

# En uthållig demokrati!

Politik för folkstyrelse på 2000-talet

Demokratiutredningens betänkande



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2000:1

SOU och Ds kan – med undantag av 1999 års serie – köpas från Fritzes Kundservice. 1999 års serie kan köpas från Fakta Info Direkt, Kundservice. För remissutsändningar av SOU och Ds fr.o.m. 2000 års nummerserie svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadresser:

Fritzes Kundservice  
106 47 Stockholm  
Tel: 08-690 91 90  
Fax: 08-690 91 91  
E-post: [fritzes.order@liber.se](mailto:fritzes.order@liber.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

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

Svara på remiss: Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:  
Information Rosenbad  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm  
Tel: 08-405 47 29  
Fax: 08-405 42 95

ISBN 91-38-21109-2  
ISSN 0375-250X

Stockholm 2000

Formgivning och produktion Jupiter Reklam  
Teckningar av Kerstin Thorvall

## Till statsrådet Britta Lejon

Regeringen bemyndigade den 11 september 1997 chefen för Statsrådsberedningen att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet (dir. 1997:101). Tilläggsdirektiv till kommittén lämnades den 19 november 1998 med särskilt uppdrag att utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet. (dir. 1998:100).

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 1 oktober 1997 f.d. statsrådet Bengt Göransson som utredningens ordförande.

Den 24 oktober 1997 förordnades följande ledamöter att ingå i den parlamentariskt sammansatta kommittén: Elisa Abascal Reyes, ledamot av riksdagen (mp), Stefan Attefall, chefredaktör (kd), Britt Bohlin, ledamot av riksdagen (s), Per Gustafsson, informationschef (c), Jeanette Hillding, företagare (m), Gunnar Larsson, klubbordförande (s), Eva Marcusdotter, frilansskribent (s), Olle

Schmidt, utredningssekreterare (fp), Per Unckel, ledamot av riksdagen (m) och Pernilla Zethraeus, oppositionsråd (v). Per Unckel entledigades från sitt uppdrag den 30 november 1998 och efterträddes av riksdagsledamoten Nils Fredrik Aurelius den 1 december 1998. Jeanette Hillding entledigades den 30 september 1999 och efterträddes av kommunalrådet Mats Gerdau den 25 oktober 1999. Ordföranden i Ungdomarnas Demokratikommission, Magdalena Fransson, har varit adjungerad i Demokratiutredningens sammanträden från den 10 november 1999.

Som experter i kommittén förordnades författaren Elisabeth Rynell, LO:s andra ordförande Wanja Lundby-Wedin och direktör Marcus Storch den 6 februari 1998, departementsråden Lars Bryntesson och Anita Johansson den 2 mars 1998 och planeringschef Carl-Gunnar Peterson den 22 december 1998. Anita Johansson entledigades från sitt uppdrag den 22 december 1998.

Den 1 oktober 1997 förordnades universitetslektorn Erik Amnå som huvudsekreterare och den 30 oktober 1997 fil. kand. Margareta Meyer som

biträdande sekreterare. Sekretariatet förstärktes sedermera genom förordnande av journalisten Anders Ljunggren som seminarieansvarig från och med den 1 februari 1998, Anne Baxter som biträdande sekreterare under tiden 15 april–1 juli 1999 samt från den 1 september 1999, docent Gullan Gidlund som biträdande sekreterare under tiden den 1 november 1999–31 januari 2000 och pol. kand. Pär Zetterberg som biträdande sekreterare under tiden den 9 oktober 1999–31 januari 2000. Sekretariatet har biträtts av informationsassistent Eva Pettersson från den 1 mars 1999.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet (SOU 2000:1) samt de av utredningen producerade 32 småskrifterna och 13 forskarvoly-

merna, vilka tillsammans utgör ett bibliotek för studier i demokrati. Detta demokratibibliotek överlämnas samtidigt i sin helhet till samtliga huvudbibliotek, gymnasieskolors bibliotek, folkhögskolor och studieförbund samt Föreningen lärare i samhällskunskap.

Betänkandet finns också tillgängligt i lättläst version samt inläst på talband.

Ledamöterna Elisa Abascal Reyes, Stefan Attefall, Nils Fredrik Aurelius, Mats Gerdau, Olle Schmidt och Pernilla Zethraeus har avgett reservationer. Särskilt yttrande har lämnats av Elisa Abascal Reyes, Stefan Attefall, Britt Bohlin, Per Gustafsson, Vanja Lundby Wedin, Eva Marcusdotter, Olle Schmidt och Pernilla Zethraeus.

Med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i februari 2000

*Bengt Göransson*

*Elisa Abascal Reyes*

*Stefan Attefall*

*Nils Fredrik Aurelius*

*Britt Bohlin*

*Mats Gerdau*

*Per Gustafsson*

*Gunnar Larsson*

*Eva Marcusdotter*

*Olle Schmidt*

*Pernilla Zethraeus*

*/Erik Amnå*

*Gullan Gidlund*

*Anders Ljunggren*

*Margareta Meyer*

*Pär Zetterberg*

# Innehåll

<b>Vårt sätt att arbeta</b> .....	8	<b>Det villkorade deltagandet</b> .....	164
<b>Demokrati</b> .....	13	Politiska partier .....	165
Demokratis genombrott .....	14	Väljare, val och valdeltagande .....	176
Varför demokrati? Om människovärde och medborgardygder .....	17	<b>Det mångtydiga medborgarskapet</b> .....	194
Demokratiteorier .....	21	Medborgarsammanslutningar .....	196
Folkstyrelsen i internationell belysning .....	24	Medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet .....	210
Den representativa demokratis värden .....	28	<b>Den mångvetenskapliga demokratiforskningen</b> ..	234
Den svenska demokratis individ- och samhällscentrering .....	30	<b>Politik för folkstyrelse på 2000-talet</b> .....	240
Det dynamiska medborgarskapet .....	33	<b>Referenser</b> .....	253
Demokrati som rättvis procedur .....	40	<b>Reservationer och särskilda yttranden</b> .....	261
Demokratis förhållande till andra värden .....	42	<b>Bilagor</b>	
<b>De förändrade förutsättningarna</b> .....	50	1. Kommitténs direktiv .....	279
<b>Den globala offentligheten</b> .....	61	2. Kommitténs tilläggsdirektiv .....	285
Globalisering .....	62	3. Förteckning över seminarierna .....	287
Medialisering .....	76	4. Förteckning över småskrifterna .....	291
Lobbning .....	89	5. Förteckning över forskarvolymerna .....	293
IT .....	98	6. Förteckning över innehållet i stencilen <i>En demokrati i förvandling</i> .....	294
<b>Den flexibla flernivåstyrningen</b> .....	112	7. Demokratitorget .....	295
Europeiska unionen .....	115		
Statsförvaltningen .....	126		
Regionerna .....	136		
Kommunerna .....	139		



Vårt sätt att arbeta

## Vårt sätt att arbeta

### Uppdraget

Utredningen om folkstyret i Sverige inför 2000-talet, Demokratiutredningen, har varit en parlamentariskt sammansatt utredning. I kommittén har ingått ledamöter från samtliga riksdagspartier. Vidare har sakkunniga och experter som representerat olika sektorer i samhället medverkat. Direktiven till Demokratiutredningen beslutades av regeringen den 11 september 1997 (1997:101, bilaga 1). Med anledning av det sjunkande valdeltagandet i 1998 års val beslutades vid regeringssammanträde den 19 november 1998 om tilläggsdirektiv till Demokratiutredningen (1998:100, bilaga 2).

**Kommitténs huvuduppgift har varit att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet. Kommitténs arbete skulle koncentreras till följande områden:**

- **Internationaliseringen av ekonomin. Ekonomi och demokrati i samspel.**
- **Sverige i Europeiska unionen.**
- **Nya informations- och kommunikationsmönster, informationstekniken. Det nya medielandskapet.**

- **Förändringarna i den offentliga sektorn.**
- **Utveckling inom folkrörelserna.**

**I kommitténs arbete har ingått att summera och värdera de senaste årens demokratiutredningar och demokratiforskning och bedöma om ytterligare undersökningar och forskning bör initieras. Utöver analyser och beskrivningar har ingått att lämna konkreta förslag inom de områden där kommittén ansett det behövt. Utgångspunkten för kommitténs arbete har varit varje medborgares rätt till full delaktighet i samhället.**

### Metoderna

Utöver uppdraget att förse de politiska beslutsfattarna med ett kvalificerat underlag i form av ett slutbetänkande fick Demokratiutredningen också till uppgift att bedriva arbetet så att debatten om den svenska folkstyrelsens utveckling stimulerades. Därvid skulle kommittén under sina drygt två verksamhetsår även pröva nya former för det offentliga samtalet.

Regeringens förväntan gällde alltså såväl processen som slutprodukten. Kommittén har tolkat denna förväntan så att demokratins huvudmetod –



samtalet – skulle tas i anspråk för att få fram ett värdefullt slutbetänkande. Kommittén har dessutom betraktat en fördjupad diskussion som ett värde i sig. Att maximera öppenheten blev en ledstjärna i arbetet.

Mot denna bakgrund har kommittén valt att utveckla tre särskilda arbetsformer

- Seminarier
- En egen webbplats
- En skriftserie bestående av dels 13 forskarvolym, dels 32 småskrifter.

Därutöver har utredningen varit engagerad i många föreläsningar, utställningar och även samarbetat med andra organisationer och institutioner.

### Seminarier

Demokratiutredningen har valt att förlägga sina seminarier till orter runt om i landet. Anledningen till detta var bl.a. att öka tillgängligheten och möjligheten för människor i olika delar av landet att delta i seminarierna men också att öka utredningens möjligheter att ta till sig medborgarnas synpunkter på de huvudfrågeställningar som behandlats vid seminarierna. I Malmö, Göteborg, Skövde, Karlstad, Norrköping, Västerås, Gävle, Sundsvall, Umeå och Stockholm har kommittén uppsökt olika regionala miljöer – inte för att visa upp sig och presentera sina egna rön. Seminarierna kan snarast liknas vid hearings där kommittén samlat in synpunkter från olika regionala sammanhang i syfte att bredda underlaget för sina slutliga värderingar (Bilaga 3).

Information om seminarierna har lämnats genom riktade inbjudningar i värddlän och angränsade län, till organisationer och enskilda debattörer, till allmänheten genom annonsering i ortens press. Seminarieprogrammen har dessutom funnits offentliggjorda på utredningens webbplats. De sexton seminarierna har samlat mellan 43 och

1153 deltagare. Merparten av deltagarna har representerat föreningar, partier, kommuner, länsstyrelser och länsmedier. Men också privatpersoner har uppmärksammat och deltagit i seminarierna.

Målsättningen har varit att vid seminarierna behandla de i direktiven angivna huvudfrågeställningarna. Vi har gjort detta genom att bjuda in forskare, debattörer, journalister och politiker, som presenterat egna forskarrön, ståndpunkter och åsikter. Utrymme har också givits till debatt och frågor. Trots detta har stundtals kritik riktats mot den pedagogiska designen på en del seminarier. För långa monologer och för kort tid för diskussion, menar kritikerna. Viss kritik har också gällt språkfrågan. Utredningens ambition att blicka utanför Sveriges gränser har medfört att även danska, norska och engelska talats vid seminarierna.

Varje seminarium har bandats. Dokumentationen har skett inom ramen för våra småskrifter. I omedelbar anslutning till seminariet har vi så fort som underlag funnits lagt ut föredragen på utredningens webbplats. Seminarierna har också refererats i ortspressen.

### Demokratitorget

IT-teknikens potentialer för folkstyret är ett av kommitténs analysområden. Av det skälet beslutades i ett tidigt skede att skapa en egen webbplats (Bilaga 7). Erfarenheterna av att utnyttja IT-tekniken för kommittéarbetet var vid den tidpunkten mycket begränsade. Demokratiutredningens erfarenheter har därför kommit att efterfrågas av senare kommittéer.

*Röst från Demokratitorget*

**"Finns det någon som skulle kunna hjälpa mig att förklara vad ordet demokrati betyder, vad det har för betydelse i Sverige idag."**

Ambitionen med webbplatsen var tudelad. Dels ville vi informera om kommittéarbetet. Detta har vi gjort genom att presentera kommitténs ledamöter, innehållet i sammanträden, seminarier och skrifter samt genom att publicera utredningens pressmeddelanden. Dels ville vi också inbjuda till debatt om folkstyrelsens framtid. Vårt val stod mellan att skapa ett debattorg där utredningen initierade och ledde debatter eller ett torg där debatten levde sitt eget liv utan annan inblandning från kommittén än att vi ställde våra protokoll, seminariedokument och skrifter till förfogande. Vi valde det senare alternativet.

De rättsliga förutsättningarna undersöktes noga. Att lägga ut kommitténs protokoll krävde medgivande av kommitténs ledamöter. Debattinlägg ska betraktas som inkommen handling och kräver diarieföring. Lagen kräver dessutom att debatten hålls fri från bl.a. nazistiska slagord, vilket innebär att debattsidan hållits under ständig uppsikt med möjligheter till efterhandscensur.

En redaktionell resurs knöts för en kort tid till sekretariatet med uppgift att stimulera debatten. Ganska snart ersattes den av en extern teknisk support. Den dagliga uppdateringen och skötseln av webbplatsen har utredningens sekretariat ansvarat för. Debattinläggen har efter hand kunnat struktureras i olika ämnesområden och i samband med att utredningens skrifter presenterats på webbplatsen har utrymme för debatt kring skriftens innehåll skapats.

I genomsnitt har webbplatsen haft ca 600 besök per vecka. Mot slutet av vår arbetstid har uppemot 1 000 besök registrerats under en vecka. Antalet debattörer har skiftat från ca ett hundra debattinlägg kring ett ämne till endast några få kring ett annat.

Möjlighet har funnits att anmäla sig som s.k. stamgäst på debattsidan, vilket bl.a. innebär att be-

sökaren lätt kan hålla ordning på lästa och olästa debattinlägg. Stamgästen ges möjlighet att presentera sig själv och sina intresseområden och kan på så sätt lätt knyta kontakt och föra samtal även utanför Demokratitorget.

Samtliga Demokratiutredningens småskrifter och forskarvolymmer samt betänkandet kan elektroniskt läsas och skrivas ut från webbplatsen.

Hemsidan har också innehållit länkar till andra relevanta webbsidor. I stigande utsträckning har också skolor, institutioner och organisationer länkat sig till vår hemsida.

Vi kan med tillfredsställelse notera att synskadade haft särskild glädje och nytta av Demokratitorget. Genom den nya tekniken har synskadade direkt kunnat följa och direkt delta i utredningens arbete.

Ur demokratisynpunkt bör man försöka möta de funktionshindrades krav på utformning av information och kommunikation. Rätt använd öppnar informationstekniken stora möjligheter att skapa demokratiska och kommunikativa värden för dessa medborgare och därmed även för samhället.

## Ett demokratibibliotek

### *Forskarvolymmer*

Under tiden juli 1999 till januari 2000 har utredningen publicerat tretton forskarvolymmer där drygt ett hundra forskare inom samhällsvetenskap och humaniora belyst olika aspekter av den svenska folkstyrelsens utveckling. (Bilaga 5) Författarna är verksamma inom drygt tio vetenskapliga ämnesområden och artiklarnas vetenskapliga kvalitet har bl.a. säkerställts genom granskning i samband med institutionernas forskarseminarier. Flertalet forskare är verksamma på svenska universitet, ett femtontal vid utländska vetenskapliga institutioner. Knappt hälften är statsvetare.

Forskarvolymerna tillkom efter en genomgång av den demokratirelevanta forskning som pågår vid universitet och högskolor. En del forskare ombads att redovisa forskningsläget jämte sina egna, pågående eller nyligen avslutade studier. Andra fick uppdraget att genomföra studier inom områden som forskningen eftersatt men som Demokratiutredningen behövde kunskap om.

Denna breda, om än långt ifrån fullständiga exponering av vår nationella kunskap blev möjlig inte minst genom det positiva gensvar utredningen fick från forskarvärlden. Det är med tillfredsställelse vi noterar att forskarna ser det som en del av sin yrkesroll att leverera underlag för det offentliga samtalet. Olika teoretiska infallsvinklar och verklighetsbilder kan på detta sätt göra det politiska samtalet mer insiktsfullt. På grund av den begränsade tiden fanns det små möjligheter att sätta igång nya undersökningar av mer omfattande slag. Forskarnas tillmötesgående att avrapportera pågående forskning blev därför av särskilt stort värde.

#### *Småskrifter*

De 32 småskrifter som vi publicerat och tryckt i ca 2500 exemplar har haft olika karaktär. (Bilaga 4) Bl.a. har utredningen dokumenterat genomförda seminarier i form av småskrifter. Andra småskrifter

har varit mindre omfattande forskningsrapporter av debattkaraktär. En tredje grupp har bestått av inlägg av debattörer från skilda ideologiska läger.

Under planeringen av utredningens småskrifter har kommitténs ledamöter lämnat synpunkter på val av tema och några gånger också på valet av författare. Endast undantagsvis har ledamöterna rekommenderat sekretariatet att avstå från att engagera någon tilltänkt författare. Kommitténs ledamöter har kontinuerligt hållits informerade om skriftproduktionen. Kommitténs huvudsekreterare har varit ansvarig redaktör.

Vårt val att pröva okonventionella former för ett utredningsarbete har emellertid inte varit problemfritt.

Kritiken av småskrifterna har stundtals varit skarp. En allmän kritik har gällt att skrifterna är av skiftande kvalitet, en annan att författarna inte vågat ställa de mest kontroversiella frågorna, t.ex. om demokratin verkligen är överlägsen andra samhällsskick. Samtidigt kan vi notera att även småskrifterna generellt rönt stor uppskattning. De har använts i undervisningen i skola och högskola, i bildningsarbetet liksom i flera debatter i olika medier.

Att skrifterna ska betraktas som fristående debattskrifter i syfte att stimulera det offentliga samtalet samt att kommitténs ledamöter ej tagit ställning till skrifternas innehåll har ibland skapat tolkningsproblem. De är ju ändå nummer i den anrika SOU-serien, har man påpekat. Flera har också efterfrågat kommittéledamöternas ställningstaganden.

Vi vill dock förtydliga att det är av tekniska och formella skäl som skrifterna har givits ut inom ramen för SOU. Fördelen med detta är tillgängligheten och spridningen av skrifterna. Nackdelen har otvetydigt varit den osäkerhet om hur småskrifternas karaktär ska uppfattas.

#### *Röst från Demokratitorget*

**"Hej, Jag är 25 år och synskadad sedan ett par år, efter en olycka. Jag använder dagligen olika typer av mer eller mindre avancerad IT för att ta del av nyheter, kommunicera och studera. IT stödjer demokratin på många sätt. Bäst kanske genom att information blir tillgänglig på ett sätt som vanliga medier inte orkar med."**

I betänkandet görs litteraturhänvisningar i hög grad till utredningens digra demokratibibliotek – forskarvolym och småskrifter. En hänvisning till exempelvis ett bidrag ur en forskarvolym betyder att läsaren där kan finna ytterligare relevanta och grundläggande litteraturreferenser.

### **Föreläsningar, utställningar och samarbete med andra**

Ledamöterna och sekretariatet har varit flitiga föreläsare och debattörer i olika sammanhang runtom i landet.

I november 1998 erbjöds ett antal folkbibliotek att exponera våra skrifter i syfte att nå en bred allmänhet: Bollnäs, Gällivare, Gävle, Göteborg, Jönköping, Malmö, Stockholm och Örebro. Vi har också haft kontakter och samarbete med tjugotalet andra statliga kommittéer. Statliga myndigheter, kommunala demokratigrupper, partier, fackföreningar, branschsammanlutningar och olika medborgarorganisationer har också kontaktat oss för samarbete och engagemang i skilda sammanhang.

### **Ungdomarnas demokratikommission**

Ett särskilt samarbete etablerades med Ungdomarnas demokratikommission som bl.a. haft regeringens uppdrag att följa och delta i vårt utredningsarbete med ett ungdomsperspektiv för ögonen. Den har levererat en särskild delrapport till Demokratiutredningen där ungdomsperspektivet på folkstyrelsens utveckling preciserats. En represen-

tant för kommissionen har deltagit i kommitténs sammanträden. Ett nära samarbete har också bedrivits mellan de båda utredningarnas sekretariat. Vi bedömer kommissionens engagemang i och kritik av vårt arbete som mycket värdefullt och konstruktivt.

### **Erfarenheterna**

I korthet menar vi att erfarenheterna av att söka nya arbetsformer har varit följande:

- Principerna om öppenhet och samtal uppskattade och tillvaratagna.
- Stor åtkomlighet för många (inkl. synskadade) till en begränsad kostnad. Våra rapporter har kunnat läsas och skrivas ut direkt från vår hemsida.
- Ett demokratibibliotek som används som studie- och kurslitteratur i studieförbund, gymnasier, folkhögskolor, högskolor och universitet.
- Värdefullt med vetenskaplig pluralism. Fler forskare från många olika ämnen intresserar sig för demokratifrågor; en yngre forskargeneration har fått mersmak på att studera folkstyrelsens vetenskapliga utmaningar.
- Utredningens arbete har bidragit till en demokratidebatt i tidningar, tidskrifter och etermedia.
- Allt fler deltar på Demokratitorget. Däremot måste vi konstatera, att den grupp medborgare vi fått kontakt med på det sättet är mycket begränsad.

Demokrati

## Demokratins genombrott

På tröskeln till 1900-talet var Sverige ett land där den politiska makten låg samlad i ett fåtal händer. Men demokratins genombrott var i någon mån berett. Sedan frihetstiden upprätthölls en tämligen unik princip om att hålla handlingar offentliga. Det fanns en lokal medborgarskapstradition med frön till både folkstyrelse och rättsstat. Där fanns såväl en kyrklig församling som ett häradsting, vilket var en viktig förelöpare till den moderna rättsstaten. Därefter utvecklades sockensjälvstyret till det kommunala självstyret med sekulariserade och individualiserade medborgarideal.

Sedan mitten av 1800-talet existerade fria medborgarassociationer. Viktiga steg mot en demokratisk frihet hade tagits. Mötesfriheten hade utvidgats i och med att förbudet att hålla religiösa möten i hemmen (konventikelplakatet) upphävts. Folkskolan hade införts till hjälp för en bred kompetensutveckling i samhället. Med representationsreformen hade den nationella beslutande församlingen fått en något bättre avspiegling av befolkningens sammansättning. Näringsfrihetsförordningarna 1846 och 1864 hade ersatt det institutionaliserade privilegiesystemet med förutsättningar för ett nytt

slags samband mellan demokrati och marknads ekonomi.

Men flertalet svenska män och nästan alla kvinnor var ännu i slutet av 1800-talet utestängda från den politiska processen. År 1892 fanns det 44 kommuner där en enda röstägare hade fler än hälften av alla rösterna i kommunen. År 1908 representerade riksdagen 10 procent av befolkningen. När röst-rätten till riksdagen året därpå lösgjordes från förmögenheten tillkom en halv miljon väljare.

Vid förra sekelskiftet stod en stor del av medborgarna, däribland alla kvinnor, utanför den politiska makten och saknade möjligheter att påverka samhällsutvecklingen på grund av förhärskande värderingar, rättsliga normer och organisationsformer. Sedan flera decennier hade emellertid ett stort antal människor gått samman kring alternativa idéer om människovärde och samhällsorganisation. Deras kamp var inte bara riktad mot yttre fiender. Den gällde också den egna självbilden och självtilliten. Steg för steg ersattes ödestron med utopier om att framtiden borde och kunde bli något annat än en förlängning av nuet. Om de fick vara med och bestämma, skulle ett annat samhälle vara möjligt.

De som tagit strid för demokratin trotsade därmed en passiviserande ödestro. Demokratin var både ett medel och ett mål, en idé om och ett styrelseskick för att utsträcka deras egen frihet och oberoende.

Omsider skördades resultatet av flera medborgargenerationers demokratiska kamp. I och med att den allmänna rösträtten infördes i Sverige 1921 myndigförklarades också kvinnorna. Sent – sist i Norden – bröts därmed en sista fördämning mot att diskvalificera somliga medborgare att ta del i beslut som i högsta grad berör dem själva. Och framför allt efter andra världskriget, framstår demokratin som den slutliga segraren över andra idéer om hur det svenska politiska livet bör organiseras. Men först 1951 säkrades religionsfriheten också formellt.<sup>2</sup>

1974 års regeringsform bekräftade det nya samhällsskick som vuxit fram:

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.” (Regeringsformen 1:1)

Men den politiska demokratins triumf är inte global. Varje vuxen svensk medborgare har visserligen under sin levnad sett nation efter nation lämna auktoritära och förtryckande strukturer för att anta ett demokratiskt styrelsesätt. I vår omedelbara närhet ser vi i dag hur medborgare försöker skapa, ibland återskapa, bestående demokratiska kulturer och ramverk. Bara på några årtionden har den globala bilden förändrats drastiskt. Det var inte länge sedan de flesta av FN:s medlemsstater hade ett auktoritärt samhällssystem. Nu har över hälften konkurrensbaserade politiska val och garantier för politiska och medborgerliga rättigheter.<sup>3</sup>

Kan man av detta dra slutsatsen att demokratins stridbara idéer tjugofem sekler efter det att de for-

mulerades i Aten – slutligen vunnit en monopolställning? Nej, dessvärre. Demokratins institutioner är märkvärdigt sköra i den meningen att de tar lång tid att bygga upp men kan raseras betydligt snabbare. Det kan ske brutalt genom våld. Så sent som för några tiotal år sedan våldförde sig ömsom fascistiska och nazistiska, ömsom kommunistiska system även på demokratiska stater.

En avdemokratisering kan också komma mer smygande, genom små men medvetna justeringar av viktiga detaljer i strukturerna. Utan att någon egentligen vill det, kan demokratins institutioner även förlora sin inre bärighet och sina normer på grund av att den kritiska bildningen försummas eller genom att ledare medvetet eller aningslöst missbrukat folkets förtroende.

### Demokrati är en rörelseriktning

Därför är demokratin inte ett politiskt mål som kan uppnås en gång för alla utan en rörelseriktning som måste hållas vid liv. Försvaret för demokratins värdegrund och demokratins överlägsenhet över andra samhällsteorier får aldrig mattas av. Detta förhållande gäller inte bara för äldre demokratier. Flera antikoloniala befrielseörelser har förvandlats till antidemokratiska regimer.<sup>4</sup> Att Berlinmuren föll 1989 gör t.ex. inte att de östeuropeiska folken nu tar sina nyss erövrade rättigheter och friheter för givna.<sup>5</sup> Demokratiska institutioner är mer eller mindre bräckliga och kräver därför oavbruten uppsikt och omvårdnad.

Ett demokratiskt styrelseskick förutsätter att en medborgaranda av ömsesidig respekt och tillit hålls vid liv i familjen, på arbetsplatserna, i förskola och skola, i civilsamhället och naturligtvis också i politiken. När vi tittar tillbaka och ser oss omkring kan vi med tillfredsställelse konstatera att en demokratisk övertygelse är mer och mer självklar i allt fler stater. Men vi upptäcker också många samhällen

där det alltjämt är straffbart att hävda demokratins värden. Vid millennieskiftet förvägrar politiska regimer på olika kontinenter miljarder människor grundläggande demokratiska fri- och rättigheter.

Antidemokratiska krafter organiserar sig också inom ramen för tämligen starka formella demokratier. Även inom de nordiska folkstyrelserna organiserar sig medborgare – i kraft av sina demokratiska fri- och rättigheter – i syfte att förgöra demokratin.<sup>6</sup> Att många medborgare känner misstro och vanmakt inför hur den politiska demokratin fungerar ger oss anledning att ställa problemet precis så allvarligt som det är: Den demokratiska kulturen delas inte av alla. Vi kan därför inte anta att de demokratiska värderingarna återskapas och sprids av sig själva.

### Ingen slutlig demokratisk triumf

Det första huvudintrycket, att demokratin triumferat, måste alltså nyanseras. Vi bör dessutom precisera vilket slags demokrati det är som skördar sådana framgångar runtom i världen. I den statsvetenskapliga debatten har man skilt mellan två slags demokrati: Å ena sidan röstningsdemokratier där visserligen flera politiska partier konkurrerar om väljarnas förtroende men där individens demokratiska rättigheter och deltagande i övrigt åsidosätts. Å andra sidan medborgardemokratier som även garanterar medborgarna dessa rättigheter. År 1995 fanns 117 stater, som formellt kunde definieras som demokratier eftersom de hade allmänna val. Men endast 76 av dem var medborgardemokratier. Sedan 1991 har dessutom inga nya medborgardemokratier tillkommit, trots att de formella röstningsdemokratierna stadigt blivit fler.<sup>7</sup> Många människor har alltså fortfarande ett långt stycke

kvar innan de erövat sina politiska rättigheter. Bilden av demokratins tillstånd i världen är varken entydig eller alltigenom positiv.

Vårt huvuduppdrag är att göra en politisk värdering av den rörelseriktning som utmärker den svenska folkstyrelsen. Ett sådant företag kräver två slags underlag. Först behövs kunskap om den svenska folkstyrelsens art. Hundratalet forskare med skolning i olika ämnen har i det syftet levererat sina bilder av den svenska verkligheten. Även andra har på olika sätt berikat vårt arbete med sina erfarenheter, kunskaper och visioner, t.ex. journalister, enskilda medborgare och företrädare för myndigheter, organisationer och politiska partier.

Men vi behöver därutöver klargöra vad som är en inte bara acceptabel utan starkt önskvärd fördjupning av folkstyrelsen. Att ange var de svenska politiska partierna står utgör ett demokrativärde i sig. Ju tydligare ambitionerna kan uttryckas, desto bättre blir nämligen förutsättningarna för den offentliga debatten. En av svagheter i den svenska demokratiutvecklingen är att det saknats principiella politiska ställningstaganden till de olika modeller och ideal som förekommer i debatten och i olika statsskick. Även en pragmatisk hållning vore betjänt av att helheten och strategin är fastlagda.

När vi nu argumenterar för en alldeles bestämd offentlig *demokratipolitik* och föreslår några riktmärken för att långsiktigt fördjupa den svenska folkstyrelsen, gör vi det också av ett annat skäl. Utvecklingen är inte ostyrbar. Det ligger i demokratins väsen att den inte är ödesbestämd eller ligger i någon annans händer. Därför har inte bara de enskilda åtgärderna utan också den övergripande politiska viljan betydelse för hur samhället kommer att utvecklas.



## Varför demokrati? Om människovärde och medborgardygder

**”En demokratisk stat lever för och genom sina medborgare. Den äger ingen annan legitimitet än den som medborgarna ger den. Men ett styre som upphört att intressera sig för medborgarna, upphör också att intressera medborgarna. Om de västerländska demokratierna inte ska förvandlas till urättna skal, till höljen kring något som inte mera finns, krävs det att de demokratiska grundvärderingarna sätts i fokus.”<sup>8</sup>**

Grundvalen för den demokratiska samhällsidén är, framför allt sedan upplysningstiden, av etiskt slag. Därför är det av största vikt att politiken klargör vilka värden den bygger på och främjar. Den tid då man trodde sig bedriva en moraliskt neutral och vetenskapligt förankrad politik är förbi.<sup>9</sup>

Vi har valt en annan argumentation än demokratiutredningar brukar göra. Många utredningar har betonat den svenska demokratins starka nyttoorientering; folkstyrelsen är ett bra sätt att säkra bra välfärdsleveranser. Vår demokratiteori utgår inte från att demokratin skulle vara så mycket effektivare än andra samhällsskick. Vi väljer istället att lägga en moralisk grund för vårt demokratiska

program. Som redan framgått betonar den moralen medborgarskapets ömsesidighet utifrån en alldeles speciell människosyn. Varje människa är lika mycket värd och hennes värdighet får inte kränkas:

”Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.” (Regeringsformen 1:2)

Denna moraliska hållning är dock inte endast en abstrakt idé. Den bör inte bara prägla förhållandena mellan medborgare emellan utan också relationerna mellan makthavare och medborgare. Den förpliktar att omsättas i handling. Varje medborgare förbinder sig att visa tolerans och respekt, särskilt gentemot de människor som man av olika anledningar inte är överens med. Grundvärderingen ger skäl för empati och solidaritet, för ett engagemang och ansvar som sträcker sig utöver egenintresse, familjeband, kön, etnicitet, religion etc. På denna grund byggs den mellanmänniskliga tillit, som i sin tur är en förutsättning för att konflikter ska kunna lösas på fredlig väg och under bevarat förtroende. Om denna grund inte fortsätter att diskuteras, kritiseras och vårdas, riskerar den att erodera. Vad som sedan ytterst gör

att en moraluppfattning uppfattas som moraliskt riktig och värd att följa kan det råda delade meningar om i ett pluralistiskt samhälle. Man kan t.ex. se moralen som ett socialt kontrakt; som en naturlig ordning i människans tillvaro, som bygger på mänskliga behov och sociala krav. Man kan se den som ett kontrakt grundat i en vidare övertygelse och tro, t.ex. en ideologi, livsåskådning eller religion eller som kombination av dessa och andra synsätt.

Moralen bildas och lever sitt liv i de sociala sammanhang som formar ett samhälle. Givetvis är hemmet och familjen, skolan och folkrörelser av största betydelse. Genom språk, bilder, former, musik etc. skapas en estetik som håller värdena levande.<sup>10</sup> En demokratisk stat är alltså beroende av att det finns ett värdevitalt samhälle med levande och medvetandegjorda moraluppfattningar hos enskilda och grupper samt att de moraluppfattningar som där finns *ger grund och stöd för de demokratiska värdena*.

Det är då viktigt och legitimt att staten dels främjar sådant som stöder demokratin, dels klart bekämpar sådant som strider mot demokratin.

*Röst från Demokratitorget*

**"Börja i skolan. Ungdomar, redan i grundskolan, bör få noggrann undervisning om de mänskliga rättigheterna. Om alla barn fick lära sig läsa och förstå att alla människor är lika då tror jag vi har etablerat första försvarslinjen mot rasism och mot nynazisterna."**

**Vi menar att demokratins människosyn vilar på en oavvislig tilltro till varje medborgares kapacitet att lära sig av sina erfarenheter, skaffa sig kunskap och bilda sig en uppfattning. Ingen medborgare kan ursäkta sin fiendlighet till demokratin med en hänvisning till vare sig arv eller miljö. Demokratin är en individuell viljeakt, en bekännelse till ett människovärde. Därför lönar det sig inte att förbjuda människor att vara anti-demokrater. Att isolera dem från demokratiska sammanhang är heller inte ändamålsenligt. Det är genom argument och handlingar som medborgare och demokratins olika institutioner kan utbreda demokratins värden och hållningar.**

En trovärdig demokrati är beroende av att det finns en värdegrund i samhället som gör demokratin möjlig. Ett politiskt beslut kan visserligen ge eftertryck åt vissa inslag i moralen, t.ex. hävda människovärdet när det är hotat. I andra fall kan ett beslut fattat i demokratisk ordning emellertid innebära att människovärdet offras till förmån för andra värden. Det är därför som inte alla beslut fattade i formell demokratisk ordning också är moraliskt legitima.

Hur man definierar demokrati visar vilken vikt man fäster vid olika värden. Om man exempelvis menar att effektiviteten är central, kan andra värden som människors lika värde få mindre vikt, och omvänt. En viss generell moralisk grund för en demokrati kan ändå avgränsas. Ett sätt att göra det är att beskriva demokratins fiender och alternativ, t.ex. oligarki, där ett fåtal har makten; meritokrati, där de välutbildade har makten; aristokrati, där ett fåtal privilegierade har makten; monarki, där en person ärver makten, t.ex. en kung eller en tyrann; teokrati, där Gud genom sitt prästerskap ska ha makten; plutokrati, där de rika har makten; patriarki, där männen har makten etc.<sup>11</sup>

## Värden

Vi väljer alltså en moralisk utgångspunkt till försvar för demokratin. Den har sin grund i en övertygelse om att alla människor har lika värde. Till skillnad från varje annan idé om samhällets organisation accepterar och utgår demokratin från att vi är olika och ska så få vara. Vi ska inte behöva göras om. Hanterade demokratiskt – öppet och fredligt – kan våra olikheter och motsättningar innebära framsteg och ömsesidig gemenskap.

Därför är allt som strider mot detta automatiskt demokratin fiende, t.ex. nazistiska rörelser där människor som betraktas som svaga är mindre värda än dem som betraktas som starkare; rasistiska rörelser som värderar människor lägre därför att de påstås tillhöra en viss ras eller vissa kommunistiska rörelser som gjort människor till instrument för andra syften.

### Därför vill vi hävda att varje människa har

- **lika värde: varje människa har samma värde som alla andra,**
- **ett unikt värde: varje människa är oersättlig som person,**
- **ett egenvärde: ingen är någonsin enbart ett medel för något annat eller någon annan.**

## Normer

Synen på människovärdet kan botten i t.ex. i humanistisk övertygelse, religiös tro (kristen, judisk, islamsk) eller ideologisk övertygelse. Men vad än synsätten botten i kan de leva sida vid sida i ett samhälle och stärka själva grundhållningen. Av detta följer många moraliska konsekvenser, t.ex. jämlikhet, respekt för den enskilde och dennes integritet.

Vidare kan rättvisepprinciper, solidaritetsprinciper m.fl. centrala moraliska principer härledas ur eller sidoställas med grundvärdet. Detta värde kan

skyddas genom en som absolut förpliktande tolkad moralisk norm (regel för handlandet): Handla alltid så att människovärdet skyddas och främjas!

Demokratin påbjuder alltså vissa normer som gäller handlandet mot andra. Utan dem kan inte folkstyrelsen fungera stabilt eller över tid. Den ömsesidigheten gäller också förhållandet mellan stat och den enskilde: ”Respektera och upprätthåll samhällets moraliska ordning precis som Du förväntar Dig att samhället ska respektera och upprätthålla Din egen autonomi”.<sup>12</sup> Det viktigaste ordet i demokratin stavas varken ”jag” eller ”du” utan ”vi” – ömsesidigt beroende av varandra och förpliktade att lösa våra konflikter fredligt, demokratiskt. Principer om rättvisa och solidaritet visar att ett annat moraliskt värde kan ses som en konsekvens av eller komplettering till människovärdet, nämligen den sociala gemenskapen: Du bör alltid handla så att den sociala gemenskapens bästa skyddas och främjas.

## Medborgardygder

Med medborgardygder avses vanligen förvärvade (eller möjligen också medfödda) karaktärsegenskaper som medborgarna kan odla och träna, t.ex. mod, rättrådighet och kärlek. Demokratin kräver av sina medborgare att klart inse och hävda dessa grundläggande värden. Hur de praktiskt tillämpas kan och bör diskuteras. Den regelstyrde fanatikern driver sina principer på bekostnad av grundläggande värden, medan den pragmatiska kompromissaren till slut förlorar den klara moraliska blicken. Att ingen människa är moraliskt fullkomlig komplicerar onekligen saken. Därför måste vi reflektera över hur ideal och verklighet hänger samman.

De medborgardygder som formar vad vi kallar *medborgaranda* är kritisk rationalism, laglydighet och solidaritet.<sup>13</sup> Det ligger inbäddat i medborgar-

identiteten att ta ett medansvar för att levandegöra dem genom att skapa och förstärka de demokratiska institutionerna.

I *den kritiska rationalismen* ingår en vilja att sätta sig in i olika frågor, ifrågasätta, engagera sig, ta ansvar, ta initiativ och försöka förstå också hur andra resonerar. Vad som avses är en strävan efter bildning som ömsesidig process där olika kunskaper och värden möts och tillsammans lägger en moralisk grund för argument och ställningstaganden.

*Laglydigheten* innebär naturligtvis skyldigheten att följa lagar, t.ex. betala skatt. Laglydigheten kan ibland komma i konflikt med en annan dygd, *solidariteten*, som innefattar en oegennyttig hållning till medmänniskor samt att behandla människor rättvist och att se till samhälls- och naturvärden oberoende av egennytta.

Medborgardygdena bildar basen för en nödvändig, återkommande erövring av demokratin och en möjlig, nyanserat övervägande s.k. deliberativ demokrati. Då kan olika intressen mötas. Då kan gemensamma överenskommelser och prioriteringar komma till stånd och ständigt omprövas genom samtal och argumentation.

Demokratin minsta beståndsdel är alltså medborgarens opåtvungade övertygelse om att demokratin är det bästa (eller i varje fall det minst dåliga) sättet att organisera en gemensam problemlösning. I Regeringsformens anda menar vi att denna idé inte bara ska utmärka den offentliga maktutövningen. Varje del av samhällslivet bör präglas av demokratins ideal: ”Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden” (Regeringsformen 1:2)

## All maktutövning bör vila på demokratins grund

Demokratiseringen av den offentliga makten är i stor utsträckning beroende av i vilken grad även hemmen, skolorna, arbetsplatserna och organisationerna präglas av demokratiska idéer och arbetsätt, med samtal där olika argument möts och överenskommelser träffas. All maktutövning bör alltså vila på demokratins grund. Medborgarandan utvecklas inte enbart eller ens främst genom den representativa demokratins strukturer. Medborgarna måste ges autonomi för att vara för sig och i olika slag av gemensam självförvaltning i största möjliga utsträckning själva ordna sina liv. Den offentliga maktutövningen får inte klä av medborgarna denna vilja att ha kontroll över och ta ansvar för sina liv. Oavsiktligt kan detta dessvärre bli följden om stat och kommun övertar, inlemmar eller alltför okänsligt försöker styra verksamheter som medborgare själva initierar eller organiserar.

Man kan aldrig befria människan från hennes självansvar. Varje människa måste känna ansvar för fler än sig själv. I princip måste därför varje tecken på att medborgare själva vill ta ansvar hälsas positivt. Varje tecken på att den offentliga makten önskar kontrollera det civila samhället måste bedömas kritiskt.

*Röst från Demokratitorget*

**”Demokratin gör halt vid företagets port.**

**Ingen demokratisk process om en företagsledning väljer att flytta eller sälja ”sitt”**

**företag t.ex. så som hände i vår lilla by där ortens dominerande företag med 700 anställda flyttade till Finland. Vi som bor här fick inte delta i något demokratiskt beslut, ej heller de anställda.”**

## Demokratiteorier

Vilka bör styra, vad bör de styra och hur bör de styra? Det är några av de centrala frågor som demokratidebatten handlar om. Svaren utformas olika i olika demokratiteorier.<sup>14</sup> Nya teorier skapas som en reaktion på de gamla. I praktiken kombineras olika delar från olika teorier med varandra. För att göra skillnaderna mellan dem tydliga ska vi ändå i all korthet renodla dem.

*Den elitistiska demokratiteorin* tar avstånd från varje försök att moralisera kring demokratin. Antagandet om att det skulle finnas ett allmänt bästa eller någon genuin folkvilja förkastas som orealistisk. Demokratin är ett institutionellt arrangemang för att fatta politiska beslut. Det sker genom att olika kandidater konkurrerar om folkets röster i val för att få deras förtroende att utöva politisk makt i deras ställe. Genom att medborgarna kan välja mellan olika eliter skapas en mekanism för samtycke. Men tillräckligt många måste rösta och valproceduren måste vara korrekt. Vad som däremot sker mellan valen är av mindre vikt. Ansvarsutkrävandet vid valtillfället är centralt.

Stabiliteten är ett viktigt värde i en elitdemokrati. Om alltför många, okunniga medborgare

medverkar i valen, äventyras den. Apatin fungerar som ett slags filter, som sällar bort dem som inte är så insatta.

I den *populistiska demokratiläran* antas helt framt att inga beslut bör genomföras utan majoritetsstöd – men också att flertalets stöd alltid bör genomföras. Allmänintresset blir lika med flertalets intresse. Minoriteternas anspråk tillgodoses genom vissa grundläggande fri- och rättigheter och med argumentet att om majoriteten får avgöra, får man fler nöjda än missnöjda. Men demokratinns syfte är kanske snarare att skydda allas vitala intressen än att tillgodose flertalets.

Raka motsatsen gäller i den *libertära eller nyliberala demokratin*. Där hävdas att det finns ett slags kontrakt mellan individer kring en gemenskap som har till uppgift att skydda deras naturliga rättigheter. Staten ska göra så litet som möjligt – utöver att sörja för lag och ordning. Individerna kan bilda olika gemenskaper – socialistiska, kapitalistiska, kristna eller vad det nu kan gälla. Den politiska dagordningen minimeras till sådant alla kan samtycka till. Privatsfären är helgad. Individens rättigheter är vidsträckta. På samma sätt som cen-

suren kränker yttranderätten, innebär en ekonomisk fördelningspolitik ett ingrepp i rätten att göra vad man vill med sin egendom. Teorins förespråkare godtar samtidigt att den givna fördelningen är ett resultat av fria val; vi har rätt till det vi har. Att individer har olika förutsättningar ser de inte som något större problem.

Men om allas vitala intressen ska skyddas och moraliskt slumpmässiga faktorer inte ska få påverka bör jämlikhet råda, menar anhängare till den liberala demokratin. Jämlikhet kan bara godtas om alla får samma chans och skillnaderna främst gynnar de sämst ställda. Därför måste vi låta de fattiga få del i de rikas framgångar. Vårt värde beror inte på de identiteter eller livsplaner vi väljer utan på vår förmåga att själva avgöra vad ett gott liv är. Överenskommelser sluts mellan människor som visserligen lever samman men saknar en gemensam vision om hur det goda livet ser ut.

Medan det tycks förespegla både libertarismens och liberalismens försvarare i demokratidebatten att vi kan betraktas som isolerade från varandra, utgår det *kommunitära demokratiteoretiska* idealet från att vi ingår i en gemenskap. Våra mål bestäms i hög grad av den gemenskap vi tillhör. Alla bör därför integreras i gemenskapens värden, praktiker och traditioner. Där kan vi avgöra hur vår gemensamma framtid ska utformas. Teorin har kritiserats bl. a. för att låta en slags nostalgisk dröm få ta plats på bekostnad av en förståelse av motsättningar, intressekonflikter och maktkamp.

I den *deltagande demokratis* teori betonas att människan inte bara är en individ utan också en social varelse. Om hon ska kunna utveckla sin potential, behöver hon leva i gemenskap med andra i en anda av jämlikhet, tillit och gemensamma intressen. Där bör man garanteras deltagande i den gemensamma politiska praktiken för att tolka och omtolka vad som är rätt och gott. Om rättigheterna

ska bli kraftfulla, påkallas ett aktivt medborgerligt engagemang.

Att delta i de gemensamma besluten är snarare en plikt än en rättighet. Helst ska alla delta direkt. En långtgående decentralisering förespråkas. Och om inte medborgarna uppskattar politiskt deltagande eller bryr sig om politiken, beror det på att de saknar verkliga möjligheter att påverka, att de delegerat bort sin makt. Man antar att medborgarna är suveräna att utforma sin dagordning men har ingen lösning på problemet att de som deltar mest också är de som har mest att hämta för egen del.

Olikheterna står däremot i centrum i teorin om *mångkulturell demokrati*. Jämlikhet är inte nog. Om allas intressen ska främjas, måste de förtryckta och marginaliserade grupperna av medborgare tillförsäkras en positiv, kollektiv identitet. Staten ska inte negligera utan bekräfta medborgarnas olikheter. Det är rättvisa, inte lika behandling som måste till. Medborgarskapet kan behöva differentieras. Etniska, kulturella eller religiösa minoriteter kan ges särskilda rättigheter. Man får bära vilken huvudbonad man vill och slakta djuren på det sätt som ens heliga skrifter föreskriver. Staten kan ge de marginaliserade grupperna sär rättigheter, legalt erkännande och särskilt offentligt stöd för deras kultur och språk. Frågan är bara vem som ska betraktas som särskilt förtryckt. Den här teorin har också kritiserats för att inte erkänna barnets rättighet att kunna ta ställning t.ex. till andra livsformer än de föräldrarna representerar.

I den *deliberativa demokratiteorin*, slutligen, betonas argumentationens och samtalets fundamentala betydelse för demokratin. Endast sådan maktutövning kan skapa förtroende som samspelar med övertygelser som uppstår i fria samtal medborgare emellan. Demokratin ger ett ramverk för fri diskussion mellan jämlikar. Politik kopplas till diskussion. Demokratin är därför i behov av

offentliga arenor där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas. I dessa diskussioner underordnas mina egna intressen det gemensamma bästa. I en fri och öppen diskussion prövas förslagen. Men vad som sedan händer med förslagen och besluten analyseras dock inte närmare inom den deliberativa demokratiteorin.

Var och en av demokratiteorierna har någon viktig poäng:

**Det är dock en deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter som vi kommer att argumentera för i det följande. Detta utesluter inte att det finns värden i andra teorier som är viktiga, t.ex. i den mångkulturella demokratiteorin.**

*Röst från Demokratitorget*

"Vi ser ju dagligen dessa s.k. utomparlamentariska demonstrationer. Väljare som protesterar mot brist på daghem, äldrevård, pensioner etc. Kanske kommer det ut en politiker från kommunhuset och i bästa fall säger några vänliga ord. Dessa protester är ett tecken på att det saknas en formellt riktig kanal att gå."

## Folkstyrelsen i internationell belysning

Den svenska demokratimodellen är endast ett av flera alternativa sätt att organisera en demokratisk stat. För att få perspektiv på den svenska demokratimodellen kan det vara nödvändigt att belysa några andra länders demokratimodeller.

En utgångspunkt för att skilja mellan olika demokratiska stater är att ta fasta på olika författningsspolitiska huvudalternativ och relationerna mellan maktorganen. USA utgör exempelvis en skarp kontrast till Sverige. Både *representationsmodell* och *relationerna mellan maktorganen* skiljer sig. Två andra länder som utgör varandras motpolar i dessa avseenden är Storbritannien och Schweiz.

Beroende på vilken typ av representation ett land väljer tenderar makten att antingen spridas till flera politiska partier eller koncentreras till ett parti. Proportionella val sprider ofta makten medan majoritetsvalsmetoden i regel ger maktkoncentration. Beroende på hur man förhåller sig till relationen mellan maktorganen får man olika grader av maktansamling och maktuppdelning.<sup>15</sup>

Demokratimodeller handlar således bland annat om hur makten fördelas och balanseras i en stat.

### Valsystem

I vilken grad valsystemets utformning inverkar på fördelningen av makten i ett land är en omtvistad fråga. Dock går det att finna relativt starka statistiska samband mellan majoritetsvalmetoden och tvåpartisystemet samt mellan den proportionella valmetoden och flerpartisystemet. Kännetecknande för den svenska proportionella valmetoden är att makten ofta fördelas på olika partigrupperingar.<sup>16</sup> Fördelen med denna valmetod är att röstfördelningen stämmer relativt väl med mandatfördelningen i parlamentet. En nackdel är dock att regeringen kan riskera förlora i handlingskraft, eftersom ett parti sällan får egen majoritet utan måste söka stöd hos andra partier.<sup>17</sup>

Motsatsen till den proportionella valmetoden, majoritetsvalmetoden, återfinns i både USA och Storbritannien. Majoritetsval i valkretsar med vardera endast ett mandat att slåss om har dock en benägenhet att centrera makten till det segrande partiet och den leder ofta till två partier som konkurrerar om makten på nationell nivå.<sup>18</sup> En fördel med denna valmetod är att regeringen har större förutsättningar att bli handlingskraftig. En annan





att maktens innehavare blir tydlig, att därmed ansvarsutkrävandet främjas. En nackdel är att metoden ofta missgynnar småpartier så de får det svårt att ta sig in på den politiska arenan. Ett exempel på detta är det brittiska valet 1974 där Labour fick 319 av 635 platser i parlamentet med 39,3 procent av rösterna samtidigt som liberalerna fick 18,6 procent av rösterna men endast 13 platser i parlamentet. År 1951 fick Labour 48,8 procent av rösterna och Tories 48 procent. Men Tories fick ändå 51,4 procent av mandaten.<sup>19</sup> Till skillnad från den proportionella valmetoden är det alltså inte automatiskt folkmajoritetens vilja som avspeglas i parlamentets sammansättning.

Valsystemet är en viktig faktor för kvinnors möjligheter att bli nominerade och slutligen invalda i parlamenten. Den internationella valforskningen har visat att proportionella valsystem gynnar kvinnor mer än andra system. En bidragande orsak till detta är att mer än en plats är möjlig för varje parti i varje valkrets. Kvinnor behöver således inte konkurrera med en man för att få den enda platsen på det sätt som är fallet i majoritetsvals system med enmansvalkretsar. Det tycks som om kvinnorna har lättare att bli nominerade när det finns plats för två kandidater från samma parti, vilket skapar ett visst balanstänkande som gynnar kvinnor i nomineringssammanhang.<sup>20</sup>

## Maktansamling – maktuppdelning

Det finns flera olika sätt att fördela makten i ett land. Till skillnad från USA, men i likhet med Storbritannien, är Sverige en centraliserad enhetsstat där makten är samlad. Sverige har varken ett federalt system med starka regioner eller maktuppdelning. Men här har man försökt balansera makten genom en kombination av kommunalt självstyre, förvaltningsdomstolarnas möjligheter att pröva överklaganden och en separation av ämbetsverken från den verkställande makten.<sup>21</sup>

Storbritannien utgör ett bra exempel på en ännu starkare centralstyrning genom den parlamentariska kanalen. Även om den lokala nivån i Storbritannien har en rad viktiga funktioner är den både ekonomiskt beroende av staten och saknar konstitutionellt skydd för sitt oberoende. Detta till skillnad från Sverige där den svenska kommunala självstyrelsen i princip är grundlagsskyddad.<sup>22</sup>

Ett viktigt svenskt särdrag för den centrala statsmakten är dess konstitutionella åtskillnad mellan departement och ämbetsverk.<sup>23</sup> I Sverige tillämpas inte så kallat ministerstyre. De svenska ministerna har små möjligheter att fatta egna beslut, det är i stället regeringen som kollektivt som har den centrala rollen.<sup>24</sup> Ämbetsverken tillerkänns en betydande självständighet i verkställigheten av regeringens beslut. Hur stor frihet ämbetsverken i praktiken har är emellertid en omdiskuterad fråga. I Storbritannien tillämpas ministerstyre. Där bär en minister allt ansvar för samtliga beslut i den underordnade förvaltningen.<sup>25</sup>

I likhet med Storbritannien, men i motsats till USA och Schweiz, har Sverige valt att organisera den centrala statsmakten i enlighet med principen om parlamentarism. När regeringen tolereras av flertalet i parlamentet besitter regeringen den reella makten. Parlamentet fungerar som ett lagstiftningsorgan som legitimerar och kontrollerar den

förda politiken.<sup>26</sup> Det parlamentariska systemet i Storbritannien ger en stark maktansamling till det parti som har majoritet i underhuset.<sup>27</sup>

En motsats till enhetsstaterna är de federala staterna, där USA är ett exempel. En federal stat gör maktuppdelning möjlig på flera olika sätt. Den traditionella maktodelningsprincipen, i vilken kontrollmakten i USA tar sin utgångspunkt, har sina rötter i Montesquieus maktodelningslära. För dess konstitution innebär det att makten delas mellan kongressen, presidenten och domstolsväsendet.<sup>28</sup>

Maktuppdelningen innebär att den verkställande makten separeras från den lagstiftande, något som står i skarp kontrast till det parlamentariska systemet, där den verkställande makten utses av den lagstiftande.<sup>29</sup> Kongressen i USA kan således få stort inflytande över de beslut som fattas, i synnerhet om kongressens majoritet och presidenten kommer från olika partier.<sup>30</sup>

Förutom att fördela makten mellan de centrala statsorganen ger det federala systemet även en möjlighet att dela upp makten mellan olika territoriella nivåer. I USA besitter den regionala nivån en avsevärd makt. Delstaterna har för det första en hög grad av autonomi, vilket uttrycks genom egen lagstiftande församling, guvernör samt eget domstolsväsende. De är för det andra representerade i den federala maktutövningen genom senatorer. Delstaternas kompetensområden omfattar, för det tredje, allt som inte positivt förbehållits den federala nivån.<sup>31</sup>

Schweiz är ett annat exempel på en stat som i flera avseenden skiljer sig från Sverige. Schweiz tillämpar ett federalt system men anses dessutom vara en av världens mest decentraliserade stater.<sup>32</sup> Den schweiziska demokratimodellen kan sägas dela upp makten mellan den nationella och den regionala nivån. De 26 autonoma kantonerna åtnjuter stor politisk makt i termer av självstyre och politisk

frihet. De kan själva utforma sitt styrelseskick. Dessutom kan de skapa sina egna författningar, parlament, domstolar och valprocedurer.<sup>33</sup> Kantonnernas befogenheter omfattar allt med undantag av det som i författningen uttryckligen lämnats över till de nationella institutionerna.<sup>34</sup>

Ett utmärkande drag för Schweiz är att man samtidigt balanserar den representativa maktutövningen med folkomröstningar, vilka dessutom nästan uteslutande är beslutande. Medborgarna kan både föreslå lagstiftning och, i avvaktan på en avgörande folkomröstning, lägga sitt veto mot ett lagförslag.<sup>35</sup> Ytterligare ett särdrag är att en förändring av författningen kräver att minst hälften av de röstande godkänner förslaget.<sup>36</sup>

### Korporativism – pluralism

En viktig arena för att kanalisera intressen är så kallade intresseorganisationer och påtryckningsgrupper. Sverige har, som vi redovisar längre fram, under lång tid uppvisat korporativa tendenser, exempelvis i den meningen att arbetarrörelsen haft ett nära samarbete med det socialdemokratiska parti, som med några få undantag styrte Sverige sedan andra världskrigets slut. Den traditionella korporativismen innebär bl.a. att fackföreningarnas, näringslivets och jordbrukets företrädare i vissa fall deltar i utförandet av statsförvaltningens uppgifter, liksom att vissa domstolar sammansätts av parter.<sup>37</sup> Denna form av allians skapar en institutionell stabilitet. Den kan emellertid också innebära att nyare, alternativa intressen inte inkluderas.

Som vi ska se senare försvagas åtminstone den traditionella korporativismen medan tendenser till ökad pluralism kan skönjas.<sup>38</sup> Även i andra europeiska länder minskar generellt sett korporativismen i betydelse. Men i Schweiz är den däremot fortfarande stark.<sup>39</sup> I den schweiziska direktdemokratin spelar i synnerhet intresseorganisationer så-

som fackförbund, yrkessammanslutningar och arbetsgivarföreningar en central roll. Då dessa har goda ekonomiska resurser och bra förbindelser med regering och parlament tillåts de ofta att uttrycka sin inställning till nya lagar.<sup>40</sup> Schweiz är ett tydligt exempel på ett liberalkorporativt samhälle där näringslivet generellt sett har större inflytande över den förda politiken än vad fackföreningarna har.<sup>41</sup> Såväl Storbritannien som USA kan sägas påvisa klara pluralistiska tendenser.<sup>42</sup> För USA:s del tydliggörs den starka pluralismen av att amerikanska medborgare ofta organiserar sig i en rad olika intresseorganisationer. Två anledningar till detta kan vara dels att befolkningen i USA är heterogen, dels att tvåpartisystemet inte ger utrymme för att kanalisera alla intressen. Till skillnad från Sverige är den amerikanska fackföreningstraditionen inte så stark.<sup>43</sup> I likhet med Sverige har Storbritannien starka politiska partier och i ett sådant land är det en stor fördel för en organisation att ha goda relationer till de större partierna. I Storbritannien har fackföreningsrörelsen tidigare, genom kollektivanslutningar, haft goda relationer med det socialdemokratiska partiet, en allians som precis som i Sverige försvagats.<sup>44</sup>

#### Röst från Demokratitorget

**"Jag tycker att det skulle vara ett stort steg framåt i demokratisk utveckling att ha regelbundet återkommande elektroniska folkomröstningar. Erfarenheter från Schweiz visar ju att det försiggår mer samtal och diskussion bland medborgarna i för dom viktiga frågor då man har folkomröstningar. Jag tror att "vanligt" folk är fullt kapabla att sätta sig in i olika sakfrågor."**

## Den representativa demokratis värden

Demokratimodellen i Schweiz inspireras som sagt av ett direktdemokratiskt ideal. I den form som dominerar moderna demokratier har dock folket i huvudsak överlåtit åt valda ledare att fatta de politiska besluten i deras ställe. Skälen är dels av principiell, dels av praktisk natur. Det handlar om att på ett begripligt och kontrollerbart sätt väga samman olika, motstridiga krav till en rimlig helhet. I moderna storskaliga samhällen är det också alltför många medborgare, ärenden och territorier inblandade för att en konsekvent direktdemokrati skulle vara möjlig att genomföra.

