller elit/expertrepresentation
<i>Ekonomisk demokrati:</i>	Reglerad omfördelning eller ekonomisk frihet
<i>Demokratisk respons:</i>	Solidarisk öppenhet eller majoritetssekretess

Hur kan skillnader i uppfattningar avseende demokratisk auktoritet, ekonomisk demokrati och demokratisk respons förklaras? I likhet med analyserna av en grundläggande demokratisk etik, förklaras inställningen till demokratisk auktoritet bäst av den lokala ledarens demokratiska erfarenhet. Ju mer generell erfarenhet av det demokratiska systemet, desto starkare stöd för jämlikt deltagande. Ju mindre erfarenhet med demokrati som politiskt system, desto starkare anhängare är man av elit/expertrepresentation.

Inställningen till hur man ser på värden som rör ekonomisk demokrati förklaras bäst av individuella och kommunala faktorer. Den starkaste förklaringskraften i hela undersökningen finns här för Sveriges del på individnivå i termer av den lokala ledarens partipolitiska hemvist. Här framträder höger-vänsterskalan mycket tydligt (jämför Holmberg 1974). Ledare som sympatiserar med vänsterpartier föredrar reglerad omfördelning, medan de som sympatiserar med borgerliga partier föredrar motsatsen, dvs. ekonomisk frihet.

Men lokala strukturella förhållanden är också viktiga när det gäller att förklara värdeskillnader i Sverige (se tabell 5).

**Tabell 5. Samband mellan lokala strukturella förhållanden i kommunen och kommunala genomsnitt avseende inställningen till jämlikt deltagande, ekonomisk frihet och solidarisk öppenhet**

Lokala strukturella förhållanden	Jämlikt deltagande (faktorpoäng)	Reglerad omfördelning (faktorpoäng)	Solidarisk öppenhet (faktorpoäng)
Andel jordbruk 1989	-.51**	.47**	.07
Andel industri 1989	-.23	.51**	.12
Andel service 1989	.46**	-.46**	-.13
Tätortsgrad 1980	.48**	-.64***	-.25
Befolkningsstorlek 1990	.53**	-.40*	.11
Befolkningsförändring 1980–1990	.20	-.56***	-.04
Arbetslöshetsnivå 1990	-.30	.65***	-.26
Andel s+v i kommunfullmäktige	.10	.77***	-.12
Andel c+fp+m i kommunfullmäktige	-.23	-.69***	.20
Kommunala intäkter per Capita 1989	.40*	-.44***	-.02
Kommunala utgifter per Capita 1989	.46**	.01	-.06

\*\*\*  $p \leq .01$  (Signifikanta skillnader med 99 procents säkerhet)

\*\*  $p \leq .05$  (Signifikanta skillnader med 95 procents säkerhet)

\*  $p \leq .10$  (Signifikanta skillnader med 90 procents säkerhet)

*Kommentar:* Faktorpoäng för *Jämlikt deltagande* (medborgligt deltagande, politisk jämlikhet, nationell likställighet), *Reglerad omfördelning* (ekonomisk jämlikhet och statlig reglering) och *Solidarisk öppenhet* (öppenhet/ärlighet och minoritetsrättigheter). Variablerna avseende andel platser i kommunfullmäktige är baserade på fördelningen efter 1988 års val (den svenska studien genomfördes våren före 1991 års val).

I tabell 5 visas att i tätort och befolkningsmässigt större/expanderrande kommuner, i kommuner med borgerlig majoritet, och i kommuner med hög grad av servicenäring, där är ledarna i genomsnitt negativt inställda till en omfördelning av ekonomiska resurser och offentligt ägande. I kommuner dominerade av jordbruk och/eller industrinäring, kommuner med större arbetslöshet, och i socialdemokratiskt styrda kommuner, är ledarna i genomsnitt mer positivt inställda i dessa frågor. Särskilt verkar inställningen i frågor som rör ekonomisk demokrati vara påverkad av fördelningen av platser i kommunfullmäktige. I socialdemokratiskt dominerade kommuner

har ledarna en positiv inställning till reglerad omfördelning. I kommuner dominerade av Moderaterna, Centerpartiet och Folkpartiet värderas motsatsen högre. Den demokratiska kopplingen mellan väljarnas mandat och lokala ledares ideologiska inriktning verkar således vara stark i en svensk kommun.

Detta demokratiska samband är inte lika framträdande i frågor som rör demokratisk auktoritet. Här finns dock skiljelinjen mellan stad/land kvar (jämför Dahl 1961, Hunter 1961, Almond & Verba 1963). I små glesbygdskommuner och i kommuner som domineras av jordbruksnäring, delar svenska lokala ledare en mer negativ syn till jämlikt deltagande. I större tätortskommuner och i kommuner dominerade av servicenäring, finns, tvärtom, i genomsnitt en mer positiv syn till demokratins jämlikhets- och deltagarideal.

## **Modell för ett demokratins normsystem – en latent demokratisk etik?**

Studier av politiska eliter har visat att politiska eliters värderingar inte bara går att inordna i latent normsystem, de är lättare att förutsäga också genom att de är mer trögrörliga över tid (se exempel i Putnam 1976, Szücs 1993, 1995). Med en tredje analysmodell är avsikten att undersöka förutsättningarna för ett mer komplext, sammanhållet demokratiskt normsystem hos lokala eliter. Genom att studera hur väl en grundläggande demokratisk etik samvarierar och påverkar de tre måtten för konkurrerande demokratiideal är syftet att klargöra hur en sådan latent demokratisk etik är uppbyggd och hur den kan förklaras.

