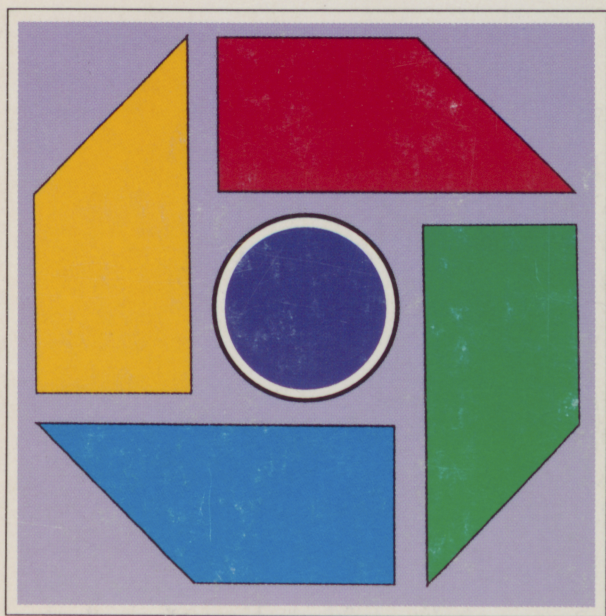


OLOF PETERSSON

Politikens möjligheter



Har folkstyrelsen någon framtid?

SNS FÖRLAG

Politikens möjligheter

OLOF PETERSSON

Politikens möjligheter

*Har folkstyrelsen
någon framtid?*

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-453 99 50
Telefax 08-20 62 06

Olof Petersson
Politikens möjligheter
Har folkstyrelsen någon framtid?
Första upplagan
Första tryckningen

© 1996: Olof Petersson och SNS Förlag
Omslag: Rickard Frölich
Sättning: Melanders Fotosätter AB
Tryck: Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1996
ISBN 91-7150-650-0

Innehåll

Förord 7

Opinionsbildning 9

Journalismen som ideologi 10
TV – ett hot mot demokratin? 21
Autonom, inte automat 23
Att forska om massmedier 29
Mediernas funktioner 34
Katedralen och tryckpressen 38
Lättare gjort än sagt 46

Delaktighet 51

Vart tog alla medlemmar vägen? 52
Den ödesdigra gemenskapen 58
Om partierna försvann 63
Det impotenta Gubbsverige 66
Intelligenta konformister 74
Det heter demokrati, inte etnokrati 80
Kommunen mellan staten och medborgarsamhället 86
Öka antalet lokala uppdrag! 93

Spelregler 97

Där makten går nerifrån och upp 98
Den svaga granskningsmakten 110
I maktens nätverk 118
När imperier faller 123
Att författa en författning 129
Inget valsystem är perfekt 133
EU-val fungerar inte 137
Demokratins kris – och seger? 140
Socialingenjörens återkomst 146
Den förnyelsebara demokratin 151

Förord

En försiktigare titel på denna bok vore ”Politikens möjligheter och begränsningar” eller ”Politikens kris och möjligheter”. Dagens debattläge gör det emellertid överflödigt att påminna om politikens kris och begränsningar. Tidsandan är antipolitisk. Misstron mot politiker och partipolitik är, av opinionsundersökningar att döma, mycket utbredd.

Så dystert utmålas läget att hela folkstyrelsens framtid verkar hotad. Utan att förringa situationens allvar måste man ändå peka på politikens möjligheter. Problemet är att de folkvalda inte alltid förmått att anpassa sin verksamhet till de snabba samhällsförändringarna. Politikens aktuella bekymmer är därför i betydande utsträckning självförvållade. Den positiva tolkningen är att det därmed finns stort utrymme för förbättringar. Många av politikens möjligheter återstår ännu att förverkliga.

Förståelsen av det politiska livet hindras ofta av schablonbilder och vanföreställningar. Statsvetenskapliga forskningsresultat ger en mer realistisk bild av hur politiken fungerar. Denna bok visar några exempel på hur statsvetare genom kritisk granskning försökt bidra till politikens förnyelse. Det politiska livets mångtydiga föreställningsvärld granskas genom begreppsanalys och språkkritik.

Boken har tre huvudteman: opinionsbildning, delaktighet och spelregler. Opinionsbildningens förutsättningar, särskilt förhållandet mellan politik och massmedier, är ämnet för de inledande artiklarna. Medborgarnas politiska engagemang är det andra huvud temat. Frågan är hur demokratins grundtanke om folksuveränitet kan förverkligas i ett komplext samhälle. Det tredje ledmotivet är konstitutionalism. Politikens möjligheter ligger mycket i förmågan att utforma goda institutioner och spelregler.

Bokens kapitel bygger på föreläsningar, seminarier och tidigare publicerade artiklar. Bidragen har här aktualiserats och reviderats.

Detta slags inlägg kan knappast författas utan nära kontakt med statsvetenskapliga forskarkolleger. Jag tackar alla, särskilt dem som jag samarbetat med i SNS Demokratiråd: Jan Assarson, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Bo Rothstein och Anders Westholm. I samband med den ursprungliga publiceringen har åtskilliga artiklar haft förmånen att bearbetas av skickliga redaktörer; jag vill särskilt tacka Anders Björnsson på avdelningen Samtider i *Svenska Dagbladet* och Göran Rosenberg på *Moderna Tider*.

Uppsala i maj 1996

Olof Petersson

Opinionsbildung

Journalismen som ideologi

*Den som kontrollerar makten över tanken innehar en nyckelroll i samhället. Prästernas makt övertogs en gång av politikerna, vilka i sin tur detroniserats av journalisterna. Massmedierna har givit upphov till en ny ideologi: journalismen.**

Sambandet mellan kommunikation och makt har alltid varit starkt. Den kanadensiske ekonomhistorikern Harold A. Innis har visat hur förändringar i kommunikationsteknik och kommunikationsekonomi påverkat möjligheterna att kontrollera territorier.¹

Innis utvecklade begreppet temporal imperialism: imperier byggs inte endast upp genom kontroll över avstånd utan också genom kontroll över tid. De viktigaste formerna för tidskontroll är skrift och monument. Övergången från muntlig till skriftlig kommunikation var en förutsättning för det romerska imperiet. Bruket av papper och boktryckerier lade grunden för nätverket av handelscentra och den byråkratiska nationalstaten. Uppkomsten av folkrörelser och politiska partier var nära knuten till den moderna dagstidningens genombrott. Under detta århundrade, konstaterar Innis, bryts tidsmonopolen.

* Texten är en bearbetning av ett föredrag som hölls den 24 mars 1994 vid konferensen "Media og samfunnsstyring" vid Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring, Bergen. Inlägget publicerades sedermera som "Journalistene som klass, journalismen som ideologi", i Terje Steen Edvardsen, red., *Media og samfunnsstyring*, Fagbokforlaget, Bergen 1994.

En något nedkortad version publicerades i två delar på avdelningen Samtider i *Svenska Dagbladet*: "Yrkeskår, profession, samhällsklass" den 30 april 1994 och "Dags att tömma timglasen" den 6 maj 1994. Artiklarna föranledde en viss debatt. Delar av ett genmäle ("Missriktad kåranda bland journalister", *Pressens Tidning*, 12, 1994) har inarbetats i denna text.

1. Harold A. Innis, *Empire and Communications*, Clarendon Press, Oxford 1950.

Om man nu vill beskriva det nya samhället i termer av makt, hur bör man då gå till väga? Ett tips är att leta efter kontrollen över informationsströmmarna. Den som kontrollerar informationen har en nyckelställning i informationssamhället.

De internationella nyhetsbyråernas urvalsprinciper fastställer världssopinionens dagordning. Dagens teknik gör att information blir tillgänglig samtidigt över hela jordklotet. Återkopplingstiderna minskar. Finansmarknadernas avreglering och globala informationssystem har åstadkommit en genomgripande förändring av världspolitik. Nationalstaterna har i mycket mist makten över den ekonomiska politiken.

Televisionsbolag som CNN kan bestämma var någonstans strålkastarljuset skall hamna. Just nu pågår många hungerkatastrofer runt om i världen. Endast några uppmärksammas. FN och andra hjälporganisationer tvingas av världssopinionen att koncentrera sig på de områden som finns på TV-skärmarna. CNN bestämmer vilka människor som skall räddas och vilka som skall lämnas att dö i tysthet.

Informationskontroll har blivit ett allt viktigare maktinstrument. Alla större företag, organisationer, partier, myndigheter och kommuner håller sig med informatörer. En av de snabbast växande yrkesgrupperna är lobbyister, påtryckningskonsulter, "pollsters" och "spin doctors". Det gäller att samla in, förädla och presentera information så att det gagnar det egna intresset. En stor del av det dagliga nyhetsflödet består av sådan medvetet selekterad och presenterad information.

Ett annat sätt att bedöma makten i informationssamhället är att anlägga ett medborgarperspektiv. Varifrån får människorna sin information om samhället? Hur skapas den enskilda människans världsbild? Vem är det som kan sätta sin prägel på kartritningen? Frågan gäller här ytterst makten över samhällets mytbildning. Ordet myt används här inte i betydelsen felaktig föreställning, utan som en beteckning för samhällets kollektiva berättelse om vilka vi är, varifrån vi kommer och vart vi är på väg.

I jordbrukssamhället var svaret givet. Det var *prästerna* som dominerade och de hade inte sällan monopol på att sprida ord till allmänheten. Det skulle dröja till ganska sent i historien innan kyrkans hegemoni började utmanas genom tryckfrihet, församlingsfrihet och religionsfrihet.

Vem var det då som dominerade tankemakten under industrisamhäl-

lets era? Det började visserligen bli viss konkurrens, men man kan ändå utan överdrift hävda att det varit partier och organisationer som dominerat opinionsbildningen. Är det någon grupp som bör pekas ut är det *politikerna*. Folkrörelserna, intresseorganisationerna och de politiska partierna övertog kyrkans roll som förkunnare av den förhärskande världsbilden.

Vem har motsvarande position i det framväxande informationssamhället? Varifrån får dagens medborgare sin bild av samhället? Intervjuundersökningar visar att dagens svenskar tillbringar nästan sex timmar om dagen med massmedier. Ingen annan institution i samhället, inte partier, organisationer, skolor, kyrkor eller universitet, kommer ens i närheten av denna dominans. För dagens genomsnittsmedborgare är det *journalisterna* som övertagit den ledande rollen som uttolkare och berättare. Det är ingen tillfällighet att dagens unga hellre går till medierna när de skall välja politisk påtryckningsmetod än engagerar sig i traditionell parti- och organisationsaktivitet.

Att vardagsspråket betraktar medier, massmedier och journalister som synonymer är betecknande. Medier är strängt taget ett mycket vidare begrepp än massmedier. Man kan exempelvis se det politiska partiet, som skapades för hundra år sedan, som ett medium, ett sätt att kommunicera mellan politiska ledare och deras anhängare. De politiska partiernas svårigheter i dag beror inte minst på att denna roll som kommunikationsmedel i mycket övertagits av massmedierna, dvs. tidningar, radio och television, som tillåter att ledarna snabbare och mer direkt kan nå ut till allmänheten. Därför behöver inte alla medier vara massmedier. I dag är vi också vana vid att massmedierna sköts av journalister. Men det har inte alltid varit så. Under partipressens skede var rollen som politiker väl så viktig som den professionella journalistroll som på senare årtionden tagit över.

En ny ism

Under 1800-talet var journalisterna en föraktad lågstatusgrupp som först efter stor möda och framgångsrikt organisationsarbete förvandlats först till en yrkeskår, senare till en profession och nu till en samhällsklass. Journalistkollektivets enhetlighet ligger inte i det sociala ursprunget, utan i utbildningen. Under de senaste åren har flertalet ny-

anställda svenska journalister genomgått journalistutbildning. I små länder ryms det bara ett fåtal journalisthögskolor och variationen blir därför inte så stor. Moderna professionsteorier betonar just utbildningens betydelse för att forma en gemensam identitet.

Härtill måste man lägga en annan viktig faktor, nämligen yrkesgruppens egen organisering. Journalisternas yrkesorganisationer har varit mycket viktiga för att driva på yrkets interna normbildning och därmed stärka kollektivets självmedvetenhet.

Man kan göra en distinktion mellan journalistiken och journalismen. Journalistiken är yrkesnormerna i mer teknisk mening, de handgrepp och regler som gör att man i yrket på det hela taget kan vara överens om vad som är god och dålig journalistik. Med journalismen avses här en ideologi, en alldeles bestämd uppfattning om samhället.²

Man brukar känna igen ideologier med att de slutar på "ism". På den tid i Europas historia då kyrkan innehade den ideologiska makten var de stora ideologierna katolicism och protestantism. När politikerna var ideologiskt dominerande kretsade samhällets självförståelse kring 1800-tals-ismerna: konservatism, liberalism och socialism. I informationsåldern har en ny ideologi växt fram: journalismen.

En ideologi består inte bara av värderingar utan i minst lika hög grad av verklighetsföreställningar. Ideologier erbjuder därmed kognitiva kartor som hjälper att orientera i det politiska landskapet. Ideologier sägs också ofta vara handlingsinriktade. De är inriktade på att, för att travestera Marx, inte bara förstå utan också att förändra världen. Det kan inte råda något tvivel om att dessa kriterier är uppfyllda. Man kan utan svårighet teckna huvuddragen i journalismen som ideologi.

Enligt journalismen består samhället av tre grupper: makthavare, vanliga människor och journalister. Världen består av källor, publik och redaktioner.

Demokratins huvudproblem kan sägas handla om förhållandet mellan medborgare och kollektiva institutioner, om man så vill mellan "folket" och "makthavarna". Vilken roll spelar journalister i den demokratiska processen? Journalismen tilldelar journalisterna en avgörande betydelse för demokratins funktionssätt.

2. Ordet journalism är inte nytt. Det användes redan på 1800-talet och har på senare år bl.a. förekommit som titel på ett temanummer av *Ord & Bild* (2, 1991).

Avslöjandet

En journalists uppgift är enligt journalismen att granska makthavarna och att fungera som en advokat för de "röstsvaga". Journalistiken är inte en exakt återgivning av allt som sker i samhället, utan tvärtom koncentrerad på en rad undantagssituationer. Sådana situationer utgörs, enligt den ideologi som präglar massmedia, av maktmissbruk och tillfällen då enskilda kommer i kläm när makthavarna skall genomföra sina åtgärder. Journalistiken blir en maktfaktor då den uppfattas som viktigt av medborgarna. Journalisten skall ställa "publikens frågor" och kommer därmed att utmana "etablissemangen". Det finns enligt denna uppfattning ingen "ovinklad" information. Journalisterna blir "medborgarnas redskap".³

Med denna syn på samhället tilldelas journalistkåren en unik roll. Urvalet till journalistutbildningen blir avgörande. Den som söker sig till journalistiken för att förändra samhället förutsätts också vara övertygad om att denna samhällsförändring överensstämmer med publikens intressen. Det gäller att skapa en profession, en sammansvetsad yrkeskår. Journalisthögskolornas uppgift blir att ge de unga journalisterna en enhetlig referensram i form av gemensamma kunskaper och gemensamma erfarenheter. Utbildningen skall skapa ett gemensamt normsystem, en hederskodex. Journalisternas uppgift blir att ta ledningen.

Ett nyckelbegrepp i journalismens ideologi är avslöjandet. Verkligheten ligger dold bakom en slöja. Det är inte var och en förunnat att kunna rycka bort slöjan. Härtill krävs ett särskilt hjältedåd.

Tanken bygger på en alldeles speciell demokratiuppfattning. Det rör sig om en egenartad blandning av elitism och populism. Journalistens förmåga att genomskåda makthavarna blir avgörande för demokratin. Folket både upphöjs och misstros. Journalisten har folkets uppdrag att nå och förmedla den kunskap som folket inte förmår finna på egen hand. Samtidigt medför fokuseringen till avslöjandet att det också är journalisten som avgör vilken kunskap folket vill nå. Det blir journalisten och inte medborgaren som drar slutsatsen. Den allsidiga informationen får därmed stå tillbaka för hjältedådet.

Enligt den svenska maktutredningens journalistenkät avviker jour-

3. Lars Furhoff, *Makten över medierna*, Cavefors, Lund 1974; *Makten över journalistiken*, Natur och Kultur, Stockholm 1986.

nalisternas samhällsuppfattning i flera avseenden från allmänhetens. Journalisterna är särskilt engagerade i miljöorganisationer, fredsorganisationer och internationella solidaritetsgrupper. Politiskt står journalisterna till vänster om allmänheten. Bland de journalister som gått på journalisthögskola sympatiserade hälften med vänsterpartiet eller miljöpartiet.⁴

Dessa fakta är kanske inte märkligare än att grupper som jordbrukare och industriarbetare har sina speciella samhällsuppfattningar och favoritpartier.

Två huvudstrategier

Journalismen har nog rätt i sak: kampen om själarna står mellan journalisterna och makthavarna. Fast man bör nog kvalificera begreppet makthavare. Alla makthavare har inte lika stort behov av massmedier och offentlighet. Makten inom näringslivet sköts bäst diskret och utan insyn. Annorlunda är det med politiker. Denna maktelit har den speciella egenheten att den måste ställa upp i allmänna val. De måste därför kunna nå ut till väljarna för att förklara, ursäktas och försöka övertyga. Konkurrensen mellan journalister och makthavare blir därmed i praktiken främst en kamp mellan journalister och politiker. Journalisterna har två huvudstrategier: att ta makten över uttolkningen och att byta språk.

Det värsta som kan hända, enligt journalismens ideologi, är att makthavarna lämnas ensamma med det oskyldiga folket. Politikerna får därför inta tala direkt och oförmedlat med medborgarna. Här måste journalisten gripa in, förmedla, tolka och omtolka. Enligt journalismen är journalistens uppgift att ställa sig mellan, att "ta ledningen".

Den amerikanske statsvetaren Thomas E. Patterson har granskat de amerikanska presidentvalen sedan 1960.⁵ Den bild som väljarna får genom massmedierna har helt ändrat karaktär. Citaten av vad politikerna säger blir allt kortare. Negativa omdömen om kandidaterna blir allt vanligare, positiva ovanligare. Politikens innehåll träder tillbaka för det politiska taktikspelet. Neutrala beskrivningar ersätts av tolkningar.

4. Olof Petersson och Ingrid Carlberg, *Makten över tanken*, Carlssons, Stockholm 1990.

5. Thomas E. Patterson, *Out of Order*, Alfred A. Knopf, New York 1993.

Journalisten ersätter politikern som källa till värderande omdömen.

Journalismen kan ses som ett språk, ett alldeles speciellt sätt att uppfatta verkligheten. Gudmund Hernes har beskrivit detta språk som en uppsättning tekniker för att fånga uppmärksamhet.⁶ Journalismens språk blir därmed raka motsatsen till politikens språk. Två världar står här mot varandra. Journalismen bygger på tillspetsning av en enda synpunkt, politiken på avvägningar mellan vanskliga dilemman. Journalismen står för förenkling, politiken för komplexitet. Journalismen strävar efter polarisering, politiken efter kompromisser. Journalismens styrka är intensifiering av nuet, politiken ser till de långsiktiga konsekvenserna. Journalismen handlar om konkretisering, politiken om generella principer. Journalismen tolkar genom personifiering, politiken genom program.

Till viss del bygger journalismen på självbedrägeri. Ett av journalisternas vanligaste försvar är att "vi speglar bara verkligheten". Tro dem inte. Journalismen är en ideologi som i högsta grad är en levande kraft. Journalisterna speglar inte, de skapar verkligheten. Walter Lippman påpekade en gång att varje tidning som når sina läsare är resultatet av en lång serie urval: vad som skall tryckas, vad som skall framhävas.⁷ Det finns inga objektiva kriterier; det finns konventioner. Journalisterna säger sig granska makten, men har själva genom sin tolkningskraft blivit en av samhällets viktigaste makteliter. Journalismen ser sig i opposition till makthavarna, men i dag är journalisten själv en makthavare.

Därmed är inte sagt att journalisten är den ende makthavaren. Massmediernas berättelser uppstår ofta genom en växelverkan mellan journalister och källor. Journalismen har inte införts av någon chefsideolog på Journalistförbundet. Journalisten behöver inte ha en strävan efter personlig makt eller styras av partiideologiskt nit. Inflytandet gör sig framför allt gällande i valet av världsbild. Alla journalister vet hur mycket som man *inte* rapporterar. Varje artikel och inslag utgör resultatet av en hårt styrd urvalsprocess. Det är inte svårt att se ett mönster. Vissa aspekter av verkligheten har mycket större chans att bli uppmärksammade än andra. Journalismen är ett mycket speciellt perspektiv på samhället. Likt andra ideologier har också journalismen en själv-

6. Gudmund Hernes, "Media: struktur, vridning, drama", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 1, 1984.

7. Walter Lippman, *Public Opinion*, Macmillan, New York (1922) 1961.

ständig, styrande kraft. Människors tankar och aktörers handlingar formas av journalismens bild av verkligheten.

Att tala om journalister i allmänhet är förvisso en generalisering. Ingen förnekar att det finns skillnader mellan olika slags medier och mellan individuella journalister. Journalismens särdrag märks ofta särskilt tydligt i televisionen och kvällspressen. En viss grad av generalisering är ändå nödvändig om man vill se skogen för alla träd. Det är inte märkligare än att tala om exempelvis föreningslivets allmänna problem; man behöver därmed inte förneka att det kan finnas skillnader mellan olika slags organisationer.

En parentes?

Journalisternas maktställning kanske bara är en några decennier kort parentes. Det finns flera tecken som tyder på att journalismens dominans börjar gå mot sitt slut.

Den informationsteknologiska utvecklingen utgör ett hot mot tankens mellanhänder. I journalismens värld är journalisterna midjan på ett timglas, den enda uttolkaren mellan avsändarna (makthavarna) och mottagarna (folket). Men tekniken erbjuder nu ett snabbt ökande antal alternativa kanaler som gör att avsändare och mottagare kan komma i direkt kontakt med varandra, utanför journalisternas kontroll. Fram till helt nyligen har det varit förbehållet datorutrustade beslutsfattare och forskare att navigera omkring i de globala informationsnätverken. Det finns också betydande risker att detta nya samhälle leder till stora klyftor mellan informationsrika och informationsfattiga. Utvecklingen går hur som helst i riktning mot allt fler kommunikationsvägar vid sidan av journalisterna.

En annan tendens är att också andra än journalister börjar behärska journalismen. Informatörer och påtryckarkonsulter får allt bättre kunskap om hur man kan manipulera medierna. Journalismen är en ganska enkel doktrin som bygger på renodling och tillspetsning. Det som varit dess styrka, som givit journalisterna deras genomslagskraft, börjar nu bli dess svaghet. Journalister arbetar efter schabloner och är förutsägbara. Man har nu under flera år talat om att det finns ett politikerförakt. Informellt börjar politiker och andra beslutsfattare ge uttryck för ett journalistförakt. Det beror inte på att de är rädda för att bli undermin-

rade av grävande reportrar, utan på att journalister ofta är så lättlurade.

På sikt undergrävs journalisternas maktställning också av de pågående förändringarna bland medborgarna. Alla tillgängliga undersökningar pekar på att dagens medborgare blivit mer och mer kunniga och ifrågasättande. Det finns flera förklaringar. En är den stigande utbildningsnivån, en annan kvinnornas ökande självständighet. Det är också uppenbart att medierna bidragit till denna för demokratin positiva utveckling. Genom tidningar, radio och television har de enskilda medborgarna fått en insyn i inrikes och utrikes maktspel som ingen tidigare generation haft en motsvarighet till.

Profiler

Men genom en historiens list blir journalisterna nu offer för sin egen seger. Medborgarnas krav stiger, inte bara på politikerna utan också på journalisterna. Det blir allt svårare för medierna att fånga uppmärksamheten med de gamla slitna metoderna som tillspetsning, förenkling, polarisering, intensifiering, konkretisering och personifiering. Journalismens världsbild passar bra för att komma till rätta med enskilda missförhållanden som exempelvis korrupktion och maktmissbruk, men i våra samhällen är sådana företeelser trots allt undantag, inte regel. Journalisten är betydligt sämre ägnad att förstå hur stora historiska processer går till, hur system och institutioner fungerar, att politik trots allt är möjlig, hur medborgare i samverkan kan skapa nya gemensamma projekt för sitt samhälles framtid, hur man skall finna den lämpligaste avvägningen mellan demokratins många dilemman; kort sagt hur vi bäst skall ordna samhället för att vi skall kunna leva tillsammans.

Många av dessa stora frågor som ställs av allt fler medborgare får inget svar i journalismens värld. Det är här som konkurrensen börjar hårdna. Många andra av samhällets opinionsbildare har under journalismens storhetstid anpassat sig till mediernas världsbild. Denna medialisering av olika samhällssektorer har givit journalisterna en viktig indirekt makt. Domstolar dömer annorlunda i massmedialt uppmärksammad mål. Förvaltningsmyndigheter ser medierna som en viktig utvärderingsinstans och låter sig påverkas av medierna i handläggningen av enskilda ärenden. Forskarna populariserar för tidigt i forskningsprocessen och driver massmedialt gångbara teser. Skolorna ersätter läro-

böcker med dagstidningar. Medialiseringen märks inte minst bland politikerna, som anpassar sina tal och programskrifter till journalisternas språk.

Från medborgarnas perspektiv är problemet inte i första hand att journalisterna varit för starka utan att alternativen varit för svaga. Om idén om ett öppet och pluralistiskt samhälle skall kunna bli verklighet fordras inte minst att det finns en mångfald i opinionsbildningen. Detta krav handlar inte bara om mångfald inom medielandskapet, att det finns konkurrens mellan tidningar, radiostationer och TV-kanaler. Det gäller också att massmedierna har konkurrens av andra perspektiv, av alternativa tolkningar av samhället.

Underhållning

Det finns ett särskilt problem som är förknippat med en kritisk diskussion om journalister och medier. Varje kritik av journalisternas makt kan tolkas som ett angrepp på yttrandefriheten och mediernas självständighet. Man kan kritisera medierna utan att ifrågasätta att medierna skall vara starka och att de skall granska, upplysa, informera, kritisera och debattera.

Det gäller att erkänna att medierna i dag har stor makt och att makt alltid kan ha sina risker. Makt fordrar granskning, men vem granskar granskarna? Den svenska maktutredningens massmedieundersökning slutade med konstaterandet att med tanke på massmediernas centrala position var det mest anmärkningsvärda att det fattas en aktiv och ny-skapande massmediekritik.⁸

Granskning kan organiseras både internt och externt. Det ligger i journalistkårens eget intresse att få till stånd en permanent och kritisk självreflektion över den egna verksamheten. Några av de skarpaste kritikerna av dagens journalistik är journalisterna själva. Den svenska maktutredningens journalistundersökning visade att det fanns en avgrundsdjup klyfta mellan det som journalisterna ansåg *borde* vara massmedias uppgift i samhället och det som medierna *faktiskt* gör. Journalisterna ansåg att medierna borde sätta in skeenden i ett större sammanhang, vara en självständig kritiker, ge röst åt de svaga och av-

8. Petersson och Carlberg 1990.

slöja maktmissbruk. Men det gör medierna, fortfarande enligt journalisternas egen uppfattning, relativt sällan. I dag domineras mediernas vardag av för journalisterna mindre angelägna saker, som att underhålla och att skildra det ovanliga och sensationella.

Även andra grupper i samhället har stått inför liknande problem som i dag möter journalisterna. Ett exempel är forskarsamhället, som också hålls samman genom ett slags ideologi, en tro på vetenskapliga metodregler. Självkritik är en integrerad del av vetenskapen. Det finns avhandlingar som främst ägnas åt metodproblem. Det finns en särskild vetenskap om vetenskap, nämligen ämnet vetenskapsteori. Konferenser, seminarier, recensioner och tjänstetillsättningar ger kontinuerlig anledning till kritik av andra forskare. Ingen forskare kan bedriva vetenskap utan att ständigt reflektera över vetenskapens teorier, begrepp och metoder.

Varför händer det så sällan att journalister offentligt kritiserar andra journalister? Det kan vara en viktig nyhet att en journalist haft fel. Det är inte förbjudet för journalister att avslöja andra journalisters källor. Alla gör misstag, det viktiga är om man har viljan och styrkan att erkänna misstagen och lära av dem.

Denna interna kritik kan också kompletteras av extern. För journalisternas del är konkurrensen med andra opinionsbildare av avgörande betydelse. Det gäller att domare, ämbetsmän, forskare, lärare, politiker och företrädare för andra tolkningsperspektiv aktivt deltar i samhällsdebatten. Ju större mångfald, desto rikare symbolmiljö för de enskilda medborgarna. En hårdare konkurrens på åsiktsmarknaden behöver inte ha syftet att den ena gruppen försöker förgöra den andra. Det är inte fråga om något nollsummespel. Ett kritiskt offentligt samtal kan tvärtom bidra till att var och en tvingas skärpa sig och därigenom stärka sin ställning. Det gäller inte minst journalisterna. I ett längre perspektiv kan ett hårdare ifrågasättande av journalisterna vara det bästa sättet att se till att samhället får de skickliga journalister som vi så väl behöver.

TV – ett hot mot demokratin?

*Flera forskare menar att televisionen hotar demokratin. Kraven på ökad politisk kontroll kan endast mötas av bättre journalistisk självreglering.**

Det öppna samhället förutsätter en fri och mångsidig offentlighet. En debatt om tillståndet i vår demokrati måste därför i hög grad grundas på en kritisk granskning av dagens tidningar, radio och television.

Ett nyutkommet debattinlägg utgör en skarp varningssignal. Televisionen är en fara för demokratin. Programmen blir alltmer sensationella och kommersialiserade. Om utvecklingen fortsätter undermineras hela det demokratiska styrelsesättet.

Författaren, Karl Popper, är en av detta sekels största filosofer, som genom sin bok om det öppna samhället givit ett centralt bidrag till förståelsen av den liberala demokratin. Poppers tankar om televisionen har publicerats i en postumt utgiven skrift.¹

Popper oroar sig framför allt för barnen. Vilken bild av omvärlden får egentligen de barn som dagligen tillbringar timmar framför skärmen? TV kallas, efter den amerikanske massmedieforskaren John Condry, för den store tidstjuven. Demokratin och rättsstaten är sociala institutioner som bygger på icke-våld och fredlig konfliktlösning. Många TV-program propagerar däremot, uttryckligen eller underförstått, att våld lönar sig. Barn har ännu inte utvecklat förmågan att skilja fantasi från verklighet och är därför särskilt oskyddade.

* En kortare version publicerades som en recension ("TV och demokratin", *Upsala Nya Tidning* den 17 juni 1995).

1. Karl Popper, *La télévision. Un danger pour la démocratie*, Anatolia, Paris 1995.

Problemet är att televisionen vuxit fram som ett tungt maktcentrum utan att det utvecklats några effektiva motmakter. Okontrollerad makt är alltid riskabel. Televisionens alltför stora makt strider mot idén om pluralism och maktindelning.

Lösningen är inte ökad politisk styrning. Poppers förslag bygger i stället på principen om ansvar. Journalisterna borde skaffa sig samma slags system som läkare, advokater och andra etablerade professioner. Rätten att utöva journalistyrket borde kräva en licens. Varje person som i sitt yrke medverkar i produktionen av TV-program, från producenter till tekniker och fotografer, måste kunna säga: "Nej, jag medverkar inte i denna sändning därför att den strider mot mina förpliktelser." Det borde också finnas ett slags ansvarsnämnd som genom att påtala överträdelser bidrar till att upprätthålla det interna regelsystemet.

Man behöver inte hålla med Popper i hans ensidigt negativa beskrivning av dagens television. Det är som om han valt att endast ta med minuskontot och blundat för de positiva verkningar som moderna massmedier bevisligen också har för demokratin.

Den för sin undersökning av italiensk samhällsstruktur berömde statsvetaren Robert Putnam har nyligen publicerat forskningsresultat som stödjer Poppers tes. Försvagningen av det sociala kapitalet i USA har, enligt Putnam, till betydande del orsakats av televisionen.²

De risker som Popper och Putnam pekat på kan bli en realitet. Många har redan börjat kräva ökad kontroll. Ropen på politiska ingripanden kan bli en fara för massmediernas oberoende. Problemet kan bara lösas av massmedierna själva. Dagens system för journalistisk självreglering är uppenbarligen inte tillräckligt.

2. Robert D. Putnam, "Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America", *PS: Political Science & Politics*, 28, 1995, s. 664–683; "Och den skyldige är: televisionen, *Moderna Tider*, 67, 1996, s. 22–30.

Autonom, inte automat

*Vad är fri åsiktsbildning? Det finns två perspektiv: den autonoma människan och människan som automat. Valet av teoretiskt perspektiv får stora konsekvenser för synen på demokratin.**

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning, heter det i regeringsformens inledningsparagraf. Men vad är egentligen fri åsiktsbildning?

Olika vetenskapsgrenar har anlagt sina speciella perspektiv. Frågan om den fria åsiktsbildningens innebörd har framför allt sysselsatt jurister, filosofer, sociologer och statsvetare.

Den *juridiska* forskningen syftar till att tolka gällande rätt. Regeringsformens andra kapitel preciserar de fri- och rättigheter som avser att skydda den fria åsiktsbildningen. Regeringsformen anger dels vissa positiva opinionsfriheter, däribland yttrandefrihet, dels den negativa opinionsfriheten, det vill säga skydd mot tvånget att ge sin åskådning till känna. Yttrandefriheten utgörs av dels tryckfrihet, dels frihet för andra yttrandeformer. Regeringsformen kompletteras av lagar såsom tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och sekretesslagen.

Den *filosofiska* forskningen studerar främst den fria åsiktsbildningen som ett specialfall av de allmänna medborgerliga fri- och rättigheterna.

* Artikeln publicerades under denna rubrik på avdelningen Samtider i *Svenska Dagbladet* den 25 februari 1995. Resonemanget anknyter också till mitt forskningsprojekt "Fri åsiktsbildning", som finansieras av Riksbankens Jubileumsfond. I projektet medverkar även Jan Andersson vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Begreppsanalys och argumentationsanalys står här i förgrunden. Ofta görs en distinktion mellan argument som tillskriver yttrandefriheten ett instrumentellt värde och argument som tillskriver yttrandefriheten ett inneboende värde.

Den *sociologiska* forskningen undersöker vilka yttre faktorer som påverkar opinionsbildningsprocessen. Beteckningen sociologisk skall här inte tolkas i snäv ämnesmässig mening; även sociologins grann-discipliner såsom statskunskap och massmedieforskning är aktiva inom detta område. Forskningen om massmedier och masskommunikation strävar efter att kartlägga såväl makten över medierna som mediernas makt över opinionen. Undersökningarna har varit inriktade på både direkta och indirekta effekter. Särskilt de senare har visat sig vara betydelsefulla; ett exempel är makten över den offentliga debattens dagordning.

För den *statsvetenskapliga* forskningen är det naturligt att knyta diskussionen om fri åsiktsbildning till den större frågan om demokratibegreppets innebörd. Att det finns ett allmänt samband mellan demokrati och fri åsiktsbildning är uppenbart, men vilken karaktär har detta samband? En möjlig tolkning är att fri åsiktsbildning är ett medel, ett instrument för att förverkliga demokratin. Konsekvensen skulle i så fall bli att man kan diskutera hur pass effektivt detta medel är och följaktligen också om det kanske finns andra medel som är bättre. Det finns dock en annan tolkning, nämligen att fri åsiktsbildning ingår i själva definitionen av demokrati. Det skulle i så fall vara logiskt omöjligt att tänka sig demokrati utan fri åsiktsbildning.

Autonomi

Det finns starka argument för den senare uppfattningen. Demokratins kärna kan nämligen fångas med begreppet autonomi. Autonomi betyder att leva under regler som man satt själv. Individuell autonomi uppträder därmed i form av samvete – en persons handlande styrs av överordnade och frivilligt accepterade principer. Kollektiv autonomi förverkligas genom konstitutionalism – samhällslivet regleras av vissa allmänt accepterade spelregler exempelvis i form av en grundlag.