En representativ demokrati förutsätter å sin sida att det går att hålla fria, allmänna och hemliga val där kandidater till ledande poster konkurrerar öppet med sittande regering. Det ska också finnas en verklig valmöjlighet för väljarna. Inte bara så att det ska tillhandahållas fler än en lista utan valhandlingen ska också få genomslag och betydelse för regeringsmakten. Denna regeringsmakt måste i sin tur ha kontroll över beskattning, budget och annat som krävs för att ge eftertryck åt maktutövningen.

Den representativa demokratin är den mest spridda metoden för att auktoritativt och legitimt

utöva kontroll, utkräva ansvar och utveckla offentlig debatt i moderna demokratier. Samtidigt visar forskningen entydigt att de representativa organen också i vårt land brottas med allvarliga svårigheter i vart och ett av dessa avseenden. Deras verkliga handlingsförmåga och inflytande ifrågasätts. Ansvarsförhållandena utmärks allt mer sällan av den överskådlighet och genomskinlighet som modellen förutsätter.

De parlamentariska församlingarnas betydelse utmanas, som vi ska se närmare längre fram, bl.a. av lobbning, medialisering, förhandlingssystem och partnerskap. Riskerna finns för att de representativa organen bara får till uppgift att formellt registrera beslut som avgjorts i andra sammanhang med betydligt mindre möjligheter till medborgerligt deltagande, brett kunskapsinhämtande och offentligt ansvarsutkrävande.

Vi finner den här utvecklingen oroande, eftersom dessa system inte i samma utsträckning kan säkerställa den öppenhet och insyn, som är förutsättningar för medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet. Ur den här synvinkeln finns det skäl för att medborgarnas tilltro till de etablerade politiska institutionerna sjunker.

## Partidemokrati

Den representativa demokratin är i praktiken en partidemokrati.<sup>45</sup> De politiska partierna har en nyckelroll för mobilisering, debatt, kontroll och ansvarsutkrävande. Ingen kan ersätta dem i rollen av att samla ihop och kanalisera opinioner. De är överlägsna när det gäller att föra och väga samman åsikter och uppfattningar till helhetsorienterade politiska plattformar. Genom sin rikstäckande organisering – från lokalavdelningen upp till åtminstone nationella, i vissa fall europeiska och globala församlingar – har de förutsättningar att skapa ändamålsenliga system för att hålla samman det politiska systemet. I den internationellt integrerade politiska miljö som med stor kraft bryter fram är det en central uppgift att upprätta balanspunkter som uppmärksammar och avväger olika territoriella och identitetsbaserade anspråk. Det innebär ett många gånger konfliktfyllt samspel och en strid bl.a. om vem som bäst representerar medborgarna och vem som besitter den bästa kunskap om sakförhållandena.

Något demokratiskt acceptabelt alternativ till att låta dem utgöra huvudinstrument för den politiska maktutövningen föreligger inte. I praktiken kan inte en representativ demokrati leva utan att det existerar partier eller i varje fall valallianser som uppfattas som legitima i samband med val.

## Medborgarsammanslutningar

Hur ska man då se på den aktivitet som olika typer av medborgarsammanslutningar nu ger allt fler prov på? Det gäller de globala rörelser som oftast använder den nya informationstekniken för att t.ex. hävda mänskliga rättigheter och ekologiska värden. Det gäller lokala rörelser som i protest mot att politiska ledare trots goda syften utestängt deras bygder från representation och inflytande går sam-

man för att hävda sina intressen. Vår tankegång är att också engagemanget för den egna hembygden representerar en lokal medborgaridentitet som den nationella, representativa demokratin utövar delvis har förlorat ur sikte. Därför har de representativa organen starka skäl att vara positiva, lyssnande, varsamma och samtalande i förhållande till dessa medborgargrupper.

Varken lokala utvecklingsgrupper eller direkt-demokratiska kanaler kan dock ersätta partiarbetet. De bör välkomnas som självständiga, värdefulla komplement och vitaliserande tillägg till den representativa demokratin basfunktioner. Ibland utgör de också rekryteringsunderlag till partiarbetet. Det torde framför allt gälla på lokal nivå. Där är människor oftast mest insatta och mest direkt berörda. Genom bl.a. lokala folkomröstningar kan man ta till vara människors kompetens och ge underlag för de offentliga samtal som vår folkstyrelse både direkt och indirekt behöver fler av.

Ju fler deltagandeformer som uppstår utanför de representativa organen, desto större krav ställs på partiernas förmåga att utveckla sin särart och sina särskilda funktioner för att utöva kontroll, utkräva ansvar och utveckla offentlig debatt.

Det handlar följaktligen om en i grunden sund konkurrens mellan olika politiska grupper. Förutsättningen för att demokratin ska berikas är naturligtvis att medborgarandan är så stark att de inblandade kan respektera olika perspektiv och olika mandat. I så fall finns goda förutsättningar för ett mycket intressant och dynamiskt demokratiskt lärande. Både när det gäller arbetsformerna och det politiska innehållet görs den representativa demokratin institutioner därigenom mer beroende av folkets engagemang och folkets vilja. Det finns inte någon genväg till legitimitet för de politiska partierna. Dialog är vägen.

## Den svenska demokratis individ- och samhällscentrering

### Kollektivism – individualism

Sedan de utforskat maktförhållandena i det svenska samhället, konstaterade forskarna i Maktutredningen för tio år sedan, att samhällsutvecklingen ”avlägsnar sig från den svenska modellens kollektivistiska ideal”.<sup>46</sup> Själva ville de göra upp med detta samhällsideal, som de tolkade på följande sätt:

”Demokratin antas här förverkligas genom politiska majoritetsbeslut, en stor offentlig sektor och centralisering.”<sup>47</sup>

Framför sig såg utredarna hur det växte fram nya balanspunkter ifråga om fria personliga val och en solidarisk gemenskap samt hur det gjordes nya avvägningar mellan vad de kallade samhällscentrering och individcentrering:

”...det samhällscentrerade perspektivet /har/ varit mer dominerande i svensk politik än i de flesta andra västländer. Mycket tyder emellertid på att utvecklingen i Sverige under 1990-talet gör att den rådande balansen mellan de samhällscentrerade och de individcentrerade aspekterna av demokrati-begreppet allt mer kommer att ifrågasättas.”<sup>48</sup>

I en kritisk värdering av sina direktiv kunde maktforskarna identifiera en stark utvecklingsten-

dens, som tog sin utgångspunkt i en annan, mer individorienterad medborgardygd. Ur denna synvinkel såg de också själva en mer positiv demokratiutveckling med alltmer självständiga och oberoende medborgare. I den andan förutspådde de och argumenterade uttryckligen för en institutionell nyorientering med större öppenhet, osäkerhet och oförutsägbarhet, helt enkelt en större blandning av kollektivism och individualism.

### Autonomi

Vi menar att den svenska demokratiska traditionen både innehåller och bör innehålla betydande element av självorganisering, decentralisering och självförvaltning. Därmed ges utrymme för ett stort mått av pluralism och autonomisträvanden.

I flera av folkrörelserna har egenansvaret, samvetsplikten och strävanden efter även statligt oberoende varit en bärande idé. I många lokalsamhällen har det funnits vitala direktdemokratiska stämmor. Fristående associationer har varit levande delar av en medborgartradition med långa anor. I Sverige har vi en tradition av de många mötesplatsernas autonoma självstyrelse.

Dessa autonomiideal kom delvis i skymundan under efterkrigstidens utbyggnad av den offentliga sektorn. I det praktiska reformarbetet ville man skapa en så god social infrastruktur för så många som möjligt. Effektivisering och professionalisering tog överhanden. Detta ledde till att nyttan sattes framför friheten. Det var otvivelaktigt fallet när småkommuner lades samman under femtio-, sextio- och sjuttiotalen.<sup>49</sup> Även efterkrigstidens demokratiutredningar har vägletts av ”idealet om representation snarare än idealen om dialog och deltagande.../ Politikens uppgift har varit att förvalta välfärdsstaten och dess serviceproduktion...”.<sup>50</sup>

Tanken att staten ska visa lika omtanke och respekt om varje medborgare har inte alltid dominerat svensk politisk praktik, som Bo Rothstein konstaterade vid vårt seminarium om demokratins räckvidd:

”/Stora delar/ av den offentliga servicesektorn /har/ byggts upp på idén om standardlösningar, dvs. samma typ av daghem, skolor, äldreomsorg till alla medborgare alldeles oberoende av medborgarnas egna önskemål. Vad som varit god verksamhet i dessa för medborgarna ibland livsavgörande verksamheter har fastställts på politiskt central nivå, antingen på nationell eller kommunal nivå, och den enskildes möjligheter att påverka har historiskt varit tämligen begränsade. Det är därför ingen överdrift att säga att det svenska demokratiidealet historiskt varit mera komunitärt än neutralt. Som generell idé är därför principen om autonomi och statens neutralitet kanske okontroversiell, i praktisk politik förhåller det sig på rakt motsatt sätt.”<sup>51</sup>

När Maktutredningen tecknade det dominerande idealet kom den emellertid att alltför ensidigt betona den typ av faktisk servicedemokrati som kommit att segra i praktisk politik, nämligen den med stark tonvikt på förvaltningsapparatusens leveransförmåga. Maktutredarna studerade varken den lokala demokratin, kommunerna, partierna eller folkrörelserna särskilt. Det kan ha bidragit till att de underskattade dessa andra lokala, autonomiorienterade, deltagardemokratiska element i det svenska demokratiidealet.

Vår bild av svensk demokrati är mer sammansatt men också mer motsägelsefull. Bortom den segrande, dominerande politiken står andra, bitvis förlorade ideal. Inom det dominerande politiska partiet, den svenska socialdemokratin, kan man exempelvis finna en ideologisk spänning mellan vad som kan kallas rörelsesocialism och statssocialism.<sup>52</sup> Kommunernas utveckling avspeglar också denna demokratiska dubbeltydighet. De besitter en internationellt sett betydande självstyrelse men inom ramen för en stark, servicedemokratisk nationalstat: ”Svenskarna har liksom aldrig erkänt eller satt sin tillit till kommuner som påtagligt självständiga politiska samfälligheter”.<sup>53</sup>

Även i efterkrigstidens demokratiutredningar står maktspridningen eller deltagandet tillbaka för en effektiv servicedistribution.<sup>54</sup> Men som flera av våra studier visar finns det såväl historiskt sett som i de demokratiexperiment som pågår runtom i landet andra demokratiideal som vi vill ge en renässans. Folkstyrelsens syfte är varken en stor stat eller stora kommuner utan ett samhälle av individer, som är besjälade av en *medborgaranda* som håller tron på rättfärdighet och solidaritet levande.



*Röst från Demokratitorget*

"För att förstå vad demokrati verkligen innebär måste man själv ha upplevt demokrati. Man måste själv ha haft möjlighet att känna att "det jag gör nu är en demokratisk handling, ett demokratiskt beteende" Ett sätt att erbjuda skolungdomar denna möjlighet kan vara att ersätta delar av den yrkesinriktade praktiken med besök hos ideella organisationer eller partier."



## Det dynamiska medborgarskapet

**En demokrati ger varje medborgare tillgång till den politiska styrelsen, dvs. den gör henne delaktig i samhällsutvecklingen. Ju mindre medborgaren erfar att hon har denna tillgång, att hon upplever sig delaktig, desto lägre är sannolikheten för att hon ska vilja delta. Ju mer medborgaren erfar att hennes och andras deltagande ger inflytande, desto högre blir sannolikheten för att hon vill fortsätta delta.**

Medborgarskapet består med andra ord av tre skilda men inbördes beroende kvaliteter: deltagande, inflytande och delaktighet. Var och en av dem kräver alldeles bestämda attityder och institutionella arrangemang.<sup>55</sup>

### Deltagande

I svensk folkstyrelsetradition är medborgarnas breda och samtidigt djupa deltagande i att lösa de gemensamma angelägenheterna centralt. Deltagardemokratien har ibland översatts till folkrörelsedemokrati. Den svenska demokratien har varit en lekmanndemokrati. I många små kommuner har amatörer axlat förtroendeuppdrag som länge innebar att de även verkställde besluten. I vilken ut-

sträckning som medborgarna är aktiva i olika slag av föreningar har varit ett viktigt mått på den svenska folkstyrelsen och är det alltfört. Det kommunikativa sökandet efter vad som är det gemensamma bästa ökar kvaliteten i besluten, det utvecklar deltagarna och det höjer dessutom den politiska medvetenheten.

Varje medborgare ska inte bara erbjudas att delta när de ofta komplicerade frågorna om det gemensamma intresset ska besvaras. Vår demokratiteori förutsätter att de verkligen gör det – av flera skäl.

Genom att delta utvecklar medborgarna fundamentala kvaliteter i samhället. Ömsesidigt respekterande medborgare genererar ett stort humant och socialt kapital som alla sfärer av samhället har glädje och nytta av. Den som inte får motsvarande träning i att skapa tillit genom att vara tolerant mot olik-tänkande, går miste om skolning och förädling av sina mer primitiva instinkter. Den som övar sig i samarbete, kritik och tolerans blir en tillgång för både sig själv och samhället, för såväl den privata som den offentliga sfären. Demokrati är den livsstil, den livsform eller det sinnelag som både utgör

en förutsättning för och är ett resultat av det medvetet utformade och levande styrelsesättet. En sådan hållning kan inte bara teoretiskt förväras. Först när den tillämpas och hävdas i samtal och handlingar blir den trovärdig.

Vi vill att varje medborgare på olika nivåer av samhällsförvaltningen och under olika tider av sitt liv deltar när de gemensamma angelägenheterna ska lösas. Här har skolan, folkbildningen och ideella organisationer alltså en nyckelroll att spela.

Detta innebär att staten och kommunerna generöst måste tillåta eller erbjuda olika former för deltagande som medborgarna uppfattar meningsfulla och effektiva. Vi är kritiska till att inlemma alltför många områden och funktioner i statens eller kommunernas offentliga beslutssystem. För att ge goda möjligheter för många att delta bör det prövas vilka former som bäst kan skapa förutsättningar för ett demokratiskt styrelsesätt. Inte minst gäller detta när nya samhällsproblem kommer upp på den politiska dagordningen.

Utan att för ett ögonblick ge upp strävan att fortsätta demokratisera den representativa demokratis institutioner finns det ibland skäl för stat och kommun att överlämna åt föreningar, företag eller andra inte minst lokala associationsformer att i demokratisk anda själv förvalta sina angelägenheter. Vi är kritiska till en välvillig men självcentrerad expansionslusta och kontrollambition i myndigheter och beslutande församlingar. De bygger nämligen på monopolistiska och självupptagna föreställningar om hur demokrati bäst säkerställs och befordras. En stark stat eller starka kommuner behöver inte indikera demokratisk styrka.

Det vore dock lättsinnigt att påstå att det är demokratiskt värdefullt att delta i alla slags sammanslutningar där man löser gemensamma problem. Inte all kollektiv aktivitet utmärks nämligen av demokratiska ideal eller metoder. Det finns med-

borgarsammanslutningar, som kritiskt utvärderar hur politiken verkställs och som därmed berikar demokratin. Men dessvärre använder sig vissa förgreningar av dem ibland av våld och hot och måste därför förkastas, t.ex. vissa militanta grupper av djurrättsaktivister. Det finns organisationer, vars arbetsformer är anti-demokratiska, t.ex. totalitära religiösa sekter. Och det finns också sammanslutningar, vars mål eller medel aldrig kan tolereras från demokratisynpunkt, t.ex. nynazistiska rörelser.

Demokratin utvecklas också genom att enskilda medborgare i avgörande lägen agerar med civilkurage, t.ex. offentliganställda som slår larm om brister i verksamhetsrutiner. För att vara av demokratiskt värde måste dock civilkuraget bygga på empati och solidaritet. Det måste ha sin rot i respekten för människors lika värde för att kunna utgöra en tillgång för demokratin.

Är det lika demokratiskt värdefullt att delta i lösningen av små gemensamma angelägenheter som i stora? Är det vidare rimligt att betrakta allt slags deltagande för att lösa gemensamma angelägenheter som lika demokratiskt värdefullt? Något tillspetsat: Är en vägförening lika viktig för demokratin som en kommundelsnämnd eller en verksstyrelse? Svaret är enkelt. Det är processen och det är samtalen mellan flera berörda som är värdefulla i sig. Det är där och då som medborgardygden utvecklas. Därför behöver vi många offentliga rum där vi fritt kan mötas.

Så kallade deliberativa demokratiteoretiker kritiserar, som vi sett, en elitistisk demokratiteori som fokuserar rösträtt och beslutsrätt och tolkar demokratin som ett sätt att effektivt fatta majoritetsbeslut. Vi delar den kritiken och hävdar att mellanvaltidens många samtal och diskussioner och försök att lösa gemensamma problem är det demokratiskt verkligt centrala. Att bara rösta räcker inte. Vi måste se till att vi i olika offentliga rum

skapar förutsättningar för att gemensamt överväga skilda politiska lösningar och deras konsekvenser.

Men vi tror ingalunda att det alltid är vare sig möjligt eller önskvärt att uppnå samsyn som den komunitära teorin utgår från<sup>56</sup>. Varken blodband eller åsiktsgemenskap eller några metafysiska kontrakt skapar grunden för medborgarskap. I en tid av växande differentiering är det ännu mer nödvändigt att lyfta fram och renodla de pluralistiska dragen i demokratin. Det är ännu viktigare att i alla dessa sammanhang få diskutera det mer eller mindre privata offentligt utifrån olika normer.

Inom ramen för vad som kallas det civila samhället – utanför marknad, stat och familj – kan vi tillkännage och förädla våra uppfattningar och synsätt. Men för att inte civilsamhället bara ska bli öar för likasinnade kring deras särskilda intressen måste vi också skapa arenor där medborgarna från olika håll kan mötas och ställa frågor om gemenskapens premisser. Talet om civilsamhället får inte skymma att det också består av resursskillnader, intressemotsättningar eller olika kulturer.

**För oss leder det resonemanget till ett försök att delvis lösgöra diskussionen om den svenska demokratin från dess dominerande bindning till stat, kommun och representativ demokrati för att starkare knyta den till det civila samhället. Alla medborgare ska ha jämlika möjligheter att delta i maktutövning. Demokratins ideal bör präglade alla sociala sammanhang.**

**I ljuset av den förändring som sannolikt kommer att utmärka också den närmaste framtiden vill vi sammanfattningsvis både försvara och revidera deltagardemokratin ideal. Det betyder att vi tillbakavisar den elitdemokrati som menar att demokratin skulle vara ett institutionellt arrangemang som kännetecknas av att det ger medborgarna möjlighet att välja sina ledare.**

**Samtidigt tvingas vi konstatera att vissa utvecklingstendenser i den svenska folkstyrelsen harmoniserar med en sådan utveckling och med valhandlingen som medborgarskapets mest kärnfulla uttryck. Där en sådan föreställning blir vägledande för politikens olika organisationer är medborgarnas naturliga reaktion att betrakta mellanvalsperioden som en transportrörelse mellan två val, en period då man delegerat ansvaret till de valda politiska eliterna. Vi tror tvärtom att om det ges möjligheter till demokratiskt deltagande i de gemensamma angelägenheterna ökar både kvaliteten i besluten och legitimiteten för folkstyrelsen. Men då krävs, som vi nu ska se, ett speciellt slag av deltagande.**

### Inflytande

Demokratin kan, med Maktutredningens formulering, betraktas som ”en uppsättning kriterier för samhällets maktfördelning”.<sup>57</sup> Därför är det anmärkningsvärt att termen makt över huvud inte förekommer i något av våra båda direktiv (annat än i referaten av Maktutredningen). Vidare används termen inflytande blott en enda gång (om medborgarnas inflytande inom EU). Utan att övertolka regeringens terminologi vill vi ändå påpeka riskerna med att ha en demokratisyn som endast eller främst fäster avseende vid deltagande.

Det är inte vilket deltagande som helst vår demokratiuppfattning åsyftar. Den bygger på att varje medborgare tillförsäkras ett inflytande, dvs. ett deltagande med reella påverkansmöjligheter i sikte. Processer som har en chans att ge inflytande över beslut. Visst kan man hävda att politiskt deltagande är värdefullt därför att det utvecklar deltagarnas personligheter. På det sättet skapas stegvis en allmänanda och känsla för det gemensamma bästa. En demokratisyn som tilldelar själva deltagandet en central roll bör kraftfullt försvaras därför att den leder till att oundgängliga medborgar-

dygder fostras. När enskilda medborgare eller företag kliver ut ur den privata sfären för att sam- tala och samarbeta med andra skapar de steg för steg den offentliga kultur som behövs för att lösa gemensamma angelägenheter anständigt och legi- timt. Men kan detta betraktas som en tillräcklig inspiration för att delta?

Att bortse från att delaktigheten och deltagan- det syftar till att lösa gemensamma problem före- faller alltför riskfyllt och idealistiskt.<sup>58</sup> Framgången för demokratiska rörelser, t.ex. de svenska folk- rörelserna, kan sannolikt i mycket förklaras med att deras verksamhetsidéer och verksamhetsformat förbinder teori med praktik, tanke med handling, deltagande med resultat.

Vi tror till och med att ett av de stora och växande problemen med den svenska folkstyrelsen hänger nära samman med att ett deltagande i de tradi- tionella formerna för politik inte alltid innebär något inflytande. De erbjudna formerna duger inte, inger inte förtroende och bedöms inte heller som meningsfulla. Steg för steg förlorar de därför i tro- värdighet och attraktionskraft i de medborgares ögon som vill åstadkomma något. När de traditi- onella formerna inte bedöms vara effektiva, föredrar de andra, mer ändamålsenliga former för påverkan.

I högsta grad består den svenska folkstyrelsens förtroendekris i att medborgarskapet inte ger till- räckligt inflytande över samhällsutvecklingen. Många medborgare ser ingen förbindelse mellan deltagande och resultatet. Att demokratin verkar sakna handlingsförmåga och handlingskraft, ja att själva dess dagordning är alltför inskränkt och blygsam har varit en huvudlinje i kritiken från ak- tivister i de nya sociala rörelserna.<sup>59</sup> Den kritiken måste tas på allvar så att inte den representativa demokratins legitimitet ytterligare försvagas.

Demokratin förutsätter med andra ord såväl effektivitet som legitimitet. Det betyder också att

de demokratiska institutionerna måste kunna leve- rera de värden de utlovar och utger sig för att prestera.<sup>60</sup> De som deltar måste erfara att det har nå- gon betydelse att de medverkar och att besluten som fattas får rättfärdiga konsekvenser. På samma sätt måste institutionerna uppfattas som legitima. Resultaten måste stämma överens med de morali- ska värden demokratin vilar på, vara moraliskt acceptabla och meningsfulla. Medborgaren har alltså ganska rimliga förväntningar på att det ska göra någon skillnad om han eller hon deltar eller ej. Ett av folkstyrelsens viktigaste problem att ta itu med är därför medborgarens kritik av de demo- kratiska institutionernas brist på folkstyrelse, alltså ett meningsfullt deltagande baserat på politisk jäm- likhet.

### Delaktighet

Delaktigheten är medborgarandans övergripande kännetecken. Den uppnås när varje medborgare är övertygad om att hon – närhelst hon vill – har *till- gång* till den gemensamma politiska styrelsen. Hennes känsla av delaktighet – eller brist på delak- tighet – är resultatet av de erfarenheter hon (och andra) haft av att delta och försöka att utöva poli- tiskt inflytande.

Ingen är formellt utestängd. Däremot skapar bl.a. klasstillhörighet, ålder och etnicitet ojämlika förutsättningar att delta. Och även om det rent for- mellt inte finns några hinder, så finns det otvivel- aktigt ofta mer eller mindre dolda maktstrukturer, värderingar och attityder som kan försvåra delta- gandet, som exempelvis kvinnor brukar vittna om. Men allas kunskaper, erfarenheter och åsikter be- hövs för att besluten ska bli bra.

Mot den institutionaliserade rätten till del- tagande svarar emellertid individuella förpliktelser att vara engagerad, inblandad, inbegripen och intresserad. På detta sätt hålls samhällsorganisa-

tionen värdemässigt samman och den framväxande differentieringen och fragmentiseringen motverkas. För både kollektivens och de enskildas skull måste de medborgerliga imperativen att ta ansvar och att bidra inskräpas, odlas och efterfrågas. Med mindre kan man inte hejda att elitismen, vanmakten och utanförskapet växer i det svenska samhället. En demokrati av medborgare som på olika sätt och i olika sammanhang tar ansvar för fler än sig själva utgör både målet och den enda vägen fram till det målet.

Detta perspektiv utgår inte enbart eller kanske ens i första hand från en abstrakt samhällsnytta. Om inte förr, så på lång sikt ligger det i varje medborgares intresse att vara med om att lösa de gemensamma problemen och se till att det görs på ett civiliserat sätt. Varhelst sådana förtroendeskopande mötesplatser för kollektiv problemlösning saknas, sås frön till en odemokratisk samhällsutveckling av cynism, intolerans och våld.

Att ha tillgång till diskussioner och beslut som avgör ens öde är en förutsättning för att alls vilja delta. Det ställer krav på såväl fysisk som psykisk tillgänglighet. Det är viktigt att den politiska demokratin, oavsett vilken räckvidd den anförtros, kan svara mot medborgarnas förväntan på delaktighet. Allas erfarenheter och kunskaper behövs i en fungerande demokrati. I dag ställs allt för många utanför p.g.a. attityder eller praktiska hinder.

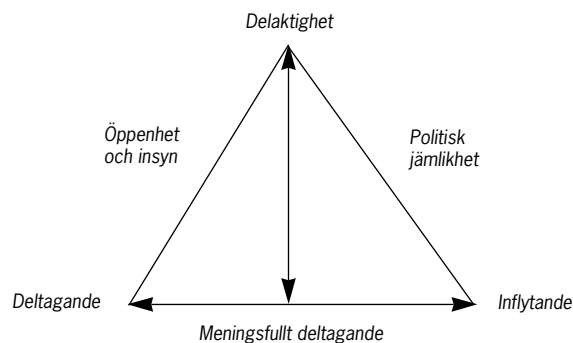
Exempelvis har personer med funktionshinder erfarenheter från vardagen som är unika och som behövs i ett levande samtal. Alla människors kompetens måste efterfrågas för att beslut och diskussioner ska kunna bli så heltäckande som möjligt. Demokrati för en medborgare med funktionshinder handlar om att vara delaktig och att samhället och samhällsinformationen är tillgänglig. Att inte kunna kommunicera eller ta till sig information skapar ett utanförskap som kan vara svårt för

andra att förstå. Att bli hörd och tagen på allvar i alla situationer och ses som en likvärdig medborgare med samma demokratiska rättigheter som andra är grundläggande. Men det är inte funktionshindret i sig som skapar handikapp utan samhällets otillgänglighet. Möjligheten att förändra ligger i attityder men också i mer djupgående värderingar. Att förändra dem är därför en förutsättning för en fungerande demokrati.

### Slutsatser

För att demokratiska processer ska komma till stånd måste tre villkor vara uppfyllda: Politisk jämlikhet, meningsfullt deltagande samt öppenhet och insyn.<sup>61</sup> För att deltagande, inflytande och delaktighet ska uppnås, måste dessa tre förutsättningar gälla.

Figur 1: Det dynamiska medborgarskapet



För att en positiv dynamik ska uppstå måste medborgarna för det första behandlas som politiska jämlikar. Om exempelvis inflytande i praktiken bara erbjuds somliga men förvägras andra, finns inga möjligheter att åstadkomma full delaktighet.

För det andra måste de politiska processerna utmärkas av öppenhet och insyn. Om till exempel en myndighet i praktiken låter bli att hålla sina handlingar tillgängliga, blir det svårt för en med-

borgare att få fram underlag för att delta i en ofentlig debatt kring myndigheten eller dess verksamhetsområde. Det handlar om tillgången på former och arenor för deltagandet, liksom om medborgarens institutionaliserade rättigheter (lagstiftning osv.) att få påverka innehållet i de politiska besluten.

Formerna för att delta måste för det tredje vara sådana att de är meningsfulla, dvs. de kan ge reella möjligheter till inflytande. Om både möjligheterna till deltagande och inflytande är goda, kan de enskilda medborgarna förväntas uppleva delaktighet. Då är deras erfarenheter av den demokratiska processen sådana att de betraktar den som legitim. Det kan leda till dels att deras vilja att delta i processen förstärks, dels att deras värderingar kommer att

präglas av större tolerans och deras kunskaper av ett större djup. Delaktighet har en dynamisk funktion för att utveckla den demokratiska processen.

Om medborgaren däremot inte erfar att han eller hon kan påverka genom att delta, minskas lusten att försöka på nytt. I förlängningen leder detta till en reducerad delaktighet.

När en medborgare erfar att försök att delta och utöva inflytande inte har någon betydelse, kan ett utanförskap uppstå. Det kan leda till passivitet och att man tar avstånd från den ”demokratiska” processen. Men det kan också ta sig uttryck i konkreta politiska aktiviteter utanför de etablerade demokratiska formerna och arenorna.

*Röst från Demokratitorget*

**”Passiva medborgare är ett hot mot demokratin. Detta hot undanröjs om vi tar till vara den kraft som finns hos varje människa, viljan till aktivitet och social gemenskap, viljan att påverka den egna situationen och samhället, behovet av eget skapande och ökad kunskap.”**





- Alla ska erbjudas ändamålsenliga och jämlika möjligheter att delta
- Alla ska erbjudas jämlika möjligheter att sätta sig in i och värdera politiken
- Jämlikhet ska råda i beslut: Alla ska tillförsäkras lika möjligheter och lika vikt
- Dagordningen ska kontrolleras och styras av folket
- Besluten ska omsättas i handling
- Ansvar ska kunna utkrävas

## Demokrati som rättvis procedur

Vårt uppdrag är att värdera den svenska folkstyrelsens utveckling i ljuset av några viktiga samhällsförändringar. När det gäller hur styrelseskicket ska utformas ansluter vi oss till den dominerande preciseringen av vilka krav man ska kunna ställa på demokratiska procedurer.<sup>62</sup> Det är procedurer som kan bli trovärdiga därför att de utmärks av demokratins rättvisevärden.<sup>63</sup>

Om demokratin ska kunna behålla sin ställning av idéer som står över ideologierna, vilket är av värde för samtalet, bör vi hålla fast vid att demokratin är en procedur som är överlägsen alla andra därför att ”på förhand ges lika rättigheter”.<sup>64</sup> Regelverket står neutralt i förhållande till den politik som förs.

Året då andra världskriget upphör slår Herbert Tingsten fast detta sätt att förstå demokratin:

”Tron på demokratin är icke en politisk åskådning i samma mening som exempelvis konservatism, liberalism och socialism. Den innebär en upp-

fattning om statsstyrelsens form, om tekniken för politiska avgöranden, icke om de statliga beslutens innehåll och samhällets struktur. Den kan alltså betraktas som ett slags överideologi, i den meningen nämligen, att den är gemensam för skilda politiska åskådningar. Man är demokrat, men därjämte konservativ, liberal eller socialist.”<sup>65</sup>

Vi är medvetna om att den uppfattningen belastas av en något intern, bekräftande karaktär. Den framstår verkningslös gentemot dem som inte är övertygade demokrater. Den bygger upp de redan trosvissa men vinner inga nya anhängare. Vi har ändå valt att arbeta i denna tradition för att slå vakt om och utveckla det som är gemensamt i det svenska samhällsskickets värdegrund. Inte minst i ett samhälle som utmärks av en växande etnisk och religiös mångfald föredrar vi att begränsa innehållet i demokratidefinitionen till den etiska rättvisepincip som vi menar ska utmärka folkstyrelsens procedurer.





KT-99

## Demokratins förhållande till andra värden

I den samtida demokratidebatten finns en minimalistisk position där man av olika skäl vill inskränka den politiska demokratins suveränitet och den offentliga politikens verkningsfält så mycket som möjligt. Det är tänkt att ske genom att förse demokratin med olika villkor, som härleds ur andra politiska värden, t.ex. ekologi, ekonomi och rättssäkerhet. Dess motsats är en maximalistisk position där den politiska demokratins räckvidd i princip saknar en bortre gräns. Beslut, menar man, som är tagna i demokratisk ordning är demokratiskt fullgoda, oavsett deras följder för andra värden.

*Röst från Demokratitorget*

**"Kulturen är och ger just det – som det vanliga ekonomiserandet inte kan – visioner, bilden av något som ännu inte finns, men som är möjligt om tillräckligt många vill och kan. Det börjar i vardan, i hemmet och bland kompisar, i respekt om människovärde, i vetenskapen om att andra är lika mycket värda som jag. Alltså i kulturen och det kulturella varat."**

### Ekonomi

Demokratins utveckling gynnas och missgynnas av de sammanhang den verkar i. Sverige har haft ojämförligt privilegierade förutsättningar för en demokratisering. Med ett kontinuerligt stigande välstånd har det skapats en jordmån för normer och värderingar som högst avsevärt gynnat vårt politiska systems demokratisering. Ekonomisk tillväxt tycks framkalla både en vilja och en förmåga att demokratisera. En uthållig demokratisk infrastruktur genererar i sin tur den stabilitet som ett näringsliv behöver för att kunna ta risker.

Samspelet mellan ekonomi och politik är dock sammansatt. En positiv ekonomisk utveckling tycks gynna demokratins utveckling. Ekonomins och demokratins framgångar har fört med sig en kulturell förändring. Ordning, förutsägbarhet och välstånd som för tidigare generationer var eftersträvansvärda mål och livskvaliteter upplevs idag som otillräckliga av de medborgare som lägger en större vikt vid frihet och självförverkligande. Det ska dock inte uppfattas som en kris för demokratins principer men väl som en kris för en viss typ av demokrati. Kritiken gäller nämligen inte demokra-

tin som idé utan demokratins verklighet, t.ex. demokratiska staters oförmåga att hantera den sociala och fysiska miljön.

Men välståndsutvecklingen tycks också ha demokratiska implikationer som utsätter den svenska folkstyrelsen för påfrestningar. Svenskarna framstår som världens mest post-materialistiska och individorienterade folk. Vid vårt seminarium om den representativa demokratin hävdade värderingsforskaren Ronald Inglehart, att den ekonomiska utvecklingen på kort sikt medför att den politiska tillfredsställelsen bland medborgarna höjs. Men på lång sikt leder den paradoxalt nog till nya och mer krävande attityder gentemot den politiska maktutövningen. Demokratins framgång skapar kulturella förväntningar som den själv i sin etablerade form har svårt att infria.

Den svenska demokratins förmåga att i decennium efter decennium oavbrutet höja kvaliteten på sina välfärdstjänster har otvivelaktigt ökat tilltron till demokratin. Det har funnits ett starkt materiellt incitament för deltagande och förtroende. Men demokratins arbetsform har också åtnjutit förtroende i kraft av sitt sätt att lösa konflikter rättvist och fördela de gemensamma resurserna rättfärdigt. Men det omvända gäller också: med en ekonomisk tillbakagång och arbetslöshet sviktar den demokratiska tilltron. Nittioalets ekonomi representerar i det här avseendet en av den svenska folkstyrelsens allra svåraste epoker under efterkrigstiden. Den tidigare goda kedjan av arbete, välstånd och välfärd förbyttes till en ond kedja av arbetslöshet, utsatthet och utanförskap. Utställda vallöften kunde inte finansieras. Hos många medborgare ersattes känslan av frihet med känslor av kringskurenhet. Självförtroende raserades och folkhälsan i vidaste mening sjönk.<sup>66</sup> I vanmaktens spår blandades en tidigare tilltro till demokratins institutioner med frustration och besvikelse. Därför går det inte att

bedriva välfärdspolitik i tron att det inte har sina särskilda demokratiska konsekvenser, t.ex. för medborgarnas tillit och det politiska systemets legitimitet.

Det politiska beslutsfattandet i vårt land har emellanåt kritiserats för att kombinera fartblindheten med en självupptagenhet. Många menar att det haft den skadliga effekten att både beslutsfattandet och besluten i en alltför liten utsträckning vägt in de långsiktiga återverkningarna av sina beslut. Det gäller sådana faktorer som i högsta grad samverkar positivt med demokratiutvecklingen inom det civila samhället och marknadsekonomin. Den politiska beslutsfattaren har uppfattats som självtillräcklig.

Så menade t.ex. Ekonomikommisionen att de främsta orsakerna till Sveriges ekonomiska kris i början av nittioalet var politiska åtgärder och organisationsförändringar, vilka bl.a. inneburit att det blivit allt svårare att hävda allmänintresset när staten blivit mer beroende av välorganiserade partsintressen. Å andra sidan hävdade kommissionen att ekonomins kris omvänt kan leda till en demokratisk kris. En försämring av levnadsvillkoren kan skapa missnöje, vanmakt och misstro mot demokratin som samhällssystem. Kommissionen argumenterade sammantaget för att förse folkstyrelsen med samhällsekonomiska restriktioner.<sup>67</sup> En del reformer har också genomförts i den riktningen, t.ex. ifråga om riksdagens och regeringens budgetarbete. Den nya lagen om statsbudget inleddes med följande programförklaring:

”I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.” (SFS 1996:1059, § 1)

I sin praktiska utformning har budgetlagen också inneburit den eftersträlvade försävningen av det politiska handlingsutrymmet.

Vi menar för vår del att det är värdefullt att skapa förtroendefulla relationer mellan samhällets viktiga sfärer. I ett alltmer sammanflätat och ömsesidigt beroende system måste de politiska ledarna respektera vissa gränser för att inte ödelägga de dygder och den dynamik av t.ex. empati, kreativitet och risktagande som andra system har att utveckla.

Det tycks finnas inneboende mekanismer såväl inom politiken som ekonomin som var för sig har makt att förgöra sina egna system. Den globala marknadskapitalismen behöver också för sin egen skull starka politisk-demokratiska institutioner. Det handlar exempelvis inte bara om stabila valuta-relationer, starka sociala trygghetssystem och konkurrenslagstiftning utan också om institutioner där kommunikativ kompetens och moral odlas.<sup>68</sup> Historien uppvisar också exempel på hur en självupptagen politik kan hämma andra välförhållande krafter.<sup>69</sup>

Politiken måste inse sina begränsningar och koncentrera sitt arbete på områden där dess värden och styrsystem är överlägsna marknadens, civilsamhällets och familjens. Det innebär bl.a. att säkerställa de långsiktiga spelreglerna för andra aktörer. Av såväl politikens som näringslivets företrädare måste vi kunna förvänta oss att de uppträder med respekt för den andre utifrån en insikt om att båda gynnas av att det andra systemet fungerar väl, och omvänt. Om sådana beslut och åtgärder som går emot den andras intressen ändå måste vidtas, är kraven utomordentligt stränga på att argumenten klargörs och offentliggörs. Vi anser att såväl politiska som ekonomiska ledare på olika nivåer i samhället måste intensifiera sina ansträngningar att föra dialog utifrån en insikt om och respekt för varandras mandat och ömsesidighetens villkor. Att okritiskt imitera marknadens beteende och modeller i offentlig verksamhet är å andra sidan inte heller eftersträvansvärt, eftersom det tenderar

att dölja sammansattheten och målkonflikterna i det politisk-demokratiska uppdraget.

### Rättssäkerhet

En annan fundamental restriktion för hur långt folkstyrelsen får sträcka sig anges i Regeringsformens inledning:

”Den offentliga makten utövas under lagarna” (Regeringsformen 1:1)

Tillfälliga majoriteter får alltså inte sätta sig över lagarna. Denna anda i Regeringsformen ingår i en historiskt kontinuerlig idéutveckling. Efter en genomgång av den svenska författningshistorien ”från hedenhös” fram till millennieskiftet år 2000 konstaterar Nils Stjernquist:

”De många stridigheterna till trots har det funnits en genomgående syn: Maktens fördelning och utövning ska vara lagfästa. Ett sådant regelverk finner vi redan i kungabalken med dess bestämmelser om bl.a. kungaval och om kungens uppgifter och skyldigheter. En förutsättning för systemet är att lagreglerna respekteras. Det är alltså Lagbundenheten som ska gälla.”<sup>70</sup>

Allt oftare förekommer emellertid demokrati-definitioner som upphöjer rättsstaten till ett demokratikriterium. Ännu längre går de som i konstitutionalistisk övertygelse vill att politiken – för längre eller kortare tid – ska lämna över delar av den offentliga beslutsfären till domstolar och juridiska institutioner. Politiken ska judikaliseras, enligt dessa förespråkare.

Som framgått av våra skrifter och seminarier har den faktiska politiska utvecklingen ställt den här saken på sin spets. Medlemskapet i EU har inneburit ett ökat inslag av juridiska normer och beslut av jurister än vad som präglat den svenska folkstyrelsetraditionen.<sup>71</sup> Två internationella domstolar på samma hierarkiska nivå; Europadomstolen och EG-domstolen har makt att tolka och tillämpa

generella rättighetsregler med omedelbart genomslag i svensk rätt. Det rör sig om en dramatisk förändring när Europakonventionen, ehuru långsamt, införlivats i svensk rätt. Regeringsformens stadgande om respekt för ”alla människors lika värde och den enskildes frihet och värdighet” (Regeringsformen 1:2) begränsar i sig majoritetsviljans räckvidd. Med Europakonventionen understryks den gränsen. I de avseendena ser vi inga risker för att judikaliseringen skulle äventyra folkstyrelsen. Tvärtom innebär den att förverkligandet av folkstyrelsens etik övervakas och förstärks. Vi kommer också att på vissa punkter argumentera för att den förstärks ytterligare.

Varje förtroendevald och offentliganställd måste iaktta och utbreda rättsstatens värden – förutsägbarhet, offentlighet, överprovbarhet etc. I likhet med flera andra statliga utredningar, bl.a. Kommunala förnyelsekommittén och Förvaltningspolitiska kommissionen, menar vi att en del av det s.k. förnyelsearbetet i kommuner, län och statliga myndigheter har tagit för lätt på rättsstatens krav t.ex. ifråga om klarhet, förutsägbarhet och professionell självständighet. Det är därför inte poänglöst att framhäva respekten inför lagarna. Det gäller inte bara mellan de offentliga myndigheterna å ena sidan och individer eller företag å den andra. Det gäller i lika hög grad relationen mellan offentliga myndigheter. När kommuner trotsar verkställigheten av riksdagens beslut utmanas grundvalen för en rättsstat. Oavsett om orsaken är oklara ansvarsförhållanden eller osund maktutövning har det betydelse för medborgarnas tillit till folkstyrelsen.

Så även om det varken finns teoretiska eller praktiska skäl att villkora demokrati med rättsstatens värden, vill vi klart argumentera för ett antal värden som också gynnar rättsstaten. De politiska beslutsfattarna bör alltid väga in förenligheten med gällande lagar inklusive respekten för enskilda

människors integritet och minoriteternas intressen. Dessa värden bör beaktas för deras egen skull. Det finns alltså inte någon väg runt medborgarna eller de politiska församlingarna. Inom de politiskdemokratiska beslutsprocesserna måste det sedan finnas mekanismer för att förtydliga och hävda rättsvärdena. Här bör mer göras.

## Ekologi

Utöver rättsstats- och ekonomivärden har det bland beslutsfattare och forskare förts fram tankar på att även föra in ekologiska kriterier på det demokratiska beslutsfattandet. De problematiserar demokratins rumsliga, miljömässiga förutsättningar. Demokrati har nästan alltid diskuterats avgränsat, i ett nationellt, eller möjligen lokalt rum. Allt fler frågor får en global karaktär. Beslutandemakten ligger i stor utsträckning utanför det territoriella ansvarsområdet för en nation, en region eller en kommun. Man menar att de multinationella företagen befinner sig utanför det område där demokratiskt ansvar kan utkrävas. Miljökonsekvenser av företagens och politikens agerande är ofta kännbara för befolkningen på helt andra platser än där de fattas. Den nationella politiken måste därför, menar man, kompletteras ovanifrån av överenskommelser eller av institutioner på övernationell nivå och av transnationella nätverk på lägre nivåer.

De prövar också kritiskt demokratins tidsaspekt – på vilket sätt väger vi in kommande generationers intressen i de demokratiska beslutsprocesserna? Bygger den liberala demokratimodellen egentligen på en systematisk förpassning av miljövärdena bort från den politiska dagordningen, till ett särintresse bland många andra? Utifrån ett ifrågasättande av människoartens överhöghet över andra arter och liv söker somliga alternativa former för en autonomi som inte bara gäller människor.<sup>72</sup>

## Expertstyre

Gemensamt för en gren av den ekologiska demokratikritiken och en del av de tidigare åberopade propåerna är att beslut av viss ekonomisk, juridisk och ekologisk art skulle kunna överlämnas till expertgrupper av olika slag.

**En demokrati behöver självklart experter. Inom varje led av politiken tillför de omistliga kvaliteter: i debatten, i beslutsunderlagen, i genomförandet och i utvärderingen. Men experternas kunnskap räcker inte till för att slutligt avgöra värderingskonflikter. Experterna har lättare att se svagheter hos politiker än begränsningarna i sin egen expertis. Vi övertygas därför inte av demokratidefinitioner som överlåter beslut åt sådana aktörer som inte kan hållas ansvariga eller vars makt inte kan tas tillbaka. Vi slår vakt om allas rätt att delta i konfliktlösningen. Demokratins erbjudande att på detta sätt fredligt lösa konflikter och genom insyn och ansvarsutkrävande kontrollera hur makten utövas är oöverträffat.**

I samma stund inser vi det uppfordrande allvaret i en sådan princip. Både politiken och dess omvärld utmärks av mer eller mindre givna utvecklingsdrag som försämrar möjligheterna för enskilda medborgare att sätta sig in i och överblicka vad besluten handlar om. På flera av våra seminarier har just denna demokratiproblematik analyserats. Det skedde bl.a. i anslutning till ett resonemang av Georg Henrik von Wright:

”Det finns ett ofrånkomligt samband mellan begriplighet och demokrati. Det demokratiska styrelseskicket bygger på de båda förutsättningarna att medborgaren kan bilda sig en egen mening om frågor som berör hennes liv och framtid, och att hon kan överblicka konsekvenserna av sina egna handlingar tillräckligt väl för att ta ansvar för dem.

Analysen av det högtekniska, expertberoende och massmediala samhället leder till djupgående tveksamhet. von Wright sammanfattar den själv så här: ’Det är möjligt att det industriella och teknifierade samhällets komplikationer är så stora, att demokratiskt deltagande i de offentliga beslutsprocesserna i längden måste urarta till en tom formalitet av antingen instämmande eller protest inför obegripliga alternativ.’<sup>73</sup>

Att ge demokratidefinitionen ett mer omfattande substantiellt innehåll än respekten för den enskilda människan och hans/hennes integritet – vore att förse det med fler värden än rimligt för strävan att utveckla folkstyrelsen som en anti-auktoritär procedur för debatt, beslut och genomförande. Ekologiska värden, ekonomisk tillväxt och nationell säkerhet kan uppfattas som minst lika centrala som demokrati. För oss räcker det emellertid att konstatera att de trots allt står i ett asymmetriskt förhållande till demokratin. En ökad handlingskraft innebär inte självklart att demokratin fördjupas. Demokratien kan å andra sidan inte fördjupas om inte handlingskraften ökar. De kan betraktas som nödvändiga men inte tillräckliga villkor för en demokratisering.

Efter att ha prövat de argument som under skilda tider förts fram stannar vi därför för en demokratidefinition som inte tar ställning till beslutens innehåll. Därigenom undviks den risk som ett vittförenat demokratibegrepp kan innebära för skärpan i samtalen om såväl demokrati som ekonomi eller rättssäkerhet – och som i värsta fall kan leda till att man fördrar att rättssäkerheten eller effektiviteten utvecklas negativt därför att folkstyrelsen förstärktes, eller omvänt. Renodlingen kan förhoppningsvis också minska risken för att vi får en så slapp användning att kärnbetydelsen av folkstyrelse förloras.

- 1 Aronsson 1999; jfr Dahlkvist och Strandberg 1999
- 2 Gunner 1999
- 3 Lipset 1994
- 4 IDEA 1997
- 5 Berglund 1999
- 6 SOU 1999:10
- 7 Allardt 1999
- 8 Rynell 1998, s. 90
- 9 Uddhammar 1999; Bennich-Björkman 1999
- 10 SOU 1999:129
- 11 Olsen 1990:129
- 12 Etzioni (1997)
- 13 Jfr Petersson et al. 1998
- 14 Lindensjö 1999
- 15 SOU 1999:76
- 16 SOU 1999:76, se även Petersson 1996 a
- 17 Petersson 1996 a
- 18 SOU 1999:76
- 19 Hauge, Harrop, Breslin 1992 I Storbritannien pågår för närvarande en översyn och en viss reformering av valmetoderna i de olika förekommande valen. Vad avser Europavalen innebär detta en reformering i riktning mot ett mer proportionellt system. För information om reformförslag etc. i Storbritannien, se exempelvis: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rpintro.hm>.
- 20 Karam et al. 1998
- 21 Amnå och Montin 2000
- 22 Lijphart 1999
- 23 Petersson 1996 a
- 24 Petersson 1998
- 25 Wennerström 1996
- 26 Petersson 1996 b
- 27 SOU 1999:76
- 28 Wennerström 1996
- 29 Dunn & Slann 1994
- 30 Petersson 1996 a
- 31 Wennerström 1996
- 32 Lijphart 1999
- 33 SOU 1998:85
- 34 Wennerström 1996
- 35 Wennerström 1996
- 36 Petersson 1996 a
- 37 Petersson 1996 b
- 38 Petersson 1996 b
- 39 Lijphart 1999
- 40 SOU 1998:85
- 41 Lijphart 1999
- 42 Lijphart 1999
- 43 Dunn & Slann 1994
- 44 Petersson 1996 a
- 45 Holmberg 1999
- 46 SOU 1990:44, s. 403
- 47 SOU 1990:44, s. 403
- 48 SOU 1990:44, s. 408 f.
- 49 Gidlund 1999
- 50 Jacobsson, K. 1999, s. 206 f.
- 51 Rothstein 1998, s. 30 f.
- 52 Dahlkvist 1999
- 53 Dahlkvist och Strandberg 1999, s. 300
- 54 Jacobsson, K. 1999
- 55 Räftegård 1998
- 56 Lindensjö 1999
- 57 SOU 1990:44, s. 11
- 58 Hermansson 1992
- 59 Thörn 1999, Hadenius 1999
- 60 Karlson 1998; Jonung 1999
- 61 Hermansson et al. 1999
- 62 Dahl 1999
- 63 Räftegård 1998
- 64 Hermansson 1992, s. 94
- 65 Tingsten 1945, s. 57, jfr Hermansson 1999
- 66 Starrin et al. 1999
- 67 SOU 1999:16
- 68 Sassen 1999; Ingelstam 1999; Brink, Olsson och Hibbs 1999; Schön 1999
- 69 Westholm 1999, Jonung 1998, Storch 1998
- 70 Stjernquist 1999, s. 44
- 71 SOU 1999:58, Nergelius 1999, Holmström 1999
- 72 Lidskog och Elander 1999
- 73 Ingelstam 1998





De förändrade förutsättningarna

## De förändrade förutsättningarna

När vi ser tillbaka på det nyss gångna seklet är det demokratins överlevnadsförmåga som mest imponerar. Märkbart opåverkat av de yttre skeendena är det i stort sett samma representativa, parlamentariska och partibaserade statskick från 1917 som ännu fungerar. Ända in på 1970-talet gäller 1809 års regeringsform. Vid sidan av kyrkan och universiteten är det få institutioner som kan konkurrera med folkstyrelsens former ifråga om uthållighet.

I en rad avseenden har de mest grundläggande villkoren för folkstyrelsen emellertid förändrats mycket kraftigt under hela seklet. Det är en historiens ironi att just de demokratiska organisationsformer, som i långa stycken gjort framstegen socialt möjliga och politiskt legitima, har så svårt att göra sig gällande i denna nya samhällsmiljö. I slutet av århundradet har anpassningsproblemen blivit särskilt tydliga. De är inte unika för vårt land. Det är ingen tillfällighet att demokratiutredningar av liknande slag som vår pågår samtidigt i flera länder.

En del av förändringarna beror, antingen direkt eller mer indirekt, på politiska beslut som t.ex. medlemskapet i EU och förändringarna i den offentliga sektorn. Andra har mindre att göra med

politiska beslut utan mer på de allmänna förskjutningar i människors tänkande, attityder och beteenden som i sin tur samverkar med framväxten av en ny global informationsekonomi av nätverkskaraktär.

I den här delen av betänkandet ska vi, som det står i vårt direktiv, ”belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet”. Först berörs de generella utvecklingsdrag som utmärker folkstyrelsens förutsättningar. Sedan analyseras de olika frågeställningar som riktats mot oss. Till skillnad från andra parlamentariska utredningar, vilka oavbrutet avlöst varandra under de senaste decennierna, vill vi i ett längre tidsperspektiv analysera möjligheterna att utveckla medborgarstyrelsen i vårt land. De etiska grundvalar vi vill blottlägga och förstärka skulle motverkas och omöjliggöras av ett kortsiktigt förhållningssätt.

I det här avsnittet ska vi i korthet redogöra för hur några av de mer grundläggande villkoren för folkstyrelsens arbetsformer förändras. Det bildar en bakgrund till de fördjupade analyser som sedan följer.

## Rörligheten

Ett av de utmärkande dragen för vår tid är att människornas rörlighet ersatt stabiliteten, oförutsägbarheten förutsägbarheten, osäkerheten tvärsäkerheten. Det gäller människors sociala relationer såväl som deras idéer och tänkesätt. Industrisamhället omvandlas till vad som omväxlande kallas bl.a. nätverkssamhälle, kunskapssamhälle och informationssamhälle. Det rör sig om en omvälvning som på flera plan ruckar på de strukturella förutsättningarna för de politisk-demokratiska institutioner som skapades i och för industrisamhället.

Vi ser det tydligt när det gäller den rumsliga rörligheten inom och mellan länder. Den medför bl.a. att etniska identiteter konfronteras i ökad utsträckning.<sup>1</sup> Den nya informationstekniken utmanar radikalt demokratins platsbundenhet.<sup>2</sup> Globaliseringen skapar också möjligheter att knyta gemenskapsband med likasinnade långt borta för att odla en viss särart. Den territoriella begränsning som nationalstatsdemokratien vilat på framstår idag som bitvis överspelad.<sup>3</sup> Sekelslutet uppvisar en etnisk sammansättning som påkallar diskussioner om hur olika etniska identiteter kan få tillgång till folkstyrelsens värden. Om hur vi ska kunna utveckla en mångfald inom ramen för ett gemensamt intresse.

De tidigare tämligen stabila, grundläggande relationerna mellan väljare och valda, medborgare och förtroendevalda ifrågasätts och blir av alltmer temporär natur. Tidigare var det relativt lätt att förutse dessa relationer utifrån strukturella betingelser som klass, kön och bostadsort. Nu är de alltmer rörliga och föränderliga. Väljarnas val av politiskt parti skiljer sig alltmer från deras föräldrars. De byter partier mellan val och de röstar på olika partier i kommun, landsting, riksdag och EU. Allt fler väljer dessutom att låta bli. Allt färre medborgare är längre identifierbara som exempelvis folkpartist eller vänsterpartist. Vem medborgaren hyser

politisk sympati för växlar nu över tid och rum.<sup>4</sup> Det är delvis demokratins egen förtjänst att medborgarna blivit mer kunniga, frigiorda och kritiska till politiska budskap och traditioner.

Mer temporära är också de arbetsformer som växer fram som alternativ till de stabilare, klassiska hierarkiska organisationstyperna. I form av något lösligare och tillfälligare nätverk eller projekt av skilda slag sluter sig fler medborgare samman för att framföra gemensamma idéer och krav. De gör det bl.a. eftersom nätverket är en arbetsform som förefaller ha en större flexibilitet och bättre passa ett kunskapssamhälle. I jämförelse med den mer klassiska föreningstypen är nätverkets genomskinlighet t.ex. när det gäller ansvarsförhållandena i varje fall formellt sett svagare. Principerna för rekrytering och uteslutning är också svårare att få fatt i. Men nätverken och projekten har å andra sidan en större fokusering på en bestämd uppgift som ska lösas under en bestämd tid.<sup>5</sup>

Sammantaget innebär rörligheten att de bitvis nya och mångfacetterade medborgaridentiteterna utmanar folkstyrelsen på fundamentala punkter. För många medborgare framstår därför de gamla folkrörelserna och kollektiva organisationerna, vilka kanaliserade tidigare generationers demokratiska vilja och vision, som fjärrade från vår tids avgörande idéer och skeenden. De betraktas mer som del av vår tids problem än som lösningar på dem.<sup>6</sup>

Politiken har inte minst i många unga medborgares ögon gått från att vara stora rörelsers kamp mot varandra där individerna var medlemsbasen till mer komplicerade strukturer. Auktorieter och traditioner prövas i en kritisk reflektion. Den nya "livspolitik" ifrågasätter gamla representativitetskategorier och påkallar personliga, aktiva ställningstaganden utifrån andra typer av identiteter.

## Tid för demokrati?

På ett av våra seminarier diskuterade vi varför förändringstempot ofta är så högt att det blir svårt att hinna med breda och fortlöpande folkliga samtal för att förankra överväganden och beslut. Det konstaterades också att själva den nationella politiska tiden får konkurrens. Tidsordningen kompliceras, ”där allt från lokala och regionala till nationella och övernationella tidskalendrar vävs in i varandra, men också konkurrerar om den politiska uppmärksamheten.”<sup>7</sup>

Därför är det rimligt att fråga sig om det ännu finns tid för demokrati eller om tiden sprungit ifrån demokratins idéer.<sup>8</sup> Vi menar att det slags demokrati vi argumenterar för på den här punkten måste bjuda nyttotänkandet motstånd. Demokrati innebär ofta att dämpa farten för att hinna ta fram seriöst beslutsunderlag, lyssna på berörda men också att ge rum för att oliktankande ska kunna konfronteras och söka sig fram till lösningar som kan vinna respekt och inge förtroende. Vi menar att erfarenheten av det senaste årtiondets stegrade beslutstempo är att det ofta gått för fort och att bakom vad som föreföll vara beslutsfärdigt och handlingskraftigt fanns både illa underbyggda analyser och brist på tid för att lyssna och förankra. Ibland ledde det till att beslut fick rivas upp. Trots ledarnas oftast goda strävan upplevdes deras fartblindhet som en okänslighet och arrogans av dem som blev överkörda och övergivna. Den återopade nyttan beskar friheten, effektiviteten gjorde sig bred på rättfärdighetens bekostnad.

Det var å andra sidan inte bättre förr när t.ex. utredningar fick arbeta i årtionden eller medborgare underdånigt och utan saklig grund fick vänta länge på myndigheternas besked. Det är den lättsinniga brådskan som måste bekämpas. Vill man ha fram självständiga och professionella analyser får man respektera att ämbetsverk eller vetenskapliga

institutioner behöver tid. Att t.ex. förlita sig på att remissinstanserna ska kompensera för kvalitetsbrister i utredningsväsendet avspeglar en slapp, defensiv, ja närmast kunskapsföraktande hållning.<sup>9</sup> Mellan å ena sidan utdragna och under långa tider improduktiva beslutsprocesser och å andra sidan slarvigt beslutsfattande finns en balanspunkt. Strävan måste vara att se till att det politiska beslutsfattandet får ett sakligt underlag som svarar mot mycket höga kvalitetskrav och beslut som är förankrade bland de berörda. Det finns både demokrati-, effektivitets- och rättssäkerhetsskäl att ta strid för eftertänksamheten.