Tanken att en viss grundläggande etik har betydelse för en allmän samhällelig anda är inte ny. Inom sociologin utgör detta antagande utgångspunkten för Max Webers teori om den protestantiska etiken och framväxten av en kapitalistisk anda (Weber 1995, Turner 1991a). Denna typ av idé är bärande också hos den amerikanske sociologen Talcott Parsons. Parsons menade att i det moderna samhället skulle sociala och politiska system komma att baseras på en sekulariserad, institutionellt baserad etik, vilken inte nödvändigtvis sammanfaller med en särskild protestantisk etik (Parsons 1937, 1991 [1951], Turner 1991b).

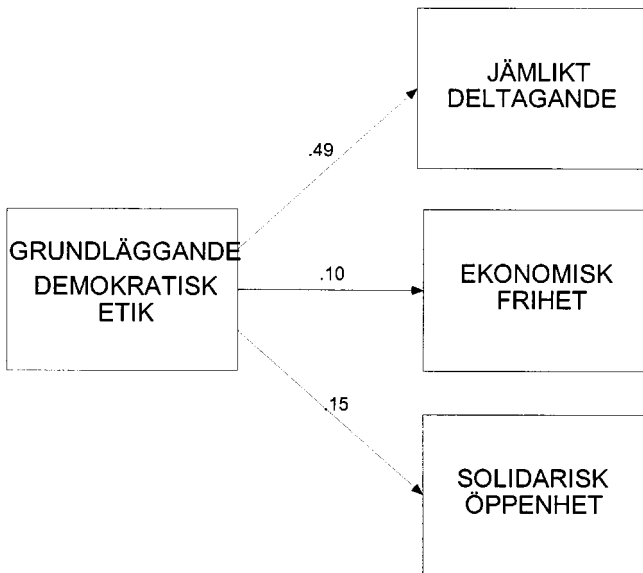
Forskningsfrågan här rör således förekomsten av ett komplext demokratiskt normsystem hos lokalt politiskt verksamma. I vilken utsträckning har graden av grundläggande demokratisk etik bety-

delse för acceptansen av jämlikt deltagande, ekonomisk frihet och solidarisk öppenhet?

### Grundläggande demokratisk etik har störst betydelse för acceptansen av jämlikt deltagande

När analysmodellen i figur 6 prövas bland lokala ledare i de sex undersökta länderna, visar det sig att graden av grundläggande demokratisk etik har störst betydelse för i vilken grad man accepterar jämlikt deltagande. Därefter kommer solidarisk öppenhet och ekonomisk frihet. Dessa resultat baseras på de analyser som redovisas i modellen enligt figur 6.

Figur 6. Demokratins normsystem på individnivå (ML regression)

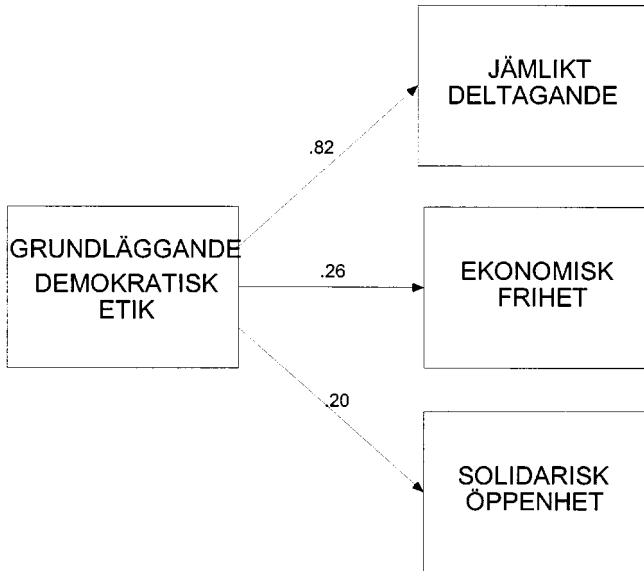


*Kommentar:* Lokalpolitiskt aktiva i Sverige och Österrike, Ungern och Polen, samt Ryssland och Vitryssland (N=2449 individer). Alla linjära strukturella relationer i modellen är statistiskt säkra när  $p \leq .05$  (95 procents säkerhet).

Resultaten från analysen i figur 6 gäller dock inte bara individnivån. När genomsnitten för varje kommun analyseras på motsvarande sätt, framkommer att resultaten för individnivån också gäller för gruppen av ledare i olika kommuner: ju mer grundläggande de-

mokratisk etik i en kommun, desto starkare är kommunens genomsnittliga värde för jämlikt deltagande. Och på motsatt sätt: ju mer negativt eller svagare värde för grundläggande demokratisk etik (dvs. konformism, misstro och intolerans), desto högre värderar man olika former av elit/expertrepresentation. Som visas i figur 7 är detta samband starkare än på individnivån:

Figur 7. Demokratins normsystem på kommunnivå i 177 kommuner från sex länder (ML regression)