Autonomi förutsätter därmed ett slags preferenser om preferenser, en förmåga att reflektera över de principer som styr det individuella och

det kollektiva handlandet. Den demokratiska revolutionen innebar därför inte att beroende ersattes av oberoende, utan att ett slags beroende ersattes av ett annat.¹ Beroendet av yttre auktoriteter (heteronomi) ersattes av självbestämmandets beroende (autonomi).

Autonomi fordrar därför reflexion och kritisk rationalism. Demokratien är därmed en ständigt pågående skapande process. Demokratins idé är uttryck för en humanistisk syn på människa och samhälle. Offentligt samtal, kritisk debatt och tolerans för nya idéer är oundgängliga inslag i demokratins samhällsform. Därför ingår fri åsiktsbildning som en integrerad del i själva demokratibegreppet.

Denna syn på demokratin gör inga anspråk på att vara originell. Tvärtom torde den ligga i linje med en huvudströmning i europeisk idédebatt. (Frågan om den stämmer med svensk idédebatt får lämnas öppen i brist på material; den mer principiellt inriktade demokratidebatten är här knappast särskilt livaktig.) Problemet är snarast om autonomiperspektivet nu är så förhärskande att det blivit okontroversiellt på gränsen till en plattityd. Det finns emellertid ett alternativt synsätt som kan bilda en kontrast och därmed ge demokratidebatten klarare konturer.

Kollektiv identitet

Den franske sociologen Gabriel Tarde (1843–1904) är för eftervärlden mest känd för sin teori om imitationens betydelse för samhällslivet. Han ägnade också stor uppmärksamhet åt fenomenet opinionsbildning. I sitt arbete om opinionen och massan utvecklar han ett teoretiskt sammanhängande perspektiv på opinioner i det moderna samhället.²

Individer skapar inte opinioner, säger Tarde, och polemiserar direkt mot föreställningen om autonoma personer. Individer möter opinioner. Individer tror att de gör självständiga val, men i verkligheten är de bara offer för sina begär och de opinionsvågor som sveper över världen. Individen är inte autonom, individen är en automat. En opinion är inte en individuell utan en kollektiv företeelse. Opinioner är inget som disku-

1. Ernst Cassirer, *Myten om staten*, Natur och Kultur, Stockholm 1948, s. 308.

2. Gabriel Tarde, *L'opinion et la foule*, Presses universitaires de France, Paris (1901) 1989.

teras fram, opinioner konsumeras. I stället för den ”inre duellen” mellan stridigheter i en persons samvete träder den ”sociala duellen” där samhället bestämmer de förhärskande opinionerna.

Tarde nöjer sig inte med en beskrivande teori över opinionsbildningens förlopp. Han ger sin teori också ett normativt inslag. Samhället kan bara hållas ihop genom tankegemenskap. Individer binds samman i en kollektiv identitet. Ju bättre denna kollektiva åsiktsbildningsprocess fungerar, desto smidigare fungerar samhället. Alla yttre hinder mot åsiktsspridningen bör därför undanröjas. Det blir också viktigt att finna instrument som underlättar åsiktsbildningen. Offentligt publicerad åsiktsstatistik ger besked om vad majoriteten tycker. Tarde försvarar varmt den allmänna rösträtten, inte för dess politiska värde, utan därför att den är ett statistiskt instrument som underlättar för individerna att anamma flertalets uppfattningar.

Gabriel Tarde är ingen bortglömd filosof på en dammig bokhylla. Hans skrifter kommer ut i nya upplagor och han är fortfarande aktuell. Det kanske inte är någon tillfällighet att han särskilt återopas av opinionsundersökare, eftersom den statistiska opinionsundersökningen i Tardes värld är samhällets räddare och garant.

De tyska opinionsundersökningarnas centralgestalt Elisabet Noelle-Neumann har betecknande nog givit sin bok om tystnadsspiralen en underrubrik som benämner den allmänna opinionen vår sociala hud.³ Hon hänvisar uttryckligen till Tarde och utgår från att människor styrs av konformism och fruktan för social isolering. Människor drar sig för att yppa minoritetsuppfattningar och denna tystnad bildar en självförstärkande spiral. Majoritetens åsikt blir därmed än mer dominerande. För Noelle-Neumann befrämjas den sociala integrationen av opinionsbildningens tendens att gynna de dominerande värderingarna.

Betoningen på åsiktshomogenitetens betydelse för samhällslivet finns också i svensk debatt. I sin bok om folkhemsmodellen framhäver Anna Hedborg och Rudolf Meidner att enhetlighet är ett typiskt svenskt drag.⁴ Ett tydligt uttryck, skriver de, är den totala genomslagskraft som

3. Elisabeth Noelle-Neumann, *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut*, Ullstein, Frankfurt am Main 1980.

4. Anna Hedborg och Rudolf Meidner, *Folkhemsmodellen*, Rabén & Sjögren, Stockholm 1984.

en debatt kan få i det svenska samhället. I Sverige debatteras en sak i taget. På gott och ont är stora delar av befolkningen i alla delar av landet mycket likartat informerade. Denna gemensamma debatt har bidragit till att utveckla konsekvens och likformighet i den svenska kulturen. Denna tendens till enhetlighet anser de, sannolikt helt korrekt, ha varit en viktig förutsättning för den svenska folkhemsmodellen.

Mediepolitik

Den syn som kommer till uttryck hos Tarde och Noelle-Neumann är omstridd, men den visar att det finns olika meningar om den fria åsiktsbildningens innebörd. Beträktas individen som en automat gäller det att befria opinionsbildningen från alla skrankor som kan hindra opinionsvågornas och masspsykologins homogeniserande verkan. Minoritetsuppfattningar blir här bara störande element. Om man däremot väljer att betrakta medborgaren som autonom person gäller det i stället att stärka det offentliga samtalets mångfald och utrymme för kritisk debatt. Avvikande och udda uppfattningar blir i detta perspektiv en viktig tillgång.

Vilken av de två teorierna är riktig? Autonom eller automat? Svaret beror på om man avser beskrivande eller normativ teori, om frågan gäller hur det är eller hur det borde vara.

Valet av normativ teori är givetvis beroende på envars värderingar. Väljer man att utgå från humanismens och pluralismens idéer faller det sig naturligt att också plädera för autonomins demokratiideal. Däremot är det mer tveksamt vilken av de två teorierna som stämmer bäst som beskrivning av dagens verklighet. Det kan mycket väl hända att Tarde har givit den mest realistiska bilden av dagens internationaliserade och medialiserade värld.

Om det sålunda finns ett gap mellan verklighet och norm, och om man anser att "är" och "bör" borde korrespondera, finns det två utvägar. Den ena är att växla norm och ansluta sig till masspsykologins hyllning till konformismen. Det svårare alternativet är att ändra verkligheten. Dagens svenska mediepolitik handlar mest om presstödd till andratidningar. Men kanske mediepolitiken håller på att bli ett av politikens viktigaste fält, precis som bostadspolitiken blev under trångboddhetens och bostadsnödens tidevarv. Det nya kunskapssamhället tenderar redan

att bli ett starkt skiktat klassamhälle. Hur skall idealet om autonomi och fri åsiktsbildning kunna förverkligas för alla medborgare? Svaret på denna fråga kommer att i stor utsträckning avgöra folkstyrelsens framtid.

Att forska om massmedier

*Med kalla krigets slut blev samhällsforskningen halvt arbetslös. Samtidigt lider folkstyrelsen av svårösta problem. Demokratien behöver forskning, forskarna behöver en uppgift.**

Kriget är slut. Masskommunikationsforskningen kan börja.

Vill man karaktärisera 1900-talssamhället i en kort formel står det alternativ till buds: modernism, elektronik, masskonsumtion, kvinnofrigörelse, demokrati etc. Men det går inte att komma ifrån att kriget kom att sätta sin prägel även på 1900-talets epok. De två världskrigen, som egentligen var en sammanhängande konflikt, efterföljdes omedelbart av det kalla kriget. Man kan knappast förstå 1900-talets samhällsstruktur och kulturliv om man bortser från krigets direkta och indirekta inverkan.

Också samhällsforskningens 1900-talshistoria bär tydliga spår av kriget. Den socialpsykologiska forskningen drevs fram av kravet på att soldaterna skulle kunna uthärda det moderna krigets påfrestningar. Forskningen om propaganda och opinionsbildning var ett svar på den psykologiska krigföringens krav. Planerings- och budgetsysteem, som sedermera spritt sig till civil förvaltning och storföretag, utvecklades ursprungligen för att kunna producera stora och komplexa vapensystem. Spelteori blev det matematiska språket i kärnvapnens och terrorbalansens värld. Operationsanalys och beslutsteorier blev hjälpmedel i de militära staberna. Både hårdvara och mjukvara i datorerna utvecklades

* Publicerad som "Masskommunikationsforskningens stora uppgift", *Nordicom-information*, 3, 1994, s. 1–2.

lades först och främst för militära ändamål. Satellitteknik och bildanalys härstammar från militär spaning och missilstyrning. Uppräkningen skulle kunna göras mycket längre.

Även om det kalla kriget på sin höjd ersatts av en kall fred, och de väpnade konflikternas tid ingalunda är över, innebär de senaste årens världshistoriska händelser ändå att vi lever i en ny tid. Kapprustningen har ersatts av avrustning. Militären är inte längre den store beställaren av forskning. Men vem övertar då uppgiften att formulera forskarnas dagordning? Vilka krav är det som kommer att vägleda teoriutveckling, metodologi och empiriska studier?

Det kan här finnas anledning att anknyta till Tingstens halvsekelgamla bok om demokratins problem.¹ Boken gav en historisk och idéanalytisk bakgrund till demokratins framväxt, men den utmynnade också i en kritisk slutsats. Demokratins problem var, menade Tingsten, att dess seger vunnits för lättvindigt. Demokratien segrade därför att alternativen var så befängda. Förkämparna för rösträtt och parlamentarism vann, eftersom det i längden blev ohållbart för motståndarna att försvara ett system där vissa invånare hade 40 röster och andra inga, att kvinnor var myndiga men inte valbara till politiska uppdrag, att det var en åldrig monark och inte den folkvalda riksdagen som utnämnde regeringen. Det gamla odemokratiska systemet störtade samman och demokratin segrade utan att dess anhängare hade behövt fundera igenom hur ett folkstyrt samhälle egentligen var tänkt att fungera.

Även om demokratin nu är fast förankrad och det finns en stor mängd erfarenheter av demokratins funktionssätt så är Tingstens tes fortfarande giltig. Demokratins många dilemman är förvånansvärt illa genomtänkta. Demokratien är ett styrelsesätt som är under ständig förändring. Frågan hur folkstyrelsen praktiskt skall kunna förverkligas i en internationaliserad, komplex och snabbt föränderlig värld är i allt väsentligt ännu obesvarad.

Då forskningen nu blivit halvt arbetslös genom det militära tillbakadragandet finns här en utmaning av motsvarande dignitet. Demokratien behöver forskning, forskarna behöver en uppgift. Här finns därför möjlighet till ett stort, kraftfullt, långsiktigt och gränsöverskridande forskningsprogram om demokratins villkor. Varför inte?

1. Herbert Tingsten, *Demokratiens problem*, Aldus, Stockholm (1945) 1964.

Visserligen kan masskommunikationsforskningen inte dra hela detta lass, men just denna forskningsgren borde av två skäl kunna få en nyckelroll. Det ena har att göra med masskommunikationsforskningens metod, det andra med dess forskningsobjekt.

Den akademiska uppdelningen mellan humanistiska vetenskaper och samhällsvetenskaper är på flera sätt olycklig. Just forskningen om demokrati har blivit särskilt lidande. Demokratien bygger på tanken att det är möjligt att förverkliga idén om autonomi på både det individuella och det kollektiva planet. Demokratien är uttryck för humanismens föreställning om den mogna, självständiga människan. Demokratien är också en del av upplysningens och konstitutionalismens tanke om att människor samverkar under gemensamma, frivilligt överenskomna regler. Demokratien är i historiskt perspektiv ett gigantiskt samhällsorganisatoriskt experiment, ett försök att förena frihet och ordning. Demokratins metod är det offentliga samtalet och den kritiska debatten.

Det är en hopplös uppgift att försöka föra demokratien till antingen det ena eller det andra av de akademiska reviren. Det är uppenbart att demokratins problem inte kan förstås utan en förening av humanistiska och samhällsvetenskapliga ansatser. Med tyskspråkig inspiration brukar man ibland använda begreppet kulturvetenskaper för denna förening av humaniora och samhällsvetenskap. Det är då uppenbart att demokratien kräver en forskningsmetod som är brett kulturvetenskaplig.

Det är här som masskommunikationsforskningen har sin stora styrka. Med sitt gemensamma forskningsobjekt har den tvingat fram en samverkan mellan språkvetare, litteraturvetare, filmvetare, konstvetare, historiker, ekonomhistoriker, sociologer, statsvetare, kulturgeografer och företrädare för andra kulturvetenskapliga genrer. Alla vet att samarbetet över ämnesgränserna ytterligare kan förstärkas, men det som redan uppnåtts är gott nog. Masskommunikationsforskningen är kanske det forskningsområde som har störst potentiella möjligheter att gå i spetsen för den integration av humaniora och samhällsvetenskap som förr eller senare ändå är nödvändig. Frågan är om masskommunikationsforskarna är beredda att uppfylla dessa stora förväntningar.

Den svenska regeringsformen anger redan i inledningsparagrafen att folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Därmed formuleras det nära sambandet mellan demokrati och offentlig debatt. Det är oriktigt att föreställa sig den offentliga debatten som en yttre förutsättning för demo-

krati. Man skulle då kunna få intrycket att denna förutsättning på pragmatiska grunder och av effektivitetsskäl skulle kunna bytas ut mot någon annan förutsättning. Sambandet mellan debatt och demokrati är närmare än så. Man kan säga att debatten ingår som en integrerad del i själva definitionen av demokrati.

Man brukar ibland säga lite nedlåtande att en debatt spårar ur och reduceras till en debatt om debatten. Men i det här fallet är det just det som det är frågan om. Den kritiska diskussionen om demokratins villkor är just en debatt om debatten.

Inom många kulturvetenskapliga ämnen finns i dag ett ökat intresse för det som Walter Lippman en gång kallade "världen i våra huvuden".² Mentalitetshistoria har blivit en huvudådra inom historievetenskapen. Sociologer och statsvetare har mer och mer kommit att uppmärksamma maktens "tredje dimension", dvs. medvetandegörande och de underförstådda föreställningar som styr vårt handlande. Kvinnoforskningen har formulerat det genussystem som bidrar till att upprätthålla den patriarkala ordningen. Flertalet kulturvetenskaper har påverkats av "the linguistic turn". Från allt fler olika ämnen kommer avhandlingar om myter, symboler och mentala kartor. Tiden börjar nu bli mogen för ett samlat grepp där dessa olika ämnesperspektiv kan befrukta varandra. Problemet är snarast att finna ett lämpligt forum för detta stora kulturvetenskapliga samtal. Masskommunikationsforskningen erbjuder en fantastisk möjlighet.

Dessa forskningens utvecklingstendenser är knappast svåra att förklara. När industrisamhället ersätts av ett internationaliserat kunskaps-samhälle väcks ett stort antal frågor om hur dessa immateriella fenomen skall beskrivas och tolkas. Jordbrukssamhällets grundläggande figur var åkerbruket och årstidsväxlingarna, industrisamhället symboliserades av maskinen och fabriksystemet. Den nu framväxande samhällsformen kännetecknas av informationsbehandling och masskommunikation.

Liksom demokratin bygger på kritisk debatt borde även vetenskapen bygga på fortlöpande självreflektion. Utmärkande för kulturvetenskaperna är att de ingår i sitt eget forskningsobjekt. En central fråga är därför vilket förhållande som närmare bestämt bör råda mellan masskom-

2. Walter Lippman, *Public Opinion*, Macmillan, New York (1922) 1961.

munikationsforskningen och dess objekt. Man kan avslutningsvis anknyta till en tanke som framförts av den franske sociologen Pierre Bourdieu.³ Han ger som exempel de sociologer som deltar i journalisternas egen självreflektion. Det går att förena kollektiv självanalys och vetenskaplig reflektion. Sociologen blir ett slags katalysator och analytiker då en yrkesgrupp metodiskt reflekterar över sig själv. Om man vill undvika att vetenskapen drivs fram av mekanismer som är starkare än individen måste man återuppfinna en sorts kollektiv intellektuell som exempelvis upplysningstidens encyklopedister. Men forskningens vardagslit tar mycket kraft. Bourdieu avslutar med att konstatera att det fordras åtskillig energi för att kunna åstadkomma en forskningens egen självreflektion.

3. Intervju i *Le Monde* den 7 december 1993.

Mediernas funktioner

*Massmedieforskningen har inte alltid bidragit till klarhet i debatten. Ett begrepp som "funktion" har snarast lett till ökad förvirring.**

Pressutredningen av år 1972 gav oss inte endast en mediepolitik utan också en begreppsvärld. Utredningens idé grundades på pressens "funktioner", ett begrepp som sedan vunnit burskap bland praktiker, politiker, forskare och journaliststudenter. Pressen har, menade utredningen, fyra funktioner: information, kommentar, granskning och gruppkommunikation.¹

Den kritiskt lagde samhällsforskaren är emellertid extra skeptisk till begreppet "funktion". Ordet används åtminstone i tre olika betydelser och begreppsglidningar har många gånger förvirrat debatten. Vad betyder egentligen "funktion": är det en förklaring, en beskrivning eller en norm?

Förklaring?

Ibland används funktion som beteckning på en speciell typ av vetenskaplig förklaring: X fyller en funktion för Y, pressen fyller en funktion för systemet.

Enligt den dominerande vetenskapsteoretiska uppfattningen är emel-

* Denna begreppskritik framfördes ursprungligen våren 1993 vid ett förberedande seminarium om en ny pressutredning. Sedermera publicerades den under rubriken "Se mer till medborgaren – mindre till branschen" i *Pressens Tidning*, 15, 1993.

1. *Svensk press. Pressens funktioner i samhället*, SOU 1975:78.

lertid funktionella förklaringar inom samhällsvetenskapen något mycket suspekt. Risken för cirkelresonemang och självbekräftande teser är överhängande. Den säkraste rekommendationen är därför att avstå från att använda ordet funktion om man därmed tror att man ger en förklaring.

Beskrivning?

En mer fruktbar betydelse är funktion som beskrivning, helt enkelt som en kartläggning av vad medierna faktiskt gör. Det är naturligtvis obestridligt att pressen informerar, kommenterar, granskar och utgör ett forum för kommunikation inom och mellan grupper.

Problemet är att beskrivningen är ofullständig. Pressen gör även andra saker. Det finns också andra medier som fyller de fyra uppgifterna.

Därmed öppnas flera intressanta forskningsperspektiv. Flitiga massmedieforskare publicerar visserligen en strid ström av rapporter, men det är ändå anmärkningsvärt hur pass stora vita fläckar det finns på kartan över dagens svenska medielandskap.

Vad gör egentligen pressen i dag? Är det verkligen så att information, kommentar, granskning och gruppkommunikation är de fyra centrala uppgifterna? Vilka andra uppgifter har pressen? Den gamla pressutredningen utelämnade medvetet bland annat en funktion som underhållning. Men om nu *infotainment* blivit en del av massmediernas vardag, hur kan man förstå pressen utan att beakta samspelet mellan underhållningselementet och de övriga uppgifterna?

Bilden kompliceras ytterligare om man vidgar kartläggningen även till andra massmedier, kanske andra medier än press, radio och TV och till och med andra aktörer än medierna. Hur ser dagens informationsströmmar ut? Hur formas medborgarnas och beslutsfattarnas bild av omvärlden? Hur gestaltas samhällsdebatten: hur granskar och kommenterar pressen det aktuella skeendet jämfört med andra medier och andra aktörer? Och hur går ”gruppkommunikation” egentligen till? De traditionella partierna och folkrörelserna byggdes en gång upp som gigantiska kommunikationssystem med vittförgrenade nät av lokalavdelningar över hela landet. Har denna dialog mellan medborgare och företröendevalda ersatts av massmedier och ny informationsteknik?

Vad som föresvävar alla dessa obesvarade frågor är tanken på en sa-

tellitbild av medielandskapet, en realistisk skildring av vad medierna faktiskt gör. Men forskningen skulle inte behöva stanna där. En sådan stillbild skulle kunna sättas in i såväl historiskt som internationellt perspektiv. Tänk om det med hjälp av mediehistoriska undersökningar gick att rekonstruera hur det svenska medielandskapet sett ut vid olika tidpunkter i det förflutna. Då skulle det vara möjligt att skildra förändringsprocesser, att särskilja vad som är stabilt och vad som är föränderligt.

Om andra länder dessutom beskrevs med liknande metod skulle en jämförande analys kunna avslöja vad som är allmängiltigt och vad som är unikt just för Sverige. Kombinationen av historisk och jämförande forskning är oöverträffad. Finns det nationella särdrag i de historiska utvecklingslinjerna eller är det samma förändringar som pågår i alla länder?

Det ligger en lång rad avhandlingsämnen och väntar på sina författare.

Norm?

En helt annan tolkning av begreppet funktion är att det inte alls beskriver hur något faktiskt är utan hur det *borde* vara. Det kan vara uttryck för en politisk viljeyttring att pressen bör informera, kommentera, granska och underlätta gruppkommunikationen.

Är då de fyra funktionerna den rådande normen i Sverige? Vänder man sig till massmedieforskarna Stig Hadenius och Lennart Weibull finner man i deras lärobok *Massmedier* en bedövande samling auktoriteter. Förutom 1972 års pressutredning sägs även 1974 års radioutredning, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Sveriges Radio och Svenska Journalistförbundet ha ställt sig bakom de fyra funktionerna. Det kan tilläggas att läroboksförfattarna själva var med och konstruerade funktionerna i 1972 års pressutredning.²

Man kan kritisera pressutredarna för att blanda bort korten genom att glida mellan olika betydelser. Begreppet används *både* som beskrivning och norm. Vad som borde diskuteras är om inte de fyra funktio-

2. Stig Hadenius och Lennart Weibull, *Massmedier. En bok om press, radio och TV*, 4 uppl., Bonniers, Stockholm 1989, s. 29–30.

nerna efter tjugo års trogen tjänst nu har tjänat ut som norm.

Valet av presspolitiska normer är givetvis avhängigt av värderingar. I 1972 års pressutredning var det en mycket speciell demokratimodell som låg bakom de fyra funktionerna.³ Pressutredningens i och för sig tidstypiska tolkning av demokratins idé var starkt statscentrerad och myndighetsorienterad. Problemet med både 1972 års pressutredning och åtskilliga andra inlägg i mediedebatten är att de tar sin utgångspunkt i branschens och eventuellt statens problem.

En alternativ demokratimodell är mer pluralistisk och mer inriktad på mångfald. Den anlägger den enskilde medborgarens perspektiv. En naturlig utgångspunkt är formuleringen i regeringsformens portalparagraf, att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Vad krävs det för att denna allmänna formel skall kunna bli verklighet? Hur mycket går över huvud taget att förbättra genom politiska beslut? Vilka brister har dagens svenska massmediesystem i ljuset av demokratins allmänna krav på offentligt samtal och kritisk debatt?

Demokrati är debatt och en kritisk diskussion om demokratins funktionsätt måste börja med att ställa frågan vilka möjligheter som dagens medborgare har att självständigt bilda sig en uppfattning om sitt samhälle och dess framtid.

3. SOU 1975:78, s. 18.

Katedralen och tryckpressen

*Informationstekniken påverkar demokratin, men demokratin kan också påverka informationstekniken. Frågan är vilka nya kommunikationsmedel som folkstyrelsen behöver.**

Ibland önskar man att man hade enkla svar. ”Du som är statsvetare – hur påverkar den nya informationstekniken politiken och demokratin?”

Bra fråga. Man utvecklar och invecklar sig i kortsiktiga och långsiktiga, direkta och indirekta effekter. Historiska paralleller dras kors och tvärs. Göteborgskollegan Peter Esaiasson har i sin avhandling om svenska valrörelser utrett högtalarbilarnas betydelse för det sena tjugotalets partipolitik. Det finns säkert någon begåvad litteraturvetare som analyserat reseskrivmaskinens inverkan på irländsk lyrik. Var det inte till och med någon som menade sig kunna se på språket om en text var skriven på Mac eller PC?

Den försiktige dämpar både farhågor och förhoppningar. Om demokratin överlevde kristallmottagaren skall den väl klara internet. Folkstyrelsens bekymmer försvinner nog inte därför att elektronikingenjörer uppfinner fiffiga apparater för tvåvägskommunikation.

Fast innerst inne kan man undra om teknikens betydelse för samhälle och kultur inte är större än vi anar. I *Ringaren i Notre-Dame* låter Victor Hugo prelatens blick vandra från tryckpressen bort mot katedralen. Den här kommer att döda den där. ”Ceci tuera cela.”

* Detta inlägg bygger på ett föredrag om IT och demokratin vid Student Pugwash i Uppsala den 7 maj 1996. Inledningen ingick i en krönika i personaltidningen vid Uppsala universitet, *Universen*, 1, 1996.

Dittills hade de få handpräntade biblarna varit kyrkans dyrbara egendom. Idén att gjuta typer i bly gjorde att Bibeln kunde spridas till envar. Hur skulle kyrkans män kunna behålla sitt monopol när varje enskild individ själv kunde ta del av Ordet? Tankens mellanhänder blev obehövliga. Reformationen omskapade religionens, politikens och kulturens Europa. Latinet utkonkurrerades av nationalspråken. Läskunnigheten gjorde medborgarna mottagliga för nya idéer. Även andra maktetablissemang än kyrkan fick se sin auktoritet undergrävd. Maktens frenetiska försök att kontrollera boktryckarna var i längden dömda att misslyckas.

Ett nytt demokratiideal?

Kommer den nya informationstekniken att ha samma omvälvande inverkan på demokratin? Det saknas ingalunda profeter. Entusiasterna utgår från den representativa demokratins kris och målar upp en dystert bild av föraktade politiker, förstelnade partier och försmådda väljare. Varför skulle inte medborgaren med hjälp av informationstekniken i stället själv kunna delta i beslutsfattandet? De mest utopiska skildringarna ser framtidens teledemokrati som ett permanent elektroniskt torg där alla invånare samlas, diskuterar och når fram till gemensamma beslut.

De tekniska möjligheterna finns redan eller torde vara möjliga att förverkliga inom kort. Informationstekniken förenar massmediernas snabbhet och täckningsgrad med datorernas möjlighet till individualisering och tvåvägskommunikation. Ingenting hindrar att varje medborgare från sitt vardagsrum röstar i såväl stora som små politiska frågor. Om vi ville kunde vi hålla val varenda vecka. Kan man hämta sedlar ur en bankomat kan man knappa in sina åsikter.

De tekniska uppfinningarna ställer oss inför ett val. Är det dags att byta demokratiideal? Det är nu fullt möjligt att, efter en lämplig övergångsperiod, ersätta den representativa demokratins tungrodda procedurer med elektronisk snabbdemokrati.

Det argument som här skall utvecklas innebär att vi inte bör byta demokratimodell. Knaptryckardemokratin har vissa inneboende svagheter och skulle faktiskt strida mot demokratins grundidéer.

Liksom åtskilliga andra direktdemokratiska visioner vilar teledemokratin på en vanföreställning om folkstyrelsens natur. Utopin underskattar tre problem: opinioner, ansvar och ledarskap.

Om varje väljare hade en fix och oföränderlig uppfattning i varje enskild sakfråga vore demokratin enkel att organisera. Det gällde då endast att finna en teknisk procedur som så exakt som möjligt kunde registrera individernas preferenser och som därefter mekaniskt sammanvägde åsikterna till ett kollektivt beslut. Problemet är att politiken inte fungerar som en Eurovisionsschlagertävling. Politiska opinioner är föränderliga och formas i en invecklad väv av lojaliteter, önsknings, intressen, påverkan och diskussion. Det vore felaktigt att beskriva denna opinionsbildningsprocess som något som ligger utanför demokratin, något som i tiden föregår det demokratiska beslutsfattandet. Den fria åsiktsbildningen är tvärtom en integrerad del av själva demokratin. Det räcker därför inte att finna tekniskt finurliga metoder för folkomröstning och popularitetsmätning. Knappptryckardemokratin försummar opinionsbildningens betydelse.

Idén om ett demokratiskt styrelsesätt kan knappast formuleras utan begreppet ansvar. Demokratin skiljer sig från alla tidigare kända former av samhällsordningar genom möjligheten att ställa de härskande till ansvar, att byta ut landets ledare under fredliga och ordnade former. Det demokratiska samhällets organisation förutsätter tydlig ansvarsfördelning och möjligheten att ställa ämbetsinnehavare till svars. I den teledemokratiska visionen är ansvaret däremot upplöst och ogripbart.

Den representativa demokratin erkänner att även ett demokratiskt samhälle behöver ledare. Folkviljan framträder inte spontant och oförmedlat. Den folkvalde ledaren skall inte bara passivt registrera rådande åsikter utan har också till uppgift att gå före och aktivt bilda opinion. Denna växelverkan mellan visionära ledare och engagerade medborgare ger puls och liv åt den demokratiska processen.

Slutsatsen är att de tekniska nydaningarna knappast ger anledning att ompröva demokratis ideal. Föreställningen om en ledarlös och spontan beslutsprocess förblir en illusion.

En helt annan sak är att informationstekniken kan få djupgående konsekvenser för den praktiska utformningen av den demokratiska beslutsprocessen. Det är alltså inte aktuellt att byta ideal. Frågan är i stället hur det gamla idealet påverkas av den nya tekniken.

IT kan befrämja demokratin

Varje bedömning av informationsteknikens betydelse måste i dagsläget delvis bygga på antaganden och gissningar. Vi kan bara ana hur morgondagens kommunikationsteknik kommer att gestalta sig. Erfarenheterna av informationsteknik i den politiska beslutsprocessen är ännu så länge begränsade. Tillgängliga utvärderingar är svårbedömda; verklighetsbeskrivningar blandas ofta med önsketänkande.

Det är en sak att konstatera att informationstekniken kan ha både positiva och negativa effekter på demokratin. En annan sak är att mer exakt fastslå hur denna inverkan äger rum. Diskussionen skulle vinna på att man gjorde klart på vilka grunder som bedömningarna vilar. Eftersom demokratibegreppet är så omstritt gäller det först att precisera vad som utgör måttstocken. Den följande framställningen utgår från det demokratiideal som formulerats av SNS demokratiråd.¹ Ett demokratiskt styrelsesätt måste uppfylla kraven på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft.

Demokrati som medborgarstyrelse är den politiska metod enligt vilken självständigt reflekterande människor under jämlika villkor först för en diskussion och sedan fattar beslut i de frågor som de själva fastställer som gemensamma angelägenheter. Informationstekniken kan på flera sätt bidra till att förverkliga idén om medborgarstyrelse. Tillgången till information kan i princip göras allmän. Envar kan fritt söka sin egen kunskap oberoende av nationella och kulturella gränser. Informationstekniken kan ge de politiska partierna en ny chans. Under senare decennier har partierna varit beroende av journalister och andra mellanhänder för att nå väljarna. Nu kan partierna kommunicera direkt med medborgarna. Partierna kan bilda arenor för debatt, fånga upp nya stämningar och pröva nya idéer och program.

Ännu ligger verkligheten långt från de möjligheter som tekniken erbjuder. I själva verket är det uppenbart att informationstekniken också kan få negativa effekter på medborgarstyrelsen. Nätverken riskerar också att skärma av. Kommersiella och politiska intressen strävar efter

1. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof Petersson, *Demokratirådets rapport 1995: Demokrati som dialog*, SNS Förlag, Stockholm 1995; Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm, *Demokratirådets rapport 1996: Demokrati och ledarskap*, SNS Förlag, Stockholm 1996.

att kontrollera informationsströmmarna. Demokratins idé om ett of-fentligt rum där alla medborgare kan samlas riskerar att omintetgöras om diskussionen endast förs inom isolerade tankegetton. Särintressen får större möjligheter att kommunicera inbördes och att utestänga olik-tänkande. Demokratins fria åsiktsbildning kräver upplyst förståelse och eftertänksamt meningsutbyte, men de elektroniska kommunikations-formerna har hittills tenderat att fragmentera och förtyliga.

Demokratins jämlikhetstanke riskerar att, åtminstone på kort sikt, undermineras av informationssamhällets sociala skevheter. Så länge tillträdet till de elektroniska allfarvägarna är avgiftsbelagt kommer in-formationstekniken att ytterligare gynna de redan resursstarka. Även könsskillnaderna kan vidgas; erfarenheterna visar att det främst är yngre och äldre pojkar som dominerar datorerna för att titta, styra, spela och kontrollera. Även i globalt perspektiv tenderar olikheterna att för-stärkas. Internationaliseringen är mycket ojämnt fördelad över jordklo-tet och har hittills främst gagnat den redan rika världen.

Riskerna med informationstekniken är således uppenbara. Den stora och ännu obesvarade frågan är i vilken utsträckning som nackdelarna endast är ett övergångsfenomen. Många innovationer har i förstone gynnats dem som vågat, kunnat och haft råd. Efter hand som nyheten spridits genom hela befolkningen har olikheterna klingat av. Det opti-mistiska framtidsperspektivet är att fördelarna till slut tar överhanden. Informationstekniken skulle därmed öppna fantastiska möjligheter att förverkliga demokratipionjäreernas dröm. Varje medborgare har möjlig-het att ta del i samhällets gemensamma angelägenheter. Jämlika nätverk erbjuder ett alternativ till de gamla hierarkiska styrningsmetoderna. Alla medborgares likhet i informationssamhället kan skapa helt nya förutsättningar för förståelse, engagemang och delaktighet.

Ett demokratiskt styrelsesätt skall inte bara uppfylla kravet på med-borgarstyrelse utan också vara en rättsstat. Även i detta avseende inne-bär informationstekniken stora löften. Rättsstatens idé om alla medbor-gares grundläggande fri- och rättigheter är lättare att formulera i lagens formella paragrafer än att förverkliga i vardagens gråa samhälle. Många rättigheter utfaller inte automatiskt utan kräver kunskap och initiativ från den enskilde individens sida. Informationstekniken kan bidra till att sprida kunskapen om vilka rättigheter man har, vart man kan vända sig för att hävda sin rätt, hur man kan vinna rättelse och hur man kan

komma i kontakt med andra i liknande situation. Rättssystemet kan i princip bli tillgängligt för alla medborgare. Den vidgade offentligheten är dessutom ägnad att förstärka insyn och kontroll i den offentliga verksamheten. Mannamån och oegentligheter får svårare att passera obemärkta.

Även i detta avseende rör det sig om möjligheter som hittills endast i ringa mån har förverkligats. Det står också klart att informationstekniken kan medföra risker för rättsstaten. Offentlighetsprincipen aktualiserar ett av demokratins svåra avvägningsproblem. En fullständig öppenhet utgör ett hot mot den personliga integriteten; den enskilde individen har ett intresse av ett starkt skydd för den privata sfären. De ökade möjligheterna att söka information i offentliga databaser leder ofrånkomligen till krav på mer restriktioner som värn för integriteten. Offentlighetsprincipen kan därmed i praktiken komma att inskränkas.

Handlingskraft är ett annat grundkrav på ett demokratiskt styrelsesätt. De av folket valda beslutsorganen måste ha möjligheter att fatta beslut och få dem genomförda. Informationstekniken kan bidra till att förbättra effektiviteten genom nya metoder för att styra den offentliga verksamheten. Det politiska systemet i både Sverige och andra jämförbara demokratier har länge plågats av svårigheterna att få grepp om den komplexa offentliga sektorn. Politiska beslut leder många gånger till oavsedda biverkningar. De ekonomiska konsekvenserna har ofta varit vanskliga att förutse. Dessa styrningsproblem har delvis sin grund i bristfälliga informationssystem. Det har i många fall dröjt lång tid innan bristfälligheter och missgrepp upptäckts och rättats till. En kontinuerlig och korrekt rapportering av den offentliga sektorns faktiska resultat skulle förbättra politikernas handlingsförmåga och ytterst väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av de styrande.

Denna snabba översikt visar att informationstekniken erbjuder många outnyttjade möjligheter att stärka medborgarstyrelse, rättsstat och politisk handlingskraft. Även om de potentiella nackdelarna inte skall negligeras måste slutsatsen ändå bli att informationstekniken kan förstärka demokratin utan att behöva framtvunga någon revision av det öppna samhällets vedertagna demokratiideal.