## Expertis och specialisering

Framväxten av vad som kallas kunskapssamhället tilldelar olika experter ett stort utrymme. Tidigare kunde en politisk förtroendeman själv besitta expertis inom det område som besluten gällde. Han, som det oftast handlade om, hade förvärvat en egen erfarenhet och visste i detalj vad det var för slags problem och vilka slags lösningar som kunde tänkas stå till buds. Särskilt under efterkrigstiden har kunskapssamhället gjort att politiken – liksom medborgarna – område för område blivit mer beroende av expertis för att beskriva, förklara och förändra verkligheten.<sup>10</sup> Från att mestadels ha varit beroende av den juridiska sakkunskapen har de politiska beslutsfattarna nu att lyssna på ett närmast oräkneligt antal expertis inom medicin, samhällsvetenskap, ekonomi, teknik, ekologi m.fl. Vi kan bara påminna om vilken betydelse olika vetenskapsområden haft för kommunsammanläggningarna, socialtjänsten, skolan och sjukvårdens organisering.

I en av våra forskarrapporter har vi sett vilken utomordentligt liten krets samstämmiga experter som på riksplanet kom att leda den svåra ekonomiska politiken.<sup>11</sup> Utrymmet för en kritiskt om-

prövande mångfald i den ekonomisk-politiska debatten synes ha varit synnerligen begränsat.<sup>12</sup>

Det är inte bara det att antalet vetenskapsområden som politiken måste konsultera växer. Inom vart och ett av vetenskapsfälten sker också en uppdelning och fragmentering. Fler och fler specialiteter uppstår inom vart och ett av dessa vetenskapsområden. Det finns t.ex. inte bara de som forskar om brottslighet i allmänhet. Det finns specialister på gatuvåld, kvinnovåld, invandrarvåld etc.

På liknande vis präglas också de förtroendevaldas kunskapsutveckling av en ökad specialisering. Allt färre behärskar vida fält av politikens sakområden. ”Politikerna” blir bostadspolitiker, invandrapolitiker, regionalpolitiker, miljöpolitiker etc. Därmed riskerar de helhetsperspektiv, som den representativa demokratin och partipolitiken måste övervaka, att gå förlorade. Politiska beslut har också motverkat överskådlighet. De förtroendevalda har tagit för lätt på medborgarnas behov av insyn, offentlighet och verkliga möjligheter att lokalisera och utkräva ansvar.

Samtidigt innebär kunskapssamhället att den politiska dagordningen växer ofantligt. Kampen om vad som ska stå på den politiska dagordningen är hård. Fler och fler problem upptäcks och pockar på politiska ställningstaganden; först måste det klarläggas om det är en politisk fråga eller ej, sedan vilka slags politiska lösningar som i så fall ska sökas. I regel läggs nya områden till utan att gamla prövas om och tas bort. Både när nya problem och nya lösningar upptäcks tenderar de förtroendevaldas beslutsmängd att öka; den politiska logiken gör att man varken kan handla mot bättre vetande och negligera ett uppenbart problem eller avstå från att tillgripa den lösning som just offentliggjorts. Inte minst i den svenska politiska kulturen ligger det nära till hands att först ställa krav på det politiska systemet och efterfråga den ansvariga beslutsfatta-

rens åtgärder. Folkstyrelsens erfarenheter av en fartdämpande och kunskapssökande folkbildning kan inte nog värdesättas som offentligt rum i ett komplicerat kunskapssamhälle.

### Risk och osäkerhet

Det är ingalunda så att kunskapssamhället förenklar det politiska beslutsfattandet. Ofta kännetecknas den vetenskapliga utvecklingen inte bara av en växande kunskapsmängd utan också av oenigheter bland forskare själva. Inte minst inom de medicinska, naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga fälten kan vi se hur komplexiteten ökar.

Paradoxalt nog verkar alltså kunskapssamhället vara ett samhälle där osäkerheten och riskerna ökar. För att klarlägga risker och skingra osäkerhet ter det sig mer naturligt att minska farten än att öka den. Ändå förefaller utvecklingen vara den rakt motsatta. Desto viktigare är det att erkänna och förtydliga den politiska demokratin värde gentemot andra samhällssektorer som forcerade beslutstempo. De demokratiska processerna tjänar som en kritisk fardämpare som både är långsiktigt inriktad och helhetsorienterad. De andra sektorerna av samhället mår därför bäst av en politik som utmärks av stabilitet, förutsägbarhet och det gemensamma bästa.<sup>13</sup>

### Färre förtroendevalda

Medborgarnas förtroende för politiken har sannolikt påverkats av att 152 000 kommunala förtroendeuppdrag försvann på 40 år. 1951 gick det 35 medborgare på en förtroendevald, 1995 184, 1999 200<sup>14</sup>. Färre medborgare än någonsin har en bekant, släkting, arbetskamrat, granne eller vän som är politiskt förtroendevald. Och när politikeruppdraget professionaliserades, blev innehavaren distanserad från medborgarna. Särskilt under nedskärningsåren kom detta, enligt vår mening, att få

mycket negativa följder för tilltron till politiken och de förtroendevalda.

### Politikens långsiktighet

Vi bedömer att det kommer att ta lång tid för att återställa det förlorade förtroendet för politiken. Också därför behöver politiken en större långsiktighet. Men långsiktigheten är en politisk bristvara i vår tid, delvis därför att politikens omvärld utmärks av betydande osäkerhet och att de inneboende riskerna i besluten är så stora. I våra valstudier framgår att inte minst ungdomen kritiserar frånvaron av utopier och idéer.<sup>15</sup> Samtidigt efterfrågar många ungdomar ofta snabbhet och omedelbar handling.<sup>16</sup> De har stora förväntningar på att politikerna ska lösa ”det socio-ekonomiska tomrummets”<sup>17</sup> stora problem med arbetslöshet, fattigdom och rättvisa.

Anspråken måste vägas mot behovet av tid för analys och tid för förankring. Snabba beslut är inte automatiskt bra beslut lika litet som långsamma beslut är bra beslut. En demokrati som levererar snabba beslut med låg kvalitet och tunn förankring är inte värd någon trovärdighet.

### Nittiotalsekonomins följder för servicedemokratin

De offentliga finansernas och arbetsmarknadens utveckling under nittioalet drabbade stora medborgargrupper mycket hårt. Bl.a. en osund resursanvändning, en försummad offentlig ekonomi och en bristfällig verklighetsförankring låg till grund för nedskärningar och försämringar i de offentliga välfärdssystemen.<sup>18</sup> Skatte- och avgiftshöjningar reducerade också många medborgares ekonomiska handlingsfrihet. Särskilt en långvarig arbetslöshet minskade dessutom såväl förtroendet för det politiska systemet som lusten att ge sig in i de traditionella arbetsformerna inom den representativa

demokratin.<sup>19</sup> Samspelet mellan ekonomin och politiken, mellan marknaden och demokratin var påfallande, inte minst i svensk miljö, där medborgarskapet varit så starkt knutet till arbetslivet.<sup>20</sup>

Det var dock inte bara, eller ens främst, en medborgarkritik mot att kvaliteten i de offentliga tjänsterna sjönk. Den gällde också formerna, menar bl.a. Tommy Möller:

”Misstron mot det politiska systemets proceduriella sida är anmärkningsvärt stor. Demokratirelaterade aspekter i snäv och traditionell mening – att samspelet mellan medborgare och de folkvalda fungerar – förefaller att vara ett större problem än aspekter knutna till effektivitet och leverans”.<sup>21</sup>

Förtroendet för de politiska institutionerna sjönk mest bland dem som för sin välfärd var mest beroende av den.<sup>22</sup> De sviktade i sin tillit till de politiska institutionerna därför att de inte kunde känna igen delaktighetens värde i deras rutiner och handlingar.

Dissonansen mellan medborgardygdena och institutionernas etiska praktik kan alltså också leda till att medborgarna förlorar sin tilltro till demokratins institutioner.

Det är inte säkert att det resulterar i en lust till uppror. Det kan också bli en vanmaktens sorti.

Det finns också skäl att stanna upp inför vad denna politisk-ekonomiska situation präglade för bilder av folkstyrelsen hos de yngre generationerna. En tjugofemåring torde minnas årtiondet i termer av massarbetslöshet, ekonomiska kriser, nedskärningar och besparingar. Det drogs ned på skolpersonalen. Klasserna blev större. Fritidsgårdarna stängdes. Efter gymnasiet blev många hänvisade till socialbidrag eller arbetsmarknadsåtgärder.<sup>23</sup> I betydelsen av ekonomisk stress, skam och ohälsa hejdades den positiva folkhälsoutvecklingen.<sup>24</sup> Sannolikt påverkade denna nya otrygghet barn- och ungdomsgenerationernas medborgaridentitet, demo-

kratiska förförståelse och politiska självförtroende på ett sätt som även långsiktigt skapar delvis nya villkor för den svenska folkstyrelsen.<sup>25</sup>

Mellan 1965 och 1975 fördubblades antalet offentliganställda. För varje år under sjuttioalet tillkom cirka 50 000 tjänster.<sup>26</sup> Men under nedskärningarna på nittioalet försvann var tionde kommunalanställd. De som stannade kvar fick uppleva en ökad arbetsbelastning som bitvis gjorde det svårt att upprätthålla de professionella idealen. Den offentliganställda personalen, både den som fick gå och den som fick stanna kvar, fick av delvis olika anledningar skäl att kritisera de politiska beslutfattarna för att de hade svårt att stå för sina beslut. En självförstörande blandning av löftespolitik och urskuldande tärde på medborgarnas känsla av delaktighet.

Med förtroendevaldas vetskap, ibland på deras uppdrag, inskränkte dessutom somliga chefer medborgarnas grundläggande yttrande- och meddelarfrihet i arbetslivet.<sup>27</sup> Just i det kritiska skede när många åsikter behövdes för att de obehagliga besluten ändå skulle bli så bra som möjligt lades locket på. Av vittnesbörd framgår att många offentliga arbetsplatser de facto upplevdes pervertera sin karaktär av offentlighet, öppenhet, insyn och värdighet. Parallellt välkomnades privata alternativ som ofta fick långsiktigare avtal och som själva hade mer stimulerande system för uppmuntran, löneutveckling och vidareutbildning. Vi finner det sannolikt att dessa mycket dramatiska nedskärningsår inte heller gick de 1,3 miljoner människor som arbetar kvar i den offentliga sektorn spårlöst förbi vad avser deras förtroende för de folkvalda. Inte heller fredades deras fackliga ledare för en liknande kritik. Inom ramen för LO:s rättviseutredning och TCO:s medlemsundersökningar fick såväl fackliga som politiska företrädare en omfattande kritik för att de dels distanserat sig från sina

medlemmar, dels gjort för lite ansträngningar för att värna om en kritisk diskussion ute på arbetsplatserna. Vad Svallfors kallat ”skuldundvikandets politik”<sup>28</sup> befordrade heller inte förtroendet för de politiska ledarna.

Spridningseffekterna av dessa människors erfarenheter är betydande. Vi menar att besparingsbesluten i sig själva och hur de verkställdes men även hur de kom att försvaras gröpte ur folkstyrelsens legitimitet inifrån. Att de flesta medborgare alltså har höga förväntningar på det politiska systemet och använder sin rösträtt är ett faktum. Men att en del medborgare blev likgiltiga, andra vanmäktiga är ett uppfordrande faktum utifrån ett deltagardemokratiskt ideal.<sup>29</sup> Å andra sidan är det uppmuntrande att när medborgarna ges chansen att bedöma förtroendet för olika namngivna folkvalda har de en förvånansvärt nyanserad uppfattning. Medborgarnas åsikter om enskilda förtroendevalda tar alltså hänsyn till hur en enskild förtroendevald är och vad han eller hon gjort och åstadkommit.<sup>30</sup>

Det finns dock anledning att vara kritisk mot hur redan svaga medborgargrupper i egenskap av brukare, patienter, elever etc. drabbades av nedskärningarna. Särskilt kvinnorna har drabbats i dubbel mening; som främsta nyttjare av den offentliga sektorns tjänster och som offentliganställda.<sup>31</sup>

Nittioalets politisk-ekonomiska utveckling gör med andra ord att den svenska folkstyrelsen konfronteras med mycket svårlösta trovärdighetsproblem. Folkstyrelsens ansikte bytte i praktiken skepnad för väldigt många medborgare, vilka ditintills hade förespråkat alternativt tolererat stigande skatter och växande offentlig sektor mot löfte om en oavbruten kvalitetshöjning i den offentliga serviceproduktionen. Omprövningen av de offentliga åtagandena till följd av de skärpta kostnadskraven frestade på deras tilltro till det politiska systemets leveransförmåga.

Försämringar av servicen och avskedanden av offentlig personal har fått många medborgare att ompröva sin uppskattning av sina förtroendevalda. Några, förvisso undantagsvisa, förtroendevaldas klandervärda handlingar blev för många en symbolisk bekräftelse på att de förlorat folkets väl som riktmärke för sin politiska maktutövning.<sup>32</sup>

### Att hantera olikheter

Som redan Maktutredningen konstaterade växer individcentreringen på samhällscentreringens bekostnad. Med individcentreringen följer emellertid en tvekan att låta sig räknas in i något kollektiv eller som medlem i någon grupp. Av detta följer att man är tveksam till att låta någon annan företräda en. Ja, i vissa fall uppfattas just tanken på att någon ska anförtros makten att företräda mig närmast som ett integritetskränkande övergrepp.<sup>33</sup>

I stället förstärks en norm, förvisso kollektiv, där individens frihet blir central. Hävdandet av egna anspråk är avgörande. Livsstilspolitik är benämningen på många av de nya frågor som medborgare med t.ex. olika sexuell läggning, etnisk identitet och kostideologi vill ha upp på den politiska dagordningen.<sup>34</sup> Det är ofta en reaktion mot det förtryck de anser sig utsatta för. Kanske handlar det inte så mycket om att ta avstånd från kollektiv som sådana utan snarare om att det växer fram nya kollektiva identiteter, vilka vilar på andra grunder än de traditionella klassmönstren. För övrigt förefaller de senare fortfarande spela en roll för många medborgares politiska självförståelse, vilket vi återkommer till senare.

Den representativa demokratin har spelat en viktig roll för att utveckla denna individuella autonomi. Genom kraftfulla reformer upphävdes olika slag av slaveri, tvång och bundenhet av mer eller mindre historiskt givna strukturer för stora grupper av medborgare. I långa stycken är utvecklingen

oerhört positiv. Lyckan att delvis ha makt att trotsa historiens ödesmättade krafter, att frigöra sig och förverkliga drömmar som var omöjliga i tidigare släktled är naturligtvis en fantastisk utveckling i fråga om självtillit. Till skillnad från hur det var i början av seklet är den frihetskänslan nu inte längre bara förunnad ett fåtal. Genom folkstyrelsen bemäktigade sig stora folkgrupper samhällsutvecklingen.

Ett av folkstyrelsens största hot är den blandning av rädsla och okunskap som leder till att många medborgare med utländsk bakgrund erfar ett diskriminerande politiskt utanförskap. Nittio-talet ökade den kulturella mångfalden. I mötet mellan människor med olika kulturella erfarenheter finns en sprängkraft som kan berika demokratin och fördjupa centrala demokratikvaliteter som empati, tolerans och solidaritet. Hur den kommunikativa kapaciteten utvecklas är en ödesfråga för svensk folkstyrelse. Det ställer krav på såväl den individuella som den institutionella kompetensen att lyssna, tala och vara beredd att ompröva.

Det här hotet gestaltas också när anti-demokratiska grupper organiserar sig mot personer med utländsk bakgrund och oliktänkande under nazistiska och fascistiska banér.<sup>35</sup> Tillsammans med en allmän omedvetenhet om demokratins värden, som i sin tur beror på utebliven reflektion och självkritik, bildas en grogrund för strävanden att förgöra demokratin.

### Folket och eliterna

Det som tidigare betraktades som ett fint och hedrande medborgaruppdrag, att få förtroendet att företräda andra, ifrågasätts allt häftigare. En del av revideringen har tveklöst sin bakgrund i enstaka – men likväl alldeles för många – förtroendevaldas misshushållning med såväl medborgarnas förtroende som deras skattemedel. Men många ung-



domar ser också samhällsengagemanget som en dygd och frustreras av de etablerade strukturerna.<sup>36</sup> Det politiska engagemanget är så stort att det nära nog kräver ett heltidsengagemang.<sup>37</sup> Det som mäts som politisk passivitet kan alltså ha flera, mycket olika orsaker.

Men det är inte bara omvärldens uppfattningar om politikeruppdragets värde som omprövats. Ibland har även de förtroendevalda kommit att ringakta värdet på sitt uppdrag och bete sig som om de skulle vilja slippa vara ledare. Somliga har försökt att möta den kritik som riktats mot dem för översitteri och otillgänglighet med att göra politiken mer personlig och eftersträva en större intimitet med väljarna. Ansträngningarna att vara ”som folk är mest” kan dock resultera i att förtroendeuppdraget blir mindre märkvärdigt, respektgivande och lockande.<sup>38</sup> Det är möjligt att det ligger inbäddat i demokratiseringens mekanismer, att medborgarna blir alltmer kritiska till sina förtroendevalda. Vi menar dock inte att detta behöver leda till att uppdraget förlorar sin värdighet. Försöken att intimisera politiken bortser från dels det mycket positiva och uppfordrande faktum att medborgarna många gånger ställer högre etiska krav på sina ledare än på sig själva, dels att de förtroendevalda – hur gärna de än vill förkorta avståndet till sina väljare – faktiskt utgör en elit, om än folkvald.

### Demokratiexperiment

En rad politiska beslut har fattats för att tillmötesgå kraven på att öka differentieringen i det gemensamma utbudet av tjänster, bl.a. genom att ta tillvara medborgarnas och yrkesgruppernas kompetenshöjning. Tidigare var protest den möjlighet som stod till buds när medborgarna inte var nöjda med t.ex. undervisningens kvalitet i barnens skola eller omvårdnaden av föräldrarna på långvården.

Under valfrihets- och mångfaldsparoller har medborgarnas möjlighet till att ”rösta med fötterna” ökat: I stigande utsträckning erbjuds de andra offentliga alternativ eller så kan de lämna de offentliga driftsformerna och välja alternativ.

Onekligen har detta inneburit att brukarrollen förstärkts. Men medborgarrollen har dessvärre ofta lämnats oreflekterad. Som Kommunala förnyelsekommittén påpekade har idealet framför allt gällt att utveckla serviceproduktionen och relationer mellan producenter och konsumenter. Det hade givetvis sin särskilda historia. Men förnyelsekommitténs sammanfattande omdöme över kommunernas och landstingens förnyelsearbete under den förra delen av nittioalet löd bl.a. så här:

”Inga av de organiserade försök kommittén granskat har haft som uttrycklig ambition att svetsa samman dem som bor på orten utifrån deras gemensamma intressen. Inte heller har reformerna syftat till att ge en politisk träning i medborgerliga rättigheter och skyldigheter/.../

Långsiktiga och konfliktfyllda gemensamma helhetsperspektiv trängdes lätt undan för kortsiktiga resultat. Olikheter i medborgarnas resurser negligerades. Och med ett kundbegrepp skapades också en frestelse att i praktiken välja bland kunderna utifrån deras resurser.”<sup>39</sup>

Det handlar om ett bitvis mycket radikalt tillskapande av en rad nya institutioner för att erbjuda möjligheter för medborgardeltagande, främst som brukare, klienter, patienter etc. På olika sätt har medborgarna på denna väg erbjudits alternativ till den enda sedan länge tillbuds stående möjligheten att visa sitt missnöje, att protestera.<sup>40</sup> Dels kan brukare numera inom ramen för offentliga verksamheter vara med och påverka, t.ex. genom brukarstyrelser inom skolan och medverkan i samhällsplaneringen.<sup>41</sup> Dels har de offentliga monopolen brutits på vissa områden så att brukare kan

lämna verksamheten i offentlig regi och öppna "eget" i privat, kooperativ eller annan ideell regi.<sup>42</sup>

De här experimenten, som inte sällan underlättats av statsfinansiella och kommunalekonomiska bekymmer, har infört helt nya (möjligtvis nygamla) former för politiskt deltagande som inte bara gäller själva utflödessidan av den politiska processen. Civilsamhället har kommit att nytolkas som ett sätt att höja kvaliteten i såväl demokratin som välfärdsstaten.<sup>41</sup> På ett dramatiskt sätt har den svenska folkstyrelsen i praktiken försökt att anpassa sig till nya medborgarkrav. För medborgarna har det inte bara handlat om att hantera ett missnöje utan också varit en önskan om att själv ta ansvar och skapa något nytt.

Även om medborgarna ibland mottagit dessa reformer med svalt intresse kvarstår ändå faktum, att de har erbjudits helt nya former som komplement till den representativa demokratis väljar- och förtroendemannaroller.

Partivägen är inte den enda till buds stående möjligheten att påverka verksamhetens inriktning och utfall som enskild brukare. I motsats till tidigare makt- och demokratiutredningar har vi valt att beakta den nya typen av gemensamt ansvarstagande utanför den offentliga förvaltningen som en aspekt på det moderna medborgarskapet.

Vår sammanfattande bild blir därför både ljusare och mörkare än deras. Ljusare därför att vi kan belägga att Sverige sjuder av medborgerlig kreativitet, solidaritet och handlingsberedskap.<sup>44</sup> Mörkare därför att vi ser att experimenten inte alltid föregåtts av djupgående analyser av t.ex. följderna för den representativa demokratin. Inte heller har konflikterna mellan olika demokratiideal uppmärksamrats i önskvärd utsträckning.<sup>45</sup> Vad detta långsiktigt får för följder kan ännu inte preciseras.



*Röst från Demokratitorget*

**"Efter att ha läst skriften 'Gör barn till medborgare!' tänker jag så här: När vi lyckats förbättra barns förutsättningar att leva ett värdigare liv tappar de vuxna respekten för den välfärd vi skapat!"**

## Individualiseringens demokratiska provokation

Tilltron till hierarkiska institutioner avtar i alla högt utvecklade industrisamhällen. Från en viss demokratisynpunkt kan detta hälsas med tillfredsställelse: Demokratiutvecklingen har frigjort medborgarna från patriarkala, klerikala och feodala strukturer. Den individuella autonomi har överlag blivit högre värderad, såsom visats i både globala och nationella studier. Alla slags auktoriteter ifrågasätts eller nonchaleras.

Internationella jämförelser presenterar Sverige som ett av världens minst auktoritetsbundna länder. Inget annat folk utmärks heller av en lika positiv och stark betoning av det individuella självförverkligandets värden. Medborgarna bedömer inte bara i vilken utsträckning de politiska ledarna kan upprätthålla lag och ordning eller säkerställa en stabil ekonomi. De frågar också efter andra, icke-materiella kvaliteter, t.ex. den fysiska och sociala miljön, som Ronald Inglehart preciserade på ett av våra seminarier:

”...kulturen spelar en mycket mer central roll i demokratin än vad de två senaste årtiondenas litteratur antyder. En avancerad ekonomisk utvecklingsnivå tenderar att förstärka ett slags självförverkligandevärde – en kombination av tillit, tolerans, välbefinnande och deltagande – värden som gör att medborgarna sannolikt önskar mer frihet och självförverkligande. Samtidigt leder övergång till ett kunskapsamhälle till en arbetskraft som är alltmer skicklig i att driva sina krav. På lång sikt kan inte demokrati uppnås på något enkelt sätt genom institutionella förändringar eller manövrer på elitnivå. Dess överlevnad beror också på de vanliga medborgarnas värden och övertygelser.”<sup>46</sup>

Detta handlar i stor utsträckning om globala värderingsförskjutningar som sammanhänger med allmänna utvecklingsdrag som modernisering och

sekularisering. Men om inte individcentreringen kombineras med medborgardygder som empati och solidaritet, kan en egoism breda ut sig. Det kan leda till en uppsplitande skiktning mellan hög- och lågutbildade, personer med utländsk bakgrund och övriga svenskar, unga och gamla, kvinnor och män, stadsbor och landsbygdsbor etc.

Förr betraktades, med viss rätt, en medborgares problem ofta som ”samhällets fel”. Numera sägs allt oftare att det är ”individens (eget) fel”. Det kan avspegla ett djupt odemokratiskt förakt för svaghet. Ungdomarnas demokratikommission menar att det handlar om att risktagandet individualiseras; unga människor upplever att de frikopplats från sin sociala bakgrund.<sup>47</sup> Allt framställs som individuella möjligheter men också som gastkramande krav. Man individualiseras i sin självuppfattning. Och när ojämlikheten individualiseras, leder den inte till någon politisk organisering eller kollektiv handling.

Det finns inslag i den globala marknadsekonomi som i sin hyllning av en socialt ansvarslös egoism uppvisar klara demokratiska brister, t.ex. när företag utnyttjar barnarbetare eller låter personalen arbeta i hälsovådliga miljöer. Det finns företag som inte tycks inse att de långsiktigt också själva har glädje av stabila demokratiska strukturer. De har också ett ansvar för att medborgarandan utvecklas genom det sätt arbetet organiseras och produktionen ordnas. De mänskliga fri- och rättigheterna måste exempelvis bäras upp inte bara av demokratins formella institutioner eller av de folkvalda. Alla har ett ansvar för att främja demokratins moraliska värden av solidaritet och empati.

En av de viktigaste demokratifrågorna i vår tid blir därför hur den differentiering och individcentrering som folkstyrelsen delvis själv bäddat för ska kunna matchas av gemensamma institutioner som hävdar människovärdet.

- 1 Gunner 1999
- 2 Wihlborg 1999
- 3 Ellegård 1999
- 4 Bennulf och Hedberg 1999
- 5 Thörn 1999
- 6 Castells 1999
- 7 Jerneck 1999
- 8 Falkemark 1999
- 9 SOU 1999:144
- 10 SOU 1998:102
- 11 Pierre 1999
- 12 Sverenius 1999
- 13 Olsson, Brink och Hibbs 1999
- 14 Hagevi 1999
- 15 Bruhn 1999
- 16 Eriksson 1999, Jfr Lindgren 1998
- 17 Trondman 1999 s. 8.
- 18 Pierre 1999; Sverenius 1999
- 19 Carle 1999
- 20 Siim 1999, Boje 1999, Peterson 1999
- 21 Möller 1998, s. 51
- 22 Svallfors 1999
- 23 Lundahl och Hansson 1999
- 24 Starrin et al. 1999
- 25 SOU 2000:3
- 26 Jfr SOU 1999:69, s. 238; Jfr emellertid Szucs 1999 som menar att internationella undersökningar visar att den svenska lokala politiska eliten inte framstår som särskilt fjärrad från övriga medborgare.
- 27 SOU 1996:169
- 28 Svallfors 1999
- 29 Möller 1999
- 30 Norén 1998
- 31 Boje 1999
- 32 Wibeck, Forstorp och Economou 1998; Citron 1999
- 33 Bennich-Björkman 1999
- 34 Lindensjö 1999
- 35 SOU 1999:10
- 36 Bruhn 1999
- 37 Sörbom 1999
- 38 Björnsson 1999
- 39 SOU 1996:169, s. 120 resp. 141
- 40 Montin 1998
- 41 Lundström 1999, Denvall 1999 och Jarl 1999 respektive Khakee 1999.
- 42 Theodorsson 1999, Stubbergaard 1999 och Meeuwisse 1999
- 43 Uddhammar 1999
- 44 Jeppsson-Grassman och Svedberg 1999
- 45 Englund 1999 och Lundström 1999
- 46 Inglehart 1999
- 47 Ungdomarnas demokratikommission 1999

Den globala offentligheten

## Globalisering

Genom de senaste decenniernas snabba och genomgripande samhällsförändringar har världen drastiskt blivit mindre. Tid och geografiska avstånd spelar numera allt mindre roll för att etablera vår verklighetsbild. Via den internationella nyhetsförmedlingens mångfaldiga kanalutbud är det i princip möjligt för människor i utvecklade länder att vara närvarande i varje del av världen, i samma ögonblick som viktiga händelser inträffar. De nya kommunikationsnäten gör det samtidigt möjligt att stå i direkt förbindelse med miljoner andra människor runt jorden, och därmed kringgå gamla hierarkiska maktstrukturer. Vi blir delaktiga i varandras tankar och erfarenheter på ett sätt som varit omöjligt för tidigare generationer. Opinioner kan idag få världsomspännande omfattning, och framväxten av en global offentlighet tycks ligga inom möjligheternas gräns.

När världen blir alltmer sammanlänkad blir vi också beroende av varandra, och av andra. Det är inte längre möjligt att avskärma sig från omvärlden. Ekonomiska och politiska beslut, liksom deras effekter, har idag ofta global räckvidd. Men medan effekterna i många fall blir omedelbart kännbara, är

makten inte sällan diffus, avlägsen och svår att påverka eller utkräva ansvar av. Med nätverket som dominerande organisatorisk princip har framför allt den ekonomiska makten blivit ansiktslös och utan tydligt centrum. Denna utveckling tycks i första hand gynna redan etablerade grupper och bidra till att förstärka en rådande världsordning. Särskilt påtagligt är detta inom populärkulturen som får alltfler gemensamma drag och i grunden speglar angloamerikanska normer, vanor och värderingar snarare än att skapa någon ”världskultur” i ordets egentliga mening.

Att världen krymper är inte resultatet av någon enstaka händelse, utan av en rad sammanlänkade och samverkande processer. De viktigaste är förmodligen globaliseringen av ekonomi och kultur, medialiseringen av människans tillvaro och den komplexa informationstekniska utvecklingen. Både tillsammans och var och en för sig har dessa processer haft, och kommer att ha, stora konsekvenser för demokratin. Effekterna är dock inte alltid entydiga eller lätta att tolka. Som Benjamin Barber påpekar i en av våra forskarvolymerna är tolkningen också intimt beroende av svaret på frågan

vilken sorts demokrati vi ser som mest eftersträvarsvärd.<sup>1</sup> Hur globalisering, medialisering, lobbning och informationsteknik påverkar demokratin är med andra ord en direkt funktion av demokratin art och karaktär.

Nationalstaten, partiväsendet och det parlamentariska systemet – den representativa demokratin traditionella arenor – utmanas idag starkt av den accelererande snabbheten i beslutsprocesserna, interaktiviteten och upplösningen av gamla gränser, liksom av mediernas växande makt och ekonomins alltmer globala karaktär. Å andra sidan har de nya medierna och framför allt Internet, det första i verklig mening gränslösa kommunikationsmedlet, bidragit till att vidga människors erfarenhetshorisont, gett dem ett nytt kraftfullt redskap för demokratisk påverkan och lagt grunden för den globala offentligheten. Utvecklingen skapar alltså en uppsättning problem såväl som ett antal nya möjligheter.

Demokratin behöver definieras på nytt under nya förutsättningar och i en radikalt förändrad omgivning.

Nittionhundratalet innebar ett genombrott för demokratin på många håll i världen, bland annat i Sverige. När vår tideräkning övergått i 2000-talet är demokratin erövringar först och främst förankrade i suveräna staters konstitutioner och i nationella politiska kulturer.

Vid skiftet till ett nytt årtusende används ofta begreppen internationalisering och globalisering i samhällsdebatten. Det som främst är av intresse för Demokratiutredningen är att analysera hur ekonomins utveckling påverkar demokratin villkor och att bedöma hur det som kallas globalisering påkallar initiativ i syfte att vidmakthålla och stärka folkstyret. Vid det skifte som nu är aktuellt sätter kapitalistiska system och marknadsekonomi i stor utsträckning sin prägel på utvecklingen och på

politiken, såväl i enskilda stater som i utbytet mellan staterna.

De utvecklingsprocesser som nu ofta sammanfattas i begreppet globalisering har ofta haft en central betydelse för det historiska skedet under senare delen av 1900-talet. Det gäller inte minst den tekniska utveckling som gör att information utan dröjsmål i allt större utsträckning är tillgänglig över hela världen och att den är allt mer svårkontrollerad för makthavare som önskar censurera eller styra den på annat sätt. Internet, med sin utpräglade decentralisering och globalisering i ett och samma system, är en symbol för detta nya förhållande. Även annat utbyte över nationsgränserna, såsom handel med varor och tjänster, bidrar till att idéer och kunskaper sprids. I ett globalt sammanhang är det uppenbart att det som betecknas som globalisering i stort är till fördel för demokratin.

### Globaliseringen i ett historiskt perspektiv

Globaliseringstemat är inte nytt, utan tankarna på en kosmopolitisk ordning – politisk, ekonomisk eller kulturell – har funnits i århundraden. Men i ett historiskt perspektiv är inte internationalisering och globalisering en oavbruten trend i tiden. Under åren 1870–1913 präglades utvecklingen exempelvis av en kosmopolitisk kapitalism och en annan globaliseringsfas med stor betydelse, inte minst på det idémässiga planet, ägde rum under 1700-talets senare del. Det har hävdats att den vidgning av världsekonomin, eller globalisering, som skedde under senare delen av 1800-talet var mäktigare än den som ägt rum i slutet av 1900-talet. Relativt sett var sannolikt förändringen i de ekonomiska villkoren mellan exempelvis 1850 och 1870 större än den mellan 1975 och 1995.<sup>2</sup>

Det första världskriget innebar att den starka internationalisering av ekonomin som växt sig allt starkare under 1800-talet bröts. En stark nedgång

skedde i utbytet mellan staterna, accentuerat av börskraschen i USA 1929. Mätt i procent av BNP var omfattningen i världshandeln och i utlandsinvesteringarna år 1913 för de rika industriländerna jämförbar med dagens omfattande ekonomiska internationalisering. Perioden mellan första världskrigets utbrott och cirka 1970 skiljer däremot ut sig från såväl tiden före som efter den.<sup>3</sup>

Med utgångspunkt i de tendenser som kan iaktas de senaste årtiondena kan man dock inte utgå från att det kommer att ske en oavbruten fortsatt globalisering framöver. Globaliseringen, liksom idén om globalisering, måste ses i ett historiskt perspektiv. Faser med ökad ekonomisk och kulturell integration tvärs över nationsgränserna har växlat med faser där protektionism har rått och minskat utbyte över nationsgränserna ägt rum.<sup>4</sup>

*Vad är globalisering?*

Begreppet globalisering används ofta utan att dess innebörd preciseras. Det brukas för att beskriva en *utveckling med världsomspännande kulturell konvergens, snabb och global informations-spridning och ett allt friare flöde av kapital, varor och tjänster över nationsgränserna.*

Globalisering innebär utvidgning och intensifiering av sociala, ekonomiska och politiska relationer – ett flerdimensionellt fenomen som omfattar många olika slags processer och som fungerar på många olika tidsskalor.<sup>5</sup>

OECD har definierat globaliseringsprocessen i *ekonomiska* sammanhang med en uppdelning i tre etapper. En etapp utgörs av *internationalisering* och har bland annat form av ett ökat handelsutbyte. En annan etapp utgörs av *transnationalisering* och består bland annat av en ökning av utländska direktinvesteringar och tillväxt i multinationella företags operationer tvärs över nationsgränserna. Den tredje etappen är *den direkta globa-*

*liseringen*, bestående av avreglerade finansmarknader och världsomspännande nätverk för produktion och information.<sup>6</sup>

Somliga menar att distinktionen mellan internationalisering å den ena sidan och globalisering å den andra sidan är av avgörande vikt. Enligt dessa utmärks internationaliseringen, oavsett det är fråga om ekonomiska, politiska eller kulturella relationer, av att den är styrd eller överenskommen mellan stater i en eller annan form. Somliga, men inte alla, hävdar att globaliseringen däremot innebär att de enskilda nationalstaternas möjlighet att styra, kontrollera eller välja mellan olika alternativ har försvunnit eller avsevärt minskat.<sup>7</sup>

Andra analytiker betonar att globaliseringen inte består av spontana skeenden. Att reglering på nationalstaternas nivå ersätts med mellanstatlig eller överstatlig reglering är ett resultat av en medveten politik. De mäktigaste staternas inflytande stärks.

## Globaliseringsprocesser

*Global miljö*

Flera samhällsvetare har påpekat att det under de senaste årtiondena tillfogats ytterligare ett element i globaliseringen, nämligen insikten om en global miljö.<sup>8</sup>

I takt med vetenskapens landvinningar har vi fått allt mer kunskap om människans beroende av sin ekologiska omvärld och hur handlingsmönster och verksamheter idag hotar den. Genom mediernas och informationsteknologins utveckling får vi allt mer och allt snabbare kunskap om såväl kontinuerliga verksamheters långsiktiga miljökonsekvenser (t.ex. i form av ozonskiktstunnning) som akuta miljökatastrofer (allt från jordbävningar till kemikalieolyckor).



Ett allt tydligare drag för dagens miljöproblem är att de är diffusa, det vill säga svåra att avgränsa i tid och rum. Å ena sidan kan det tolkas som att miljöfrågan blivit allt svårare att politiskt hantera – den överskrider traditionellt politiska gränser, inte minst den nationalstatliga.

Å andra sidan kan det tolkas som att mänskligheten för första gången ställs inför kunskapen om *globala* miljöproblem, problem där ingen nationalstat eller region kan vara säker på att undgå att drabbas av negativa miljökonsekvenser, och där en enskild nationalstats agerande inte är tillräckligt för att undvika ett realiserande av dessa miljöproblem.

Detta är grunden för att forskare ställer förhoppningar på att de globala miljöproblemen kan tjäna som bas för utvecklandet av ett globalt medvetande om människans beroende av miljön och därmed kan politiska och sociala lösningar på miljöproblematiken underlättas.

#### *Produktion och teknik*

Genom den nya informationstekniken, inte minst satellitbaserad television, har också föreställningen om jordens befolkning som en ödesgemenskap kraftigt förstärkts. För allt fler yrkesgrupper, vetenskapsmän och forskare, företag och institutioner är deltagandet i nätverk över nationsgränserna väl så viktigt som tillhörigheten till en viss stat.<sup>9</sup>

Produktionsformerna har förändrats och en allt större del av de varor och tjänster som erbjuds på marknaden baseras på kunskap och information vilket medför att produktionen i växande grad är frigjord från geografiska och fysiska bindningar.

En teknisk utveckling som gjort effektivare och snabbare kommunikationer tillgängliga för allt fler påskyndar utvecklingen. Att allt fler stater förfogar också över massförstörelsevapen som kan hota hela mänskligheten bidrar också till detta.

#### *Mänskliga rättigheter*

Föreställningar om övergripande gemensamma mänskliga rättigheter har fått en större spridning och fäste såväl i överenskommelser mellan stater som genom bildandet av flera medborgarorganisationer med global aktionsradie.

#### *Kultur*

Musik, konsumtionsvaror, filmer och underhållning har i många fall en nära nog världsomspännande spridning, symboliserad av märkesnamn som Mc Donalds, Coca Cola och Levi's, artistgrupper som Beatles och ABBA och evenemang som fotbolls-VM och OS. Det engelska språket har bl.a. därigenom fått en världsdominerande ställning.

#### *Handel och utlandsinvesteringar*

Det som mer än något annat blivit centralt i diskussionen om globalisering är emellertid den ekonomiska utvecklingen de senaste årtiondena. Det är inte minst den internationella handeln, utlandsinvesteringarna och det finansiella kapitalets rörelse över gränserna som fått stor uppmärksamhet.

Världshandeln 1996 hade en omfattning som var 16 gånger större än vad som var fallet 1950. Tillväxten är ett resultat av såväl medveten politik (GATT, WTO m.m.) som bättre och billigare transportmedelsorganisation och i viss utsträckning att vissa delar av Asien och Latinamerika växt i betydelse. Cirka 80 procent av världshandeln är dock koncentrerad till OECD-länderna.<sup>10</sup> På marknaden existerar ojämlika villkor för handel: Det är exempelvis ett problem att bl.a. Afrikas bönder tvingas avyttra sina produkter till priser långt under världsmarknadspriser.

Utlandsinvesteringarna har växt ännu snabbare än utrikeshandeln. På 1980-talet ökade utlandsinvesteringarna i världen med ett årligt genomsnitt

på 34 procent medan motsvarande tal för utrikeshandeln är tio procent. De 150 största företagen, främst koncentrerade till USA, Västeuropa och Japan, svarar ensamma för en tredjedel av utlandsinvesteringarna.<sup>11</sup>

Enligt viss forskning finns det de senaste årtiondena en ökad tendens till att stora världsomspännande företag sprider sina centrala funktioner till flera stater och kontinenter. Detta till skillnad från den organisation, med alla centralt styrande funktioner geografiskt koncentrerade, som var typisk från och med första världskriget och drygt femtio år därefter. En bidragande faktor till den nutida internationaliseringen är att innovationsprocesser i stigande grad är globala och kräver närvaro i flera olika stater och kontinenter för framgång i flera företags verksamheter. Färre gränshinder och sänkta kostnader i långväga transporter har också lett till strukturförändringar bland annat till följd av att skalfördelar ökat konkurrenskraften i stora företagande.<sup>12</sup>

Även detta förhållande har bidragit till att utlandsinvesteringarna i världen har växt tre till fyra gånger snabbare än världshandeln. Den senare har i sin tur växt drygt tre gånger snabbare än världsekonomin.<sup>13</sup>

Att utlandsinvesteringarna växt i stor omfattning de senaste årtiondena har flera förklaringar. En viktig förklaring är avregleringen av kapitalmarknaden och överenskommelser mellan staterna om ett regelverk på detta område, inte minst inom OECD. Detta har gett internationellt verkamma företag nya möjligheter att utnyttja kostnadsskillnader beroende på differenser i löner, skatter och utbudet av produktionsfaktorer i olika delar av världen.<sup>14</sup> Även teknologiska förändringar, framför allt när det gäller IT, och den internationalisering av innovationsprocesser som nämnts ovan har betydelse.<sup>15</sup> Framgång på marknader förutsätter att

företag förändrar sitt beteende till dessa ändrade villkor och resultatet är bland annat de ökade utlandsinvesteringarna.

#### *Finansmarknaden*

Det mest betydelsefulla inslaget i globaliseringen av ekonomin torde dock bestå i de fria rörelserna av finansiellt kapital över gränserna. Med finansmarknadens globalisering menas här handel med valutor, aktier, obligationer och andra värdepapper. Värdet på betalningar i denna handel har sjudubbplats perioden 1990–1997 och den dagliga omsättningen på valutamarknaden är 40 gånger större än dagsvärdet i världshandeln med varor.<sup>16</sup>

Omsättningen av svenska kronor mot utländsk valuta var 1997 drygt åtta gånger större än 1986 på den svenska valutamarknaden, samtidigt som både BNP i löpande priser och utrikeshandeln endast fördubblades. Den dagliga omsättningen på den svenska valutamarknaden uppgick under 1997 till 100 miljarder kronor, vilket kan jämföras med att BNP för hela året beräknats till 1739 miljarder kronor. Betalningar kopplade direkt till utrikeshandeln svarade endast för fem procent av omsättningen av svenska kronor i valutahandeln.<sup>17</sup>

Rörelserna på finansmarknaderna består till stor del av att kortsiktiga placeringar görs i en ständig strävan till värdesäkring och vinst. Numera kan en sådan oavbruten handel i stort sett ske oavsett nationsgränserna med hjälp av en teknik som gör information omedelbart tillgänglig och med operationer som ger ögonblicklig effekt. Hur detta kapital förflyttas beror till stor del på förväntningar, inte minst när det gäller räntor, skatter och på den effektivitet i verksamheten som olika marknadsplatser kan erbjuda. Rörelser kommer till stånd på grundval av uppgifter om händelser som får en sekundsnabb världsvid spridning. Ofta är det inte en bedömning av vilka reella effekter som den

uppgivna händelsen får i ekonomin utan en bedömning av hur andra aktörer kan förväntas reagera på uppgiften som blir vägledande för handlandet. Politik som inte motsvarar marknadsanalytikens personliga bedömningar av vad som gynnar ett visst lands ekonomi blir bestraffad med fallande valutakurs och höjda räntor.<sup>18</sup>

Förutom den avreglering på finansmarknaden som nu är nära nog global, och som inleddes på 1980-talet i USA och Storbritannien, främjas tillväxten i handeln med valutor av att transaktionerna är skattefria. De största investerarna och multinationella organisationerna, som bestämmer hur kapitalet placeras, har säte i USA, Storbritannien, Frankrike, Schweiz och Japan. Kapitalflödet är i princip globalt, men spridningen av kapital är inte jämnt fördelat över jordklotet.<sup>19</sup>

### Demokratiproblemen

Marknadsekonomi och representativ demokrati samexisterar i Sverige. Från demokratisynpunkt finns det därför skäl att i första hand ta fasta på att det sociala kapital, den mellanmänniska tillit och det starka civilsamhälle, som främjar demokratins utveckling även bedöms ha stor betydelse för marknadsekonomi.<sup>20</sup> Institutionerna, det vill säga samhällets långsiktiga spelregler för mänsklig samlevnad, präglar handlingarna och bestämmer utvecklingen i såväl det ekonomiska som politiska livet. Marknadsekonomi förutsätter inte bara en rättsstat utan också goda och varaktiga institutioner, vars fortbestånd bäst främjas av demokrati.

Globaliseringens effekter för samhällsutvecklingen, och därmed för demokratin, är ett kontroversiellt ämne i politiken och ganska vitt skilda meningar finns också bland samhällsforskare. Att globaliseringen utsätter nationalstaterna och samhällets institutioner för ett omvandlingstryck råder det kanske inte delade meningar om.

Men uppfattningarna går vitt isär när det gäller hur stort detta tryck är, om utvecklingen är önskvärd eller inte och hur en politik som vidmakthåller och vidgar demokratin bör se ut. Synen på globaliseringen är helt enkelt beroende av politiska värderingar. Delvis beror skilda synsätt på en olikartad verklighetsuppfattning om vilket handlingsutrymme enskilda stater faktiskt har i nuvarande fas av globalisering. Många menar att utrymmet för politik på nationell nivå minskat, att handlingskraft främst måste visas för att åstadkomma en anpassning till en omvärld som inte låter sig påverkas inom nationsgränsernas ram. Alternativet till anpassning nationellt är att i samverkan med andra stater åstadkomma handlingskraft bortom nationsgränserna.

### *Skevheter i informationsutbudet*

Genom att underlätta ökad rörelsefrihet över gränserna ökar medborgarnas möjligheter att utnyttja sina medborgerliga rättigheter för att ha självbestämmande i sina liv. På ett mycket intressant sätt spränger globaliseringen ett antal gränser för informationsutbudet. Medborgaren får snabbt tillgång till information om politiska händelser runtom i världen till glädje för sin bildning och kanske också opinionsbildning. Allmän världsomfattande tillgång till information om händelser i samma stund de inträffar torde också främja demokratin genom att ge flera medborgare ökade möjligheter att påverka politiska beslutsprocesser i de fall dessa är öppna för demokratiskt inflytande.

Det vidgade informationsutbudet är emellertid till dominerande del präglat av ett västerländskt perspektiv. Denna skevhet har betydelse för hur de politiska debatterna utformas runtom i världen. Det finns en risk för att globalt inflytelserika medier skapar internationella eller globala opinioner som påförs medborgarna uppifrån. En verkligt

global offentlighet fordrar att medborgaren får tillgång till ett mycket brett spektrum av perspektiv och synvinklar på såväl det globala som det nationella och det lokala.<sup>21</sup>

Informationsutbudet har en slagsida till förmån för de mest resursstarkas efterfrågan och intressen. Möjligheterna till deltagande i massmediernas skildringar och debatter med internationell räckvidd föreligger endast för ett fåtal. Risken för att även en omfattande konsumtion av mediernas innehåll leder till en ensidig världsbild är alltså påtaglig.<sup>22</sup>

### *Ojämlig rörelsefrihet*

Demokratins ideal förutsätter ett öppet samhälle. Vars och ens rätt att ta sig till närmaste järnvägsstation eller flygplats och ta sig vart som helst i världen utan tillstånd från statsmakten betraktas i demokratier med goda skäl som en viktig demokratisk rättighet. Det är i diktaturer och av självhärskare som ett fritt utbyte över gränserna förnekas. Att bygga hinder vid statsgränserna ingår ofta i strategier för att stoppa en demokratisk utveckling.

Förutsättningarna att utnyttja rörelsefriheten över nationsgränserna är inte jämlika. Det är också ett faktum att även de formella möjligheterna för lågutbildade och resurssvaga personer att fritt röra sig över nationsgränserna snarast är mindre nu än vad de var för hundra år sedan.<sup>23</sup>

Och medan rörelsefriheten över nationsgränserna på finansmarknaden ökat enormt de senaste årtiondena så har hindren när det gäller internationell rörlighet blivit större för i varje fall den lågutbildade arbetskraften. Kulturbunden kommunikation har blivit allt viktigare i den högt utvecklade ekonomin. Det har bidragit till en hög rörlighet men endast för en mindre krets av specialister.

### *Vad händer med nationalstaterna?*

En stor del av diskussionen på detta område gäller emellertid hur nationalstaternas möjligheter påverkas av globaliseringen. Här går meningarna vitt isär. Några menar att nationalstaterna är på väg att spela ut sin roll och att de har en framtid lik svunna tiders stadsstater eller imperier. Andra menar att staternas roll förvisso förändras men att de i vissa avseenden har en än viktigare roll att spela även i framtiden. De som hävdar detta brukar också understryka att den hittida globaliseringen i allt väsentligt är ett resultat av beslut av och genom staterna. Åter andra brukar hävda att enskilda nationalstater måste sluta sig samman i större grupperingar för att undgå att bli randstater utan egentligt inflytande på den politik som är angelägnast för framtiden.<sup>24</sup>

Det finns de som menar att globaliseringen innebär att staterna fragmenteras, och att olika delar av statsmakten tenderar att vävas in i olika omvärldar av internationella organisationer, andra stater, företag och intresseorganisationer och att olika delar av statsmakten i allt mindre grad är kopplade till varandra.<sup>25</sup> Andra menar att en uppsplittring också sker av samhället inom nationalstaterna.

Det är en illusion att tro att alla sitter i samma båt i den globala ekonomins nationalstater. Villkoren skiljer sig radikalt mellan de globalt lätt-rörliga specialisterna (symbolhanterarna), de yrkesverksamma i företag som är utsatta för internationell konkurrens och övriga, exempelvis arbetslösa och de som är sysselsatta i lokala service-näringar.<sup>26</sup> Det kan komma att leda till sociala slitningar mellan de förra och de senare.<sup>27</sup>

Globaliseringen har alltså inte bara gränsöverskridande effekter. Möjligheterna till lokalt inflytande på arbetsplatser och i kommuner påverkas av fjärrägande, det penningpolitiska beroendet av omvärlden etc.

Det förhållandet att Sverige som stat anslutit sig till väsentligt fler internationella organisationer med maktbefogenheter i nuläget jämfört med vad som var fallet vid förra sekelskiftet antyder vidare att statens makt inte behöver ha minskat. Men det går inte att sätta likhetstecken mellan staternas möjligheter att reglera samhället, nationellt och internationellt, och medborgarnas möjligheter att vara delaktiga, deltagande och ha inflytande i demokratiska beslutsprocesser.<sup>28</sup> Demokratin fördjupas knappast om statens möjlighet att reglera växer genom internationellt samarbete eller genom gemensamt beslutsfattande med andra stater och denna reglering sker i former där medborgarnas möjligheter till inflytande minskar. Särskilt allvarligt för demokratin blir det om nationalstatens makt minskar samtidigt som medborgarnas möjligheter att kontrollera och styra statsmakten också minskar.<sup>29</sup>

#### *Förhandlingspolitiken*

Internationaliseringen av politiken innebär att allt flera beslut om regleringar är ett resultat av förhandlingar mellan stater istället för av öppna, demokratiska beslutsprocesser. Inrikes- och utrikespolitiken har sammanflätats alltmer och gränsområdet mellan inrikes- och utrikespolitik har de senaste decennierna blivit allt mera diffust. Utvecklingen innebär också att beslut flyttas längre bort från medborgarna, till sammanhang som är svårare att överblicka och känna. När beslut vuxit fram i internationella nätverk och partnerskap försvåras ansvarsutkrävandet.<sup>30</sup>

Förhandlingar är förvisso också ett inslag i nationell politik. Här finns dock ett regelverk och en offentlighet som alls inte föreligger i samma utsträckning när politik delegerats till mellanstatliga eller överstatliga institutioner och självfallet heller inte när sådant beslutsfattande är delegerat

till expertbaserade organisationer utom politikernas räckvidd. Förutsättningarna för insyn, påverkan och utkrävande av ansvar är i allmänhet avsevärt bättre när det gäller beslut som föregåtts av förhandlingar i kommuner och i Sveriges riksdag än när beslutet formulerats i förhandlingar med andra stater, i mellanstatliga organisationer eller i exempelvis internationella standardiseringskommissioner.

Det är en allmänt omfattad tes bland förhandlingsforskare och praktiker att tystnad under förhandlingsskedet gynnar möjligheterna att nå ett eftersträvat resultat. Även om syfte, motiv och resultat vid övernationella förhandlingar redovisas kan det vara svårt för medborgare att få insyn och ha inflytande i sådana beslutsprocesser. Det är svårt att veta hur och av vem man ska utkräva ansvar: Var förhandlingsresultatet det bästa möjliga med tanke på uppgivna syften och motiv?

Det är dessutom ofta svårt att återta besluts-makt som delegerats till övernationella organisationer. De bygger på förhandlingar och enighet åstadkommen genom kompromisser. Missnöje med ett beslut kan i vissa fall bara hanteras genom att träda ur organisationen. Därmed lämnar man också ett beslutsfattande som anses vara av yttersta vikt för den enskilda staten. Skillnaden mellan vad som å ena sidan är folkvaldas ansvar och det som de å andra sidan har förutsättningar att påverka riskerar att bli mycket stor. En växande misstro mot demokratin kan bli resultatet.

Hur medborgarna kan kontrollera beslut och beslutsprocesser är här en central fråga. Delegeringen av beslutsfattande till övernationella organ kan bli så omfattande och långtgående att det politiska systemet drivs till en punkt där man inte längre kan tala om det som en demokrati.<sup>31</sup> Beslut som tillkommit efter förhandlingar och genom kompromisser mellan många stater är i allmänhet

svåra att ändra. Grunden för kompromissen kan ryckas undan om en av flera punkter i en överenskommelse förändras och därför kan förändringar utebli trots att det finns en stor uppslutning bakom krav på förändringar på just denna punkt. Om Sverige allt mer bäddas in i en internationaliserad förhandlingsdemokrati, finns det risk för att man reducerar medborgarnas möjligheter att ha insyn och vara delaktiga i beslutsprocesserna.<sup>32</sup>

Inför och under övernationella förhandlingar är stora delar av beslutsunderlaget ofta hemliga. Det gäller inte minst kunskaper och bedömningar av andra medverkande staters förhandlingspositioner. I allmänhet finns också en obenägenhet att tydligt klargöra den egna statens förhandlingsposition, eftersom framgång i förhandlingar med många utomstående parter förutsätter ett mandat som medger flexibilitet. Offentlighet inför förhandlingar kan leda till låsningar som skadar möjligheterna att tillgodose ”den egna nationens intresse” under realförhandlingarna. Beslutsprocesser genom internationella förhandlingar riskerar att bli mindre förutsebara, vilket minskar förutsättningarna för insyn och inflytande.

För i varje fall små stater gäller också att nationellt samförstånd som regel anses stärka förhandlingspositionen i internationella sammanhang. Internationella förhandlingar är ofta tröga och tidskrävande. Beredskap för att regeringsskifte kan inträffa under förhandlingarna är ett förhållande som stimulerar till samförstånd. När partier avstår från att artikulera medborgaropinioner eller idémässigt förankrad politik av detta skäl är det ett exempel på hur ett föregivet statsintresse sätts före demokratins ideal. När beslut i ökad utsträckning fattas i slutna rum och utan att frågorna debatteras öppet av etablerade partier ökar utrymmet för att även extrema, odemokratiska krafter kan vinna stöd i opinionen.

**Öppenhet, insyn och en genomskinlighet som möjliggör att ansvar utkrävs är omistliga värden i en demokrati. Det finns en risk att dessa värden förskingras om politiskt beslutsfattande sker i former med lägre halt av demokrati, när öppna besluts-salar ersätts med slutna förhandlingsrum. Den hotbild som framträder är att de internationaliserade demokratierna och de övernationella organisationerna kommer att leverera en alltför anonym och inflexibel politik som inte motsvarar den segerrika demokratins krav på tillgänglighet, öppenhet och rörlighet.**

Detta innebär självfallet inte ett fördömande av internationellt samarbete eller nödvändigtvis en varning för ett utökat mellanstatligt samarbete och överstatligt beslutsfattande. Beslut om Sveriges inträde i övernationella organisationer kan mycket väl vara demokratiska utan att den aktuella organisationen i sig är en demokrati.<sup>33</sup> Deltagande i internationella organisationer kan motiveras med andra värden än demokratins, exempelvis fred, ekonomisk tillväxt eller förbättrat skydd för liv. Samverkan mellan stater kan öka möjligheterna för politiska krafter i demokratier att gemensamt åstadkomma handlingskraft när villkoren för politikens bedrivande ändrats till följd av att ekonomins aktörer agerar i och mellan många stater. Politiskt förtroendevalda i små stater upplever sig ofta satta under press från resursstarka särintressen som med hänvisning till möjligheterna till internationell rörlighet vill styra politiken i en bestämd riktning.

**Demokratiska staters samverkan kan därför vara ett uttryck för en strävan att hävda breda medborgarintressen gentemot starka särintressen. Men ibland uppfattar skilda medborgargrupper att just allianser mellan stater och särintressen hotar vär-**

den som är omistliga. I en global opinionsbildning och lobbning sätter de därför igång särskilda aktioner för att öppna ofta slutna rum och få till stånd samtal om en delvis alternativ politisk dagordning. I dessa sammanhang kommer ofta IT-instrumentet till användning för att kommunicera och mobilisera.<sup>34</sup>

### Demokratipolitik i globaliserade miljöer

Få, om ens någon, torde i dag vilja hävda att det med tanke på det allmänna bästa är möjligt att avstå från samarbete mellan staterna och beslutsprocesser som, helt eller delvis, sker på mellanstatlig eller överstatlig nivå. Det finns värden som är viktiga att hävda och som bäst, eller i vissa fall endast, kan hävdas i internationella fora utan procedurer som helt överensstämmer med demokratins ideal. I den mån sådana procedurer inte kan ersättas med demokrati måste procedurerna göras så demokratiska som möjligt.<sup>35</sup>

Från demokratisynpunkt är det emellertid viktigt att inte stanna vid detta konstaterande. Det är just vetskapen om att det finns starka drivkrafter för en internationalisering av politiken, och att en sådan internationalisering kan vara nödvändig för att vidmakthålla demokratins legitimitet, som är en av de största utmaningarna när det gäller att hävda folkstyrets principer inför 2000-talet. Hur ska då demokrati bäst kunna möta en fortsatt globalisering och utsträcka alla medborgares möjlighet till deltagande, inflytande och delaktighet?

#### *Offentlighet och medborgarinflytande*

I det skede av globalisering vi nu befinner oss krävs insatser för att frigöra individer så att alla har för många att så långt möjligt på jämlika villkor delta i det politiska beslutsfattandet. Det kan gälla utbildningsinsatser när det gäller språk och kulturkompetens likaväl som att göra effektiv datakommunikation tillgänglig för alla.