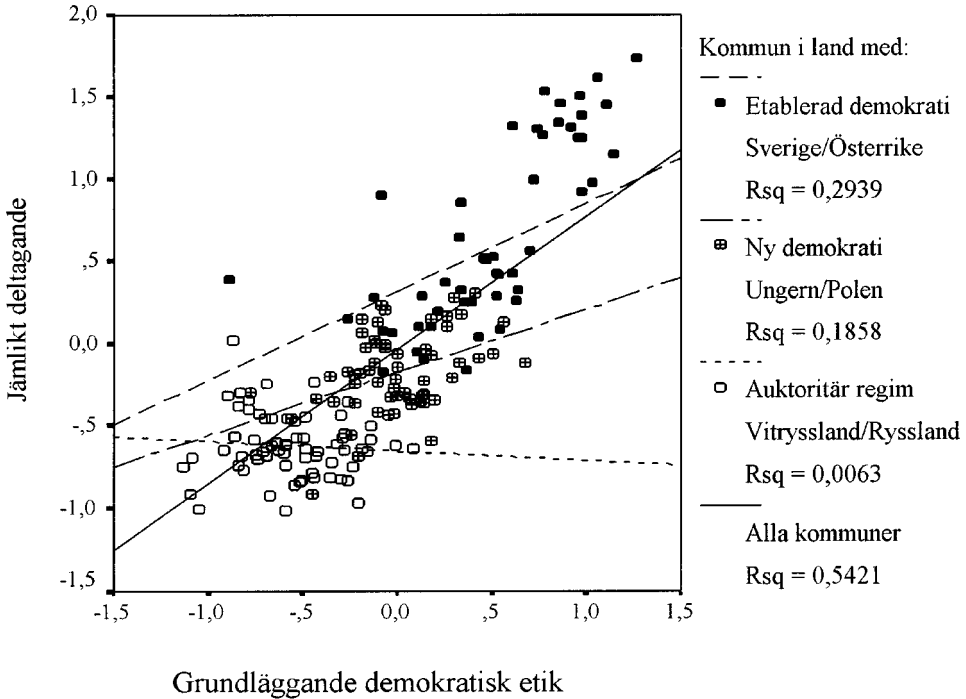


*Kommentar:* Kommungenomsnitt för lokalpolitiskt aktiva i Sverige och Österrike, Ungern och Polen, samt Ryssland och Vitryssland (N=177 kommuner). Alla linjära strukturella relationer i modellen är statistiskt säkra när  $p \leq .05$  (95 procents säkerhet).

Till en stor del beror det starka sambandet på landets demokratiska utvecklingsnivå: ju längre erfarenhet med demokrati, desto starkare effekt vad gäller sambandet i kommunen mellan grundläggande demokratisk etik och en positiv inställning till jämlikt deltagande. Kommunsambandet mellan grundläggande demokratisk etik och jämlikt deltagande är högst i etablerade demokratier (30 % förklaringskraft), följt av nya demokratier (19 % förklaringskraft). I auktoritära regimer saknas detta samband helt (figur 8):



Figur 8. Hur grundläggande demokratisk etik samvarierar med inställningen till jämlikt deltagande i en kommun i etablerade demokratier, nya demokratier och regimer med auktoritärt system 1991 (medelvärden)



### Grundläggande demokratisk etik

Ett problem när man jämför resultat på individnivå och kommunnivå är att de inte nödvändigtvis behöver ha med varandra att göra. Kommunjämförelsen avspeglar ett kommungenomsnitt som den enskilde ledaren kan befinna sig långt ifrån. Helst bör vi således veta i vilken utsträckning det finns en samstämmighet mellan den enskilde individens normsystem och det som omfattar gruppen av ledare generellt i dennes kommun.

Inom samhällsvetenskapen är det därför viktigt att studera individer med kontroll för den lokala grupp de ingår i (se exempelvis Berelson, Lazarsfeld & McPhee 1954, Eulau & Prewitt 1973:127–137, Verba & Nie 1972:309–333, Jones, Johnston & Pattie 1992, Eldersveld, Strömberg & Derksen 1995:87). Särskilt viktigt blir detta, om vi vill kunna spåra effekter av social ömsesidighet. I vårt fall vill vi veta vilken omfattning ett demokratins normsystem i en kommun kan knytas till den enskilde ledaren i kommunen.

Inom statsvetenskapen har den amerikanske forskaren Charles Lindblom utvecklat en teori för detta fenomen som han kallar för ”a

theory of mutual adjustment of leaders and authorities” (dvs. en teori om ömsesidig anpassning bland beslutsfattare, se Lindblom 1977:32). Enligt Lindbloms teori tenderar en beslutsfattare att anpassa sig till den kultur som dominerar den beslutsfattande gruppen (Lindblom 1977:29–32, 139–143). Lindblom skisserar utifrån detta antagande två olika modeller för politisk anpassning: en demokratisk och en auktoritär.

Emedan modellen för auktoritära system antas styras av effektivitetssträvanden, menar Lindblom att den demokratiska modellen är interaktionsstyrd: det är gruppens sociala interaktion som skapar en ömsesidig anpassning bland en grupp beslutsfattare i t.ex. en kommun. Sålunda skulle man kunna anta att graden av ömsesidighet, vad gäller ett demokratins normsystem mellan den enskilde individen och den grupp han eller hon ingår i, är beroende av den demokratiska utvecklingsnivån. Eventuella spår av social interaktion – i form av överensstämmelse mellan individens och den egna kommunens demokratiska normsystem – bör sålunda framträda tydligast i etablerade demokratiska system som det svenska och österrikiska.

Mycket riktigt visar resultaten att en effekt av social interaktion mellan individ och kommun framträder tydligast i etablerade demokratier (tabell 6).

**Tabell 6. Spår av social interaktion – interaktionseffekter mellan den enskilde och kommunen i länder med olika mycket erfarenhet med demokrati 1991–1992 (ML regression)**

<i>Demokratisk erfarenhetsnivå/relation i modellen</i>		<b>Individ</b> Estimerad regression (ML)	<b>Kommun</b> Estimerad regression (ML)
Auktoritära regimer	Etik-->Jämlikt deltagande	.14*	-.07
Nya demokratier	Etik-->Jämlikt deltagande	.28*	.08
Etablerade demokratier	Etik-->Jämlikt deltagande	.32*	.46*
Auktoritära regimer	Etik-->Ekonomisk frihet	.10*	.12*
Nya demokratier	Etik-->Ekonomisk frihet	.16*	.33
Etablerade demokratier	Etik-->Ekonomisk frihet	-.09*	.06
Auktoritära regimer	Etik--> Solidarisk öppenhet	.03	-.05
Nya demokratier	Etik--> Solidarisk öppenhet	.15*	.08
Etablerade demokratier	Etik--> Solidarisk öppenhet	.22*	.08

\* Signifikant relation i modellen på 95-procentsnivå (t-värde över 1.96 eller under - 1.96).