Demokratin kan befrämja IT

Diskussionen om sambandet mellan IT och demokrati bör emellertid inte stanna här. Det finns ingen anledning att förutsätta att orsakssammanhanget måste gå i en enda riktning. Många debattinlägg förutsätter att IT är som ett opåverkbart naturfenomen och att den enda fråga som återstår att besvara är hur demokratin påverkas.

Man kan emellertid vända på frågeställningen. Kan demokratin befrämja informationstekniken?

Detta perspektiv förutsätter att de tekniska förändringarna inte löper automatiskt, utan är ett led i en samhällsprocess som i betydande utsträckning styrs av ekonomiska, strategiska och intressepolitiska hänsyn. Morgondagens teknik är inte ödesbestämd utan till stor del beroende av beslut som fattas i dag. Om inte vi bestämmer så är det någon annan som gör det.

Dagens informationssamhälle har fått sin utformning genom den amerikanska militärens strategi att bygga ett datanätverk som kunde motstå en sovjetisk kärnvapenattack, av några universitetsforskarens behov av att koppla samman sina datorer, av några entreprenörers galna idé att datorkraften kunde bli varje medborgares redskap samt ett antal företags strävan att finna nya nischer och marknader.

Man kan också sätta upp en lista över individer och grupper som inte spelat särskilt stor roll, eller ingen roll alls, i utvecklingen av informationstekniken. Här återfinner man dessvärre de folkvalda politikerna. Möjligen har det funnits en och annan ryckning i den annars bortdomnade nerven för statskontroll. Kanske finns det fortfarande någon kvardröjande tanke att det skulle gå att genom riksdagsbeslut styra den framtida IT-utvecklingen.

Det är dock inte längre på detta sätt som morgondagens samhälle formas. Politiker kan, och bör, ha stor makt över informationstekniken, men inte som statens centralplanerare utan som medborgarnas ombud. Idén om en vital demokrati, byggd på ett levande samspel mellan väljare och valda, kräver kraftfulla metoder för informationshantering. Det är långt ifrån säkert att den teknik som existerar i dag är den som är bäst lämpad för att förverkliga idealet om en demokratisk och handlingskraftig rättsstat.

Vad som fordras är en konstruktiv förening av samhällsteori och informationsteknik. Den representativa demokratin har i dag stora pro-

blem och kräver ett radikalt nytänkande när det gäller att finna nya praktiskt fungerande arbetsmetoder. Informationstekniken är ännu ofullgången, men erbjuder lösningar på åtskilliga av demokratins problem. Uppgiften är att få till stånd en teknikutveckling på medborgarnas och demokratins villkor.

Lättare gjort än sagt

*Många samhällsteorier förutsätter att människor tiger. Detta förhålligande av tystnaden kan stå i motsättning till demokratins krav på diskussion och kritik.**

Varför betraktas vissa ordspråk som uttryck för yttersta vishet? ”Tala är silver, tiga är guld.” Om denna levnadsregel skall ha någon mening måste den gälla under i övrigt lika villkor. Om omständigheterna är desamma skulle tystnad alltså vara att föredra framför tal.

Och varför inte? Särskilt i en tid då den moderna tidens buller och brus blir alltmer påfrestande är det lockande att söka sig bort till skogens och fjällets stillhet, till den karga enslighet som sägs finnas i djupet av vårt lynne.

Inget ont sagt om bärplockning och fjällvandring, men när man börjar närma sig samhällslivet börjar glorifieringen av tystnaden bli betänklig, rent av farlig.

Är det överdrivet misstänksamt att se ett mönster i tidens tecken? Många teorier om hur samhället fungerar verkar ha någonting gemensamt. Den tysta handlingen framstår som överlägsen talet och debatten.

Hantverk

Det verkar först mycket övertygande. All kunskap behöver inte klädas i ord. Det finns också en tyst kunskap, en vardagskunskap. Hantverkskicklighet och praktiskt handlag kan hotas av försök till rationalisering och intellektualisering.

* Artikeln publicerades ursprungligen på Samtider i *Svenska Dagbladet* den 27 maj 1995.

Uttrycket tyst kunskap härstammar i första hand från den ungersk-brittiske samhällsfilosofen Michael Polanyis begrepp *tacit knowledge*. Bertil Rolf, filosof vid Lunds universitet, har givit ett viktigt bidrag till kunskapen om denna tysta kunskap med en inträngande analys av Polanyis idéer.¹

Översättningen ”tyst kunskap” fångar inte helt den exakta betydelsen. Polanyis påpekande innebär att det förutom kategorierna det förstådda och det oförstådda också finns något annat, det underförstådda. Även ordet kunskap har delvis andra konnotationer. Författaren påpekar att tyskans uttryck *implizites Wissen* bättre träffar den ursprungliga andemeningen.

Bertil Rolf skiljer inledningsvis mellan kunskapens uppkomst (hur man fått veta), kunskapens innehåll (vad man vet) och kunskapens funktion (vad man använder kunskapen till). Polanyis teori om tyst kunskap handlar om kunskapens funktion. Kunskapens funktion uttrycks i en persons förmåga att använda sin kunskap i handling eller i inhämtande av ny kunskap. Kunskapen kan fungera tyst utan att vi någonsin artikulerat den.

Rolf vinnlägger sig särskilt om att avgränsa Polanyis synsätt från Wittgensteins. Båda filosoferna är överens om att det alltid finns kunskap som inte språkligt artikulerats. För Wittgenstein är denna domän given; det finns kunskap som genom sin själva natur ligger bortom språkets gränser. För Polanyi är det däremot ovisst om det finns någon viss, fixerad kunskap som inte kan utsägas i språket. Osäghet behöver inte innebära osäghet.

Med denna klargörande åtskillnad som grund drar Rolf ut i härnadståg mot dem som i Wittgensteins efterföljd hävdar att exempelvis datorisering med nödvändighet måste leda till att yrkesskicklighetens tysta kunskap går förlorad. Särskilt ett av arbetslivsforskningens projekt blir föremål för skarp polemik. Begreppet tyst kunskap har, enligt Rolf, kommit att utnyttjas i anti-intellektuellt syfte.

Medan Polanyi räknar med en växelverkan mellan tyst kunskap och

1. Bertil Rolf, *Profession, tradition och tyst kunskap. En studie i Michael Polanyis teori om den professionella kunskapens tysta dimension*, Nya Doxa, Lund 1991. Jag har tidigare diskuterat Rolfs undersökning i *Kunskap om kunskap. Forskning och utveckling för universitet och högskolor*, Utbildningsdepartementet, Ds 1992:98.

intellektualistisk reflektion vill Wittgenstein en gång för alla avgränsa ett existentiellt avgörande område, "det osägbara", dit intellektualismen inte tränger. Rolf sammanfattar sitt försvar för intellektualistiskt hantverk i praktisk yrkesverksamhet med följande formuleringar. Även om man kan upptäcka problem utan intellektualistiskt hantverk, kan man inte aktivt utveckla problemen, jämföra alternativa lösningar och dra ut konsekvenser. Det intellektualistiska hantverket, utövat inom respektive kunskapsområde, bildar professionalismens kärna. Rolf besvarar frågan om det finns icke-intellektualistiska genvägar till klokheten med ett ja, men tillägger förutsättningen att man då nöjer sig med klokhet på självklara områden eller där det räcker att upptäcka och påvisa problem. Men för att bearbeta problemen, slutar Rolf, behövs en klokhet som innehåller intellektualistiskt hantverk och i en del fall också särskilda, professionellt odlade begrepp.

Naturväxt

Det finns andra exempel på samhällsteorier som bygger på den tysta handlingen. Albert O. Hirschman har i ett berömt arbete kontrasterat två olika slags handlingssätt: *exit* och *voice*.² Den som är missnöjd med en organisation eller en vara har möjligheten att överge, att lämna, att byta till ett alternativ. Den andra strategin är att göra sin röst hörd genom att protestera eller klaga. Den ena vägen behöver inte nödvändigtvis utesluta den andra, men Hirschmans distinktion pekar på att det finns två artskilda påverkansmetoder.

Som vi kunde konstatera i maktutredningen innebär samhällsutvecklingen att *voice* på många områden håller på att ersättas av *exit*. Om man vill kan man tala om valfrihetsrevolutionens baksida. Det gamla välfärdssystemets nackdelar i form av centraliserad byråkrati, standardisering och okänslighet inför individuella preferenser är väl kända. Politikernas alternativ blev att skapa fler alternativ. Valfriheten ökade, men till priset av större tystnad. Marknadens idealmodell utgörs av väljande och stumma individer. Tystnaden bryts endast av prasslet från sedlar och servicecheckar.

2. Sv. övers. *Sorti eller protest. En fråga om lojaliteter*, Rabén & Sjögren, Stockholm 1972.

Det finns till och med modeller för hur hela samhällen kan byggas upp utan att ord behöver växlas. Friedrich von Hayek har uttryckligen polemiserat mot ”konstruktivistisk rationalism”, tanken att samhällsinstitutioner är, och bör vara, resultatet av medveten planering. Hans egen modell, ”evolutionär rationalism”, är den spontana, naturväxta ordningens förnuft. Lagstiftarens uppgift bör begränsas till att nedteckna de regler som, ofta omedvetet, styr det mänskliga handlandet.³ Hayek har ingen hög tanke om människans förmåga att förstå och förändra sin värld.

Det förefaller till och med vara så att dessa tystnadens apologeter befinner sig i majoritet bland dagens samhällsteoretiker. I sin katalog över organisationslärans metaforer förtecknar Gareth Morgan modeller som liknar de mellanmänskliga relationerna vid maskiner, organismer, datorer, psykiska fångelser, självorganiserade flöden och härskarinstrument.⁴ Det som förenar dessa är att de inte kräver samtal och diskussion. När det gäller att lösa gemensamma problem verkar det som om det vore lättare gjort än sagt.

Lärandeprocess

Alla dessa bilder hämtade från mekanikens och naturens värld förbiser det unika med samhället, nämligen människans förmåga till kritisk självreflektion. Ingen förnekar att mänskligt handlande kan ge upphov till oavsedda effekter, att aggregeringen av enskilda mikrohandlingar kan leda till överraskande makroeffekter. Men även sådana fenomen är i princip möjliga att förstå och ibland till och med kontrollera. Människan kan på grundval av sin kunskap om de samhällsvetenskapliga lagarna handla på ett sådant sätt att lagarnas giltighet ändras.

Än så länge har ingen lyckats formulera en övertygande demokrati-teori utan att grunda den på det talade och det skrivna ordet. Det finns ett fundamentalt samband mellan demokrati och fri åsiktsbildning. Demokratien kan ses som en kontinuerlig lärandeprocess. Genom fortlöpande debatt och diskussion kan människor gemensamt lära av misstag

3. Friedrich Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, 1–3, Routledge & Kegan Paul, London 1973.

4. Gareth Morgan, *Images of Organizations*, Sage, Beverly Hills 1986.

och planera för framtiden. Denna synpunkt om debattens betydelse för demokratin är inte ny. Teoretiker som Ernest Barker och Jürgen Habermas har särskilt framhåvt samtalets betydelse. I dag är "diskursdemokrati" ett centralt begrepp i statsvetenskaplig idédebatt.⁵

Men samtalet är bara en nödvändig, inte en tillräcklig förutsättning för en fungerande demokrati. Det finns hos diskursteoretikerna en risk att förringa andra viktiga inslag i ett demokratiskt system. I Habermas idealmodell framstår samhället som ett matematikseminarium. Faran är att denna idealisering blir apolitisk, för att inte säga antipolitisk. Demokratin behöver också institutioner och beslutsregler som kan hantera intressekonflikter och maktkamp. Ytterst vilar dessa institutioner dock på viljan till diskussion och öppenheten för kritik.

Teknikfrälst

Det talas i dag, med all rätt, om att industrisamhället håller på att avlösas av ett kunskapssamhälle. Problemet är att vi ännu så länge har mycket vaga och ogenomtänkta uppfattningar om hur detta nya samhälle organiseras och styrs. Lite famlande söker vi bilder och metaforer från teknikens värld. Informationstekniken kommer därmed att forma morgondagens samhällsorganisation.

Men varför inte göra tvärtom? Varför inte låta vår idé om samhället forma tekniken? Vi har redan i demokratin en fantastisk modell för kunskapsbehandling. Den visar hur ett stort antal människor kan förena frihet och ordning genom kritisk debatt och kontinuerlig dialog.

I den teknikfrälsta optimismen framstår ofta politiken som hindrande och trög. Utan att vilja försvara vardagspolitikens alla missgrepp tror jag att politikens roll kan vara den omvända. Demokratin är inte problemet utan lösningen. Det fordrar dock en aktiv och kritisk debatt om demokratins grundläggande principer. Det är bättre att tala än att tiga.

5. John S. Dryzek, *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge University Press, Cambridge 1990; Erik Oddvar Eriksen, red. *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praxis*. Tano, Oslo 1995.

Delaktighet

Vart tog alla medlemmar vägen?

*Betydelsen av socialt kapital, förtroende och ett vitalt medborgarsamhälle betonas av många samhällsteoretiker. De pessimistiska slutsatserna om det sociala kittets upplösning i USA kan dock inte omedelbart överföras på svenska förhållanden.**

Tanken med 1974 års regeringsform var att kodifiera gällande rätt. Grundlagberedningen konstaterade att föreningsrätten är allmänt erkänd i vårt land, även om det inte funnits några allmänna lagbestämmelser. Föreningsfriheten sades vara grundläggande för den politiska verksamheten.

Regeringsformens förteckning över grundläggande fri- och rättigheter innehåller i dag både den positiva föreningsrätten (frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften) och den negativa föreningsrätten (skydd mot tvångsanslutning).

Vissa av demokratins teoretiker har särskilt betonat föreningslivets betydelse för demokratins vitalitet. Enligt Tocquevilles uppfattning var det de frivilliga medborgarsammanslutningarna som gav folkstyrelsen reellt innehåll. Torgny Segerstedt har kontrasterat massan och gruppen. Massan är mottaglig för suggestion, vill vara anonym, undandrar sig ansvar och är egoistisk och nyckfull. Gruppen kännetecknas av permanent, vi-känsla, medvetenhet om andra gruppers existens och ansvarsfördelning. ”Massmänniskan hör hemma i den totalitära staten, grupp-

* Artikeln publicerades under rubriken ”Where have all the members gone?” på Samtider i *Svenska Dagbladet* den 17 september 1994 och är här något aktualiserad.

människan i demokratin.”¹ Övertygelsen om organisationslivets betydelse var starkt levande även hos de svenska grundlagsfäderna.²

Den ensamme bowlaren

Dagens internationella samhällsforskning fäster lika stort avseende vid de frivilliga medborgarsammanslutningarna och det civila samhället. Robert Putnam vid Harvarduniversitetet har väckt stor uppmärksamhet med sin undersökning av de regionala olikheterna i Italien. Han visar att det medborgerliga engagemangets nätverk har en tydlig effekt på den representativa demokratins vitalitet.³ Förekomsten av ett levande medborgarsamhälle, vad som numera även benämns ”socialt kapital”, kan också befrämja utbildning, minska fattigdom, motverka brottslighet, förstärka ekonomisk tillväxt och till och med förlänga befolkningens livslängd. Omvänt bidrar bristfälliga sociala nätverk till en rad sociala, ekonomiska och politiska problem.

Putnam har också undersökt sitt eget hemland. Slutsatsen är nedslående. Medborgarengagemanget i Förenta Staterna har oväntat försvagats under de senaste två årtiondena. Förutom den bekanta nedgången i valdeltagandet har också andra former för politiskt deltagande minskat. En allt mindre del av befolkningen tar numera aktiv del i föreningslivet, oavsett om det rör sig om religiösa sammanslutningar, fackföreningar, kvinnoorganisationer, boendeföreningar eller bowlingklubbar. Så gott som alla delar av samhället har fått vidkännas denna försvagning av de organiserade sociala banden. En konsekvens har blivit att misstroendet mot politik och samhälle har ökat. Amerikas sociala kapital har eroderats under det senaste kvartsseket.⁴

Bedömningen av medborgarsammanslutningarnas betydelse för demokratin är emellertid inte alltid lika positiv. Organisationslivet har också sina kritiker. Ett aktuellt exempel kan hämtas från Tjeckien, där

1. Torgny Segerstedt, *Demokratiens problem i socialpsykologisk belysning*, Natur och Kultur, Stockholm 1939.

2. Se t.ex. Hilding Johansson, *Folkrörelserna*, Ehrlins, Stockholm 1954.

3. Robert D. Putnam, *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*, SNS Förlag, Stockholm 1996.

4. Robert Putnam, ”Att bowla ensam”, *Moderna Tider*, 54, 1995, s.17–22.

det civila samhället hamnat i centrum för den politiska debatten.⁵ President Václav Havel och premiärminister Václav Klaus har hamnat på kollisionskurs. Havel argumenterar för att en mångfald frivilliga organisationer är ett nödvändigt mellanliggande lager mellan medborgarna och staten och att demokratin inte kan fungera utan ett sådant civilt samhälle. I Klaus nyliberala samhällssyn är fria individer samhällets hörnsten och han anser att ett civilt samhälle är onödigt, kanske till och med skadligt, eftersom det innebär en form av kollektivism och social ingenjörskonst. Motsättningen mellan Havel och Klaus har högst praktiska konsekvenser, eftersom det leder till helt olika syn på aktuella författningsproblem. Havel förordar i motsats till Klaus decentralisering, starka regioner, folkomröstningar och en statlig politik som gynnar föreningslivet.

Välsituerade

Frågan är nu hur man skall bedöma det civila samhällets vitalitet i Sverige. Ofta glider ideal och verklighet in i varandra. Bilden av folkrorelse-Sverige tillhör en av det moderna Sveriges starkaste myter. Aktuell statsvetenskaplig forskning har givit ett mycket mer kritiskt perspektiv på organisations-Sveriges utveckling.⁶

Det är inte svårt att finna belägg för den officiella historieskrivningens idealisering. Folkrorelseutredningen gav för några år sedan en övervägande hurtig beskrivning: ”Aldrig har så många varit med i olika föreningar! Aldrig tidigare har vi förenat oss med andra för att kollektivt lösa gemensamma problem eller tillfredsställa gemensamma behov som nu.”⁷

Inom maktutredningen stod det tidigt klart att en realistisk värdering av den svenska folkstyrelsen fordrade en noggrann undersökning av organisations-Sveriges faktiska förankring bland dagens svenskar. Officiella medlemsiffror har stora brister som källmaterial. En annan väg

5. Jiri Pehe, "Civil society at issue in the Czech republic", *RFE/RL Research Report*, 32, 1994. Václav Havel och Václav Klaus, "Civil society after communism: rival visions", *Journal of Democracy*, 7, 1996, s. 12–23.

6. Michele Micheletti, *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*, Publica, Stockholm 1994.

7. *Ju mer vi är tillsammans*, SOU 1987:33.

var att intervjuva ett riksrepresentativt urval av den vuxna befolkningen. En viktig del av den medborgarundersökning som genomfördes 1987 blev att kartlägga svenskarnas engagemang i föreningslivet.

Resultaten ledde till att den konventionella bilden måste revideras.⁸ Visserligen var det bara 6 procent som helt stod utanför föreningslivet. Men de höga medlemssiffrorna berodde mycket på att många var pappersmedlemmar. Facket, idrottsrörelsen, Konsum och boendeföreningar svarade för ungefär hälften av samtliga medlemskap. Föreningslivets eldsjälur utgjorde en liten minoritet. Stora delar av befolkningen hade endast svag eller obefintlig känsla av samhörighet med de etablerade organisationerna. De ”nya sociala rörelserna”, dvs. fredsansorganisationer, kvinnoorganisationer, miljöorganisationer och lokala aktionsgrupper, hade i själva verket bara ett litet fåtal aktiva. Även om dessa organisationer åtnjöt en betydande popularitet och kunde vara nog så viktiga för opinionsbildningen var de medlemsmässigt långt ifrån några massrörelser. Dessutom visade det sig att föreningslivet inte var den hävstång för underklassen som många folkrörelseteorier gjort gällande. De högutbildade och välsituerade var överrepresenterade i organisations-Sverige.

Organisationerna brister

Denna undersökning ligger nu några år tillbaka i tiden. Frågan är om resultaten fortfarande är giltiga. Svaret ges i en rapport som gjorts i samarbete mellan Civildepartementet och Statistiska centralbyrån.⁹ Undersökningen, som baseras på närmare 6 000 intervjuer år 1992, har lagts upp så att resultaten är jämförbara med maktutredningens medborgarundersökning.

Huvudintrycket är att det dystra läget 1987 fem år senare ytterligare har försämrats. Organisations-Sveriges medlemsförankring har, med två undantag, blivit ännu bräckligare.

8. Olof Petersson, Anders Westholm, Göran Blomberg, *Medborgarnas makt*, Carlssons, Stockholm 1989.

9. Lars Häll, *Föreningslivet i Sverige*, SCB, Levnadsförhållanden, rapport 86, 1994; jfr *Politiska resurser och aktiviteter 1978–1994*, SCB, Levnadsförhållanden, rapport 90, 1996.

Det ena undantaget är de fackliga organisationerna. Efter nedgången under 1980-talet har trenden vänt. I den ekonomiska krisens Sverige har den fackliga organisationsgraden ökat något, särskilt bland arbetare.¹⁰

Det andra undantaget är pensionärsorganisationerna. Ökningen beror inte bara på att befolkningens åldersprofil har ändrats; fler pensionärer har organiserat sig.

Men för alla andra föreningstyper noteras stagnerande eller minskande medlemstal och aktivitetsnivåer. Fredsorganisationerna, nykterhetsrörelsen och kvinnoorganisationerna har vardera ungefär 1 procent av svenskarna som medlemmar. Ser man endast till de aktiva blir siffrorna ännu lägre. Omkring 20 procent av befolkningen är aktiva i någon idrottsförening och omkring 10 procent är aktiva i facket, men för övriga organisationer ligger aktivitetsgraden på några få procent.

I demokratins teori har organisationerna också ideologisk betydelse. De står som symboler för gemensamma idéer och strävanden och bidrar därmed till att skapa identitet och samhörighet bland medborgarna. Känslan av samhörighet behöver givetvis inte vara detsamma som medlemskap. Man kan vara medlem på grundval av krasst egenintresse utan att känna delaktighet med någon ideell samhällsrörelse. Omvänt kan medborgare uppleva solidaritet utan att själva formellt vara medlemmar.

I båda undersökningarna ingick en serie frågor om hur stark samhörighet man känner med ett antal olika rörelser. Det visar sig att känslan av samhörighet försvagats för samtliga undersökta organisationer. Även om man alltid skall vara medveten om osäkerheter i mätningarna är nedgången såpass tydlig att den med all sannolikhet registrerar en faktisk förändring. De etablerade organisationerna blir allt mer perifera i svenskarnas föreställningsvärld. Mindre än var tionde svensk, och de återfinns framför allt i de äldre generationerna, känner i dag samhörighet med de klassiska folkrörelserna, frikyrkan och nykterhetsrörelsen. Även facket, Kooperationen och Svenska kyrkan möts i dag av en ljum eller till och med kallsinnig befolkning.

Det faktum att föreningslivet stagnerat innebär emellertid inte att

10. Se även Sven Nelander och Viveka Lindgren, *Röster om facket och jobbet*, LO, rapport 1, 1993.

svenskarna blivit mer ensamma och apatiska. Allt tyder tvärtom på att den sociala isoleringen har minskat. Umgänget med släktingar och vänner blivit mer intensivt och allt fler har någon som man vända sig till om man blir sjuk eller behöver prata med någon om personliga bekymmer.¹¹

Medborgarnas minskande intresse för föreningslivet tycks därför vara mindre medborgarnas utan mera föreningslivets bekymmer. Redan i maktutredningens huvudrapport konstaterade vi att stora delar av organisations-Sverige blivit kolosser på lerfötter. Medborgarnas samhällsengagemang söker sig andra vägar.¹² Folkrorelsernas kris har sedan dess blivit ännu djupare. Arbetslösheten och statsskulden ställer stora krav på samhällets omställningsförmåga och medborgarnas solidaritet. Organisationerna brister i den tid då de som bäst behövs.

11. Johan Fritzell och Olle Lundberg, red., *Vardagens villkor. Levnadsförhållanden i Sverige under tre decennier*, Brombergs, Stockholm 1994.

12. *Demokrati och makt i Sverige*, SOU 1990:44.

Den ödesdigra gemenskapen

*Kritiken mot individualismen leder ibland till en okritisk hyllning av kollektivismens gemenskap. De ryska erfarenheterna tjänar som en varning.**

Att förstå europeisk politik är att inse sambandet med ekonomi och kultur. Det finns nog inte någon europeisk samhällsforskare som bättre än Stein Rokkan har lyckats formulera ett historiskt och geografiskt perspektiv på samspelet mellan politik, ekonomi och kultur. EU-omröstningarna i Finland, Sverige och Norge kunde inte givit en tydligare illustration av hur historiskt betingade skiljelinjer mellan centrum och periferi fortsätter att präglade dagens politiska konfliktmönster.

Man behöver knappast gissa vad Rokkan skulle sysslat med i dag om han fått leva. Omvälvningarna i mellersta och östra Europa erbjuder en fantastisk möjlighet att pröva hypoteserna om hur det politiska landskapet formas under inflytande av ekonomi och kultur. Allt fler europeiska forskare tar nu upp och vidareutvecklar Rokkans forskningsprogram. Ett specialnummer av en av facktidskrifterna inom området ägnas helt åt Stein Rokkan¹. Där visas bland annat hur de baltiska staterna och vissa områden i Mellanuropa bör förstås som buffertperiferier mellan större ekonomiska och religiösa kraftfält. Den historiskt betingade gränslinjen mellan västra och östra Europa överensstämmer heller inte med kalla krigets järnridå, ett faktum som ytterligare komplicerat det politiska rekonstruktionsarbetet.

* Artikeln publicerades på Samtider i *Svenska Dagbladet* den 2 september 1995.
1. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 2, nr 1, 1995.

Sobornost

Bland de allra svåraste uppgifterna inom denna gren av samhällsforskningen är att karaktärisera en politisk kultur. Alla som vistats i främmande land kan av egen erfarenhet vittna om att det finns olika sätt att förstå förhållandet mellan den enskilde och det allmänna, olika uppfattningar om statens natur, olika föreställningar om hur politiska konflikter bör hanteras. Språk, symboler, vanor och underförstådda verklighetsbilder spelar uppenbarligen stor roll. Men hur skall dessa kulturella skillnader beskrivas och systematiseras? Risken för schabloner och stereotyper är överhängande. Ett av de största metodproblemen är att undvika etnocentrisk snedvridning.

För oss som formats i den nordvästeuropeiska kulturkretsen är det ett särskilt problem att förstå den ryska politiska kulturen. Olikheter i fråga om språk, religion och symbolvärld lägger hinder i vägen.

Det är därför särskilt glädjande att det nu finns en undersökning som tolkar dagens ryska politik mot bakgrund av Rysslands politiska kultur. Författarna, Victor Sergejev och Nikolaj Birjukov, är ryska samhällsforskare som också är nära förtrogna med västeuropeiska förhållanden och modern politisk teori.²

Sergejev och Birjukov menar att särdragen i den ryska politiska kulturen kan fångas genom begreppet *sobornost*. Ordet *sobor* betecknade kyrkliga institutioner under medeltiden. I dag står ordet både för katedral och församling. Termen *sobornost* infördes av ryska 1800-talsfilosofer och innebär tillämpad på det politiska livet att gemensamma beslut fattas i endräkt. Samfälligheten uppfattas som en organisk helhet. Autonomt handlande av oberoende aktörer utgör ett brott mot enheten och strider därmed mot principen om *sobornost*. I detta perspektiv betraktas samhället inte som någon produkt av individers och grupper handlande och samhällets institutioner uppfattas inte som resultatet av överenskommelser mellan olika parter. Helheten är i stället den primära enheten och de olika delarna är legitima endast om de bidrar till det gemensamma målet.

Författarna menar att samhällen som styrs enligt denna idé inte är mer homogena än andra samhällen, snarare tvärtom. Däremot är sobor-

2. De har publicerat sina huvudresultat i boken *Russia's Road to Democracy. Parliament, Communism and Traditional Culture*, Edward Elgar, Aldershot 1993.

nostfilosofin ett hinder för att förstå och diskutera olikheter inom samhället. Helheten är så viktig att interna skillnader framstår som oväsentliga. Därmed uppstår en speciell form av jämlikhetstanke som närmast får totalitära drag. Även om alla individer och grupper betraktas som lika i förhållande till den gemensamma helheten innebär detta inte att de åtnjuter ställningen som fria, självständigt handlande aktörer. Sobornost står därmed i direkt motsättning till idén om pluralism och mångfald. De två författarna konstaterar att det inte är förvånande att ett samhälle som styrs enligt dessa grunder saknar effektiva hinder mot en elit som strävar efter att tillvälla sig makten.

Denna holistiska och amorfa samhällsmodell är främmande för institutioner. Ingen enskild struktur kan göra anspråk på en legitim, oberoende ställning. Samhällsfunktioner förutsätts uppstå spontant. De institutioner som ändå bildas framstår som tillfälliga och extraordinära. Paradoxalt nog visar sig sobornostsamhällen i praktiken utveckla fåtalsstyrda, byråkratiska maktcentra med utomordentligt stora befogenheter.

Maktutövning i denna typ av samhälle är utan begränsning. Ryska politiska tänkare har utvecklat olika argument för att rättfärdiga enväldshärskandet. Eftersom politik är ett så smutsigt hantverk är det bäst att så få som möjligt befattar sig med det. Politik är en vetenskap och endast en liten elit har kompetens nog att fatta beslut.

Identitet

Birjukov och Sergejev har särskilt intresserat sig för vilka konsekvenser sobornostfilosofin får för uppfattningen om parlamentarism och politisk representation. De har också utvidgat sin undersökning till den ryska folkkongressen, som upplöstes hösten 1993.³

Det slags totalitär holism som exemplifieras av sobornostfilosofin reducerar den politiska representationens uppgift till en enda: att företräda helheten. Parlamentet förutsätts vara en sann återgivning av hela samhället, inte det verkliga myllret av intressemotsättningar utan den idealiserade gemenskapen. Representationens ideal är identitet. Om

3. Nikolaj Birjukov, Jeffrey Gleisner och Victor Sergejev, "The crisis of sobornost: parliamentary discourse in present-day Russia", *Discourse & Society*, vol. 6, nr 2, 1995.

parlamentet skall kunna förverkliga denna idealiserade endräkt blir meningsmotsättningar och debatt endast något främmande och störande.

Avogheten gentemot institutioner och procedurer får också viktiga konsekvenser för uppfattningen om politisk representation och parlamentariskt arbete. Spelregler och beslutsordningar väger lättare än politisk effektivitet och handlingskraft.

Författarna har lusläst parlamentsdebatterna och systematiserat den ryska politiska diskursen. Ett ofta återkommande nyckelord är "vi". Hänvisningarna till ett odefinierat kollektiv är ett viktigt sätt att legitimera sin uppfattning, men av sammanhanget framgår att ordet "vi" används i mycket skilda betydelser, ofta i ett och samma tal. "Vi" kan stå för parlamentets ledamöter, men också för eliten, folket eller en lokal befolkning. Glidningarna mellan dessa olika betydelser ger en mycket flexibel retorik som utnyttjas för att uttrycka sobornosttänkandets diffusa kollektivism.

Ryssland har alltså även i dag en politisk kultur präglad av populism, som står främmande för institutioner och pluralism. Det är knappast förvånande att landet har svårigheter att finna fungerande former för partiväsen, föreningsliv och lokal självstyrelse.

Byn och staden

Även om den ryska politiska kulturen har sina historiskt betingade särdrag återspeglar tänkandet ett generellt förhållningssätt till politik och demokrati. Det idealsamhälle som underförstås i sobornosttänkandet är *byn*. Den lilla byns slutna värld rymmer en liten grupp människor som känner varandra väl, som förenas av gemensamma släktband och sedvänjor. I den ryska traditionen hägrar den kollektivistiska totaliteten i *mir*, den självstyrande bysamfälligheten.

Den motsatta samhällsmodellen är *storstaden*. Storstaden kännetecknas av öppenhet, samtidighet och ett oräkneligt antal individer, som förverkligar sina livsprojekt och förenas i ett komplext och ständigt föränderligt nätverk av möten, kontrakt och anonyma relationer.

Kontrasten mellan de två modellerna illustrerar en spänning i demokratidebatten. Den monolitiska demokratin bygger på endräkt och att makten är samlad i en enda punkt. Den pluralistiska demokratin förutsätter många autonoma enheter, maktbalans och konstitutionalism.

Bytänkandets demokratimodell kan möjligen vara relevant för det lilla avgränsade samhället, präglad av närhet, personliga relationer och konkret åskådighet.

Men demokrati i stor skala, tillämpad på stater och städer, fordrar en pluralistisk modell. Det moderna, öppna samhället har, som Karl Popper påpekat, en abstrakt karaktär. Samverkan genom byten och överenskommelser äger rum mellan människor som inte är personligt bekanta, som saknar djupare, varaktiga eller mer känslomässiga förbindelser. Idén med rättsstaten är just att rättstillämpningen skall vara opersonlig och regelstyrd.

Här öppnas ett dilemma i våra kontakter med det Ryssland som just nu håller på att söka sig fram till sina demokratiska institutioner. Den officiella diplomatin tycks vara inriktad på att i första hand vårda sig om de personliga relationerna till dagens ryska makthavare. Respekten för den lokala politiska kulturen får dock inte leda till att vi blir otydliga om våra egna erfarenheter. Det är egentligen institutioner, inte personer som behöver stöd.

Utan att vara Rysslandsexpert är mitt intryck att Ryssland, trots enorma svårigheter, sakta håller på att säkra de nödvändiga förutsättningarna för ett fungerande öppet samhälle med yttrandefrihet, marknadsekonomi, representativ demokrati, civilt samhälle och lokal självstyrelse. Ett av de allra trögaste hindren är en politisk kultur som står främmande för detta slags institutioner.

Desto viktigare är debatten och samtalet, inte bara inom landet, utan också över gränserna. Under Sovjettiden fanns det knappast något av samhällsvetenskapligt intresse att hämta. Nu håller ryska universitet och vetenskapliga institutioner snabbt på att etablera sig internationellt med ofta högklassig akademisk undervisning och forskning. Det är inte längre fråga om västligt bistånd och stöd utan om ett givande utbyte mellan likställda parter.

Om partierna försvann

*Representativ demokrati är inte tänkbar utan politiska partier. Kristecknen är många, men långt ifrån alla partier är akut utrotningshotade. En norsk undersökning kastar ljus över partiernas inre liv.**

Direktiven till såväl den norska som den svenska maktutredningen är i stort sett tysta om de politiska partierna. I efterhand har jag från en av initiativtagarna till den svenska utredningen fått förklaringen till det något anmärkningsvärda utelämnandet: "Men partierna *skall* ju ha makt!"

Det må vara att partiernas roll i normativ demokratisk teori för somliga är oproblematiske. Men det hindrar inte att det finns åtskilligt att utreda och diskutera när det gäller partiernas plats i demokratins praktiska funktionssätt.

Den i dag gängse uppfattningen om de politiska partierna är tämligen dyster. Utvecklingen i de flesta länder visar att de traditionella banden mellan olika gruppljaliteter och de politiska partierna är i färd med att försvagas. Nya intressen och identiteter utvecklas oberoende av och vid sidan av de etablerade politiska partierna. Partiforskarna ser hur de frusna strukturerna börjar smälta.

Vad skulle hända om partierna försvann? Denna hypotetiska fråga ställs av Knut Heidar i hans bok om norska partieliter.¹ Författaren resonerar sig fram till fyra svar. Det ena är att vi skulle få andra politiskertyper representerade på den politiska arenan. Den sociala bredden i

* Recensionen har publicerats i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 5, 1989, s. 318–319.