En ordning där politiskt beslutsfattande sträcks ut till flera och åtskilda nivåer, inte minst i internationella sammanhang, kan lätt leda till att styret blir ytterst komplext och svåröverskådligt. Vikten av att inte belasta demokratiska institutioner med sådant som lika bra, eller bättre, kan klaras ut utan medverkan av representativt sammansatta församlingar ökar. Demokratien i sig själv förutsätter en hög grad av självbestämmande för individerna, enskilda eller i frivillig samverkan med andra.

Det är viktigt att verka för att beslutsprocesser på alla nivåer öppnas så att medborgarna kan göra bruk av sina medborgarskap. Där maktutövning sker ska insyn också finnas. All delegering av politisk makt till förhandlingsbaserade beslutsprocesser kräver särskild motivering och bör göras föremål för politisk debatt i öppna fora. Och i alla organ som fått politisk makt delegerad till sig måste största möjliga offentlighet påfordras. Situationen idag inom åtskilliga organ lämnar mycket övrigt att önska. Det är ett politiskt ansvar för dem som delegerar maktutövning att också kräva den öppenhet som är nödvändig för demokrati.

#### *Lokalt självstyre*

För att hävda demokrati i en tid av globalisering bör man förlägga beslutsfattande till lägsta effektiva beslutsnivå. Globaliseringen ger i sig argument för ett starkt lokalt självstyre. I ett samhälle där medborgarnas rörlighet är stor, inom och utanför nationsgränserna, gäller detta inte bara självstyre lokalt inom ett geografiskt avgränsat territorium. Det kan också gälla självstyre lokalt för mindre grupper och kollektiv, oberoende av kommungränser, inom åtskilliga områden.

Ett centralistiskt beslutsfattande inom nationalstatens ram kan försvåra folkviljans förverkligande lokalt och regionalt inom riket. Genom att öka möjligheterna till lokalt självbestämmande och

anpassning av politiken till lokala förhållanden stärks möjligheterna för flera att framgångsrikt delta i ett samspel internationellt och globalt. Så kan man demokratiskt ta till vara de ökade möjligheterna till rörelser över, och kommunikation oberoende av, nationsgränser.

### *Regionerna*

Globaliseringen innebär förändrade konkurrensförhållanden inte bara mellan företag utan även inom stater, regioner/lokala ekonomier. Det handlar ytterst om en tävlan i attraktivitet och om arbetstillfällena. Regionala intressen kan sålunda vara annorlunda än nationella intressen. Det är lättare för mindre enheter, som regioner och lokala miljöer, att etablera sig som noder i olika kunskaps- eller produktionsnät än för hela nationella ekonomier.

En viktig konsekvens är att nya allianser utvecklas i politiken. I den traditionella, nationella ekonomin skapades varaktiga (korporativa) allianser mellan stora företag, fackliga organisationer och staten. Den förhandlingsekonomi som utvecklats på det nationella planet återfinns i den nya situationen även på det regionala planet. Till skillnad från tidigare är de regionala partnerskapen mer mångfacetterade och svåra att avgränsa. De förstärks av en europeisering på idéplanet där partnerskapstanken genomträngt den regionala sfären.

Dagens utvecklingspolitik hanteras, som vi ska återkomma till, i mindre grad exklusivt inom de offentliga systemen. Den inbegriper även allehanda privata aktörer. Förhandlingssystem riskerar dock alltid att skapa slutenhet och inkludera endast ett fåtal. Den demokratiska utmaningen är således att skapa öppenhet och ökat deltagande i utvecklingsprocesserna. Vidare krävs offentliga mötesplatser för samtal om den regionala utvecklingen. Utan medborgarnas deltagande, inflytande och delaktig-

het i dessa politiska processer minskar otvivelaktigt den demokratiska legitimiteten för besluten.

### *Nationell demokrati*

Det är på nationalstatens nivå som utmaningarna är störst när det gäller att i globaliseringens tid vidmakthålla och förstärka demokratin. Det ska samtidigt noteras att utmaningarna som skulle möta om globaliseringens mönster bryts, och vänds i sin motsats, med största sannolikhet vore ännu svårare att hantera.

Varje uppgift om nationalstaternas snara död och upphörande måste bedömas som överdriven. Trots globaliseringen är många stater alltjämt först och främst beroende av sina hemmamarknader. I Japans och USA:s fall är det exempelvis bara värdet av tio procent av produktionen av varor och tjänster som avsätts utomlands. I Sverige och övriga nordiska länder är utlandsberoendet visserligen större. Det finns dock argument som talar för att välfärdsstaterna av idag gjort även mindre länder mera robusta inför globaliseringens verkningar och att dagens utvecklade industriländer är väsentligt mindre sårbara för exempelvis konjunktursvängningar än vad staterna var på 1870- eller 1930-talen.<sup>36</sup> Samtidigt finns emellertid en motverkande tendens. En minimal störning i investerarnas informationsbehandling, s.k. informationsturbulens, har framkallat svåra kriser under 1990-talet, t.ex. i Japan. I framtiden kan sådana kriser komma att bli regel snarare än undantag.<sup>37</sup>

Globaliseringen omvandlar staternas villkor. Förändringarna går emellertid inte bara i en riktning. I vissa fall medför globaliseringen att i varje fall somliga nationalstaters makt ökar. I andra fall har globaliseringsprocesser minskat staters makt. Inte minst har själva föreställningen om att den politiska handlingsfriheten minskat kommit att få stor betydelse.



Obekymrade entusiaster inför globaliseringen och bekymrade skeptiker inför samma utveckling gör ofta en likartad analys av globaliseringens inverkan på nationalstaten: Globaliseringen medför att politiska regleringar i demokratisk regi i ökad utsträckning ersätts med regleringar i form av marknadsmekanismer. Där den ene ser en ökad individuell frihet som ett viktigt demokrativärde som vinnns genom utvecklingen, ser den andre förlusten av möjligheten till ett gemensamt demokratiskt beslutsfattande som det mest centrala i det dynamiska förloppet. Den senare kategorin brukar hävda att de individuella friheterna är ojämnt fördelade och att marknadsreglering riskerar att leda till växande orättvisor medan de förra menar att gemensamt beslutsfattande ofta är förtryckande för individerna och leder till effektivitetsförluster.

Det finns också bedömare som menar att det alls inte rör sig om en maktförskjutning från politiskt inflytande till marknadspåverkan utan att begreppet ”systemkapitalism” ger en mera korrekt beskrivning av Sverige. Systemkapitalismen består av möten mellan demokrati och ekonomi inne i olika system, och via systemsamband som är både ”ekonomiska”, tekniska, legala och politiska till sin natur. Globaliseringen beskriver rörelser inom dessa system och kan naturligtvis förskjuta makten parterna emellan.<sup>38</sup>

*Röst från Demokratitorget*

**”David Helds idéer om en kosmopolitisk syn på demokratisk styrning där medborgarna har flera medborgarskap, nationellt, regionalt och globalt, tycker jag hör hemma här på 2000-talet.”**

**Utvecklingen är alltså inte ödesbestämd; den är beroende av vilken politik som väljs. Det är möjligt att föra en politik som minskar sårbarheten och hindrar oönskade konsekvenser av globaliseringen och det är möjligt att föra en politik som ökar möjligheterna till demokratisk påverkan även på globala förhållanden inom nationalstatens ram. Utvecklingen är inte given. Det är i stor utsträckning den politiska viljan som avgör demokratis situation, såväl inom nationalstaten som i övrigt, även i en globaliserad värld.<sup>39</sup>**

#### *Globala marknadsregler*

Ingen marknadsekonomi kan fungera utan regler. En kapitalism som får sätta sina egna regler tenderar att föröda sig själv. Likaväl som ett regelsystem för marknadsekonomi under demokratin utvecklats inom ramen för nationalstater är det sannolikt att ett sådant regelsystem behövs också på global nivå. Många ifrågasätter om de institutioner som idag finns är tillräckliga för att möjliggöra marknadsekonomins framtid.<sup>40</sup>

Ett omfattande byggande av internationella institutioner för att möta utmaningar som inte nationalstaterna ansett sig kunna, eller vilja, möta på egen hand har pågått under hela 1900-talet. Detta har skett i intensivare takt under den senare hälften av 1900-talet, inte minst i Europa men även på global nivå. Det är sannolikt att detta institutionsbyggande kommer att fortsätta med den utveckling som nu kan iakttas.

Det är inte självklart att dessa institutioner är förankrade i demokratiska former. Under senare år har privata institutioner för reglering av internationella förhållanden växt kraftigt i omfattning. Det gäller exempelvis privata skiljedomsförfaranden, organ för standardisering, kreditvärderingsinstitut m.m.<sup>41</sup> Det är inte heller på det sättet att alla politiska initiativ för att påverka och reglera inter-

nationella förhållanden tas genom staterna. Medborgarrörelser med ambitioner att spela en global roll har växande betydelse.<sup>42</sup>

Det senaste årtiondets kraftfullaste globaliseringsinitiativ som tagits från staternas sida har ägt rum i Europa, genom EU:s tillkomst, utveckling och utvidgning. (Det svenska EU-medlemskapets betydelse, konsekvenser och möjliga orsak till reforminitiativ på demokratins område behandlas i ett annat avsnitt.)

### *Globala regimer*

**Det finns också förslag till åtgärder för en förbättrad demokratisk styrning på global nivå. Ett av de mest genomarbetade finns genom "The Commission on Global Governance". Här föreslås bland annat en ordning för att enskilda, minoriteter och frivilligorganisationer ska kunna få sin sak framlagd i Förenta Nationernas säkerhetsråds dagordning. Förslag finns också om ett ekonomiskt säkerhetsråd knutet till FN i syfte att öka det demokratiska inflytandet och kontrollen när det gäller världsekonomins utveckling. Initiativ föreslås också för en reformering av det politiska säkerhetsrådet liksom för en förstärkning av den internationella rätten.<sup>43</sup> Vi menar att dessa reformförslag bör ha stor tyngd i den svenska FN-politiken.**

Åtskilliga andra förslag till ett ökat demokratiskt inflytande på regleringen av internationella och globala förhållanden har lagts fram. Ett förslag gäller en ordning för global kreditförsäkring.<sup>44</sup> I Sverige har bland annat förslag lagts fram om initiativ till en global finansinspektion.<sup>45</sup>

**Välorganiserade och kapitalstarka särintressen gör stora ansträngningar för att påverka de regelverk och regimer i vilka internationella och globala spelregler läggs fast. Frivilliga medborgarorganisationer**

**er har visat sig kunna spela en stor roll i sådana sammanhang, exempelvis i samband med förhandlingarna om MAI-avtalet (ett multilateralt investeringsavtal), valfångstkommissionens möten, FN:s miljö- och kvinnokonferenser etc.<sup>46</sup> Medborgarorganisationerna måste ges reella möjligheter till insyn, deltagande och inflytande när regelverk utformas på global nivå. Det är ett sätt att stärka möjligheterna för demokratiska processer i det som annars lätt blir slutna förhandlingsordningar.**

### *Demokratibistånd*

Många länder i tredje världen saknar rättsstat, mänskliga fri- och rättigheter och okorrumperad förvaltning. Tillsammans med ett tungt kolonialt beroendeförhållande bidrar detta till att skapa en ond politisk-ekonomisk cirkel. Inte i något land med fria val och fri press har massvält inträffat.<sup>47</sup>

Breda folkopinioner är starkt engagerade i frågor med krav på lösningar som i många fall bara kan åstadkommas genom ett starkt utvecklat internationellt samarbete. I vissa fall måste lösningarna vara globala. En av de viktigaste utmaningarna inför 2000-talet är därför att stödja processer som möjliggör deltagande, inflytande och delaktighet för medborgarna.

**Av central betydelse är Sveriges ansträngningar för att utveckla demokrati och mänskliga rättigheter inom ramen för utvecklingssamarbete på alla nivåer, genom FN såväl som genom bilaterala samarbetsavtal. Ett särskilt problem utgör det stora antalet människor som är på flykt, vilkas politiska och medborgerliga rättigheter är mycket svaga. Enskilda organisationer och politiska partier, men också statliga och kommunala myndigheter i Sverige spelar en viktig roll. Genom samarbete med sina motsvarigheter i andra länder kan de förstärka en demokratisk kultur.**

### Världsmedborgare?

Det finns många skäl att betrakta jordens befolkning som en politisk ödesgemenskap. Ett världsmedborgarskap måste därför realiseras i annan form än som en idealistisk dröm. Universella mänskliga fri- och rättigheter måste ges en starkare ställning i den internationella rätten liksom möjligheterna att förebygga och bestraffa förbrytelser gentemot dessa rättigheter. Detta förutsätter att principen om att suveräna staters rätt till oinskränkt självbestämmande inte accepteras. Nationernas självbestämmanderätt kompletteras med legitima möjligheter för förtryckta att få sin sak prövad och möjligheter för världssamfundet att ingripa till skydd för dem som inte får sina universella rättigheter tillgodosedda inom enskilda stater. De försök som gjorts för att utarbeta en stadga med universella mänskliga skyldigheter för stater och enskilda inom ramen för Förenta Nationerna är av intresse i detta sammanhang.<sup>48</sup>

Cirka 1,3 miljarder människor beräknas leva i absolut fattigdom. Fler än 800 miljoner människor lider av undernäring.<sup>49</sup> Möjligheterna att möta ytterst allvarliga kriser, som massvält, är större när demokrati och fri åsiktsbildning råder. Det finns starka skäl att tro att det är med förstärkt demokrati i internationella sammanhang och på global nivå som en tryggare och rättvisare värld med större välstånd bäst byggs. När kriser hotar världen i sin helhet måste också demokratins räckvidd göras global.

Det finns också starka skäl att arbeta för att stärka möjligheterna till deltagande, inflytande och delaktighet på medborgarskapets grund i den reglering som sker i internationella och globala sammanhang. Lika viktigt är att åstadkomma ett demokratiskt inflytande på områden där en demokratisk reglering på global nivå saknas. Det gäller exempelvis globala miljöfrågor. Där finns det möjlig-

heter att utforma procedurer utan att skada den demokrati som erövrats på lokal, regional och nationell nivå. Globaliseringens omfattning och innebörd är inte ödesbestämd utan bestämd av politisk vilja. Som ett litet land med stort utlandsberoende har Sverige stor anledning att söka gå i spetsen för ett bättre fungerande demokratiskt styre på global nivå.



I samspelet mellan människor behöver kunskaper, erfarenheter och åsikter kunna utväxlas så att konflikter kan blottläggas och lösas i en fortgående dialog. Att denna kommunikation fungerar väl är av central betydelse för demokratin. Genom att

åstadkomma mötesplatser och offentliga rum där alla ges möjligheter att delta, vara delaktiga och ha inflytande i opinionsbildningen skapas förutsättningar för en upplyst förståelse i gemensamma angelägenheter.<sup>50</sup>

## Medialisering

I ett globaliserat samhälle spelar medierna en mycket betydelsefull roll för det offentliga samtalet och därmed för politiken och folkstyrelsen.<sup>51</sup> Genom förmedling av vetenskapens och expertisens kunskaper blir det möjligt för oss att veta också sådant som våra sinnen inte direkt kan uppfatta.<sup>52</sup> I det tekniskt avancerade och specialiserade samhället är beroendet av medier stort. Det räcker inte långt att bara hålla egna ögon och öron öppna.

Mediernas förmedling av information blir därför avgörande för alla människor på flertalet av de områden där vi behöver bilda oss en uppfattning som medborgare. De skapar till stor del våra bilder av såväl omvärlden som oss själva. Medierna påverkar även den politiska dagordningen och granskar den offentliga maktutövningen.

Samtidigt reser mediernas utveckling en rad frågor kring det offentliga samtalet. Det finns tendenser som gör att den avlägsnar sig från det demokratiska idealet om en upplyst förståelse. Givetvis är det svårt att nå målet om en fullständig och begriplig kommunikation som ger varje medborgare som är berörd av beslut möjlighet att på saklig

grund bilda sig en ståndpunkt om det gemensamma bästa.<sup>53</sup>

Har det exempelvis blivit lättare för alla att göra sina röster hörda? Somliga upplever att motsatsen gäller. Trots utbudets omfattning finns det grupper för vilka medieutbudet ändå kan vara svårtillgängligt. Mångfalden i kanaler för mediedistribution motsvaras inte av en lika stor *mångfald i perspektiv* när det gäller skildringar av verkligheten eller framförandet av åsikter.<sup>54</sup> Koncentration av ägandet kan leda till skadliga *mediemonopol*. Åtskilliga menar att medierna i allt större utsträckning ägnar sig åt underhållning och ytliga diskussioner, mycket *snuttifierat* tjuvmen men få upplysande och eftertänksamma samtal.

Konkurrensen på mediemarknaden medverkar vidare till ett uppskruvat *tempo* i nyhetsförmedlingen som inte alltid är förenligt med den journalistiska etikens krav på källkritik. Nyhetsförmedlingen har också fått en *ökad betydelse för de finansiella rörelserna* på aktie- och penningmarknaden. Det har lett till att resursstarka grupper söker påverka innehållet i ofta resurssvaga medieföretags rapportering. Det finns också ett ofta på-

talat *flockbeteende* som i synnerhet när journalistiken gäller enskilda människor kan stå i motsatsställning till demokratins krav på upplyst förståelse. Dessa utvecklingstendenser har betydelse för om i vilken utsträckning medierna kan svara mot folkstyrelsens krav.

Kampen om makt i samhället är i dag till stor del en fråga om kamp om massmediernas uppmärksamhet. Dagens politiska makthavare måste erövra och förtjäna allmänhetens respekt vid framträdande i medierna – att inneha ett mandat som folkvald eller vara formellt utnämnd i en hög position ger inte i sig legitimitet. Denna allmänhetens kritiska hållning gentemot dem som utövar makt är en demokratisk tillgång.

Det är inte bara politiker som i ökad utsträckning ser medierna som den arena där förtroende vinnas och/eller förloras. Medborgarundersökningar visar också att allmänheten bedömer att uppmärksamhet i press, radio och TV är det mest effektiva sättet att påverka – effektivare än att rösta i valen och effektivare än arbete i politiska partier.<sup>55</sup>

## Mediernas demokrativärde

### *Mångfald och öppenhet*

Ny teknik, ökade och bättre spridda kunskaper och en demokratisering har gjort många tidigare slutna samhällen allt öppnare. Fler människor har fått förutsättningar att vara bättre underrättade om sin samtid i dag än vad som varit fallet i någon annan generation. Detta är ett obestridligt och stort framsteg från demokratisynpunkt. Och allt talar för att möjligheterna att sprida information och öka medieutbudet kommer att växa ytterligare i snabb takt under överskådlig framtid.

Genom utbudet i medierna kan fler skaffa sig kunskaper. Trots att klyftor alltjämt finns på informationsområdet är inte elitens kunskapsövertag i

dag alls så stort som före de moderna mediernas genombrott. Det är också sannolikt att medierna bidragit till att minska auktoritetstron och gjort fler människor kritiska till framförda påståenden. Vidgade kunskaper har gjort att ståndpunkter som tidigare fick förbli oemotsagda därför att de framstod som odiskutabla nu sätts i fråga till följd av att människor fått kunskaper om att det finns alternativa argument.

Det ökade och friare informationsflöde som medieutvecklingen medfört har på många sätt bidragit till att stärka medborgarnas möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet. Det finns skäl att tro att många slags maktmissbruk blivit väsentligt svårare att utöva. Inskränkthet och bigotteri utmanas.

Mediernas vitala roll i demokratin måste få ökad politisk uppmärksamhet. Det gäller självfallet den statliga mediepolitiken och vad som är möjligt och lämpligt att påverka genom beslut i regering och riksdag. Med det synsätt Demokratiutredningen valt är det också angeläget att diskutera på vilket sätt medborgare, sammanslutningar och företag kan ta ett ansvar för att medierna ska bidra till en upplyst förståelse. Det är en central politisk fråga. Den kan kanske inte få ett svar genom lagar eller beslut i folkvalda församlingar. Men den kan få ett politiskt svar genom en diskussion som ställer olika parter till svars för vad de gör eller inte gör. En fortlöpande sådan diskussion behövs vid sidan av en politik som syftar till att hindra monopol, öka mångfalden och öppenheten i samhället.

### *Röst från Demokratitorget*

**"En av demokratins verkliga förgrundsfigurer, Voltaire skrev: 'Jag hatar Dina åsikter, men skulle kunna ge mitt liv för att Du får framföra dem'. Något som många idag, speciellt massmedia, borde ta till sig lite bättre!"**

### *Fri åsiktsbildning*

Fri åsiktsbildning är en oumbärlig förutsättning för demokrati. Alla ska ha möjligheter att komma till tals. Hinder ska inte finnas för enskilda att kunna ta del av vad andra har torgfört. Idealet om politisk jämlikhet ställer inte bara krav på allmän och lika rösträtt. Det reser också anspråk på en politik där alla medborgare ges möjlighet att aktivt bilda opinion. Att säkerställa utrymme för kritik och protest även när sådana yttringar är obekväma är en angelägen politisk uppgift. Ett sådant klimat kan påverkas av lagar och politiskt beslutsfattande. Till stor del avgörs dock utrymmet för de inlägg i samhällsdebatten som kräver civilkurage av de attityder och hållningar som medborgare gemensamt bidrar till att hålla levande eller förkväva.<sup>56</sup> De som är folkvalda eller innehar chefspositioner har ett särskilt ansvar i detta sammanhang.

**I statlig och kommunal verksamhet finns det ett meddelarskydd, förankrat i grundlag, som syftar till att vidga yttrandefriheten så att missförhållanden och maktmissbruk lättare kan beivras. Det innebär att en anställd får använda sin yttrandefrihet kring uppgifter som inte är hemliga. Vissa hemliga uppgifter får dessutom lämnas ut för publicering enligt vissa regler. Meddelarfriheten går längre än yttrandefriheten. Erfarenheten visar att kunskapen om detta meddelarskydds existens och motiven för detta behöver ökas. I ett läge där offentlig finansiering av privat verksamhet blir allt vanligare, exempelvis på sjukvårdens område eller i företag som sysslar med miljöfarlig verksamhet, är det angeläget att eftersträva en utvidgning och förstärkning av meddelarskyddet. Även i den omfattning gällande rätt ger meddelarskydd är det angeläget att främja en förvaltningskultur där de anställda har ställning som "demokratins väktare" snarare än den som "maktens drängar".<sup>57</sup>**

### *Försvar för det öppna samhället*

Ett klassiskt demokratiskt ideal är att beslut ska baseras på de bästa argumenten och tillgodose det gemensamma bästa. Det är bara genom en offentlig diskussion som argumentets värde och giltighet i politiska sammanhang kan vinna legitimitet ur demokratins synvinkel. Rationalitet och offentlighet är så sett två sidor av samma sak.<sup>58</sup> Inskränkningar i yttrandefriheten är därför inte bara illdåd mot enskilda individer utan också sabotage mot möjligheterna att utröna allas gemensamma bästa.

Yttrandefrihet, tanke- och trosfrihet uppfattas i dagens Sverige av stora grupper som självklara individuella rättigheter. Det innebär samtidigt en risk för att vaksamheten brister och att beteenden, yttranden och politiska organisationer som riskerar att undergräva det öppna samhällets fortbestånd aningslöst får existera opåtalade.<sup>59</sup>

Det finns också en risk för att man förlorar förståelsen för att även yttranden som upplevs som obekväma, stötande och obehagliga måste få framföras. Beredskapen kan sättas ifråga hos såväl statsmakten som i det svenska civilsamhället när det gäller att ta nödvändig strid för centrala mänskliga fri- och rättigheter.<sup>60</sup> Inte minst under 1900-talets sista årtionde har Sveriges befolkning flera gånger uppmärksamats på att även enskilda kan ta till våld i syfte att hindra andra enskilda från att begagna sig av sin rätt att yttra sig. Våldshandlingar och hot om våld har inträffat. Motivet har uppenbarligen varit att skrämman människor till tystnad. Men ingen kan göra anspråk på att ha så rätt, att han eller hon har rätt att tysta andra.

Organiserad brottslighet får aldrig lyckas i sina anspråk att strypa eller styra mediernas rapportering eller människors deltagande i det offentliga samtalet i övrigt. Demokratins självförsvar kräver i dessa fall ett beslutsamt agerande från statsmaktens sida. Det krävs också en bred och aktiv medbor-

garopinion. I ett samhälle där rättsstatens tjänare och journalister kan skrämmas till rädsla i sitt arbete kan ingen medborgare känna sig säker. Ett syfte med att söka skapa tystnad är ofta att åsidosätta den legala ordningen och underlätta för våld och andra brott. Hot och attentat riktade mot journalister, motiverade av en önskan att påverka rapporteringen i medierna, är inte bara dåd riktade mot enskilda personer utan mot den yttrande- och informationsfrihet som tillhör grundvalarna för demokratins samhällsordning.

### *Tryckfrihet*

I Sverige garanteras mediernas oberoende gentemot statsmakten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Att hävda detta lagliga skydd, bland annat förbud mot förhandscensur, etableringsfrihet och meddelarskydd, mot ingrepp från statsmakternas sida är självklart av största vikt. Detta bör inte minst uppmärksammas vad gäller medier som sprids med hjälp av ny teknik.<sup>61</sup>

Grundlagen kan ge skydd mot statsmaktens ingrepp, exempelvis erbjuda alla individer etableringsfrihet när det gäller att ge ut dagstidningar. Detta är dock ingen garanti för mångfald. Antalet dagliga tidningar minskade starkt åren 1950-1970 och den relativa stabilisering som därefter följt har till stor del berott på det statliga presstödet som infördes för att hindra fortsatt tidningsdöd.<sup>62</sup> Marknadens logik har medfört att den svenska politiken för att hävda pluralism på tidningsområdet inte bara handlar om frihet från statens politiska ingrepp. I syfte att upprätthålla mångfalden har ett statligt presstöd införts. Det har bidragit till att upprätthålla den existerande mångfalden i en utsträckning som annars inte varit möjlig. Vi vill samtidigt understryka att presstödet inte får utformas så att det motverkar modernisering och nyetablering när det gäller dagstidningar.

### **Medier i förändring**

I ett pluralistiskt samhälle där enskilda tidningsföretag är skyddade från statens ingrepp, har den ansvarige utgivaren ensamrätt när det gäller att avgöra det slutliga redaktionella innehållet. Detta är en grundläggande princip. Det bör stå var och en fritt att i egna medier ta parti för sin sak i konflikt med andra. Det stora värdet av denna princip för demokratin gör det emellertid också angeläget att politiken formas så att ingen mediemarknad helt domineras av en enda, eller ett fåtal, ägare. Där ett enda företag helt får dominera finns ingen marknad, där råder monopol. Monopol är till skada för demokratin och yttrandefriheten.

### *Dagspressens ägare*

Ägarstrukturen har varit relativt stabil under efterkrigstiden. Detta är ännu kännetecknande för utvecklingen men det finns tendenser till förändringar. På 1990-talet har således en ny ägare, MTG, etablerat sig i såväl Stockholm, Göteborg som Malmö genom utgivningen av den gratisutdelade Metro med betydande upplagor.<sup>63</sup> Den svenska dagspressmarknaden är dessutom anmärkningsvärt lokal och regional och på den typiska svenska marknaden för dagstidningar dominerar en ägare.

Etableringsfriheten, en av tryckfrihetens grundpelare, har sedan det andra världskriget endast lett till att en handfull allttjämt bestående flerdagarstidningar etablerats. Bara på ett par utgivningsorter, och i sju av landets 70 A-regioner, kan konkurrensläget sägas vara jämnt mellan olika tidningsägare. Bara i sexton utgivningsorter i landets 289 kommuner är det fler än en ägare som utger tidningar.<sup>64</sup>

Under 1990-talet har flera stora nordiska medie-företag blivit betydande ägare i grannländerna. Den norska Schibstedt-koncernen är således i dag Sveriges näst största tidningsägare genom engage-

mangen i Aftonbladet och Svenska Dagbladet. Den största tidningsägaren i Sverige, familjen Bonnier, är ägare av dagspress också i de nordiska grannländerna. Bonniers och Schibstedts, de två största konkurrerande dagspressföretagen, äger sammantaget tidningar som svarar för drygt 40 procent av den totala upplagan för dagstidningar i Sverige.<sup>65</sup>

Tidningsutgivning bedrivs i ökad utsträckning på villkor som innebär att företagsekonomisk lönsamhet har prioritet. Det innebär bland annat att åtskilliga tidningsföretag koncentrerat verksamheten till sina kärnområden. Även detta förhållande bidrar till att påverka den faktiska mångfalden och förutsättningarna för det offentliga samtalet. Åtskilliga lokalredaktioner har avvecklats. På allt flera orter i Sverige svarar en enda tidningsredaktion för all regelbunden journalistisk bevakning. På många orter har den enda lokalredaktionen lagts ned.

#### *Dagspressens läsare*

Under 1990-talet har den samlade svenska dagstidningsupplagan minskat något efter den historiska topp som noterades 1989. Under 1998 uppgick upplagan för dagstidningar till 4,2 miljoner exemplar. Man måste gå tillbaka till 1946 för att finna lägre upplagor per invånare för morgontidningar och till år 1960 för kvällstidningar. Tidningsläsandet i endast tre andra länder överträffar emellertid utbredningen av läsandet i Sverige. Hela 87 procent av befolkningen läser en dagstidning en genomsnittlig dag. I en LO-rapport presenterad i juli 1999 hävdas emellertid att tillgången till daglig tidning i bostaden ökat 1998 jämfört med 1997. Ökad sysselsättning och förstärkt köpkraft är troliga orsaker till denna utveckling – ett förhållande som pekar på ett samband mellan ekonomisk utveckling och möjligheterna till ett brett deltagande i det medialiserade offentliga samtalet.

LO-rapporten baseras på SCB:s levnadsnivåundersökningar och enligt dessa saknade 24 procent av den vuxna befolkningen 1998 en daglig tidning i bostaden. Även om skillnaderna mellan olika socialgrupper i ett internationellt perspektiv är små i Sverige så är de markanta. Ensamstående, i synnerhet ensamstående med barn, och invandrare är grupper som i stor utsträckning saknar tillgång till dagstidning. Avsaknaden av dagstidning har ökat bland ensamstående med barn också under 1998 och enligt rapporten är andelen tidningslösa i denna grupp då så hög som 60 procent. I en kommentar i LO-rapporten konstateras:

”Att många barnfamiljer saknar daglig tidning är aspekter på barns och ungdomars uppväxtvillkor som är viktiga att uppmärksamma. Det står alldeles klart att i det offentliga samtal som är så viktigt för demokratin har dagstidningarna en mycket stor betydelse. Att läsa tidningar ger möjligheter till begrundan och eftertanke på ett sätt som inte är möjligt i andra medier. Det skrivna ordet har den fördelen att det kan läsas flera gånger och i den takt som man själv önskar. Som samhällsorienterare spelar tidningarna en stor roll.”<sup>66</sup>

Mönstret i LO-rapporten bekräftas i en av våra analyser av medieutvecklingen. Där framgår bl.a. att skillnaderna i tidningsläsning ökar mellan generationerna. De yngre läser mindre. Likaså läses fler morgontidningar i ”rikare” stadsdelar än i ”fattigare”. Glädjande nog hejdar emellertid gratis-tidningen Metro denna skiktning något i de tre största städerna.<sup>67</sup>

#### *Tidskrifter*

Vid sidan av dagspressen finns i Sverige ett rikt utbud av veckotidningar och tidskrifter. Här finns inte bara en kommersiellt betingad tidskriftsproduktion utan också ett mångsidigt utbud av organisationstidskrifter, facktidskrifter, kulturtidskrif-



ter, företagstidningar, statliga och kommunala tidskrifter etc. Mångfalden av ägare är här mycket stor även om den kommersiellt utgivna populärpressen domineras av ett fåtal ägare; Allers, Bonniers, ICA-förlaget och Egmont.

**Värdet av allsidiga nyhetsmedier, vars innehåll präglas av saklighet, opartiskhet och mångfald, blir ofta påtalat. Mera sällan framhålls vikten av att det finns utrymme för lidelsefullt engagerade medier, sådana som genomsyras av ett ärende och som aktivt förespråkar en bestämd hållning, tro eller åsiktsriktning.**

**Demokrati förutsätter att subjektiva meningar och agitation till fördel också för andra uppfattningar än de som uppfattas vara självklart riktiga kan göra sig hörda. Medier som kan uppfattas som smala, ensidiga, och propagandistiska kan samtidigt vara ytterst betydelsefulla i det offentliga samtalet.**

**Även relativt små tidskrifter kan spela en stor roll för opinionsbildningen och det offentliga samtalet. Den roll organisationstidskrifter och kultur-tidskrifter spelar i samhället har försumrats såväl inom forskningen som i mediepolitiken. Det är inte minst viktigt att säkerställa att även oberoende tidskrifter kan distribueras på rimliga villkor. Den nya tekniken erbjuder, som vi strax ska se, alternativa distributionsformer av stort intresse.**

#### *Radio och TV*

De mest fundamentala förändringarna på medieområdet i Sverige äger rum när det gäller radio och television. På tröskeln till 2000-talet har även datorkommunikation en stor och betydelsefull förändringskraft. (Denna del av informationstekniken behandlas i ett senare avsnitt.)

Radio och television har under större delen av 1900-talet bedrivits som en public serviceverk-

samhet i Sverige. Så har varit fallet också i flertalet andra länder i västra Europa. Ett motiv för denna politik var de fysiska begränsningarna i eterutrymmet med befintlig teknik. Ett annat skäl var omsorgen om tidningsmarknaden.

Med *public service*, eller radio och TV i allmänhetens tjänst, menas att de berörda företagen har i uppdrag att ge alla tillgång till ett allsidigt och oberoende programutbud av hög kvalitet. Sändningarna ska kunna tas emot på rimliga ekonomiska villkor i hela landet. Såväl stora som små publikgrupper ska i rimlig utsträckning få sina önskemål tillgodosedda. Sändningarna ska uppfylla krav på saklighet, opartiskhet och oberoende från såväl staten som olika särintressen.

Målet var länge att avgiftsfinansierade företag med ensamrätt till radio- och TV-sändningar skulle ge hela befolkningen ett allsidigt utbud av program med hög kvalitet. Strävan har varit att använda etermedierna för att främja olika kulturpolitiska mål, i medveten folkbildning och för att tillgodose olika minoritetsintressen.

Så sent som på 1950-talet fanns i Sverige bara en radiokanal och så sent som vid mitten av sextioalet bara en TV-kanal. Sedan dess har public service-företagens sändningar utökats väsentligt. Det mest omvälvande är dock införandet av en kommersiellt finansierad privatägd radio och TV.<sup>68</sup>

#### *Radio*

Sveriges Radio som etablerades 1925 och bedriver sändningar enligt public service-principen sänder nu i fyra ljudradiokanaler, varav P4 består av 25 regionala stationer i samverkan. Med start 1979 växte en närradio fram där föreningslivet ges möjlighet att bedriva information och opinionsbildning vid sidan av den licensfinansierade Sveriges Radio. Från 1993 blev det möjligt att inleda sändningar i reklamfinansierad lokal privatradio.

Vid etableringen av reklamfinansierad lokalradio angavs att statsmaktens regelverk skulle vara så utformat "att självständiga, lokalt förankrade radio-stationer främjas". Ingen skulle ges möjlighet att få fler än ett tillstånd. Tillstånd skulle inte beviljas företag som gav ut dagstidningar och krav formulerades om att minst en tredjedel av sändningstiden skulle bestå av "program som framställts särskilt för den egna verksamheten".

I nuläget kan konstateras att så gott som samtliga stationer ingår i ett fåtal nätverk. Franska NRJ förfogar över ett nät med 21 stationer. RIX-nätet består av 25 stationer med Stenbecksfären i en nyckelroll och ett antal lokala tidningsföretag som stationsägare i flera fall. Bonnier AB kontrollerar de 13 stationer som ingår i Megapols nätverk. Det fjärde stora nätverket är Stiftelsen Fria Media. Bara en av 82 stationer, Radio Lappland, hade ännu 1999 en ställning fri från nätverken och de stora medie-företagen.<sup>69</sup>

Sveriges Radios sändningar är alltså av stor betydelse för nyhetsförmedling, samhällsdebatt och kultur. Den reklamfinansierade radions tillkomst, som inneburit att dessa företags andel av lyssnarna stigit särskilt bland de yngre, har framför allt inneburit att utbudet av underhållningsprogram ökat väsentligt, i synnerhet när det gäller populärmusik.

### Television

Privatägda och kommersiellt finansierade företags sändningar av television har under 1990-talet starkt ökat sin verksamhet och fångat allt fler tittares uppmärksamhet. Sveriges Television (SVT) är visserligen alltså det överlägset största TV-företaget men har successivt tappat publik, i synnerhet bland yngre tittare. SVT svarade 1992 för 70 procent av befolkningens tittartid. Motsvarande andel år 1998 var 48 procent. Sveriges Television kan enligt

Mediekoncentrationskommittén dock beräknas svara för cirka 65 procent av den totala svenska TV-produktionen. I ett internationellt perspektiv svarar public service-TV i Sverige alltså för en stor del av TV-verksamheten även om trenden pekar nedåt.<sup>70</sup>

Ägarförändringarna har varit betydande under det för privat-TV tempofyllda 1990-talet i Sverige. Bonniers har genom sitt inflytande i det finländska företaget Alma Media skaffat sig en stark ägarposition i TV4 som är den största reklamfinansierade kanalen i Sverige. Stenbecksfären som var först med kommersiell TV i Sverige genom etableringen av TV3 via satellit utgör ett annat ägarblock med omfattande TV-verksamhet i Sverige och norra Europa.

Det tredje mera betydande ägarblocket i privat-TV i Sverige utgörs av det USA-baserade medie-företaget SBS som bland annat kontrollerar Kanal 5.<sup>71</sup>

### Röst från Demokratitorget

**"Ett första steg för att avslöja bristen på verklig yttrandefrihet för medborgarna vore att skapa ett censurregister på Internet. Dit skulle alla medborgare kunna vända sig när de har blivit censurerade av de stora medierna."**

**Medieforskarna Lennart Weibull och Karl Erik Gustafsson hävdar, att TV:s informativa roll sammantaget verkar vara mindre framträdande under mitten av 1990-talet än den var ett årtionde tidigare. Att titta på kvällsnyheter är nu närmare relaterat till formell utbildning och politiskt intresse än det var i mitten av åttio-talet. Personer med låg formell utbildning ser mer på underhållning medan nyhetsprogrammen främst attraherar högtbildade.**

#### *Ny teknik och internationalisering*

Ny teknik och internationalisering i samverkan är de förändringskrafter som mer än något annat bidragit till att 1900-talets sista årtionde framstår som en tid med stora förändringar på medieområdet efter en lång tid med relativ stabilitet i det svenska medielandskapet. Det finns mycket som talar för att denna omgestaltning kommer att fortsätta med än större kraft.

Med redan nu befintlig teknik kan svenska hushåll ta emot ett mycket stort antal TV- och radio-kanaler. Digitaliseringen av radio- och TV-utbudet kommer att öka antalet kanaler avsevärt. Att söka kontroll över programutbudet har blivit en allt mera strategisk fråga för dem som söker marknadsdominans.<sup>72</sup>

Att radio och television numera också kan bedrivas på kommersiella villkor har förändrat förutsättningarna för hela mediemarknaden. Som en konsekvens av denna politik har nya ägargrupper valt att etablera sig i mediebranschen.

En annan följd av politiken är att korsägandet, eller den horisontella integrationen på ägarsidan, numera är betydande på många lokala och regionala mediemarknader i Sverige. Åtskilliga dagspressföretag med en dominerande ställning på en lokal marknad har också etablerat sig som ägare av lokal reklamradio och lokal-TV på samma marknad.<sup>24</sup>

Ytterligare en konsekvens av utvecklingen är en betydande internationalisering i mediebranschen. De företag som för något decennium sedan var stora på sin nationella marknad i Sverige, Danmark, Norge och Finland har i dag i stor utsträckning också valt att etablera sig som nordiska medieföretag.<sup>74</sup> I det rådande konkurrens-klimatet är det mycket som talar för att betydande ägarförändringar är att vänta också i framtiden och att dessa bidrar till att internationaliseringen på medieområdet ökar än mera.

De största internationella medieföretagen uppträder i Sverige alltjämt i begränsad utsträckning som ägare. Deras stora betydelse så här långt består främst i rollerna som leverantörer av program och så kallade format etc.

Internationaliseringen av medieutbudet gör att villkoren inte låter sig påverkas enbart genom en nationell mediepolitik.<sup>75</sup> Den svenska politiken bör i ökad utsträckning inriktas på att påverka mediepolitiken internationellt, t.ex. via EU. På lång sikt kan det exempelvis handla om att vara med och skapa en europeisk medborgarkultur där medierna å ena sidan bör insistera på demokratiska principer i EU-sammanhang, och å andra sidan öppna upp frågor för demokratisk debatt.<sup>76</sup> Det kan också gälla att värna ett lagligt regelverk för yttrandefrihet och mångfald.

#### *Framtidens medier*

Att bedöma den framtida utvecklingen är mycket svårt. Om utvecklingen blir sådan att utrymmet för distribution av ett stort medieutbud växer och förbilligas, får programproduktionen en än större betydelse. Ökad uppmärksamhet är motiverad för att hindra monopol på sändningsrättigheter. Bland annat av det skälet är det viktigt att verka för generell goda förutsättningar för programproduktion inom Sverige. För detta finns inte bara näringspoli-

tiska och sysselsättningspolitiska argument. Livskraftiga medieföretag i Sverige har betydelse för det offentliga samtalet.

Den tekniska utvecklingen har samtidigt medfört att kostnaderna för produktion och distribution av radio och TV sjunker. Detta medför att möjligheterna till lokala sändningar av radio och TV, och nyetableringar av medieföretag, ökar. När-radio och s.k. public access-TV (Öppna Kanalen) spelar en icke oväsentlig roll för minoritetsgrupper. Mediepolitiken bör formars så att de möjligheter till ökad mångfald som den tekniska utvecklingen möjliggör tas till vara.

I det moderna mediesamhället uppstår nya företag i gränslandet mellan journalistik, marknadsföring och reklam. Ny teknik kan också bidra till att medborgarna får nya möjligheter att kontrollera journalistikens trovärdighet genom att källmaterial i ökad utsträckning blir allmänt tillgängligt.

Åtskilliga bedömare menar att en konvergens, sammansmältning, av olika medier är sannolik både hos producenterna och för konsumenterna. En sådan utveckling kan komma att bidra till att koncentrationen av produktionen och ägandet ökar än mera, till nackdel för mångfald och yttrandefrihet.

Att driva en politik som gynnar programproduktion i Sveriges olika delar är av intresse för det offentliga samtalet. En sådan politik bör självfallet drivas utan att utländska företags verksamhet försvåras i Sverige, i synnerhet i de fall då deras verksamhet här kan bidra till ökad mångfald.<sup>77</sup> Politiken för att hindra monopol och oönskad koncentration av produktion och ägande i medieföretagen bör formars utan hänsyn till ägarnas nationalitet.

I framtiden sätter inte tekniken gränserna för utbudet på radio- och TV-området. Betydelsen av

en bred public service-verksamhet av god kvalitet, ett allsidigt programinnehåll som görs tillgängligt för alla på lika villkor, kvarstår. Om det är så att allt fler medier allt mera domineras av underhållning, blir det en viktig uppgift inte minst från demokratisk synpunkt att hävda berättigandet av medieföretag med ett bredare journalistiskt uppdrag.

Kommersialiseringen av medierna medför inte i sig att förutsättningarna för att hela befolkningen får del av ett utbud av hög kvalitet ökas. Utan ett samhälleligt engagemang i mediepolitiken finns en risk att förutsättningarna för allsidig upplysning och god kommunikation försämras för de resurssvaga och glest bosatta.

### Politikens medialisering

**Under de senaste decennierna har politiken blivit mer och mer beroende av medierna. Politiken är i ökad utsträckning medialiserad. Det går att tala om tre grader av medialisering: för det första, medier som kommunikationskanal; för det andra, medier som politisk maktfaktor; och för det tredje: politikens anpassning sig till medielogiken, som inträder under 1980-talet.<sup>78</sup> Och det tycks ibland vara så att det pågår en kamp om vem som företräder folket bäst, de folkvalda eller journalisterna.<sup>79</sup>**

Vid demokratins genombrott var föreningslivet och folkrörelser i sig själva massmedier. I dag förser medierna medborgare med ett underlag för ställningstagande i viktiga frågor. De tillhandahåller den dagordning som är aktuell i det politiska beslutsfattandet. Mediernas utveckling har stärkt medborgarnas möjlighet till deltagande, inflytande och delaktighet genom att bl.a. ge dem underlag för samtal. En journalistik som medborgarna hyser tilltro till är därför av största betydelse för demokratin.

### Information och kommunikation

På vilket sätt bidrar då medierna till att fördjupa demokratin? Som vi redan visat, spelar de en viktig roll för åsiktsbildning och fri debatt. De utgör en hörnsten i ett fritt och öppet samhälle. De bidrar också till att göra politiken synlig och åtkomlig. De drar fram sådant i ljuset som kanske inga andra egentligen önskar offentliggöra men som kan vara av värde i den politiska debatten.

Ju fler medier och ju ihärdigare de granskar politiken, desto bättre för folkstyrelsen. Genom olika medier kan samtidigt de folkvalda nå ut med sitt budskap till fler medborgare.

Journalisternas roll som länk mellan medborgare och beslutsfattare samt för det offentliga samtalet som sådant får samtidigt inte romantiserar. Därför är det angeläget att debattera journalistiken. För på samma gång som informationsunderlagets *kvantitet* kan anses ha ökat måste vi fråga oss om *kvaliteten* har gjort detsamma.

Peter Berglez redogör i sin uppsats för några teorier om information och kommunikation, där vissa av dem bygger på idealet om att massmedierna ska kunna servera medborgarna sanningsenlig information, så att medborgarna sedan kan ta ställning i viktiga frågor. Men massmedierna lyckas inte alltid med detta, eftersom journalisterna inte förmår beskriva och rapportera verkligheten korrekt. Vi måste därför skilja på nyheter och sanning.<sup>80</sup>

Detta är viktigt, eftersom vårt medvetande i dag i stor utsträckning formas av bilder av verkligheten som förmedlas till oss indirekt, ofta via medier av olika slag.

Det är genom att läsa, lyssna och se på TV som en stor del av vår världsbild formas. Det gäller inte bara information om vad som händer bortom vår egen synhorisont. Det gäller också uppgifter som exempelvis är avgörande för om vi upplever oss tryggt kunna äta, dricka och andas.

**Medborgarna måste därför vara kritiska i sina tolkningar av nyheter och förmedlade opinioner. Det gäller inte minst de många opinionsundersökningar som publiceras kring medborgarnas attityder till politik, politiker och politiska idéer. Vad är dessa attitydmätningar egentligen värda? Henrik Oscarsson konstaterar i en av våra skrifter, där han redovisar medborgarnas attityder till olika reformförslag:**

**”Det finns skäl att tro att medborgarens åsikter om demokratiförslagen i hög utsträckning genereras i det ögonblick svarspersonerna konfronteras med de olika förslagen. Situationen är förstås inte unik. Merparten av de opinionsyttringar som samlas in med hjälp av opinionsundersökningar är av samma karaktär.”<sup>81</sup>**

**Politisk debatt kan alltså inte förutsätta opartiskhet i informationsförmedling, utan den handlar om kommunikation med oändliga tolkningsmöjligheter av det som medierna berättar. Det viktigaste är att det förs offentliga samtal kring subjektiva uppfattningar om hur verkligheten ser ut och hur den borde se ut.**

Förutsättningarna för att föra samtal i offentligheten kan därför te sig bristfälliga: Massmedierna, vilka aldrig tidigare har varit så framträdande som nu i det offentliga samtalet, tycks kunna utbreda en tystnad mellan de politiska institutionerna och medborgarna. Tvärtemot vad vi förväntar oss, lyckas de inte skapa det eftersträfvansvärda samtal mellan beslutsfattare och medborgare. I stället kan de motverka kommunikation.<sup>82</sup>

Hur ska detta förklaras? I dagens massmedier sker en upplösning av så kallade begreppsdefinitioner. Begrepp som politik, ekonomi, journalistik, vetenskap, offentligt, privat, fiktion, verklighet, underhållning – alla har i grunden tydliga betydelser. I det moderna mediasamhället kombineras

emellertid begreppen med varandra och sammankopplas i nya konstellationer. Politik binds samman med underhållning. Det kan ge en ytlig och fördummande bild av politiken: En bild som inte stimulerar mottagarna till reflektion och samtal.

*Tillgång till uppmärksamhet  
– om opinionsbildning*

Kampen om mediernas uppmärksamhet är hård. Att det rör sig om ett mycket sinnrikt samspel mellan medier och exempelvis politiska sammanslutningar, visar Leonor Camauër. I en undersökning av hur tre olika slags kvinnoföreningar försöker att nå fram i de offentliga samtalen noterar hon, att ingen ensam sätter villkoren. Men priset att komma fram kan vara högt: Anpassning, osynliggörande eller tillspetsning.<sup>83</sup>

Som vi ska se mer i kapitlet om lobbning, har opinionsbildning också blivit ett yrke för alltfler. Det gäller inte bara inom medieföretag, politiska rörelser och intresseorganisationer.<sup>84</sup> Det är även en tjänst som är till salu på marknaden. Professionellt yrkeskunnande om hur rätt sorts uppmärksamhet lättast erhålls i medierna utbjuds till dem som har förmåga att betala.

*Röst från Demokratitorget*

**”Kommer inte de elever som idag saknar mediakunskap att bli en andra sortens elever? Hur skall dessa elever som i princip inte ens får den mest elementära undervisning i IT att kunna hävda sig i samhället i framtiden? Kommer vi helt enkelt att få en ny form av klassystem?”**

**Vikten av redaktionellt oberoende, opartiskhet och god journalistisk etik blir större i takt med att allt flera institutioners relation till medierna professionaliseras.<sup>85</sup> Att hävda mångfald bland medierna är inte minst viktigt för att medierna ska kunna bevaka varandra. Det gäller i än större utsträckning när tempot i nyhetsförmedlingen är snabbt.**

**Vilka får (och hinner) komma till tals? Den kritiska journalistiken äventyras när allt mera av det som synes vara verkligheten lagts till rätta för medierna. Hur journalister hanterar denna fara är av stor betydelse för alla medborgares verklighetsuppfattning. Det gäller inte minst med tanke på dem som inte har råd, möjlighet – eller vilja – att lägga ”sin verklighet” till rätta för medierna.**

*Politik som skådespel*

Mycket talar för att vi den närmaste framtiden kan vänta oss en än hårdare konkurrens om framför allt tittare och lyssnare i TV och radio. För enskilda medieföretag blir det då än viktigare att fånga publikens uppmärksamhet. Riskerna är att man till varje pris frestas att underhålla och dramatisera. Men verkligheten är inte alltid underhållande eller påträngande spännande. En sådan utveckling riskerar att tränga undan det yrkeskunnande som hittills förknippats med journalistik, för att ge utrymme för presentatörer av annat slag.

Att de offentliga samtalskvaliteterna inte automatiskt gynnas av medierna är en tanke som får stöd av Christian Svensson, som analyserat tre debattprogrammens roll för de politiska samtalen, nämligen Svar Direkt, Nattöppet och Svart eller vitt.

I historisk belysning är dessa program löftesrika demokratiska innovationer, då de ger möjlighet för ”vanligt folk” att medverka kring ämnen som annars kanske inte skulle ha lyfts upp på den politiska dagordningen. Problemet är emellertid att

de vanliga medborgarna i själva verket spelar tämligen undanskymda roller i hårt regisserade föreställningar, vilkas dramaturgi blir viktigare än innehållet. Programmen går främst ut på att kontrastera stereotypa motsättningar mellan ”folket och makten”, där journalisten gör sig till tolk för det maktlösa folket, som dessutom alltid tycks ha rätt. I denna miljö, där det privata blir politik, tycks däremot argumentation och idéutbyte lysa med sin frånvaro. Två viktiga kriterier för ett fungerande samtal tycks därmed inte uppfyllas.<sup>86</sup>

Många av dagens medier förefaller alltså snarast förstärka redan existerande stereotyper och uppfattningar. Denna slutsats drar även Åsa Kroon i sin analys av de mediediskussioner som följde efter två under 1990-talet uppmärksammade artikelsier. Exempelvis framställs politiker i dessa som skurkaktiga, som hänsynslöst utnyttjar sin makt över den svage, medan mediet självt intar hjälterollen.<sup>87</sup> Denna typ av journalistik spelar på vad Mats Ekström i sin uppsats kallar politikermisstrons välbehag. Bortom en sund skepsis till maktutövning och maktthavare, som är en vital del av mediernas granskningsroll, slår den över i cynismens förakt.

Ekström vill emellertid nyansera bilden något: Alla medier får inte ”dras över en kam”. I sin analys över TV:s roll för det politiska samtalet menar han att det finns de program som åstadkommer ett berörande engagemang, som genererar en aktiv och kritisk hållning hos tittaren, likaväl som det finns de som bidrar till passivitet och okritiskt tänkande. TV kan alltså, menar Ekström, vara både en resurs och ett hot i ett demokratiskt samhälle, beroende på hur mediet används.<sup>88</sup>

Därför måste journalisternas roll diskuteras i en öppen debatt. Från demokratisk synvinkel är det centralt att också ägare och verksamma i medieföretag själva diskuterar sin roll, sin etik och sitt ansvar. En god journalistisk etik är oumbärlig för

medborgarna. Försök att politiskt styra journalistiken är oförenliga med en väl fungerande demokrati.

#### *Politiska organisationers medieberoende*

Det finns bedömare som menar att de politiska partierna i dag är mer beroende av medierna än av sina egna medlemmar.<sup>89</sup> Om det skulle vara fallet, är det partiernas eget ansvar. Om en etisk diskussion är angelägen bland journalisterna med tanke på demokratin, bör det också sägas om partiansvariga och politiskt förtroendevalda. Politiskt verksamma har anledning att överväga hur man fullföljer sitt uppdrag och hävdar sin värdighet också i förhållande till medierna. En självkritisk diskussion i partierna om i vilken utsträckning de kommunikativa processerna kan överlåtas till massmedierna är väl befogad och kan knappast bli tillräckligt livlig.

Anpassningen till medielogiken kan ibland drivas mycket långt. Vi har sett exempel på att önskan om en kortsiktig propagandaeffekt leder till en mycket långtgående intimisering av relationen till väljarna.<sup>90</sup> I det här ljuset diskuterar våra valforskare bl.a. TV:s roll under några olika valrörelser. De konstaterar att det paradoxalt blir svårare för väljarna att tränga igenom det s.k. mediabuset och få fatt i vad partierna menar och vill.<sup>91</sup> Som sagt, informationens kvantitet och kvalitet utvecklas inte alltid i takt.

#### **Ansvaret**

Med makt följer ansvar. De förtroendevalda står till svars för sina handlingar i de allmänna och fria valen. Men vem kan utkräva ansvar av medierna, vem granskar medierna? Mediernas innehåll ska inte styras. Enskilda medieföretag måste ha frihet att utvecklas i enlighet med egna beslut. Dessa förhållanden, tillsammans med mediernas stora och sannolikt växande inflytande över det offent-

liga samtalet nödvändiggör en bred och djupgående reflektion hos alla berörda.

Att medieföretagen är politiskt oberoende ställer ett krav på dem att själva ta ett stort ansvar. Det finns redan en rad institutioner där medierna utövar en granskning av den egna verksamheten. Men det behövs också en mer fri, och till medierna (och staten) obunden granskning. En fristående vetenskaplig forskningsverksamhet kring mediernas betydelse för demokratin är synnerligen angelägen.

Ytterst sett är det dock medborgarna själva som måste bära ansvaret för att pröva rimlighet, relevans, sanningshalt m.m. i mediernas rapportering från politiken. Våra studier visar att medborgarna utför den granskningen. De har förnuft och kompetens att genomskåda medialiseringens avigsidor.

Men vi vill understryka hur viktig medborgarnas skolning i kritiskt tänkande är. Universitet och högskolor fristående från medieföretagen har också en uppgift inte bara som utbildare och kunskapsproducenter på medieområdet utan också som kritiska granskare av den roll och de villkor som gäller för medierna i samhället.

Skolan har här en viktig uppgift. Den bör fostra till ett kritiskt förhållningssätt till mediernas utbud i den breda medborgarfostran som ingår i skolans uppdrag. Den bör förmedla baskunskaper som ger förutsättningar för enskilda att värdera informationssamhällets väldiga utbud och att sätta in enskilda händelser i ett sammanhang och den bör fostra till kritiskt tänkande.<sup>92</sup> Med den brusande flod av information som medierna öppnat slussarna för har det blivit än viktigare att också familj och civilsamhälle bidrar till att skapa ett livslångt bildningsintresse.



KT-98



**Ett pluralistiskt samhälle präglas bland annat av en mångfald av levande samtal medborgare emellan, av öppna debatter med en rik flora av idéer som förs fram av olika medborgargrupper, samt av en politisk beslutsprocess med goda möjligheter till insyn. Medborgarnas vägar till den politiska makten är flera.**

## Lobbning

### **Från korporativism till pluralism: ökad betydelse för lobbning**

Det svenska samhället har under de senaste decennierna rört sig i riktning mot just ett samhälle präglat av pluralism och bort från ett mer korporativt system. Korporativismen har länge varit ett utmärkande drag för det svenska styrelsesättet, där staten har gett vissa organiserade intressen möjlighet att under institutionaliserade former medverka i den offentliga beslutsprocessen. I anslutning till industrisamhällets konfliktlinjer är det främst löntagarnas och arbetsgivarnas men också böndernas organisationer, som staten har upphöjt till legitima deltagare i det politiska beslutsfattandet.

Korporativismen sågs länge som en styrka i den svenska demokratin. Att företrädare för de tre stora intressena, arbete, kapital och jordbruk deltog i det officiella beslutsfattandet möjliggjorde exempelvis en god förankring hos medborgarna. De senaste decenniernas förändringar av det svenska samhället har emellertid påtagligt förändrat synen på det korporativa systemet. Till detta har bland annat en ökad individualisering, nya etniska grupper, nya sociala rörelser och nya politiska fråge-

ställningar bidragit. De representerade intressena har kommit att uppfattas som särintressen, inte längre representativa för de konfliktlinjer som finns i det sen-industriella Sverige. Fler medborgargrupper vill vara med och påverka. Det gör det svårare att använda förhandling mellan inbjudna parter som metod för konfliktlösning. Den korporativa modellen får därför ta ett steg tillbaka.

Hur märks korporativismens minskade betydelse? Den kan skönjas på flera områden, bland annat inom kommittéväsendet, där det tillkallas allt färre stora kommittéer med de organiserade intressena representerade. I stället tillkallas fler enmansutredningar som dessutom förutsätts jobba snabbt. Avkorporativiseringen yttrar sig också genom att intresseorganisationernas formella representation i förvaltningsmyndigheternas styrelser har upphört.

Avkorporativiseringen har gett utrymme för ett mer pluralistiskt samhälle, med organisationer som är tämligen oberoende av staten och som deltar och försöker påverka utanför de politiska institutionerna. Aktörerna söker med andra ord nya metoder för att påverka politiskt beslutsfattande. Beslutsfattandet blir mer informellt, konkurrensen

om politikernas uppmärksamhet ökar. Rösterna blir fler och personliga kontakter och nätverk får ökad betydelse till förfång för det traditionella sammanträdet.

I detta samhälle får lobbying, eller som vi föredrar att kalla det, lobbning, en alltmer framträdande plats i den politiska beslutsprocessen. Lobbning som metod för att påverka beslutsfattandet är visserligen inte någon ny företeelse i vårt land. Den förekom redan på 1800-talet, långt innan Sverige blev en demokrati. Men i ett mer pluralistiskt samhälle ökar den emellertid i omfattning och blir tillsammans med bland annat opinionsbildning en viktig metod för att påverka politiskt beslutsfattande. Det formella beslutsfattandet i representativa organ utmanas alltmer av organiserade kampanjer som syftar till att påverka den politiska dagordningen och beslutsprocessen.