*Kommentar:* Regressionseffekt med kontroll för individuella avvikelser från kommungenomsnittet, s.k. tvånivåanalys. Analyserna omfattar Auktoritära regimer i övergång mot demokrati (Ryssland och Vitryssland): Individer (N=848), Kommuner (N=66). Nya demokratier (Polen och Ungern): Individer (N=769), Kommuner (N=60). Etablerade demokratier (Sverige och Österrike): Individer (N=655), Kommuner (N=51).

Ett första intressant resultat i tabell 6 är att på individnivå påverkar graden av grundläggande demokratisk etik både individens inställning till jämlikt deltagande och solidarisk öppenhet: ju starkare grundläggande demokratisk etik, desto positivare inställning till jämlikt deltagande och solidarisk öppenhet. Dessutom kan vi se att effekten ökar i takt med landets demokratiska utvecklingsnivå: ju längre erfarenhet med demokrati, desto tydligare eller starkare normsystem på individnivå. Vad gäller relationen i modellen mellan grundläggande demokratisk etik och inställningen till ekonomisk frihet är effekten svagare, men relativt sett starkast i nya demokratier.

På kommunnivå finns inte längre samma starka mönster när individen i analysen kopplas till den kommun han eller hon tillhör. Ett viktigt undantag gäller för kommuner i etablerade demokratier, där länken mellan grundläggande demokratisk etik och jämlikt delta-

gande är statistiskt säkerställd också på kommunnivå. Den enda relation i modellen vi sålunda inte kan avföra på statistiska grunder, och som gäller både individnivån och kommunnivån, återfinns endast bland lokala ledare i etablerade demokratier: ju starkare individeffekt, desto starkare kommuneffekt.

Ytterligare jämförelser av skillnaderna mellan Sverige och Österrike visar att denna interaktionseffekt mellan individ och kommun framträder tydligast i Sverige. Det är således i Sverige den enskilde kommunala ledarens demokratiska etik tydligast sammanfaller med de övriga studerade i den enskilda kommunen.

## **Slutsats: Politiskt och socialt kapital ger demokratiskt sinnelag i kommunalpolitiken**

Det viktigaste forskningsresultatet i denna studie är att den generella demokratiska utvecklingsnivån i ett land ytterst är en avgörande förutsättning för det demokratiska sinnelaget hos lokala ledare. Ju längre erfarenhet med det demokratiska systemet, desto starkare stöd för en demokratisk etik baserad på social tolerans, medborgerligt förtroende, konfliktorientering och jämlikt deltagande. Här ligger den svenske ledaren på samma höga nivå som sin österrikiske kollega. Den demokratiska etiken framträder svagare i de nya demokratierna Polen och Ungern. Allra svagast förekommande är den demokratiska etiken bland de lokala ledarna i Ryssland och Vitryssland, där demokratin som system var minst utvecklad 1991–1992, då undersökningarna genomfördes. Hos den enskilde ledaren i dessa två länder paras i stället misstro mot andra medborgare, social intolerans och en stark tro på enighet, med en elitistisk, expertorienterad demokratisyn. Detta resultat kvarstår även när analysen utökas till att omfatta knappt 5 000 lokalpolitiskt aktiva i över 300 kommuner. Den utökade analysen omfattar också länder med begränsad demokratisk utveckling 1991–1992 utanför det ryska språkområdet (exempelvis Litauen).

Demokrati är således inte bara ett politiskt system: enligt resultaten utgör det också grogrunden för att s.a.s. *lära sig demokrati* genom att utveckla ett demokratiskt normsystem. Även om resultaten pekar på att det kan ta relativt lång tid att lära sig demokrati – kanske flera generationer av beslutsfattande – verkar det som om det går att göra vad man kan kalla *demokratiska språng*, vilka visar sig efter väl genomförda demokratiska reformer. I denna studie kan vi exem-

pelvis se ett samband mellan graden av demokratisk etik och införandet av kommunal självstyrelse, kommunindelingsreformer samt genomförda lokala val (detta gäller framför allt Polen, Tjeckien och Ungern). Själva erfarenheten med demokrati ger således vad man kan kalla ett *politiskt kapital* för en mer utvecklad demokratisk etik på det lokala politiska planet: ju mer erfarenhet av demokrati, desto mer bekräftas bilden av ett underliggande demokratins normsystem bland de lokalpolitiskt aktiva.

Men det är inte bara det politiska systemets demokratiska utformning som är av betydelse för hur väl utvecklad denna demokratiska etik är i ett land. En andra viktig omständighet rör ledarens sociala tolerans, tilltro till medborgaren i gemen, samt effekter av sociala kontakter. Dessa resultat talar för att det inte räcker med politiskt kapital, man måste också ha ett *socialt kapital* (jämför definition i Putnam 1993). Även här spelar dock den demokratiska utvecklingsnivån en viktig roll. Det som här särskiljer etablerade demokratier i analysen är att det inte går att fränkoppla den enskilda individens normsystem från de andra politiskt aktiva i kommunen. Det latent demokratiska normsystem som den enskilde individen hyser, verkar således präglad av en social interaktion i den egna kommunen.

Resultaten visar vidare att det demokratiska systemet ger uttryck för en mängd olika *kommunala demokratiska kulturer*, vilka i sin tur verkar bero av en mängd specifikt lokala, strukturella variabler. Hur medborgarna i kommunen röstat i val till kommunfullmäktige, kommunstorlek, tätortsgrad, graden av arbetslöshet i kommunen, samt vilken näring flertalet kommuninvånare arbetar inom är betydelsefulla faktorer för det demokratiska normsystemet i en kommun.