1. Knut Heidar, *Partidemokrati på prøve. Norske partieliter i demokratisk perspektiv*, Universitetsforlaget, Oslo 1988.

rekryteringen skulle minska; betydelsen av sociala nätverk, utbildning och media skulle öka. För det andra skulle det politiska samtalet bli snävare. Levande partiorganisationer motverkar de uniformeringstendenser som ligger i samhällsutvecklingen. En tredje sida av partiorganisationernas demokratiska potential finns i den helhet som deras programutbud representerar. Försvagas partiorganisationerna så uttunnas också det helhetstänkande som är partiernas bidrag i den politiska processen. För det fjärde skulle partierna försvagas som politiska verkstäder, som källor för nya idéer och förslag.

Partiernas försvagning innebär därmed flera allvarliga hot mot demokratins funktionssätt.

Med tanke på partiväsendets betydelse är det förvånande hur pass lite systematisk forskning det finns om partiernas aktuella problem. Frågorna är många, svaren desto färre.

Man skulle önska att Sverige fick en undersökning av det slag som nu föreligger i Norge. Knut Heidar har lyckats ge en uppslagsrik och faktaspäckad redogörelse för de norska politiska partierna i mitten av 1980-talet. Boken bygger väsentligen på två frågeundersökningar, den ena med partieliter, den andra med landsmötesdelegerater. En organisationsstudie tjänar som kompletterande bakgrundsinformation.

Materialet stöder knappast Ostrogorskis och Michels pessimistiska syn på partiernas interna demokrati. Möjligheten till en utveckling i oligarkisk riktning kan givetvis inte avskrivas. Men mellaneliternas erfarenheter, arbetsvillkor, möjlighet till diskussion, initiativ och bedömningar reflekterar en upplevelse av att de förmår nå fram inom sina partier. Trots stundtals imponerande taktisk fingerfärdighet lyckas partiledningarna långt ifrån alltid hålla sina landsmöten i schack.

Partiaktivisterna har en bred bakgrund från organisationslivet och deltar gärna i aktioner. Som också tidigare undersökningar visat får liknelsen med olika "kanaler" inte tas alltför bokstavligt. Partipolitik, aktioner, intressegrupper och byråkrati utgörs inte av från varandra isolerade sfärer. Det finns kopplingar på alla plan.

Undersökningen innebär också att en och annan myt kan förpassas till papperskorgen. De nya partiaktivisterna är i allmänhet inga broilers; bortsett från den allmänt stigande utbildningsnivån finns det inte mycket som skiljer yngre från äldre.

Partiernas toppskikt utgör nu knappast något genomsnitt av befolk-

ningen. Den typiske aktivisten är statsanställd och/eller har ett högstatusyrke. Inkomsten ligger långt över genomsnittet. Men den aktive partipolitikern är i dag nästan lika ofta kvinna som man.

Det ökade kvinnoinslaget är en av de mest genomgripande förändringarna i de norska partierna. Tre partier har infört kvotering. Heidar för ett utförligt resonemang om de eventuella konsekvenserna. I en del avseenden är mycket egentligen sig tämligen likt. Det har inte framträtt någon ny kvinnlig politikertyp, politiker med annan erfarenhetsgrund eller med starkt avvikande åsikter. Det tycks snarare vara partierna som format kvinnorna än kvinnorna som format partierna. Men en närmare granskning tyder ändå på att en hel del har hänt. Den politiska tyngdpunkten i enskilda sakfrågor har förskjutits.² Mäns åsikter ändras av att kvinnorna i större utsträckning än någonsin deltar i de interna partidebatterna.

För den som letar efter varningssignaler och kristecken finns det en hel del att hämta i boken. Men mot bakgrund av den ofta nattsvarta stämning som präglar "decline of parties"-litteraturen finns det också åtskilliga ljuspunkter.

Kanske är det föreningen av stabilitet och dynamik som utgör de skandinaviska partiernas speciella signum. Partierna är i allmänhet fortfarande mycket fast rotade i sina gamla särkulturer. Även om klassröstningen något försvagats visar exempelvis den svenska maktutredningens medborgarundersökning att partierna skiljer sig markant när det gäller anhängarnas livsstil och fritidskultur. Heidar ger en betydande förteckning över de sånger som sjöngs på landsmötena 1985. (Gissningstävling: Var sjöngs "Arbeidsmannen", "Vi är många", "Trafikkpersonalets klagesang" respektive "The Jotunheimen Jitterbug"?)

Men det finns också ett starkt inslag av dynamik. Partierna är relativt öppna organisationer. Nya frågor och perspektiv anammats (ibland med nästan oroväckande snabbhet). Ungdomen har ännu inte svikit.

Med världsmåttstock kan det mycket väl hända att de politiska partierna utgör "an endangered species". Man borde då till den framtida genbanken överföra några pandamärkta exemplar av den härdiga art som Heidar påträffat inne i de norska fjälldalarna.

2. Slutsatsen bekräftas av en senare undersökning av nordisk politik. Lauri Karvonen och Per Selle, red., *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*. Dartmouth, Aldershot, 1995.

Det impotent Gubbsverige

*Även om männens välde håller på att brytas inom vissa områden är Gubbsveriges motstånd i dag vårt största demokratiproblem. De mansdominerade beslutsmiljöerna hindrar en nödvändig förnyelse.**

Regeringsformen ger på olika sätt uttryck för demokratins likhetsprincip. Folkstyrelsen bygger på allmän och lika rösträtt. Rättssamhället ställer krav på allas likhet inför lagen och att det offentliga iakttar saktighet och opartiskhet. Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter.

Men män och kvinnor har i praktiken inte lika rättigheter. Enligt en uppföljning av maktutredningens undersökning av de drygt två tusen högsta ledarposterna i svenskt samhällsliv består den svenska makteliten till 77 procent av män.¹ Inom det politiska livet var mansdominansen ”bara” 57 procent. Inom kultureliten var andelen män 76 procent, inom massmedieeliten 79 procent, inom organisationseliten 79 procent, inom den högsta statsförvaltningen 80 procent, inom den akademiska eliten 87 procent och bland näringslivets högsta beslutsfattare 98 procent.

Sverige styrs fortfarande av medelålders och lite äldre män.

* Detta föredrag på kulturhuset Vita Huset i Uppsala den 18 maj 1994 publicerades i omarbetat skick på Samtider i *Svenska Dagbladet* den 1 oktober 1994 och har här något reviderats.

1. Undersökningen har genomförts av Anders Westholm under medverkan av Lena Lundström och har publicerats i *Demokratirådets rapport 1996: Demokrati och ledarskap*, SNS Förlag, Stockholm 1996. Maktutredningens elitundersökning redovisas i SOU 1990:44.

Gubbsverige har makten och visar få tecken på att vilja lämna den ifrån sig. Gubbsverige utestänger kvinnor från bolagsstyrelserna och därmed från den ekonomiska makten. Gubbsverige utestänger kvinnor från intresseorganisationernas ledande poster och därmed från påtryck-armakten. Gubbsverige utestänger kvinnor från universitetens lärar- och forskartjänster och därmed från den akademiska makten. Gubbsverige utestänger kvinnor från cheftjänsterna i statsförvaltningen och rättsväsendet och därmed från statsmakten. Gubbsverige utestänger kvinnor från kommunernas och landstingens ledningsorgan och därmed från de ekonomiskt tunga besluten inom den offentliga sektorn.

Gubbsveriges hårdnackade motstånd är i dag vårt största demokrati-problem.

Det har gått trekvarts sekel sedan den kvinnliga rösträtten infördes och drygt 20 år sedan vi fick en ny regeringsform. Men demokratin finns bara på papperet så länge man inte omsätter de vackra principerna i praktisk verklighet. Visst finns det några ljuspunkter. Andelen kvinnor har ökat i riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige och även i regeringen. Kvinnoandelen ökar i statliga styrelser och kommittéer, men långsamt. Det är långt från målet om lika fördelning. Männen dominerar fortfarande starkt. Jämställdhetspolitiken har endast haft marginell effekt. Med den nuvarande takten kommer ingen av dagens generationer att få uppleva ett jämställt Sverige.

Likhetsprincip

Förslaget om kvinnlig rösträtt väcktes i riksdagen första gången 1884 och det skulle alltså gå 35 år av debatt och omröstningar innan det gick igenom. Motståndarna mot kvinnlig rösträtt hade många argument. En statlig utredare sammanfattade motargumenten i fyra huvudgrupper.²

Den första typen av argument var *fysiologiska*. Det var både i kvinnans eget och släktets intresse att hon inte "utan att blottställa sig med avseende på de henne av naturen anvisade funktionerna" påtvingas mannens arbete, "utsättas för det offentliga livets mödor och stormar, stadigt göra våld på sig själv för att spela en roll som endast på bekostnad av hennes normala liv kan utföras".

2. C.A. Reuterskiöld, *Politisk rösträtt för kvinnor*, Uppsala 1911.

Den andra typen av argument var *intellektuella*. Även Reuterskiöld insåg att det inte längre gick att hävda att kvinnans intellektuella förmåga var sämre än mannens. Visserligen hade Voltaire hävdat att kvinnan hade mannens alla talanger utom en: hon saknade ett självständigt snille. Men, suckade Reuterskiöld uppriktigt, ”det stora flertalet manliga uppgifter fordrar endast en rutin, som de mest medelmåttiga kvinnliga hjärnor inom få år kunna inhämta”.

Sedan kom gruppen av *moraliska* invändningar. De gick inte ut på att kvinnan var moraliskt underlägsen mannen. Tvärtom, just därför att kvinnan var moraliskt överlägsen borde hon få slippa ”valstridernas buller och hetta”. Kvinnor är alltför rena och goda för att kastas in i politikens smuts. Hon skulle förlora sina speciellt kvinnliga egenskaper. Hemmets frid och lugn skulle störas, familjerna splittras.

Slutligen restes *politiska* argument. Invändningarna kom inte sällan från frisinnat håll. Kvinnan ansågs stå under prästernas inflytande. De skulle förstärka de konservativa och reaktionära intressena. Men det fanns också den rakt motsatta synpunkten. Om kvinnor befattade sig med politik skulle de störta omkull alla gamla värdeordsvärda institutioner och kasta in landet i revolutionens värsta faror.

Men ofta avfärdades den kvinnliga rösträttsrörelsens krav helt enkelt med svaret att kvinnorna egentligen inte var intresserade av rösträtt. Tillträdet till valurnan skulle bara bli en börda för dem. I nio fall av tio skulle man inte lyckas förmå dem att begagna sig av sin rätt.

Till sist fick alltså motståndarna ge sig. Ju längre tiden gick, desto mer ihåliga framstod motargumenten. De som kämpade för kvinnlig rösträtt hade egentligen ett enda argument, vilket gick som en grundton genom hela 1800-talets politiska debatt. Om man accepterar den allmänna principen om medborgarskap och lika rättigheter blir det ohållbart att argumentera för att en viss kategori av människor skall uteslutas från medborgarskap och rättigheter. Demokrati innebär att alla medborgare har lika rätt att ta del i skötseln av det gemensamma och i besluten om samhällets framtid.

Därigenom kom kampen för demokrati och kampen för kvinnans rättigheter att bli varandras förutsättningar. Å ena sidan var demokratins likhetsprincip kvinnörelsens starkaste argument. Å andra sidan kunde demokratin inte förverkligas så länge halva befolkningen stod utanför det politiska livet.

Grindvakter

Det är alltså ett obestridligt faktum att makten i dagens Sverige i huvudsak utövas av män. Ibland ställs frågan: spelar det egentligen någon roll? Skulle samhället se annorlunda ut om fördelningen mellan män och kvinnor i stället var lika? Det är inte svårt att finna exempel på argument som går ut på att det egentligen inte spelar så stor roll. Låt oss återvända till den politiska sfären och andelen kvinnor i parlamenten. Ända fram till 1971 var kvinnorna i Schweiz utestängda från rösträtt i parlamentsvalen. En intressant fråga är då om man före denna tidpunkt kunde betrakta Schweiz som en demokrati. Frågan har tagits upp av statsvetaren Jörgen Westerståhl.

Man kan ställa följande testfråga: Är ett land som utestänger hälften av landets medborgare demokratiskt? Westerståhls svar är att det beror på. Om arbetarna saknar rösträtt är landet inte demokratiskt. Om det är kvinnorna som saknar rösträtt kan landet däremot betraktas som demokratiskt. Det krävs en skicklig statsvetare för att komma fram till en sådan häpnadsväckande slutsats. På den tid då de schweiziska kvinnorna saknade rösträtt skrev Westerståhl:

Hur är det möjligt att då tala om demokrati? Som ett slags försvar härför har anförts, att kvinnorna sällan framträtt som en grupp med speciella önskemål beträffande de stora politiska stridsfrågorna. Att kvinnorna uteslutits från rösträtten, har alltså inte medfört, att någon väsentlig åsiktsriktning bland medborgarna blivit undertryckt. Männerna har i det stora hela kunnat 'representera' kvinnorna. Samma intryck ger striderna för rösträttens utvidgning. Medan en utsträckning av rösträtten till exempelvis nya kategorier av manliga medborgare betraktades som en sak av största betydelse och med givna politiska konsekvenser, framstod ofta spørsmålet om kvinnorösträtten närmast som en principfråga. Här bakom ligger iakttagelsen, att den politiska åsiktsbildningen hittills följt sociala och ekonomiska skiljelinjer i högre grad än könsskillnaden.³

3. *Samhällskunskap*, utgiven av Kungl. Skolöverstyrelsen för att användas i "seminarieundervisningen, annan högre undervisning och det fria bildningsarbetet", Stockholm 1957, s. 17 f. Se även min artikel "Ett genmäle om demokratiteori", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 97, 1994, 207–208.

Kontentan är att eftersom kvinnorna ändå brukar rösta som männen så spelar det inte så stor roll om de har rösträtt. Slutsatsen är helt logisk om man identifierar demokrati med åsiktsrepresentativitet. Varför skulle kvinnor behöva ha rösträtt om de ändå röstar som männen?

Frågan om huruvida kvinnornas underrepresentation spelar någon roll brukar besvaras på två olika sätt, men det underliga är att slutsatsen ändå blir densamma.

En del hävdar att kvinnorna faktiskt är annorlunda än män i något avseende (fysiologiskt, intellektuellt, moraliskt, politiskt eller annat). Slutsatsen blir att kvinnor är mindre lämpliga och männen därför bör bestämma.

Andra hävdar att kvinnorna *inte* är annorlunda än männen. Slutsatsen som brukar dras är att då spelar det ju ingen roll för resultatet och då kan ju männen lika gärna fortsätta att bestämma.

Det kan tyckas som om manssamhällets försvarare har funnit det logiskt vattentäta värdet för mansdominansens eviga fortbestånd. Oavsett hur verkligheten ser ut bör männen fortsätta att bestämma. Men man kan enkelt vända på hela resonemanget.

Om det skulle vara så att kvinnor och män är lika så finns det inget skäl att inte låta demokratins likhetsprincip gälla. Om det ändå inte gör någon skillnad kan kvinnorna lika gärna få vara med.

Men antag nu att det finns skillnader. Som redan debatten om den kvinnliga rösträtten visade finns det ingen hållbar grund för påståendet att kvinnor skulle vara mindre lämpliga att styra och ta ansvar. Men det kanske kan finnas andra skillnader mellan "manligt" och "kvinnligt". Frågan kan då omformuleras till en jämförelse mellan olika slags beslutsmiljöer. Frågan är vilket maktorgan som fungerar bäst: ett som bara består av företrädare för ett kön eller ett som är sammansatt av både män och kvinnor?

Det finns en berömd undersökning av misslyckade beslutsprocesser. I amerikansk utrikespolitik finns några stora fiaskon, exempelvis oförmågan att förutse Pearl Harbor, upptrappningen av Vietnamkriget och den misslyckade invasionen på Kuba. Varför gick det snett? Den gemensamma orsaken var *grupptänkande*.⁴ I de slutna beslutsmiljöerna

4. I.L. Janis, *Victims of Groupthink*, Houghton-Mifflin, Boston 1972; 2 uppl. 1982 *Groupthink*.

utvecklades ett särskilt slag av gruppdynamik. Grupptänkande uppträder när strävan efter enighet och lojalitet blir starkare än förmågan att realistiskt analysera olika handlingsalternativ. De som ingår i gruppen känner sig osårbara och blir immuna mot kritik. Varningar tas inte på allvar. Gruppen är så övertygad om sin egen moraliska överlägsenhet att den negligerar etiska och moraliska överväganden. Bilden av motståndaren blir karikerad och stereotyp. Avvikande uppfattningar stämpas som uttryck för illojalitet. Självrensning bidrar ytterligare till samstämmigheten. Självutnämnda grindvakter skyddar gruppen från information som kan störa enigheten.

Fenomenet är ingalunda begränsat till amerikansk utrikespolitik. Grupptänkande finns också i andra cirklar än de politiska. Janis exemplifierar med ett antal katastrofala beslut inom näringslivet. Grupptänkande uppstår särskilt lätt i grupper med ensidig sammansättning. Det är ingen tillfällighet att alla de undersökta grupperna bestod av män. Det är naturligtvis inte så mekaniskt att en tvåkönad grupp är säker på att undvika grupptänkande eller att en enkönad grupp alltid måste falla offer för detta slags gruppdynamik. Men en mer blandad sammansättning ökar sannolikheten för en mer kritisk och öppen diskussionsmiljö, som är det bästa verktningsmedlet mot grupptänkande.

Det finns således ett antal goda skäl för att låta kvinnorna dela på makten. Det vore bra för kvinnorna, det skulle stärka demokratin och det skulle dessutom leda till bättre beslut. Den stora frågan är varför det går så långsamt eller inte händer något alls. Hur upprätthålls den rådande ordningen?

Det råder ingen brist på teorier om varför män har mer makt än kvinnor och därför finns det också gott om förslag om vad som borde göras. Dessvärre har en del av teorierna visat sig vara felaktiga och därför har också åtskilliga rekommendationer slagit fel.

Den dominerande uppfattningen inom arbetarrörelsen var att kvinnofrågan är en del av den sociala frågan. Kvinnans undertryckta ställning berodde på att hon var ett särskilt utsatt offer för klassförtrycket. När klasskillnaderna utjämnas och den materiella standarden stiger skulle kvinnornas krav undan för undan kunna tillfredsställas. Kvinnofrågan kom därmed att underordnas den sociala frågan. Det är obestridligt att många av arbetarkvinnornas krav för ett sekel sedan numera har tillgodosetts. Men huvudtanken var likväl fel. Kvinnofrågan inne-

höll också ett avgörande maktproblem som inte kunde lösas enbart med sociala reformer. Kvinnorna är fortfarande långt från sin del av makten.

Bland teorierna om varför det finns så få kvinnor i ledande befattningar hörs emellanåt en återklang från argumentationen mot kvinnlig rösträtt. Kvinnorna ansågs egentligen inte vara intresserade av att delta i valen. På samma sätt menar många svenska företagsledare i en intervjuundersökning att kvinnor egentligen inte vill bli chefer.⁵ De kvinnliga företagsledare som trots allt finns gör en helt annan bedömning.

En besläktad uppfattning är att huvudproblemet är bristande aktivitet från kvinnornas sida. Om bara kvinnorna var lite mer intresserade och aktiva så skulle könsskillnaderna snart vara utjämnade. Den bild man får är att det sitter ett antal manliga chefsrekryterare och bara väntar på kvinnorna som aldrig dyker upp. Men det är något som inte stämmer. En karriär mot maktens topp går i flera steg. Om den här teorin vore riktig skulle det bli fler och fler kvinnor i den grupp som går vidare mot högre höjder. I själva verket är det tvärtom. Ju närmare toppen på pyramiden man kommer, desto mindre blir andelen kvinnor.

Allt fler kvinnor har handgripligen fått erfara att det finns ett glastak. I många företag, organisationer och myndigheter finns en osynlig barriär som hindrar kvinnor att stiga ovanför en viss nivå. Kvinnor stöter plötsligt huvudet i det glastak som bildas av männens medvetna och omedvetna favorisering av det egna könet. Men undersökningar pekar på att glastaket inte är lika tjockt överallt. I organisationer som utmärks av öppenhet, rättvisa och en medvetenhet om könsdiskrimineringens mekanismer har kvinnor lättare att nå de ledande positionerna.⁶

Resultaten visar att problemet inte ligger på kvinnornas sida utan på männens.

Abdikation

Enligt den managementfilosofi som numera dominerar i både privat och offentlig sektor skall man vara resultatorienterad. Gubbsverige

5. *Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap*. SOU 1994:3.

6. G.N. Powell och D.A. Butterfield, "Investigating the 'glass ceiling' phenomenon: an empirical study of actual promotions to top management", *Academy of Management Journal*, nr 1, 1994.

borde därmed kunna bedömas efter sina resultat. Hur har våra styresmän lyckats förvalta den gemensamma egendom som vi kallar Sverige?

Det torde i dag råda tämligen allmän enighet om att Sverige har mycket stora problem. Trots konjunkturuppgången har vi hög arbetslöshet och en statsskuld av enorma mått. Det är inte bara några enstaka felgrepp som ligger bakom problemen. Det rör sig om själva sättet att leda landet. I det internationaliserade kunskapssamhället duger inte industrisamhällets gamla styrningsmetoder. Nu ställs allt högre krav på kompetens, lyhördhet, förändringsvilja, öppenhet, flexibilitet, pluralism och omställningsförmåga.

Sverige förlorar mark därför att Gubbsverige har tappat greppet. Stora delar av näringslivet klamrar sig fast vid gårdagens vinnare och saknar tillräcklig innovationsförmåga. Delar av universitetsvärlden dåsar i självtillräcklig bildningshögfärd. Statssubventionerade ledare för stelnade folkrörelser ser medlemmarna försvinna.

Sverige har ett akut ledarskapsproblem. Det behövs nyrekrytering, förnyring, nya impulser, öppenhet för minoriteter och, inte minst, de nya perspektiv som kvinnor kan bidra med. Två problem: en lösning. Ett demokratiproblem, ett ledarskapsproblem: låt kvinnor ta över.

Det har hänt förr att gamla makteliter abdikerat frivilligt under lugna former. Adeln insåg 1865 att dess storhetstid var ute och de fyra stånden kunde därmed enas om att avskaffa sig själva och införa en modern riksdag. Det var männen i 1919 års riksdag som gick med på att dela den politiska makten med kvinnorna.

Mycket av Sveriges närmaste framtid hänger nu på om Gubbsverige frivilligt skall öppna dörrarna till maktens boningar och släppa in kvinnorna. Det krävs bara vanlig aktiv rekryteringspolitik. Det är inte svårt, bara viljan finns.

Intelligenta konformister

*De franska elitutbildningarna producerar intelligenta konformister. Dagens ledare behöver lära sig konsten att glömma lösningarna.**

Är Sveriges kris en ledarkris? Mycket talar för att så skulle vara fallet. Åtskilliga av våra problem är självförvållade. Även om vi i någon mån kan skylla på opåverkbara och anonyma samhällsförändringar kvarstår det bekymmersamma förhållandet att den nuvarande krisen i mycket orsakats av beslutsfattarnas misstag. Det rör sig både om felaktiga beslut och brist på beslut.

Bankkrisen blottade inkompetensen inom delar av den privata sektorn. Även om många misstag begicks på lokala bankkontor är det uppenbart att det yttersta ansvaret vilar på de högsta cheferna.

Dagens ekonomiska bekymmer beror mycket på felgrepp inom den offentliga sektorn. Den ekonomiska krisen är också en politisk kris. Riksdagsledamöter, statsråd och de höga ämbetsmännen kunde uppenbarligen gjort ett bättre arbete.

Behöver Sverige skickligare ledare? Det talas numera om kunskaps-samhälle, humankapital, "human resources management" och kompetensupbyggnad. Om denna kvalitetsförbättring skall genomföras inom samhällslivets olika sektorer, varför göra halt vid de högsta beslutsfattarna? Landet skulle kunna få en elit också till gagnet, inte bara till namnet.

Lösningen skulle alltså vara mer kvalificerad utbildning. Man ser

* Artikeln publicerades under rubriken "Konsten att glömma lösningar" på Samtider i *Svenska Dagbladet* den 14 oktober 1995.

framför sig en uppgradering av den formella utbildningsnivån. Varför inte kräva akademisk doktorsexamen för fler högre tjänster? Varför inte inrätta elituniversitet eller specialskolor för dem som skall få ansvaret för att styra landet?

I samband med Victorias myndighetsdag talades det mycket om blivande regenters bildningsgång. Det fanns många uppfattningar om hur vår framtida statschef bäst borde förbereda sig för sin uppgift. Tänk om man ägnade lika stor uppmärksamhet åt dem som kommer att bekläda de verkliga maktpositionerna. Det är kanske dags att formulera en öppet erkänd elitpolitik.

Den frestande slutsatsen är alltså att det behövs bättre utbildning. Innan dessa elitpolitiska rekommendationer sätts i verket kan det emellertid vara värt att studera andra länders erfarenheter.

Konformism

Inget annat europeiskt land har sådan medvetet genomförd elitträning som Frankrike. De franska elitskolorna är berömda långt utanför landets gränser. Dessa *grandes écoles* trimmar en liten utvald elitgrupp till topp-positionerna inom det privata näringslivet och den offentliga förvaltningen. Särskilt känd är förvaltningshögskolan ENA, Ecole Normale d'Administration.

En av Frankrikes mest namnkunniga organisationsforskare, Michel Crozier, har nyligen publicerat en svidande kritik av det franska elit-systemet. Crozier har tidigare gjort sig känd för sina granskningar av fransk förvaltning. För över trettio år sedan utkom hans studie över det byråkratiska fenomenet. År 1970 publicerades boken *Det blockerade samhället*, som påvisade hur den stela, hierarkiska och tröga förvaltningen hindrade en nödvändig förnyelse. Budskapet följdes senare upp i en skrift med den talande titeln *Man kan inte förändra samhället genom dekret*. I sin senaste bok¹ har Crozier vidareutvecklat sin tes. Boven i dramat är inte längre den allmänna organisationsstrukturen. Det är ledarna och ledarnas utbildning som är grundproblemet. Frankrikes bekymmer beror på elitens oförmåga att reformera sig själv.

1. Michel Crozier, *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, InterEditions, Paris 1995.

Systemet med elithögskolor motverkar sig eget syfte. Det alstrar och vidmakthåller ett tänkesätt som paralyserar Frankrike. De utexaminerade har förvisso briljanta hjärnor, men de misslyckas ofta när de skall formulera och lösa praktiska problem. Eliten blir konformistisk när samhället i stället behöver fantasi och kreativitet. De som gått igenom elithögskolorna blir skickliga på att lösa avgränsade tekniska problem, men har svårt att hantera komplexitet och osäkerhet.

Crozier berättar om sina erfarenheter från en av elitskolorna. Kursdeltagarna var ingenjörer och ämnet handlade om beslutsmetoder. Var och en fick ett praktikfall. De intelligenta studenterna lyckades alla formulera en elegant lösning, de fick fina betyg och alla var nöjda och glada. Det fanns dock ett litet aber. För att kunna använda lösningarna i praktiken måste det ursprungliga problemet begränsas eller omdefinieras. Inte något av lösningsförslagen kom heller att genomföras. När nästa års studenter fick reda på detta nedslående utfall blev de upprörda, men inte på de orealistiska lösningarna. De lade i stället skulden på gammaldags och inkompetenta chefer som inte hade insett teoriernas överlägsenhet.

Lärarna ordnade därför ett experiment. Uppgiften var att finna lösningen på ett transportproblem; det gällde att komma på det bästa sättet att distribuera personbilar till återförsäljarna. Deltagarna hade inga svårigheter att tillämpa de köteoretiska beslutsmodellerna. Men sedan fortsatte experimentet med ett andra steg. Uppgiften var nu att genomföra lösningen. Deltagarna tilldelades olika roller i organisationen. Den glada stämningen förbyttes snart i frustration och ilska. Deltagarna körde fast. De hade visserligen en tekniskt flott lösning, men på fel problem. Så småningom kom de fram till en lösning, som förvisso var mindre "rationell", men som var anpassad till företagets faktiska förutsättningar.

Lära sig lyssna

Crozier spetsar till denna observation i en kapitelrubrik: Glöm lösningarna! Många organisationsmodeller och konsultrekommendationer är förhållande av Den Stora Lösningen. Man förbiser då att det är problemet som är problemet. Woody Allen har sagt: "Det här är lösningen, men vilket var problemet?" Gertrude Stein lär på sin dödsbädd ha ytt-

rat: "Nu vet jag svaret, men vad var frågan?" Konsten att fatta beslut ligger i att välja vad man skall besluta om.

I en hierarkisk organisation är det ledaren längst upp i toppen som fattar besluten och har underhuggare som utför ordena. Crozier ställer frågan: Befinner sig ledaren så högt upp att han inte ser problemen? Att kunna spåra upp, analysera och ställa problemet är mycket viktigare än att ha en lösning.

Det talas i dag så mycket om att kommunicera, tala, föra ut sitt budskap och att behärska retorikens konst. Crozier vänder på problemet. Den stora bristen i dagens samhälle är konsten att lyssna. Det finns en rik fond av erfarenheter, kunskaper, synpunkter och uppslag i varje organisation. Ju större avstånd det är mellan kommandobryggan och golvet, desto svårare blir det att nå fram till kloka beslut.

Att lära sig lyssna är inte alltid så lätt. Genvägar blir ofta senvägar. Opinionsundersökningar är alldeles för trubbiga. Om undersåtarna ges tillfälle att lämna synpunkter utan att det händer något kan resultatet bli ökad snarare än minskad vanmakt.

Crozier tolkar många av de senaste årens demonstrationer och strejker som uttryck för sådan frustration. Kraven har i grund och botten inte gällt högre löner, utan budskapet har varit: Vi vill bli hörda, lyssna på oss! Sjuksköterskor, lastbilschaufförer, järnvägsanställda och studenter vet var skon klämmer, men ledarna vill inte lyssna, de vet redan svaret.

Inte heller den gamla formen av överläggningar och förhandlingar är längre tillräcklig. Dagens medborgare nöjer sig inte med att deras företrädare konsulterar varandra i slutna rum. Representationsmonopolens tid är förbi. Det räcker inte med att konfliktlösningen överlämnas till några få ledare. Det krävs i stället ett fungerande samtal. Lyssnandet är grunden för respekt och tolerans, förutsättningen för demokratins dialog.

Öppna eliter

Enligt Crozier är dagens franska elitrekrytering felkonstruerad. Han jämför systemet med ett oljeraffinaderi där destilleringen går baklänges. Utbildningssystemet sållar undan för undan bort de mest kreativa och socialt begåvade. Kvar blir de överintelligenta konformisterna. Frankrike lider av "kartesiansk fundamentalism", en övertro på teoretis-

ka konstruktionsritningar och hierarkisk styrning. Dagens samhälle behöver i stället människor som är öppna för förändringar och komplexitet, som är beredda att ompröva, söka nya vägar och lyssna på andra.

Hos Crozier finns inte alls någon allmän motvilja mot eliter och utbildning. Tvärtom betonar han att varje samhälle måste ha eliter, personer som har ansvaret för att fatta beslut. Det behövs också utbildning, en ständig reflektion och förbättring av kunskaperna. Kvalificerad akademisk undervisning kan emellertid ordnas på andra sätt än det franska elitsystemet.

Crozier är förvisso värd att lyssna på. En del av hans beskrivning handlar om förhållanden som är speciella för Frankrike, men det finns också många allmänna lärdomar. Hans slutsatser är en kraftig varning mot att införa ett elitistiskt undervisningssystem av franskt snitt.

Sverige har säkert behov av bättre utbildade beslutsfattare. En möjlighet kan vara avancerad vuxenutbildning. Chefer, vilkas grundutbildning ligger några decennier tillbaka i tiden, förtjänar en kvalificerad fortbildning i vetenskaplig miljö. Det skulle kunna ge ett intellektuellt energitillskott och bidra till att bryta det akademikerkomplex som finns hos många ledare.

Som maktutredningen kunde visa består den svenska makteliten inte av en, inte heller av många, utan av två maktgrupper. De skilde sig inte minst åt vad avser rekryteringsmönster. Det finns i Sverige två vägar som leder till de högsta beslutspositionerna. En går via utbildning och formella meriter, ibland också arv. En annan leder till toppen via studiecirklar, föreningsliv, organisationer och politiska partier.

Enligt Crozier är problemet med fransk elitrekrytering att den är sluten, exklusiv och stöper alla i samma form. Han förespråkar att gruppen beslutsfattare blir större, mer varierad och öppnare. Det är en fördel att beslutsfattarna har olika bakgrund.

Denna slutsats ligger helt i linje med undersökningarna om grupp-tänkande. Risken för fatala felbedömningar ökar ju mer enhetlig och sluten en grupp är.

Sverige skulle därmed ha en fördel. Den långa vägen är ett alternativ till standardutbildningen. Möjligheterna för jordbrukar- och arbetarbarn att nå höga samhällspositioner kan ha lett till ökad kvalitet i beslutsfattandet. Den breda rekryteringsbasen är en viktig resurs i det svenska kunskapsamhället.

Under 1900-talet har det framför allt varit handens arbetare och de lågutbildade som kunnat dra fördel av denna alternativa kanal till makten. Folkkrörelserna var en gång viktiga för att låta begåvningsreserven komma till sin rätt. Den sociala skevheten kunde därmed i någon mån kompenseras.

Men det finns också andra grupper som missgynnas av elitrekryteringen. Bland dagens beslutsfattare är det inte bara arbetarbarn som är underrepresenterade, utan också kvinnor, ungdomar och invandrare.

Läser man igenom årets upplaga av Statskalendern får man inget intryck av att vi lever i ett mångkulturellt samhälle. Kravet på fler invandrare i beslutsfattande positioner kan alltså motiveras inte endast av att det vore bra för invandrarna, utan i lika hög grad av att det vore bra för besluten. När får vi vår första muslimska minister?

Det heter demokrati, inte etnokrati

*Demokratis nationsbegrepp utgår från att medborgarna kan förverkliga ett gemensamt politiskt projekt. En demokratisk nation förenar individuell särart och kollektiv tillhörighet.**

Varje samhällsforskare som försöker bidra till den allmänna debatten står inför ett stort problem, nämligen att ge sitt ämne rätta proportioner.

Det finns en risk att överdriva. Journalismens inriktning på drama, katastrof och tillspetsning verkar i denna riktning. Vad som kan framställas som mänsklighetens ödesfråga skulle en praktiskt lagd kommunalpolitiker kunna fixa på en förmiddag.

Den motsatta faran är lika stor. Det närstående forskarsamhället favoriserar den väldokumenterade detaljen, men ryggar inför generaliseringen och det stora perspektivet.

Hur är det med debatten om den svenska demokratin? Överdriver vi kanske problemen? Folkstyrelsens vardag tycks ju trots allt fungera ganska väl: valdeltagandet är relativt högt, beslutssystemet lunkar på, skandalerna är ändå relativt måttliga och den stora allmänheten finner sig lojalt i politikernas beslut.

Men enligt min mening är den största risken i dag inte en överskattning utan en underskattning av demokratis problem. Det gäller inte bara arbetslöshetens och statsskuldens akuta utmaningar, vilka politikerna ännu inte visat sig kunna bemästra. Problemen går ännu djupare. Vi befinner oss mitt uppe i en omställningstid som bara kan jämföras med jordbrukssamhällets övergång till industrisamhället för ett sekel sedan. Samhällsförändringarna berör inte endast finansmarknader,

* Artikeln publicerades på Samtider i *Svenska Dagbladet* den 21 januari 1995.

företagsorganisation, informationsbehandling, arbetsmarknad, yrkesstruktur, utbildningsväsende och kulturliv utan i minst lika hög grad den politiska sfären.

Den svenska folkstyrelsens institutioner är barn av industrialismen. De politiska partierna, folkrörelserna och den masspridda dagstidningen föddes i maskinålderns och urbaniseringens tidevarv. Industrisamhällets konflikt mellan arbete och kapital bestämde polerna i inrikespolitikens kraftfält. Drömmen om att avskaffa den materiella olyckan blev välfärdsbyggets ledstjärna. Politikens främsta verkningssmedel var att bygga ut den offentliga sektorn.

Man kan mycket väl erkänna att detta 1900-talsprogram i det stora hela varit framgångsrikt, men samtidigt inse att gårdagens politiska medel inte nödvändigtvis är de mest lämpade för morgondagens samhälle.