Vi anser att lobbning varken kan värderas som något bra i sig för demokratin eller som något enbart dåligt. Det senare har annars ofta varit den syn som bland annat medierna fört fram.<sup>93</sup> Vi värderar den utifrån dess faktiska påverkan på den politiska jämlikheten, öppenheten och möjligheten till insyn.

Röst från Demokratitorget

**”Men är det verkligen så att alla är jämlika och har lika förutsättningar? Förvrids inte demokratin om vissa har mer pengar till sitt förfogande? Har de då inte större förmåga att påverka? Eller är det bara en marginell skillnad?”**

Men vad menas egentligen med lobbning? Av vilka och på vilket sätt bedrivs den? Och hur påverkar den svensk demokrati? Dessa frågor avser vi att besvara i detta avsnitt. Vi kommer här i huvudsak att koncentrera oss på lobbning i Sverige. EU-medlemskapet har emellertid fått som följd att vissa organiserade intressen har ändrat sitt sätt att arbeta; det har skapat ett behov av att försöka påverka på ytterligare en arena. (Lobbning i EU behandlas i EU-avsnittet). Det förekommer dessutom en intensiv lobbning på den globala arenan.

### Vad innebär lobbning?

Lobbning är en form av *icke-institutionaliserat* deltagande i beslutsprocessen. Den skiljer sig därför från det korporativa systemets *institutionaliserade* deltagandet. I ett korporativt system utser staten vissa organisationer till legitima aktörer, att genom representation i beslutande organ påverka inifrån det politiska systemet.

Lobbning skiljer sig från detta på åtminstone tre punkter: För det första begränsas inte tillträdet till beslutsfattaren till några få aktörer som, för det andra, utses och ges en särställning av staten, och som för det tredje har representation i beslutande organ.<sup>94</sup> Det icke-institutionaliserade deltagandet försöker istället påverka politiken ”utifrån”, det vill säga utan att ha en särställning som part i den officiella beslutsprocessen. Initiativet tar dessutom intresseorganisationerna själva. De väntar inte på att bli inbjudna av staten. Men lobbning är likväl riktad inåt, mot beslutsfattaren direkt.

Det finns givetvis flera andra sätt att utifrån påverka politiskt beslutsfattande (se figur 2). Ett sätt är direkta aktioner, till exempel civil olydnad, som vi emellertid anser hamnar utanför diskussionen om lobbning. Aktioner av detta slag diskuteras i stället i ett annat avsnitt i betänkandet.<sup>95</sup> Ett annat sätt att utifrån påverka är att försöka bilda

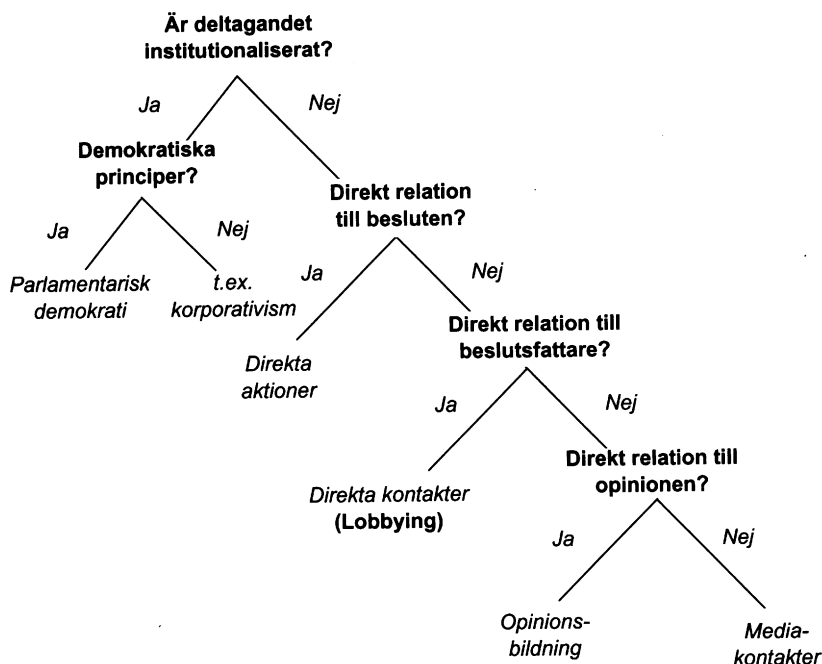
opinion. Här försöker aktörerna att indirekt påverka beslutsfattaren, antingen genom att de själva öppet deltar i den allmänna debatten, till exempel genom att själva göra ett inlägg, eller genom att gå via en journalist, som ser till att de får sin ståndpunkt belyst. Till skillnad från lobbning riktar sig opinionsbildning mot medborgarna och den allmänna opinionen, och inte *direkt* mot beslutsfattaren.

**Opinionsbildning bör ses som en påverkansform som kan användas som ett alternativ till eller tillsammans med lobbning när man vill påverka politiskt beslutsfattande. Lobbning definierar vi som: icke-institutionaliserade direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentligt beslutsfattande.**

Definitionen är värd några påpekanden. Förutom att det är fråga om *direktkontakter* och inte kontakter via exempelvis media kan lobbning bedrivas dels av en enskild individ, dels av ett organiserat intresse eller företag, dels av professionella lobbyare. Det är metoden som är det centrala och inte vem som utför den, vilket skiljer vår definition från andra som anser att lobbning ska avse en organiserad verksamhet med en viss professionalitet.<sup>96</sup>

Måste det vidare handla om en *laglig* verksamhet? I debatten hörs ofta att lobbning ska definieras som en laglig och icke-korruptiv verksamhet, för att skilja lobbning från muttagande m.m.<sup>97</sup> Vi diskuterar lobbning mer förutsättningslöst än så: Lobbning kan bedrivas både på ett hederligt och ett ohederligt sätt. Det är visserligen olyckligt att

Figur 2: Det politiska deltagandets former



Källa: Hermansson et al. 1999

många betraktar lobbning som något fult och ohederligt. Men det vore lika olyckligt om lobbning enbart definierades som en laglig verksamhet. Att undvika värdeladdade ord ger förutsättningar för en mer nyanserad och dynamisk bild av lobbning.

Lobbning är sällan en isolerad företeelse utan används ofta tillsammans med andra påverkansformer, till exempel opinionsbildning. I ett pluralistiskt samhälle är dessa två sätt av politisk påverkan nära sammanflätade och används inte sällan parallellt. Exempelvis har vi under de senaste åren sett flera sinnrika politiska kampanjer där opinionsmätning, opinionsbildning och lobbning kombinerats.

### Hur och av vilka bedrivs lobbning i Sverige?

*Två aktörer dominerar och professionaliserar sin lobbning*

Ett av huvudresultaten i vår dokumentation av lobbning och avkorporativisering, utförd av statsvetaren Jörgen Hermansson m.fl., är att det är två aktörer som dominerar: en löntagarelit (arbetarrörelsens organisationer) och en näringslivselit (företagen med sina bransch- och arbetsgivarorganisationer). Dessa två var huvudaktörer i det gamla korporativa systemet. De verkar ha anpassat sig till den nya situationen, där det icke-institutionaliserade deltagandet blir allt vanligare och där ett större antal organiserade intressen vill vara med och påverka. De tar i stor omfattning kontakt med beslutsfattare. Visserligen har arbetarrörelsens organisationer inte drastiskt ökat sin lobbingsverksamhet i form av kontakter med riksdagsledamöter, men det är ändå värt att notera att närmare fyra av tio riksdagsledamöter har kontakter med LO minst en gång i veckan.<sup>98</sup>

SAF och andra företagarorganisationer har sedan 1985 nästan fördubblat sina kontakter med riksdagsledamöter. Vart fjärde företag tar kontakt med beslutsfattare någon gång per månad. Direkt kontakt är den överlägset vanligaste påverkansformen, betydligt vanligare än att man till exempel tar kontakt med medier, deltar i debatt eller anlitar konsulter. Sammanslaget tar emellertid näringslivseliten färre kontakter än löntagareliten.<sup>99</sup>

Till skillnad från framför allt näringslivet men även arbetarrörelsens organisationer har många av de organisationer som inte var representerade i de korporativa organen *inte* på något påtagligt sätt ökat sina kontakter. Det gäller till exempel miljöorganisationer, kvinnoorganisationer och religiösa organisationer.<sup>100</sup>

Vilka är det då som kontaktas av näringslivseliten och löntagareliten? Jo, båda kontaktar oftast *lokala* beslutsfattare. Kontakterna med EU-företrädare är fortfarande ganska få. Företagen och dess organisationer försöker påverka tjänstemännen snarare än politiker, medan löntagarorganisationerna framför allt riktar in sig på politiker. Även de frågor de engagerar sig i skiljer sig åt. Föga överraskande bryr sig arbetarrörelsens organisationer mest om arbetsmarknadsfrågor, till exempel arbetsrätt och arbetsmiljö. Näringslivet och dess organisationer arbetar med sina hjärtefrågor, alltså näringslivsfrågor såsom skatter och konkurrensfrågor.<sup>101</sup>

Kontaktverksamheterna professionaliseras också alltmer. På de större företagen och organisationerna, både arbetarrörelsens och näringslivets, inrättas särskilda avdelningar för samhällskontakter. Även om det åtminstone bland de större löntagarorganisationerna sedan länge har funnits ombudsmän och andra organisationsföreträdare som i praktiken har sysslat med lobbning, så har verksamheten kraftigt ökat under 1980-talet och i syn-

nerhet 1990-talet. Ungefär 60 procent av näringslivselitens och hälften av löntagarelitens kontaktavdelningar har inrättats under 1990-talet.<sup>102</sup>

*Konsulter är inte vanliga, men blir allt fler*

De som lobbar mest, de stora företagen och deras organisationer och arbetarrörelsens organisationer, gör det oftast på egen hand. Professionella lobbyare som hyrs in på konsultbasis är ännu inte så vanliga i Sverige.<sup>103</sup> Att anlita sådana blir emellertid allt vanligare, främst som mellanhänder mellan kunder och beslutsfattare.

Direkt lobbyning utförs sällan av konsulter. I stället ordnar de möten med beslutsfattare för att stärka de långsiktiga relationerna med politiker. Vidare bevakar de den politiska utvecklingen och ser till att hålla kunderna informerade om det politiska läget. I takt med den ökade medialiseringen av politiken hjälper konsulter även till med opinionsbildning, bland annat i form av opinionsundersökningar och debattartiklar och andra kontakter med medierna.<sup>104</sup>

Antalet PR-konsulter var 1998 cirka 600. Det är en ökning med ungefär 50 procent sedan 1988, då de var 412.<sup>105</sup> 23 av branschorganisationen PRECIS 40 medlemsföretag bildades före 1990, medan 17 av dem har bildats under 1990-talet.<sup>106</sup> Dessa siffror säger inget om hur många företag och konsulter som i själva verket sysslar med lobbyning och politisk påverkan. Men de speglar en tydlig tillväxt av konsulter under de senaste tio åren.

Resultaten från en enkätundersökning som Hermansson m.fl. presenterar i sin studie antyder dock att den del av konsultföretagens verksamhet som handlar om politisk påverkan är större nu än tidigare.<sup>107</sup>

Vilka är det då som använder konsultföretagen? Till skillnad från egen lobbyning, som oftare utförs av löntagarelitens än näringslivseliten, är det främst

näringslivseliten som tar hjälp av professionella lobbyare. Den anlitar i större omfattning konsulter än arbetarrörelsens organisationer. Och ju större företaget dessutom är, desto oftare tas professionell hjälp. Inte heller andra organisationer och nyare medborgarsammanslutningar, exempelvis av den typ som bland annat Pamlin åberopar i sin uppsats, tycks förmögna att följa med i denna utveckling. De anlitar mer sällan professionella lobbyare än de två eliterna.<sup>108</sup>

Det är företag och organisationer som redan har egna avdelningar för samhällskontakter som oftare anlitar konsulter än vad andra gör. Konsulterna förefaller alltså inte i första hand kompensera för egna resursbrister. Det är de stora och resursstarka företagen och näringslivsorganisationerna, som är de mest aktiva.

Sammanfattningsvis tycks alltså den nya typen av lobbyning hittills framförallt nyttjas av näringslivseliten, medan arbetarrörelsens organisationer inte förefaller ha anammat denna påverkansform i lika stor utsträckning.

**Än mer oroväckande, men inte helt överraskande, är att konsultverksamheten inte tycks öka de reella möjligheterna för nya medborgargrupper, däribland nyare sociala rörelser, att komma till tals. I stället cementeras klyftorna mellan dem som redan har stora resurser och dem som saknar detta.**

### Lobbyningens påverkan på demokratin

Vilka effekter har den ökade betydelsen av lobbyning för möjligheterna till ett fullgott demokratiskt styre? För att kunna besvara frågan måste man veta dels hur lobbyningen påverkar öppenheten och möjligheten till insyn, dels hur den påverkar den politiska jämlikheten. Erbjuder den lika möjligheter för alla medborgare och medborgargrupper att delta effektivt?

### Öppenhet och möjligheten till insyn

Öppenheten och möjligheten till insyn var bristfälligt i det korporativa systemet. Ledarna för organisationerna kunde förhandla fram kompromisser vid överläggningar utan att allmänheten (inte alltid heller medlemmarna) hade insyn i vad som avtalades.

Emellertid kompenstrades denna demokratiska brist i någon mån av att det sällan rådde något tvivel om vilka som bar ansvaret för de beslut som fattades. Ledarna för organisationerna ställdes till svars åtminstone inför sina medlemmar.

När lobbning bedrivs blir det svårare att i efterhand utkräva ett tydligt ansvar. Visserligen bär den offentliga beslutsfattaren det slutgiltiga formella ansvaret för det beslut som fattas. Däremot blir det svårare för allmänheten att utkräva ansvar av den eller de som genom att bedriva en lobbyingskampanj legat bakom utformningen av ett visst beslut.

Problemet med öppenhet och insyn består dock, i och med att man försöker påverka beslutsfattare i det fördolda. Sammantaget är det därför möjligt att dra slutsatsen att lobbning i dessa avseenden försvagar demokratin, jämfört med den under korporativismen.

**Opinionsbildning innebär däremot att man lyfter fram sina argument i öppen dager. Det man här vill är att försöka påverka andras sätt att tänka; man vill skapa opinion i en viss fråga. Tanken är sedan att det ska stå var och en fritt att analysera argumenten och i egna debattinlägg bemöta ståndpunkterna.**

Principiellt sett gagnar detta demokratin. Opinionsbildning skulle därför till viss del kunna kompensera för lobbyningens demokratiska brister. Har då alla i praktiken getts möjlighet att komma till tals och föra fram sina intressen?

### Den politiska jämlikheten

Ett mer pluralistiskt system har fördelen att det kan sprida inflytandet till ett större antal aktörer. Korporativismen däremot lämnar vissa aktörer utanför, vilket inte svarar mot den politiska jämlikhetens ideal. Likaså förutsätter inte lobbyning medborgare som organiserar sig, vilket är fallet i ett korporativt system.

Den ökade pluralismen, med ett ökat inslag av lobbyning och opinionsbildning, skulle därför kunna förbättra den politiska jämlikheten jämfört med de korporativa strukturerna.

**I praktiken är det emellertid fortfarande de två elitgrupperingarna näringsliv och arbetarrörelsens organisationer som sätter sin prägel på den politiska maktstrukturen. Även den ökade konsultverksamheten tycks stärka de rådande maktförhållandena.**

**Det är inte de som saknar egna resurser att själva påverka som oftast anlitar konsulter. De som redan har resurser kan alltså genom konsultbistånds hjälp tillkänna sig ännu mer information och inflytande. Framför allt är det näringslivet och dess organisationer som har stärkt sin position genom att använda sig av denna form av professionalisering av den politiska verksamheten.**

De möjligheter att sprida inflytandet som ett pluralistiskt system kan ge tas alltså inte automatiskt till vara. Vi är därför oroadade över att lobbyningen inte ger utrymme för fler röster och intressen. Till exempel har vi svårt att hitta företrädare för nya medborgargrupper och sociala rörelser.

I likhet med korporativismen tycks lobbyningen och opinionsbildningen exkludera en mångfald av vitala politiska aktörer. Om viktiga medborgargrupper inte har insyn i den politiska processen, försämras naturligtvis den politiska jämlikheten.

**"Ju mer information, desto bättre" är ett argument för en ökad lobbingsverksamhet.<sup>109</sup> På principiella grunder är det ett hållbart argument. Genom lobbning kan beslutsfattare förse med ett större informationsunderlag än vad som annars skulle vara fallet. Men med tanke på att det finns stora reella skillnader i olika gruppers möjligheter att göra sig hörda måste denna hållning ifrågasättas. Varje mottagare av information, det må vara en journalist, en beslutsfattare eller en "vanlig" medborgare, måste fråga sig vilken information det handlar om och om det finns andra intressen som inte kommer fram. Ojämligheten i resurser för opinionsbildning och påverkan snedvrider den politiska dagordningen och debatten. I syfte att minska skadeverkningarna bör massmedierna därför tala om på vems uppdrag en opinionsundersökning eller kampanj genomförs, vem som står bakom och har finansierat den.**

### **Bör lobbningen regleras?**

Hur ska man lösa de problem som har skapats respektive bibehållits genom ett ökat inslag av lobbning? Sedan 1980-talet har knappt tio motioner som berör lobbning lagts fram i riksdagen. Dessa pekar bland annat på behovet av att utreda det betänkliga i att myndigheter har nära samarbeten med organiserade lobbyare och att genomföra en registrering av lobbyare. Alla motioner utom en har avslagits och den svenska lobbingsverksamheten är i dag oreglerad.<sup>110</sup>

#### *Myndigheter bör inte lobby*

Vi anser, i den första frågan, att det är betänkligt att myndigheter är medlemmar i lobbingsorganisationer som i konkurrens med varandra lobbyar mot staten. Detta gäller exempelvis inom transportsektorn, där bland annat Luftfartsverket är aktiv medlem i nätverksorganisationen Föreningen Svenskt Flyg och där Sjöfartsverket är aktiv med-

lem i Sjöfartsforum. Resultatet blir att myndigheter utkämpar en intressekamp mot varandra, vilket ur konstitutionell synvinkel är minst sagt problematiskt.

**En myndighet har de uppgifter som regeringen definierar. Dess uppgift är inte att propagera för verksamheten inom sitt område. Snarare har den till uppgift att bland annat bedöma om de krav som kommer in från organiserade intressen är befogade eller inte. Denna uppgift blir hart när omöjlig att sköta om myndigheten samtidigt hjälper till att utforma ensidig propaganda för det egna områdets expansion eller för en viss politisk styrning.**

Denna utveckling är mycket olycklig. Det är befogat, menar bland annat Ungdomarnas Demokratikommission i en rapport till utredningen, att kalla detta för myndighetsmaktmissbruk. Det krävs en självvranssakan från de berörda myndigheternas sida kring vilken uppgift de har i samhället.

#### *Lobbyare bör inte registreras*

Den andra frågan handlar som sagt om huruvida lobbyare ska tvingas att registrera sig. I USA måste lobbyare sedan 1946 registrera sig för att få tillträde till kongressen. Syftet med lagen var att få någorlunda kontroll över vilka som träffade beslutsfattarna. Lagen om registrering tycks ha gett nedslående resultat och lagen har uppfattats som tandlös. Kanske hälften av lobbyarna är registrerade.<sup>111</sup> Inom EU har parlamentet och kommissionen tagit upp frågan om reglering. Bland annat har det upprättats ett register över lobbyare i parlamentet, vilka tilldelas passerkort för att kunna vistas i lokalerna. Passerkorten ska bland annat innehålla uppgifter om innehavarens uppdragsgivare. Kommissionens sekretariat såg emellertid

med skepsis på en reglering av lobbning riktad mot kommissionen, eftersom det skulle hindra det fria informationsflöde som kommissionen är beroende av. I stället uppmanade den branschen att reglera sig själv genom att upprätta etiska regler i form av en uppförandekod. I september 1994 uppfyllde branschen detta önskemål.<sup>112</sup>

Bör Sverige följa USA:s och Europaparlamentets exempel och införa en registrering av lobbyare? Ett antal argument talar för att detta vore en god lösning. I likhet med lobbyare i Europaparlamentet skulle, för det första, intressenter kunna röra sig friare och därmed också kanske bli öppnare mot riksdagen eller vilken institution det nu må vara. Likt journalisterna i journalistrummet i Rosenbad skulle de lättare kunna ta del av material och dylikt. För det andra skulle konsultföretagen få någon form av offentlig legitimitet, tillsammans med organiserade intressen. För det tredje skulle en eventuell lagstiftning kunna ge upphov till en debatt om lobbning.

**Mot en registrering talar dock bland annat att en registrering skulle fungera som en officiell auktorisation av exklusiva maktutövare; en ny form av korporativ exklusivitet som skapas för en särskild grupp medborgare. Den demokratiska rättigheten för var och en att försöka påverka politiker skulle riskera att urholkas, eftersom kravet på att vara registrerad kan verka hämmande på människor som önskar försöka påverka men som inte är registrerade. På motsvarande vis finns det risk för att politikerna endast lyssnar till de registrerade lobbyarna, vilket hämmar mångfalden. Dessutom visar det amerikanska exemplet på praktiska problem med att få en lagstiftning användbar.**

**Att registrera lobbyarna skulle med andra ord konservera en maktfördelning och göra det svårare för nya medborgargrupper att ta sig in. Det gäller**

**framför allt resurssvaga grupper, till exempel nyare sociala rörelser,<sup>113</sup> som till skillnad från bland annat näringslivet och fackföreningarna sällan har egna lobbyare. En reglering skulle alltså öka den politiska ojämlikheten och bör därför inte införas.**

### Öppna samtal!

De organiserade intressenas kampanjer för att påverka politiken, i synnerhet lobbning och opinionsbildning, måste i stället kritiskt granskas av mottagarna, alltså beslutsfattarna (både förtroendevalda och tjänstemän), medierna och i slutändan medborgarna själva. Medialiseringen och informationsrevolutionen är troligtvis bara i sin linda. Välplanerade opinionsbildningskampanjer och andra påverkansförsök kommer att bli allt vanligare. Under 2000-talet kommer det därför ställas än högre krav på beslutsfattare, medier och medborgare. Det kommer att krävas mer eftertänksamhet och ideologisk ryggrad hos beslutsfattare. Även medborgarna måste ha politisk medvetenhet och kritiskt tänkande, grundlagda i skola och folkbildningsverksamhet. Samtidigt kan medierna på flera sätt underlätta för medborgarna att mer kritiskt ta till sig information, exempelvis genom att sätta ut källhänvisningar i anslutning till artiklar. Om dessa villkor uppfylls, kan lobbyningens skadeverkningar reduceras och den goda demokratiska potentialen som finns i ett pluralistiskt samhälle tas tillvara.

När lobbyningen fungerar som bäst kan den öppna det politiska samtalet för fler medborgare och medborgargrupper. Men det finns tecken på att lobbyningen nu förstärker den politiska ojämlikheten. Den tycks bara vara till för ett fåtal resursstarka medborgare. Andra däremot "drabbas" av lobbyningen, eftersom de saknar de resurser som behövs. Till dessa hör bland annat medborgare som engagerar sig i nyare sociala rörelser, humanitära organisationer etc.



Mot denna bakgrund är det viktigt att alla reflekterar över sitt moraliska ansvar för kvalitén i det offentliga samtalet. Inte minst gäller detta opinionsbildare, konsulter, journalister och beslutsfattare. Med deras gemensamma strävan efter öppenhet och jämlika förutsättningar att delta, kan effektiviteten i medborgarnas deltagande förbättras och utanförskapet bland vissa medborgargrupper kan minskas.



## IT

Demokrati förutsätter, bland annat, en upplyst förståelse.<sup>114</sup> Medborgare måste ha möjlighet att skaffa sig insikter i politiska frågor, möjlighet att ta del i diskussioner som föregår beslutsfattandet och möjlighet att kontrollera att besluten tillämpas i enlighet med vad som bestämts i demokratisk ordning.

Sverige tillhör i dag de länder där persondatorer och telekommunikation har sin största utbredning. Redan för ett år sedan hade en större andel av hushållen i Sverige tillgång till persondator än vad som då var fallet i något annat land.<sup>115</sup>

På kort tid har en betydande andel av Sveriges befolkning fått tillgång till bland annat Internet och därmed helt nya möjligheter att inhämta information och delta i kommunikation utan hänsyn till politiskt fastställda geografiska gränslinjer. Anslutningen till Internet ökar mycket snabbt.

Våra egna erfarenheter att använda en hemsida för information och debatt kring vårt arbete är huvudsakligen goda, som vi redovisat tidigare. Men vi har också erfarit, att det från demokratisk synpunkt är viktigt att fråga sig hur politiken ska formas för att utnyttja informationstekniken i

demokratins tjänst – inte bara hur informationstekniken påverkar förutsättningarna för politik i framtidens samhälle. Informationstekniken kan, såsom flertalet andra verktyg, användas för att åstadkomma såväl gott som ont. ”We must not be the tools of the tool” – Vi får inte bli instrumentets instrument, som Benjamin Barber uttrycker det på vårt seminarium.

**För folkstyrets framtid är det också viktigt att fråga sig vilken demokrati som vi vill att informationstekniken ska främja.**

**Demokratiutredningen vill öka medborgarnas möjligheter att påverka samhället. Hittills har informationstekniken främst använts till att öka informationen från politiska institutioners sida – tekniken har blivit ett stöd framför allt för servicedemokratin eller, som vissa kritiker väljer att uttrycka det, ”åskådardemokratin”.**

Enligt en studie publicerad 1998 var det exempelvis bara fem procent av landets kommuner som ordnat elektroniska diskussionsfora för sina medborgare.<sup>116</sup>

Flertalet kommuner nöjer sig med en hemsida med information om den kommunala verksamheten.<sup>117</sup>

### Vad är IT?

Informationstekniken (IT) är en infrastruktur under utveckling, den erbjuder mötesplatser för många olika slags aktiviteter och ger nya förutsättningar för kommunikation i samhället. Globaliseringen ger motiv för politisk organisation över statsgränserna och på världsvid nivå – informationstekniken underlättar den. Den fråga som ställs i detta avsnitt gäller vad IT kan betyda för framtidens folkstyre.<sup>118</sup>

Med IT avses kombinationer av dator- och telekommunikation. Allt kraftfullare tekniker för inhämtning, lagring, bearbetning och spridning av information har blivit tillgängliga för allt flera de senaste årtiondena. Detta förändrar enligt många mening radikalt förutsättningarna inte bara för inlärning, produktion, konsumtion och social organisation utan även förutsättningarna för demokratin.<sup>119</sup>

Informationsteknikens framväxt innebär inte bara tillkomsten av ett nytt, stort tekniskt system med omvälvande konsekvenser för ekonomi och samhälle. Den har på kort tid lagt grunden för nya kulturella mönster och beteenden och gett upphov till en omfattande framtidsdebatt. Några av denna infrastrukturens kännetecken är dess snabbhet, dess förmåga till interaktivitet och dess förmåga att överskrida och upplösa gränser.

### Visioner och hotbilder

Det florerar ett antal visioner och hotbilder om IT och demokrati bland forskare och debattörer.<sup>120</sup> Vissa av dessa tankefigurer har givits en vetenskaplig stämpel, andra har ganska tydliga politiska och ideologiska drag. Här finns röster som varnar för myten om informationssamhället och en alltför

hög tilltro till IT:s betydelse. Andra framställer den nya tekniken som en mer eller mindre självgående, ohejdbar kraft, som människan och samhället har att anpassa sig till.

Den samhällsvetenskapliga forskarvärlden har hittills i begränsad omfattning sysselsatt sig med frågan om vilka långsiktiga konsekvenser IT kan komma att få för politiken och samhällslivet i stort. Vissa tror att de direktdemokratiska formerna kommer att utvecklas på bekostnad av den representativa demokratiska modellen. En sådan utveckling skulle kunna medföra att partierna blir överflödiga – medborgarna kan genom IT etablera direkt kontakt med beslutsfattarna. Det finns även forskare som starkt hävdar att den nya tekniken inte bör utsättas för allehanda frihetskränkande restriktioner utan vara en teknik som kan användas i det fria ordets tjänst.

Särskilt i samhällsdebatten har de demografiska skevheterna i IT-användningen framhållits; skevheter som även kunnat bekräftas i åtskilliga undersökningar. Det är fler högutbildade, fler höginkomsttagare, fler yngre och fler män än kvinnor som är IT-användare. Detta förhållande har givit upphov till diskussioner om IT ur klass-, elit-, generations- och könsperspektiv. Finns det en risk att den nya tekniken förstärker redan existerande klass- och könsmonster? Här finns en ideologisk grundad kritik mot IT som ses som en teknik som genererar en kosmopolitisk elit som är manlig, välutbildad, relativt ung och global till sin karaktär.

Sociologer har bl.a. diskuterat vilka effekter den s.k. simuleringskulturen kan få på människors uppfattning om sin identitet, förmåga till empati. En risk som påtalats är att vissa människor kan uppleva ett virtuellt liv på nätet mer spännande och attraktivt än de sociala miljöer som de lever i. I den virtuella världen finns möjligheter till snabba och ständiga växlingar samt problemlösningar som inte

är möjliga i det verkliga livet. Här kan det finnas en risk att cybervärlden kan bidra till en försvagning av medborgarandan och det sociala kapitalet genom erbjudanden av alternativa, mindre krävande gemenskaper.

Åter andra ser positiva demokratieffekter i simuleringskulturen. Användare behöver inte visa sina verkliga identiteter och avslöja exempelvis ålder, kön eller etnisk tillhörighet. Här finns visionen om den virtuella verklighetens möjligheter att bryta etablerade klass-, köns-, och etniska uppdelningar som ytterst kommer att befrämja en demokratisk utveckling.<sup>121</sup>

### **Offentlighet, yttrande- och informationsfrihet**

Informationstekniken erbjuder också nya möjligheter att utkräva ansvar från och utöva medborgerlig kontroll över statsmakt och valda företrädare för folket i den representativa demokratin.<sup>122</sup> Offentlighetsprincipen borde kunna tillämpas så att alla handlingar som enligt lagstiftningens principer är att betrakta som allmänt tillgängliga också görs offentliga på nätet. Nätet borde permanent ha samma ställning som en person som begär att handlingar ska utlämnas till offentlighet.

Att utforma en lagstiftning som syftar till att alla myndigheter åläggs sådana offentliggöranden med krav på vidast möjliga informationsfrihet är en angelägen uppgift. Överallt där offentlig makt utövas bör möjligheter till insyn via IT säkerställas.

När datorer började användas hamnade frågan om personlig integritet i fokus. Det berodde på att datorer inledningsvis ofta användes för administrativ kontroll och registrering, bland annat i samband med Folk- och bostadsräkningen.<sup>123</sup> Datorerna kom därför i första hand att ses som instrument för myndighetskontroll, med risker för integritetskränkning inte minst till följd av samkörning av olika register. I dag, och än mera i framtiden, spelar

datorerna och informationstekniken en helt annan roll. Det gäller inte minst som plattform för yttrande- och informationsfrihet.

**Integritetsskyddet behöver fortsatt uppmärksamhet, såväl när det gäller att ge individer autonomi i förhållande till statlig förvaltning som när det gäller individernas skydd för sitt privatliv gentemot kommersiella företag och andra utomstående. Dold registrering av enskildas aktiviteter i elektroniska medier kan användas på ett sådant sätt att den personliga integriteten allvarligt skadas.**

Nu är det dessutom av stor vikt att särslagstiftning i form av datapolitik inte innebär inskränkningar i yttrande- och informationsfriheten. Möjligheterna att yttra sig och bedriva polemik bör inte vara mindre i opinionsbildning som sker via elektroniska medier än de möjligheter nuvarande grundlag ger för det tryckta ordet.

Den nya informationsteknik som växt fram i allt snabbare takt framför allt de trettio senaste åren kan användas för att öka statens kontroll över medborgarna och bli medel i en verksamhet som inkräktar på enskilda individers integritet. Men den kan även brukas så att medborgarnas möjligheter att kontrollera statsmakten ökar och så att individernas möjligheter att hävda sin medborgarrätt stärks i ett bättre fungerande rättssamhälle.<sup>124</sup> Hur politiken formas har en avgörande betydelse.

### **Att göra IT tillgänglig för alla**

Det finns en risk för att informationstekniken leder till att klyftorna växer mellan olika samhällsgrupper när det gäller tillgång till kunskaper och kontaktvägar som har en roll när medborgerliga rättigheter ska tas till vara.<sup>125</sup> Med en politik som gör att alla medborgare kan rusta sig med kunskaper och nödvändig teknik kan de existerande

klyftorna istället minskas. Den politiska viljan är avgörande.

I forskningsprojektet IT-Framtider angavs under 1999 att 51 procent av svenska folket uppger sig använda Internet. Användningen av Internet i politiska sammanhang, såsom gruppen definierar detta, är dock låg och varierar mellan två och tjugosex procent beroende på användningstyp.

I IT-Framtidens studie är det bara två procent av användarna som säger sig ha försökt påverka andra via nätet. Tjugosex procent av användarna säger sig ha besökt ett politiskt partis hemsida, sexton procent har använt Internet för att skaffa sig en uppfattning i en fråga och sex procent uppger att de har deltagit i en aktion via nätet.

Skillnaden i IT-användning mellan olika socialgrupper är enligt en rapport från forskargruppen FSI 1999 betydande. Bland de svarande som har lägre än 200 000 kronor i årsinkomst är det 25 procent som uppger att de använder Internet några gånger i veckan eller mer. Bland dem som tjänade 200 000 kronor om året eller mera var motsvarande andel 51 procent.

Även utbildningsnivån har stor betydelse för i vilken utsträckning Internet används. Bland högutbildade uppgav 51 procent i FSI-studien att de regelbundet använder sig av Internet medan motsvarande siffra för lågutbildade anges till 32 procent. Även köns- och åldersfaktorerna har stor betydelse för i vilken grad Internet hittills har kommit i allmänt bruk i Sverige.

**De sociala och politiska villkoren spelar alltså en roll för IT:s roll i demokratin. Fördelningen av ekonomiska resurser i samhället och tillgången till kunskaper i skilda samhällsgrupper har betydelse för möjligheterna att använda IT. När det gäller kunskapsfaktorn är det inte bara tekniska färdigheter på IT-området som spelar en roll. Förmågan att läsa**

**och skriva har liksom språkkunskaper och nivån på allmänbildningen en stor betydelse.<sup>126</sup>**

Internet och den nya informationstekniken som helhet domineras hittills av ett utbud för underhållning (exempelvis spel), kommersiella aktiviteter, anslagstavlor i form av hemsidor för olika institutioner (exempelvis universitet och högskolor) etcetera. Även politiska institutioner, som regering, riksdag, statlig förvaltning och kommuner har i dag i betydande utsträckning tagit informationstekniken i bruk. Detsamma gäller de politiska partierna, folkrörelser, frivilliga organisationer och enskilda.<sup>127</sup>

Jämfört med de resurser som satsas på teknikutveckling och marknadsföring av kommersiellt inriktade aktiviteter på IT-området är de resurser som satsats hittills på tekniker för att direkt understödja demokratirelaterade aktiviteter försumbara.<sup>128</sup> Viss försöksverksamhet förekommer såväl i Sverige som i andra länder.<sup>129</sup> Huvudsakligen är dock de demokratirelaterade verksamheterna inriktade på att öka informationsutbudet. Projekten för att möjliggöra ett aktivt deltagande och inflytande i demokratiska processer är få och har hittills haft ett begränsat innehåll.

**Om informationstekniken ska kunna spela en väsentligt större roll för framtidens demokrati krävs för det första att tekniken görs tillgänglig för alla på rimliga villkor.**

Grundförutsättningar för detta är goda i Sverige till följd av de väl utbyggda telekommunikationerna.<sup>130</sup> När politiken läggs fast för att etablera teknik för en snabbare och mera kraftfull överföring av information är det angeläget att detta görs på ett sätt som inte ökar klyftorna mellan olika folkgrupper. Alla hushåll bör ges tillgång till goda tekniska förutsättningar för interaktiv kommunikation.

Röst från Demokratitorget

"Jag tror inte att IT är det enda svaret på hur vi ska nå ungdomar, tvärtom. Det finns många ungdomar som inte kommer i kontakt med IT. Detta är en blivande klassfråga där några ungdomar har möjlighet till IT hemma och andra kan bara komma i kontakt med datorer i skolan."



## Kunskap och färdigheter

Kunskap och färdigheter krävs för att kunna använda tekniken. Dessa kunskaper är i dag inte allmänt spridda.

Att ställa krav på användarvänlig teknik och ge stöd för en folkbildning som når också grupper som befinner sig utanför utbildningsväsendet och yrkeslivet är viktigt om färdigheter på IT-området ska bli varje medborgares egendom. En otillräcklig utbildning vad gäller informationsteknik i dagens ungdomsskola påverkar negativt framtidens demokrati.<sup>131</sup>

Kunskap anses bli allt viktigare som produktionsfaktor i informationssamhällets ekonomi.<sup>132</sup> Så skapas förutsättningar för att kunskap i ökad utsträckning blir en handelsvara som förbehålls dem som kan betala dess marknadsvärde. Detta spelar roll för vilken information som i framtiden blir tillgänglig på nätet.

Avgörande i dessa sammanhang är dock framför allt i vilken utsträckning som oberoende institutioner, som universitet och högskolor, Statistiska Centralbyrån och andra organ för kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning, fritt kan förse samhället med för medborgardemokratin viktigt beslutsunderlag.

**Värdet av ett utbildningsväsende av god kvalitet för alla och oberoende forskningsorgan växer i informationssamhället. Med ett växande informationsutbud ökar betydelsen av medborgarnas förmåga att kritiskt analysera den information som sprids.**

**Skolans, bibliotekens och folkbildningens uppgift i detta avseende blir än viktigare liksom vetenskapens och journalistikens insatser för att samtalet i de offentliga rummen ska bygga på en rationell grund. Ett ökat informationsutbud säkerställer inte i sig en upplyst förståelse bland medborgarna i samhället.**

Möjligheterna att ta del av information och att framföra synpunkter via nätet ökar i snabb takt. Avgörande för demokratin är vilka institutionella arenor som erbjuds. Om IT ska öka möjligheterna till deltagande, inflytande och delaktighet, krävs att kommunikationen erbjuds i former där framförda yttranden verkligen betyder någonting. Sådana arenor, direkt knutna till demokratiska beslutsprocesser, är ännu fåtaliga. Ett ökat statligt stöd för att utveckla tekniker och institutionella arrangemang för IT i demokratis tjänst är därför angeläget.

## Opinionsbildning och organisering

IT har generellt vissa fördelar i förhållande till annan teknik. Det gäller inte minst snabbheten, möjligheterna till interaktiv kommunikation med flera deltagare samt omständigheten att informationen som läggs ut i princip är tillgänglig oberoende tid på dygnet. Det är vidare möjligt att vid samma tidpunkt nå ett stort antal personer – trots inbördes geografiska skillnader. Konferenser och möten av olika storlek och dignitet kan göras tillgänglig för en större krets än de som fysiskt deltar i de ”verkliga” rummen.<sup>133</sup>

För opinionsbildare – intresseorganisationer, partier eller aktionsgrupper – har IT inneburit att det blivit möjligt att rikta sig direkt till medborgare med ett ”ofiltrerat budskap,” dvs. med ett budskap utan journalistiska mellanhänder. Detta visade sig exempelvis vara ett viktigt motiv för de amerikanska kandidaterna och partierna som under 1990-talet första hälft som pionjärer startade sina kampanjer på nätet.<sup>134</sup>

Användare kan inte bara bestämma innehållet i informationen, utan kan även försöka finna former som kan locka användare att besöka hemsidan. De mer avancerade formerna erbjuder besökare interaktiva möjligheter, multimedia och har en regel-

bunden uppdatering av utbudet. En av de viktiga erfarenheterna med hemsidor är att det finns ett samband mellan antal besök och uppdateringsgrad. Om inaktuella uppgifter ligger kvar, om det inte sker någon utveckling av innehåll och form försvinner besökare.

IT ger även möjlighet att skraddarsy information till vissa målgrupper, exempelvis för medier, skola eller olika grupper som är föremål för särskilt intresse. IT har således goda möjligheter att mobilisera och organisera olika intressen.<sup>135</sup>

IT kan överskrida geografiska gränser. Detta har stor betydelse för enskilda människors möjligheter att hävda de medborgerliga fri- och rättigheter som är en omistlig del i demokratin. Mera osäkert är vilken roll IT kan få för demokratin som kollektivt självstyre. I jordbruks- och industrisamhället har geografiska avgränsningar utgjort ram för det kollektiva självstyret. Det nuvarande folkstyret kan i allt väsentligt betraktas som en flernivådemokrati med kommunernas, rikets och EU:s territorier som bas.<sup>136</sup>

Informationstekniken medför att sociala intressegemenskaper som kan sluta sig samman oavsett geografiska avgränsningar nu får ökad betydelse för hur politiken gestaltas och att den geografiska valkretsen får en allt mindre roll.<sup>137</sup> Det har betydelse för folkstyrets framtid.

### *Självstyre*

Självstyre som bygger på andra avgränsningar än de som utgörs av valkretsindelningen i den representativa demokratin är dock ingen nyhet. Olika former för självstyre, inte minst i form av ett brokigt föreningsliv, fanns redan före den representativa demokratin genombrött i Sverige. Att människor ska ha rätt att organisera sig för ett sådant självstyre är självklart i demokratin. Frågan om fördelningen av självstyret mellan å ena sidan den

representativa demokratin institutioner och å andra sidan frivilliga sammanslutningar, virtuella eller inte, kommer alltid att vara föremål för politisk diskussion. Den tillhör liksom frågan om fördelningen av makt mellan folksuveränitetens institutioner å ena sidan och enskilda medborgares rätt till självbestämmande å andra sidan demokratin eviga konflikter.

### *Frivilliga sammanslutningar*

IT kan användas för att underlätta för medborgare att organisera sig i frivilliga sammanslutningar. Exempel på detta finns i dagens samhälle, inom och över nationsgränserna. Denna utveckling är välkommen från demokratisk synpunkt. IT kan påverka opinionen så att fler gemensamma angelägenheter sköts via frivilliga sammanslutningar istället för via den territoriellt avgränsade representativa demokratin. I många fall kan det innebära ett förstärkt självstyre – en starkt istället för försvagad demokrati. Det är angeläget att göra en översyn av reglerna för statligt och kommunalt stöd till folk rörelser, massmedier, kulturverksamhet etcetera med hänsyn till de organisationsformer som ny informationsteknik skapar.

*Röst från Demokratitorget*

**”Direkt demokrati är lika oundviklig i samhället med elektroniska media som representativ demokrati blev möjligt i samhället med litterata informationsprocesser”.**



### *Minoriteter*

Inte minst för minoriteter, i synnerhet sådana som är spridda över en stor yta, kan de förstärkta möjligheterna att via nätet bygga sociala intresse-gemenskaper som inte är beroende av geografisk närhet bli av stor betydelse. Att en sådan utveckling stärker demokratin är uppenbart. Individer och grupper som lokalt kan uppleva sig stigmatiserade och vanmäktiga kan på nätet bygga organisationer som ger styrka i hävdandet av de medborgerliga rättigheterna. Hur IT kan användas för att stärka minoriteterna, såväl när det gäller deras möjligheter till autonomi och självbestämmande som när det gäller deras integration i samhället, är en viktig framtidsfråga för såväl forskning som politiskt beslutsfattande.

### *Funktionshindrade*

Även för personer med funktionshinder kan ny informationsteknik medverka till att de på mera jämlika grunder kan hävda sig i demokratiska processer. IT registrerar inte de fysiska förutsättningarna att framföra ett budskap. Med IT:s hjälp kan flera delta i politiska sammanhang som påverkar beslutsprocesser och än flera kan delta på mera jämlika villkor. Funktionshindrades möjligheter att i större utsträckning delta i demokratiska processer med hjälp av en än mera utvecklad informationsteknik bör tillmätas stor betydelse i politiken för detta område. Det är inte minst viktigt att använda ny informationsteknik för att göra offentlighetsprincipen reell för funktionshindrade.

Flertalet av de virtuella gemenskaper som skapats hittills utgörs av grupper med specialintressen, ofta relativt smala sådana. Det utgör en rikedom i synnerhet för de som har många sådana. Möjligheten att skapa små offentliga rum på nätet kan också användas för att söka omintetgöra demokratin och till kränkningar av enskilda och folk-

grupper. Åtskilliga exempel finns på hur nazistiska, rasistiska och andra mot demokratin fiendligt sinnade grupper använder nätet för att främja sin antidemokratiska sak.<sup>138</sup> Det som är tekniskt möjligt är inte alltid socialt önskvärt. IT kan användas av grupper som vill undanröja demokratin likaväl som av krafter som önskar stärka den.

Brott mot lagen, exempelvis hets mot folkgrupp, ska självklart beivras även när det förekommer på nätet. Det är angeläget att rättsväsendets institutioner står väl rustade för att bekämpa sådan brottslighet. Allra viktigast är dock att alla demokratiskt sinnade tar ansvar för att underminera förtroendet för dem som söker skada demokratin eller hotar enskilda människors fri- och rättigheter.

Ett stort ansvar ligger också på dem som har kontrollen över portaler, sökverktyg och andra strukturer på webben. Det är viktigt att rättsvårdande organ har resurser och kompetens att beivra brottslighet som sker med stöd av IT och att Sverige aktivt bidrar till internationellt samarbete i detta sammanhang.

Att värna om en vidsträckt yttrandefrihet på nätet är oerhört viktigt – och blir viktigare ju större roll IT får i samhället. Kampen mot nazism, rasism och annan antidemokratisk verksamhet måste först och främst bestå i att demokratiskt sinnade gör bruk av sina fri- och rättigheter.

### **Globalt och lokalt**

Ny informationsteknik och nya medier anses vara en av de främsta drivkrafterna i globaliseringen.<sup>139</sup> Händelser på en ort kan genom användningen av ny teknik få konsekvenser med ljusets hastigheter över hela världen. Detta skapar nya krav på folkstyrets förmåga att vara ett redskap för medborgarnas självstyre. (Denna fråga behandlas utförligare i avsnittet om globalisering.)

Teknikens globala räckvidd kan användas för att bygga organisationer och bedriva opinionsbildning i politiska frågor som har stort politiskt intresse och är av världsomfattande betydelse.<sup>140</sup> Medborgare kan därmed ta del i opinionsbildning och politiska aktiviteter, och på så sätt vinna inflytande, över politiska processer som sker utanför de statsgränser som utgör en råkång för folksuveränitetens utövande.

”Non-governmental organisations” har tagit informationstekniken i bruk i detta sammanhang.<sup>141</sup> Den nobelprisbelönade antiminkampanjen, MAI-kampanjen och kampanjen för Radio B92 i Serbien är några exempel. Informationstekniken möjliggör skapandet av nya sociala organisationer och relationer i nätverk oavsett staternas gränser. För sammanslutningar av frivilliga medborgare i olika länder som är engagerade i för demokratin viktiga spörsmål, som mänskliga fri- och rättigheter, bistånd och folkbildning, har informationstekniken skapat nya möjligheter att bedriva arbetet effektivare.

Dessa grupper sprider snabbt information. De fångar sympatisörer och mobiliserar ideellt engagemang. De vakar över globala allmänningar utifrån sina politiska idéer och moraliska idéer. Såväl globalt som lokalt kan medborgargrupper av skilda slag blixtnsnabbt reagera och slå larm när de vill protestera mot idéer, beslut och handlingar.

I många stater med begränsade medborgerliga fri- och rättigheter har informationstekniken redan en viktig roll för oberoende nyhetsförmedling, informationsinhämtning och mellanfolkliga kontakter. Den enligt uppgift största webbplatsen för mänskliga fri- och rättigheter är *One World*. Den har enligt egna uppgifter mer än 350 NGO:s som medlemmar och besöks av tre miljoner i månaden. Hur informationstekniken ytterligare kan komma till effektiv användning inom ramen för en politik

som syftar till att stärka demokratin på global nivå bör övervägas inom ramen för den svenska biståndspolitik.

I såväl den svenska som den internationella debatten har under senare år knutits vissa förväntningar om att lokalt förankrade nätverk (*Community Networks*) på Internet ska kunna förstärka den demokratiska utvecklingen. Det är nätverk, som omfattar exempelvis en stad eller en region och där det är möjligt att ta del av samhällsinformation och få viss service från olika myndigheter samt där det ibland även ges tillfälle att delta i en diskussion om olika frågor.<sup>142</sup>

I Sverige har vissa försök gjorts att bilda sådana lokala nätverk bl.a. i Göteborg och Sölvesborg. En viktig erfarenhet från denna typ av IT-projekt är inte oväntat att tillgängligheten till Internet är en grundläggande förutsättning för att det lokala nätverket ska kunna användas och utvecklas. Det är vidare viktigt att IT inte bara används under begränsade kampanjer, exempelvis under val, utan integreras i en kontinuerlig politisk verksamhet. En IT-satsning av denna typ bör vara väl genomtänkt och inte till den grad så fokuserad på tekniken att de innehållsliga målen med verksamheten kommer i skymundan.<sup>143</sup>

Röst från Demokratitorget

**”Jag har verkligen försökt att förstå vad demokrati är, hur människor uppfattar den demokratiska situationen i Sverige och vad man kan göra för att förbättra den? Om det finns någon som vet att ni skulle kunna förklara för mig vad demokrati är utan att krångla till det för mycket så är ni välkomna att skriva till mig på min e-mail-adress!”**

## Röstning via nätet?

Om några veckor – den 11 mars 2000 – kommer, enligt uppgift, det första lagligt bindande politiska valet att hållas på Internet. Det är Arizonas demokratiska parti som ska hålla primärval för att utse presidentkandidat och röstningen är planerad att ske via nätet. Enligt det företag som har ansvaret för tekniken finns ett system som skyddar rösthemligheten.

Det finns självfallet argument för men också mot en utveckling med röstning i val via nätet. För många skulle det vara en avgörande skillnad mellan att lämna sin röst i en vallokal med en avskärmning som säkerställer den personliga integriteten och att i ett mer eller mindre privat sammanhang rösta via en dator.

Det har således funnits starka skäl för att politiska val ska genomföras i ett offentligt sammanhang som garanterar valhemligheten. Även om den tekniska utvecklingen förfinas kommer det troligtvis alltid att finnas skilda uppfattningar både bland experter och väljare om hur säker tekniken verkligen är på nätet, att garantera valhemlighet och att klara identifikation av väljare.

Det är också möjligt att frågan om röstning via nätet i viss grad är generationsbetingad. IT kan bli ett alternativ för nya generationer som vuxit upp med tekniken och som saknar den traditionella föreställningen om hur vallokalen bör utformas och hur själva rösthandlingen bör ske. Vi återkommer till denna fråga i kapitlet om valen.

## IT för att stärka demokratin

Det finns inget enda svar på vilken demokrati IT kan och bör främja. Avgörandet ligger inte i tekniken som sådan utan i händerna på medborgarnas eget beslutsfattande.<sup>144</sup>

De politiska resurserna är ojämnt fördelade. Som framgått av denna redovisning finns även risk

för att denna resursfördelning blir än skevare. För den politiska jämlikhetens skull är det angeläget att alla får tillgång till de resurser som krävs för att använda IT för att hävda sitt medborgarskap på jämlika villkor.

Flera forskare har i sina studier till utredningen riktat uppmärksamheten på att IT kan användas för att utveckla idealet om *en snabb demokrati*, dvs. användas på ett sådant sätt att väljarna ges tillfälle att snabbt säga sin mening i politiska frågor. I förlängningen kan detta stärka den direktdemokratiska utvecklingen men på sikt också leda till att partierna och de förtroendevaldas roll minskar medan medborgarna i högre grad själva fattar sina beslut.<sup>145</sup>

Ett alltför rutinartat användande av IT för att snabbt få svar av medborgare i politiska frågor kan skapa situationer där grundläggande demokratiska krav inte uppfylls. Risken finns att den tid som krävs för kunskapssökande, diskussion och eftertanke i hög grad går förlorad.

IT kan självfallet även ingå i det alternativa idealet, nämligen att utveckla *den starka demokratin* där den representativa demokratin råder men där värdet av genomgripande diskussioner är grundläggande. Här får medborgarna möjligheter att genom IT få tillgång till information och synpunkter men även ingå i interaktiva dialoger med andra på nätet.

Demokrati tar tid. Särskilda regler behövs för att alla ska kunna komma till tals. Demokratins krav på upplyst förståelse kräver möjligheter och tid till ett kritiskt inhämtande av relevant beslutsunderlag, eftertanke och samråd. När IT diskuteras som ett sätt att ge stöd för demokratiska processer är det därför viktigt att erinra om att det förhållandet att en snabb process är tekniskt möjlig inte är ett tillräckligt argument för att den också ska ske snabbt.

En förutsättning för att medborgarna ska ha motiv att engagera sig i processer som är avsedda att stöda demokratin på elektronisk väg är med all sannolikhet att dessa också har betydelse för det faktiska beslutsfattandet. Även här krävs en metodutveckling. Informationstekniken bör kunna användas för att öka medborgarnas förutsättningar att ha insyn i och möjligheter att påverka beslutsunderlag, exempelvis i samband med miljökonsekvensanalyser. Det är också angeläget att söka former för att utnyttja IT för att offentliggöra remissyttrandet. Det bör gå att utveckla metoder som gör att medborgarnas opinionsyttringar i sådana sammanhang kan vara av stort värde i beslutsunderlaget.

**IT kan användas för att underlätta ansvarsutkrävandet bland förtroendevalda och för att stärka medborgarkontrollen över den offentliga makten. Här framstår en utveckling av offentlighetsprincipen så att den ger vidast möjliga insyn i offentlig förvaltning som en primär uppgift.**

**IT kan också användas för att hävda medborgarintresset i partidemokratin. Tekniken kan användas för att stärka dialogen inom partierna och den mellan partierna och väljarna. Den kan också användas för att göra partiernas program och faktiska handlande bättre kända och diskuterade bland medborgarna.<sup>146</sup> Här spelar inte bara partiernas egna insatser en roll. Medborgarinitiativ kan underlätta för medborgarna att ställa partierna till svars genom en oberoende granskning av partiernas faktiska agerande.**

**IT kan också användas för att stärka civilsamhället och för att främja deltagardemokratin. Den nya informationstekniken har en potential när det gäller att vidga medborgarnas möjligheter att delta i och påverka problemformuleringarna och diskussionerna före beslut i folkvalda församlingar. En statlig och kommunal politik bör i första hand inrikta sig på att utveckla tekniker och metoder för en sådan deltagardemokrati med IT-stöd.**

- 1 Barber 1999. Se även Rothschild 1999
- 2 Schön 1999
- 3 Østerud 1999
- 4 Rothschild 1999
- 5 Held 1999
- 6 Østerud 1999
- 7 Allardt 1999
- 8 Held 1999, Elander 1999, Lidskog och Elander 1999, Pamlin 1998, Østerud 1999, Thunberg 1998
- 9 Klein 1999, Ilshammar 1999, Olsson, A.R. 1999
- 10 Østerud 1999
- 11 Østerud 1999
- 12 Glimstedt och Lange 1998, Glimstedt 1999
- 13 Østerud 1999
- 14 Schön 1999
- 15 Glimstedt 1999
- 16 Østerud 1999
- 17 Mitlid 1998
- 18 Glimstedt och Lange 1998
- 19 Allardt 1999
- 20 Olsson, Brink och Higgs Jr 1999
- 21 Nohrstedt 1999
- 22 Hannerz 1999, Nohrstedt 1999
- 23 Schön 1999
- 24 Se exempelvis SOU 1999:11, SOU 1999:56 och SOU 1999:83
- 25 Jacobsson 1999, Stenelo 1999
- 26 Reich 1992
- 27 Castells 2000 (refererad i Dagens Nyheter)
- 28 Cammack 1998
- 29 Diamond 1996
- 30 Stenelo 1999
- 31 Dahl 1999 a
- 32 Stenelo 1999
- 33 Agné 1998, Lundström 1998, Dahl 1999 a
- 34 Se t.ex. Pamlin 1998 och Sörbom 1999
- 35 Dahl 1999 a
- 36 Østerud 1999
- 37 Castells (refererad i Dagens Nyheter)
- 38 Ingelstam 1999
- 39 Held 1999 och Sassen 1999, Glimstedt 1999, Carlsson 1999
- 40 Soros 1999
- 41 Sassen 1999
- 42 Castells 1996, Klein 1999, Thörn 1999
- 43 Carlsson 1999
- 44 Soros 1999
- 45 Lindbeck och Lindbeck 1998
- 46 Pamlin 1998
- 47 Sen och Dreze 1989
- 48 Förslaget utarbetades av InterAction Council under ordförandeskap av Helmut Schmidt 1997. En redogörelse för bakgrunden finns i ett tal av Kalevi Sorsa vid ILRS-kongressen 1997
- 49 Prop 1998/99:100
- 50 Eriksen 1998
- 51 Se forskarvolymen Politikens medialisering SOU 1999:126 eller Loftager 1999
- 52 Beck 1997
- 53 Habermas 1998
- 54 Weibull och Gustafsson 1999
- 55 Petersson et al. 1998
- 56 SOU 1999:101
- 57 Lundquist 1999
- 58 Loftager 1999
- 59 SOU 1999:10
- 60 SOU 1999:101
- 61 Olsson, A.R. 1999
- 62 Weibull och Gustafsson 1999
- 63 Weibull och Gustafsson 1999
- 64 Uppgifterna bygger på avsnittet Mediestructuren i Sverige i SOU 1999:30. Sedan det återopade kommittébetänkandet publicerats har dock antalet A-regioner med någorlunda jämn konkurrens minskats från nio till sju genom ägarförändringar på Visbys och Härnösands marknader och antalet orter med konkurrerande utgivare på hemmaplan har minskats med en, nämligen Visby.
- 65 SOU 1999:30
- 66 <http://www.lo.se/aktuellt/aktuellt.htm>
- 67 Weibull och Gustafsson 1999
- 68 Weibull och Gustafsson 1999
- 69 SOU 1999:30
- 70 Weibull och Gustafsson 1999, SOU 1999:30
- 71 SOU 1999:30
- 72 Se exempelvis intervju med Kirch-koncernens VD i tidskriften EuroBusiness´ augustinummer 1999
- 73 Weibull och Gustafsson 1999
- 74 SOU 1999:30
- 75 Nohrstedt 1999
- 76 Dahlgren 1999
- 77 Weibull och Gustafsson 1999
- 78 Kent Asp citerad i förordet till Politikens medialisering (SOU 1999:126)
- 79 Economou och Forstorp 1999
- 80 Berglez 1999
- 81 Oscarsson 1999, s. 13
- 82 Berglez 1999
- 83 Camauër 1999
- 84 Hermansson et al. 1999
- 85 Slaata 1999
- 86 Svensson 1999; Ungdomarnas demokratikommission 1999
- 87 Kroon 1999
- 88 Ekström 1999
- 89 Gidlund och Möller 1999 b
- 90 Economou och Forstorp 1999
- 91 Berglez 1999; Ekström och Andersson 1999
- 92 Englund 1999
- 93 Se t.ex. Bergström 1998

- 94 Se t.ex. Hermansson et al. 1999
- 95 För en närmare diskussion om direktaktioner och civil olydnad, se kapitel Medborgarsammanslutningar
- 96 Det senare hävdas bland annat av Johnson 1999
- 97 Se t.ex. Ahlsson 1998 och Johnson 1999
- 98 Hermansson et al. 1999
- 99 Hermansson et al. 1999
- 100 Hermansson et al. 1999
- 101 Hermansson et al. 1999
- 102 Hermansson et al. 1999
- 103 Hermansson et al. 1999
- 104 Se t.ex. Sundström 1998 och Hermansson et al. 1999
- 105 Hermansson et al. 1999
- 106 Johnson 1999
- 107 Se Hermansson et al. 1999
- 108 Hermansson et al. 1999. Se också Pamlin 1998, som fokuserar på den globala lobbningen. Han beskriver bland annat hur näringslivet och dess organisationer bedriver lobbning i internationella fora. Genom informella diskussioner kan de vara med och fatta viktiga beslut utan att nationella och internationella organisationer och sociala rörelser som är kritiska till besluten, till exempel de som arbetar för en socialt och ekologiskt hållbar utveckling, ges någon större chans att komma till tals.
- 109 Se t.ex. Dagens Nyheter 1999-11-27
- 110 Bergström 1998
- 111 Se t.ex. Bergström 1998
- 112 Ahlsson 1998
- 113 För en exemplifiering av de grupper vi bland annat åsyftar, se t.ex. Pamlin 1998, Thörn 1999 och Hebert & Jacobsson 1999
- 114 Dahl 1999 b
- 115 Ilshammar 1999
- 116 Åström 1998
- 117 Ranerup 1999
- 118 I Demokratiutredningens utgivning har frågor om IT och demokrati bland annat behandlats i SOU 1999:10, SOU 1999:12, SOU 1999:83, SOU 1999:117 och SOU 1999:126
- 119 Barber 1999, Ilshammar 1999, Olsson, A. R. 1999, Castells 1999
- 120 Gidlund, G. 1999
- 121 Barber 1999, Ilshammar 1999
- 122 Ilshammar 1999, Olsson, A. R. 1999
- 123 Ilshammar 1999
- 124 Barber 1999, Ohlin 1999
- 125 Östlund 1999, Ellegård 1999
- 126 Johansson, M. 1999, Johnson 1998
- 127 Martinsson 1999, Ranerup 1999
- 128 Olsson, A. R. 1999, Ilshammar 1999
- 129 Ranerup 1999, Åström 1998
- 130 SOU 1999:134
- 131 Johansson, M. 1999
- 132 Castells 1999, Ilshammar 1999
- 133 Gidlund, G. 1999 a
- 134 Olsson, A. R. 1999
- 135 Gidlund, G. 1999 a
- 136 Ellegård 1999
- 137 Klein 1999
- 138 Taloyan 1999
- 139 Castells 1999, Dahlgren 1999, Østerud 1999, Allardt 1999
- 140 Klein 1999, Taloyan 1999
- 141 Pamlin 1998
- 142 Ranerup 1999
- 143 Ranerup 1999
- 144 Barber 1999, Olsson, A. R. 1999
- 145 Ranerup 1999, Åström 1999
- 146 Martinsson 1999

Den flexibla flernivåstyrningen

**Medborgaren har numera politiska företrädare på upp till sex olika samhällsnivåer. Antalet nivåer har ökat, ibland dramatiskt. För tio år sedan var exempelvis göteborgaren politiskt representerad bara på två nivåer, nu finns hans/hennes förtroendevalda på sex nivåer: i kommun-/stadsdelar, kommunen, kommunal-/kommunförbund, regionen, riket och EU.<sup>1</sup>**

## Den flexibla flernivåstyrningen

Robert Dahl beskriver övergången från auktoritära till demokratiska system i de antika grekiska stadstaterna som den första transformationen. Övergången från direkt till indirekt, representativ demokrati i den framväxande nationalstaten är den andra. Det tredje steget, som nu inletts, innebär att nationalstatsdemokratien utmanas av en ny doktrin, baserad på insikten om att vi lever i ett pluralistiskt och komplext politiskt system med övernationella institutioner på europainivå.<sup>2</sup>

I stället för absolut statsuveränitet får vi, det vi kan kalla ”poolad”, eller förhandlad suveränitet. En fjärde transformation i hägnet av den tredje utvecklingsvägen förefaller emellertid också fullt möjlig. Vad vi nu ser är en renässans för det antika idealet om demokratisk närhet och direkt deltagande, något som fram till de successiva kommunreformerna under 1950- och 60-talen praktiserades på kommunal nivå i ett Sverige som i övrigt präglades av statliga maktanspråk och indirekt demokrati.