Resultaten ger samtidigt få exempel på att den lokala ledarens bakgrund (ålder, utbildning, yrke, klass, kön eller politisk/administrativ position) på ett signifikant sätt påverkar det demokratiska sinnelaget. Skillnaden mellan män och kvinnor är exempelvis små och inte statistiskt signifikanta för något av demokratimåten i undersökningen. Kommunala beslutsfattare som tillhör efterkrigstidsgenerationen är dock markant mer positivt inställda än genomsnittet i respektive land när det gäller måtten för grundläggande demokratisk etik och jämlikt deltagande. Särskilt i Sverige är också inställningen till ekonomisk demokrati starkt påverkad av dennes partitillhörighet och/eller partisympati.

## Vad är myt och verklighet när det gäller svensk politisk kultur?

Under det sena 1990-talet har det förts en allt mer omfattande samhällsdebatt, där det hävdas att den svenska politiska eliten är fjärrad från medborgarna och det som ofta benämns som demokratins värden (se exempelvis Lundqvist 1998 och Lewin 1998). Denna bild av förtroendevalda och tjänstemän inom svensk kommunal politik och förvaltning stämmer inte särskilt väl med de presenterade forskningsresultaten. De knappt 500 ledande svenska politiker och tjänstemän som undersökningen omfattar, ligger väl till demokratiskt, även i en jämförelse med andra etablerade demokratier som t.ex. Österrike.

Samtidigt visar jämförelserna med motsvarande undersökningar i f.d. Sovjetunionen hur avsaknaden av demokratisk erfarenhet och tradition underminerar möjligheten att utveckla ett demokratiskt normsystem. Rädslan för att inta en avvikande åsikt, paras i dessa länder med intolerans mot socialt avvikande grupper och en allmän misstro mot andra medborgare. De svenska ledarna präglas här av motsatsen: att stå för en avvikande åsikt är sammansvetsat med social tolerans och medborgerligt förtroende.

## Mot en levande lokal demokrati? Möjliga utvecklingslinjer

Med hänsyn till att de redovisade undersökningarna genomfördes 1991–1992, kan man naturligtvis fråga sig om det är något som på avgörande sätt har förändrats i det *politiska och sociala kapital* som det tidiga 1990-talets ledare hade i ryggen. Och vad skulle en sådan förändring av det sociala och politiska kapitalet kunna leda till i demokratiskt hänseende under början av 2000-talet?

Här kan vi endast spekulera, men utifrån hur de två demokratiska drivkrafterna – socialt och politiskt kapital – kan vi åtminstone teoretiskt tänka oss fyra alternativa olika scenarier för hur normsystemet utvecklas i en västerländsk demokrati som Sverige (figur 9).

Figur 9. Fyra möjliga utvecklingslinjer för demokratins normsystem beroende av politiskt och socialt kapital

Graden av socialt/ politiskt kapital och olika typ av normsystem	<i>Politiskt kapital</i>	
	Svagt	Starkt
Starkt	1. Idealistiskt	4. Pluralistiskt
<i>Socialt kapital</i> Svagt	2. Auktoritärt	3. Partikulärt

En första teoretisk utvecklingslinje enligt figur 9 är att den politiska kulturen får en allt mera *idealistisk* prägel. Det förutsätter att det sociala kapitalet är starkt, samtidigt som det politiska kapitalet försvagas. Detta är långt ifrån en orimlig tanke. Det politiska kapitalet kan under 1990-talet sägas ha försvagats, både genom EU-anpassning och därför att den globala ekonomin krävt diverse avregleringar.<sup>6</sup> Parallellt med det svenska EU-inträdet och en fortlöpande globalisering av ekonomin har 1990-talet kommit att präglas av en ökad tilltro till vad som populärt kallas det civila samhället eller den tredje sektorn. Tanken att det civila samhället skall rädda den svenska välfärden har löpt som en röd tråd genom 1990-talets politiska debatt. Det är således det sociala kapitalet som skall rädda demokratin (se exempelvis Robert D. Putnams *Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy*, 1993). Ett av de tydligaste exemplen där man i Sverige verkar i riktning mot en idealistisk demokratisyn är försöksverksamheten med s.k. opolitiska nämnder. Tanken är att utan partipolitisk konflikt kunna lösa gemensamma lokala problem (se exempelvis den inom demokratiutredningen presenterade SOU 1998:155).

Enligt en andra teoretisk utvecklingslinje i figur 9 kombineras ett svagt socialt och politiskt kapital. I undersökningen ligger detta alternativ närmast de omständigheter som präglat de ryska och vitryska lokalpolitiska aktiva i denna studie. De delar vad man kan kalla en *auktoritär* politisk kultur. Risker för att svensk politisk kultur skulle gå i riktning mot det som kännetecknar ett auktoritärt sinne, dvs. medborgerlig misstro, social intolerans, konformism och en elit/expertorienterad demokratisyn är troligen låg (jämför dock Lewin 1998). Enligt den amerikanske statsvetaren Charles Lindblom uppträder risken för att demokratin skall ta skada först när effektivitetsvärden ställs mot interaktionsvärden (Lindblom 1977).

Inneboende i tanken att hitta den mest effektiva lösningen ligger att det går att objektivt fastställa den mest effektiva lösningen på ett politiskt problem. Vad som är kännetecknande för demokratin är ofta motsatsen, dvs. att det inte går att objektivt finna den bästa lösningen av det enkla skäl att olika samhällsmål ger radikalt olika politiska lösningar. En fara för den demokratiska interaktionsmodellen kan således ligga i den allt mer utbredda effektivitets- och managementkultur som kännetecknar svenska kommuner under 1990-talet.

Enligt ett tredje scenario i figur 9 kan den politiska kulturen definieras som *partikulär*. Denna typ hittas inte i undersökningen, men är likafullt teoretiskt tänkbar. Ett svagt socialt kapital kombinerat med ett starkt politiskt kapital kan leda till en partikulär politisk kultur, där misstro och intolerans paras med konfliktbenägenhet. Denna typ kan möjligen skönjas i det sönderfallande f.d. Jugoslavien.