Förr eller senare tvingas vi ta ställning till några av politikens grundfrågor. Hur skall ett politiskt system kunna uppfylla kraven på både individuell självbestämmanderätt och kollektiv solidaritet? Vad innebär det att vara medborgare i en demokratisk gemenskap?

Nationsbegrepp

Dessa reflektioner föranleds av en fransk samhällsforskare skarpsinniga undersökning av medborgarskapets och nationens begrepp.¹

Schnapper konstaterar att begreppet nation använts i två huvudbetydelser. Den ena, och i debatten antagligen dominerande, användningen likställer en nation med en kulturell gemenskap grundad på exempelvis härkomst, gemensam historia, sedvanor, språk eller etnicitet. Det är brukligt att kontrastera denna nationsuppfattning mot ett statsbegrepp där staten utgör en politisk-administrativ apparat med kontroll över ett bestämt territorium.

Schnapper är kritisk till denna tudelning i nation och stat. Ser man historiskt och idémässigt har nationer grundats på något mer än kulturella och sociala attribut. Vad som saknas i det konventionella nationsbegreppet är den politiska dimensionen.

1. Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, Paris 1994.

En nation skiljer sig från andra kulturella och sociala grupperingar i det avseendet att den är en samfällighet av medborgare, förenade av ett gemensamt politiskt projekt.

Nationen befinner sig därmed någonstans mellan det kulturella och det administrativa. Man bör därför, enligt Schnapper, arbeta med tre olika begrepp: etnos, nation och stat. Det heter demokrati, inte etnokrati.

Man tvingas här ta ställning till grundläggande frågor om samhällsvetenskaplig begreppsbyggnad. Begreppen är tankemässiga arbetsredskap, inte delar av verkligheten. Schnapper polemiserar uttryckligen mot olika slag av väsenstänkande, som försökt härleda nationsbegreppet ur den ena eller andra folkgruppens anspråk på evig överhöghet.

Författaren är också kritisk mot den i aktuell samhällsforskning lika vanliga som ofruktbara motsättningen mellan "primordialister", vilka ser den etniska tillhörigheten som naturgiven, och "modernister" som utgår från att tillhörigheten alltid kan konstrueras och ändras.

Det är ingen tillfällighet att det föreslagna nationsbegreppet ligger närmare fransk än tysk politisk tradition. Fransk medborgarrätt bygger på territorialprincipen, tysk på härstammningsprincipen. Definitionen har större släktskap med den franska revolutionens idévärld än med den tyska romantikens. Schnapper försvarar sig mot anklagelsen för etnocentrism genom en kritik mot hur illa Frankrike i praktiken motsvarat de stolta idealen. Det är snarast England som i historiskt perspektiv framstår som föregångaren.

Innesluta

En nation särskiljer sig från andra kollektiv genom sin ambition att överskrida särintressen och gruppstillhörigheter i kraft av ett gemensamt medborgarskap. Idén om alla medborgares lika värde kan direkt härledas ur upplysningens universalistiska och republikanska idéer. Detta nationsbegrepp bygger på en förening av subjektiva och objektiva element. Om medborgarna skall kunna förenas av ett gemensamt politiskt projekt fordras både idéer (värderingar och ideologier) och realiteter (maktorgan och institutioner).

Begreppet nation har ibland råkat i vanrykte genom aggressivt natio-

nalistiska rörelser som velat avgränsa sig gentemot det främmande. Men nationen har inte bara varit inriktad på att utesluta, utan också på att innesluta. En demokratisk nation baseras på att medborgarna tror på möjligheten att genom offentligt samtal och respekt för olik tänkande resonera sig fram till lösningar som tillgodoser kraven på såväl individuell särart som gemensam tillhörighet.

Det konventionella nationsbegreppet betonar likhet genom etnisk homogenitet. Det alternativa perspektivet framhäver i stället enheten i mångfalden. Synen på politik blir därmed helt olika. I stället för att vara det särskiljande är det just politiken, medborgarnas kollektiva projekt, som kan bilda den förenande ram inom vilken individer och grupper kan utveckla sin självständighet.

Undersökningen utmynnar i en oroande slutsats om tillståndet i dagens demokratier. Den snabba internationaliseringen inom den ekonomiska sfären motsvaras inte av någon framväxande medborgargemenskap på global eller ens europeisk nivå. Under överskådlig tid förefaller nationalstaten förbli den viktigaste politiska enheten. Inom de enskilda staterna finns dessutom tydliga tecken på försvagad medborgarkänsla. Individens privata intressen har trängt ut medborgarnas gemensamma idéer.

Det är inte säkert att man behöver hålla med Schnapper i alla enskildheter. Visserligen har det historiskt sett funnits starka band mellan nationen och medborgarskapets förverkligande, men det är inte säkert att också framtidens demokrati måste vara så beroende av en enda politisk organisationsform. Författaren underskattar troligen möjligheterna till flerfaldiga identiteter. Boken glider också alltför snabbt förbi det mångkulturella samhällets vanskliga avvägning mellan grupprättigheter och medborgarrättigheter.

Även om man kan tvivla på delar av svaret är det uppenbart att Schnapper ställer den avgörande frågan: Hur skall vi kunna leva tillsammans?

Man kan också hålla med om att det inte räcker att nostalgiskt blicka tillbaka på nationens förflutna historia. Demokratins gemenskap fordrar framåtblickande och djärva politiska projekt.

Bankomat

Man kan anknyta till demokratidebatten i vårt eget land. Statsvetaren Johan P. Olsen gjorde för maktutredningen en granskning av svensk demokratidoktrin.² Han fann två huvudtolkningar av demokratins innebörd. Den individcentrerade demokratiuppfattningen sätter den privata sfären framför den offentliga och betonar den enskilda individens frihet att ordna sina egna angelägenheter utan inblandning av andra. Den samhällscentrerade demokratitraditionen bygger på folksuveräniteten och den enskildes roll som medlem i ett samhällskollektiv.

Här har de två uppfattningarna renodlats, men man känner igen polerna i dagens debatt om medborgarnas förhållande till den offentliga sektorn. Den individorienterade demokratitolkningen betonar medborgarens roll som kund och försöker så långt möjligt efterlikna den privata marknadens förhållanden. Enligt den kollektivistiska demokratisynen är medborgaren i stället en klient. De offentliga tjänsterna beståms genom politiska beslut och medborgaren har gentemot myndigheterna rätt att påfordra dessa sociala förmåner.

Trots olikheterna har dessa två uppfattningar egentligen en viktig gemensam egenskap. Båda utgår från att den politiska samfällighetens viktigaste uppgift är att förse medborgaren med individuellt avpassade tjänster. Staten betraktas som en stor bankomat och uppfattningarna skiljer sig egentligen endast åt i frågan om vilken som är den lämpligaste knapptryckningstekniken.

Oavsett om individen betraktas som kund eller klient saknas ett väsentligt element, nämligen just det som Dominique Schnapper utpekar som det mest grundläggande för den demokratiska gemenskapen. Den politiska debatten upptas av ekonomiska och tekniska ting, men var finns det plats för de stora frågorna om vad det innebär att vara medborgare i dagens och morgondagens Sverige?

Varför märks så lite av detta slags framåtsyftande politiska debatt? Hypotesen att det skulle bero på ointresserade medborgare har avvisats både för Sverige och andra länder. I maktutredningen (SOU 1990:44) konstaterade vi att de egenskaper som en gång uppställdes som ideal för det demokratiska medborgarskapet, såsom kunskaper samt ekonomiskt och socialt oberoende, är bättre uppfyllda i dagens samhälle än i gårda-

2. Johan P. Olsen, *Demokrati på svenska*, Carlssons, Stockholm 1990.

gens. Förutsättningarna för medborgerligt autonomt ansvarstagande har stärkts. Däremot har de etablerade institutionerna svårt att leva upp till dessa ökade anspråk.

Liknande slutsatser rapporteras nu från en undersökning av de franska medborgarnas inställning till politiken.³ Jämfört med undersökningar på 1970- och 1980-talen är dagens fransmän mer insiktsfulla och informerade och har blivit mer kritiska och krävande. Politikerna har emellertid svårt att leva upp till förväntningarna. De intervjuade beklagade låsningen i förlegade vänster-höger-mönster, politikernas föga förtroendeingivande uppträdande, socialismens svikna löften, flykten in i individualismen och bristen på politisk samhörighet.

Slutsatsen kan inte bli annan än att det i dag finns stora brister i det offentliga samtalet om demokratins framtid. Det finns en beredskap bland medborgarna att diskutera och ta ställning till svåra frågor om individuellt och kollektivt ansvar, om avvägningen mellan olika gruppers maktanspråk och vad som bör vara den gemensamma politikens långsiktiga viljeinriktning. Men medborgarna sviks.

3. Janine Mossuz-Lavau, *Les français et la politique*, refererad i *Le Monde* den 9–10 oktober 1994.

Kommunen mellan staten och medborgarsamhället

*Kommunerna är något mer än lokala förvaltningsmyndigheter. Den kommunala självstyrelsen uttrycker också idén om medborgarnas ansvar för de gemensamma angelägenheterna.**

Den kommunala självstyrelsen utpekades i regeringsformen som en av den svenska folkstyrelsens huvudprinciper, men den exakta innebörden är oklar. Hur långt kan staten gå när det gäller att inskränka kommunernas handlingsfrihet genom skattestopp, krav på balanserad budget och, inte minst, möjligheten att ställa kommuner under tvångsförvaltning?

Sedan regeringsformen antogs för tjugo år sedan har Europarådet dessutom antagit en konvention om kommunal självstyrelse. Sverige anslöt sig 1989 till denna konvention, som utförligare fastställer kommunernas rättigheter.

Enligt konventionen är den kommunala självstyrelsen en viktig förutsättning för demokrati, effektiv förvaltning och decentralisering av makten.

Kommunerna skall både ha rätt, dvs. lagstadgat utrymme, och möjlighet, dvs. reella resurser, att sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna. Kommunerna skall ha en ordentligt tilltagen sfär för självständigt handlande och staten skall inte kunna pålägga kommunerna uppgifter hur som helst. Kommunerna måste kunna fatta beslut om sin egen förvaltning. Enskilda medborgare har rätt att överklaga be-

* Artikeln publicerades under rubriken "Mellan staten och medborgarsamhället" på Samtider i *Svenska Dagbladet* den 15 april 1995.

slut av kommunala myndigheter och staten får utöva rättslig kontroll över kommunerna. Däremot får staten inte övervaka kommunerna genom förmyndarkontroll.

Kommunerna skall ha tillräckliga ekonomiska resurser och frihet att bestämma hur utgifterna skall prioriteras. Kommuner skall ha rätt att föra sin talan inför domstol eller liknande oberoende, författningsenligt organ.

Redan av dessa allmänna principer framgår att det finns en dubbelhet i synen på kommunerna. Kommunerna passar inte riktigt in i samhällsteoriernas schabloner. Var hör kommunerna egentligen hemma: i staten eller i det civila medborgarsamhället? Svaret är ett både och.

Å ena sidan är kommunerna en del av den offentliga makten. Den offentliga sektorn utgörs i dag mer av kommuner än av stat. Merparten av skatterna går till kommunerna. Kommunerna står för de ekonomiskt och personellt tunga delarna av den offentliga verksamheten. När den enskilde medborgaren kommer i kontakt med myndigheterna är det oftast i skepnad av kommunala tjänstemän.

Å andra sidan är kommunerna ett uttryck för medborgerlig självstyrelse. När Alexis de Tocqueville på 1830-talet för den europeiska publiken skildrade det amerikanska experimentet i demokrati konstaterade han att fria nationers kraft vilar i kommunen: ”De kommunala institutionerna är för friheten detsamma som elementarskolorna för vetenskapen.”¹ Då medborgarna själva anförtros ansvaret för de gemensamma angelägenheterna upptäcker de det nära sambandet mellan det enskilda och det allmänna intresset.

Den kommunala självstyrelsens problem är att balansera dessa två element: offentlig makt och medborgerlig självstyrelse. De praktiska lösningarna varierar starkt både över tid och mellan länder.

Europeiska variationer

Den som vill orientera sig om den lokala självstyrelsens förverkligande i Europa har under senare tid fått tillgång till flera utmärkta vägvisare. Den tyske statsvetaren Jens Joachim Hesse har lyckats samla forskare

1. Alexis de Tocqueville, *Om folkväldet i Amerika*, Norstedts, Stockholm 1839–1844.

från tjugo länder till att sätta in erfarenheterna i ett internationellt perspektiv. Resultatet har samlats i en diger volym.² Engelsmannen Alan Norton har ägnat sig åt ett flerårigt forskningsprojekt om kommunalpolitikens internationella variationer.³

Ett omfattande material om de europeiska kommunerna har också insamlats av Europarådet. Dessa dokument har tjänat som utgångspunkt för en hundrasidig analys som två Umeåstatsvetare gjort till EG/EU-konsekvensutredningen om kommuner och landsting.⁴ Hesses och Nortons böcker bjuder givetvis på mer detaljrikedom, men för den allmänintresserade läsaren är Lidströms och Johanssons framställning att rekommendera. Den lyckas förena såväl översikt som konkretion och bjuder på många observanta iakttagelser. (Vem hade tänkt på att borgmästarmodellen dominerar i det katolska Europa, medan den kollektiva kommunstyrelsemodellen främst återfinns i protestantiska områden?)

Lidström och Johansson urskiljer sex huvudtyper av kommunsystem i dagens Europa: de nordiska systemen, den brittiska modellen, mellaneuropeiska system, napoleonska system, östeuropeiska system och de postsovjjetiska systemen.

I *Norden* förenas en starkt centralmakt med inflytelserika kommuner. Den offentliga sektorn är stor och kommunerna ansvarar för en betydande del av denna offentliga sektor. Kommunerna har vida befogenheter och ett jämförelsevis stort utrymme för självstyrelse. Verksamheten finansieras till stor del genom kommunal inkomstskatt.

I den *brittiska* modellen lever den lokala självstyrelsen ett isolerat och osäkert liv. Den kommunala självstyrelsen saknar grundlagsskydd och blir därmed beroende av vem som för tillfället innehar den politiska makten i huvudstaden. Under den konservativa regeringen från 1979 har kommunernas självständighet inskränkts, inte minst i finansiellt avseende.

De *mellaneuropeiska* systemen, främst Tyskland, Österrike och Schweiz, är federala stater. Kommunernas ställning regleras framför

2. Jens Joachim Hesse, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Industrialised Countries*, Nomos, Baden-Baden 1991.

3. Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Edward Elgar, Aldershot 1994.

4. Anders Lidström och Christin Johansson, "Kommunsystem i Europa", SOU 1994:2, bilaga 2.

allt av bestämmelser på delstatlig nivå. De kommunala styrelseformerna kan därför variera åtskilligt mellan olika delar av landet. I den mellaneuropeiska modellen åtnjuter kommunerna en betydande autonomi och till skillnad från det brittiska systemet är den lokala självstyrelsen fastare reglerad, inte sällan i grundlagsform. Kommunerna besitter relativt vidsträckt befogenheter inom den frivilliga sektorn.

Napoleonska system är förutom Frankrike även Belgien, Luxemburg, Spanien, Portugal, Italien och Grekland. Dessa stater har formats av den franska förvaltningsmodell som byggdes upp under Napoleons tid. Systemet bygger på en kombination av stark statsmakt och stark lokal identitet. Staten utövar sin överhöghet över territoriet genom prefekter och lokala statsorgan. Det finns också en levande lokal identitet, personifierad av borgmästaren. De napoleonska systemen har under senare år förändrats i riktning mot minskad centralmakt. Kommunerna är fortfarande relativt små och decentraliseringen har gått ut på att stärka den regionala nivån.

I de *östeuropeiska och postsovjetiska* systemen är kommunernas indelning, uppgifter, finansiering och styrelseformer på många håll under diskussion och reformering. Det saknas ofta erfarenheter av att på lokal nivå, utan några direktiv uppifrån, ta eget ansvar. Politiker och myndigheter möts många gånger av en djupt rotad misstro mot överheten. Överdrivna förväntningar har vänts i besvikelse. Det har visat sig svårt att få medborgarna att engagera sig i lokalt politiskt arbete. I Polen, Tjeckiska republiken, Slovakien, Ungern, Rumänien, Bulgarien och Albanien genomfördes fria och hemliga kommunalval redan under åren 1990–1992. Hittills har lokala val endast genomförts i några få av de länder som tidigare utgjorde Sovjetunionen.

Handlingsmöjligheter

Även om det i dag finns historiskt betingade skillnader mellan Europas kommuner, framträder också väsentliga likheter. Med tanke på att kommunernas betydelse ökat i många länder är det föga förvånande att debatten om den offentliga sektorns storlek, finansiering och organisering i hög grad också kommit att handla om kommunernas framtid. Trots att meningarna ibland gått isär, både inom och mellan Europas länder, är det anmärkningsvärt med hur pass lika förutsättningar debatten förts.

Under de senaste årtiondena har kommunerna setts i övervägande positivt ljus. Kommunerna har fått ökade befogenheter och ökat ansvar. Europakonventionen är den yttre bekräftelsen på denna allmänuropeiska samstämmighet om kommunernas betydelse.

Den cyniske skulle säga att staten främtog kommunerna makt just under de år då det fanns ett växande överskott att fördela, men att staten lämnar tillbaka ansvaret när problemet nu gäller att få de minskande resurserna att räcka till de ökande anspråken. Hur som helst är det ett faktum att kommunerna nu över hela Europa står inför stora problem när det gäller att finna praktiska lösningar som samtidigt tillgodoser kraven på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Inför EU-medlemskapet fanns en viss oro över konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen. Erfarenheterna hittills förefaller bekräfta de prognoser som gjordes av 1994 års konsekvensutredning.⁵ Redan EES-avtalet pålade kommunerna vissa restriktioner, främst i form av obligatorisk upphandling för större inköp, men de nya bestämmelserna har i gengäld lett till effektiviseringar och därmed minskade kostnader. Medlemskapet innebär att kommuner och regioner fått tillgång till olika stödformer och dessutom säte i Regionkommittén, som ger viss insyn men inte alltför stort inflytande i EU:s beslutsprocess.

På det hela taget har EU-medlemskapet endast haft marginella effekter på den kommunala verksamheten. De svenska kommunernas organisation och arbetssätt är i allt väsentligt oförändrade.

Erfarenheterna från Danmark visar att kommunerna har två sätt att handla: ett reaktivt och ett proaktivt. Det underförstådda budskapet är att det främst beror på kommunerna själva om de förmår att utnyttja de utökade handlingsmöjligheter som EU-medlemskapet erbjuder.

Tre problem

Redan tidigare har de svenska kommunerna fått vidgade handlingsramar. Den nya kommunallagen 1991 och det nya statsbidragssystemet 1993 innebär att staten avstår från detaljreglering och inskränker sig till att ge vissa rambestämmelser. Det är sedan den enskilda kommunens

5. *Kommunerna, landstingen och Europa*, SOU 1994:2.

sak att finna de praktiska lösningar som bäst passar de egna förutsättningarna.

Den kommunala självstyrelsens framtid kommer inte minst att avgöras av hur väl kommunerna lyckas förvalta denna nyvunna frihet. Under kommunsammanslagningarnas och expansionsårens tid skapades oöverskådliga jättebyråkratier, som nu under stor vånda skall förvandlas till effektiva, korrekta och medborgarnära självförvaltningsorgan. Tre problem står därvid i förgrunden.

Det första är att se till att kravet på offentlighet inte sätts åt sidan. Om inget görs kommer privatisering, anbudsförfaranden och europeisering i praktiken att inskränka offentligheten. Ofta uppställs effektivitet och offentlighet som varandras motsatser och emellanåt måste det komma till en avvägning mellan det ekonomiska livets krav på affärshemligheter och det politiska livets krav på insyn och debatt. Men minst lika ofta befinner sig de två kraven i harmoni. Få metoder är så ägnade att öka effektiviteten som offentlig granskning.

Det andra problemet är att värna rättssäkerhetens krav på objektivitet och likabehandling. På samma sätt som man talar om "rättsstat" är det nu dags och också viktigt att skapa fungerande "rättskommuner". Kommunerna irriteras av att staten genom rättighetslagstiftning i praktiken inskränker den kommunala självbestämmanderätten. Staten vägleds av oron för att kommunerna inte självmant skall värna individernas och minoriteternas rättigheter. En tanke är att varje kommun på eget initiativ inrättar en JO, ett KU eller några andra av de slags institutioner som sedan länge finns på nationell nivå för att tillvarata rättssäkerhetens krav.

Det tredje problemet är demokratin. Hittills är det staten (och statsvetenskapliga forskare) som definierat vad som menas med kommunal demokrati. Om kommunerna skall leva upp till kravet på lokal autonomi måste kommunen själv ta ansvar för att granska och utveckla sina egna styrelseformer. Vilken kommun har i dag underlag för att kunna säga i vilket avseende som den egna folkstyrelsen har störst brister? Är det lågt valdeltagande? Bristande mångfald i den lokala debatten? Utanförstående ungdomar? Dött föreningsliv? Lomhörda politiker? Dålig jämställdhet? Vanmäktiga fullmäktigeledamöter? Tjänstemannavalde? Bristfällig information?

Den intressanta frågan är om den lokala självstyrelsen nu inte bara

skall accepteras i princip, utan också tillåtas få praktiska konsekvenser. Kommunerna kommer då sannolikt att pröva skiftande lösningar. Variationerna blir därmed större. Denna ökande mångfald kommer att erbjuda ett slags fortlöpande experiment i självstyrelse. Men hur skall andra kunna lära av framgångar och bakslag? Det fordras ett system för kontinuerlig och systematisk rapportering av erfarenheter. Idén om lokal självstyrelse bjuder att kommunerna själva tar ansvar för en sådan återvinning av kunskaper. Detta skulle kunna berika den offentliga debatten och stimulera medborgarnas intresse och ansvar för de gemensamma angelägenheterna.

Öka antalet lokala uppdrag!

*Politiken har blivit en åskådarsport. Demokratien kan bara vitaliseras om publiken kommer ner från läktaren.**

Vid en konferens i Uppsala häromåret kom en kommunalpolitiker fram och frågade: ”Ni statsvetare – har ni några nyckeltal för demokrati?”

Mitt spontana svar blev nej. Det går ju inte, att sätta siffror på demokratin.

Frågan vägrade dock att försvinna. Kommunalpolitikern var ärligt bekymrad. Kommunerna gick in i en fas av radikala omprövningar. Effektivitet och produktivitet hade blivit de allt överskuggande målen. Ekonomerna delade frikostigt med sig av sina mätmetoder och nyckeltal. Även om den ekonomiska omprövningen var nödvändig fanns det en risk att andra viktiga värden hamnade i skuggan. För att balansera debatten skulle det behövas nyckeltal också för demokratin.

Parallellen går kanske inte att dra hela vägen. Det lär nog aldrig gå att formulera en ”DNP”, en demokratins nationalprodukt. Däremot visar flera försök att det faktiskt går att utvärdera demokratins kvalitet på ett systematiskt sätt. I dag skulle jag därför besvara frågan annorlunda. Statsvetarna börjar kunna erbjuda något som liknar nyckeltal för demokratin.

I England finns en forskargrupp som håller på att utveckla ett system för ”democratic auditing”, som närmast kan översättas som ”demokratirevision” eller ”utvärdering av demokratin”. I Australien har stats-

* Inlägget ingick i en artikelserie om politikens kris och publicerades i *Uppsala Nya Tidning* den 7 december 1995.

vetare fått i uppdrag att ta fram metoder för att mäta i vilken mån demokratiens medborgarideal faktiskt har förverkligats.

En svensk motsvarighet är det demokratiråd som initierats av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Den första rapporten sammanfattade den internationella idédebatten om demokratibegreppet och utvecklade ett kritiskt analysinstrument.¹

Demokrati kräver medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. Medborgarna måste kunna styra sig själva under fria och jämlika villkor. Den politiska makten måste utövas i ordnade och förutsebara former. De demokratiskt fattade besluten måste kunna genomföras effektivt.

Mot bakgrund av detta ideal blev bilden av Sverige, om än inte nattsvart, så ändå tämligen grå. Demokratirådet kom fram till att den offentliga debatten i Sverige har stora brister. Folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Medborgarnas åsikter måste grundas på upplyst förståelse. Fungerar inte det offentliga rummets dialog hotas hela demokratiens framtid.

Demokratirådet gjorde också ett försök att bedöma hur läget för svensk demokrati utvecklats under det senaste årtiondet. I några avseenden hade situationen visserligen förbättrats, men de negativa tendenserna var tyvärr fler. Särskilt allvarlig är den nedsatta handlingsförmågan. Det politiska systemet har inte längre tillräckliga resurser för att kunna motsvara medborgarnas förväntningar.

Demokratirådets slutsatser grundades till största delen på avslutade eller pågående forskningsprojekt. I några fall kunde de kompletteras med egna undersökningar. Det visade sig exempelvis att ingen på allvar undersökt hur det står till med svenskarnas tolerans. Demokratiens upplysningsideal innebär ju att man inte bara själv skall ha rätt att påverka utan att man också erkänner att alla människor, och därigenom även meningsmotståndare, har samma rätt att verka. Hur stark är egentligen uppslutningen bakom fri- och rättigheternas principer?

1. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof Petersson, *Demokratirådets rapport 1995: Demokrati som dialog*, SNS Förlag, Stockholm 1995. Se även Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm, *Demokratirådets rapport 1996: Demokrati och ledarskap*, SNS Förlag, Stockholm 1996.

Intervjuundersökningen gav ett nedslående resultat. En tredjedel ville införa dödsstraff, 34 procent var emot att invandrare får rösta i kommunalvalen, 43 procent accepterade inte homosexuella lärare i grundskolan och nästan hälften motsatte sig muslimernas rätt att bygga moskéer. Den utbredda intoleransen är ett av våra största demokrati-problem.

En närmare granskning av intervju svaren gav dock visst hopp. Det fanns ett starkt samband mellan tolerans och politiskt engagemang. Ju mer intresserad av politik en människa är, desto toleranter är hon. Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att förståelsen för andra människors rättigheter skulle öka om fler människor fick vara med och dela ansvaret för de gemensamma angelägenheterna.

Just detta är en av demokratirådets viktigaste slutsatser. Demokratien har blivit en åskådarsport med en alltmer blaserad och cynisk publik. Politik har blivit något som sköts av professionella ställföreträdare som främst kommunicerar med folket via massmedierna.

Demokratien kan bara vitaliseras om publiken kommer ner från läktaren. Det är den egna och nära erfarenheten av politikens villkor som klargör sambandet mellan beslut, ansvar och legitimitet.

Demokratirådet förde fram tanken på en dramatisk utökning av antalet lokala förtroendeuppdrag. Varför skulle inte medborgaren under någon period av sitt liv kunna vara med och ta ansvar för en skola, ett daghem eller en vårdinrättning? Var och en skulle få en direkt erfarenhet av vad det innebär att ha ansvaret att sköta en betydelsefull samhällsuppgift.

Spelregler

Där makten går nerifrån och upp

*Demokratin förverkligas genom en mångfald självständiga sammanslutningar. Pluralismens idé har svårt att få genomslag i en monolitisk, statscentrerad tradition som den svenska.**

Vi säger "demokratier" och brukar föreställa oss en ganska enhetlig grupp länder med val, parlament och regeringar. Det är inte så förvånande att vi underskattat artrikedomen i floran av demokratiska styrelsesätt. Mellan 1917 och 1989 gick den stora skiljelinjen mellan demokrati och diktatur. Demokratin befann sig i en försvarsposition. Beredskapsandan betonade den värdegemenskap som förenade de demokratiska länderna. Skillnaderna tonades ner.

Först nu börjar vi på allvar kunna diskutera fördelar och nackdelar med olika slags sätt att organisera demokratin. Vi har nu kommit fram till den punkt som Anders Ehnmark fäst vår uppmärksamhet på: vad händer efter befrielsen?¹ Statsvetaren Robert Dahl har skrivit en bok med samma tema.² Herbert Tingsten ansåg att demokratin problem var att segern vunnits alltför lätt. Argumenten för fåtalsväldet blev till slut så löjliga och ihåliga att de till slut föll samman av sig själva. Demokratins försvarare behövde aldrig ordentligt tänka igenom de principiella och praktiska problem som folkstyrelsen förde med sig.³

* En kortare version publicerades under rubriken "Demokrati, var god välj!" i *Moderna Tider*, 59, september 1995, s. 24–27.

1. Anders Ehnmark, *Maktens hemligheter. En essä om Machiavelli*, Norstedts, Stockholm 1986.

2. Robert A. Dahl, *After the Revolution?*, Yale University Press, New Haven 1970.

3. Herbert Tingsten, *Demokratiens problem*. Aldus, Stockholm (1945) 1964.

Republikanska experiment

Redan på 1700-talet hade det utkristalliserat sig två olika uppfattningar om hur demokratin bäst borde organiseras. Både Frankrike och Amerika hade befriat sig från den gamla överheten: Frankrike från det enväldiga kungadömet, Amerika från den engelska kolonialmakten. Båda valde republiken, men sedan gick de skilda vägar.

Därmed startade ett fantastiskt samhällsexperiment. Det fanns inga förebilder. Dittills hade demokratin betraktats som något som, på sin höjd, kunde förverkligas i den lilla byn eller i grannskapet där alla kände alla. Hur skulle medborgarskapets och folkstyrelsens idé kunna bli praktisk verklighet i ett helt land med många miljoner invånare?

Utgångspunkten var de eniga om. Makten utgår från folket. Den franska rättighetsförklaringen 1789 fastslog att hela suveräniteten vilar hos "la Nation". "We the people", inleddes den amerikanska författningen 1787. Medborgaren hade ersatt gamla världsliga och andliga auktoriteter. I den nya republiken var folkmakten suveränitetens yttersta källa.

Men sedan? Hur skulle denna folkmakt kanaliseras, organiseras, permanentas, institutionaliseras, kontrolleras, vidmakthållas? Det var nu som vägarna gick isär. Frankrike gick in för centralisering, maktkoncentration och enhetsstat. Amerika valde decentralisering, maktdelning och federalism.

Den franska revolutionen förverkligade en alldeles speciell demokratidoktrin. Det gamla samhället hade varit som en pyramid med kungen längst upp. Enväldshärskaren störtades och ersattes av en vald nationalförsamling. Statens centraliserade hierarki ändrades emellertid inte utan förstärktes ytterligare under den jakobinska styrelsen. Republik blev här detsamma som enhetlighet, överblick och kraftsamling.

Amerika gick en annan väg. En av de främsta idégivarna till det amerikanska styrelsesättet var James Madison. Han önskade en stark federation, men han insåg att maktkoncentration riskerade att leda till majoritetstyran. Hans praktiska lösning blev maktdelning. Den offentliga makten delades mellan förbund och delstater. På varje nivå delades makten upp i olika grenar som skulle balansera varandra. För Madison var särintressen en ofrånkomlig del av politiken. Det gällde att organisera politiken så att varje särintresse balanserades av ett motsatt intresse.

Monolitisk och pluralistisk demokrati

Republikens pionjärer formulerade uppfattningar som leder rakt in i vår egen samtidsdebatt. Den jakobinska doktrinen förutsätter en monolitisk demokratisyn. Federalismen bygger på pluralismens idé.

Den monolitiska demokratiuppfattningen förutsätter att den politiska makten i samhället utgår från en enda punkt och, givetvis, att denna står under demokratisk kontroll. Demokratins handlingskraft avgörs här av statens förmåga att styra samhället.

Den pluralistiska demokratiuppfattningen nöjer sig inte med att den centrala statsmakten är effektiv och står under folklig kontroll. Demokratien är också beroende av hur det övriga samhället är organiserat. Den monolitiska demokratin kräver egentligen bara en stat och ett folk bestående av ett antal individer. Den pluralistiska demokratin fordrar också att det mellan individer och stat finns en mångfald självständiga institutioner och grupperingar såsom föreningar, kyrkor, företag, universitet och massmedier. Ett sådant organiserat medborgarsamhälle, eller civilt samhälle, är förutsättningen för en öppen, dynamisk och frihetlig samhällsordning.

Driven till sin spets riskerar varje samhällsmodell att urarta. Varken den monolitiska eller den pluralistiska demokratin håller för en extrem tillämpning.

Den monolitiska demokratin risker är uppenbara. Statens roll kan bli så dominerande att styrelseformen snart blir en totalitär demokrati, för att använda J.L. Talmons uttryck.⁴

Den pluralistiska demokratin driven till sin yttersta konsekvens hotar omvänt med en alltför svag stat. I förlängningen ligger samhällets atomisering och upplösning i avskilda getton.

Federalism

Erfarenheten visar att de praktiskt fungerande demokratierna vilar på en balans mellan flera olika ideal och önskemål. De federala staterna är exempel på hur den pluralistiska demokratin kan bli verklighet. En federation bildar en helhet sammansatt av självstyrande territorier som deltar i styrelsen av den centrala statsmakten.

4. J.L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy*, Secker & Warburg, London 1952.

En amerikansk väljare har mycket att hålla reda på, även om man bortser från lokala val, presidentval och val till representanthuset. Politiskt viktiga är också valen till delstaternas guvernörsposter och lagstiftande församlingar. Det principiellt mest intressanta är valet till senaten. Varje senator väljs direkt av folket. Varje delstat sänder två representanter till senaten.

Vilken orättvisa! Bygger inte demokratin på principen om en medborgare, en röst? Väljarna i folkrika delstater som Kalifornien, New York och Texas har därmed mycket mindre inflytande än medborgarna i glesbefolkade delstater som Wyoming, Alaska och Vermont. Skulle Förenta Staterna därmed inte betraktas som en riktigt fullvärdig demokrati? Upprördheten stiger ytterligare vid vetskapen om att orättvisan inte var något förbiseende utan ett mycket medvetet val av republikens konstruktörer.

I själva verket är den amerikanska författningen en kompromiss efter en hård maktkamp. De tretton kolonier som 1776 frigjorde sig från den engelske kungen var egentligen tretton självständiga stater som förenades i ett löst statsförbund, en konfederation: Amerikas Förenta Stater. Intresset av ett närmare samarbete ledde snart till fastare beslutsformer. Resultatet blev en förbundsstat, en federation. De stora delstaterna hade inget emot principen om en medborgare, en röst, eftersom den automatiskt skulle ge dem makten. De små delstaterna ville tvärtom behålla metoden att rösta per delstat. Utgången blev en kompromiss, en kongress med två kamrar. Representanthuset företräder hela folket i federationen enligt principen om en medborgare, en röst. Senaten företräder delstaterna enligt principen om en delstat, två röster. När det gäller lagstiftning har de två kamrarna lika stor makt.

Det schweiziska edsförbundet bildades av kantoner som under århundradena utvecklade ett allt närmare samarbete. Ännu i dag är den officiella beteckningen *Confédération helvétique*, men bilarnas CH är missvisande; sedan 1848 är Schweiz en federation. På amerikanskt manér är förbundets lagstiftande församling, förbunds församlingen, uppdelad i två kamrar. Nationalrådet företräder medborgarna i hela förbundet. Ständerrådet representerar kantonerna. Också Schweiz har gjort avsteg från den proportionella principen eftersom små kantoner är kraftigt överrepresenterade.

Även det tyska parlamentet visar på federalismens förening av stat-

ligt och delstatligt. Förbundsdagen väljs enligt principen en medborgare, en röst genom val i hela riket. Förbundsrådet utses däremot av regeringarna i förbundets *Länder*. Förbundsrådet har makt att förhindra lagstiftning som berör delstaternas intressen. Särskilt under perioder då tillräckligt många delstatsregeringar har annan politisk färg än förbundsregeringen i Bonn får förbundsrådet en reell politisk kraft. Det vore som om de svenska landstingen kunde köra över riksdagsmajoriteten.

Dubbel makt

Delstaterna i en förbundsstat har alltså en dubbel makt. För det första bestämmer de självständigt över sina egna angelägenheter. För det andra är de företrädare i ett av parlamentets två kamrar och delar därmed makten över lagstiftningen för hela riket. Denna dubbla maktställning är fundamental inte bara för amerikanska och tyska delstater och schweiziska kantoner utan också australiska delstater, kanadensiska provinser, ryska republiker och indiska delstater.