En underliggande premis i Dahls resonemang är det s.k. skalproblemet och spänningen mellan demokrativärdena medborgareffektivitet och systemkapacitet. Det förre gäller medborgarnas möj-

ligheter att få gehör för sina önskemål i den politiska processen, det senare det politiska systemets förmåga att faktiskt lösa problem och tillhandahålla olika nyttigheter. Samtidigt som den ökade demokratiska närheten gynnar medborgarnas möjligheter att delta, kan systemets styrförmåga försvagas. Omvänt gäller att hög systemkapacitet kan begränsa medborgarnas direkta inflytande. Diskussionen om kommunsammanslagningars effekter är typisk för problemet.

I ett politiskt system med flera olika nivåer och kompetenser kan man dock föreställa sig ett mer produktivt och inte fullt så motsatspräglat samspel mellan dessa i grunden olika demokrativärden. Om man t. ex. tänker sig att den lokala nivån representerar störst närhet och delaktighet, kan den regionala nivån fungera som en balanspunkt mellan demokrati i det lilla formatet och nationalstatens och det övernationella systemets storskaliga demokrati. På den regionala nivån finns också en tillfredsställande förmåga och kunskap att just hantera kravet på systemeffektivitet i vissa sektorer, utan att behöva använda alla resurser i det större nationella eller europeiska systemet. Utvecklings-



politiken är just en sådan sektor. Regionaliseringen innebär alltså i hög grad ett kvalitativt sett värdefullt tillskott av systemkapacitet utan att man för den skull behöver ge upp kravet på medborgareffektivitet. Ekvationen är emellertid bara möjlig om man sätter in den regionala nivån i ett större, och mer dynamiskt flernivåperspektiv, där det finns en någorlunda accepterad uppdelning av besluts- och problemlösningskompetenser mellan skilda administrativa instanser (den vertikala dimensionen) men också en etablerad ansvarsfördelning för olika politikområden (den funktionella dimensionen).

Det avgörande kravet är emellertid att systemet är flexibelt; formella kompetensuppdelningar blir i längden stelbenta och otidsenliga, särskilt när den politiska och ekonomiska verkligheten ständigt befinner sig i förändring.

Hårt institutionaliserade system baserade på formella kriterier och lagstiftning måste därför paras med system, som tillåter justering och anpassning till växlande omständigheter. Jämsides med att vi förfinar de traditionella hierarkiska strukturerna, bör vi rikta uppmärksamheten mot processer och informella institutioner, i form av förhandlingar och nätverk.

Samhällen präglas av olika politiska kulturer, förändringar och skiftande maktförhållanden. Folkviljans förverkligande har därför haft många uttryck under historiens gång. Den representativa demokratin växte fram i vårt land under 1900-talet i ett nära samspel med folkrörelser och masspartier.

Det var också med demokratin som instrument som de stora sociala reformerna genomfördes. Under det senaste decenniet har det dock blivit uppenbart att den mogna industristaten inte utgör historiens slut utan att nya samhällsförändringar äger rum på ett sätt som knappast kunde förutses vid den representativa demokratis genombrott.

I Demokratiutredningens rapporter har detta förändringsperspektiv varit framträdande. I takt med den snabbt tilltagande globaliseringen och internationaliseringen har den principiella frågan om vad som utgör demos (folk) för en politisk styrelse (kratia) blivit alltmer vital. Ytterst är det demokratin som skapar den moraliska grunden och legitimiteten för den politiska styrelsen. Det existerar dock en mångfald demos traditionellt med den territoriella principen om närhet och människors permanenta vistelse inom ett visst geografiskt område som utgångspunkt. Den representativa demokratin sammankopplades med territorialstatens framväxt och har i detta sammanhang ett par hundra års idé tradition att falla tillbaka på. I de förändringsmönster som nu kan ses försvagas sambandet mellan beslutsfattande och det politiska deltagandet. Hur ska människor som är berörda kunna få politiskt inflytande i en internationaliserad värld? Vilkas samtycke är nödvändigt för att legitimera beslut som rör exempelvis miljöförstöring, handelsvillkor och aids? Inför vilken valmanskår är beslutsfattare ansvariga?

Kopplingarna mellan demos och begrepp som suveränitet och identitet är betydelsefulla. En av de stora framtidsfrågorna är, som vi sett, om det ligger inom möjligheternas ram att kunna skapa ett europeiskt demos och därmed förutsättningar för en fungerande europeisk demokrati sådan vi känner från nationalstaten. Skalproblemen i fråga om demos är påtagliga. Mängden av funktionella demos, vilka utgår från principen om likhet och inte kräver geografisk närhet skär rakt genom de geografiska uppdelningarna. Dessa gemenskaper kan bygga på etnicitet, kön, yrke, livsstil eller skilljelinjer som exempelvis centrum periferi. Här torde den nya informationstekniken kunna bidra till att underlätta kontakter och minska avstånd i tid och rum.

Det är inte bara nationalstaten som är under omvandlingstryck; de regionala och lokala strukturerna är också utsatta för betydande förändringar. Hur påverkas människor i den lilla världen av globaliseringen? Vilkas samtycke krävs för att utnyttja kvaliteterna i lokalsamhället? Vilken roll kan IT få för att underlätta förhållandet mellan det globala och det lokala?

På de nyaste politiska arenorna EU och regionerna bedöms den representativa modellen ha en svagare ställning. I stället är det andra strukturer som erövrat positioner. Demokratins vardag har alltid präglats av olika former för beslutsfattande vilka

reglerats i konstitutionella och andra spelregler. Från dessa spelregler har utvecklats praxis i vårt land som inte funnits föreskriven och som exempelvis inneburit medverkan från arbetsmarknadens parter i den politiska processen.

Under särskilt senaste decenniet har processperspektivet betonats ytterligare genom Sveriges medlemskap i EU och det fortplantas nedåt och utvecklas mellan olika delar av det svenska samhället och det europeiska förhandlingssystemet. Forskarna talar om flernivåstyre ("multilevel governance").

När Sverige gick med i EU 1995 tillkom en ny nivå för samhällsstyrningen.

## Europeiska unionen

### Medlemskap i EU

En hållbar demokrati förutsätter att folkstyret har handlingskraft. Med tiden har Sveriges internationella beroende ökat avsevärt på praktiskt taget alla områden. Utrymmet för det nationella beslutsfattandet har minskat bland annat till följd av den ökade frihandeln och avregleringen av kapitalmarknaderna. Gränsöverskridande miljöproblem, internationell brottslighet och värnet om fred och säkerhet för medborgarna i enskilda stater påkallar i ökad utsträckning samarbete mellan staterna för att demokratins institutioner ska ge medborgarna makt över sina villkor.<sup>3</sup>

Sverige har, efter genomförd folkomröstning, anslutit sig som medlem till Europeiska unionen. Medlemskapet ger ökade möjligheter att på europeisk nivå finna lösningar på olika samhällsproblem. Det har samtidigt skapat nya förutsättningar för medborgarnas möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet i folkstyret.

En del av de beslut som tidigare tagits av det svenska folkstyrets organ och i den svenska statens myndigheter fattas nu inom ramen för EU och i många fall måste de svenska institutionerna numera samverka med EU:s institutioner. I de frågor

som överlåtits från riksdagen till EU har det skett en påtaglig maktförskjutning till regeringens förmån. Den svenska regeringen – tillsammans med sina motsvarigheter i andra medlemsländer – är i praktiken lagstiftare.<sup>4</sup>

Detta ställer ökade krav på öppenhet från regeringens sida inte bara gentemot riksdagen utan också gentemot allmänheten. Medborgarnas möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet i EU-politiken är beroende av att regering och riksdag aktivt fyller det svenska offentliga rummet med de frågeställningar som är viktiga i EU-sammanhang. Det är viktigt att detta sker med god framförhållning. Tidtabellen för beslutsfattande i många frågor avgörs nu av EU-organ. När inte folkvalda i Sverige längre kontrollerar dagordningen har det blivit än viktigare att medborgare ges insyn på ett tidigt stadium i beslutsprocessen.<sup>5</sup>

### Unionen

Unionen är en sammanslutning av stater som ska vara demokratier. EU:s tillkomst och utveckling har haft stor betydelse i den historiska utveckling som inneburit att demokrati kunnat etableras och fördjupas i ett stort antal stater i Europa. Skapandet

av EU och anslutningen av nya stater till unionen har skett i former som är demokratiskt legitima i de suveräna stater vars konstitutioner uppfyller kraven för demokrati.<sup>6</sup>

EU skapades i ett skede när försoning mellan folk i tidigare krigförande länder och etablering av ordningar för att hindra eller i varje fall försvåra uppkomsten av nya krig tedde sig mycket angelägna. Det skedde strax efter det att nazismens massmord, terror, förtryck och försök till förintelse av folkgrupper härjat i stora delar av Europa och i omedelbar närhet till de då existerande kommuniststaternas omintetgörande av demokrati.

Att demokratin nu ter sig starkare än kanske någonsin tidigare i flertalet medlemsstater, liksom i de stater som söker medlemskap i EU, har till del sin grund i det fredliga samarbete och det ekonomiska framåtskridande som EU och dess föregångare i de europeiska gemenskaperna bidragit till.

#### *Politisk jämlikhet*

Principen om politisk jämlikhet mellan medborgarna gäller inte i Europaparlamentet eller i EU:s ministerråd. Majoritetsprincipen, som ger alla lika stor makt över vilka beslut som kan antas, tillämpas regelmässigt inte. Mandaten i Europaparlamentet mellan medlemsstaterna är så fördelade att medborgare i de minsta staterna är kraftigt överrepresenterade i förhållande till medborgarna i de största. Röstvärdet i EU:s ministerråd är så viktat mellan medlemsstaterna att vare sig medborgarna eller staterna är företrädda på jämlik grund.<sup>7</sup>

#### *Partigrupperna*

**De partier som uppträder i Europaparlamentet är nationellt grundade. I EU-valen agerar de huvudsakligen som nationella politiska aktörer. Det anses vara en av orsakerna till det låga deltagandet i valen till Europaparlamentet. Vid vårt symposium om EU-**

**valdeltagandet hävdade flera internationella forskare, att partiernas låga prioriteringar av EU-valet är en bidragande orsak till väljarnas likaledes låga prioritering.<sup>8</sup>**

Ett europeiskt partisamarbete är emellertid numera etablerat mellan likasinnade partier inom unionen.<sup>9</sup> Det har i hög grad institutionaliserats i de större partifamiljerna. Alltsedan gemenskapen bildades har strävan att fördjupa partisamarbetet varit knuten till den konstitutionella utvecklingen i unionen och särskilt Europaparlamentets framflyttade maktposition.

I samband med unionsbildningen skapades både ett liberalt och ett socialistiskt Europaparti – *The European Liberal, Democrat and Reform Party (ELDR)* och *The Party of European Socialists (PES)*. Föregångare har varit den kristdemokratiska och konservativa partifamiljen som redan 1976 bildade ett europeiskt parti – *European People's Party (EPP)*. Även inom miljö- respektive vänsterpartierna finns etablerat samarbete. Fortfarande är dock dessa europeiska partier och federationer relativt lösa konstellationer.

#### *EU-valen*

I det första valet till Europaparlamentet i Sverige deltog endast 41,6 procent av väljarna. Även i andra länder har noterats ett ganska lågt deltagande. Att EU-systemet är komplicerat till sin natur, och att EU:s beslutsregler tycks vara okända för många medborgare i unionen, bidrar sannolikt till att valdeltagandet i EU-valen är lågt.

En ytterligare faktor som brukar framföras i den internationella forskningen som förklaring till det låga valdeltagandet är, att väljare inte upplever att något viktigt står på spel i Europavalen: Ingen regeringsfråga avgörs och parlamentets sammansättning avspeglas inte i något exekutivt organ. Det

gör att väljarna utan tanke på tänkbar regeringskonstellation i högre grad än i de nationella valen stöder små partier. En ytterligare förklaring som framförs i denna forskning till vissa små partiers jämförelsevis goda framgångar i Europavalen är att dessa i högre grad än större, etablerade partier kanaliserat missnöje med och motstånd mot EU.<sup>10</sup>

**Att inte valhandlingen direkt påverkar sammansättningen av den verkställande makten på EU-nivå är naturligtvis inte ägnat att öka intresset för att rösta. Väljarens mest naturliga dagen-efter-valet-frågan – sitter regeringen kvar? – förblir obesvarad.**

I Europavalet i juni 1999 i Sverige sjönk valdeltagandet till en ännu lägre nivå än vid det första valet. Endast 38,8 procent av valmanskåren deltog. Av unionens 288 miljoner väljare deltog 49,9 procent i valet 1999, vilket var en minskning från valet 1994 då 56,9 procent av de röstberättigade deltog.<sup>11</sup>

EU:s demokratiska legitimitet kan dock inte bara bedömas efter deltagandet i valen till Europaparlamentet. EU-politiken spelar också en viktig roll i den nationella politiken och därmed i valen nationellt.<sup>12</sup> I stor utsträckning är det de demokratiska institutionernas, de politiska partiernas, massmediernas och de verksammas insatser i det offentliga rummet i Sverige i övrigt som avgör medborgarnas möjligheter att påverka EU:s politik.

Det saknas i hög grad ännu vitala mötesplatser för politiska samtal mellan unionsmedborgarna. Detta medför att förutsättningarna för upplyst förståelse är avsevärt sämre i EU-sammanhang än på nationell nivå. Även i fråga om offentlighet och den för yttrandefriheten centrala meddelarfriheten brister det inom unionens institutioner. Frånvaron av ett gemensamt språk begränsar möjligheterna till

politiska dialoger där breda medborgargrupper kan vara delaktiga. Det finns inga verkliga massmedier med unions-spridning.<sup>13</sup>

Det är medlemsstaternas regler för medborgarskap som är grunden för människors möjligheter att hävda sina politiska rättigheter bl.a. genom valen. Det finns i dag betydande invandrar- och flyktinggrupper med långvarig hemvist inom åtskilliga medlemsstater i unionen som alltså förnekas dessa rättigheter.<sup>14</sup> Europa tycks med andra ord ha svårt att hantera sin egen multikulturalism.<sup>15</sup>

#### *Demokratisk karaktär*

Sedan främst 1980-talet har forskarvärlden sysselsatt sig med frågan om EU:s väsen och vilken slags organisation EU egentligen är. Uppfattningen att EU är en blandning av kända modeller som statsförbund, förbundsstat och förvaltningsunion var länge dominerande. Utifrån detta synsätt är det exempelvis inte ovanligt att Europaparlamentet jämförs med nationella parlament av klassisk parlamentarisk typ där regeringen måste tolereras av parlamentet för att kunna regera (parlamentarism).

Bland Europaforskare uttrycks den teoretiska förståelsen för EU alltmer i termer av flernivåstyrelse där EU ses som en ny typ av organisation som har sin egen utvecklingslinje vilken inte alltid med lätthet kan förutses genom att studera traditionella teoretiska modeller och historiska exempel. Det bör noteras att Europaparlamentet är det enda folkvalda internationella parlament som existerat i historien. Det finns unika förutsättningar inte minst i relationerna mellan EU-institutionerna som gör det svårt att ha nationella parlament som mall för utvecklingen.

Integrationen och överlappningen mellan olika uppsättningar av territorier skapar utifrån ett flernivåperspektiv en egen dynamik för utvecklingen inom EU. Traditionella distinktioner mellan

inrikespolitik och utrikespolitik, liksom mellan suveränitet och internationellt samarbete blir allt svårare att utmejsla både i teori och praktik.

Den gällande svenska hållningen är att grunden för samarbetet i EU är strikt mellanstatlig och medlemsländerna har härvidlag inte i något avseende givit upp sina anspråk på att utgöra i folkrättslig mening suveräna stater. Medlemsstaterna är således fördragens herrar och kommer att så förbli så länge någon enda medlemsstat önskar detta.<sup>16</sup>

Sverige, eller vilken annan stat som helst, kan i demokratisk ordning delegera beslutsfattande till organ som inte arbetar enligt demokratins principer. Detta sker också i betydande omfattning. Exempel på detta är domstolar, förvaltningsmyndigheter, FN, Europadomstolen etc. I den utsträckning det kan hävdas att Sveriges medlemskap i EU innebär en delegation av beslutsmakt till fördragsbundna institutioner, och därmed inte uppgivande av makt, består Sverige som en enhet med full proceduriell demokrati. Demokrati råder i EU-staten Sverige även om inte EU kan betraktas som en demokrati i sig själv.<sup>17</sup>

#### *Ministerrådet och parlamentet*

Även om EU-samarbetet huvudsakligen är mellanstatligt så tillhör det dess särdrag att majoritetsbeslut i väsentlig utsträckning tillämpas i ministerrådet, att Europaparlamentet genom vetorätt och medbeslutanderätt har ett betydande inflytande över lagstiftningen, att EG-rätten är direkt tillämplig och gällande för enskilda medborgare i medlemsstaterna och att denna rätt har företräde framför nationell rätt på de områden där medlemsstaterna överlätit beslutsbefogenheter. EU-samarbetet medför inte bara beslutsformer som innebär att staterna gemensamt utövar sin rätt till suveränitet utan rymmer också självständiga institutioner med överstatliga befogenheter.<sup>18</sup>

*Sakpolitik vs demokratipolitik – om EU:s legitimitet*  
Demokratiska procedurer kräver ett berättigande. Medborgarnas deltagande måste ske i ett sammanhang där det leder till beslut som faktiskt påverkar den verklighet som medborgarna har intresse av att påverka.<sup>19</sup>

Internationaliseringen av beslutsordningen är en logisk konsekvens av demokratins krav på medborgarinflytande när samhället och de politiska problemen internationaliseras.<sup>20</sup> Det gynnar inte medborgarnas inflytande om Sverige ställer sig vid sidan av de möjligheter som EU ger att aktivt utöva ett inflytande på det skeende som medborgarna under alla förhållanden får leva med. Det finns ett gemensamt ansvar för Europas framtid när det gäller exempelvis fred, miljö, kamp mot terror och internationell brottslighet etc.

Ett EU-medlemskap kan också ha sitt berättigande för att återta förmågan att påverka den ekonomiska utvecklingen också i tider av allt snabbare internationalisering.<sup>21</sup>

Ett EU-medlemskap kan alltså legitimeras med att det bedöms ge bättre möjligheter att nå sakpolitiska mål och det strider inte mot demokratins ideal om en folkstyrd stat väljer en sådan politik och samtidigt erkänner att detta i viss utsträckning kan innebära att avkall måste göras när det gäller krav på innehållet i demokratins procedurer.<sup>22</sup>

**Ett fortsatt svenskt medlemskap i EU berättigas bland annat av att ett rättsligt bindande samarbete mellan staterna ger ett bättre skydd åt medborgarna särskilt i små stater. Där den internationella rätten är svag är det oftast de starkas makt att agera i frånvaro av avtal som gäller. Det är också fullt möjligt att utforma politiken gentemot EU så att medborgardemokratin i medlemsstaterna stärks. Att avstå från att söka göra detta är att avhända sig ett viktigt medel för att stärka demokratin.**

Det svenska EU-medlemskapet föregicks av anslutning till EES-avtalet – en ordning som från demokratisynpunkt innebar klart större brister än vad medlemskapet innebär. För att vara en internationell organisation erbjuder EU ändå en relativ öppenhet. Därför skulle det vara en förlust för demokratin om det beslutsfattande som nu sker i EU i stället flyttades in i diplomatins och i de ännu mera renodlat förhandlingspräglade organisationernas kostymer.<sup>23</sup>

#### *Samarbete mellan stater*

EU bör bibehållas som ett samarbete mellan stater som väljer att i samverkan lösa problem av gemensamt intresse. Detta behöver, och bör enligt vår mening, inte ses som ett vaktslående kring status quo. Tvärtom är det en stor utmaning för demokratin vidkommande i förhållande till en organisation som EU att utforma förslag till åtgärder för demokratisering och insistera på att de förverkligas. Ett arbete med en sådan inriktning i EU-sammanhang är lika väl befogat som ansträngningar att vidmakthålla och förstärka det kommunala självstyret. Att söka vidga och fördjupa demokratin är väsentligt också på de nivåer som inte förvaltar folksuveräniteten.

#### **Lobbning i EU**

Lobbningen kan ses som ett politiskt svar på den ökade komplexitet som kännetecknar dagens samhälle. EU är ett system som tycks lämpa sig väl för lobbning från olika organiserade intressen. Där finns många beslutsled, svåröverskådliga berednings- och beslutsprocesser innan slutliga avgöranden sker. EU uppfattas gynna en aktörspluralism inte minst därför att processerna ibland kan vara oförutsägbara och att det råder viss byråkratisk rivalitet mellan olika förvaltningskulturer. Den kanske inte oväntade slutsatsen är således att trots

den komplexitet som råder i beslutsprocesserna skapas ett stort antal möjligheter för lobbyare att få tillträde till de många länkar som finns mellan institutionerna, medlemsländer, kommittéer, arbetsgrupper etc. Till skillnad från nationalstatens representativa, mer hierarkiska styrning med noggrant utformade regler och procedurer, ges i EU delvis nya villkor för politiken. Förhandlingar, allianser och nätverk blir vitala ingredienser i den politiska maktutövningen.<sup>24</sup>

Det expanderande politikskapandet (*policy-making*) inom en rad områden i EU utgör i hög grad grunden för lobbyarnas intresse att investera i intressebevakning och försöka att påverka processer och innehåll. En erfarenhet är att det ges utrymme för politiska lösningar som inte är givna på förhand. Det ökar förutsättningarna för lobbyare att styra politiken i önskvärd inriktning inte minst genom åsiktsbildning och informationsförsörjning.<sup>25</sup>

Ökningen av antalet lobbyare från olika organiserade intressen företag, intressegrupper och medborgarsammanslutningar, regioner, myndigheter m.fl. är också kopplad till en paradox. Trots att motsatsen ofta hävdas finns, enligt initierade bedömare, en brist på tjänstemän. Kommissionen, som är den institution som har initiativrätt och bereder ärenden, har inte möjligheter att anställa så många tjänstemän att alla ansvarsområden täcks. Detta förhållande skapar ett behov av experter som kan delge sakkunskap, ofta i tekniskt mer orienterade frågor. Kommissionen har exempelvis inrättat cirka 1000 rådgivande kommittéer där olika sakfrågor behandlas och där sådan expertis kan efterfrågas.<sup>26</sup>

Lobbningen i EU riktas främst till Kommissionen där frågor på ett tidigt stadium kan bevakas och påverkas. I litteraturen om lobbning brukar hävdas, att en viktig förutsättning för att lyckas

med att påverka politiska beslutsprocesser är att söka komma in i en så tidig fas som möjligt i processen. I EU betyder detta att den aktör som har möjligheter att identifiera problem eller vara med i ett tidigt beredningsskede har stora chanser att vinna fördelar. De bedömningar och undersökningar som gjorts visar dock att de flesta lobbare tenderar att komma in senare i processerna, dvs. efter det att Kommissionen genomfört en förberedande fas i ett lagstiftningsarbete. Orsakerna kan vara flera. Vissa saknar kunskap om hur systemet fungerar, andra får tillgång till information om vad som pågår för sent för att kunna agera. I ytterligare andra fall kan strategin i stället vara att rikta in sin kraft på ett annat skede i processen.<sup>27</sup>

Med Europaparlamentets framflyttade maktposition har sedan en tid även parlamentet blivit intressantare för lobbare i EU. Det gäller inte enbart kontakter med enskilda parlamentariker utan i hög grad bevakning av och aktiviteter riktade till utskotten.

Lobbningen inom EU, liksom inom Sverige, bygger i hög grad på att lobbare bygger upp och underhåller personliga kontaktnät. Svårigheterna att få insyn i lobbningen blir således betydande: Utmärkande drag för lobbning är att själva åsikts- och informationsutbytet sker bortom offentligheten, att inflytandet utövas genom argumentation och plädering och att intresseförmedlingen i betydande utsträckning bygger på ömsesidighet, i bästa fall förtroende mellan lobbare och beslutsfattare. Ska något kännetecknande lyftas fram särskilt är det nog dess starka inslag av avskildhet och diskretion; ”... en brist på genomskådlighet”.<sup>28</sup>

### Att skapa en demokratisk utveckling

Ambitionerna att vidmakthålla och förbättra förutsättningarna för demokrati får inte göra halt vid Sveriges statsgräns eller EU:s gräns mot omvärlden.

Arbetet för demokrati måste gälla hela världen. För demokratins skull är det inte minst en bjudande plikt för vår och kommande generationer att skapa bästa möjliga förutsättningar för att bygga demokratin stark i hela Europa - också i de stater där medborgarna intill nyligen hölls i diktaturens bojar. Att anpassa EU:s institutioner och arbete så att ansökarstaterna kan nå medlemskap i EU då de själva önskar detta är en viktig uppgift för Sverige. Det går inte att bortse från risken att totalitära och demokratifientliga regimer återskapas i Europa. Det är en källa till oro att inte ett starkare samarbete på demokratins och öppenhetens grund kunnat etableras mellan flertalet stater i Europa tio år efter det att Berlinmuren raserats. Att rasism och demokratifientliga partier i vissa fall i stället vuxit i styrka inom EU gör inte oron mindre.<sup>29</sup>

EU:s initiativtagare drog slutsatsen att ett förtroendefullt samarbete var angeläget mellan de västeuropeiska stater som i krig utgjort varandras fiender för att försäkra sig om att demokratin inte på nytt skulle förfalla. Nu finns anledning att dra slutsatser beträffande vad ett förstärkt europeiskt samarbete för att trygga en demokratisk utveckling i hela Europa bör innebära. Det ligger i demokratins intresse att EU:s arbete och organisation utvecklas så att demokratins förespråkare kan vinna förtroende i hela Europa.

### *Ansvarsutkrävandet – ett demokratiskt dilemma*

Det är ett centralt demokratiskt krav att där offentlig makt utövas ska det också gå att utkräva ansvar. Ett grundläggande problem är att makt inom EU utövas på en annan nivå än där ansvaret går att utkräva, vilket strider mot det demokratiska idealet att befogenheter och däremot svarande mekanismer för utkrävande av ansvar bör vara symmetriskt ordnade.<sup>30</sup> Inom dagens EU kan inte ett samlat ansvarsutkrävande erhållas när det gäller beslut



som kommit till stånd genom utövande av gemensam suveränitet eller när det gäller överstatligt beslutsfattande med direkt rättsligt bindande konsekvenser. Enskilda regeringar kan visserligen av sättas men den permanenta samlingsregering som styr EU består. I de fall beslut tillkommit genom majoritetsbeslut i strid med exempelvis den svenska regeringens och riksdagens hållning rör det sig om en politisk maktutövning för vilken ansvar inte kan utkrävas vare sig på nationell nivå eller på EU-nivå. Medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande begränsas i sådana fall. Medborgarna kan ytterst utkräva ansvar för att riksdagen valt att utträda ur unionen eller för att de inte valt att göra det.<sup>31</sup>

Detta bör erkännas som ett demokratiskt dilemma. Det finns ett olöst, och måhända olösligt demokratiproblem, med ett överstatligt beslutsfattande i gemensamma institutioner för suveräna stater. Med tanke på de många problem som inte låter sig lösas enbart inom ramen för de allt flera enskilda staterna, utan kräver samfäll handling i flera stater, är det en påträngande och ytterst viktig uppgift att söka former för ett effektivt internationellt samarbete som kan förenas med demokratins krav.<sup>32</sup> Formerna för demokratisk maktutövning måste utvecklas så att de kan vara verktyg även för förpliktande politiskt samarbete över nationsgränserna – inte ett hinder för ett sådant samarbete. Ansträngningarna att fördjupa demokratin inom EU kan bli ett test av största betydelse inte bara för folkstyret utan också för möjligheterna till fred, frihet och välfärd under 2000-talet.

### *"Dynamisk lagtolkning"?*

Det är också ett faktum att även om medlemsstaterna är fördragens och fördragsutvecklingens herrar, kan EU:s kompetens utvidgas genom en löpande utveckling av EU:s regelverk och en dyna-

misk lagtolkning (det vill säga en politisk snarare än juridisk prövning av fördragen) av EG-domstolen.<sup>33</sup> Denna verklighet måste observeras. För demokratins skull är det viktigt att inte bara beakta fördragsutvecklingen utan också att hävda den princip som riksdagen redan uttalat, den innebär att om något EU-organ skulle komma att besluta om rättsakter som går utöver unionsfördraget, som legat till grund för den svenska anslutningslagen, saknar dessa rättsakter rättsverkan i Sverige. Svenska statsorgan skulle därför vara vara förhindrade att tillämpa dem med tanke på Sveriges grundlagar.

När utgångspunkten för medlemskapet i EU enligt regering och riksdag är att inget avkall görs på anspråken att utgöra en suverän stat i folkrättslig mening, blir konsekvensen att riksdagen fullt ut bär ansvar för alla beslut på EU-nivå. Detta gäller oavsett om besluten bekräftas direkt eller indirekt eller om EU-beslut fattats oberoende av svensk medverkan så länge dessa tolereras och därmed indirekt bekräftas.<sup>34</sup>

### *Demokrati på den politiska dagordningen*

Frågan om den demokratiska legitimiteten för EU kom att bli en av de mer uppmärksammade frågorna inför översynen av Maastrichtavtalet och tillkomsten av Amsterdamfördraget. I olika dokument och uttalanden från nationella regeringar liksom från de europeiska institutionerna slogs fast behovet av demokrati, öppenhet och transparens i EU för att öka förankringen och delaktigheten bland medborgarna. Reflektionsgruppen, som hade till uppgift att förbereda regeringskonferensen 1996, konstaterade också i sitt slutdokument att medborgarnas likgiltighet för unionen var ett legitimitetsproblem som inte i första hand gick att lösa genom att ge Europaparlamentet en ökad roll utan måste angripas genom en korrekt och systematisk tillämpning av principerna om demokrati, effekti-

vit, öppenhet, subsidiaritet och solidaritet i EU.<sup>35</sup> Goda intentioner till trots har det visat sig vara betydligt svårare att åstadkomma mer konkreta, institutionella lösningar för att skapa en demokratisk utveckling av unionen.

Flera av de institutionella nyckelfrågorna som i hög grad hör samman med medlemsländernas inflytande och demokratin inom EU kunde inte heller lösas i samband med Amsterdamfördraget. Det är emellertid reformer som måste genomföras för att EU-systemet över huvud taget ska kunna fatta beslut den dagen EU tar in fler medlemmar. Den regeringskonferens som inom kort kommer att sammankallas ska bland annat behandla frågan om vägningen av antalet röster i ministerrådet. En möjlig förändring där är att röstfördelningen bättre kommer att avspegla ländernas befolknings storlek. Dessutom kommer frågan om en möjlig utökning av omröstningarna med kvalificerad majoritet i rådet att behandlas. Även frågor om kommissionens storlek och sammansättning måste lösas. I Amsterdamfördraget har redan ett tak på 700 platser fastställts för Europaparlamentets storlek.

Med fler medlemmar måste en ny fördelning av mandaten mellan medlemsländerna fastställas. Europeiska rådet har aviserat att ytterligare frågor av institutionell natur kan behöva tas upp vid regeringskonferensen. Enligt det nya fördraget måste de institutionella reformerna klaras av ett år innan den första gruppen av nya medlemmar tas in. Den första utvidgningen detta nya sekel är beräknad till tidigast i slutet av år 2002.<sup>36</sup>

### Reformbehov

Arbetet med att hävda demokrati gäller inte bara i relation till den svenska statens arbete med EU och förhållandena i det svenska samhället. Det måste också gälla visavi EU:s institutioner och förhållandena inom unionen som helhet. Där offentlig

makt utövas måste också möjligheterna till insyn hävdas och medborgarnas möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet främjas. Bris-terna i dagens praktik inom EU påbjuder en ambitiös reformvilja. För den svenska folkstyrelsens skull finns det anledning att utveckla och driva en demokratipolitik för EU.

Genom Sveriges EU-medlemskap har medborgarna på vissa områden fått nya möjligheter att hävda sin rätt genom EU:s institutioner gentemot den svenska statsmakten.<sup>37</sup> Den enskildes möjlighet att hävda sina rättigheter har förstärkts. Detta är en positiv följd av medlemskapet i EU. Det är samtidigt uppenbart att partierna, massmedierna, medborgarsammanslutningarna och folkstyrets lagligt reglerade institutioner behöver utvecklas för att bli effektivare redskap för medborgarna att påverka EU-politiken. Många har å andra sidan erfarenheter av ett omfattande, svåröverskådligt och opåverkbart regelverk.

Hur ska man då fortsättningsvis och på lång sikt förstärka medborgarnas politiska inflytande över den nya, europeiska samhällsnivån?

### *En långsiktig svensk EU-politik*

EU-samarbetet kan betraktas som en process snarare än som ett tillstånd. Detta gäller även den så kallade primärrätten, det vill säga i fråga om de fördrag som avgör EU:s beslutskompetens.<sup>38</sup> Det finns en fara i en kontinuerlig ad hoc-mässig och pragmatisk förändring av fördragen. Detta gäller i desto större grad då fördragsinnehållet bestäms i samband med paketuppgörelser som också inkluderar substansfrågor som kortsiktigt kan vara av stort intresse för ett land som Sverige.

I samband med översynen av Maastrichtfördraget och tillkomsten av Amsterdamfördraget fick den parlamentariska EU 96-kommittén regeringens uppdrag att dels utreda viktiga frågor inför

regeringskonferensen, dels stimulera den offentliga debatten om EU:s framtidsfrågor. De demokratiska och konstitutionella frågeställningarna uppmärksammades särskilt.

**Vi menar att det finns anledning att i särskild ordning ta initiativ för att lägga fast en förankrad svensk uppfattning om efter vilka linjer EU långsiktigt bör utvecklas med utgångspunkt i demokrati-frågan. Det bör göras till föremål för en särskild parlamentarisk utredning. Det bör följas av ett remissarbete och ett arbete för att engagera breda samhällsgrupper i en diskussion om EU:s framtida politik och organisation.**

En förutsättning för att medborgare ska ha möjlighet att hävda sina intressen i EU-sammanhang är att de centrala regelverken så långt möjligt är överblickbara och läsbara för allmänheten. EU styrs nu av fler än tio grundläggande fördrag och akter, och därtill ett stort antal protokoll, som omfattar närmare 800 artiklar.<sup>39</sup> När Amsterdamfördraget kom till fanns en ambition att göra fördragen enklare. Detta lyckades dock inte.

#### *Reformering av fördragen*

Utan en reformering av fördragen finns en risk för att EU:s grundläggande regelverk ytterligare kompliceras genom tätt återkommande tillägg och förändringar. Trots de uppenbara svårigheter som föreligger finns det skäl att ta nya initiativ i syfte att förenhetliga och förenkla de fördragstexter etc. som ligger som grund för EU:s arbete och utveckling. Etablerandet av ett forum i fördragsfrågan i detta syfte framstår som angeläget och kan vara ett svenskt initiativ inför övertagandet av ordförandeskapet i EU:s ministerråd år 2001.

Vid EU:s stats- och regeringschefers möte i Köln sommaren 1999 beslutades att en stadga för

de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna ska utarbetas. EU:s nej till det barbariska dödsstraffet medverkar till att den grundläggande rätten till liv fått en starkare ställning också i medlemsländerna.

#### *Översyn av regelverket*

EU:s sammantagna regelverk omfattar i dagsläget 20 sektorer och består i den svenska upplagan av närmare 50 000 sidor. Drygt 1 200 rättsakter innefattande direktiv och förordningar beslutade av ministerrådet kan sägas utgöra EU:s huvudförfattningar.

Enligt en undersökning utförd av Statskontoret är drygt åtta procent av lagarna och förordningarna i Sverige kopplade till EU. Det har inte kunnat visas att Sveriges EU-medlemskap har lett till någon ökning av regelmängden i Sverige. En orsak till detta är att en betydande del av EU:s arbete med regleringar syftar till att harmonisera gällande regelverk i medlemsstaterna.

Det finns dock skäl att systematiskt gå igenom det regelverk som växt fram inom EU i syfte att se vad som kan överföras till den nationella beslutskompetensen. En sådan politisk revision har föreslagits från brittiskt håll.

Med tanke på att medborgarnas möjligheter till deltagande, delaktighet och inflytande är sämre på EU-nivå än på nationell nivå är en revision av detta slag betydelsefull från demokratisynpunkt. Det förhållandet att det är lättare att få till stånd ändringar i nationella regelverk än i EU:s talar likaså för en politisk revision av det slag som här omnämnts.

Lika viktigt är att systematiskt gå igenom det svenska regelverket i syfte att få bort sådant som är onödigt till följd av EU:s regelverk. Ett sådant arbete har påbörjats i exempelvis Livsmedelsverket och bör genomföras i alla svenska myndigheter.

### Offentliggör EU

**En grundläggande förutsättning för att medborgare alls ska kunna engagera sig i EU:s angelägenheter är att arbetet där präglas av öppenhet. Vissa förbättringar har åstadkommit i samband med EU:s senaste utvidgning, och exempelvis EU-parlamentets öppenhet i vissa avseenden överträffar vad som gäller i Sveriges riksdag. Men det återstår åtskilligt att göra.<sup>40</sup> Målet måste vara att offentligheten åtminstone bringas i överensstämmelse med vad som gäller i svensk lagstiftning. Sekretess bör i princip inte vara tillämplig i relationerna mellan EU:s medlemsstater. Sekretess bör inte heller råda mellan EU:s institutioner och en medlemsstat i unionens egna angelägenheter. Inte minst de händelser som föregick kommissionens avgång våren 1999 visar också på vikten av ett stärkt meddelarskydd för anställda och annars verksamma i EU:s institutioner. Även på denna punkt finns det anledning till förnyade och utökade svenska initiativ.**

### Demokratisera partnerskapen

Genomförandet av EU-politiken sker i stor utsträckning genom etablering av partnerskap med nationella, regionala och kommunala organ samt företrädare för enskilda näringsintressen, företag och intresseorganisationer. Dessa organ tillgodoser sällan demokratins krav när det gäller beslutsformer, möjligheter till insyn, delaktighet, inflytande och ansvarsutkrävande.<sup>41</sup> Det är angeläget att reformeringen av den politik som syftar till genomförande av EU-politik tar sikte på att förstärka demokratin. Ett sätt är att ge folkvalda regionala och kommunala organ det avgörande inflytandet i detta sammanhang.

EU:s beslutsformer präglas i stor utsträckning av förhandlingsarbete. Från demokratisynpunkt erbjuder detta betydande problem.<sup>42</sup> De synpunk-

ter som vi anför i avsnittet om globaliseringen beträffande förhandlingspolitiken är även relevanta i detta sammanhang.

Med den policy som utgör officiell svensk politik, att EU innebär ett samarbete mellan suveräna stater, är riksdagens ansvar särskilt stort. Det finns enligt vår uppfattning skäl för att söka vägar att på ett tydligare sätt inbegripa riksdagen i ett tidigare skede av beredningsprocessen. Det finns här anledning att lära av den ordning som gäller i Finlands riksdag i fråga om behandling av s.k. vit- och grönböcker. Den innebär bl.a. att parlamentet behandlar EU-frågorna på ett ganska tidigt stadium i beslutsprocessen. På så sätt engageras riksdagens fackutskott intensivare i EU:s arbete.<sup>43</sup> Det är av vikt att skapa nya mötesplatser mellan svenska Europaparlamentariker och riksdagens ledamöter. Exempelvis kunde riksdagens talman arrangera gemensamma debatter med dessa parlamentariker och riksdagens ledamöter i aktuella politiska frågor.

### Tydlighet vid delegation

Den svenska uppfattningen om EU-medlemskapets innebörd innebär att den beslutsmyndighet som utövas gemensamt med andra medlemsstater eller i oberoende institutioner på EU-nivå är delegerad från Sveriges riksdag.<sup>44</sup> Det ställer krav på att överlåtelsen är begränsad i sin omfattning, att möjligheter för en effektiv kontroll finns i de sammanhang där den delegerade maktutövningen sker och att delegationen är möjlig att återkalla.<sup>45</sup> Dessa omständigheter måste beaktas när överlåtelse av befogenheter sker. Det är angeläget att det ställs krav på tydliga och väl grundade sakpolitiska fördelar från de svenska medborgarnas synpunkt för att ytterligare beslutsmyndighet ska delegeras till EU såsom unionen i dag fungerar. Det ställs också krav på att effekterna för möjligheterna till demokratisk

kontroll av maktöverlåtelse preciseras och debatteras i dessa sammanhang.

#### *Öka partiernas närvaro*

Partierna spelar en särskilt viktig roll för möjligheterna att åstadkomma en upplyst förståelse och ett effektivt deltagande för medborgarna.<sup>46</sup> Detta är kanske än mera tydligt i samband med EU än vad som gäller på nationell nivå.<sup>47</sup> De svenska partierna har hittills inte lyckats väl med denna uppgift.

Det finns skäl som talar för att särskilt oppositionspartiernas ställning och förmåga att sköta sina demokratiska uppgifter har försvagats av det svenska medlemskapet i EU.<sup>48</sup> Även om en förbättring av partiväsandets funktion i första hand är beroende av partiernas egen förmåga till inre vitalisering kan det finnas skäl att stödja en ökad närvaro och utökade möjligheter för partierna att oberoende av regeringen ha kontroll över vad som pågår inom EU:s institutioner.

#### *Stärk den europeiska identiteten*

En väl fungerande demokrati i EU-sammanhang är inte bara beroende av officiella representanter för Sverige. Frivilliga sammanslutningar och medborgarinitiativ är av stor betydelse även i EU-sammanhang. Även om det finns ett påtagligt och ökande inslag av sådana i EU-sammanhang är de gränsöverskridande nätverken med folklig förankring relativt svaga inom EU.<sup>49</sup> Detta försvårar möjligheterna till effektivt medborgardeltagande på EU-nivå. Det finns dessutom en slagsida till förmån för näringslivets organisationer.<sup>50</sup> Det bör vara en fortsatt angelägen viktig uppgift för Sverige att underlätta och främja frivilliga sammanslutningars engagemang i EU-sammanhang i Sverige och i unionen i övrigt.

**Ifall EU-projektet på lång sikt ska kunna bli en framgång för folkstyrelsen, handlar det inte bara om att integrera tekniker, ekonomier och regler. Den europeiska integrationen gäller inte bara stater, utan även medborgare. I arbetet med att utveckla en europeisk identitet – ett europeiskt demos – spelar civilsamhällets olika organisationer och medierna en stor roll.<sup>51</sup>**



**Medborgaruppdraget förenar och håller samman statens vitt skilda verksamheter. Oavsett vilken verksamhet det handlar om är det uppdraget gentemot medborgaren som förpliktar. Det är för medborgaren förvaltningen finns och det är utifrån**

**ett medborgarperspektiv förvaltningen bör vidareutvecklas. Ett uppdrag för regeringen och förvaltningen är att skapa former som möjliggör ett levande samtal mellan medborgare och den statliga förvaltningen.<sup>52</sup>**

## Statsförvaltningen

Med detta, mycket uppfordrande medborgarperspektiv ur Förvaltningspolitiska propositionen, vill kommittén diskutera några särskilt relevanta aspekter på de förändringar som pågått och pågår inom den statliga förvaltningen.

### Internationaliseringen

Internationalisering kan ses som en samlingsbeteckning på den fördjupning och den tempoökning som sker när nätverk av samarbete, kommunikationer, transaktioner, organisationer eller normsystem etableras över nationsgränserna.

*En globaliserad ekonomi sätter gränser för den offentliga sektorn*

Genom 1980-talets avreglering av det finansiella systemet ändrades förutsättningarna för företagsamheten. Ekonomin globaliserades. Därmed sattes också nya ramar för den offentliga sektorn. Å ena sidan sätter standarder gränser för en alltför stor eller ineffektiv offentlig sektor. Å andra sidan blir den offentliga sektorns effektivitet en faktor i den internationella konkurrensen: En väl fungerande fysisk och administrativ infrastruktur, god

utbildning, effektiv sjukvård och andra offentliga uppgifter kan öka näringslivets konkurrenskraft.

*Framväxten av en internationell ideologi för god förvaltningspolitik*

Konkurrensförmågan beror också på hur förvaltningen styrs och organiseras. Olika länder sneglar därför alltmör på varandra för att finna vad som är bäst. Det växer fram en uppfattning om hur en effektiv förvaltning bör se ut. Den är förvånansvärt enhetlig trots olikheter i rättstradition och kultur. Länge hämtades inspiration bara från marknadens sätt att fungera. I dag finns åtminstone också ett medborgarperspektiv med.

**I detta idé- och erfarenhetsutbyte har Sverige ett särskilt demokratiskt intresse att argumentera för framför allt offentlighetsprincipen och meddelarskyddet.**

*Det europeiska integrationsarbetet*

Systemen är inte längre så nationellt specifika att erfarenheter inte är överförbara. Snart sagt alla svenska verk har lämnat råd och stöd till sina sys-

termyndigheter i Baltikum, andra delar av Öst- och Centraleuropa och en rad utvecklings- och övergångsländer.

Självfallet tilldrar sig det europeiska integrationssamarbetet det största intresset när internationaliseringen och den offentliga sektorn diskuteras. Till följd av medlemskapet i EU är överstatliga regelverk utgångspunkten för många myndigheters arbete. EU:s bestämmelser arbetas fram på ett sätt som ställt departement och myndigheter inför nya krav och tvingat dem att utveckla ny kompetens.

En allt mer samordnad ekonomisk politik mellan länderna sätter också ramar för den offentliga sektorn som försvårar omfattande svenska stora avvikelser i de offentliga åtagandena. Det gäller även när europeisk lagstiftning ger de nationella regeringarna handlingsfrihet. Globaliseringen av ekonomin har ändrat förutsättningarna för det offentliga, sett i sitt samhällsekonomiska och allmänpolitiska sammanhang. De offentliga monopolerna luckras upp.

Även formerna för styrning och samordning mellan departementen förändras. Gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik får en ny innebörd. De flesta departement deltar i en mellanstatlig eller överstatlig normering. Styrningen kan inte längre ske i form av en enkel relation mellan departementet och dess myndigheter. Den påverkas i högsta grad av att myndigheterna deltar i en internationell utveckling av normer där svenska institutioner binds till gjorda utfästelser och synsätt. Professionella nätverk får ett starkt inflytande på utvecklingen av idéer, policy och regler inom olika sakområden. Detta kan innebära att de förtroendevaldas styrning förlorar i effektivitet och att expertinflytandet ökar. Sinnrikt sammanflätade professionella nätverk skapar internationella normer.<sup>53</sup>

### Rättsliga och ekonomiska förändringar

Även av andra skäl har villkoren för förvaltningen förändrats radikalt de senaste trettio åren. Tanken har varit att ge myndigheterna stor självständighet att inom vida ramar själva precisera verksamheten. I efterhand ska statsmakterna genom kontroll och utvärdering bedöma utfallet. Vid behov kan omedelbara åtgärder vidtas, t.ex. genom inspektion och tillsynsverksamhet. Men huvudinriktningen är att söka justera verksamhetens inriktning genom nya rättsliga och ekonomiska anvisningar.

Tanken rimmar väl med den svenska förvaltningsmodellens tudelning mellan verk och departement. Emellertid har det från tid till annan ifrågasatts vad denna självständighet egentligen betyder. Under den senaste tjugofemårsperioden har riksdag och regering i olika omgångar förändrat styrningen av och samspelet med förvaltningen.

En förändring har gällt ramlagstiftningen. Medborgarens rättigheter skulle tillgodoses bättre i s.k. ramlagar om principer, mål och riktlinjer. Detaljeringen skulle minska för att ge rum för att anpassa

#### Röst från Demokratitorget

"En gång för ca 50 år sedan, sade min farfar till mig med allvarlig röst: 'Min påg, slåss aldrig med myndigheterna, dom har nämligen alltid rätt.' Mitt 100-procentiga tips är att så kommer farfäder i Sverige att säga till sina barnbarn på nyårsdagen 2100."

de allmänna principerna till variationer i enskilda fall. De lagtillämpande institutionerna, ofta myndigheterna eller kommunerna, skulle få besluta om hur principerna ska tillämpas. I viss mening överläter de politiska organen till en administrativ nivå att utforma medborgarnas faktiska rättigheter efter deras skiftande situationer.

Det är inget tvivel om att det är de ekonomiska effektivitetskraven som dominerat de förvaltningspolitiska reformerna under senare år. Strävan har naturligtvis varit att se till att skattemedlen på bästa sätt går till det de är tänkta för.

Med en ny budgetlag ville man att det samhällsekonomiskt tillgängliga utrymmet skulle definiera ramen för statens totalutgifter. Denna ram fördelas sedan på utgiftsområden. Genom att de är kopplade till samhällsrelaterade funktioner skulle man få en bättre överblick och ett tydligare samband mellan ändamål och medelsanvändning. En utvärdering av de första årens erfarenheter pågår.

### *Resultatstyrning*

En teknik för effektivisering är resultatstyrningen. I stället för att lägga tonvikten på intäkterna skulle den ligga på verksamhetens resultat. Resultatredovisningen har följaktligen successivt utvecklats till den viktigaste styrformen.<sup>54</sup>

Idéerna om mål- och resultatstyrning bygger på antagandet att politikerna kan fokusera på politiskt formulerade mål och att valet av medel överläts på de verksamhetsansvariga. En fungerande dialog förutsätter; (1) att det är möjligt att formulera meningsfulla effektmått som relaterar till de politiskt bestämda målen; (2) att det finns kapacitet och kompetens i den politiska beredningsprocessen att tillgodogöra sig resultatinformationen från verksamheten och översätta och tolka den i politiskt relevanta termer. Det är dock inte alltid dessa förutsättningar existerar.

I stället för styrning av bredare verksamhetsområden och hela offentliga åtaganden har resultatstyrningen i stor utsträckning kommit att riktas mot de enskilda myndigheterna.

Vidare har inte styrningen kommit att förankras väl politiskt, utan snarare utformats av tjänstemän.<sup>55</sup>

Vi understryker med kraft intentionen att formulera målen så att de motiverar samarbete mellan myndigheter och en helhetssyn ur medborgarnas synvinkel. När myndigheter med närliggande uppgifter har samordnats, minskar sektoriseringen. Det gynnar ett medborgarperspektiv.

### *Information och IT*

Först under senare år har IT börjat användas i kommunikationen med medborgaren och därmed kunnat bidra till att öka effektiviteten i den direkta relationen till medborgaren.

Under de senaste åren har Internet fått ökad betydelse för att ge information till allmänheten. Däremot är möjligheterna att lämna uppgifter till myndigheterna begränsade om man bortser från att e-post i dag ska vara en möjlighet i kommunikationen med myndigheterna.

Vi har sett få exempel på hur myndigheterna inbjuder medborgarna till samtal om verksamheten. Myndigheterna måste skapa system för att mer systematiskt ta medborgarnas erfarenheter på allvar.

### *Utvärdering och revision*

Förvaltningspolitiska kommissionen föreslog att regeringen skulle använda mer grundläggande och från myndigheterna fristående utvärderingar i ökad utsträckning. Till skillnad från myndigheternas egna fördjupade prövningar, skulle de kunna leda till ett ifrågasättande av myndigheternas verksamhet.<sup>56</sup>



**För vår del vill vi instämna i dessa riktlinjer. Fristående ämbetsverk är en central tillgång för demokratin. Men politikerna måste ta ett större ansvar för att delta i styrningen och svara mot myndigheternas behov av besked och klarhet i policyfrågor. Styrformen förutsätter också att redskapen för uppföljning och utvärdering skärps.**

**Ett kombinerat helhets- och underifrån-perspektiv ter sig fundamentalt för att kunna mäta en vittförgrenad organisations sammantagna effekter ur en medborgares synvinkel och med relevans för hennes situation.**

## Organisatoriska förändringar

### *Myndighetsbegreppet*

Det viktigaste objektet för förvaltningspolitiken är myndigheten. Men myndighetsbegreppet är dif-fust. Statskontoret skriver att ”ingen vet egentligen vad en myndighet är för något”<sup>57</sup> och konstaterar att en del av formlösheten består i att de inte är självständiga juridiska personer utan en del av staten.

Regeringsformen saknar definition av myndighet trots att lagstiftningen och andra regler innehåller en rad referenser till denna typ av organ. Det gäller bestämmelser om offentlighet och insyn, tillgänglighet, budgetprocess, ekonomisk redovisning, revision, tillsyn av JO och JK, arbetsrätt och andra områden. Flexibiliteten ger onekligen vissa fördelar: Myndigheter kan lätt inrättas och avvecklas. Detta är i sig en styrka i den svenska formen av statsförvaltning; organisationen kan lätt anpassas efter politiska prioriteringar.

Men flexibiliteten har en avigsida i form av oklarhet. Enligt regeringsformen lyder en myndighet under regeringen. Men det är i vissa fall oklart vem denna underordning ska gälla. I regeringens praktiska ledning av förvaltningen skiljer man t.ex.

på myndigheter som arbetar direkt under regeringen och under andra myndigheter. Här skapas en otydlighet om vilket befälsansvar som regeringen ska anses ha eller inte ha för en viss verksamhet. Därmed försämrats medborgarnas möjligheter till insyn och påverkan.

### *Myndighetsutövning – serviceproduktion*

Den s.k. renodlingsprincipen som infördes 1990 innebar att man försökte skilja den traditionella myndighetsutövningen, alltså att pröva frågor om medborgarnas rättigheter och skyldigheter, från mer marknadsliknande verksamhet av servicekaraktär, där finansieringen ofta kan ske med avgifter. Det skedde ungefär samtidigt som regeringen förklarade att konkurrens och marknadskrafter skulle utnyttjas som medel för att effektivisera den offentliga sektorn. Producent-/beställarrelationer skulle tillämpas mer inom staten; entreprenad och upphandling i konkurrens prövas mer systematiskt.

En konsekvens av principen att särskilja kommersiell verksamhet från myndighetsfunktionen blev att de konkurrensutsatta affärsverken omvandlades till bolag, underställda samma lagstiftning som privata bolag. Detta skedde samtidigt med en avveckling av affärsverkens monopol på tjänster såsom brevdistribution och telekommunikation. Fem av de åtta affärsverken bolagiserades under några få år; av deras anställda kom ca 120 000 statsanställda att föras över från statsanställning till bolagsanställning. Många förlorade jobbet. Det var alltså en reform med väsentligt djupare innehåll än ett enkelt byte av formell status.

Principen om konkurrensutsättning och nya EU-anpassade konkurrens- och upphandlingsregler ledde också till att en del av den kvarvarande, icke-bolagiserade statliga produktionen lades ut på entreprenader. Dessa idéer har haft stöd från både borgerliga och socialdemokratiska regeringar. I den

förvaltningspolitiska propositionen underströk regeringen ytterligare att myndigheterna ska pröva möjligheterna att effektivisera verksamheten genom att låta privata entreprenörer utföra delar av verksamheten. Det är dock oklart var gränsen bör gå mellan den statliga kärnverksamhet, som ska bedrivas i myndighetsform, och verksamhet av servicekaraktär som enligt de allmänna principerna skulle kunna konkurransutsättas. En strikt tillämpning av principerna skulle kunna leda till en väsentligt minskad statsförvaltning.

#### *Förvaltning skils från rättsskipning*

För att stärka den enskildes rättsskydd har man försökt skilja mellan förvaltning och rättsskipning. Det har också inneburit en anpassning till utslag i Europadomstolen liksom till former som råder i andra EU-länder.