En fjärde väg enligt figur 9 är naturligtvis att det sociala och politiska kapitalet fortsätter att vara starkt utvecklat i Sverige, vilket ger god förutsättning för utvecklandet av en *pluralistisk* politisk kultur. Den kan kallas pluralistisk då viljan att framföra den egna åsikten går hand i hand med tilltro och tolerans för andra seder och bruk. Detta pluralistiskt grundade demokratiska sinnelag fodrar dock troligen att traderad och långtgående kommunal självstyrelse, i kombination med en vitaliserad partipolitik på det lokala planet, också i framtiden utgör grunden för den svenska folkstyrelsen.

### Efterord: nya undersökningar under 1998/99

För att kunna säga mer om hur lokala ledares demokratisyn förändrats i förhållande till 1991 års undersökning kommer en ny svensk studie genomföras under våren 1999. Denna nya undersökning är, liksom 1991 års studie, finansierad av *Riksbankens Jubileumsfond*. Möjligheterna till internationell komparation över tid är stora då motsvarande studier genomförts på nytt både 1995 och 1998/99 i östra Europa och tidigare Sovjetunionen.



## Noter

<sup>1</sup> Föreliggande kapitel baseras på Stefan Szücs' doktorsavhandling *Democracy in the Head: A Comparative Analysis of Democratic Leadership Orientations Among Local Elites in Three Phases of Democratization* (Cefos 1998). För resultat i detalj hänvisas till denna.

<sup>2</sup> I Sverige utgörs urvalet av kommunstyrelsens alla ledamöter, kommunalråd, ordförande och vice ordförande i kommunens nämnder och styrelser, samt kommunala förvaltningschefer (se Strömberg & Szücs 1993, Szücs 1993).

<sup>3</sup> Diskussionen om demokratins normativa grund kallas i litteraturen för "foundations of democracy" (se Robert A. Dahls och Richard Rortys argument för och emot i Benhabib 1996). Dahl menar exempelvis att frågan om demokratins normativa grund ytterst är ett empiriskt spörsmål, men också att en normativ grund hjälper oss att bedöma demokratins status och rättfärdiga dess metod (Dahl 1996:336–339).

<sup>4</sup> J. Roland Pennock (1979) kallar denna typ av demokratimodeller för rättfärdigande demokratimodeller (*justificatory models of democracy*). Även inom fältet komparativ politik definieras på motsvarande sätt olika typer av statsskick som exempelvis tillhörande antingen majoritetsmodellen eller samarbetsdemokratier (se Lijphart 1984). Pennock kallar denna typ av demokratimodeller för operativa demokratimodeller (*operational models of democracy*).

<sup>5</sup> Naturligtvis kan det finnas fler omtvistade fält där två demokratimodeller eller demokratiprinciper står emot varandra.

<sup>6</sup> Den av regeringen tillsatta Maktutredningen, under ledning av statsvetaren Olof Petersson, pekade tidigt bl.a. på denna starka tendens mot en av globala och lokala krafter försvagad svensk nationalstat (se Maktutredningens slutbetänkande SOU 1990:44). Utvecklingen har i stort gett Maktutredningen rätt på denna punkt.

## Referenser

- Almond, Gabriel & Sidney Verba (1963) *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Benhabib, Seyla (1996) *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld, & William N. McPhee (1954) *Voting. A Study of Opinionformation in a Presidential Campaign*. Chicago, IL: Chicago University Press
- Berg, Elias (1965) *Democracy and the Majority Principle: A Study in Twelve Contemporary Political Theories*. Doktorsavhandling. Göteborg: Scandinavian University Books
- Breiner, Peter (1996) *Max Weber & Democratic Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Converse, Philip E. (1964) The Nature of Belief Systems in Mass Publics. I Apter, David E. (red) *Ideology and Discontent*. New York, NY: The Free Press
- Dahl, Robert A. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Renewed 1989. New Haven, CT: Yale University Press
- Dahl, Robert A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press
- Dahl, Robert A. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven, CT: Yale University Press
- Dahl, Robert A. (1985) *A Preface to Economic Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Dahl, Robert A. (1989) *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press
- Dahl, Robert A. (1996) "Democratic Theory and Democratic Experience". I Benhabib, Seyla (red) *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973) *Size and Democracy. The Politics of the Smaller European Democracies*. Stanford, CA: Stanford University Press

- Eldersveld, Samuel J. (1989) *Political Elites in Modern Societies. Empirical Research and Democratic Theory*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press
- Eldersveld, Samuel J., Lars Strömberg, & Wim Derksen (1995) *Local Elites in Western Democracies. A Comparative Analysis of Urban Political Leaders in the U.S., Sweden, and The Netherlands*. Boulder, CO: Westview Press
- Eulau, Heinz & Kenneth Prewitt (1973) *Labyrinths of Democracy: Adaptions, Linkages, Representation, and Policies in Urban Politics*. New York, NY: Bobbs-Merill
- Gutmann, Amy (1993) "Democracy". I Goodin, R.E. & Pettit, P. (red): *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell, s. 411–421
- Gutmann, Amy & Dennis Thompson (1996) *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press
- Hadenius, Axel (1992) *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hadenius, Axel (1994) "The Duration of Democracy: Institutional vs. Socioeconomic Factors". I Beetham, David (red) *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage Publications
- Held, David (1987) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Held, David (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press
- Hill, Dilys M. (1974) *Democratic Theory and Local Government*. London: George Allen & Unwin
- Holden, Barry (1974) *The Nature of Democracy*. London: Thomas Nelson and Sons Ltd.
- Holmberg, Sören (1974) *Riksdagen representerar svenska folket – Empiriska studier i representativ demokrati*. Doktorsavhandling. Lund: Studentlitteratur
- Hunter, Floyd (1963) *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Garden City, NY: Anchor books
- Inglehart, Ronald, Susan Ellis, James Granato & David Leblang (1996) "Economic Development, Political Culture and Democracy: Bringing the People Back In". Uppsats presenterad vid