I detaljer är det en hel del som skiljer dessa förbundsstater, men huvudprinciperna är desamma: maktindelning, självbestämmande och deltagande.

Det federala statsskicket är pluralistiskt. Makten är inte samlad i en enda punkt. Offentliga uppgifter och befogenheter delas mellan delstaterna och förbundet. Det kan i många fall uppstå bråk och kompetens tvister om vem som skall ha hand om högskolor, vägbyggen, television och hur delstaternas intressen skall tillgodoses i internationella förhandlingar. En del tvister brukar lösas genom förhandlingar, andra får gå till skiljedom. Eftersom staten är part i målet kan inte regeringen ensam få fälla utslaget. Förbundsstater har därför ofta en författningsdomstol som kan slita tvister mellan stat och delstater.

Federalismen bygger på principen om självbestämmande. Staten utgör ett förbund av självstyrande regioner. Varje delstat har sitt eget parlament och sin egen regering. Delstaten kan på egen hand, inom vissa gränser, utforma sin egen författning. Vänner av centralplanerade standardlösningar bör undvika förbundsstater. Styrelseformerna bildar ett brokigt och svåröverskådligt lapptäcke. Nebraska har till skillnad från övriga delstater ett enkammarsystem. Kalifornien och några andra del-

stater i västra USA har valt att ofta anordna folkomröstningar. Det amerikanska rättssystemet varierar så mycket att varje delstat måste ha sin egen juristutbildning.

Delstaternas makt i en förbundsstat är inte identisk med regioners självstyrelse inom en enhetsstat. Centralregeringen kan inte självsvalt ingripa och begränsa delstaternas befogenheter. Tvärtom deltar delstaterna i förbundets maktutövning. Historiskt sett har de federala systemen ofta tillkommit genom att provinser gått samman och bildat en överorganisation. Det är inte staten som skapat regionerna, det är regionerna som skapat staten. Statens makt är därför villkorlig, ytterst beroende av regionernas samtycke.

Federalism är lika med pluralism plus geografi. Med en monolitisk demokratiuppfattning är federalism en omöjlighet. Det ligger i sakens natur att makten i en förbundsstat är pluralistisk, uppdelad mellan olika enheter. Vad som ger federalismen dess särart är att dessa enheter är geografiskt avgränsade. Staten är en klubb som bildats av territorier.

Förbundsstaten är därför en utmärkt lösning för regioner som är såpass olika att de vill behålla en hög grad av inre självstyrelse, men har så mycket gemensamt att de har intresse av att bilda en permanent samarbetsorganisation.

Av dagens runt 180 självständiga stater räknar man med att 170 är multietniska. Ungefär 50 stater är antingen federationer eller har något slags regionalt självstyrelsearrangemang; dessa länder omfattar tillsammans 80 procent av världens befolkning. Därmed finns det över 300 politiska system som i praktiken utgör egna stater. Därtill kommer hundratals lokala enheter med långtgående politisk autonomi.⁵ Den homogena nationalstaten blir ett alltmer sällsynt undantag.

Däremot är federalismen ingen realistisk idé för små och befolkningsmässigt enhetliga länder. Inte ens den mest entusiastiske federalisten skulle komma på tanken att exportera modellen till Danmark. Det närmaste vi kommer i Norden är Ålands, Färöarnas och Grönlands självstyrelse.

5. Daniel J. Elazar, *Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, 2 uppl., Longman, London 1994.

Samlevnad

Enhet i mångfalden, att skapa en av flera, *e pluribus unum*, som texten lyder i Förenta Staternas riksvapen. Denna allmänna tanke har ännu äldre rötter. Medeltidens politiska tänkande handlade om hur samhällets enskilda delar, individer och olika slags kollektiv, kunde bilda en helhet. Tidens problem var att förstå och bemästra en värld av korporationer, gillen, skrán, städer, landskommuner, furstendömen och kyrkliga samfälligheter.

En ledande tänkare i denna tradition var tysken Johannes Althusius (1557–1638). I sitt huvudarbete *Politica* formulerar Althusius grunderna till en teori om pluralismens samhälle.⁶ Redan här finns moderna begrepp som civilt samhälle, polyarki, medborgarförvaltning och avtal.

Politik är för Althusius konsten att förena människor i syftet att upprätta, odla och bevara deras samhällsliv. Därför kallas politik ”symbiotik”, samlevnad. Politikens föremål är samfälligheten (*consociatio*), varigenom de samlevande förbinder sig att, genom öppen eller underförstådd överenskommelse, ömsesidigt bidra till ett harmoniskt samhällsliv.

Med direkt hänvisning till Aristoteles hävdar Althusius att människan till sin natur är en samhällsvarelse. Eremitillvaron är människan främmande. Människan är sällskaplig och utvecklas i gemenskap med andra människor. Tingen har varken fördelats lika eller så att allt har givits till en och inget till andra. Tingen är olika fördelade så att någon har ett, någon ett annat. Den ene behöver därför något som den andre har. Utbyte och kommunikation är samhällets grund. Althusius frågar: Om man inte behövde hjälp av varandra, vad vore då samhället?

I Althusius värld går makten nerifrån och upp. Genom avtal formar människor samfälligheter, vilka i sin tur bildar större samfälligheter. Staten får sin legitimitet underifrån. Politisk suveränitet definieras som konstituerande makt. Makten härleds från samfällighetens grundare – inte från Gud, inte från staten.

Segraren skriver historien även på de politiska idéernas fält. Den förhärskande bilden av den politiska idéhistorien domineras av de statscentrerade teorierna. Det finns också en annan tankelinje, lika klar men

6. Johannes Althusius, *Politica*, Liberty Fund, Indianapolis 1995.

vanligen försummad. Det är idén om den pluralistiska staten.⁷ I denna tanketradition bygger politik på människors vilja att frivilligt sluta sig samman. Pluralismens teoribyggnare är skeptiska mot begreppet suveränitet. Det är bättre för friheten om makten är utspridd än koncentrerad.

Om det sena sjuttonhundratalets republikaner kunde vandra runt bland dagens styrelseformer skulle Madison nicka igenkännande. Federalismen och dess konstitutionella släktingar fungerar i praktiken, om än under olika förutsättningar och med stora variationer. Pluralismen visade sig vara en idé som höll genom seklerna.

Jakobinen skulle däremot bekymrat och förgäves söka efter länder som formats efter hans monolitiska modell. Hans linjerena planritning solkas av ett myller av kommuner, provinser, föreningar och andra slags kollektiv utanför statens kontroll. Inte ens hans eget hemland har undkommit decentraliseringens härjningar. Frankrike rymmer nu inte mindre än tre nivåer av självstyrelseorgan: kommuner, departement och regioner.

Problemet är inte verkligheten utan våra teorier. Demokratins politik är i praktiken pluralistisk, men vår tankebild om politik är fortfarande starkt monolitiskt präglad. Den schablonmässiga föreställningen om politik är ett system (staten) som registrerar väljarnas preferenser och omvandlar dem till beslut. Andra slags medborgarkollektiv passar inte riktigt in i bilden eller existerar möjligen på nåder, på statens villkor.

Den svenska staten

Särskilt ett enhetligt land som Sverige tvingas till omprövningar av den pågående utvecklingen mot mångfald. Det är därför inte förvånande att debatten nu handlar om alla nivåer i samhällsorganisationen: staten, regionerna, kommunerna, Europa och det frivilliga medborgarsamhället.

Redan för något decennium sedan blev det uppenbart att förändringarna spretar åt olika håll. Det är fråga om både internationalisering och decentralisering. Det gemensamma elementet är dock att staten lämnar ifrån sig makt: uppåt till internationella organisationer, nedåt till lokala självstyrelseorgan.

7. David Nicholls, *The Pluralist State*, Macmillan, London 1975.

Snabbt drog en del observatörer ut förlängningen av dessa trender och förutspådde statens snabba borttynande. Slutsatsen var dock förhastad. Staten kommer av allt att döma att förbli en viktig enhet under överskådlig tid, men ingen kan förneka att statens roll i viktiga avseenden håller på att förändras. Offentlig politik blir mindre direkt, mer indirekt. Kommuner, frivilliga sammanslutningar och privata entreprenörer övertar ansvaret för en stor del av serviceproduktionen.

I Sverige går denna förändring trögt. Det starka samhället har fått ett olyckligt likhetstecken med den starka staten. Socialdemokratin har som statsbärande parti förväxlat medlet (staten) med målet (välfärd). Staten tyngs därmed av uppgifter som andra kunde göra lika bra, eller bättre, och försummar de områden som bara staten kan sköta. Staten kan bilda en samlingspunkt för nationella kraftansträngningar och kan inspirera, överblicka, granska och se till att medborgarnas fri- och rättigheter upprätthålls.

Frågan är om Sverige behöver mer federalism.

Svaret är nej, om man avser federalism i snäv betydelse, dvs. territoriell självstyrelse. Tåget gick för länge sedan. Svensk federalism kan på sin höjd ha intresse som historiskt tankeexperiment. Tänk om vi inte haft Gustav Vasa, trettioåriga kriget, stormaktsdrömmen och Axel Oxenstierna. Då hade den svenska riksstyrelsen kanske kunnat organiseras längs en annan väg. Det fanns en folkstyrelsetradition och en medeltida landskapsstyrelse att knyta an till. Men nu är det tre, fyra århundraden för sent.

Landstingens ansvar för hälso- och sjukvård i all ära, men de svenska regionerna är av underordnad betydelse. Det kännetecknande för det svenska samhällsbygget är kombinationen av stark stat och starka kommuner. Maktstrukturen ser ut som ett timglas: stark centralmakt, svaga regioner och stark lokalmakt.

Federalisering kan betyda olika saker, beroende på utsiktspunkten. I Amerikas tretton självständiga kolonier kallades den federalist som förespråkade stark centralmakt. För en centralstyrd enhetsstat som Frankrike innebär federalisering tvärtom uppsplittring och decentralisering. I timglasets Sverige skulle federalism medföra både centralisering (kommunernas makt skulle försvinna uppåt) och decentralisering (statens makt skulle överlämnas nedåt).

Ett försiktigt steg i federal riktning förespråkades nyligen av region-

beredningen.⁸ Landstingen skulle därmed ta över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. I förlängningen ligger länsparlament med vidgade befogenheter. Utredningens underlag är emellertid bräckligt. Det är fortfarande oklart hur gränserna skulle dras mellan de framtida regionerna. Man saknar också en jämförelse med exempelvis Finland, som klarar sig utmärkt utan landsting. Finland har i stället ett system med samkommuner, som innebär att kommuner inom ett geografiskt område går samman för att ta hand om gemensamma uppgifter. I ett land som Sverige räcker det med två nivåer som har beskattningsrätt och folkvalda organ: staten och kommunerna.

Problemet med den svenska samhällsorganisationen är att förhållandet mellan staten och kommunerna i många avseenden fortfarande är oklart. Kommunerna har under senare år fått ökad frihet att utforma sin egen organisation och att själva få disponera över sina resurser. I praktiken innebär det att staten med varm hand överlåter åt kommunerna att administrera nedskärningarna.

Statsens beslut för några år sedan att införa ett stopp för kommunala skatthöjningar visade med all tydlighet att den grundlagsfästa principen om kommunernas fria beskattningsrätt har snäva gränser. Det finns förvisso federala länder där staten har rätt att ingripa om delstaterna försöker köra med stora underskott. Problemet i Sverige är att de konstitutionella garantierna för den kommunala självstyrelsen är oklara. Regeringsformens förarbeten är så gummiartat formulerade att de kan tolkas lite hur som helst. Europakonventionen om kommunal självstyrelse är också allmänt hållen.

Subsidiaritet

EU-medlemskapet gav oss i alla fall ett nytt ord, subsidiaritet. Om inte annat så har det givit upphov till en ansenlig hög begreppsutredande uppsatser.⁹ Som alla goda politiska ord kan subsidiaritet tolkas på de mest mångskiftande sätt. Skulle vi överta ursprungsbetydelsen finge vi också med en rejäl dos katolsk sociallära och en doktrin som prokla-

8. *Regional framtid*, SOU 1995:27.

9. Se t.ex. Lars F. Eklund, "Subsidiaritetsprincipen: dess bakgrund och innebörd", SOU 1994:12, bil. 1; Magnus Jerneck, *Subsidiaritetsprincipen i EU*, SOU 1995:123.

merar att familjen är samhällets grundsten. I mer urvattnad betydelse blir subsidiaritet ungefär detsamma som länsberedningen hävdade 1974: om det inte finns skäl för centralisering är det kanske bättre att decentralisera. Subsidiaritet kan då översättas med närhet.

Närhet till vad? Svaret skiftar beroende på vem man frågar. Företrädare för nationella regeringar (särskilt engelska sådana) hävdar att det är bättre att regeringarna bestämmer än EU. Kommunerna menar att närhet betyder decentralisering till kommunerna. Regionerna finner i subsidiaritetsbegreppet ett federalt tankegodis. Till och med överstatlighetens anhängare kan söka stöd i subsidiariteten: kan inte lägre nivåer klara av en uppgift (och det kan man ju alltid betvivla) skall saken tas över av en högre nivå (dvs. ytterst EU).

Framtidens politiska organisationsmönster kommer att bestå av en mångfald olika slags enheter, delvis överlappande och inbördes sammanlänkade. Förbundsstaten, den traditionella formen för federalism, är bara en bland många möjliga modeller. Den allmänna tanken på förbund och fördrag (ursprungsbetydelsen av latinets *foedus*) blir allt viktigare. Förutsättningen för att makten skall kunna komma underifrån är att det finns aktiva medborgare.

Aktionsgrupper, folkrörelser och intresseorganisationer har spelat en avgörande roll i Sveriges moderna politiska historia. Dagens etablerade medborgarsammanslutningar dras emellertid med stora problem.¹⁰ Det är långt kvar till det vitala medborgarsamhället.

Även om det håller på att hända viktiga saker i kommuner, regioner, stat och EU får pluralismen störst konsekvenser för den enskilde medborgaren. I en monolitisk demokrati räcker det att lyda och att rösta vart fjärde år. Den pluralistiska demokratin ställer betydligt större krav. Alla behöver visserligen inte bli superaktiva mötesrävar som springer på sammanträde fem dagar i veckan. (Oscar Wilde påpekade ju att problemet med socialismen är att den tar alltför många kvällar.) Medborgaren måste ändå vara beredd på att själv engagera sig och, framför allt, att ta personligt ansvar.

Inte minst de östeuropeiska ländernas stapplande övergång till demokrati visar betydelsen av ett fungerande civilt medborgarsamhälle.

10. Michele Micheletti, *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*, Publica, Stockholm 1994.

Problemet är att föreningsliv och självverksamhet inte kan beordras eller lagstiftas fram. Inga konstitutionella knep kan kompensera för ointresse, egoism och intolerans. Goda institutioner förutsätter och uppmuntrar delaktighet, samhällsengagemang, ansvar och tolerans. Förutsättningen för att makten skall kunna komma underifrån är att det finns aktiva medborgare.

Och vill vi egentligen? Det gamla ställföreträdarsamhället var bekvämt. Att bli omhändertagen, kunna skylla på någon annan och förut-sätta att staten ändå tog hand om saken. Så nu dessa krav på personligt ansvarstagande. Friheten kan vara tung och svår. Pluralismen kanske ändå inte är någonting för oss.

Den svaga granskningsmakten

*Arbetet med maktutredningen föranledde i slutet av 1980-talet några artiklar om den svaga granskningsmakten i Sverige. De är dessvärre fortfarande aktuella.**

All maktutövning riskerar att urarta. ”För att makten inte skall kunna missbrukas, ligger det i sakens natur att makt måste hejda makt”, som Montesquieu uttryckt den grundläggande tanken i ett av konstitutionalismens huvudarbeten.¹

Som en röd tråd genom politiska teorier och författningskonstruktioner löper tanken att man genom att dela upp makt och inrätta motmakter skall kunna balansera och kontrollera makten.

Behovet av metoder för granskning och kontroll ökar snarare än minskar. Många moderna metoder för organisering av komplexa system förutsätter att hierarkisk detaljstyrning ersätts av autonoma institutioner som regleras av intern och ömsesidig kontroll.

Här öppnas en möjlighet att jämföra olika staters styrelseskick. Hur har man försökt lösa maktbalansens problem? Vilka metoder har man velat ta i bruk för att kontrollera och granska makten? Hur stor diskrepans finns det mellan författningens bokstav och de maktpolitiska realiteterna? Hur fungerar den granskande makten i vardagen?

Två amerikanska forskare har försökt att bedöma granskningsmakten

* Framställningen följer i huvudsak ”Den svenske granskaren”, *Finsk Tidskrift*, 1989: 8–9, 464–472, och bygger dessutom på ”Svenska hygglighetens baksida”, *Dagens Nyheter* den 12 juni 1988 och ”Den gränslösa staten”, *Svenska Dagbladet* den 29 augusti 1989.

1. Montesquieu, *Om lagarnas anda*, Ratio, Stockholm 1994, s. 110 (11:4).

i Sverige.² Deras slutsats är i genuin mening diskutabel. Resultatet av deras undersökning är nämligen sannolikt inte hållbart, men deras analys visar på ett antal centrala problem och erbjuder en utgångspunkt för en diskussion av dessa i den moderna välfärdsstatens statsteori.

Författarnas tes är i korthet följande. Den historiska traditionen av godtycklig kungamakt, förekomsten av en omfattande, centraliserad enhetsstat och den långvariga dominansen av ett enda regeringsbärande parti förefaller vara betingelser som hotar rättigheter för individer och minoritetsgrupper. Risken verkar vara desto större alldenstund många fri- och rättigheter åtnjuter ett svagare författningsskydd än annorstädes. Men trots detta är intrycket att Sverige fungerar exemplariskt.

Vad är då orsaken till detta paradoxala faktum? Författarna anför fyra förklaringar. För det första har de nordiska staterna utvecklat historiskt sett innovativa konstitutionella metoder såsom tryckfrihet och justitieombudsmän. För det andra fungerar folkomröstningar som ett direkt-demokratiskt kontrollinstrument gentemot den politiska styresmakten. För det tredje erbjuder intresseorganisationernas medverkan i det politiska beslutsfattandet en möjlighet för oppositionella minoriteter att påverka besluten. För det fjärde ger parlamentarismens valrörelser en metod för "checks and balances" som saknas i andra politiska system.

De två amerikanerna drar sålunda en mycket positiv slutsats av sin granskning. Sverige, och de andra nordiska länderna, kan fungera som en modell för omvärlden. Systemet bygger på "the existence of points of multiple and easy access for registering effective opposition". Våra länders statsskick skulle därmed erbjuda ett alternativ till den klassiska konstitutionalismens modell.

Nu kan man för det första invända att redan själva utgångspunkten för resonemanget innebär en skarp kritik av det svenska systemet. Författarna avfärdar nämligen de traditionella metoderna; själva konklusionen bygger på att nya metoder *ersätter* de äldre. Men i officiell doktrin, enligt det svenska systemets självförståelse, har dessa klassiska me-

2. John Logue och Eric S. Einhorn, "Restraining the governors: the Nordic experience with limiting the strong state", *Scandinavian Political Studies*, 11, 1988, s. 45–67. Undersökningen omfattar även Finland, Danmark och Norge. Jag avgränsar emellertid min diskussion till svenska förhållanden. Författarna har också publicerat ett längre arbete om nordisk politik: Eric S. Einhorn och John Logue, *Modern Welfare States. Politics and Policies in Social Democratic Scandinavia*, Praeger, New York 1989.

toder ingalunda spelat ut sin roll. Tvärtom tilldelas rättsstatens idéer fortfarande en central ställning. Sveriges regeringsform från 1974 förklarar att den offentliga makten "utövas under lagarna". Det finns en lång rad offentligrättsliga regelsystem och olika myndigheter som skall tillse att maktutövningen äger rum i enlighet med normbundenhetens och rättssäkerhetens krav.

Frågan är hur denna uppsättning regler faktiskt fungerar. En möjlighet att göra en bedömning har öppnats genom en doktorsavhandling i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet.³ Författaren, Lena Marcusson, har med systematik och noggrannhet kartlagt vad som med finländsk terminologi kallas "medelbar" förvaltning. Det rör sig om den ökande del av den offentliga verksamheten som bedrivs i andra former än den klassiska myndighetstypen. Det är inte längre endast myndigheter som sysslar med myndighetsutövning.

Denna verksamhet har fullt stöd i grundlagen. Ett särskilt stadgande medger att förvaltning också kan äga rum utanför stat och kommun i strikt mening: "Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med lag" (regeringsformen 11:6, tredje stycket).

Frågan är nu vilka regler som gäller för dessa hybridorganisationer i den grå zonen mellan den offentliga och den privata sektorn. Avhandlingen ger en tämligen dyster bild. Oklarheten är ofta betydande. Medborgaren står inte sällan i en situation där man inte känner till sina rättigheter och skyldigheter.

Rättskällorna lämnar sällan klart besked. Distinktionen mellan myndigheter och enskilda, konstaterar Lena Marcusson, "har i svensk rätt inte genomförts med önskvärd tydlighet". Vad som förstås med offentlig förvaltningsuppgift är "tämligen oklart". Begreppet myndighetsutövning har fått en viss stadga, men man letar förgäves efter en precis definition. Den tidigare gällande förvaltningslagen innehöll en definition av begreppet, medan själva termen inte användes. I den nya förvaltningslagen används däremot termen i lagtexten, medan definitionen har utelämnats.

3. Lena Marcusson, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, Iustus Förlag, Skrifter från juridiska fakulteten i Uppsala 26, 1989.

I regeringsformen framgår inte klart hur begreppen "myndighet", "det allmänna", "offentligt organ" eller "offentlig verksamhet" förhåller sig till varandra. Ingen vet exakt vad en myndighet är. Två definitioner av myndighetsbegreppet cirkulerar. Den ena utgår från ett organisatoriskt kriterium, den andra från ett funktionellt, dvs. från uppgiftens natur. Det tycks som om den organisatoriska definitionen fått ett visst övertag på senare tid, men regeringsrättens beslut att betrakta löntagarfonderna som myndigheter byggde väsentligen på ett funktionellt kriterium.

Statsrättsexperten var tidigt varse att definitionerna inom området lätt blir cirkulära. Såväl Alf Ross som Nils Herlitz har påpekat att flera vanligt förekommande definitioner är rena tautologier: offentlig återfinns i både definitionen och det som definieras. Ur ett förarbete till förvaltningslagen citerar författaren följande minnesvärda höjdpunkt i svensk rättsteori: "med myndighet åsyftas samtliga organ och ämbeten, vilka utgöra myndigheter".

Saken underlättas inte av att kriteriet för vad som är en myndighet kan skilja sig från det ena regelsystemet till det andra. Tryckfrihetsförordningen kan ge en viss riktlinje, andra lagar en annan.

Det suddiga rättsläget ger stort spelrum för att i varje enskilt fall finna den mest "praktiska" lösningen. Men pragmatismen kan här hamna i direkt konflikt med rättsstatens krav på förutsägbarhet. Lena Marcusson hävdar vikten av ett enhetligt myndighetsbegrepp: "De stora fördelar som detta innebär ur rättssäkerhetssynpunkt, värdet av möjligheten till systematisk åskådlighet i rättssystemet, väger tyngre än de skäl som talar för större flexibilitet: möjligheten att göra ändamålsöverväganden i olika tillämpningssituationer."

Det är inte styrbarheten som i dag är det stora problemet i svensk förvaltning utan den svaga granskningsmakten.

Författaren avslutar sin genomgång med en kritisk slutsats. De brister som har konstaterats gäller främst den enskilda medborgarens rättssäkerhet. "Begränsade möjligheter till besvärspövning, en ofullständig reglering av handläggningen och en bristande insyn i verksamheten är de kanske mest påfallande svagheter i systemet."

Det är sällan som principiella överväganden väglett de många besluten att överlämna en förvaltningsuppgift till någon utanför myndighetsområdet. "Praktiska" skäl har vanligen varit utslagsgivande.

Sveriges politiska kultur är pragmatisk. Den är inriktad på saklighet, på att finna praktiska lösningar. Det gäller att förankra, hålla alla berörda informerade, att försöka sätta sig ner och komma överens. Förnamn är viktigare än titel och efternamn. Stilen är informell. Personliga lojaliteter är avgörande.

Ibland undrar jag om det inte snarare borde ha utsetts en kemist till maktutredare, så mycket som man överallt understryker personkemins betydelse.

Intet gott som inte har något ont med sig. Det finns också nackdelar förknippade med denna vänliga kultur. Den svenska hyggligheten har en baksida. Teoretiskt sett råder det tydliga skillnader mellan ämbetsmannen, ombudsmannen och entreprenören. Men i verkligheten är rollerna utsuddade. För ett antal år sedan gjordes ett ambitiöst statsvetenskapligt försök att karaktärisera rolluppfattningarna hos de högre svenska statstjänstemännen.

Projektet blev ett intressant misslyckande. De hala ålarna slank igenom det statistiska nätet. Ytterst få av de intervjuade hade någon distinkt rolluppfattning. Anders Mellbourn fann i sin doktorsavhandling att det stora flertalet i stället måste hänföras till arten "allmänadministratören – den svenske normalbyråkraten".⁴ Denne drivs varken av egenintresse eller allmänintresse. Han eller hon är inriktad på att lösa praktiska problem, göra rimlighetsbedömningar, samarbeta, nå resultat, se saker och ting i smått samt undvika konflikter och kontroverser. Den amerikanske statsvetaren Thomas Anton har på grundval av samma material betecknat den svenske normalbyråkraten som "soft activist", mjukisaktivist.⁵

Personer som bytt mellan olika topposter i svenskt samhällsliv vittnar ofta med stolthet om att det egentligen inte varit någon större skillnad. De har skött sina jobb på samma sätt. Det är som om rollen inte spelar någon roll.

De utsuddade gränserna mellan offentligt och privat har befrämjat ett visst slags handlingslogik, nämligen nyttokalkylen. På den ena sidan uppradas kostnader/nackdelar, på den andra sidan intäkter/fördelar. Be-

4. Anders Mellbourn, *Byråkratins ansikten*, Liber, Stockholm 1979.

5. Thomas J. Anton, *Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden*. Martinus Nijhoff, Boston 1980.

slutet blir ett resultat av en sammanvägning. En åtgärd som är förknippad med vissa nackdelar genomförs ändå om den har tillräckligt stora fördelar. Det är på denna punkt som idén om rättsstaten är principiellt annorlunda. Det är inte frågan om ändamålsenlighet eller effektivitet. Vissa saker gör man helt enkelt inte. Punkt och slut.

I en praktiskt arbetande förvaltning konkurrerar ofta olika kriterier med varandra. Den klivna tjänstemannasjälen skall samtidigt tillgodose krav på effektivitet, lyhördhet och rättssäkerhet. Det är då viktigt att det finns tydliga kriterier och kraftiga signaler när man börjar närma sig rättssäkerhetsaspekter. Annars finns det risk att dessa hamnar i den allmänna högen av lämplighetsavgöranden.

Sverige har en svag kontrollmakt. De granskande organen har inte samma oberoende ställning som i många andra länder. Orsakerna är främst historiska. En agrar ämbetsmannastat, boströmsk statsidealism, sen urbanisering, svag stadskultur, osjälvständiga intellektuella och ett svagt rättsväsen är några huvudfaktorer. En medborgare som anser sig orättvist behandlad förväntas i den svenska traditionen gå till kung och "besvära sig". I andra länder går man till domstol och hävdar sin rätt.

Den allmänna pragmatismen och obenägenheten att urskilja principiella roller medför också att kontrollkriterierna blir otydliga. Det finns många tysta väckarklockor.

Mot denna bakgrund blir det svårt att dela de amerikanska forskarnas entusiasm för den svenska modellen som ett alternativt och effektivt sätt att organisera den granskande makten. Tvärtom finns det just i insyns- och kontrollhänseende många nackdelar med den pragmatiska beslutskulturen.

En av maktutredningens undersökningar handlade om den politiska makteliten. I en enkät tillfrågades alla politiker och tjänstemän i regeringskansliet om deras formella och informella kontakter. Svaren formar sig till en bild av den politiska maktens nätverk.⁶

Många av dessa förbindelser mellan departement och myndigheter, organisationer, företag och massmedia är formella i så mening att de är forbundna och dokumenterade. Mängder av skrivelser utväxlas genom delningsförfaranden, remisser, brev, betänkanden, propositioner, protokoll, utlåtanden och beslut. Men en stor del av kontakterna äger

6. Olof Petersson, *Maktens nätverk*, Carlssons, Stockholm 1989.

rum informellt. Det rör sig om personliga möten och inte minst telefonsamtal. Att vara med, bli hörd och inte lämnas utanför blir intressentens A och O. Personliga kontakter underlättar givetvis. Återigen bekräftas personkemins betydelse i svenskt offentligt liv.

De svenska departementen är relativt små. Tillvägagångssättet är ofta mycket informellt. "Beslutsprocessen i regeringskansliet är inte lika fornbunden som på många andra håll i statsförvaltningen", påpekas det i *Propositionshandboken*, utgiven av statsrådsberedningen.

Utländska forskare slås av den informella, pragmatiska stilen i den svenska politiska beslutskulturen: "Att träda in i den svenska politikens värld är att komma in i ett litet inåtvänt rike i vilket besluten fattas i grupp, där yrkespolitiker, tjänstemän och ombudsmän hela tiden måste räkna med att ha med varandra att göra." Svensk politik är hemtrevlig och mysig ("cozy").⁷

Arkivforskande historiker vittnar om hur svårt det är att i efterhand dokumentera beslutsprocessen i regeringsärenden. Mycket sker muntligt och eventuellt skriftligt arbetsmaterial arkiveras inte. Vilket område av det svenska samhället man än studerar kommer man till samma resultat. Mycket av den verkliga makten utövas genom informella nätverk.

Att beskriva hur ett system fungerar är en sak, att värdera det är en annan. En bedömning av om systemet fungerar bra eller dåligt blir givetvis beroende av vilka kriterier man utgår från.

Mycket talar för att de informella nätverken ofta är effektiva. Man slipper långsamma och stela tjänstevägar om de berörda direkt kan komma överens. Ett system som bygger på förhandlingar och kompromisser kräver snabba och korta kommunikationsvägar.

Men det är också uppenbart att informaliteten har sina nackdelar. Nätverksresurser kan vara både konserverande och ojämlika. Precis som när det gäller andra maktresurser bildas cirklar. Åt dem som har skall varda givet. De som redan har etablerat sina förbindelser har lättare att förstärka och utveckla sitt inflytande. Utanförstående och nykomlingar får ännu svårare att ta sig in.⁸

7. Hugh Heclö och Henrik Madsen, *Policy and Politics in Sweden. Principled Pragmatism*, Temple University Press 1987, s. 21.

8. Se även Gudmund Hernes och Kristine Nergaard, *Oss i mellom. Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting-Regjering*, FAFO-rapport 090, Oslo 1989, s. 230.

Ett system byggt på informella kontakter kan också komma i konflikt med offentlighetsprincipen. De informella nätverken bygger vanligen på att kunskaper inte sprids till bredare kretsar. Systemet blir svåröverskådligt och ofta omöjligt att granska utifrån.

En realistisk skildring av den svenske granskaren måste därför i dag bli tämligen nedslående. Diskussionen om granskningsmaktens framtida organisering har knappast mer än inletts.

I maktens nätverk

*I komplexa beslutsprocesser kan organiserade intressen nå inflytande genom informationsbevakning, påtryckningar, allianser och strategiska kontakter med myndigheterna. De politiska partiernas roll är däremot oklar.**

Direktören i en av den amerikanska oljeindustrins intresseorganisationer satt en morgon och bläddrade igenom Federal Register, hans dagliga ritual för att följa med i vad som händer i Washington. Blicken föll på en finstilt notis, ett till synes oskyldigt meddelande om att luftfartsinspektionen FAA avsåg att utfärda nya regler som skulle ålägga alla piloter att i förväg meddela planerad flygrutt. Flera flygplan hade nyligen störtat och räddningsinsatserna hade försvårats av bristfällig information om planens rörelser.

”We’ve got a problem”, muttrade direktören och ägnade en intensiv förmiddag åt att ringa runt för att få FAA att avstå från de nya reglerna. Om flygrutterna dokumenterades i offentliga handlingar skulle konkurrenterna nämligen snart finna ut var någonstans hans plan rekognoserade efter nya olje-, gas- och mineralfyndigheter. Hemliga data värda miljoner dollar stod på spel. Den snabba aktionen lyckades. De planerade reglerna stoppades.

Intressenas roll

Denna sedelärande anekdot berättas i en bok från ett stort amerikanskt forskningsprojekt om de organiserade intressenas roll i politiken.¹ Hän-

* Redogörelsen för detta amerikanska forskningsprojekt publicerades under strecket i *Svenska Dagbladet* den 2 juni 1988.

1. Edward E. Laumann och David Knoke, *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*, The University of Wisconsin Press, Madison 1987.

delsen illustrerar flera viktiga drag i modern politik: de stora organisationernas betydelse, partsintressenas yttringar i avgränsade händelser, värdet av pålitlig information i rätt ögonblick, intressenters aktivering i politiska nätverk samt mobilisering av resurser för att påverka myndigheter. Det är dessa teman som utgör stommen i Laumanns och Knokes undersökning. Några huvuddrag i den bild som framträder:

Enskilda göra sig icke besvär. De aktörer som uppträder i politiken är alltmer sällan enskilda individer. De viktiga personerna får sin ställning som företrädare för organiserade intressen. Den enskilde överflyg- las av den juridiska personen. "Organisation" var lösenordet för den gryende arbetarrörelsen. Denna insikt är nu allmän egendom. Vägen till inflytande går uteslutande via stora, formella organisationer. De oorganiserade reduceras till en argsint hop utanför maktens grindar.

Gränsen mellan offentligt och privat suddas ut. Att se staten som ett enhetligt väsen, antingen svävande över de sociala striderna eller i den ena eller andra samhällsklassens sold, säger mindre om dagens verklighet än om samhällsteoriernas beroende av förlegad 1800-talsfilosofi. Staten framstår i stället som ett mötesfält för såväl offentliga som privata aktörer. Framväxten av den moderna staten har inneburit ökad strukturell differentiering, vidgad kontroll över samhälleliga resurser och ökad intervention i ekonomi och samhälle. Detta skedde parallellt med att olika samhällssegment framträdde som organiserade intressegrupper. Symbiosen mellan stat och organiserade intressen tätar.

Så göra de alla. Myndigheter har visserligen exklusiv rätt att fatta rättsligt bindande beslut. Men denna typ av beslutsfattande utgör endast en mindre del av den offentliga verksamheten. Utanför detta begränsade område är likheterna mellan myndigheter och intresseorganisationer större än skillnaderna. Också offentliga organ strävar efter att förstärka sin legitimitet och autonomi genom att bilda koalitioner och bygga upp nätverk av intressenter. Precis som intressegrupper bedriver lobbyverksamhet till förmån för sina krav så uppvtakt myndigheter organisationer för att få genomslag för sina uppfattningar.

Organisationen är viktigare än ideologin. I organisationernas drömvärld råder tydlighet, förutsägbarhet och målinriktning. Verkligheten är kartlagd, målet givet, kompassriktningen klar. Organisation och ideologi sammansmälter till ett harmoniskt helt. I verkligheten möter organisationerna en myriad av större och mindre frågor. Ställda inför

tvånget att agera snabbt tar organisationernas företrädare ställning på pragmatiska snarare än ideologiska grunder. Organisationens överlevnad, bevarande, anpassning och expansion väger tyngre än ideologin. Att det partikulära går före det allmänna gäller alla. När stora ekonomiska intressen står på spel kräver näringsidkare åtgärder som främjar det egna företaget snarare än beslut som gynnar marknadsekonomin som helhet.

Avgörande beslut fattas. Systemet fungerar dels genom att hantera löpande konflikter, dels genom att utestänga frågor som hotar systemet. Ett politiskt försök att omorganisera amerikansk oljeindustri, som skulle begränsat bolagens möjligheter att äga oljekällor, utlöste en massiv motattack, samordnad av American Petroleum Institute. Försvaret var framgångsrikt, förslaget kom aldrig till beslut. Makten över dagordningen fällde utslaget. Beslut fattas med innebörden att beslut inte skall fattas. Bortdefinition och icke-beslut blir avgörande. Stora planer att omorganisera har fallit på de organiserade nätverkens tröghet.