#### *Ledningsformer*

Myndigheternas ledningsform har varit föremål för en återkommande behandling i riksdagen. Senast tog riksdagen ställning till frågan i samband med behandlingen av den förvaltningspolitiska propositionen. Enligt nuvarande ordning ska förvaltningsmyndigheterna ledas på något av följande sätt:

- av en myndighetschef ensam, s.k. enrådighetsverk, eller
- av en myndighetschef som biträds av en lekmanastyreelse med vissa, begränsade beslutsbefogenheter, eller
- av en styrelse med fullt ansvar, som utgör myndighetens ledning och som ansvarar kollektivt under regeringen med myndighetens chef som ansvarig för den löpande verksamheten.

Regeringen har riksdagens mandat att besluta vilken ledningsform som ska gälla vid myndigheterna.

Motivet att låta lekmän medverka i myndigheternas ledningsorgan är att tillföra dem ett medborgerligt omdöme och att öva inflytande och insyn på medborgarnas vägnar. Samtidigt har denna metod kritiserats för att skapa oklarhet i ansvarsbildningen. Den förvaltningspolitiska kommissionen menade att styrelsernas blandade funktion av att vara både rådgivande och beslutande gör uppdraget som ledamot diffust.

Ett tiotal förvaltningsmyndigheter har styrelse med fullt ansvar. Det gäller främst myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller som har en verksamhet som innebär ett stort finansiellt eller självständigt ansvar. (Högskolor och universitet, affärsverken och ett antal nämndmyndigheter har i princip liknande styrelsefunktioner.)

För förvaltningsmyndigheterna har ledningsformen styrelse med fullt ansvar funnits i ca fem år. Erfarenheten har visat att den inte är problemfri. Regeringen har därför uppdragit åt Statskontoret att göra en utvärdering.

#### **Personalen**

Hela den här utvecklingen av statsförvaltningen innebär att den enskilde statstjänstemannen erhåller en mycket mer central position än tidigare, då vederbörande kunde luta sig mot detaljerade föreskrifter och ekonomiska villkor. Nu är det andra faktorer som styr hur mötet mellan statstjänstemannen och medborgaren utfaller.

Personalpolitiken får en tung politisk innebörd. Det blir extra viktigt att granska vilka värden och vilka attityder hos de anställda som gynnas respektive missgynnas genom de konkreta arbetsvillkoren och incitamenten.

Stärks i första hand medborgarens intresse av deltagande, inflytande och delaktighet? Fördjupas exempelvis den anställdes strävan att vara en demokratins väktare?

När vi sammanfattar den personalpolitiska utvecklingen under de senaste årtiondena framstår tre generella tendenser eller drivkrafter som särskilt tydliga:<sup>58</sup>

*Politisk uppmärksamhet på verksamhetens mål och resultat*

Vid tiden för förhandlingsrättsreformen hanterades all lönebildning centralt. När man införde resultatstyrning 1988 och lönebildningen fortlöpande delegerades ledde det till en tydligare fokusering på verksamhetens resultat. Personaldemokratiska aspekter fick en mindre betydelse.

Den politiska styrningen har successivt medfört starkare utgiftskontroll. Genom ramanslag har personalstyrkan anpassats till tvingande och ofta krympande budgetramar.

Uppmärksamheten på verksamhetens mål och resultat har lett till systematiska genomlysningar av samtliga politikområdets verksamhet och organisatoriska struktur. För att kunna anpassa personalstyrkan till nya lösningar har man behövt avveckla personalen flexibelt.

*Decentraliseringen*

Ansvaret för arbetsgivarfrågorna har stegvis förskjutits från koncernnivån till de enskilda myndigheterna. Det har främst märkts i lönebildningen men också andra tidigare centralt reglerade anställningsvillkor har gjorts till frågor för de lokala parterna. Tryggheten har kommit att ses i samma myndighetsrelativa perspektiv. Dess kvalitet har kommit att variera mellan olika myndigheter.

Enligt modern förvaltningspolitik ska myndigheterna styras med enkla, tydliga instrument där regeringen fastställer mål, resultatkrav och finansiella ramar. Tekniken med ramanslag förutsätter lokal handlingsfrihet. Att förse myndigheten med rätt kompetens blir ett nyckeluppdrag för varje

verksledning. I detta ligger kontroll över rekrytering och avveckling av personal. För att detta ska bli en reell möjlighet har anställningstryggheten avreglerats.

*Från tjänster till anställda individer*

Individualiseringen av anställningsvillkoren är ett av decentraliseringens många ansikten. Vi har under en trettioårsperiod gått från enhetlighet till individuell anpassning och från tänkande i tjänster till anställda individer.

Staten tog länge ensidigt ansvar för anställningstryggheten för de statsanställda. Uppsägningar på grund av arbetsbrist var länge mycket få. Omplacering och naturlig avgång var i praktiken instrumenten för att hantera övertalighet vid omorganiseringar och rationaliseringar. En statsanställd kunde känna sig trygg i sin anställning även om de formella villkoren efter sjuttioalets arbetsrättsreformer var lika för flertalet anställda i alla arbetsmarknadssektorer.

Vad har den nya, ökade osäkerheten i anställningen inneburit för den statsanställda i synen på sitt uppdrag? Vi kan inte utesluta att den kan vara en av förklaringarna till de tendenser till ökad tystnad och mindre självständighet i ämbetsutövningen som iakttagits under senare år. Som vi betonar i flera andra sammanhang, bedömer vi detta som utomordentligt allvarligt.

Den förebildlighet som regeringen vill att statsförvaltningen ska utmärkas av naggas i kanten.<sup>59</sup> Vi finner anledning att särskilt varna för en utveckling som dämpar ämbetsmannens mod att vara en självständig väktare för demokratin och medborgarnas intressen.

**En demokratipolitik för statsförvaltningen**

Har då alla reformer och förändringar gjort att medborgarperspektivet förstärkts och att myndig-

heternas samtal med medborgaren förstärkts? Nej, av flera skäl tycks det mesta återstå att göra när vi granskar de nya strukturerna, nätverken och processerna från medborgarnas synpunkt.

### *Myndighetsutövning*

För det första ansvarar förvaltningen för myndighetsutövningen. I kraft av sin lojalitet mot lagen ska den vårda rättsstatens värde av likhet inför lagen, offentlighet, sekretess etc. Varje myndighet måste anstränga sig till det yttersta för att också använda ett språk som är begripligt. Alla medborgare har rätt till upplysningar. Förvaltningstjänstemannen måste upprätthålla rättsstaten.

I flera avseenden har de enskildas rättssäkerhet stärkts. I Sverige har sedan länge funnits en annorlunda uppdelning mellan förvaltning och rättsskipning än i andra länder. Överprövning av förvaltningsmyndigheternas beslut (besvär) har hanterats i överordnade myndigheter och i sista hand av regeringen då beslutet handlat om lämplighet eller ändamålsenlighet. Successivt har överordnade myndigheter kommit att utveckla former för besvärspövningen som mycket liknar domstolarnas.

Statskontoret konstaterar i en rapport att det uppenbarligen skett en värderingsförskjutning under det senaste decenniet vad gäller synen på sätet att tillgodose den enskildes rättsskydd. Det är troligt att internationella inflytanden är stora. Domstolarna har tagit över uppgifter som har karaktären av rättsprövning. Genom utvecklingen har Sverige fått en tydligare åtskillnad mellan förvaltnings- och domstolsfunktioner. Domstolarna får nu det sista ordet i besvärspövningen. Dessutom har ett tvåpartsförhållande införts genom vilket den berörda förvaltningsmyndigheten vars beslut är ifrågasatt har samma ställning som den yrkande (dvs. medborgaren).

### *Demokratins väktare*

För det andra spelar förvaltningen en viktig roll för demokratin genom att vara demokratins väktare. I likhet med bl.a. Förvaltningspolitiska kommissionen vill vi varna för att demokratidebatten ensidigt betonar frågor om styrning och styrbarhet. Det kan leda till att man underskattar värdet av att ha en förvaltning som också bjuder politiken motstånd i kraft av sin erfarenhet, kunskap och självständighet. En oberoende förvaltningsapparat kan alltså ha ett demokrativärde fastän, eller just därför att, den är svårare att styra för de politiskt förtroendevalda. Det kan förefalla paradoxalt.

Men genom sina självständiga professioner och sitt ämbetskurage ska förvaltningen vara en självständig aktör gentemot de politiska beslutsfattarna. Inom de fastlagda ramarna ska den vårda den offentliga förvaltningens särdrag av autonomi, öppenhet, pluralism och medborgarorientering. Det ingår i tjänstemannens uppgift att fördjupa våra demokratiska normer och etiska grundvalar genom att hävda sin egen integritet. Ibland kan det leda till strid gentemot de politiska beslutsfattarna.<sup>60</sup>

**Med oro ser vi dock hur verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Vi finner det stötande och anser att det är en misshushållning med skattemedel. Det röjer en allvarlig missuppfattning av var deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet, som vi närmare utvecklat i lobbningkapitlet.**

### *Serviceleverantörer*

För det tredje ska förvaltningen leverera service inom de ramar som fastställts i de politiska församlingarna på olika nivåer. Förvaltningsledet ska ordna ändamålsenliga driftsformer för att produce-

ra de beslutade tjänsterna. I övrigt ska förvaltningen se till att välfärdens nyttigheter fördelas inom de politiska, rättsliga och ekonomiska ramar som de förtroendevalda lagt fast.

I detta perspektiv är förvaltningens arbetsuppgifter huvudsakligen lokaliserade till det politiska systemets utflödessida. Det gäller att omsätta de politiskt fattade besluten i konkreta verksamheter. I en ständigt tilltagande specialisering ska olika professionella grupper förbereda och genomföra de politiska reformerna och besluten. Lojaliteten mot de politiska beslutsfattarna spelar en stor roll. Förvaltningspersonalen är medborgarnas tjänare.

#### *Medborgarens vanmakt inför myndigheten*

Många medborgare vittnar om en påfallande känsla av vanmakt i mötet med den offentliga förvaltningen. Ramlagarna har kommit till för att den enskildes situation ska kunna beaktas i tillämpningen i det speciella fallet. Detaljreglering kan aldrig fullt ut ta om hand alla de särskilda villkor som kan gälla i ett enskilt ärende; därför ska handläggaren i det enskilda ärendet kunna påverka beslutet. Men erfarenheten bl.a. från socialförsäkringens område visar, att den enskilde handläggaren känner sig utlämnad åt alltför generellt utformade regler och att för mycket av omdöme läggs i dennes ansvar utan stöd av en allmänt diskuterad och accepterad etisk ram som kan ge vägledning. Denna brist kan i sin tur leda till allvarliga konsekvenser för den enskilda medborgaren.

I den rapport vi gav ut tillsammans med Socialtjänstutredningen är det just denna elementära brist på inlevelseförmåga och helhetssyn som formar många erfarenheter av svensk förvaltning och som utgör ett nederlag för de värden av deltagande, delaktighet och inflytande som bör utmärka folkstyrelsen.<sup>61</sup> Ett medborgarperspektiv med plats för grupper med klenta politiska resurser behöver där-

för upprätthållas. Det vilar ett ansvar på myndigheternas ledning att vidareutveckla ett sådant förhållningssätt som korrektiv till de konsumentperspektiv som hellre sätter den välinformerade och starke som riktmärke för sitt handlande.

#### *Stärk myndigheternas självständighet*

Vår demokratipolitiska slutsats beträffande statsförvaltningen handlar framför allt om att sörja för system där ämbetsmännen är demokratins väktare präglade av en medborgaranda. Vi pläderar för att så långt det går vidmakthålla och förstärka statsförvaltningens oberoende.

#### *Utveckla ett offentligt etos en demokratisk professionalism*

Som vi sett befinner sig statsförvaltningen i en miljö av konflikter mellan mål som var för sig är viktiga. Å ena sidan ska t.ex. demokratiska värden förverkligas; politisk demokrati och offentlig etik. Å andra sidan ska ekonomiska värden skapas; rationalitet, produktivitet och effektivitet.

Varje offentligt system ska värda denna helhet. Det är ett mångdimensionellt medborgarperspektiv på sådana angelägenheter som bedrivs med medborgarnas skattemedel. Demokratiska värderingar och etiska principer är lika viktiga när andra aktörer övertar offentligfinansierad verksamhet. Det gäller exempelvis meddelarfriheten.

För att hantera ansvaret klokt, med medborgarnas bästa för ögonen, måste stora ansträngningar göras för att utveckla personalens känsla för ett offentligt etos.<sup>62</sup> Det innebär bl.a. att staten som arbetsgivare fortlöpande måste värna om att skapa sådana arbetsförhållanden att statstjänstemännens integritet och självständighet inte motarbetas utan tas till vara och uppmuntras. De statsanställda måste få vara förebilder i fråga om de medborgardygder som vi förespråkat i tidigare avsnitt.

*Klargör vad en myndighet är*

Ur medborgarens synvinkel är det angeläget att slå fast ett mer entydigt myndighetsbegrepp. Den ordning som nu gäller skapar en oklarhet om hur självständiga olika statliga verksamheter är i förhållande till regeringen.

*Myndigheter ska inte ägna sig åt lobbning och opinionsbildning i eget intresse*

En myndighet har de uppgifter som regeringen definierar. Deras uppgift är inte att propagera för det egna områdets expansion eller en viss politisk styrning. Snarare har den till uppgift att bl.a. bedöma om de krav som kommer från organiserade intressen är befogade eller inte. Vi anser det därför betänkligt att myndigheter är medlemmar i lobbingsorganisationer, som i konkurrens med varandra lobbar mot staten.

*Slå vakt om forskningens självständighet*

Utan en oberoende ställning kan inte statsförvaltningen leverera ett trovärdigt underlag för debatt och beslut. Dess roll i det här avseendet är betydande. Det gäller naturligtvis i särskild grad de statliga forskningsinstitutionerna, där tecken på ökad styrning inger betänkligheter. Om inte forskningen får stå fri gentemot politik och marknad, gör folkstyrelsen sig av med en av de främsta grundvalarna för ett öppet samhälle.

*Oberoende och avgiftsfri statistik*

Av liknande skäl menar vi att ett uppenbart medborgarintresse talar för att ha en oberoende statistik som ger de offentliga aktörerna avgiftsfria underlag för analys, debatt och beslut.

*Revision*

Utvecklingen mot en flernivåstyrning med betydande förhandlingsinslag ställer ökade krav på

att verksamheterna revideras.<sup>63</sup> Det offentliga samtalet behöver göras mindre sårbart för enstaka, hastigt och godtyckligt uppblossade affärer och mediedebatter. Därför behövs kunskap som systematiskt och professionellt kan berätta om statsverksamhetens nytta ur ett medborgarperspektiv. Dessa mångfaldiga revisionsuppgifter ökar vikten av att medborgarna har tillgång till en obunden revision som olika former av revisionsorgan utför. Den av riksdagen utsedda revisionen bör ges en stärkt roll.

*Ge utredningsarbetet rimliga arbetsförutsättningar*

Också av egen erfarenhet vill vi ge skäl för att det svenska utredningsväsendet ges rimliga arbetsförutsättningar att leverera hållbara lösningar på svåra politiska problem. Det handlar inte minst om tillräcklig tid för att skaffa fram, analysera och sammanväga professionella rapporter till bärkraftiga politiska beslutsunderlag.

*Prioritera och offentliggör remissvaren*

I en av våra studier ser vi vidare att myndigheterna spelar en viktig roll i remissarbetet.<sup>64</sup> Det behöver prioriteras och tillmätas en stor betydelse. Myndigheternas svarsvägran är inte godtagbar. Deras remissvar bör också läggas ut på nätet till nytta för medborgarnas samtal.

*Förtydliga ansvarsfördelningen*

Till sist vill vi argumentera för att ytterligare ansträngningar görs för att bringa ökad klarhet i ansvarsfördelningen mellan statliga organ och, som vi strax ska ge förslag om, mellan dessa och kommunerna. Den oreda som medborgarna ofta upplever måste tas som tillräckliga skäl att intensifiera arbetet med att skapa genomskinliga strukturer av befogenheter och ansvar. Regelverken måste vara

tydligare, spelreglerna klarare och styrningen mer konsekvent. Mellan staten och kommunerna måste det råda balans mellan ansvar och ekonomiska förutsättningar.

#### *Stärk den juridiska kvalitetssäkringen*

Tempot i det politiska beslutsfattandet ökar. Därmed kan risken öka för att vederbörlig hänsyn inte tas till rättsstatens krav på lagenlighet och förutsägbarhet. Ansträngningarna för att skaffa fram ett så allsidigt och fullgott underlag för beslut bör därför intensifieras. Detta därför att inte medborgarens rättigheter ska bli satta på undantag.

Staten har skäl att utveckla säkrare system för extern tillsyn och domstolskontroll till skydd för medborgarnas rättigheter och integritet. Inte minst i ett svåröverskådligt förhandlings- och nätverksbaserat beslutsfattande bör extra ansträngningar göras för att säkra medborgarnas skydd mot myndigheters misstag och övergrepp.

Ett sätt att göra detta vore att slopa det s.k. uppenbarhetsrekvisitet. Innebörden i denna regel är att domstolar eller annat offentligt organ inte får tillämpa en föreskrift som strider mot grundlagen eller mot en överordnad författning. Om det är riksdagen eller regeringen som beslutat föreskriften, ska tillämpningen underlåtas bara om felet är uppenbart (RF 11:14).

Att slopa uppenbarhetsrekvisitet skulle alltså ge domstolarna en större möjlighet att åsidosätta grundlagsstridig lag eller lagstridig förordning.

Av våra studier kan man dra slutsatsen, att det finns tendenser till att europeiseringen urholkar innebörden av uppenbarhetsrekvisitet. EU-medlemskapet har inneburit att EG-rätten automatiskt ges företräde framför svensk rätt. Såvitt avser EG-rätten ges inte något utrymme för att underlåta ett åsidosättande av nationella regler som står i strid med EG-rätten. Den tilltagande europeiseringen och EG-rättens inflytande förefaller dessutom göra de svenska domstolarna mer benägna att finna uppenbarhetsrekvisitet uppfyllt.

Internt bör myndigheterna säkra sin kvalitet genom att bl.a. finna vägar att mer effektivt hantera klagomål.

#### *Hjälp medborgarna att få insyn, bl.a. via IT*

I stigande utsträckning är så gott som alla delar av statsförvaltningen indragen i flernivåstyrningens komplexa och svåröverskådliga förhandlingsprocesser. Det har radikalt förändrat myndigheternas arbetsformer. Detta skapar, som vi tidigare utvecklat, ett demokratiskt dilemma. Det gör i varje fall, att vi inte ser någon bortre gräns för myndigheternas ansträngningar att ge medborgarna en ökad öppenhet och insyn. Att, som i Danmark, offentliggöra alla viktiga dokument via Internet är ett, om än litet, steg i rätt riktning.

En växande företeelse i samhällsorganisationen är nya, regionala konstellationer i form av sammanlagda län, nya samarbetsformer mellan kommuner, nätverk och partnerskap där bland andra

näringslivet ingår. De har alla ett betydande ansvar för delar av välfärdspolitiken, framför allt sjukvården. Men på regional nivå sker också ett spel om utvecklingspolitiken.

## Regionerna

Utvecklingen av regioner återspeglar ett alltmer komplext samhällssystem som förutsätter just olika förhandlingslösningar. Det principiella dilemma vi diskuterat i globaliserings- och EU-avsnitten gäller därför även den regionala nivån, om än i mindre skala.

Kommunförbundet beräknade 1998 att det fanns 210 föreningar, förbund, kommittéer och andra samverkansformer mellan landets kommuner. Över hela landet pågår ett arbete kring hur statens 19 miljarder kronor i så kallat regionalt tillväxtkapital ska fördelas. Det sker i regionala partnerskap mellan olika samhällsorgan, företag, organisationer osv.

Detta är en av anledningarna till att länsindelningen i dag uppfattas som bitvis föråldrad och överspelad. De flesta statliga myndigheter har övergett den. Det pågår försök med regionalt självstyre.

I Regionberedningens slutbetänkande Regional framtid lades fram ett förslag om en utvidgad regional självstyrelse.<sup>66</sup> Med anledning av detta föreslog regeringen att man under tiden 1997–2002 skulle bedriva en försöksverksamhet med inrikt-

ning på att utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet i Gotland, Kalmar, Skåne, Västra Götalands och Jämtlands län.

I maj 1997 tillkallade regeringen vad som senare kom att kallas Den parlamentariska regionkommittén (PARK), som ska vara färdig med sin uppföljning och utvärdering senast den 1 oktober år 2000.

I en av våra egna forskarvolymerna liksom i en av utvärderingsrapporterna för PARK ställer sig Jörgen Johansson kritisk till de nya regionala beslutsprocesserna. Reformeringen av regionerna sköts av en liten grupp makthavare och under stor organisatorisk komplexitet.

För att öka legitimiteten för regionpolitiken måste breda grupper av medborgare bjudas in för att förutsättningslöst få vara med och påverka, menar han.

Han anser att samordningsvinster förvisso kan skapas men när det gäller demokrativinster är de förtroendevalda redan tveksamma till om försöken kommer att kunna infria förväntningarna.<sup>67</sup>



## En demokratipolitik för regionerna

Sammantaget lever och utvecklas flera olika organisatoriska former kring läns- och regionnivån. Det är bra att man i olika försök omprövar gränserna mellan staten och kommunerna och landstingen, mellan kommunerna och landstingen liksom mellan kommunerna. Olika landsändar har självfallet olika förutsättningar när det gäller historia, regional identitet och medborgerlig förankring.

Att många politiska aktörer strålar samman för samtal har ett demokratiskt värde. Men vi menar att en större demokratisk uppmärksamhet och kreativitet bör präglade utvecklingen.

Arbetet med regionalt självstyre erbjuder nämligen principiellt intressanta möjligheter att fördjupa såväl folkstyrelsen i allmänhet som självstyrelsen i synnerhet efter delvis nya mönster. Den regionala nivån skulle kunna vara en ny, mer flexibel och anpassbar balanspunkt mellan demokrati i det lilla formatet och den storskaliga demokratin, t.ex. inom utvecklingspolitiken. Genom att föra över ansvar från staten till direkt politiskt valda organ skulle utvecklingsansvaret få en starkare demokratisk legitimitet utifrån delvis nybildade regionala identiteter och arenor för offentliga samtal.

Det finns alltså goda skäl att tills vidare förhålla sig avvaktande till vad den regionala utvecklingsprocessen får för betydelse för demokratin. Från vår synpunkt är det ändå befogat att precisera några av de aspekter som kommer att fälla utslaget för om innovationerna blev demokratiska framgångar eller ej.

För det första menar vi naturligtvis att det är viktigt att det bitvis nya politikområdet – utvecklingspolitiken – blir föremål för en delvis ny politisk process som utmärks av de värden som vi tidigare förespråkade: öppenhet och insyn, politisk jämlikhet och meningsfullt deltagande. Alla kommunala gränsändringar ska föregås av folkomröst-

ningar. Det vore konsekvent att ändrade regiongränser också blir föremål för regionala folkomröstningar.

Det är en utmaning för de politiska partierna att utveckla relevanta och intressanta system i regionerna som kan ge medborgarna meningsfulla processer för att lösa centrala gemensamma problem. Det deliberativa demokratiska värdet, som vi tidigare diskuterat, måste betonas ännu starkare i dessa sammanhang där förändringstakten och aktörsuppsättningen är annorlunda än när den offentliga sfären äger frågorna. Demokratin får en särskild betydelse som en debattordning där alla medborgare har lika chanser att göra sig hörda och där medierna har en central uppgift.

På sikt måste tydligare spelregler för partnerskap och nätverk utvecklas. Ett politiskt ansvar måste utkrävas om reglerna överträds. Här har forskningen en uppgift att kritiskt följa hur regelverket utvecklas.

Vi hävdar, för det andra, att man i försöken inte bör försitta möjligheterna att sprida makten, att involvera nya och andra medborgargrupper. Risken framstår inte som ringa att det endast kommer att handla om en omgruppering inom en befintlig politikeralit. De nya partnerskapen är försök att inlemma ledare från olika samhällssektorer. Men de tenderar att negligera medborgarnas legitima krav på genomskinlighet, offentliga rum och ansvarsutkrävande. Flera blandformer synes möjliga. Men det är viktigt att de offentliga mandatens olika källor klagörs. Landshövdingarna har t.ex. en annan roll än företrädarna för det kommunala självstyret.

För det tredje vill vi fästa uppmärksamheten på att regionutvecklingen måste parera risken med att den kommunala självstyrelsen gröps ur. Vi vill på intet sätt försköna den gamla regionala ordningen från demokratisk synpunkt. Det var inte bättre förr med statlig tjänstemannamakt. Men den nya

decentraliseringen från staten får inte kombineras med en centralisering av den lokala politiken till den regionala nivån. Då blir den demokratiska framgången diskutabel.

För det fjärde menar vi att direktval erbjuder medborgarna ett sätt att ge den regionala politiska nivån legitimitet.



1999 års SOM-undersökning visar att det bara är sysselsättning som ligger högre än utbildning/kultur, sjukvård och socialpolitik på listan över vilka samhällsproblem som folk anser viktigast. Det är områden som kommuner och landsting har huvud-

ansvaret för. Vi kan också konstatera att i 1998 års valrörelse stod vård, skola och omsorg i debattens mitt; alla områden inom kommunernas kompetens.

## Kommunerna

Under vår arbetstid har det tillsatts en parlamentarisk kommitté som ska utreda ett stort antal särskilda frågor kring den kommunala demokratins utveckling.<sup>68</sup> Vi väljer därför att analysera några av de allmänna dragen i kommunernas moderna utveckling samt att dra några principiella slutsatser om demokratipolitiken för kommunerna.

### Den internationaliserade kommunen

Kommunerna har blivit allt mer internationella, bl.a. genom EU-medlemskapet. I regeringens konsekvensutredning 1994 beräknades att EG-rätten inte skulle komma att innebära någon avgörande inskränkning av kommunernas och landstingens självstyrelse. Däremot väntades den allmänna internationaliseringen påverka ekonomin.

EU-medlemskapet kan kanske ge kommunerna ökad självständighet från statlig styrning genom nya idéer utifrån, nya nätverk och nya kontakter på en överstatlig nivå. Genom avreglering och decentralisering kommer de också att fatta allt fler politiska beslut.

Det är dock svårt att betrakta kommunerna som den politiska basen i den svenska demokratin

om de successivt töms på medborgar- och gemenskapsvärden. Detta talar för en ökad kommunal självständighet.<sup>69</sup>

Någon utvärdering av EU-medlemskapets effekter för kommunsektorn har inte gjorts men de kan knappast anses särskilt stora hittills. Det har gett delar av landet nya möjligheter till utveckling med hjälp av stöd från EU:s strukturfonder. Fonderna har också inspirerat kommunerna till internationella kontakter i form av gemensamma projekt, vänorter, nätverk.

Reglerna för upphandling har skärpts. Det har kommit nya lagar i form av EU-direktiv om arbetslivet, miljön, konkurrensen och annat som berört den kommunala verksamheten.

I Kommunförbundets långtidsutredning 1998 pekar man på möjligheterna för kommunerna att få ett direkt inflytande på frågor som avgörs på den internationella arenan utan att behöva gå via den svenska staten.

En hierarkisk styrmodell ersätts, som vi tidigare diskuterat, av ett slags nätverksstat.<sup>70</sup>

## Rättsliga och ekonomiska förändringar

Även om det kommunala självstyret finns fastlagt i regeringsformen, är det staten som sätter gränserna. På 1990-talet har det skett en tydlig förändring i förhållandet mellan staten och kommunerna/landstingen. Staten har i princip bestämt nationella mål, stiftat ramlagar och fördelat allmänna statsbidrag. Genom uppföljning, utvärdering och tillsyn har staten försökt se till att målen nås och vid behov tillgripit föreskrifter och minskade statsbidrag som påtryckningsmedel.

Kommunala förnyelsekommittén konstaterade, att de statliga myndigheterna hade problem med att styra och följa upp den kommunala verksamheten. Målen var ofta oklara och kvaliteten var svår att mäta. Kommunerna organiserade sig olika, vilket staten och deras myndigheter hade svårt att hantera. Delvis hade de infört nya specialanslag, föreskrifter, rekommendationer eller ramlagar.

I det stora hela detaljstyr staten dock mindre än tidigare, och kommunerna har alltså fått ökad frihet. Men nya rättighetslagar har skapat en konflikt mellan vad kommunerna förväntas göra och vad de anser sig ha råd med. Handlingsutrymmet har blivit större men också osäkrare. Staten ska både vara överordnad och samarbetspartner, något som skapat en spänning gentemot kommunsektorn. För medborgarna har den här typen av styrning gjort det svårare att utkräva ansvar för en service som är statligt beslutad men kommunalt producerad.

Kommunernas samlade bedömning 1994 var att det statliga regelsystemet är alltför omfattande, svåröverblickbart, krångligt och onödigt styrande. Målstyrningen är ofta oklar, rättighetslagar omöjliggör lokal anpassning och det finns fortfarande en omfattande statlig regelflora som hämmar kommunalt utvecklingsarbete och effektivitet. Socialstyrelsen hade i slutet av 1993 141 olika föreskrifter och allmänna råd om socialtjänsten och hälso- och

sjukvården. Dessutom gav myndigheten ut 300 publikationer med olika benämningar. Det fanns vidare cirka 1 000 bestämmelser om tillsyn i ungefär 450 olika lagar och förordningar. Kommunerna klagade också över att de inte fått full kompensation för kostnader för olika reformer som staten beslutat om.<sup>71</sup>

Kommunförbundet fortsatte granskningen av den statliga styrningen 1995–96 och konstaterade att kommunerna bara inom Livsmedelsverkets, Socialstyrelsens och Arbetarskyddsstyrelsens område hade 500 föreskrifter och allmänna råd att följa. Det har kommit en barnomsorgslag som successivt skärpts, en ny socialtjänstlag, olika handikapplagar, en upphandlingslag, en bibliotekslag osv. Varje område regleras. Enligt Kommunförbundet driver det upp kostnaderna och försvårar bra helhetslösningar. Även Avregleringsutredningen menade 1998 att regelverket både måste förenklas och minskas. De statliga myndigheterna borde efter ca. fyra år ompöva nya regler.<sup>72</sup>

Debatten om den kommunala självstyrelsen har fått ny intensitet genom en rad statliga beslut av finansiell eller juridisk art. Striden har bland annat stått om den statliga inkomstutjämnningen, om skattestoppet och om att staten inte ersatt kommunerna fullt ut för olika reformer. De föreslagna nya reglerna för utjämnningen ändrades sedan lagrådet sagt ifrån att modellen stred mot självstyret. Rådet godtog också med viss tvekan den begränsning som staten under ett par år ålade kommuner och landsting som ville höja skatten.

Under 1999 har striden rasat om bl.a. förslaget om statens ersättning till de kommuner som införde maxtaxa i barnomsorgen. Framför allt borgerligt styrda kommuner har kritiserat regeringens ekonomiska sanktioner mot kommuner som säljer ut en stor del av sina bostadsföretag eller tar ut en viss vinst från dem. Socialministern förbereder en lag

som förbjuder landstingen att låta privata företag driva sjukhus. Staten har dessutom stiftat en lag som ålägger kommuner och landsting att ha sin ekonomi i balans, även om det är lite oklart vilka sanktioner som ska drabba dem som inte klarar kravet. Det ekonomiska dubbelkommandot märks också i de två delegationer som regeringen inrättat för att hjälpa kommuner och landsting som inte själva kan få ordning på sina finanser.

Då och då kommer förslag från statliga utredningar om att maxtaxa ska införas i äldreården, om att socialbidrag ska kunna överklagas osv. Ibland uttalar olika statsråd sig om att vissa lagar bör skärpas, domstolar om att kommunerna inte följt lagarna, och från Skolverket och Socialstyrelsen kommer en strid ström av kritik och krav på olika åtgärder i kommuner och landsting. Fler och fler statsbidrag omgärdas av bestämmelser t.ex. tio-punktsprogrammet och IT-satsningen i skolan, kunskapslyftet, satsningar på vård, skola, omsorg, miljö osv.

Utvecklingen har ändå utmärkts av en tilltro till att en ökad frihet för kommuner och landsting leder till att verksamheterna i regel kan utvecklas på ett bättre sätt än om de centralstyrs. Det handlar om hundratusentals anställda och en årlig omsättning på uppåt 300 miljarder kronor som knappast kan dirigeras på avstånd. Sektorn står för två tredjedelar av den offentliga verksamheten, vilket gör att den har stor betydelse både för den svenska välfärdspolitikerna och för samhällsekonomin. Men staten har steg för steg gett upp att försöka styra hur verksamheten ska bedrivas, vilka nämnder som ska finnas, vilken utbildning personalen ska ha etc. I stället är styrningen koncentrerad på målen och de ekonomiska ramarna.

Svenska kommunförbundets självstyrelseberedning har redovisat en rad argument för och förslag till stärkt självstyrelse.<sup>73</sup> Relationerna mellan

staten och kommunsektorn kan under 1990-talet sägas innebära både avreglering, återreglering och nya regler. Den nya kommunallagen 1991 gav kommunerna framför allt organisatorisk frihet. Förändringen kan dock ses som att staten bara anpassade sig till att kommunerna redan hade blivit för svåra att detaljstyra.

Mål- och resultatstyrning blev en ny slags reglering. Dessutom har det införts nya lagar om anbud, friskolor, stöd åt handikappade osv. Modellen kan ses som en kompromiss mellan ett kommunalt självstyre och ett system där kommunsektorn är en integrerad del av staten.<sup>74</sup> Jörgen Westerstahl har påpekat hur enhetssträvandena inte bara drivs av staten utan också av partierna, som inte har släppt sina lokala företrädare lösa, och av massmedierna, facken och handikapprörelsen.<sup>75</sup>

Staten vill att kommunerna nu satsar särskilt på vården, skolan och omsorgen och ökar därför statsbidragen kraftigt. År 2001 kommer de att vara nära 26 miljarder högre än 1996.<sup>76</sup>

Men det finns mycket att ta igen efter lågkonjunktur och krisår. Värde av statsbidragen urholkades under flera år. Samtidigt som försämringar i socialförsäkringssystemet vältrade över kostnader på kommunerna och avdragsgilla egenavgifter, krympte deras skatteunderlag.

Sektorn tvingades under första hälften av 1990-talet minska sina konsumtionsutgifter med 2,6 procent och personalen med tio procent.<sup>77</sup> Landstingsförbundet beräknade sommaren 1999 att de aviserade höjningarna av statsbidragen under 1990-talet är mindre än de tidigare indragningarna.<sup>78</sup>

De statliga myndigheternas makt över kommunerna kan också mätas på annat sätt. 1990–96 riktade JO i ungefär 700 fall kritik mot någon kommun. Från 1992 till början av 1997 kom Skolverket med kritik 116 gånger. Å ena sidan kan man hävda att staten och kommunerna har blivit för sammanflä-

tade och att större lokala olikheter måste tillåtas. Å andra sidan finns risken för att rättsstatens krav inte uppfylls när kommunerna anser sig veta bäst och kanske till och med trotsar domstolarna.<sup>79</sup>

Problemet med förvaltningsdomstolarna är dock att de inte bara bedömer lagligheten i kommunala beslut utan också lämpligheten. De två sakerna måste skiljas åt, menar SNS Demokratiråd i en senare rapport.<sup>80</sup> Det rättsliga läget är oklart t.ex. med förvaltningsdomstolarnas makt över socialbidrag och annat i den nya rättighetslagstiftningen. Samtidigt som kommunerna marknadsorienterar sina verksamheter är också de kommunala bolagens roll oklar och den kommunala myndighetsutövningen problematisk. Kommunerna kommer därför med tiden rimligen att förlora sina stora arbetsuppgifter och nästan försvinna, men kan å andra sidan bli arenor för en ökad deltagardemokrati, hävdar andra bedömare.<sup>81</sup>

Enligt SNS Demokratiråd har staten helt enkelt lastat på kommunerna många och olikartade uppgifter. Samtidigt gör den statliga styrningen att det inte blir någon levande demokrati där medborgarna deltar och tar ansvar. Det är en omöjlig kombination, men demokratin kan vitaliseras genom att invånarna tillsammans och frivilligt tar sig an olika lokala frågor.<sup>82</sup> Flera vägar förefaller möjliga. Man kan sänka ambitionsnivån och komplettera med individuella lösningar eller man kan ändra principerna för finansiering och tilldelning av de offentliga tjänsterna. I dag kommer lokala variationer i konflikt med centrala beslut om välfärdspolitiken och orsakar problem med samordningen.<sup>83</sup>

Man kan emellertid med rätta hävda att regering och riksdag har ansvaret för samhällsutvecklingen, samhällsekonomin och en rad grundläggande, demokratiska rättigheter. Socialstyrelsen anser t.ex. att alla ska ha rätt att överklaga socialbidragsbeslut, vilket man föreslagit i en rapport till regeringen.<sup>84</sup>

Sune Sunesson har pekat på hur det kommunala självbestämmandet kan användas som argument för en kommun som t.ex. inte vill ta emot äldre nya invånare med motiveringen att de är för vårdkrävande; ett arrogant försök att åsidosätta medborgarrätten.<sup>85</sup>

### Organisatoriska förändringar

1990-talet har inneburit ett omfattande förändringsarbete i kommuner och landsting. En mångfald olika styr-, organisations- och verksamhetsformer har utvecklats. Det har handlat om mål- och resultatstyrning, alternativa driftsformer, anbudskonkurrens, kundvalssystem, beställar/utförarorganisationer m.m. Reformerna har delvis varit ideologiskt motiverade men framför allt utgjort försök att anpassa verksamheterna efter förändrade förutsättningar t.ex. den sämre ekonomin. De lokala villkoren har också gjort att många skilda arbetssätt har prövats. En bakgrund har varit att partier och förtroendevalda känt sig ifrågasatta och osäkra på sin egen förmåga att lösa samhällsproblemen. Ett sätt att hantera den situationen har varit att organisera om.<sup>86</sup>

Kommunala förnyelsekommittén drog 1996 slutsatsen, att förändringarna har försvårat nationella uppföljningar samtidigt som det har blivit oklarare för medborgarna vem som bestämmer och därmed också besvärligare att utkräva ansvar. Inflytandet för tjänstemännen har ökat kraftigt, medan det minskat lika mycket för fritidspolitiker, konstaterade kommittén. Den argumenterade bland annat för fler förtroendevalda, bättre metoder för målstyrning och utvärdering, medborgerlig insyn i kommunala entreprenader, en starkare och mer självständig revision. Den kritiserade i skarpa ordalag att kommunerna tagit lätt på rättsstatens krav om integritet, genomskinlighet och förutsägbarhet.<sup>87</sup>

Ett av motiven för förändringarna har varit ekonomin. Konsumtionen i kommunsektorn minskade stadigt 1992-97, men under de senaste åren ökar både antalet anställda och de ekonomiska resurserna igen. Besparingarna i kommunerna verkar dock inte ha försämrat kvaliteten på servicen på något dramatisk sätt. Framför allt har personaltätheten minskat i skola och barnomsorg och färre har fått hemtjänst. De flesta enkäter visar ändå på en hög tillfredsställelse bland brukarna, och särskilt den hårt bantade barnomsorgen ser ut att ha klarat nedskärningarna bra.<sup>88</sup>

Den lokala demokratin brottas på sätt och vis fortfarande med effekterna av de stora sammanslagningarna på 1970-talet. De ledde bl.a. till en servicedemokrati där det framför allt handlade om att effektivt sköta den omfattande samhällsservicen. De gav en ökande partipolitisering lokalt men också nya geografiska och delvis sociala motsättningar. De ledde framför allt till en kraftig ökning av tjänstemannakåren medan antalet för-troendevalda minskade.

Det här har under 1980- och 90-talen försökt mötas först med bl.a. kommunfullmäktige och kommundelsnämnder. En annan modell har varit att öka brukarnas makt genom lokala organ, institutionsstyrelser, självförvaltning m.m. En tredje modell har utgått från att man sett invånarna som kunder som med skolpeng, vouchers och checkar kan välja samhällsservice på en marknad.

Sedan 1994 kan kommunerna ha öppna nämndsammansammanträden. Hundra kommuner hade våren 1999 beslutat om att släppa in allmänheten. Men nämnderna avgör sedan själva hur de vill ha det och bara i 30 kommuner var dörrarna öppna.

De flesta kommuner arbetar intensivt med att utveckla sina demokratiska arbetsformer. Ändå var det nästan en tredjedel av kommunerna 1998 som inte hade några sändningar i radio eller TV från

fullmäktige, 218 kommuner hade inga öppna nämndsammansammanträden, ungefär två av tre kommuner höll inte några offentliga utfrågningar, drygt hälften använde sig inte av medborgar- eller brukarundersökningar.<sup>89</sup>

På olika orter har man inrättat ungdomsråd, ungdomsfullmäktige och liknande. Kommunerna samarbetar också allt mer med föreningslivet som t.ex. driver fritidsanläggningar. I Agenda 21-arbetet samarbetar kommuner och föreningar på ett sätt som framstår som särskilt löftesrikt från demokratisk synpunkt.

Särskilt ungdomar är överlag intresserade av att engagera sig i nya typer av grupper, nätverk och andra sammanslutningar som utvecklar nya arbetsformer. Likaså skapar medborgare med utländsk bakgrund nya verksamheter, inte sällan med koppling till sin kulturella bakgrund och tradition.

På landsbygden har på senare år 3 500 utvecklingsgrupper i den så kallade bygderörelsen varit viktiga för den lokala mobiliseringen.<sup>90</sup> Det samlade målet är att uppmuntra lokal utveckling och mobilisering av medborgarnas kraft och idéer. Syftet är dels att motverka utflyttning och nedläggning i främst glesbygden, dels att skapa förutsättningar för att Hela Sverige ska leva.

I Svågadalen i nordvästra Hälsingland ligger den lokala makten hos en nämnd med ledamöter utan partibeteckning. Vi ser en antydning till en ny sorts lokal politik, inriktad på att komma överens och vara nära medborgarna en folkrörelse som mer eller mindre direkt utmanar partierna.<sup>91</sup>

Bland landstingen hade tre av fyra inte några radio- eller TV-sändningar från fullmäktigesammansammanträdena, 84 procent inte några öppna nämndsammansammanträden. Två av tre hade inte anordnat några offentliga utfrågningar, medan var tredje landsting inte använde sig av medborgar- eller brukarundersökningar.<sup>92</sup>

Många kommuner och landsting har på olika sätt förändrat fullmäktiges arbetsätt i form av utskott, offentliga frågestunder, möten på olika platser.<sup>93</sup>

#### *Kommundelsnämnder*

Efter 1985 har de tre storstäderna infört kommun-delsnämnder. Antalet sådana nämnder har mellan åren 1995–98 ökat från 139 till 163. I tretton kom-muner har de avvecklats och finns i januari 2000 i sammanlagt 17 kommuner. I tolv av dem täcker de hela kommunerna.<sup>94</sup>

Den nya kommunaldemokratiska kommittén ska göra en sammanfattande utvärdering av erfarenheterna. Den hittills gjorda utvärderingen visar emellertid att nämnderna inte hittills lyckats leda till något ökat folkligt deltagande eller bättre kon-takter mellan medborgarna och de förtroendeval-da, och att de alltså inte varit speciellt framgångsri-ka som demokratireform.<sup>95</sup> De första utvärdering-arna av stadsdelsnämnderna i Stockholm som in-fördes 1997 visar att politikerstyrningen förbät-trats men att det lokala partilivet inte vitaliserats.<sup>96</sup>

#### *Lokala folkomröstningar*

Lokala folkomröstningar har hållits i 15 kommu-ner under 1995–98.<sup>97</sup> De möjligheter till initiativ till folkomröstningar från invånarna som riksdagen beslutade om 1994 verkar dock inte ha uppskattats av kommunpolitikerna. 60 sådana initiativ har väckts, men bara ett sådant har resulterat i en fol-ko-röstning. Frågorna har oftast gällt vägar och annan infrastruktur, organisation eller kommunala utförsäljningar. Även om det hade funnits en regel om att det bara behövs att en tredjedel av fullmäk-tigeledamöterna säger ja för att folkomröstningen ska hållas, så hade det inte räckt i 40 av de 60 fallen.<sup>98</sup>

**Medborgarna har en formell möjlighet att initiera lokala folkomröstningar. Men deras initiativ vinner**

**sällan fullmäktiges gehör. Det är inte trovärdigt att ha ett så klen instrument för medborgarnas påverkan. Därför måste det bli svårare för fullmäktige att vägra ordna folkomröstningar.**

#### *Andra demokratiexperiment*

Medborgarpaneler, där ett antal invånare lottas ut till att inbjudas till diskussioner, har prövats i en del kommuner, bl.a. Upplands Väsby. Det kan vara ett sätt att få fram fler synpunkter i kommunal politik. Men medborgarpaneler har också kritiserats för att strida mot grunderna i det lokala representativa folkstyret.

En av de kommuner som gått i spetsen för den så kallade valfrihetsdemokratin är Nacka. Utvär-deringarna visar att invånarna ger reformen både ris och ros.<sup>99</sup>

20 kommuner sade sig ha någon form av system där kunderna eller brukarna fick en valfrihet, 116 hade brukarrepresentanter i vissa organ, framför allt inom skolan. I nära hälften av kommunerna fanns brukarkooperativ, mest inom barnomsorgen. Brukarinflytande i olika former har införts i många kommuner, bland annat i vissa grundskolor. Det har emellertid inte alltid välkomnats av lärare och skolledningar, som känt att deras professionella kompetens ifrågasätts.

I ungefär 170 skolor i nästan en fjärdedel av lan-dets kommuner utör föräldrar majoritet i skolor-nas styrelser. Skolverkets granskning visade bl.a. att många av dem har fått ansvar för fler frågor än vad som var tänkt.<sup>100</sup>

Brukarinflytande kan vara ett sätt att få fler att ta kommunala uppdrag och därmed minska av-ståndet mellan de förtroendevalda och medborgar-na. Håkan Magnusson menar att risken med den 30 år gamla förhärskande synen på kommunal demo-kрати är att den snart kan stå utan deltagare. Bru-karmakt bidrar till att stärka demokratin. Han



anser också att kommundelsnämnder ger en signal till invånarna om att engagera sig i de lokala frågorna och att nämnderna helst borde vara direktvalda. En generös inställning till folkomröstningar skulle vidare innebära att medborgarnas inflytande erkänns och skapar dessutom lokala nätverk och ett värdefullt socialt kapital.<sup>101</sup>

I miljöfrågorna prövas runt om i landet nya demokratiska arbetsformer genom det nyss nämnda Agenda 21-arbetet. Försöken att få med invånarna i grupperna och samarbetet mellan dem och kommunens politiker och tjänstemän har ofta gått trögt. En mängd nya aktörer kan ses som en utveckling mot en mer pluralistisk demokrati, som utmanar partierna och blir ett test på förhållandet mellan representativ demokrati och direktdemokrati.<sup>102</sup>

Som vi sett i IT-kapitlet har den nya informationstekniken börjat användas i den lokala demokratis tjänst och nästan alla kommuner har flera hemsidor på Internet. Invånarna i Bollnäs kan exempelvis följa fullmäktigemötena via nätet och mejla frågor till politikerna som ska svara direkt.<sup>103</sup>

Experiment med ökat folkligt deltagande har prövats i delar av kommuner men svårigheten har ofta varit att mobilisera tillräckligt många människor. I de flesta kommuner har det växt fram kooperativ t.ex. föräldrakooperativa daghem, personalkooperativ eller kooperativ i bostadsområden, visade Storstadskommittén.<sup>104</sup>

#### *Kommunerna och civilsamhället*

Gränserna mellan politiken och det civila samhället har alltså luckrats upp. Allt fler beslut har flyttats från de representativa demokratiska organen till andra kollektiva miljöer. Nu är det därför viktigt att de traditionella institutionerna anpassas till de nya formerna av brukar- och medborgarengagemang. Annars kan det uppstå konflikter mellan vad man

kan kalla den stora och den lilla demokratin. I den lilla demokratin är det viktigt att det finns så kallade *vardagsmakare* som jobbar engagerat i föräldråd och byalag.

Men det behövs också *brobyggare* som är aktiva både i den lilla och den stora politiken och därmed skapar länkar mellan institutioner och organisationer. Båda typerna hör dock till en ny elit som invånarna inte alltid kan utkräva något politiskt ansvar av. Men demokratiexperimenten har gett fler människor makt och inflytande. Det här kan, enligt Stig Montin, antingen leda till en *vitalisering* där alla samarbetar eller en *autonomisering* där olika grupper jobbar lokalt men inte deltar i den kommunala politiken. Eller också kan det leda till en *kolonisering*, så att grupperna sugs in i den politiska och administrativa apparaten.<sup>105</sup>

Förklaringar till framväxten av nya organisationsformer är bland annat att de traditionella institutionerna har svårt att hantera dagens problem och därför utmanas av olika grupperingar. Institutionerna, särskilt partierna, har också växande problem med legitimiteten.<sup>106</sup> Besparingspolitiken är troligen en av orsakerna till att den kommunala demokratin har ifrågasatts allt mer under 1990-talet. Servicedemokratin har inte kunnat leverera tillräckligt mycket service när pengar har saknats. Medborgarnas värderingar har också gått mot mer individualism samtidigt som många ifrågasatt effektiviteten i kommunernas och landstingens verksamheter.

#### *Organisationsförändringar*

Kommuner och landsting har satsat mycket på administrativa förändringar och management. Lösningarna har dock inte alltid varit bra och det kan vara den nya osäkerheten om hur man egentligen ska förändra som gör att många kommuner nu börjat diskutera den lokala demokratin mer igen.<sup>107</sup>

Antalet kommunala nämnder har minskat från 3 012 till 2 754 sedan 1995. 16 procent av kommunerna har genomfört en stor förändring av den politiska organisationen. Ett tiotal kommuner har infört utskott knutna till kommunstyrelserna och ett 20-tal har beredningar inför fullmäktige. Bara tolv procent av kommunerna hade samma nämndorganisation 1999 som 1995.

I landstingen har antalet nämnder minskat från 242 till 212 mest beroende på att landstingen blivit färre. Åtta landsting inklusive de tre storstadslandstingen har en beställar-utförarstyrning.

### Personalen

1998 arbetade en miljon människor i kommuner och landsting. Ungefär tre fjärdedelar var anställda i kommunerna, en fjärdedel i landstingen och åtta av tio var kvinnor.<sup>108</sup> Personalen är naturligtvis genom sin storlek och sin professionalisering en maktfaktor i kommuner och landsting och har därför betydelse för den lokala demokratin. I kommunerna går det i dag ungefär 15 anställda på varje förtroendevald. De anställda har också mer och mer skaffat sig specialkunskaper och kompetens inom sina speciella områden, vilket gör att de kan få svårare att acceptera att det är lekmän som ytterst bestämmer över deras arbete.

Inom kommun- och landstingssektorn kan man under de senaste åren skönja en skärpt motsättning mellan experter och de förtroendevalda.<sup>109</sup> I alla fall växer kritiken från vissa yrkesgrupper mot politikerstyret.

Motsättningarna syns kanske mest inom sjukvården och skolan, de största offentligt styrda verksamheterna, som dessutom har stora, välutbildade personalgrupper. Ordförandena både för läkarnas och sjuksköterskornas fackförbund har uttalat sig för mer privata alternativ i vården.<sup>110</sup> En undersökning som Kommunal och några entreprenadföre-

tag inom vårdsektorn låtit göra visade att en majoritet av sköterskor och biträden sa sig ha större möjligheter att påverka sina jobb hos de privata arbetsgivarna.<sup>111</sup>

Många lärare sviktar också i sitt förtroende för kommunpolitikerna. Det har framgått av en rad undersökningar gjorda på senare år av bland annat de fackliga organisationerna.

1998 kom Riksrevisionsverket med en rapport som i stort sett gav kommunerna skulden för den uteblivna pedagogiska utvecklingen i skolan. Lärare och politiker misstror varandra och klyftan växer mellan de förras dagliga verksamhet och de senares visioner, menade RRV.

Lärarna tycker att kommunledningarna mest sysslar med ekonomi och administration.<sup>112</sup> En undersökning från Skolverket visade att 85 procent av lärarna inte tycker att politikerna klarar sitt ansvar för skolan.<sup>113</sup>

Många lärare säger sig också känna en vanmakt och att deras arbetsituation styrs utifrån.<sup>114</sup>

Skolverket konstaterar emellertid i en annan rapport, baserad på en undersökning av tio kommuner, att det är tjänstemän och lärare som driver på utvecklingen och att politikernas mål i praktiken spelar en väldigt liten roll.<sup>115</sup>

Enligt en internationell jämförelse får skolorna i Sverige sköta sig själva mer än i de flesta andra länder och att det är rektorerna som styr, inte politikerna. Andelen beslut som tas ute på den enskilda skolan har på några år nära nog fördubblats.<sup>116</sup>

I massmedierna rasar dagligen debatten om framför allt sjukvården och skolan. De hör kanske också till de verksamheter som drabbats mest av politiskt beslutade nedskärningar och organisationsförändringar. Det har ökat pressen på cheferna men också på den övriga personalen. Många har hoppat av med följd att det blivit stor brist på sjuksköterskor och lärare.

Det finns en spänning mellan de förtroendevalda och de professionella. Den har blivit särskilt tydlig när resurserna begränsas.<sup>117</sup> Cheferna inom kommunerna verkar i en gråzon där rollfördelningen gentemot politikerna är oklar. Det finns motsättningar som ibland sägs bero på ett förakt hos kommunalråden för den akademiska utbildning cheferna har. Målstyrningen har inte gjort arbetsfördelningen lättare. De flesta tillfrågade chefstjänstemän trodde att de i allt högre grad kommer att politiseras.<sup>118</sup>

Att gränsdragningen mellan tjänstemän och politiker är särskilt otydlig i Sverige framgår av en jämförelse med lokalt och regionalt ledarskap i några andra länder i Europa. Den här oklarheten har lett till den stora omsättningen på administrativa chefer i landsting och kommuner, konstaterar författaren till studien som gjorts för kommun- och landstingsförbunden.

Sverige skiljer sig också från andra länder genom att inte betona decentralisering lika mycket utan tvärtom delvis ha återgått till centralstyrning. Sverige har haft den snabbaste omstruktureringen av kommunsektorn, har mindre samarbete mellan partier och mellan olika politiska nivåer, har fler politiker per invånare men också en mer ifrågasatt offentlig sektor än de andra länderna, fann Ingrid Tollgerdt-Andersson i sin jämförelse.<sup>119</sup>

Vi har tidigare slagit fast, att demokratin i dag är beroende också av att det finns opartiska tjänstemän. Precis som de statliga ämbetsmännen har de kommunala tjänstemännen sakkunskapen och kan fungera som demokratins väktare och den enskilde medborgarens skydd.

Ekonomismen breder ut sig men bör ersättas av de andra värden som offentlig sektor står för. De självständiga tjänstemännen kan t.o.m. bidra till ett ökat medborgerligt deltagande, hävdar somliga forskare.<sup>120</sup>

Stödet för politikerna vilar till stor del på det förtroende som medborgarna har för personalen inom de offentliga verksamheterna. I servicedemokratin är det effektiviteten i servicen snarare än förmågan att uppträda som medborgarnas företrädare som ger de lokala politikerna och partierna legitimitet.<sup>121</sup>

#### *Tystnaden på jobbet*

Ett flertal gånger har det de senaste åren rapporterats till medierna om tystnaden på jobbet; arbetstagarare i offentlig sektor som bland annat på grund av rädsla för att förlora jobbet inte öppet vågar kritisera den egna verksamheten. Denna brist på öppenhet och demokratisk arbetsplatskultur hindrar medborgarna från att utöva ett effektivt deltagande och riskerar på sikt att urholka demokratin.

Kommunala förnyelsekommittén tar upp problemet i sitt slutbetänkande Förnyelse av kommuner och landsting, där det konstateras att omorganiseringar i kommun och landsting har lett till att de anställda i mindre utsträckning använder sig av sin grundlagsfästa rättighet att lämna kritik beträffande hur verksamheten sköts. Orsakerna tycks vara rädsla för att förlora jobbet samt ökade krav på lojalitet.

Kommunala förnyelsekommittén menar fortsättningsvis att regelsystemet är klart och tydligt och att lagändringar därför inte är nödvändiga, men att det bland personer i ledande ställning verkar finnas både en okunnighet om gällande rätt och ointresse om hur deras agerande uppfattas. Kommittén drar därför slutsatsen att det är mycket angeläget att vidta de åtgärder som leder till att medvetenheten om gällande regler ökar, samt att arbeta för att de anställda inte motarbetas när de använder sig av rättigheterna.<sup>122</sup>

Sedan Kommunala förnyelsekommittén lämnade sitt slutbetänkande 1996 har vi dessvärre inte kunnat skönja någon ljusning på problemet, utan

det består. I en undersökning av Sveriges kommunaltjänstemannaförbund (SKTF) från början av 1999, där 1 400 medlemmar i kommuner, landsting och kyrkan deltog, är resultaten nedslående. Nästan hälften av de tillfrågade (42 procent) vågar inte upplysa allmänheten om missförhållanden på arbetsplatsen genom att öppet kritisera verksamheten i massmedier. De främsta skälen till detta är att man är rädd att förlora jobbet (26 procent) och att man anser att kritik ska skötas internt på arbetsplatsen och inte i massmedier (16 procent).

Sett över tid anser 17 procent av dem som deltog i undersökningen att de i dag är mindre benägna än tidigare att i massmedier kritisera verksamheten. Återigen är den främsta orsaken till detta att de är rädda för att bli av med sitt arbete (22 procent).<sup>123</sup>

**Tystnaden riktas inte bara mot massmedier, utan i vissa fall även mot arbetsledningen. Närmare en femtedel av de tillfrågade (16 procent) vågar inte framföra kritiska idéer och förslag på arbetsplatsen, och anledningen handlar om oro och rädsla; man vill inte riskera att förlora jobbet.**

**Ungefär lika många (18 procent) säger sig, på grund av det tuffare arbetsklimatet och en osäker arbetssituation, i dag vara mindre benägna att framföra kritik än tidigare. Vad värre är att det tycks finnas fog för denna rädsla, eftersom en av fyra tillfrågade uppger att de själva har erfarenhet av att det straffar sig att framföra kritik på jobbet.**<sup>124</sup>

Att med rädsla för att förlora jobbet inte våga lämna kritik är ett hot mot en av grundpelarna i den svenska demokratin, nämligen den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Det framstår därför som nödvändigt att åter lyfta fram Kommunala förnyelsekommitténs arbete, som dessvärre är lika aktuellt nu som för tre år sedan.

Av SKTF:s undersökning framgår vidare, att rädslan för att tala med medier om missförhållanden på arbetsplatsen är mer utbredd bland kvinnor än bland män. Endast 14 procent av de tillfrågade kvinnorna anser sig i massmedier våga kritisera brister i verksamheten gentemot 31 procent av männen. Kvinnor vågar dessutom i lägre grad framföra kritik till arbetsledningen.<sup>125</sup> Sammantaget visar detta att kvinnor upplever mindre trygghet och större oro på arbetsplatsen, och att förhållandet mellan könen på detta område inte är jämställt.

**Av mängden JO-anmälningar mot kommunala chefer och politiker att döma så har det inträffat allvarliga övertramp. De offentligt anställda har enligt grundlagen yttrande- och meddelarfrihet, och det är inte tillåtet för en myndighet att ingripa mot det. Men problemen tycks ha ökat under 1990-talet, och en orsak verkar vara dåliga kunskaper hos de ansvariga om vilka regler som gäller.**<sup>126</sup>

JO har också i ett antal fall kritiserat kommuner för att ha åsidosatt anställdas demokratiska fri- och rättigheter. Rädslan bland de anställda för att framföra kritik har ökat på hela arbetsmarknaden. Arbetslivsdelegationen menar att konkurrensen om jobben har bidragit till att tystnaden ökat. Den framhåller värdet av en öppen debatt och att alla arbetstagares yttrande- och meddelarfrihet därför bör stärkas.<sup>127</sup>

### De förtroendevalda

**Antalet politiskt förtroendevalda sjönk från början av 1950-talet till 1974 i stort sett från 200 000 till 50 000. 1980 hade antalet ökat till 70 000 men 1995 sjönk det igen till 50 000.**

Som vi diskuterat tidigare, är knappt var tolfte vuxen med i något politiskt parti och de etablerade

partiernas sjunkande medlemssiffror har gjort det svårare för partierna att rekrytera folk till fullmäktige, nämnder och styrelser. Andra fritidsintressen konkurrerar om tiden, men medborgarna väljer också andra kanaler för att påverka t.ex. genom direktkontakter med tjänstemännen eller att som brukare engagera sig t.ex. i ett daghem eller en skola.