- The Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.*  
Chicago, IL: April 18–20
- Jacob, Philip E., et al. (1971) *Values and the Active Community.*  
New York, NY: The Free Press
- Jacob, Betty M., Krzysztof Ostrowski, & Henry Teune (1993)  
*Democracy and Local Governance. Ten Empirical Studies.* (red)  
Honolulu, HI: Matsunaga Institute for Peace
- Jones, K., R.J. Johnston & C.J. Pattie (1992) People, Places and  
Regions: Exploring the Use of Multi-Level Modelling in the  
Analysis of Electoral Data. *British Journal of Political Science*,  
Vol. 22:3, s. 343–380
- Kymlicka, Will (1996) "Introduction". I Will Kymlicka (red) *The  
Rights of Minority Cultures.* Oxford: Oxford University Press
- Lewin, Leif (1970) *Folket och eliterna: En studie i modern demokratis-  
tisk teori.* Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Lewin, Leif (1998) "Bråka inte" *Om vår tids demokratisyn.*  
Stockholm: SNS förlag
- Lijphart, Arend (1977) *Democracy in Plural Societies: A Compa-  
rative Exploration.* New Haven, CT: Yale University Press
- Lijphart, Arend (1984) *Democracies. Patterns of Majoritarian and  
Consensus Government in Twenty-One Countries.* New Haven,  
CT: Yale University Press
- Lindblom, Charles E. (1977) *Politics and Markets: The World's  
Political–Economic Systems.* New York, NY: Basic Books, Harper  
Collins
- Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare.* Lund: Student-  
litteratur
- Macpherson, C. B. (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy.*  
Oxford: Oxford University Press
- Miller, David (1993) "Deliberative Democracy and Social Choice". I  
Held, David (red) *Prospects for Democracy. North, South, East,  
West.* Stanford, CA: Stanford University Press
- Mouzelis, Nicos P. (1995) *Sociological Theory: What Went Wrong?  
Diagnosis and Remedies.* London: Routledge
- Möller, Tommy (1998) *Politikerförakt eller mogen misstro? En  
översikt.* Stockholm: Svenska kommunförbundet

- O'Donnell, Guillermo & Philippe C. Schmitter (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press
- Parsons, Talcott (1937) *The Structure of Social Action*. New York: Free Press
- Parsons, Talcott (1991 [1951]) *The Social System*. London: Routledge
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pennock, J. Roland (1979) *Democratic Political Theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Putnam, Robert D. (1976) *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Rescher, Nicholas (1993) *Pluralism: Against the Demand for Consensus*. Oxford: Oxford University Press
- Rorty, Richard (1996) "Idealizations, Foundations and Social Practices". I Benhabib, Seyla (red) *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Ross, Alf (1946) *Hvorfor Demokrati?* København: Ejnar Munksgaard
- Rustow, Dankwart A. (1970) "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model". *Comparative Politics*, Vol. 2, April, s. 337–363
- Schumpeter, Joseph A. (1947) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Brothers Publishers
- Sergeyev, Victor & Nikolai Biryukov (1993) *Russia's Road to Democracy. Parliament, Communism and Traditional Culture*. Adlershot: Edward Elgar Publishing Company
- Strömberg, Lars & Stefan Szücs (1993) "The Swedish National Report". I Jacob, Betty.M, Krzysztof Ostrowski & Henry Teune (red) *Democracy and Local Governance. Ten Empirical Studies*. Honolulu, HI: Matsunaga Institute for Peace
- Szücs, Stefan (1993) *Images of the Swedish Welfare State in Transition. Changing Values among Swedish Local Political and Administrative Leaders between 1984 and 1991*. Licentiatuppsats.

- Göteborg: statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet
- Szücs, Stefan (1995) "Democratization and the Reorganization of the Welfare State". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 540, July, s. 105–117
- Szücs, Stefan (1996) Den politiskt kontrollerade konflikten: Jämförande studier av lokalt ledarskap och demokratisk utveckling i Europa. I Lindahl R. & Per Cramér (red) *Forskning om Europa-frågor vid samhällsvetenskapliga fakulteten Göteborgs Universitet 1996*. Göteborg: Centrum för Europaforskning, Vol. No. 3, s. 18–45
- Szücs, Stefan (1998a) *Democracy in the Head: A Comparative Analysis of Democratic Leadership Orientations in Three Phases of Democratization*. Doktorsavhandling. Göteborg: Cefos
- Szücs, Stefan (1998b) "Does Democratic Leadership Involve Local-Global Nested Effects"? Uppsats presenterad vid ISA 14th World Congress of Sociology: Thematic Group on Sociology of Local-Global Relations. Montréal: 26 juli – 1 augusti 1998
- Teune, Henry & Krzysztof Ostrowski (1973) "Political Systems as Residual Variables". Explaining Differences Within Systems. *Comparative Political Studies*, April, s. 3–21
- Tocqueville, Alexis de (1994 [1835]) *Democracy in America*. London: Everyman's Library, David Campbell Publishers
- Turner, Bryan S. (1991a) "Preface To the New Edition". I *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge
- Turner, Bryan S. (1991b) "Preface To the New Edition". I Parsons, Talcott (1991 [1951]) *The Social System*. London: Routledge
- Tännsjö, Torbjörn (1992) *Populist Democracy: A Defence*. London: Routledge
- Weber, Max (1995) *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge
- Verba, Sidney & Norman H. Nie (1972) *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. New York, NY: Harper & Row, Publishers