Ståndpunkter är ofta idiosynkratiska. Maktrelationer bildar ett mönster, men ett mönster som saknar en fast struktur. Organisationer är fria att inta den ståndpunkt som för tillfället anses mest gynnsam. Organisationer med identiska mål kanske hamnar på olika ståndpunkter, organisationer med motsatta åskådningar kanske finner skäl att samarbeta. Kännedom om en organisations aktivitet i ett avseende ger föga vägledning till hur organisationen uppträder i ett annat sammanhang. Den ständigt pågående rörelsen in och ut i debatter med åtföljande positionsbyten skapar en fragmenterad, löst kopplad struktur snarare än två starkt polariserade läger.

Politik är resultatet av flytande koalitioner. I de flesta sakfrågor är endast ett fåtal organisationer aktiva. För det stora flertalet berörda är nyttan av en insats antingen för liten eller för osäker. Även de största organisationerna har begränsade resurser. Chansen att lyckas ökar om ansträngningar kan förenas. Koalitioner av organisationer samordnar sina resurser för att öka påtryckningskraften. Sådana tillfälliga koalitioner är centrala för förståelsen av modern politik.

Energi och sjukvård

Författarnas slutsatser grundas på en systematisk undersökning av beslutsfattandet inom energi- och sjukvårdsområdena i 1970-talets USA. Det fanns visserligen en del olikheter mellan de två sektorerna. Hälso- och sjukvården uppvisade ett relativt sett fastare mönster, medan energisektorn var lösare och mer osystematiskt balkaniserad. Likheterna övervägde trots allt.

Både energi- och sjukvårdssektorerna kännetecknades av en komplicerad uppsättning av aktörer och problem. Ingen förenklad bild kunde göra rättvisa åt mönstret. Ordningen förstås bäst, menar författarna, som "en flerdimensionell struktur av skiljelinjer bland intressenter som aktiveras selektivt under ett pågående samtal om vad som bör göras i en sekvens av händelser".

För att åskådliggöra dessa invecklade processer insamlades data om 198 olika organisationer inom energiområdet (från representanthusets energi- och miljöutskott till Worldwatch Institute) och 135 inom sjukvårdssektorn (däribland dietisternas riksförbund, Vita huset och Hispanic Mental Health and Human Service Organizations). Dessutom identifierades nära hundratalet "händelser", beslutstillfällen, inom respektive område. Studien är metodiskt innovativ i det avseendet att den bygger på en statistisk nätverksanalys av en kombination av aktörer och händelser.

Ett nyckelbegrepp vid tolkningen av data är flerdimensionalitet. Mönstret gick inte att representera med någon enda dimension, vare sig vänster–höger-skala eller över–under-ordning.

Det närmaste en översiktsbild man kommer utgörs av en förening av två principer: centrum–periferi och sektorisering. I bild ser det ut som en korsning av koncentriska cirklar och tårtbitar. Vissa aktörer befinner sig närmare beslutsfattandets centrum än andra. Men dessutom finns det en sektorsindelning inom sektorerna. På energisidan visar koalitions mönstren att det utkristalliseras intressekonstellationer i fyra avseenden: kärnkraft, kol och stora oljeintressen, transporter och små oljeintressen samt miljö- och konsumentintressen. För hälso- och sjukvårdens del är motsvarande "inomsektoriella sektorer" sjukvårdsmyndigheter, patientintressen, konsumenter/fack, läkemedelsindustri samt vårdinrättningar.

Flytande koalitioner

I boken görs ett försiktigt försök att generalisera dessa resultat. Meningsbrytningarna inom politiska sakområden tycks samlas längs två huvuddimensioner. Den ena rör motsättningen mellan producenter och konsumenter. Den andra handlar om kunskap: å ena sidan forskare som frambringar ny kunskap, å andra sidan praktiker som främst tillämpar kunskap.

Vad som framträder är alltså en bild präglad av flerdimensionalitet, uppbrutna strukturer och flytande koalitioner. Forskarnas bedömning är blandad. Å ena sidan kan mönstret ses som en naturlig följd av en utveckling där medborgarna självständigt uppträder i en mångfald roller och kapaciteter; organisationer får allt svårare att handla efter ett enda entydigt intresse eller mål. Å andra sidan kan det politiska ansvarsutkrävandet försvåras. Ett ständigt skiftande spel mellan flyktiga koalitioner är svårt att förena med den representativa demokratins krav på tydligt politiskt ansvar.

De stora skillnaderna mellan amerikanskt och svenskt samhällsliv gör det naturligtvis svårt att direkt överföra Laumanns och Knokes resultat. Inte desto mindre finns det viktiga utvecklingstendenser i det svenska samhället som går i den riktning som författarna diskuterar. En studie av ett land där dessa företeelser fått ett så mycket tydligare uttryck än här är därför av principiellt intresse.

På en punkt är boken tyst. De politiska partiernas roll behandlas inte. Om denna avgränsning möjligen kan berättigas av det amerikanska partisystemets speciella karaktär, är frånvaron ändå anmärkningsvärd då diskussionen börjar komma in på den representativa demokratins institutioner.

Enligt läroböckerna ligger en av de största skillnaderna mellan amerikansk och europeisk politik just här. I den parlamentariska demokratin intar partierna en helt annan roll när det gäller att tillvarata de allmänna politiska synpunkterna gentemot de organiserade särintressena. Huruvida lärobokens bild stämmer med verkligheten är nu en annan sak.

När imperier faller

*Förändringarna i Europas karta som följde efter 1989 kan jämföras med omvälvningarna i första världskrigets spår. Frågan är hur historiker och statsvetare kan bidra till förståelsen av politikens dynamik.**

Statvetenskapliga föreningen i Uppsala bildades 1919. Vid föreningens femtioårsjubileum skildrade Carl Arvid Hessler bakgrunden:

Året 1919 var ett år av oerhörda utrikespolitiska händelser. Freden i Versailles förändrade radikalt Europas karta. Tre av Europas stormakter hade störtat samman. Nya stater uppstod. Gamla stater fick nya författningar. Redan i februari hade några herrar i Uppsala med Rudolf Kjellén i spetsen bildat en klubb för att diskutera världens affärer. Rätt snart beslöt man att skapa ett nytt och mera öppet forum för debatt av utrikespolitiska och konstitutionella problem. Den 7 november konstituerades Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.¹

Världspolitikens omvälvning dominerade de första årens föredrag och diskussioner. I februari 1920 talade Rudolf Kjellén om stormakts-systemet efter världskriget. Nästa månad diskuterades trippelalliansens upplösning. Senare föreläste en gästande Wienprofessor om den österrikisk-ungerska monarkins sönderfall. Docent Edvard Thermænius

* Föredraget hölls vid Statsvetenskapliga föreningens sjuttiofemårsjubileum i Uppsala den 7 november 1994 och publicerades som "När imperier faller och politiken dör" på Samtider i *Svenska Dagbladet* den 23 december 1994.

1. Hesslers inledning i *Idéer och ideologier. Sex studier utgivna till Statsvetenskapliga föreningens femtioårsdag den 7 november 1969*, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 50, 1969.

inledde en debatt om det nya Finlands inträde i statssystemet.²

Frågan är om inte 1919 års forskningsproblem står oss närmare i dag när vi firar sjuttiofemårsjubileet än då föreningens medlemmar samlades för ett kvartssekel sedan. Vi befinner oss i efterdyningarna av en genomgripande förändring i det europeiska statssystemet. Europas karta har ånyo ritats om. Statsvetarna samlas åter för att diskutera hur man skall förklara det inträffade, hur man skall kunna skilja stort från smått i övergångsprocessen och, inte minst, hur man skall kunna utveckla begrepp och tankeinstrument för att förstå det nya system som växer fram.

Det är därför mycket naturligt att knyta an till den grupp Åbohistoriker som undersökt de år efter första världskriget som utmynnade i ett småstaternas Europa. De har dessutom frågat sig vilka paralleller som man kan dra med dagens skeenden då ekonomier, samhällsstrukturer och kulturer bryts upp.³

Statiskt

Man får i denna bok en mycket handfast skildring av de praktiska problemen man ställs inför om man vill upplösa ett imperium. Folkomröstningar blev ett medel för att finna ut hur de nya gränserna skulle dras. Barnflyttningar, livsmedelshjälp, gränsbevakning och flyktingpolitik ställde beslutsfattarna inför problem av gigantiska dimensioner. Nya visioner väcktes om en samhällsorganisation tvärs över landgränserna, bland annat den paneuropeiska tanken.

Det är inte svårt att finna beröringspunkter med statsvetenskaplig forskning. Ett exempel är den politiska maktens territoriella aspekt, geografins politiska dimension. Vid tidpunkten för Statsvetenskapliga föreningens bildande hade Uppsalainstitutionen under Rudolf Kjellén utvecklats till ett centrum för geopolitisk forskning. Den speciella tolkning och användning som de geopolitiska idéerna fick i Tyskland gjorde att denna forskningsinriktning råkade i vanrykte. Dessvärre har

2. En förteckning över föredrag och diskussioner i föreningen återfinns i *Statsvetenskapliga studier till Statsvetenskapliga föreningens i Uppsala tjugofemårsdag den 7 november 1944*, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 20, 1944.

3. Max Engman, red., *När imperier faller. Studier kring riksupplösningar och nya stater*, Atlantis, Stockholm 1994.

detta politiska tabu lett till att statsvetenskapen under lång tid försummat maktens geografi.

Åbohistorikernas undersökningar av imperieupplösningar ger också en blyxtbelysning av de nära sambanden mellan historia, politik, ekonomi, kultur och territorium. Alla som tagit del av de olika försöken att skapa en sammanhängande och systematisk teori om dessa samband vet hur svårt det är att navigera mellan å ena sidan risken att fastna i den partikulariserande fallstudien och å andra sidan faran att försvinna upp i de syrefattiga abstraktionernas höjder. Ett av de mest framgångsrika försöken representeras av Stein Rokkan, som med sin begreppskarta över Europa har visat hur det går att förena typologi (dvs. anknytning till samhällsteori), topologi (dvs. territoriella faktorer) och kronologi (dvs. historiska händelseförlopp).⁴

Den kanske allra mest fundamentala lärdomen av Max Engmans undersökning är betydelsen av att förstå förändringsprocesser. Man kan se studien av imperieupplösningar som ett skott på en alldeles egen statsvetenskaplig gren, nämligen undersökningar av den politiska döden. Ett annat exempel är Århusprofessorn Erik Damgaard som gjort en undersökning, inte av hur regeringar bildas, utan av hur regeringar tar slut.⁵ Efter Åboforskarnas insats har vi nu fått kunskap om imperiers dödsorsaker och inte minst arvsisktets bekymmer. Det kan tilläggas att Statsvetenskapliga föreningens ordförande under åren 1923–1947, professor Axel Brusewitz, hade en fin liten samling av tavlor föreställande döende monarker.

Det går att ge fler exempel på statsvetenskapliga undersökningar av politiska förändringar. Men det är ändå inte orättvist att konstatera att förståelsen av politiska förändringsprocesser är rudimentär. Andra vetenskaper har kommit betydligt längre på väg i arbetet på att utveckla dynamiska teorier. Statsvetenskapen kan ännu så länge endast visa upp teorifragment och enstaka studier. Man skulle till och med kunna gå så långt som att hävda att statsvetenskapen är statisk.

Det är ingen tillfällighet att ordet "stat" etymologiskt är släkt med

4. Stein Rokkan, *Stat, nasjon, klasse. Essays i politisk sosiologi*, Universitetsforlaget, Oslo 1987.

5. Erik Damgaard, "Termination of Danish government coalitions: theoretical and empirical aspects", *Scandinavian Political Studies*, 17, 1994, 193–211.

ord som statisk, status och staty. Staten är därmed det stillastående. Ordet speglar en dröm om att den politiska makten skulle kunna bli evigt fixerad genom konstitutioner, institutioner, ämbeten och regler.

Vi statsvetare har hjälpt till att framhäva och förstärka det statiska och bestående. Vår förkärlek för det befintliga och etablerade röjs inte enbart i valet av ämnen utan går djupt ned i vår föreställningsvärld. Statsvetarens ännu i dag förhärskande metod påminner om hur vetenskapsmän arbetade på 1600-talet: man stoppar ner i lådor och jämför.

Statsvetarens favoritverktyg är att dela in i kategorier. Om man har klassificerat så anser man sig ha förstått. Det är naturligtvis inget fel i sig att konstruera klassifikationsscheman med uttömmande och ömse-sidigt uteslutande kategorier. Att observera likheter och skillnader mellan jämförbara objekt är också en grundläggande vetenskaplig metod. Problemet är att det inte räcker.

Frågan är om statsvetenskapen kan nöja sig med att importera förändringsteorier från grannvetenskaper såsom nationalekonomi och sociologi. Dagens ekonomiska teoribildning bygger på framsteg inom ekonometri, dynamiska modeller och teorier om upprepade spel. Sociologin studerar sociala förändringsprocesser med hjälp av teorier om evolution, modernisering, revolutioner, historiska cykler och socialt handlande.⁶

Även om statsvetare kan hämta många viktiga impulser och erfarenheter från dessa teorier torde det inte vara tillräckligt. Det politiska livet har en sådan egenart att den universitetsdisciplin som fått politiken på sitt lott har en skyldighet att bidra med teorier som hjälper oss att bättre förstå den politiska maktens problem i demokratins samhälle.

Samtidighet

Man brukar säga att det i början av detta sekel ägde rum två stora revolutioner. Den ena berörde samhällets ekonomiska sfär. Den industriella revolutionen nådde sin höjdpunkt då jordbrukssamhället under några korta årtionden runt sekelskiftet ersattes av ett industrisamhälle. Den andra revolutionen inträffade inom den politiska sfären. När imperierna

6. För en översikt kan hänvisas till den polske sociologen Piotr Sztompka, *The Sociology of Social Change*, Blackwell, Oxford 1993.

föll fick fåtalsväldets och kungamaktens samhälle ge vika för demokratin princip om folkstyrelse.

Men man glömmer lätt bort att det samtidigt ägde rum en tredje omvälvning av samma dignitet, nämligen inom kulturens och tankelivets område. Samtiden upptäckte samtidigheten.⁷ Filosofer ifrågasatte traditionella uppfattningar om tiden. Romanförfattare skapade nya litterära tidsbegrepp. Kubister upphävde invanda metoder för rumsgestaltning. Kompositörer bröt mot musikens etablerade regler. Poeter skapade nya sätt att uttrycka samtidighet, tystnad och tidsförskjutning. Den moderna naturvetenskapen började söka andra uttryckssätt än den klassiska mekaniken. Utvecklingen inom relativitetsteori, kvantmekanik och termodynamik frambringade nya begrepp såsom icke-linearitet, instabilitet, osäkerhetsrelationer, irreversibla processer, entropi, öppna dynamiska system och dissipativa strukturer. Det var inte bara imperierna som bråkade ihop utan också de mentala föreställningsramarna, själva sättet att uppfatta tid och rum.

Demokratin segrade vid samma tid som det moderna tänkandet bröt igenom inom kultur och vetenskap. Sambandet är emellertid betydligt starkare än enbart tidsmässigt. Demokratin förutsätter en teori om politisk förändring.

Redan under de år då imperierna föll och de nya parlamentariska demokratierna trädde fram fanns det samhällsforskare som hade en klar blick för behovet av nya teorier. Den österrikiske statsrättsteoretikern Hans Kelsen delade in sitt huvudarbete under tre rubriker: begrepp (statens väsen), statik (statsordningens giltighet) och dynamik (statsordningens frambringande).⁸

Den filosof som kanske tydligare än någon annan pekat på det intima sambandet mellan modern vetenskapssyn och demokratin teori är den nyligen bortgångne Karl Popper. Med sin idé om det öppna samhället uppställde han demokratin som ett alternativ till det totalitära självhärskardömetts samhällsmodell.

Vad som förenar vetenskapen och demokratin är att de är metoder för problemlösning. Människan strävar hela tiden efter att lösa problem.

7. Stephen Kern, *The Culture of Time and Space 1880–1918*, Weidenfeld & Nicolson, London 1983.

8. Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Julius Springer, Berlin 1925.

Ett av de största problemen är att finna bättre levnadsvillkor, att få större frihet, att skapa en bättre värld.⁹ Den vetenskapliga kunskapen drivs framåt genom sökandet efter sanningen. Den absoluta sanningen är ouppnåelig, men framsteget är ändå möjligt. Vetenskapen är en kritisk aktivitet. Vi kritiserar våra hypoteser så att vi kan finna fel, i förhoppningen att vi genom att eliminera dessa fel kan komma närmare sanningen.

Demokratien är det öppna samhällets arbetsmetod. Här finns en dynamisk teori om makt och politik i demokratins epok. Demokratien är en teori om kunskapsbildning. Det perfekta samhället är en ouppnåelig dröm, men framsteget är ändå möjligt genom våra drömmar och förmågan att lära av misstag.

Både vetenskapen och demokratien bygger på kritisk granskning och debatt. Samtal, dialog och offentlighet är därmed oundgängliga inslag i det öppna samhället. I den mån statsvetenskapen kan bidra med erfarenheter och systematisk kunskap om hur denna kunskapsbildningsprocess ser ut så har statsvetare ett viktigt bidrag att ge till det offentliga samtalet.

Kanske kunde man då till det politiska livet förmedla en erfarenhet som blivit allmångods inom många av dagens kunskapsområden, nämligen att det inte är detsamma att vara statisk som att vara stabil. Komplexa system som är helt statiska är ofta mycket instabila och bryter samman vid minsta påfrestning. Uppgiften är i stället att finna system som bygger på dynamisk stabilitet.

Demokratiens metod, den kritiska granskningen, förutsätter öppenhet för nya idéer, en vilja till omprövning och förnyelse. De demokratier som förlorar denna förmåga blir rigida och instabila. De riskerar därmed att gå samma väg som de fallande imperierna.

9. Karl Popper, *In Search of a Better World*, Routledge, London 1992.

Att författa en författning

*Arbetet på att revidera Europeiska unionens grundlag förefaller bygga på Sveriges misstag och undvika Sveriges fördelar.**

Utmärkande för en demokratisk rättsstat är kravet på konstitutionalism. Den offentliga makten utövas under rättsligt bestämda regler. En författning behöver inte nödvändigtvis vara nedtecknad i en skriftlig urkund, men den brittiska debatten visar på svårigheterna att i dag låta sedvanerätt och traditioner bilda grunden för den politiska styrelsen.

Författningsskrivning pågår i dag runt om i världen. Man räknar med att hälften av världens drygt 170 författningar har tillkommit under den senaste tjugoårsperioden. Texterna tenderar att bli allt längre. Den drygt två sekel gamla författningen för Förenta Staterna rymms på 15–20 textsidor. Numera finns det gott om exempel på författningstexter som bildar ogenomträngliga luntor; Indien, Brasilien och Peru kan nämnas som exempel.

En författning är mer än en språklig dräkt. Texten får ofta ett eget liv. Det nära sambandet mellan norm, språk och tanke illustreras av den amerikanska författningens ställning i det allmänna medvetandet. Den norska grundlagen, antagen på Eidsvoll 1814, har också haft en stor betydelse för självmedvetandet i landets samhällsliv. Norge har valt att varsamt ändra i den gamla ordalydelsen i stället för att skriva en helt ny text.

Sverige gick en annan väg. Det fanns en möjlighet att bygga vidare på 1809 års författning. Regeringsformens paragraf 16 bildade en länk

* Artikeln publicerades på Samtider i *Svenska Dagbladet* den 17 december 1995.

till medeltidens landskapslagar och konungaförsäkringar: ”Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda...” Mellan 1971 och 1974 gällde 1809 års regeringsform i moderniserat skick; bland annat hade parlamentarismen även till bokstaven ersatt den allena rådande kungamakten. Kanske det hade varit bäst att gå vidare med denna varsamma renovering.

I stället revs för att bygga en grundlagens miljonprogram. Resultatet av de senaste årtiondenas författningsverk kan knappast betraktas som lyckat. Den officiella utgåvan av Sveriges grundlagar och riksdagsordningen har svällt ut till en roman på nästan 200 sidor, varav själva lagtexten står för tre fjärdedelar. Stort blandas med smått. Den överdrivna detaljregleringen tvingar fram ideliga justeringar. Regeringsformen har jämförts med en kommunal städstadga.

Kontinentala avarter

Frågan är om inte Europa håller på att göra om Sveriges misstag. Förberedelserna inför EU:s konferens går nu in i ett slutskede. Utfallet kommer att bli avgörande för Europeiska unionens framtid. Resultaten av den europeiska författningsspolitiken är hittills föga imponerande.

Europeiska unionens konstitutionella grund utgörs av Romfördraget i dess lydelse efter Maastrichtfördraget. Varken disposition eller språk kan få något särskilt högt betyg. Uppbyggnaden bär tydliga spår av det europeiska integrationsprojektets ekonomiska slagsida. Tullar, jordbruk, transporter, konkurrensregler, ekonomisk och monetär politik dominerar texten. De från demokratisynpunkt väsentliga frågorna om medborgarskap, inflytande och ansvarsutkrävande framstår som mycket mer perifera.

Det mest positiva man kan säga om Romfördragets språk är att det utgör en pedagogisk illustration till den kontinentala förvaltningstraditionens avarter. Föreningen av teknokrati och legalism bildar ett svårsmält flöde av tillkrånglade paragrafer. Den medborgare som vill ta reda på något så grundläggande som hur EU fattar sina beslut får förbereda sig på ett par timmars lusläsning av paragraf 189, som sträcker sig över tre tättryckta sidor.

När reflektionsgruppen under ledning av Carlos Westendorp i slutet

av 1995 lade fram sin slutrapport visade det sig att det inte är någon större förbättring i sikte. Uppenbarligen tänker man sig att bygga vidare på Romfördraget i samma stil som tidigare. Rapporten har formen av en kommenterad dagordning som hjälpligt försöker jämka samman allsköns nationella särkrav.

Det mest anmärkningsvärda med förberedelserna inför regeringskonferensen är frånvaron av europeiska visioner. Reflektionsgruppen erkänner att EU står inför ett gigantiskt legitimitets- och demokratiproblem. "Europas kvinnor och män känner i dag mer än någonsin behovet av ett gemensamt projekt", konstaterar gruppen inledningsvis, men presenterar inte själv någon hållbar konstitutionell grund.

Läsbarhet

I början av 1960-talet fastslog den svenska författningsutredningen att grundlagen borde vara skriven så att den kunde läsas av varje intresserad medborgare och användas direkt i skolundervisningen. I många andra länder krävs fortfarande juridisk expertis för att kunna tolka och förstå gällande rätt. Modern svensk lagstiftningsteknik har däremot en medveten inriktning på tillgänglighet.

Sverige borde åtminstone i detta avseende kunna bidra till den europeiska författningspolitiken. Det är både möjligt och demokratiskt önskvärt att Europeiska unionen ges en fast grund i form av en koncis och begriplig författningsurkund.

Att det faktiskt går visas redan av det författningsförslag som utarbetats inom Europaparlamentet. Just detta konkreta utkast bedömdes visserligen inte vara realistiskt eftersom det innehöll alltför långtgående förslag i federalistisk riktning. Dess allmänna disposition och uppläggningsform är emellertid fortfarande aktuell.

Förslaget börjar med en allmän inledning som i namn av Europas folk formulerar Unionens allmänna syften. Författningstexten är sedan uppdelad i åtta avdelningar: principer, unionens befogenheter, institutioner, uppgifter, utrikes relationer, medlemskap, tillämpningsbestämmelser samt medborgerliga fri- och rättigheter. Paragraferna är i allmänhet strikt och sakligt formulerade.

Franska statsrättsexperter har diskuterat om det är konstitutionellt

möjligt för Europeiska unionen att anta en sådan författning.¹ Enligt en mycket snäv tolkning kan endast stater ge sig en författning. Om EU däremot betraktas som en traditionell form för mellanstatlig samverkan kan den svårligen själv besluta om en egen grundlag.

Folkomröstning

Debatten om EU:s konstitutionella framtid ställer därmed frågan om unionens legitimitet på sin spets. EU:s förordningar blir direkt tillämpliga för invånarna i medlemsländerna. Från demokratisynpunkt borde det vara Europas medborgare som ytterst besitter den författningsgivande makten. Folkomröstningar är inget universalmedel för alla politiska bekymmer, men just i detta fall finns det starka argument för att låta folket få sista ordet.

När vi i SNS demokratiråd 1995 diskuterade EU:s regeringskonferens drog vi slutsatsen att överenskommelsen bör underställas folket för avgörande. Omröstningen borde genomföras på en och samma dag enligt principen en medborgare, en röst inom hela unionen. Det är inte enskilda länder som avgör, utan majoriteten av unionens medborgare oberoende av nationalitet.

Ett nej skulle innebära status quo och sannolikt en förstärkning av mellanstatligheten. EU skulle därmed främst bli en affär för regeringarna. Om folkomröstningen resulterar i ett ja har Europas medborgare givit sig själv en författning som kan läggas till grund för överstatlighet och fortsatt politisk integration. Den europeiska demokratin skulle därmed få en ny nivå och därmed en ny framtid.

1. *Revue française de droit constitutionnel*, 22, 1995, s. 307–319.

Inget valsystem är perfekt

*Det proportionella valsättet har brister, men det har också majoritetsvalssystemet.**

Bostadspolitik vet vi vad det är, industripolitik och kulturpolitik likaså, möjligen även fördelningspolitik. Men vad är författningspolitik?

Författningspolitik är politik på indirekt nivå. Det är den politik som bestämmer hur politik skall bedrivas.

De politiska partierna hamnar här i en knipa. Å ena sidan borde man helst vara överens. Politikens spelregler hör i hemma i demokratins ”överideologi”. Å andra sidan har alla partier sina särintressen. Varje parti vill ha det valsystem som är mest gynnsamt för det egna partiet. Det krävs åtskilligt av statsmannaskap för att en politiker skall driva en författningspolitik som höjer sig över den snäva partitaktiken.

I vilken mån styrs våra partier av generella författningspolitiska principer? Finns det t.ex. en socialdemokratisk författningspolitik? Den statsvetenskapliga forskningen har letat länge efter författningspolitikens rätta linjer. Resultatet har varit magert. Det närmaste man kommer är Erlanders idé om starka regeringar. Doktrinen visar sig emellertid gå under en något oegentlig beteckning. Vad Erlander egentligen menade var att han ville ha starka *socialdemokratiska* regeringar.

Under det nuvarande partisystemet vore det enklaste sättet att permanenta socialdemokratiens regeringsinnehav att gå över till majoritetsval i enmansvalkretsar. Till följd av borgerlighetens splittring på tre–fyra partier skulle socialdemokraterna bli största parti i det stora flertalet valkretsar.

* Artikeln ingick i en debatt om valsystem och trycktes i *Arbetet* den 15 november 1990.

De länder som prövat majoritetsval i enmansvalkretsar vet att systemet har nackdelar. Gränsdragningen mellan valkretsarna blir många gånger avgörande. Den som har makten att rita upp gränserna kan i praktiken komma att avgöra valet. För att lägga band på partitaktiken har man i många fall flyttat gränsdragningsmakten från politikerna till domstolarna. Domstolarnas betydelse kommer därmed att öka.

Statsvetenskapliga jämförelser visar dessutom att det finns ett samband mellan valmetod och kvinnorepresentation. Andelen kvinnor i parlamentet är störst i de länder som har listval och där makten över nomineringen ligger hos partierna (som i Sverige). Numera är ofta vartannat namn på kandidatlistorna en kvinna. I majoritetsval inom enmanskretsar, där varje parti endast ställer upp en kandidat, brukar det i praktiken bli en tävling ”man mot man”. Det finns typiskt nog bara några få procent kvinnor i parlamenten i England, USA och Frankrike.

Det perfekta valsystemet?

Vilket är då det bästa partisystemet? Statsvetenskaplig forskning har ägnat stor möda åt att undersöka fördelar och nackdelar hos olika valsystem. Slutsatsen är att man inte funnit något perfekt valsystem. Det beror inte på att man letat för dåligt. Forskningen har till och med utmynnat i principiella bevis för att den perfekta metoden aldrig kommer att kunna konstrueras. Det beror helt enkelt på att kraven på ett valsystem är så många att de snart blir motstridiga och oförenliga. Det måste bli fråga om kompromisser och näst-bästa-lösningar.

Det händer titt som tätt att statsvetare tvärsäkert rekommenderar det ena eller andra systemet. Det finns anledning att vara skeptisk. Den vetenskapliga grunden brukar vara bräcklig.

Om forskningen misslyckats med att finna den perfekta metoden har man lyckats desto bättre med att slå håll på många myter som finns kring olika politiska system. Det tas ofta som en självklarhet att den stora fördelen med majoritetsval i enmansvalkretsar är att det leder till bättre kontakt mellan väljare och valda. En systematisk undersökning av olika valsystem visade emellertid att så inte alls var fallet.¹ Många väljare i

1. Vernon Bogdanor, *Representatives of the People. Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, Gower, Aldershot 1985.

England kände inte alls till vem som var "deras" representant. Däremot var det mycket bättre kontakt mellan väljare och representanter i ett land som Irland, som har ett extremt proportionellt valsysteem. De politiska institutionernas roll var mindre än man trott. Sociala och kulturella traditioner visade sig vara viktigare.

Väljarnas makt

Man kan ställa många krav på ett valsysteem. Ett krav är att det skall ge makt åt väljarna. Det skall finnas ett samband mellan väljarnas meningstrytning och det politiska ledarskapets sammansättning.

Men redan här uppstår en svårighet. Över *vad* skall väljarna ha makt? Över riksdagen eller regeringen? Helst båda: Ett parlamentariskt statskicks förutsätter att det finns ett samband mellan regeringens och riksdagens politiska sammansättning. Det är emellertid lättare sagt än gjort att konstruera ett valsysteem som uppfyller båda kraven.

En del valsysteem är bra på att åstadkomma en god avspegling av väljarnas åsikter. Extrem proportionalism och många partier ökar representativiteten. Även små udda uppfattningar blir företrädda. Valsystemet upplevs som rättvist.

Problemet är att resultatet vanligen blir att inget parti får ensam majoritet. En regering måste söka stöd hos kombinationer av olika partier. Makten över regeringsbildningen flyttas därmed från väljarna till myglande parlamentariker.

Det finns andra valsysteem som ger väljarna det avgörande inflyttandet över regeringens sammansättning. Hittills har man inte funnit något annat system än att två partier, eller möjligen två sammanhållna block av partier, konkurrerar. Valet står helt enkelt mellan en regering och en opposition. Valutslaget avgör vem som skall få regeringsmakten. Priset blir naturligtvis bristande proportionalitet. Partisystemet förenklas. Småpartier missgynnas. Systemet upplevs som "örättvist".

Parlamentarism?

Resonemanget har hittills förts inom ramen för vårt nuvarande parlamentariska system. I en tid då mycket plötsligt ifrågasatts kan man naturligtvis tänka sig att frågå även detta system. Innehavarna av

regeringsmakten kan utses genom separata val. Vi hamnar då i ett presidentsystem, med allt vad det innebär. Parlamentarismens enhetssystem byts ut mot ett maktodelningssystem. Det finns också blandvarianter mellan presidentstyre och parlamentarism; Frankrike och Finland är två exempel.

Man kommer då in på stora frågor som diskuterats mycket av politikens teoretiker. I vilken utsträckning är politikens institutioner naturväxta eller medvetet konstruerade? Vilken betydelse har politikens in-vanda traditioner? I vilken mån går det att byta författningspolitik som man byter tröja?

EU-val fungerar inte

*Lågt valdeltagande och oklara skiljelinjer. Erfarenheterna från andra länders val till Europaparlamentet visade sig senare gälla även för Sverige.**

Söndagen den 17 september 1995 blir en milstolpe i den svenska folkstyrelsens historia. Hittills har demokratin begränsats till nationalstaten. Internationell politik har varit diplomaternas, ministrarnas och parlamentsledamöternas domän. Den nya valedeln innebär att medborgarna direkt kan påverka sammansättningen av ett inte helt betydelsefullt organ på internationell nivå.

Frågan är hur väljarna kommer att agera. Genom statsvetenskapliga valundersökningar vet vi numera en hel del om valdeltagande, kunskaper, åsikter och partival vid valen till riksdagen och de kommunala fullmäktigeförsamlingarna. Det är dock ovisst i vilken mån dessa resultat går att överföra till Europavalet.

Däremot finns det en relativt rik fond av erfarenheter från de gamla EU-länderna. Sedan direktval infördes 1979 har det hållits fyra val till Europaparlamentet. Analyserna från valet i juni 1994 har nu blivit klara.¹

Det första som slår en är att valdeltagandet är jämförelsevis lågt och dessutom sjunkande. Vid det första Europavalet 1979 deltog 63 procent av de röstberättigade, vid valet 1994 inte mer än 57 procent. Nedgången beror inte enbart på att Spanien, Grekland och Portugal blev medlem-

* Denna förvalsanlys publicerades i *Dagens Nyheter* den 11 augusti 1995. En uppföljning trycktes under rubriken "Varför väljer vi soffan?" i *Expressen* den 28 augusti 1995. I. Bl.a. publicerade i Pascal Perrineau och Colette Ysmal, red., *Le vote des douze* (Presses de Sciences Po, Paris 1995) och tidskriften *Electoral Studies* (4, 1994).

mar under perioden eller att Tyskland numera också innefattar en östra rikshalva med något lägre andel röstande. I Nederländerna rasade valdeltagandet från 58 till 36 procent. Riktigt högt deltagande, kring 90 procent, återfinns bara i Belgien och Luxemburg, länder som har röstpplikt. I Luxemburg hålls Europavalet dessutom samtidigt som parlamentsvalet.

Det är uppenbart att många väljare misstror EU och är ointresserade av Europavalen. Det finns stora variationer inom varje land. Sociala skillnader sätter sina spår. De mest engagerade är i allmänhet de högt utbildade och välsituerade tjänstemännen i städerna. EU-skeptikerna är inte sällan socialt isolerade, de som känner att de lämnats åt sitt öde av utvecklingen.

Intresset för EU höjs knappast av att valrörelserna ofta är tråkiga och får liten uppmärksamhet. Valrörelsen i Belgien 1994 beskrivs exempelvis som odramatisk, lågmäld, trist och knappt märkbar. Många i Nederländerna var helt enkelt ointresserade och brydde sig inte om att rösta därför att det inte fanns några tydliga skillnader mellan partierna.

Bland dem som ändå röstar är det i första hand de inrikespolitiska åsikterna som avgör. Partierna i Europaparlamentet är, med vissa undantag, desamma som i de nationella parlamenten. Många väljare lägger sin röst på sitt gamla vanliga parti.

Man kunde kanske förvänta sig att Europavalen under åren blev mer och mer europeiska, men utvecklingen tycks snarare gå i andra riktningen. Europafrågor har fått en alltmer undanskymd plats i valrörelserna. Inrikespolitiken dominerar valdebatterna.

Europavalen brukar dock inte bli någon exakt kopia av föregående parlamentsval. De fungerar i stället som ett slags opinionsmätning. En tysk statsvetare, Karlheinz Reif, menar att Europaval, liksom kommunalval i länder med skilda valdagar, är ett slags mellanval.² De politiskt viktiga valen är fortfarande parlamentsval och, i några länder, presidentval. Hur det går i mellanvalen beror på hur de tidsmässigt ligger placerade i förhållande till riksvalet.

Opinionsskiftningarna mellan två val följer ofta ett karaktäristiskt mönster. Valets segrare bildar regering och får njuta av en smekmånad, några månaders eller i bästa fall något års stigande opinionssiffror. Förr

2. Karlheinz Reif, red., *European Elections 1979–1981 and 1984*, Quorum, Berlin 1984.

eller senare förbyts emellertid väljarnas förväntningar i besvikelse. Regeringens popularitet sjunker, ofta djupt och långvarigt. Så svänger opinionen på nytt. Tiden före nästa val återtar regeringen en del av förlusterna. Populära reformer och vackra vallöften lyfter opinionskurvan.