**Offentligt tryck**

SOU 1990:44 *Maktutredningens slutbetänkande*. Stockholm: Statsrådsberedningen

SOU 1998:155 *Lokala demokratiexperiment-exempel och analyser: Demokratiutredningen*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer

Årsbok för Sveriges Kommuner 1991. Stockholm: Sveriges officiella statistik, SCB





# Författarpresentationer

## **PETER ARONSSON**

Peter Aronsson är professor i historia vid Växjö universitet. Demokratifrågor i ett långt tidsperspektiv hör till forskningsområdena som bl.a. resulterade i avhandlingen *Bönder gör politik* (1992). Han färdigställer nu en bok om den lokala politiska kulturen under det demokratiska och industriella genombrottet. Intresset för lokala och regionala nivåer i skapandet av historisk förändring resulterade 1995 i en kunskapsöversikt, *Regionernas roll i Sveriges historia*. För närvarande planeras forskning under titeln "Historiskt minne och historisk förändring i Sverige på 1890- och 1990-tal". Hur hanterar samhällen i hastig förändring sitt förflutna för att bereda vägen för en ny framtid?

## **INGEMAR ELANDER**

Ingemar Elander är fil. dr och docent i statskunskap. Han disputerade 1978 på en avhandling om socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik och har därefter bland annat forskat om lokal bostads- politik och stadsförnyelse och om kommunerna och centralstaten i ett internationellt jämförande perspektiv med fokus på utvecklingen i några postsocialistiska länder. Aktuell forskning handlar om urban miljöpolitik, kommunal planering och nya former av lokal politisk styrning ("urban governance"). Elander är forskningsledare vid Centrum för stadsmiljöforskning, Örebro universitet.

## **KERSTIN JACOBSSON**

Kerstin Jacobsson är forskare i sociologi och verksam vid SCORE (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor), Stockholms universitet. Kerstin disputerade 1997 på avhandlingen *Så gott som demokrati*. Om demokratifrågan i EU-debatten (Boréa).

## **ROLF LIDSKOG**

Rolf Lidskog är universitetslektor och docent i sociologi. Han disputerade 1994 på en avhandling om den svenska politiken för radioaktivt och miljöfarligt avfall och har sedan dess gått vidare med forskning om miljöpolitik på lokal, nationell och internationell nivå.

Han har publicerat ett 40-tal vetenskapliga och ett 25-tal populärvetenskapliga artiklar på detta område. Sin forskning bedriver han inom de båda mångvetenskapliga miljöerna Centrum för stadsmiljöforskning och Forskarcentrum Människa-Teknik-Miljö, båda vid Örebro universitet.

**BO LINDENSJÖ**

Bo Lindensjö är docent i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Han har tidigare forskat om både universitets- och skolpolitik men ägnar sig nu främst åt politisk teori, särskilt demokrati- och rättvise teori.

**LENNART LUNDQUIST**

Lennart Lundquist är professor i statsvetenskap med inriktning på offentlig förvaltning vid Lunds universitet. Forskningsområden är Lenin, fattigvård och förvaltning.

**MARIA OSKARSON**

Maria Oskarson är fil. dr i statsvetenskap och verksam som lärare och forskare vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Hon har bland annat skrivit böckerna *Klassröstning i Sverige* (Nerenius & Santéus förlag 1994) och *Kvinnor som väljare och valda* (med Lena Wängnerud, Studentlitteratur 1995).

**RUNE PREMFORS**

Rune Premfors är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet och forskningsledare vid SCORE (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor). Han har skrivit flera böcker inom områdena offentlig politik, förvaltning och demokratiteori, bl.a. *Policyanalys* (1989), *Demokrati i storstad* (1994) och *Den starka demokratin* (kommande 1999).

**BIRTE SIIM**

Birte Siim är pol. lektor vid Institut for samfundsudvikling og planlægning, Aalborg Universitet (AAU). Hon arbetar med komparativa välfärdsstudier, demokratiteori och medborgarskap samt kvinno- och könsforskning. Birte Siim är knuten till Center for Kvinde- og kønsforskning (FREIA) och deltar dessutom i Demokratiforskningsgruppen vid AAU.

Hon har bl.a. varit verksam i forskargruppen bakom den danska medborgarundersökningen "Demokratisk medborgerskab i Danmark" (1989–1994) och är för närvarande koordinator för GEP

Forskningsprogram om kön, makt och politik och för EU-projektet ”Gender and Citizenship: Social Integration and Social Exclusion in European Welfare States” (1996–2000).

**STEFAN SZÜCS**

Stefan Szücs är fil. dr i statsvetenskap och är verksam vid Centrum för forskning om offentlig sektor (Cefos), Göteborgs universitet, där han bedriver forskning och undervisning med inriktning mot frågor om svensk och jämförande politik och förvaltning. Szücs arbetar för närvarande med ett nytt forskningsprojekt om demokrati och arbetsledning i svenska kommuner. Han är också med och leder en ny svensk undersökning inom det internationella forskningsprogrammet Democracy and Local Governance, där den kommunala nivåns ledare studeras globalt genom motsvarande studier i Nord- och Sydamerika, Europa och Asien.



# Demokratiutredningens forskarvolym

Redaktör Erik Amnå

- I **Maktdelning (SOU 1999:76)**
- II **Demokrati och medborgarskap (SOU 1999:77)**
- III **Politikens medialisering**
- IV **Demokratins estetik**
- V **Medborgarnas erfarenheter**
- VI **Det unga folkstyret**
- VII **IT i demokratins tjänst**
- VIII **Civilsamhället**
- IX **Globalisering**
- X **Demokratins trotjänare – lokalt partiarbete  
förr och nu**
- XI **Marknaden som politisk aktör – svenska hjärtan  
eller skilda världar**
- XII **Valdeltagande i förändring**
- XIII **Avkorporativisering och lobbyism**