Denna böljande rörelse är givetvis en stark generalisering, men modellen har förvånansvärt ofta visat sig kunna förklara utgången av Europavalen. Ligger Europavalet strax efter eller strax före ett viktigt inrikesval har regeringspartier bättre chanser än om Europavalet inträffar mitt under valperioden.

Rikspolitiken är dock inte ensamt utslagsgivande. Europafrågorna spelar exempelvis stor roll i Danmark. Eftersom två anti-EU-partier ställer upp blir valet delvis en opinionsmätning av inställningen till EU. Det kan också vara värt att notera att EU-motstånd inte alltid lönade sig. Framstegspartiet gick emot den nationella kompromiss som ledde fram till ett ja i folkomröstningen, men partiet förlorade i alla fall.

Danmark är också intressant eftersom personvalet visade sig ha betydelse. Personvalet gynnade de partier som hade kända och populära politiker överst på listan. Det gick dåligt för partier med okända toppnamn. Också i Irland spelade personvalet stor roll för valutgången.

I Frankrike fick Europavalet ett delvis annat förlopp, mycket beroende på att det proportionella valsättet gjorde att småpartier hade bättre möjligheter än i parlamentsvalen. De etablerade partierna förlorade och många väljare röstade i stället på nya politiska rörelser. Valet utnyttjades bland annat för att uttrycka missnöje med EU. De partier som var emot Maastricht fick sammanlagt 40 procent.

Undersökningarna av Europavalen är på många sätt nedslående. Visserligen ger de ett tillfälle att diskutera inrikespolitik och en möjlighet för EU-motståndarna att föra fram sina argument, men valrörelserna är ofta suddiga och intresset lågt.

Europaparlamentet kan vad gäller position och inflytande inte jämföras med de nationella parlamenten. Inte heller Europavalen kan jämföras med parlamentsvalen. Det går inte att hitta något exempel på att ett lands väljare fått klart för sig vad Europaparlamentet utträttat, kunnat bilda sig egna uppfattningar om huvudfrågorna på Europaparlamentets dagordning och förmått utkräva ansvar av de folkvalda. Europaväljaren tänker fortfarande nationellt, inte europeiskt. Det är långt kvar till en fungerande folkstyrelse i Europaformat.

Demokratins kris – och seger?

*Under senare tid har det demokratiska styrelsesättet vunnit terräng. Ännu har demokratin knappast kunnat leva upp till förväntningarna.**

För över sextio år sedan utkom Herbert Tingstens stora verk om demokratins seger och kris.¹ Demokratins idéer hade segrat i land efter land. Men när Tingsten blickade ut över samtidens stater hade utvecklingen vänt. Demokratin befann sig i kris.

I åtskilliga stater hade demokratin helt avvecklats eller framstod som allvarligt hotad av antidemokratiska rörelser. Vid sidan av denna egentliga politiska kris, konstaterade Tingsten, hade det även uppstått en andlig kris. Det förekom ett obestämt missnöje med den härskande regimen. Diktaturtendenserna hämtade sin styrka ur en utbredd mera passivt kritisk inställning till demokratin. Till en viss grad kunde denna betraktas som en reaktion mot den övertro på demokratin som framträtt vid de många systemskiftena. Demokratins förmåga att skapa solidaritet hade visat sig vara mindre än man under genombrottstiden i allmänhet tänkt sig. Det politiska systemet vacklade under de stigande kraven. Den parlamentariska splittringen hade lett till en regeringsmakt utan tillräcklig handlingskraft. Ropen efter starka ledare tilltog. Diktaturer avlöste demokratin.

En snabb våg av demokratisering som ebbar ut. Ett stigande tvivel på demokratin. Allt mörkare orosmoln vid horisonten. Tingstens skildring

* Denna symposierapport publicerades på Samtider i *Svenska Dagbladet* den 4 september 1994.

1. Herbert Tingsten, *Demokratins seger och kris. Den författningpolitiska utvecklingen 1880–1930*, Vår egen tids historia 1, Bonniers, Stockholm 1933.

av demokratins seger och kris har fått en otäck aktualitet. Men hur pass allvarliga är egentligen dagens kristecken? Är demokratin på allvar hotad? Står demokratiseringsprocessen i Östeuropa, Afrika, Asien och Latinamerika inför snara bakslag?

Det vore fåfängt att vänta på en ny Tingsten. Det statsvetenskapliga hantverket utförs inte längre av någon enmansencyklopedist som publicerar en sjuhundrasidig fresk över världshändelserna. Specialiseringen och arbetsdelningen medför att motsvarande analys i dag måste utföras av ett vetenskapligt kollektiv. Tingstens metod förenade samtidskrönikan med personliga reflektioner. Även om en sådan skildring förmodligen är mer njutbar för en allmänintresserad läsare ställer dagens forskare hårdare krav på teoretisk och metodisk precision.

Tingstens arbete inspirerade den uppsaliensiske statsvetarprofessorn Axel Hadenius att under de sista dagarna i augusti 1994 anordna ett stort Nobelsymposium om demokratins seger och kris.² Om det var namnet Nobel eller något annat som lockade må vara osagt, men så gott som alla de ledande statsvetarnamnen hade hörsammat kallelsen. Under några intensiva dagar inventerades teorier, metoder och forskningsresultat.

Demokrati och utveckling

Vad som kommit att kallas den tredje vågen av global demokratisering inleddes 1974. (Den första vågen brukar av Samuel Huntington dateras till 1828–1926, den andra till perioden 1943–1962.) Beroende på hur man definierar demokrati har antalet demokratiska stater ökat med mellan 75 och 150 procent under denna period. Larry Diamond från Stanforduniversitetet beräknade att det vid slutet av förra året fanns 108 demokratier i världen. Men om man ser bortom det formella statsskicket framträder en delvis annorlunda bild. Bara 72 länder kan räknas som fria. Det är visserligen en ökning från 42 år 1972, men en svag minskning från 76 år 1992. Omkring en tredjedel av ”demokratierna” kan knappast betraktas som fria, eftersom de demokratiskt valda ledarna hindras av andra maktgrupper, särskilt militären, eller av politiskt eller

2. Bidragen publiceras i Axel Hadenius, red., *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge University Press, under utgivning.

etniskt våld som gör de formella rättigheterna till en chimär. Men i ett par decenniers perspektiv är det ändå uppenbart att demokratin och de mänskliga rättigheterna vunnit terräng.

Frågan är om demokratin kunnat leva upp till förväntningarna. Har de demokratiska styrelseformerna lett till drägligare levnadsvillkor? Många forskare har försökt att mer exakt mäta sambandet mellan demokrati och ekonomisk utveckling. Längre gick slutsatserna i negativ riktning. Särskilt de sydostasiatiska exemplen, såsom Singapore, verkade bevisa att det, tvärt emot liberalernas fromma förhoppningar, var hårdhänta självhärskare som snabbast och effektivast kunde åstadkomma tillväxt och stigande levnadsstandard.

Men vid Uppsalasymposiet presenterades en ny statistisk undersökning som påvisade ett tydligt positivt samband mellan demokrati och utveckling. Ju friare ett land är, desto bättre utvecklas ekonomin. Surjit Bhalla, tidigare vid Världsbanken och numera vid Goldman Sachs i New York, har med sin rapport väckt stor internationell uppmärksamhet.³ Bhalla anser sig kunna påvisa en god cirkel: frihet och tillväxt stöder varandra.

Symposiedeltagarna förhöll sig dock skeptiskt avvaktande. Göran Hydén, vid universitetet i Florida, konstaterade frankt att vi inte har tillräcklig kunskap om hur demokrati och utveckling samvarierar. Resultaten påverkas av urvalet av länder, valet av tidsperiod och inte minst sättet att mäta demokrati och utveckling. Bhalla utgår från graden av frihet, däribland ekonomisk frihet och äganderätt. Andra forskare, såsom Adam Przeworski från Chicagouniversitetet, har undersökt valproceduren och når delvis andra slutsatser. Man kunde dock enas om en inte helt oviktig slutsats: det råder ingen motsättning mellan demokrati och utveckling. Demokrati behöver inte innebära sämre tillväxt.

Guldåldersmyt

Meningarna gick isär när det gällde att bedöma utvecklingstendenserna i de utvecklade demokratierna. Mest pessimistisk var Giovanni Sartori, som en gång flytt studentrevoltens Italien för att hamna mitt uppe i det postmodernistiska universitetslivet i Amerika. Demokratin har visserli-

3. Se t.ex. *Economist* den 27 augusti 1994.

gen blivit av med sina yttre fiender, men håller nu på att gå under till följd av inre upplösning, hävdade Sartori. Demokratins akuta kulturkris kan dateras till studentrevoltens 1968, men Sartori följde spåren tillbaka till 1789 och egentligen hela upplysningsprojektet. *Homo sapiens* har ersatts av *homo videns*. TV-människan är en slapp knapptryckare som förlorat förmågan att tänka klart och att engagera sig. I denna kulturskyddning tränger videospelen och opinionsundersökningarna ut den goda statsstyrelsen.

Sartori, som en gång givit skarpsinniga bidrag till partiforskning och den vetenskapliga begreppsbildningens teori, fick en att undra om symposiet kanske mest illustrerade statskunskapens seger och kris. Men Sartoris inlägg bör nog snarast ses som en del av den speciella litteraturgenren som speglar undergångsstämningarna i den italienska aristokratien. Sartori saknar dock Lampedusas försonande historieironi.

Kenneth Arrow från Stanforduniversitetet replikerade försynt att Sartori var ett offer för en vanlig guldåldersmyt. Sådana myter kanske ibland kan vara användbara, men de bör inte förväxlas med verkligheten. Den nya tekniken är här hos oss och vi kan inte tänka bort den.

Carole Pateman (University of California, Los Angeles), en av statsvetenskapens ledande kvinnoforskare, kunde lätt peka på luckorna i Sartoris resonemang. Särskilt anmärkningsvärt var hur han förbisett medborgarskapstanken och upplysningsidéernas universalisering genom exempelvis rättigheter och kontrakt. Men upplysningens allmänna begrepp måste ges konkret mening. En gång i tiden räknades endast män som medborgare. Samtidigt som kvinnorna blir fullvärdiga medborgare förändras också medborgarskapets innebörd. Pateman framhöll också att demokratin står inför väldiga utmaningar och försökte anlägga ett lite vidare perspektiv. Det sker en global ökning av ojämlikheten. Vissa regioner (särskilt i Afrika) och vissa grupper (de fattigaste och de hemlösa) halkar efter. Upplysningens ouppfyllda löften skapar ett gigantiskt legitimitetsproblem för dagens demokrati.

Nationalstater

En av de stora skillnaderna mellan 1930-talets värld och dagens är globaliseringen. Tingsten kunde disponera sin bok genom att berätta om land efter land, tagna var för sig. För dagens statsvetare blir inrikespo-

litik och internationella relationer allt mer invävda i varandra. Eftersom den moderna demokratin i allt väsentligt konstruerats på nationalstatens grund reses här en stor uppgift för nytänkande och en rekonstruktion av demokratin arbetsmetoder.

Tanken att åstadkomma nationalstater med exakt identitet mellan nation (grundad på språk och annan kulturell gemenskap) och stat (i betydelsen av en politisk och administrativ apparat inom ett avgränsat territorium) finns i praktiken knappast förverkligad någonstans och blir allt mindre sannolik som framtidsmodell. Det rådde en utbredd skepsis mot utbrytningar och nya statsbildningar som allmän lösning på demokratin organisationsproblem. Det gäller därför att finna praktiska lösningar som gör det möjligt för olika grupper att leva inom samma gränser. Carol Gould (Stevens Institute of Technology, USA) skisserade några alternativa modeller. Hon förespråkade själv den mångkulturella staten, där en mångfald olika kulturer både erkänns och understöds av staten.

Philippe Schmitter, Stanford, hade funderat på hur man praktiskt sett skulle kunna tillgodose kraven på rättvisa och jämlikhet i en internationaliserad demokrati. Hans recept var ”reciprok representation”. Stater skulle ge varandra ett par platser i sina respektive parlament. Folkets valda representanter skulle därmed få bättre kontakter med grannländerna.

Författningspolitik

Underrubriken på Herbert Tingstens verk var ”Den författningspolitiska utvecklingen 1880–1930”. Med författningspolitik avsåg han inte bara kampen om statsstyrelsen utan också de konstitutionella formerna. Författningsutvecklingen och spänningen mellan det formella och det reella styrelseskicket har inte upphört att fascinera statsvetarna.

Bruce Ackerman från Yaleuniversitetet pläderade entusiastiskt för författningsdomstolar. Jurismakten riktar sig enligt Ackerman inte mot folksuveräniteten utan mot den centraliserade statsmakt som i Europa är ett övervintrande arv från den envåldshärskande kungamaktens tid. Sverige framställdes i detta perspektiv som en bakåtsträvar som tillsammans med England passerats av Tyskland, Frankrike, Spanien och andra länder med effektiva författningsdomstolar.

De senaste årens konstitutionella omvandling i mellersta och östra Europa har öppnat ett nytt fält för den statsvetenskapliga modellprövningen. Norrmannen Jon Elster, numera knuten till Chicagouniversitetet, leder ett omfattande forskningsprogram om östeuropeisk författningsspolitik. Han drev tesen att formerna för en författnings tillkomst har betydelse för författningens innehåll. Om parlamentet spelar en stor roll vid tillblivelsen brukar också parlamentet få en central plats i den nya statens konstruktion. Elster sammanfattade sina observationer i några handfasta rekommendationer. För att förhindra hot och påtryckningar bör den författningsgivande församlingen inte samlas i huvudstaden eller nära militära koncentrationer. Experternas medverkan bör reduceras till ett minimum. Författningen bör utarbetas under tidspress, så att ingen kan använda fördröjningstaktik. Besluten bör tas med rejäl majoritet för att nå breda lösningar. Helst bör genomförandet fördröjas så att inte kortsiktig taktik får för stort spelrum.

Men Elster slutade med en suck att det finns en inbyggd paradox i författningsspolitiken. Författningar borde utformas i lugn och ro, men det akuta behovet av nya författningar brukar uppstå i orostider. Sakliga och rationella argument borde avgöra, men omständigheterna brukar inbjuda till hot och påtryckningar. Demokratins konstitutionella grundvalar tillkommer i detta spänningsfält mellan teoretiska ideal och makt-politiska realiteter.

Den nuvarande demokratiseringsvågen anses ha inletts 1974. Just detta år fick Sverige en ny regeringsform. Ett par decenniers perspektiv ger tillfälle att reflektera över hur vår författning klarat tidens test. Regeringsformen bygger på ett antal grundläggande principer, såsom fri åsiktsbildning, kommunal självstyrelse, likabehandling och medborgerlig delaktighet. Vad innebär egentligen dessa abstrakta begrepp? Har de kunnat omsättas i praktiken?

Socialingenjörens återkomst

*Europa försöker i dag utöva författningpolitisk ingenjörskonst. Västeuropa förnyar etablerade demokratier, Östeuropa konstruerar nya konstitutioner och Europeiska unionen renoverar sitt institutionella ramverk.**

En av trettioalets hjältar blev åttiotalets mobbningsoffer. Vem kunde tro att socialingenjören åter skulle våga visa sig på offentlighetens scen?

Återkomsten vittnar om att antipolitikens tid kanske börjar gå över. Det gångna decenniet närde drömmen om ett samhälle utan politik. Privatisering och avreglering skulle frigöra individerna från statens hämmande tvång. Spontana krafter förväntades ordna samhället genom automatisk självreglering. Samhällsforskarna bidrog med skräckskildringar av politikens nederlag. Planeringsfel, prognosmissar, informationsbrister, irrationalitet, oavsedda bieffekter och projekthaverier kom att dominera bilden av det politiska livet.

Ändå vägrade politiken att försvinna. Den osynliga handen kan åstadkomma mycket, men den kan inte underteckna ett avtal, inte sträckas ut till ett handslag. En fri gemenskap av fria människor, det som vi brukar kalla demokrati, fordrar också offentlig debatt, begrundan och öppna metoder för att lösa intressekonflikter. När de inhemska, europeiska och globala problemen började torna upp sig visade det sig att politik är något ofrånkomligt.

Något har socialingenjören ändå lärt sig. Politiken är inte längre någon manövercentral. Detaljregleringen, standardiseringen och central-

* Artikeln publicerades under rubriken "Ingenjörens tid är inte förbi" på Samtider i *Svenska Dagbladet* den 20 januari 1996.

styrningen tillhör en förgången tid. Politikens instrument är i dag inte direkta utan indirekta. Dagens samhällsteoretiker betonar värdet av goda institutioner. Mänsklig samlevnad kräver regler. Genom politiken öppnas en möjlighet till kritisk reflektion över samhällets regelsystem. I bästa fall blir politiken ett led i en dynamisk, kollektiv lärandeprocess.

Särskilt viktiga är därmed de regler som styr själva politiken. Med konstitutionalism avses tanken att den offentliga makten utövas under lagarna. Ett lands grundlag ordnar den offentliga makten och fastställer medborgarens rättigheter och skyldigheter gentemot det allmänna.

Socialingenjören dyker därför upp i författningsingenjörens skepnad. Runt om i Europa pågår just nu en intensiv debatt om politikens konstitutionella grundvalar. I västra Europa ser de etablerade demokratierna över sina politiska institutioner. I östra Europa pågår fortfarande det komplicerade författningsbygget. Inom Europeiska unionen ligger den konstitutionella framtiden helt öppen.

Av egen erfarenhet vet jag hur svårt det är att få svenska forskningsfinansiärer att intressera sig för europeisk författningspolitik. Lyckligtvis är andra länder mindre trångsynta. Ett internationellt forskningsprojekt har nyligen avrapporterats.¹ Även om en del detaljuppgifter redan hunnit bli föråldrade ger boken en inblick i den författningspolitiska ingenjörskonsten i dagens Europa.

Västeuropa

Den västeuropeiska författningsdebatten förs mot en ganska bekymmersam bakgrund. Statens roll sätts i fråga. De ekonomiska problemen ställer helt nya krav på sättet att bedriva ekonomisk politik. Många sociala problem kan inte längre angripas med traditionella välfärdsreformer. Nya politiska och kulturella krav kan svåriligen härbärgas inom de gamla institutionerna. Dessa vanskliga val kan inte reduceras till en enkel fråga om mer eller mindre stat. Utmaningarna är av kvalitativ natur och ställer stora krav på nytänkande.

Därmed aktualiseras författningspolitikens yttersta frågor. Vad är författningsens principiella syfte? Vilka nya frågor bör tas upp i grund-

1. Joachim Jens Hesse och Nevil Johnson, red., *Constitutional Policy and Change in Europe*, Oxford University Press 1995.

lagstexten? Hur skall konstitutionella arrangemang utformas? Hur kan nya författningar fås att fungera praktiskt? Erfarenheterna hittills måste bedömas med hänsyn till att nationella särdrag spelar stor roll.

Storbritanniens inriktning på privatisering och individualisering har fått betydelsefulla konsekvenser för statskicket. Statens roll som ägare har reducerats, men i gengäld har staten skaffat sig nya regleringsinstrument. Makten har i ett avseende centraliserats eftersom kommunernas självständighet inskränkts, men inom den centrala statsförvaltningen har många myndigheter givits en mer självständig ställning. Gång på gång har det i debatten rests krav på en skriven författning eller i alla fall en rättighetskatalog. Överhuset och majoritetsvals systemet har också satts i fråga.

Frankrike, den centraliserade enhetsstatens urtyp, har genom decentralisering fått mer självständiga regioner, landsting och kommuner. Författningsrådets mer aktiva roll har medfört att åtskilliga lagar underkänts på rättsliga grunder. En expertgrupp föreslog 1993 att författningen skulle ändras för att bättre definiera regeringens roll, skapa ett mer aktivt parlament och att ge medborgarna ökat inflytande i den politiska beslutsprocessen. Några av förslagen har genomförts. Nyligen beslöt parlamentet att utvidga möjligheterna att hålla folkomröstning.

Också i Italien har regionerna fått ökad betydelse. De federalistiska stämningarna växer i de norditalienska provinserna. De politiska skandalerna har underminerat hela det traditionella politiska systemet. En jordbävning skakade det partipolitiska landskapet. I en folkomröstning våren 1993 röstade italienarna för genomgripande förändringar i statskicket. Det proportionella valsättet ersattes av ett system som i huvudsak bygger på majoritetsval. Det kan tilläggas att ett annat land just reformerat sitt vals system i motsatt riktning; Nya Zeeland förkastade majoritetsvals systemet till förmån för proportionalismen.

Redan före återföreningen hade förslag till författningsändringar börjat dyka upp i tysk debatt. Med händelserna 1989 blev behovet av konstitutionella reformer akut. Efter förslag från en författningskommission har nu grundlagen justerats på åtskilliga punkter. Ett viktigt tema i tysk författningsdiskussion är frågan om det federala systemets innebörd. Delstaterna har krävt att deras makt skall tydliggöras och förstärkas. Den levande författningsutvecklingen drivs dock inte endast av ny lagstiftning. I Tyskland spelar också författningsdomstolen stor roll

genom sina grundlagstolkningar, exempelvis genom utslagen om Maastricht och möjligheterna att sända tysk trupp på internationella uppdrag.

Liksom Sverige har Nederländerna fått modifiera sitt statsskick sedan Europadomstolen fällt landet för att ha brutit mot Europakonventionen. De små möjligheterna att överklaga regeringsbeslut uppfyllde inte kraven på oberoende domstolsprövning. Nederländerna har sedan dess infört en ny förvaltningslag. Domstolarna har fått ökat inflytande över lagstiftare och ämbetsmän.

Östeuropa

I Västeuropa har det oftast varit fråga om att justera och förbättra existerande konstitutioner. De östeuropeiska ländernas problem blev att bygga upp ett helt nytt statsskick från grunden. Marknadsreformerna fordrade nya lagar och institutioner. Statens roll och organisation behövde göras om. Medborgarnas fri- och rättigheter måste klargöras.

Efter de första åren är erfarenheterna blandade. Stora delar av författningspolitiken har varit lyckade. Den demokratiska processen börjar så sakta finna sina former. Det är dock inte svårt att finna områden där mycket återstår. Den lokala självstyrelsen har många gånger stora brister. Regionernas ställning är fortfarande oklar. Det gamla systemets hierarkiska och centraliserade struktur har inte gått att avskaffa över en natt.

Forskarna drar slutsatsen att den östeuropeiska demokratin fortfarande uppvisar auktoritära drag. Författningspolitiken har lyckats bäst när det gäller att stadfästa, legitimera och integrera det politiska systemet. Däremot har den inte i samma utsträckning förmått att binda och begränsa den offentliga makten.

Många länder i mellersta och östra Europa har nu hunnit skaffa sig nyskrivna författningar. Några länder dras dock fortfarande med ett lapptäcke av gamla grundlagsbestämmelser, ändringar, tillägg och nya lagar. Arbetet på en ny författning har fördröjts av uppsplitande maktstrider. Polen är ett exempel.

Eftersom ingen av de nyligen demokratiserade staterna valt monarki rymmer deras statsskick president, regering och parlament. Att finna den lämpliga avvägningen mellan dessa tre maktcentra har blivit för-

fattningsingenjörernas stora huvudvärk. Amerikansk presidentmakt, brittisk parlamentarism och blandvarianten av fransk och finländsk typ finns sedan länge i den författningpolitiska verktygslådan. I de statsvetenskapliga kretsarna råder stor tveksamhet om den bästa lösningen.

Presidentstyrelse?

Hur skall man tolka erfarenheterna från dessa olika varianter av den representativa demokratin? Under mellankrigstiden fick parlamentarismen dåligt rykte eftersom partisplittring ledde till handlingsförlamning, akut kris och understundom demokratins undergång. Presidentmaktens avarter har också blivit tydliga, inte minst genom åren av latinamerikanskt vanstyre.

Ett inlägg i denna pågående debatt har utgivits av den italiensk-amerikanske statsvetaren Giovanni Sartori.² Han tänker sig en form av alternerande presidentialism. Så länge parlamentarismen fungerar får den fortsätta, men om parlamentet inte kan få fram en handlingskraftig regering inträder i stället en president med betydande befogenheter. Förslaget är oprövat så det är vanskligt att bedöma om det verkligen skulle bli ett botemedel eller om det skulle dra med sig nya nackdelar.

Sartori polemiserar nu direkt mot författningpolitisk uppgivenhet. Som måltavla för sin attack väljer han Jon Elster, som hävdar att det är omöjligt att förutsäga konsekvenserna av författningsändringar. Vi famlar inte i mörker, genmäler Sartori. Han ger flera exempel på att författningsändringar faktiskt givit de åsyftade resultaten. Frankrikes författning 1958 införde en spärr mot utgiftsglada parlamentariker och effekten blev också stramare budgetdisciplin. Kunskapen om valsystemens effekter är numera också väl etablerad.

Det finns inget valsystem som alltid är bäst. Sartori understryker att författningsingenjören måste ta hänsyn till förutsättningarna i det enskilda fallet. Svaret på frågan om hur en institutionell förändring kommer att fungera måste alltid inledas med orden "Det beror på". Vi behöver inte hamna i total relativism. Den gode ingenjören kan förmedla andras erfarenheter. Det perfekta statsskicket finns inte, men det är i alla fall bättre att göra nya misstag än gamla.

2. Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, Macmillan, London 1994.

Den förnyelsebara demokratin

*Prognoserna om folkstyrelsens snara undergång håller inte för en saklig prövning. Demokratin visar sig vara betydligt mer flexibel och anpassningsbar än vad många teoretiker antagit.**

Debatten om demokratin kännetecknas alltsomoftast av dysterhet och undergångsstämningar. De senaste årtiondenas europeiska samhällsforskning har alstrat en hel serie teorier som alla haft det gemensamt att de förutspår demokratin snara hädangång.

Teorin om massamhället menar att industrialismen och storstäderna slitit sönder det traditionella samhällets väv av familjeband, lokala samfälligheter och fasta identiteter. Den ensamma individen blir ett lättfångat offer för våldsbenägna populister och antidemokratiska rörelser.

Teorin om legitimitetskrisen hävdar att staten ställs inför en olöslig motsättning. Staten måste å ena sidan tillfredsställa storföretagen med höga vinster och låga skatter, men å andra sidan upprätthålla en dyrbar infrastruktur och ett omfattande välfärdssystem. Tilltron till statens och demokratin förmåga att lösa sin uppgift undergrävs.

Teorin om överbelastning och ostyrbarhet innebär att väljarna ställer allt större krav på det politiska systemet. Staten tar på sig allt fler uppgifter, den offentliga apparaten blir allt mer komplex och politikerna får allt svårare att uppfylla de många oförenliga kraven. Politikernas vanmakt och väljarnas misstroende bildar en ond cirkel.

* Redogörelsen för detta europeiska forskningsprojektet trycktes på Samtider i *Svenska Dagbladet* den 24 november 1995.

Teorin om nya sociala rörelser går ut på att den representativa demokratins etablerade organisationer och institutioner ersätts av ett helt nytt sätt att utöva politik. Aktionsgrupper och enfrågerörelser driver inte bara nya frågor såsom miljö, fred, kärnkraftsmotstånd och feminism, de använder också nya utomparlamentariska och kompromisslösa arbetssätt.

Teorin om den postmoderna politiken formulerar ännu ett alternativ till traditionell demokratidoktrin. Individualism, självförverkligande, ombytlighet, spegellekar och ironi ersätter de politiska partiernas kollektivism, ideologi, permanens och lojalitet.

Härtill kan man lägga Daniel Bells tes om ideologiernas död, Francis Fukuyamas tanke om historiens slut och Ronald Ingleharts påstående att postmaterialistiska värderingar ersätter industrisamhällets materialistiska värdegrundval.

Hypotesprövning

De åtta teorierna har förvisso stora inbördes skillnader, men det finns också viktiga element som förenar. De utgår från att samhället genomgår en snabb och genomgripande förändring. De tillmäter medborgarnas beteenden och attityder stor betydelse. De ställer en allvarlig sjukdomsdiagnos för demokratin.

Teorierna är inte bara luftslott och tomma konstruktioner. De innehåller åtskilliga påståenden om verkligheten, vilka åtminstone i princip borde vara testbara. Hittills har de empiriska prövningarna emellertid varit betydligt färre än de slagordsmässiga tillspetsningarna. Marknaden för domedagsprofetior är mycket god. Det är lättare att i den offentliga debatten saluföra uppfattningen att demokratin är i kris än det är att få gehör för en mer nyanserad verklighetsskildring.

Nyligen avslutades ett av de största statsvetenskapliga forskningsprojekten i europeisk skala. Med stöd av *European Science Foundation* och elva nationella forskningsråd har ett sextiotial statsvetare i fem år mödosamt gått igenom tillgängliga data. Bara detta att inom rimlig tid ro ett sådant jätteprojekt i hamn är en aktningvärd prestation. Den övergripande frågan har varit hur Europas medborgare ser på det poli-

tiska styrelseskicket. Resultaten publiceras i fem volymer och sammanfattas av Max Kaase och Kenneth Newton.¹

Ur undergångsteorierna destillerar forskarna fram ett antal prövbara hypoteser. Dessvärre finns det stora luckor i tillgängliga data. Endast i undantagsfall går det att jämföra attitydmätningar mellan länder och över tid. Den mest användbara källan är den drygt tjuogoåriga Eurobarometerserien, som dock endast omfattar EU-länderna.

Politisk vitalitet

Har Europas medborgare vänt sig från det politiska livet? Breder den politisk apatin ut sig över Europas stater? Knappast, av intervjuundersökningarna att döma. I många länder, exempelvis Frankrike, Storbritannien och Tyskland, har människor snarast blivit mer politiskt engagerade. Diskussionen i forskarkretsarna handlar i stället om hur det ökande intresset skall tolkas. Den stigande utbildningsnivån är en uppenbar förklaring, men även andra faktorer torde ha bidragit.

Så snart valdeltagandet går ner kommer larmrapporterna om demokratins snara undergång. Över några decenniers lopp finns det emellertid knappast anledning till oro. Det går inte att spåra någon allmän tendens till minskning, förvisso inte heller till ökning. Valdeltagandet utmärks på det stora hela av stabilitet. I Europas mogna demokratier ligger det genomsnittliga deltagandet relativt högt. Ett politiskt tillspetsat läge kan höja valdeltagandet vid enstaka val, likaväl som oinspirerade politiker kan leda till en tillfällig sänkning.

Partiforskarna har nu i årtal väntat på den jordbävning som skulle ersätta de gamla förbrukade partierna med ett nytt partisystem. Seismograferna tycks dock aldrig ge något utslag. Visserligen har Europas politiska landskap förändrats genom tillkomsten av gröna partier, men de gamla partierna har inte försvunnit. ”De gamla partierna har överlevt

1. Max Kaase och Kenneth Newton, *Beliefs in Government*, Oxford University Press 1995. Övriga fyra volymer är: Hans-Dieter Klingemann och Dieter Fuchs, red., *Citizens and the State*; Ole Borre och Elinor Scarbrough, red., *The Scope of Government*; Jan W. van Deth och Elinor Scarbrough, red., *The Impact of Values*; Oskar Niedermayer och Richard Sinnott, red., *Public Opinion and Internationalized Governance* (samtliga Oxford University Press 1995.) Det skall öppet deklarerats att artikelförfattaren deltagit i ett planeringsmöte, men inte deltagit i projektet i den omfattningen att det skulle omöjliggöra rollen som recensent.

förvånansvärt väl på väljarmarknaden och har lyckats förstärka sina gamla värderingar samtidigt som de anpassat sig till nya”, sammanfattar Kaase och Newton.

En likartad slutsats är befogad när det gäller de nya varianterna av politiskt deltagande. Sextiotalets okonventionella uttrycksformer öppnade mer direkta och spontana alternativ till den traditionella elitdemokratin. Att nya deltagandeformer såsom bojkotter, medborgarinitiativ och demonstrationer accepterades innebar emellertid inte att de gamla var dömda att försvinna. Fusionen av konventionella och okonventionella metoder har breddat den politiska handlingsrepertoaren.

Det visar sig vara förhastat att räkna ut de politiska partierna. Möjligheten att formulera klatschiga rubriker i stil med ”The party is over” verkar ha förlätt även omdömesgilla kommentatorer. En analys av fjorton demokratier utmynnar i konstaterandet att ingen generell slutsats är möjlig. I Nordeuropa har åtskilliga partier visserligen tappat medlemmar och intensiteten i partianhängarskapet har försvagats något. Det finns däremot tillräckligt många tecken på vitalitet för att man skall kunna avvisa det allmänna påståendet om att de politiska partiernas tid är förbi.

Utvecklingen för de frivilliga organisationerna verkar ha varit likartad. Stagnationen och nedgången i en del äldre folkrörelser har i mycket kompenseras av nya rörelser. Som visades av danska och norska undersökningar redan under 1970-talet finns det ett starkt personsamband mellan de nya rörelserna och de gamla. Många av Västeuropas partier till vänster och i mitten på den politiska skalan har fått en ny resursstark generation aktivister via sextiotalets proteströrelser.

Politisk kultur

Hypotesen att demokratin befinner sig i en legitimitetskris kan också avvisas. När de intervjuade fick bedöma hur pass nöjda de var med demokratin föll svaren delvis olika i olika länder. I något land, exempelvis Tyskland, steg missnöjet, men på många håll blev befolkningen successivt alltmer tillfreds med demokratin. Utvecklingen efter 1992 har visserligen föranlett ökad missnöje, men det finns ändå inget stöd för tolkningen att tilltron till demokratin generellt skulle minska.

Undersökningen visar ändå att mycket har hänt bland Europas med-

borgare under de senaste årtiondena. Religiösa värden har försvagats samtidigt som postmaterialistiska värderingar med betoning på personlig frihet och självförverkligande förändrat den politiska kulturen.

Väljarna vägleds inte enbart av snävt ekonomiska plånboksfrågor. Omsorgen om det grundläggande sociala välståndet finns förvisso kvar, men det har kompletterats med en oro för miljön och den globala framtiden. De politiska ideologierna bland allmänheten förändras långsamt men ändå påtagligt. Ibland underskattas den vanlige väljarens möjligheter att orientera sig och självständigt ta ställning i det dagliga mediebruset. Undersökarna imponerades över hur folk i allmänhet förmår att särskilja olika principer och deras tillämpning samt att göra tämligen sofistikerade slutledningar.

En jämförelse mellan olika länder visade på större likheter än olikheter. Europas medborgare gör anmärkningsvärt lika bedömningar av den offentliga sektorns uppgifter. Denna konsensus avser exempelvis prioriteringen av vad som bör vara offentliga uppgifter, synen på jämlikhet och omfördelning, frågor om social trygghet samt om statens roll i samhällsekonomin. Europa präglas av kulturell mångfald men av politisk homogenitet.

Otåliga medborgare

Det politiska engagemanget har breddats och fördjupats. Medborgarna ställer högre anspråk och har funnit nya och kompletterande sätt att framföra sina krav. Väljarna har inte blivit mer apatiska, antagonistiska eller fientliga. Däremot råder det inget tvivel om att de svarar snabbare och mer direkt än tidigare. Det finns också tecken på att de blivit mer otåliga och selektiva.

På en viktig punkt fick forskarna revidera sina förutfattade meningar. Demokratins procedurer och institutioner är betydligt mer flexibla, anpassningsbara och responsiva än vad kris- och katastrofteorierna säger. Än en gång besannas påståendet att demokratin är ett system som förmår att förnya sig självt.

Statsvetarna har försökt att ge en verklighetstrogen bild av hur medborgarna egentligen bedömer politik och demokrati. Forskningsprojektet utmynnar i en slutsats, inte om politikens kris, utan om politikens möjligheter.

Politikens möjligheter

Har folkstyrelsen någon framtid?

Misstron mot politikerna och det politiska spelet innebär på sikt en fara för demokratin. Det finns berättigad anledning till kritik mot dagens makt-havare och politikens institutioner, men den natt-svarta bilden är inte rättvis. Politiken erbjuder också outnyttjade möjligheter.

Problemet är att politiken kräver delvis nya arbetsformer. Förändringen går emellertid mycket trögt och långsamt. I denna bok har statsvetaren *Olof Petersson* samlat ett antal kritiska inlägg.

Boken har tre huvudteman: opinionsbildning, delaktighet och spelregler.