Många deltar för en tid också i intressegrupper, ideella organisationer och kampanjer, vilket också gör att politikerna måste anpassa sig till ett nytt politiskt landskap. De har själva också organiserat om mycket av det politiska arbetet i kommuner och landsting.<sup>128</sup> Den höga andelen politiker som arbetar i den offentliga sektorn hade 1994 ökat till 40 procent medan bara 26 procent var privatanställda.

**Sedan 1974 har antalet ordinarie förtroendeuppdrag i kommunerna minskat från ungefär 46 000 till 38 000. Dessutom finns 30 000 uppdrag som suppleanter. Antalet personer på dessa poster är 44 500, vilket är 6 000 färre än 1995. Heltidspolitikerna tar över allt mer. Det är bara en handfull kommuner i landet som i dag inte har minst en halvtidsavlönad politiker. 1974 var det ungefär 80 som inte hade det. Antalet hel- och halvtidspolitiker i kommunerna är nu 527, vilket dock är ett 40-tal färre än 1989.**

Kommunala förnyelsekommittén kom fram till att antalet förtroendeuppdrag i kommuner och landsting minskade med nära 10 000 bara mellan 1989 och 1992 och därefter fortsatte att sjunka. Kommittén undersökte också vilka befolkningsgrupper som var företrädare på förtroendeposterna. De medelålders dominerade, särskilt i landstingen där ungefär hälften var mellan 50 och 64 år. Andelen kvinnor i fullmäktige hade 1995 stigit till 41,3 procent i kommunerna och i landstingen till 47,6 procent.

**Med intresse noterar vi, att var femte medborgare i åldern 15–85 år numera kan tänka sig att ta emot ett uppdrag av det parti de sympatiserar med. Var tjugonde svarar absolut ja på den frågan.<sup>129</sup>**

### Ålder

Om man ser till andelen i olika åldrar på de kommunala förtroendeposterna jämfört med andelen i befolkningen, är gruppen 18–29 år mest underrepresenterad, de mellan 60 och 66 år mest överrepresenterade. De förra utgör 19 procent av invånarna men har bara sex procent av posterna.

Nästan lika illa är det för dem över 67 år där siffrorna är sju respektive 20 procent. 60–66-åringarna utgör bara sju procent av befolkningen men har hela 32 procent av de politiska uppdragen. De sitter dessutom på nära hälften av alla ordförandeposter.

Medelåldern bland partiernas ledamöter ligger mellan 45 år (vänsterpartiet) och 53 år (folkpartiet) med de andra partierna däremellan.

Ungdomarnas känsla av maktlöshet har belagts i en rad undersökningar. Flera statliga utredningar har behandlat frågan och kommit med förslag till förändringar bl.a. sänkt rösträttsålder. Förslagen har dock inte lett till några beslut av regeringen.<sup>130</sup>

Inte ens i skolan är ungdomarnas inflytande särskilt stort trots alla försök till skoldemokrati under senare år, konstaterar flera av författarna i Demokratiutredningens skrift *Det unga folkstyret*.<sup>131</sup>

Ungdomsstyrelsen har gått igenom de projekt för ökat inflytande för ungdomar som pågått i kommunerna under tre år. Drygt 100 kommuner hade inrättat ungdomsråd, oftast dock på initiativ från politiker och tjänstemän, inte från ungdomarna själva. Råden ska vara organ knutna till olika nämnder för att kanalisera ungdomarnas åsikter, men summeringen visar att rätt få ungdomar deltagit.<sup>132</sup>

*Kön*

Fördelningen mellan könen är 40 procent kvinnor och 60 procent män. Andelen har legat still sedan 1995. Tidigare har dock kvinnoandelen ökat kraftigt: 1974 var den bara 17 procent. Kvinnorna är mest underrepresenterade bland de äldre ledamöterna.

Störst andel kvinnor på förtroendeposter i kommunerna finns i miljöpartiet (47 procent) följt av vänsterpartiet och socialdemokraterna (44), folkpartiet (40), centerpartiet (38), kristdemokraterna (37), moderaterna (35), övriga (34) och partipolitiskt obundna (33).

**På ordförandeposterna är den manliga dominansen kompakt, 72 procent. 74 procent av de heltidsavlödade politikerna och 64 procent av ledamöterna i kommunstyrelsen är män. Bland verksamhetsområden dominerar män mest inom infrastruktur och skydd medan 58 procent av posterna inom vård och omsorg innehas av kvinnor.**<sup>133</sup>

*Förtroendevalda med utländsk bakgrund*

**Bland de valda är de som har utländsk bakgrund kraftigt underrepresenterade i de politiska församlingarna. De innehade bara 0,9 och 0,5 procent av fullmäktigeplatserna i kommuner respektive landsting 1994 och andelen hade inte ökat sedan 1988.**<sup>134</sup>

En undersökning av de 20 mest s.k. invandrartäta kommunerna efter valet 1998 visade dock att antalet fullmäktigeledamöter med utländsk bakgrund ökade med 25 procent. Andelen fördubblades eller ökade ännu mer i Umeå, Surahammar, Göteborg, Sundsvall, Norrköping, Södertälje och Malmö.<sup>135</sup>

*Makt och inflytande*

Att olika befolkningsgrupper är representerade i de politiska församlingarna är viktigt för systemets

legitimitet. Men det finns även andra, mer interna problem med den lokala demokratin. Politikerrollen har genom omorganisationer och besparingspolitik i kommuner och landsting förändrats och fritidspolitikerna har förlorat makt till chefstjänstemän och yrkespolitiker.

Kommunala förnyelsekommittén ansåg att de förtroendevalda och deras partier måste hitta nya sätt att följa, värdera och prioritera verksamheterna. Det är nödvändigt att politikerna kliver fram, synliggörs, kommunicerar och hålls ansvariga. Partierna måste tänka mer på medborgarna. Politikernas mandat är både otydligt och oåtkomligt, och de mål de formulerar är ofta bara ekonomiska, menade kommittén och föreslog bland annat att man skulle införa politiska utvärderingar.<sup>136</sup>

I en enkät sade sig ungefär hälften av de tillfrågade nämndpolitikerna ha upplevt att beslut mer eller mindre redan var fattade före partigruppsmöten. Sju av tio ville ha mer blocköverskridande sakkussioner utan prestigefull konfrontation.<sup>137</sup>

Tecken tyder på att politikerna inte främst uppfattar sig som representanter för medborgarna utan som strategiska politiska ledare för den kommunala verksamheten, visar en undersökning av tre nordiska kommuner. De förtroendevalda tycker att de har förlorat makt över den vardagliga styrningen och genomförandet av politiken. Deras roll är också mer att ta emot och medla än att mobilisera invånarna. De betraktar kommunerna som serviceinstitutioner, och förtroendet för dem själva är beroende av själva verksamheten. Trots alla organisationsförändringar har många politiker fortfarande en ganska traditionell syn på kommunal demokrati.<sup>138</sup>

*Avhopp*

1990 hade sju procent hoppat av mellan valen, visade en undersökning av Kommunförbundet.<sup>139</sup> I

många kommuner ökade avhoppet från förtroendeuppdragen 1991–94, särskilt bland de unga och nyvalda. I de 18 kommuner som förnyelsekommittén undersökte 1995 hade var tredje förtroendevald fått sitt första uppdrag under de senaste fem åren.

Omsättningen berodde på valutlagen, men också på avhopp, framför allt bland kvinnor och ungdomar. Samtidigt rapporterade partierna om växande svårigheter att rekrytera nytt folk till posterna.

Orsakerna till problemen var att fritidspolitikerna allt mer marginaliserats när heltidspolitiker och chefstjänstemän tagit över. Många förtroendevalda var också missnöjda med de nya roller de hade tilldelats i de nya styrformer där politikerna ska hålla sig borta från detaljfrågor. Partierna klarade heller inte av att bli de fora för diskussion om prioriteringar, mål och utvärderingsresultat som de hoppats.<sup>140</sup>

6 680 förtroendevalda hade 1996 lämnat sina uppdrag under pågående mandatperiod.<sup>141</sup> Avhoppet var vanligast bland unga, kvinnor och nyvalda. Över hälften av kommunerna svarade också att avhoppet blivit allt vanligare. I 367 av fullmäktigemedlemöterna, elva procent, hade lämnat sina uppdrag under mandatperioden.

En undersökning av 13 västsvenska kommuner 1998 med sammanlagt 4 000 förtroendevalda visar att andelen som lämnat något uppdrag under den förra mandatperioden var ca 14 procent, bara 6 procent av dem hade lämnat alla uppdrag och ville inte komma ifråga för några nya. Framför allt var det unga och kvinnor som hoppade av. De politiska skälen spelade inte någon avgörande roll. Det var vanligare att man lämnade sina uppdrag av privata skäl eller därför att man flyttat eller att det uppstått konflikter med arbetsgivaren.<sup>142</sup>

Frågan om avhopp kommer att behandlas av den nya kommunaldemokratiska kommittén.

En del politiker stannar å andra sidan ovanligt länge på sina poster. 37 av de kommunstyrelseordföranden som satt i början av 1999 hade innehaft sin post i tio år eller mer.<sup>143</sup>

### Revision

De senaste årens många kommunala skandaler har satt strålkastarljuset på revisionen. Den diskuteras både av Lokaldemokratikommittén och Kommunala förnyelsekommittén och utreddes så småningom av Kommunrevisionsutredningen. Dess förslag ledde sedan även till propositionen En stärkt kommunal revision, som innebär en hel del ändringar i revisorernas roll.

### Medborgarnas förtroende

Möller har gjort en översikt över vad vi vet om det så kallade politikerföraktet.

Hans slutsats är att misstron inte är särskilt omfattande. Politikens legitimitet hänger dock på att folk upplever att de vid behov kan påverka den service de får inom t.ex. barn- och äldreomsorg.

Den kommunala nivån har undersökts särskilt genom VästSOM-undersökningarna. Andelen som tyckte att kommunstyrelsen skötte sig bra varierade kraftigt mellan olika mätningar såväl mellan kommuner som över tid.

SNS Demokratiråd frågade hur viktiga de olika politiska nivåerna var och fick både bland allmänheten och de förtroendevalda de högsta siffrorna för kommunerna. På frågan om hur samspelet mellan väljare och valda fungerar var det fler kritiska än nöjda, men missnöjet med medborgarstyret i den egna kommunen var bara hälften så stort som för landstinget och staten. Möller konstaterar att förväntningarna både på service och inflytande har ökat men att medborgarna tycks anse både att politiken levererar det den ska och att det går att påverka systemet.

Misstron mot de förtroendevalda finns framför allt i socialt svaga grupper men också hos en elit. Som vi visat tidigare, klagar medborgarna mer på bristen på dialog mellan väljare och valda än på hur institutionerna fungerar. En förklaring kan vara en tradition av kritik, en minskad auktoritetstro och allt högre förväntningar på systemet. Och allmänhetens förtroende för kommunstyrelserna har faktiskt ökat kraftigt jämfört med 1996 och 1997. Det är fortfarande dock fler som säger sig ha ett litet förtroende än som har ett stort förtroende för kommunstyrelserna.

**Intressant att notera är att förtroendet för de förtroendevalda varierar: Medborgarna är inte blinda. De kan urskilja enskilda förtroendevalda och bedöma deras handlingar var för sig.**

Den samhällsinstitution som medborgarna har störst förtroende för är sjukvården medan grundskolan kommer på sjätte plats strax före domstolarna. De politiska partierna ligger trea från slutet med bara EU-parlamentet och EU-kommissionen efter sig.<sup>144</sup>

**Fram till mitten av nittioalet var medborgarna mycket tillfredsställda med servicen inom tunga politiska områden. Det är i dag fler som är nöjda än missnöjda – på alla områden utom två: socialtjänsten och, framför allt, möjligheten att få jobb. De som är brukare av olika delar av den offentliga servicen är betydligt mer nöjda med servicen än medborgarna i allmänhet. Såväl medborgare som brukare är mest nöjda med biblioteken.<sup>145</sup>**

Medborgarna är vidare mer nöjda med kommunerna än med landstingen. Mest nöjda är de med rättssäkerheten, följd av handlingskraften, medan medborgarstyrelsen är sämre. Yngre människor

hade minst tilltro till kommun- och landstingssystemen som uppskattas mer av låg- än högutbildade.

**Tilltron är högre bland dem som är intresserade av kommun- och landstingspolitik än bland de ointresserade. Högutbildade, män och yngre medborgare med utländsk härkomst är mindre intresserade än andra grupper av kommun- och landstingspolitik. Men lågutbildade är lika intresserade av kommunal- och landstingspolitik som rikspolitik.**

Det finns även ett samband mellan hur hög tilltro man har till andra invånare och den tilltro man har till kommuner och landsting. Kvinnor och yngre har mindre kontakter med politiker än vad andra grupper har. Bland politikerna är det männen som har mest kontakter med invånarna. Särskilt förtroendevalda i landstingen tycker att samspelet med väljarna är dåligt.<sup>146</sup>

### Väljarna

Deltagandet i valen till kommuner och landsting var vid de senaste två valen drygt 84 respektive cirka 78 procent. Framför allt minskade röstandet 1998 i grupper med kort utbildning och låg lön. För de utländska medborgarna har röstandet sedan de tilläts delta i kommun- och landstingsvalen för första gången 1976, sjunkit från 60 till 35 procent. Som vi visar i kapitlet om valen, väljer allt fler medborgare att splittra sina röster, t.ex. genom att rösta annorlunda i fullmäktigevalen och riksdagsvalet.

### Lokala partier

På senare år har riksdagspartierna utmanats av hundratals lokala partier. Vid det senaste valet fick lokala partier 606 mandat i kommunfullmäktige, vilket var en ökning med 113 sedan 1994. Antalet lokala partier i kommunernas valda församlingar ökade från 88 efter valet 1991 till 123 efter 1994 års



val och till 141 nu. Lokala partier har i dag plats i fem landstingsfullmäktige jämfört med två efter valet 1994. De lokala partiernas andel av rösterna i kommunalvalet ökade 1994–98 från 3,5 till 5,8 procent.

Vissa av partierna blev för övrigt ordentligt stora vid det senaste valet med Dorotea kommunlista i topp med 43,3 procent. Lokala partier förekommer i alla sorters kommuner. De verkar lyckas bättre i kommuner där valdeltagandet är lågt och partisystemet uppluckrat. Däremot är de inte vanligare där arbetslösheten eller andelen socialbidragstagare är särskilt hög. Lokala partier är lika vanliga i kommuner styrda av socialdemokratiska som av borgerliga majoriteter.

Många av partierna utgör en reaktion på besparingar och kan ses som välfärdspopulistiska lokalpartier. En del har växt fram kring lokala miljöfrågor. Partierna överlever allt oftare mer än en mandatperiod.<sup>147</sup> De lokala partierna har hittills dominerats kraftigt av män som vid 1998 års val toppade nio listor av tio.<sup>148</sup> Visserligen har de som grundat lokala partier i många fall en partipolitisk bakgrund, men dessa partier har i betydande grad även mobiliserat nya grupper av medborgare.

#### *Personval*

**Personröstning är ett nytt inslag i valet 1998. Det utnyttjades mest av väljarna i kommunvalen. 35 procent satte ett kryss framför ett av namnen på de listorna. Mest kryssades det i mindre kommuner, minst i Stockholmsområdet. 22 procent av alla röstade på en man, 13 procent på en kvinna.**<sup>149</sup>

Sören Holmberg konstaterar dock att bara 14 procent av kandidaterna i kommunvalet bedrev en personlig kampanj och att väljarnas kännedom om kandidaterna faktiskt var sämre än vid tidigare val. Kampanjerna fick också dåligt stöd från partier och medier.<sup>150</sup>

#### *Lobbning*

Medan folket tenderar att minska sitt partipolitiska engagemang har intresseorganisationer och företag blivit mer politiskt aktiva. I den ovan redovisade undersökningen av lobbning framgår att det i mycket högre grad är lokala politiker och tjänstemän som man försöker påverka än deras motsvarigheter på riks- och EU-nivå. Det gäller lite överraskande även storföretagen.<sup>151</sup>

#### *Nya institutioner för medborgar- och brukarinflytande*

Under de senaste årtiondena har det också införts en rad institutionella möjligheter för medborgarinflytande. En av dem gäller samhällsplaneringen. Ändå är samhällsplaneringen i dag ingen demokratisk process, konstaterar Abdul Khakee. Trots omfattande medborgarprotester i slutet av 1960- och 1970-talen och en ambitiös lagstiftning har inte mycket hänt. Det beror, enligt Khakee, på att vi i Sverige har en så ovanligt stark tilltro till den representativa demokratin. Samtidigt upplever många medborgare en vanmakt som har uppstått när det starka samhället och staten trängde undan folkrörelserna. Vidare motar eliten i realiteten bort medborgarna från samhällsplaneringen: För mycket makttänkande, för mycket partiinriktning, för dåligt lyssnande, för lite hänsynstagande och för snabb beslutsprocess ligger bakom misslyckandet, menar han och efterlyser i stället en kommunikativ planeringsmodell.<sup>152</sup>

Anna Meeuwisse betonar att demokratin hotas av växande klyftor mellan dem som är innanför och dem som är utanför systemet dvs. hotas av utslagning och marginalisering. Därför behövs det sociala experiment för att stärka svaga grupper. Det kan t.ex. ske med hjälp av frivilligorganisationer och bör syfta till att ge klienter och patienter mer egenmakt.<sup>153</sup>

Stefan Szücs pekar i sin forskning på att det finns olika kommunala demokratiska kulturer. De lokala ledarnas demokratiska sinnelag bestäms av ett lands demokratiska utvecklingsnivå. Hans undersökning visar att Sverige jämfört med elva andra länder ligger bra till. Men för att utvecklas mot än mer åsiktsfrihet kombinerad med tolerans krävs en mer långtgående kommunal självstyrelse och livaktigare lokal partipolitik.<sup>154</sup>

### En demokratipolitik för kommunerna

Decentralisering bidrar till maktspridning inom det offentliga livet. Folkstyrelsen gynnas av att medborgarna har tillgång till lokala beslutsarenor. Lokala beslut ger särskilda skäl för att försöka delta och påverka. Det kan i sin tur få effekter för organisationsliv och lust att delta även i andra delar av det politiska systemet.<sup>156</sup>

Men vi ser ändå tecken på att den kommunala demokratin har problem. Valdeltagandet sjunker och allt färre har förtroendeuppdrag. Många hoppar av sina politiska poster i förtid.

Många medborgare misstror sina folkvalda och många är kritiska till kvaliteten på den offentliga verksamheten.

Samtidigt är det nära åtta av tio som ändå röstar, nya politiska partier bildas, nästan 50 000 människor sitter i fullmäktige, nämnder och styrelser i kommuner och landsting och väldigt många medborgare uppskattar de verksamheter som politikererna styr. Sådana fakta tyder inte på någon kris för systemet.

Det är på kommunnivå som man har den största kontakten med de förtroendevalda och den offentliga sektorn. Där är det folkliga inflytandet på politiken som störst. De flesta invånare är också nöjda med den kommunala servicen. När det däremot gäller möjligheten att påverka är bilden en annan.<sup>157</sup>

Bekymren för den svenska demokratin kan ju helt enkelt bero på att de flesta medborgare är ganska tillfreds med hur det hela sköts i dag och därför inte känner något behov av att engagera sig i partierna. Politiken vitaliseras bland annat genom stora, lokala stridsfrågor, akuta, olösta problem och ett omfattande missnöje. Sådant brukar göra att partikansli-er och kommunledningskontor rings ner och att åhörarstolarna fylls i fullmäktigesalarna.

Där sådant har inträffat har det ofta lett till att det bildats nya politiska partier. De lokala partierna har blivit allt fler och överlever numera i regel mer än en mandatperiod. De har kallats både missnöjes- och enfrågepartier men är ändå nya, folkliga inslag i den kommunala demokratin.

### Kommundelning

På många platser har folket också organiserat sig för att få bilda en egen kommun, vilket visar att känslan av samhörighet och deltagande fortfarande är geografiskt betingad. Mellan åren 1993 och september 1996 tog regeringen ställning till åtta ansökningar om kommunindelning. Samtliga avlogs.

Sedan november 1996 har sex kommuner ansökt, varav en kommun beviljats kommunindelning (Nykvarns kommun bröts ut ur Södertälje). I januari 2000 ligger tre ärenden från Göteborg på regeringens bord efter överklaganden av Kammarkollegiets beslut. Vid det tillfället låg också två ansökningar hos Kammarkollegiet för avgörande. Ytterligare två kommuner förberedde ansökningar efter folkomröstningar och utredningar.

De försök till fördjupad demokrati som initieras från kommun- och landstingshus är många men oftast ganska försiktiga. Hundratals olika experiment görs och har gjorts runt om i landet med nya former för de politiska mötena men framför allt med brukarinflytande av alla de slag. Bland annat föräldrar och ungdomar har engagerats i styret av

skolor, daghem och fritidshem. Det ökar rimligen medborgarnas känsla av att deras synpunkter efterfrågas. Invånarnas frihet att välja själva i det offentliga serviceutbudet har också ökat.

#### *Hur kan den lokala självstyrelsen fördjupas?*

Enligt Peter Aronsson är nyckelfrågan för den svenska demokratin hur den lokala politiken kan vitaliseras. I lokalsamhället måste medborgarna ta hänsyn till varandra, vilket tvingar politikerna till ansvarsfullare beslut än om de inte ideligen behöver fysiskt möta sina väljare. I den miljön kan kunskap om och respekt för demokratisk kultur växa fram.<sup>158</sup>

Den kommunala självstyrelsen är i själva verket en myt, hävdar Mats Dahlkvist och Urban Strandberg. Frågan diskuteras inte ens på allvar utan bemöts med en närmast ekande tystnad. Den svenska enhetsstaten med underordnade kommuner rubbades inte av debatterna om systemskiten och skatteutjämning under 1980- och 90-talen, anser de. De dominerande politiska partierna fortsätter att se kommunerna som integrerade delar av den statliga förvaltningen.

I själva verket finns det ingen urgammal tradition av genuin lokal självstyrelse. Ända sedan medeltiden har vi i stället haft en centralistisk utveckling med en tradition av överhetsdominerad enhetsstat som säkerställt en likvärdig nivå på de offentliga tjänsterna över hela landet. Det är naturligtvis en del av förklaringen till att den politiska maktförskjutningen har varit minimal.

Inga kommunaldelsnämnder får direktväljas. Går vi till andra länder skiljer sig de nordiska staterna från Europa i övrigt, då direktval inom vår del av Europa endast har förekommit på försök, medan det i många andra europeiska stater har använts betydligt flitigare. Det är inte i huvudsak bara länder med federala system, till exempel Tyskland,

som har direktval till subkommunala enheter. Även i länder så som till exempel Storbritannien är det vanligt förekommande.<sup>159</sup> I övriga Europa har alltså deltagande- och autonomiperspektivet givits företräde framför styrningsperspektivet, medan förhållandet har varit det omvända i Skandinavien. Det visas också genom att respektive fullmäktige kunnat bestämma själva om direktval skulle införas. Nu måste i stället regeringen lämna sitt godkännande. En bakomliggande faktor till att styrningsperspektivet har prioriterats i de nordiska staterna kan vara de nordiska kommunernas ställning som lokala välfärdsinstitutioner med en relativt stark statsintegration.<sup>160</sup>

Det finns alltså klara likheter mellan de skandinaviska länderna, och i både Norge och Danmark har försök med direktval genomförts. Valen har fortfarande varit få och inte ägnats den uppmärksamhet som de egentligen skulle behöva, vilket gör det svårt att dra några långtgående slutsatser. Emellertid finns det, att döma av de försök som hittills genomförts, inte mycket som tyder på att de skulle generera någon generell ökning av det politiska deltagandet. Intresset för de direkta valen i försöken i storstäderna har varit lågt.<sup>161</sup> I några försök i mindre kommuner har omdömena dock varit mer positiva; dels har direktvalen givit ledamöterna större legitimitet, dels har de gjort att ledamöterna har fått en starkare lokal anknytning.<sup>162</sup>

För svenskt vidkommande är det viktigt att försöka lära av erfarenheterna från framför allt Norge och Danmark, som ju på många sätt är likt Sverige, både generellt sett och i tidpunkten för debatten om direktval till så kallade sublokala kommunala organ.<sup>163</sup> Som tidigare nämnts har 60 gånger minst fem procent av invånarna begärt lokala folkomröstningar, men bara en gång har en majoritet av fullmäktigepolitikerna gått med på det. Ungdomar bjuds in i sammanträdesrummen, men utan att få så

mycket att säga till om. Medborgarna har fått lov att kryssa för viss person i valen, men reformen har bara marginellt minskat de politiska partiernas dominans. Det har visat sig svårt att få dagens medborgare att avsätta tid till att läsa in högar av handlingar och sitta i sena möten eftersom det ofta bara gäller att göra justeringar i serviceutbudet, banta i budgetar och dessutom veta att det mesta avgörs någon annanstans. I sådana lägen är det inte konstigt att lusten att vara förtroendevald inte är så stor.

Grupprepresentativiteten är också ett problem som föranleder reflektion. Den största medborgargruppen i de politiska församlingarna i kommuner och landsting är medelålders män. Bristen på ungdomar, medborgare med utländsk härkomst och unga kvinnor är påtaglig. Kvinnornas representation har dock förbättrats avsevärt fram till 1998, då deras andel stabiliserades. Men det finns anledning att reflektera över det faktum att kvinnorna inte innehar lika många tunga förtroendeuppdrag som männen. Om den grupp man tillhör inte företräds i partierna och de beslutande församlingarna, försvagas legitimiteten i det politiska systemet.

**För att medborgarnas självstyrelse ska fördjupas måste kommunernas procedurer och former ses över. Medborgarna måste ges större möjligheter att delta och utöva inflytande och på den vägen erfara delaktighet i den lokala politiken. Vi måste bryta koncentrationen av makt till ett fåtal förtroendevalda och chefstjänstemän, partiernas uttunning och, framför allt, många medborgares känsla av utanförskap och politisk ojämlikhet.**

**Å ena sidan måste de kommunala institutionerna tillåta mer insyn, större öppenhet och möjligheter till fler dialoger så att medborgarnas erfarenheter ges en större politisk tyngd. Det handlar bl.a. om att möta olika delar av lokalsamhället för avstämning, samtal och konfliktlösning. Det kan också handla**

**om att utveckla ny teknik av olika slag som instrument för dialog. Vi har tidigare motiverat varför den representativa demokratins värden måste klargöras, vårdas och fördjupas genom en fortsatt demokratisering av de politiska institutionerna.**

**Som vi argumenterade för i demokratikapitlet, måste kommunerna dessutom generöst tillåta eller erbjuda olika former för deltagande som medborgarna uppfattar meningsfulla och effektiva. Den självstyrelse kommunerna har från staten bör ges vidare åt medborgare och medborgargrupper. Det finns ibland skäl att överlåta åt föreningar, företag eller andra, lokala associationsformer att i demokratisk anda själva sköta sina gemensamma angelägenheter.**

Samtidigt visar alla undersökningar att medborgarnas förtroende för de valda också beror på att de offentliga verksamheterna och deras personal är uppskattade. En ineffektiv vård, skola och omsorg skulle snart undergräva politikernas förtroende än mer.

Det finns en motsättning mellan önskemålen om fler fritidspolitiker och de offentligt anställdas krav på en professionell ledning. Samtidigt ska väljarna ha sista ordet när det gäller den verksamhet som finansieras med deras skattepengar.

En annan central fråga är vilka former av folkligt inflytande förvaltningarna och de politiska partierna accepterar. Trots kristecknen har de demokratiska arbetsformerna ändrats mycket litet. Nu gäller det för institutionerna att i högre grad anpassa sig efter de villkor folket självt vill medverka under.

Insyn och öppenhet har blivit bättre, bland annat genom offentlighet i de kommunala bolagen.

Här spelar massmedierna en stor demokratisk roll. IT ger också kommuner och landsting stora möjligheter att öka kontakten med invånarna. I

kapitlet om IT har vi föreslagit försök för att se hur långt instrumentet förslår att fördjupa den svenska folkstyrelsen under dess nya arbetsvillkor.

#### *Öka den kommunala självstyrelsen*

De senaste årtiondena har inneburit att kommunerna fått ett ökat ansvar för välfärdspolitiken. Staten fastställer mål och ramar men lämnar betydande frihetsgrader åt kommunerna att bestämma hur målen ska uppnås. Det gäller bl.a. hur kommunerna vill organisera sin verksamhet. Dessa friheter är en viktig förutsättning för att det kommunala politiska uppdraget ska vara meningsfullt.

Ändå måste vi konstatera att såväl staten som kommunerna i praktiken talar med kluven tunga om den kommunala självstyrelsen. Den är exempelvis försedd med finansiella villkor, vilka både staten och en hel del kommuner också önskat. Det gäller statliga skattetak, skatteutjämning och arrangemang för att lösa akuta kommunalekonomiska problem. Ytterst sett är det medborgarna som drabbas av denna oklarhet som försvårar deras möjligheter att delta och utkräva ansvar.

**Vi anser att det nu är dags att inleda en långsiktigt syftande förstärkning av den kommunala självstyrelsen. I första hand är dock vårt intresse inte inriktat på relationen mellan stat och kommun utan på medborgarnas förhållande till kommunen. Vi närmar oss frågan underifrån. Vi är övertygade om att ju större självständighet kommunerna erhåller gentemot staten, desto bättre blir förutsättningarna för ett meningsfullt lokalt politiskt deltagande. Ju större lokal självständighet, desto bättre förutsättningar för att kommunerna fullt ut ska ta det institutionella ansvar som medborgarna sedan ska utkräva i de kommunala valen.**

Den bärande tankegången är, som vi utvecklat tidigare, en autonomiprincip, ett värn för medbor-

**garens rätt att så långt det är möjligt utan att skada gemensamma intressen, sköta sina egna angelägenheter.**

De svenska kommunernas demokratiska potentialer kan och bör nu tas bättre till vara. Samhällsförvaltningen och samhällsplaneringen måste utgå från ett sådant underifrånperspektiv. Det bör leda till en principiell renodling och ett klarläggande av vem som bär ansvaret, till nytta för medborgare och väljare. Befogenheter och ansvar måste hållas samman. Det innebär att man får acceptera olikheter, även om det är ett allmänintresse att staten kompenserar för strukturella skillnader och ser till att de nationella målen inte åsidosätts på kommunal nivå. Ansträngningarna att förfina utvärderingsinstrumenten måste fortgå.

Ett medel att säkra kommunernas handlingsutrymme är att ge den kommunala självstyrelsen en starkare grundlags- och lagreglering med möjligheter till rättsprövning. En sådan utveckling bör vila på en klarlagd principiell grund för hur uppgiftsfördelningen bör vara mellan stat och kommun.

Fördelen med att på så sätt göra kommunerna till en mer intressant och relevant arena för politisk påverkan, är att många medborgare därigenom erbjuds mer meningsfulla möjligheter att utöva inflytande över saker som är viktiga för dem. Det skulle också innebära ett försök att vitalisera den representativa demokratin genom att ge den kommunala politiken en tydligare koppling mellan partiarbete, val och ansvarsutkrävande.

En vidgad kommunal självstyrelse skulle också skapa ett balanserande kärll till nationalstatens institutioner, bl.a. genom att återskapa den lokala nivån som en vital bas för att bedriva nationell och europeisk politik. Genom engagemang och deltagande i det lokala har medborgarna en chans att både lära sig om och tillföra erfarenheter i ett större sammanhang av avvägningar och helheter.

*Förstärk rättsstatskaraktären*

I takt med sitt ökade ansvar för den enskildes rättigheter måste kommunerna förstärka sina rättsstatskvaliteter.

Internt bör myndigheterna säkra sin kvalitet genom att bl.a. finna vägar att mer effektivt hantera klagomål.

*Pröva skilda valdagar och kommunalt extraval*

I kapitlet om valen utvecklar vi närmare argumentationen för dessa förslag.

*Kommundelning att föredra framför fler nivåer*

Vi menar vidare att det inte är någon demokratisk önskvärdhet att inrätta fler nivåer inom den representativa demokratin. Tvärtom ser vi en fara i att man överbelastar den partibaserade demokratin.

Vi kan också konstatera att försöken med kommunaldelsnämnder mest av allt lyckats skapa en större närhet mellan förtroendevalda och verksamhetsansvariga.

Dessvärre är inte framgången när det gäller medborgarinflytandet lika påtaglig.

Vi utesluter inte att det beror på att kommunaldelsnämnderna, trots förståeliga demokratiska motiv, ändå utgör en demokratisk anomali genom att vara indirekt valda. De agerar på medborgarnas mandat men ger dessa ingen chans att utkräva ansvar av dem.

Men i första hand menar vi att den svåra målkonflikten mellan ekonomisk bärkraft och effektivitet å ena sidan och medborgarinflytande å den andra bör lösas genom att dela kommuner. Därigenom får man ett sammanhållet ansvar för skatter och verksamhet inom kommunerna.

Men samtidigt måste känslan för solidariteten fördjupas, så att exempelvis storstädernas starka socioekonomiska segregering inte får orättfärdiga genomslag i fråga om resursfördelning.

*Direktval till stads- och kommunaldelsnämnder*

Om kommundelning av olika skäl inte bedöms rimlig, bör kommunerna få införa direktval till kommunaldelsnämnder för att öka genomskinligheten och möjligheterna för medborgare att bestämma vem som ska företräda dem.

Oavsett om man har indirekt eller direkt valda stads- eller kommunaldelsnämnder får inte variationsrikedomen bli så stor att medborgarnas rätt till likvärdig offentlig service äventyras.

*Skapa fler förtroendeuppdrag men sprid dem*

Med oro ser vi förtroendeuppdrag försvinna. Allt färre ges därigenom chansen att axla ett viktigt medborgaruppdrag. Av samma skäl ser vi allvarligt på tendensen till mångsyssleri. Det är viktigt att försöka öka antalet förtroendeuppdrag och sprida dem. På det sättet motverkar man också de risker för maktmissbruk som följer av koncentration och långvarigt maktinnehav.

*Röst från Demokratitorget*

**"Jag tycker att det skulle vara ett stort steg framåt i demokratisk utveckling att ha regelbundet återkommande elektroniska folkomröstningar. Erfarenheter från Schweiz visar ju att det försiggår mer samtal och diskussion bland medborgarna i för dom viktiga frågor då man har folkomröstningar. Jag tror att "vanligt" folk är fullt kapabla att sätta sig in i olika sakfrågor."**

*Låt fler träna sig i demokratiskt beslutsfattande och ansvarstagande i brukarorgan*

I det principiellt hållna demokratikapitlet har vi gett skäl till att bejaka en mångfald driftsformer där demokratiskt ledarskap kan uppövas och utvecklas. Vi menar att det är viktigt att sådana organ tillskapas men de förutsätter en vilja till dialog och lärande hos de kommunala myndigheternas företrädare.

*Ta till vara befintliga institutioner för deltagande*

Kommunerna förfogar redan i dag över många möjligheter att erbjuda medborgarna ökat deltagande i politiska processer. Plan- och bygglagstiftningen är ett exempel på lagstiftning, som ger medborgarna möjligheter att påverka samhällsbyggnad.

*Resurscentra för lokal mobilisering i stadsmiljö*

Med stöd i våra undersökningar om en tilltagande politisk ojämlikhet mellan medborgare med utländsk bakgrund och andra svenskar vill vi understryka behovet av att utveckla nya slags gemensamma organ inom områden där det politiska utanförskapet breder ut sig. Med tillfresställelse har vi noterat de utomordentliga initiativ som runt-

om i landet tas av kommuner, ideella organisationer, företag och andra för att ersätta marginalisering med delaktighet. Det är viktigt att erfarenheter av det slaget dokumenteras och sprids. Lika viktigt som det arbete är som utförs av Folkrorelserådet. Hela Sverige ska leva, lika viktigt är att det finns en motsvarighet som uppmuntrar, utvärderar och utvecklar former för deltagande och inflytande inom städer och större kommuner. På nationell nivå bör resurscentra för lokal mobilisering därför stödjas.

*Revision*

Vi vill framhäva den demokratiska funktion som den kommunala revisionen har. Dess uppgift är både mer komplicerad och vittomspännande än revision av företag eller statlig verksamhet. Det kan finnas skäl att låta medborgarna få ta initiativ till granskningar, inte bara politikerna.<sup>164</sup>

Förtroendevalda bör granskas på ett opartiskt sätt. Revisorers oberoende, trovärdighet och genomslagskraft är av avgörande betydelse. I offentlig verksamhet bör revisionen stå så fri som möjligt gentemot de politiska beslutsfattarna. I kommunerna bör en oberoende revision utses av fullmäktige, men under sådana villkor att revisorernas opartiskhet inte kan ifrågasättas.

- 1 Nilsson 1998
- 2 Den följande framställningen bygger i huvudsak på Jerneck 1999
- 3 I de publikationer Demokratiutredningen publicerat berörs frågor om EU och demokrati, exempelvis SOU 1998:145, SOU 1998:124, SOU 1999:11, SOU 1999:76, SOU 1999:83 samt SOU 1999:151
- 4 Larsson, T. 1999
- 5 Petersson et al. 1999, Dahlgren 1999, Ekengren 1998
- 6 Lundström 1998
- 7 Gustavsson 1994
- 8 Schmitt 1999, van der Eijk 1999
- 9 Bergman & Gidlund 1996
- 10 Bergman & Gidlund 1996
- 11 <http://www2.europarl.eu.int/election/newep/sv/tctp.htm>. 2000-01-19
- 12 Gidlund 1998, Schmitt och Tomasen 1999
- 13 Dahlgren 1999
- 14 Petersson et al. 1999
- 15 Castells 2000
- 16 Prop. 1994/95:19
- 17 Lundström 1998
- 18 Wiklund 1998, Cramér 1998
- 19 Dahl 1996
- 20 Held 1999
- 21 Prop. 1994/95:19
- 22 Lundström 1998
- 23 Stenelo 1999
- 24 Gidlund & Jerneck 2000, Jönsson 1999
- 25 Mazey & Richardson 1993
- 26 Gidlund & Jerneck 2000
- 27 Gidlund & Jerneck 2000
- 28 Gidlund & Jerneck 2000
- 29 SOU 1999:10
- 30 Agné 1998, Dahl 1999 a
- 31 Gustavsson 1994, Lundström 1998
- 32 Held 1999, Dahl 1999, Gidlund 1998, Goldmann 1998
- 33 Wiklund 1998
- 34 Lundström 1998
- 35 Bergman & Gidlund 1996
- 36 Europeiska rådet i Helsingfors den 10 och 11 december 1999, Ordförandeskapets slutsatser. <http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99sv.htm> 2000-01-21
- 37 Nergelius 1999 a
- 38 Wiklund 1998
- 39 Sterzel 1999
- 40 Petersson et al. 1999
- 41 Gidlund 1998, Jönsson 1999, Stenelo 1999
- 42 Stenelo 1999, Elander 1999
- 43 Hegeland 1999. Det pågår också en riksdagsutredning om EU- frågornas hantering i Sveriges Riksdag
- 44 Prop. 1994/95:19
- 45 Dahl 1999
- 46 Gidlund och Möller 1999 b, Brothén 1999
- 47 SOU 1999:151
- 48 Larsson, T. 1999
- 49 Jacobsson 1998
- 50 Petersson et al. 1999
- 51 Jfr dock Goldmann 1999
- 52 Prop. 1997/98:136
- 53 Jacobsson, B. 1999
- 54 SOU 1997:57
- 55 SOU 1997:57
- 56 SOU 1997:57
- 57 "Grundlagsöversyn", Statskontoret, PM 1999-02-22
- 58 Gustafsson 2000
- 59 Prop. 1997/98:136
- 60 Nycander 1999
- 61 SOU 1998:161
- 62 Jfr Gustafsson och Svensson 1999
- 63 Ahlbäck 1999
- 64 SOU 1999:144
- 65 SOU 1999:58 och SOU 1999:76
- 66 SOU 1995:27
- 67 SOU 1999:103, Johansson 1999
- 68 Direktiv 1999:98
- 69 Dahlkvist och Strandberg 1999
- 70 Kommunerna i framtiden 1998
- 71 SOU 1996:169
- 72 SOU 1998:105
- 73 Svenska kommunförbundet 1994
- 74 Montin och Amnå 2000
- 75 KommunAktuellt 31-99
- 76 Prop. 1999/00:1
- 77 Regeringens skrivelse 1995/96:194
- 78 Landstingens ekonomi 1999
- 79 Petersson et al. 1997
- 80 Petersson et al. 1999
- 81 Wallenberg 1994
- 82 Wallenberg 1996, Hadenius 1999
- 83 Ackerby 1997
- 84 Socialstyrelsen 1999
- 85 Sunesson 1999
- 86 SOU 1996:169
- 87 SOU 1996:169, s. 125
- 88 Kommunerna i framtiden
- 89 KommunAktuellt nr 16-99
- 90 SOU 1996:162
- 91 Montin 1998, s. 64
- 92 Statskontoret 1999
- 93 Direktiv 1999:98
- 94 Montin 1998
- 95 IKE 1999, jfr Montin 2000 och Jönssen et al. 1997
- 96 Montin 1998
- 97 Statskontoret 1999
- 98 Direktiv 1999:98
- 99 Montin 1998



- 100 Skolverket 1999 a,b  
101 Magnusson 1997  
102 Bro 1998  
103 Olsson 1999  
104 SOU 1998:25  
105 Montin 1998  
106 Montin 2000  
107 Montin och Amnå 2000  
108 Regeringens skrivelse 1998/99:97  
109 Jfr Södersten 1998  
110 Milton och Fernvall i DN Debatt 24/11 1997  
111 Svenska kommunalarbetsareföbundet 1998  
112 Riksrevisionsverket 1998  
113 Skolverket a 1999  
114 Skolverket b 1999  
115 Skolverket 1998  
116 OECD 1999  
117 Solli 1999  
118 Quist och Lestander 1999  
119 Tollgerdt-Andersson 1999  
120 Lundquist 1999  
121 Montin och Amnå 2000  
122 SOU 1996:169  
123 SKTF 1999  
124 SKTF 1999  
125 SKTF 1999  
126 Larsson 1996  
127 SOU 1999:69  
128 Regeringens skrivelse 1998/99:97  
129 SOM-rapport 21 1998, s. 166, not 3  
130 SOU 1996:111, SOU 1997:71 och proposition 1998/99:115  
131 SOU 1999:93  
132 Ungdomsstyrelsen 1999  
133 Svenska kommunförbundet 1999  
134 SOU 1996:162  
135 Amin 1998  
136 SOU 1996:169  
137 Tema demokrati 1999  
138 Montin 1998  
139 KommunAktuellt 38–1996  
140 SOU 1996:169  
141 Bortfallet i studien var emellertid betydande  
142 Göteborgsregionens Kommunalförbund 1998  
143 Statskontoret 1999  
144 SOM institutet 1999  
145 Nilsson 1998  
146 Nielsen 1998  
147 Wörlund 1999  
148 Kommunaktuellt nr 25–98, s. 4  
149 KommunAktuellt nr 32–99, s. 6  
150 Holmberg 1999 b  
151 Hermansson et al. 1999  
152 Khakee 1999, s. 214  
153 Meeuwisse 1999  
154 Szücs 1999  
155 Hadenius 1999  
156 Petersson et al. 1998  
157 Aronsson 1999  
158 Bäck & Johansson 1998  
159 Se t.ex. Montin 1998  
160 Bäck & Johansson 1998  
161 Hansen et al. 1996  
162 Prop. 1998/99:66  
163 Bäck & Johansson 1998, Hansen et al. 1996  
164 Lundin och Riberdahl 1999



Det villkorade deltagandet

I flera av våra forskarvolymerna framträder en annan bild av den svenska medborgaren än den som vi vant oss vid. Inte minst i studierna av valrörelserna och av det lokala partiarbetet ser vi hur trender som varit skönjbara under en tid slår igenom med stor kraft i slutet av seklet. Av allt att döma har en normupplösning skett. Plikten att rösta upplevs inte längre lika stark.

## Det villkorade deltagandet

Man skulle mycket väl kunna betrakta detta som en demokratisk framgång. Medborgarna har blivit just så kritiska och obundna till traditioner som de fostrats till att bli. Demokratin har inneburit att de kastat av sig gamla lojalitetsband för att i stället göra självständiga överväganden. Det gäller både huruvida de alls ska rösta eller vem som i så fall ska få deras röster i de olika valen. Sekulariseringen avmystifierar det politiska deltagandet och gör varje val till en öppen fråga.

Med det finns även allvarsamma inslag i denna utveckling som snarare framstår som demokratiska bakslag: Om en medborgare är socialt och politiskt marginaliserad är sannolikheten lägre att hon alls ska rösta. Tilltron till valhandlingens mening och effektivitet försvagas således. Och, menar våra valrapportörer, det verkligt anmärkningsvärda är inte att valdeltagandet sjönk så kraftigt som det gjorde valet 1998 utan att detta inte skett tidigare. Med andra ord kan det vara så att vi bara sett början på en utveckling där valdeltagandet fortsätter att sjunka.

En av orsakerna till att valdeltagandet inte uppfattas som så viktigt längre för medborgarna har att

göra med att de i mindre utsträckning än tidigare känner sig som anhängare till något parti. Seklets sista allmänna val noterar ett bottenrekord i detta avseende. Siffrorna i vår studie av det lokala politiska arbetet förvandlar vissa onda aningar till uppfordrande samstämmiga fakta.

Sambandet mellan den representativa demokratin, partierna och valen är nämligen mycket entydigt. Om medborgarna förlorar sin identitet med de politiska partierna, tappar de också lusten att rösta och därmed också sin tilltro till den representativa demokratins förmåga att lösa centrala samhällsproblem. Endast partier som förmår att göra valrörelserna till spännande och effektiva möjligheter för medborgarna att påverka alltmer komplicerade politiska processer kan vända denna utveckling.

Det finns skäl att lyssna mycket uppmärksamt på vad medborgarna numera ställer för villkor för att delta i valrörelser och i partiernas verksamhet. När representationen också som idé är ifrågasatt måste alla de som gör anspråk på att representera anstränga sig ännu mer för att motivera medborgarnas förtroende.

## Politiska partier

Under flera decennier har den svenska folkstyrelsen karaktäriserats som en folkstyrelse genom partier. Beskrivningen ger uttryck för den vitala roll som partierna tillskrivits, men även utvecklat, i den representativa demokratin liksom i politiken i stort. Denna grundtanke är i dag inte lika självklar.

Partierna har sedan en tid förknippats med stigande problem att fullgöra dessa vitala funktioner – att formulera, väga samman och förmedla de intressen, åsikter och krav som finns i samhället – kort sagt fungera som länkar mellan medborgarna och de styrande i den demokratiska processen.

Partierna är förvisso inte de enda aktörerna som söker bilda opinion och få inflytande över samhällsutvecklingen. Konkurrensen är hård både från medier och lobbyare som söker påverka den politiska processen.

Dessutom finns en mångfald av organisationer och nätverk som erbjuder mötesplatser för samhällsengagerade medborgare. Partierna har dock ännu behållit den alldeles unika uppgiften att ställa upp kandidater i allmänna val, sammanjämka olika intressen och ta ansvar för den politiska styrelsen i sin helhet.

### Ideal och verklighet

I Sverige har de traditionella folkrörelserna stått förebild för partiernas organisationer och deras sätt att arbeta. Denna partimodell utvecklades historiskt i partier med rötter i förra seklets folkrörelser och innebar stor medlemskår, hög aktivitetsnivå även mellan valen och därmed god mobiliseringsförmåga. Det är främst socialdemokraterna och centerpartiet som kan sägas ha utvecklat denna masspartimodell, men den blev så småningom ett ideal för alla partier i partisystemet – dvs. även för partier med andra rötter och traditioner. Trots att förutsättningarna för att organisera partiarbetet successivt förändrats lever i högsta grad fortfarande folkrörelseidealet kvar.

I ett arbete om demokratins framtid är det av största vikt att syna partierna och deras förmåga att vara vitala mötesplatser och även fortsättningsvis kunna behålla ansvaret för utformningen av den politiska styrelsen. En nödvändig förutsättning för en sådan granskning är otvivelaktigt att se vad som har hänt i de svenska partierna. Finns belägg för en partikris i den betydelsen att de tänkbara lösningarna spränger de traditionella ramarna? Om så

är fallet – finns någon innovationsförmåga att tänka i nya banor och att anpassa sig till de nya förutsättningar som det framväxande kunskaps-samhället genererar?

I en studie till utredningen har statsvetarna Gullan Gidlund och Tommy Möller empiriskt undersökt hur partierna, främst på lokal nivå, hanterat förändrade villkor för det partipolitiska arbetet under de två senaste decennierna.

Det finns utan tvivel dystra resultat från deras studie som visar ett partiväsende som relativt snabbt avlägsnar sig från folkrörelseidealet. Medlems- och mötesutvecklingen är genomgående negativ. Den största förändringen av medlemsantalet skedde visserligen i och med att kollektivanslutningen av LO-medlemmar till det socialdemokratiska partiet upphörde (från utgången av 1991), men icke för ty har partierna totalt förlorat drygt en miljon medlemmar under 1990-talet.

### **En kvarts miljon medlemmar lämnade partierna bara mellan 1992 och 1997.**

Även de politiska ungdomsförbunden har haft sjunkande medlemsutveckling. Mellan 1970 och 1990 halverades medlemsantalet i dessa organisationer och raset fortsatte en bit in på 1990-talet då ytterligare en halvering skedde. Under de senaste åren har dock en viss uppåtående trend kunnat noteras.

Partierna visar även tecken på stigande svårigheter att finna lämpliga personer som är villiga att kandidera till olika politiska förtroendeuppdrag. I några partier är problemen störst vad gäller att få kvinnor – särskilt kvinnor med utländsk bakgrund, ungdomar, glesbygdsbor – men i någon mån även högutbildade, att ställa upp som kandidater. I vissa fall söker sig partiorganisationer till politiskt intresserade som inte formellt är medlemmar för

att kunna fylla sina kandidatlistor. Det bör då noteras att dessa problem är påtagliga trots att antalet förtroendeposter successivt minskat i kommunerna under senare decennier med kommunsammanslagningar och förändrade styrformer och att efterfrågan således numera reducerats. Tendensen tycks dessutom vara en ytterligare minskning av förtroendevalda i kommunerna – inte minst om konceptet med att slopa nämnder och att behålla endast en kommunstyrelse sprider sig i landet.

Resultaten från den empiriska undersökningen visar även att partierna har stigande svårigheter att få folk på sina möten. Vid en jämförelse av samma partier (partiernas kommunorganisationer) 1979 och 1998 visade resultatet en sammantagen minskning av antalet mötesbesökare med 28 procent. Minskningen har visserligen drabbat samtliga partier men i särskilt hög grad socialdemokraterna där antal mötesbesökare minskat med 40 procent. En jämförelse mellan samtliga partier i de 50 undersökta kommunerna 1979 respektive 1998 visade på en halvering av antalet mötesbesökare.

En viss nedrustning har skett av den administrativa kapaciteten i form av kansliesurser och anställd personal, vilket torde vara en följd av att behovet av administrativ service minskat i de krympande organisationerna.

I djupintervjuer med partiaktiva i samma studie framkommer en viss självkritik av partiernas sätt att arbeta: Formbundenheten som ofta verkar avskräckande på unga människor, tendensen att människor som stimuleras av makt söker sig till partier. Det framkom även att det finns tecken på social slutenhet i de lokala partiorganisationerna.

Även i andra empiriska studier bekräftas bilden av partier som förlorat i attraktionskraft och som i stigande utsträckning har svårigheter att få särskilt ungdomar att engagera sig partipolitiskt. I väljarnas

röstningsbeteende kan valforskarna registrera ökat antal partibyten mellan val och minskad parti-identifikation.

### Förändrade villkor för partierna

Sedan en tid tillbaka har det blivit allt tydligare att villkoren för politiskt arbete starkt förändrats. Omfattande strukturella förändringar har bidragit till detta. Ändrade socio-ekonomiska mönster har exempelvis minskat den andel av befolkningen som är sysselsatta inom basnäringarna, medan de tjänste- och serviceyrkesverksamma ökat sin andel. Dessa förändringar har bl.a. påverkat partiernas traditionella medlems- och väljarbaser och tvingat partier att bredda stödet till även andra grupper. Urbanisering och regionala flyttningsrörelser har skapat demografiska skevheter för partierna. Underlaget för medlemsrekrytering och partiverksamhet i vissa basnäringkommuner blir alltmer problematiskt.

### *Internationalisering*

Internationaliseringen har även fått konsekvenser för partiernas sätt att arbeta. I takt med att den europeiska integrationen fördjupats har partierna svarat med att institutionalisera samarbetet med likasinnade partier inom EU. Detta har skett för att förbättra förutsättningarna för att organisera valplattformar inför Europavalen, påverka dagordningen och politiken i EU. De största partifamiljerna har formellt bildat *europeiska partier* där nationella partier inom medlemsstaterna är medlemmar.

**I denna utveckling är svenska partier djupt involverade. Internationaliseringen – och särskilt europeiseringen som förstärker samarbetet mellan EU:s stater – ändrar successivt på invanda politiska mönster och beteenden. För partiernas del innebär**

**detta, förutom ett programmatiskt helhetstänkande, även en betydande organisatorisk utmaning. Utvecklingen medför inte minst ökande påfrestningar på den interna partidemokratin. Ju mer samarbetet i de europeiska partierna fördjupas, desto mer angeläget blir det att utveckla nätverkslösningar och IT-användning för att krympa avstånd i tid och rum till de nationella partistrukturerna och särskilt till medlemmar och sympatisörer.**

### *Medialisering*

Konturerna av det nya kunskapssamhället har blivit allt tydligare för partiernas vidkommande. Medialiseringen har, som vi visat, bl.a. inneburit att medierna fått en dominerande ställning i politiken och är i rollen av agendasättare en farlig konkurrent till partierna. Snabbheten och genomslaget i mediernas rapportering ökar även frestelserna för partiledningar att hellre använda medierna för att få ut information, testa och förankra förslag, än att gå genom partiorganisationerna. Partier som mellanliggande organisationer (intermediära organisationer), dvs. mellan väljarna och de politiska beslutsfattarna riskerar att tappa i marknadsandelar till medierna som aktivt hanterar opinionsbildning och direkt kan medverka till mobilisering av väljare i olika politiska frågor. Den nya informationstekniken har dock vissa potentialer att krympa avstånden i de traditionellt hierarkiska strukturerna och kan dessutom förmedla mer lättillgänglig information till väljare, medlemmar – och medierna.

Partierna arbetar i dag i allt mindre styrbara och förutsägbara miljöer. De lokala partisystemen har ändrat utseende, konkurrensen har hårdnat och flera nya lokala partier har trätt in på den politiska scenen. Partierna konfronteras dessutom med en allt rörligare väljarkår. Fler människor än tidigare saknar bindningar till traditionella kollektiva identiteter, står upp för ökad individualism och finner

kanhända andra former för sitt engagemang i olika politiska sakfrågor.

**Trots denna utveckling lever folkrörelseidealet och masspartimodellen kvar som mall för hur partierna bör vara uppbyggda. De utvecklingstendenser som påvisats i de empiriska studierna visar på att de svenska partierna alltmer fjärrat sig från detta klassiska ideal.**

**Den utgångspunkt som Gidlund och Möller har i sin studie är dock att partierna – i likhet med andra institutioner som bär upp demokratin – inte kan överleva om de konserveras i en för alla tider given form eller modell. Det är därför av vikt att se på tillståndet i partierna utifrån ett utvecklings- och förnyelseperspektiv.**

### **Innovationsförmåga**

Det är väl känt att kriser kan öka medvetenheten om behovet av omprövning och förändring. I den frågeundersökning till partiernas kommun-organisationer (i ett urval av 53 kommuner) som ingick i Gidlund & Möllers studie frågades om partiet i kommunen provat att internt arbeta på ett annorlunda sätt än vad som kan betraktas som traditionellt i partisammanhang.

Sammantaget svarade 39 procent ja på den frågan. De mest innovationsbenägna var de lokala partierna (56 procent), därefter kom miljöpartiet och moderaterna (46 procent), socialdemokraterna (44 procent) och vänsterpartiet (38 procent). De tre partier som hade den lägsta andelen organisationer som provat att arbeta i andra banor var centerpartiet (33 procent), kristdemokraterna (27 procent) och allra lägst – folkpartiet med endast 23 procent.

Både de lokala partierna och miljöpartiet har lösare organisationsstrukturer och oftast färre medlemmar, vilket underlättar när man vill arbeta

mer informellt. Det är dessutom lättare att pröva nya former om man inte har långa traditionsrika arbetsformer och synsätt att ta hänsyn till. Miljöpartiet har dessutom en ursprunglig vision om att arbeta mindre hierarkiskt och mer aktionsinriktat.

Resultatet visade vidare att *innovationsbenägenheten* var större i de partiorganisationer som låg i de s.k. kunskapskommunerna, dvs. ofta befolkningsrika A-regioner (här ingår storstäderna, universitets- och högskolekommuner) som torde ha särskilt goda förutsättningar för kreativitet och för att arbeta kunskaps- och informationsorienterat. Innovationsbenägenheten i partierna i denna kommundyp var i genomsnitt inte mindre än 50 procent. Detta kan jämföras med basnäringssommunerna där motsvarande siffra var 37 procent.

Det utmärkande draget i denna innovativa verksamhet är försöken att öppna de politiska diskussionerna och den traditionellt mer interna mötesverksamheten till även icke medlemmar. Det finns således en klar inriktning mot *att öppna tidigare slutna rum* och bredda möjligheterna för även icke medlemmar att vara med och diskutera frågor exempelvis inför viktiga kommunala beslutsmöten.

**Ambitionen är i många fall även att försöka utveckla nya, mer attraktiva mötesplatser för politiska samtal med medborgarna. En gammal mötesplats som tycks vara under utveckling är partiernas fullmäktigegrupper. Öppna sammanträden med fullmäktigegrupper har visserligen förekommit under relativt lång tid, men det nya är att dessa grupper tycks ha tagit på sig en mobiliseringsroll med utåtriktade aktiviteter – dvs. den typ av aktivitet som förknippas med partiorganisationens ansvarsområde. Detta kan vara ett uttryck för att partigrupperna som struktur upplevs mer attraktiva ur effektivitetssynpunkt än partiorganisationerna.**



Risken för att de kommunala frågorna exklusivt handläggs av ett fåtal förtroendevalda har självfallet alltid funnits; ett förhållande som kan öka benägenheten att öppna upp dessa strukturer till en bredare mötesplats. Dessutom har små partier och krympande partiorganisationer med ett fåtal aktiva i praktiken inte möjligheter att hålla i gång flera strukturer vilket ökar benägenheten till vissa rationaliseringar.

#### Nätverk

Partierna har även prövat *nätverkslösningar*. Denna organisationsform är förknippad med snabbhet och flexibilitet och kan i vissa fall vara lämpligare att arbeta i internt än de olika organ som bygger på en bredare representation. Här har utvecklats, liksom i politiken i övrigt, nätverk som bygger på sektorstänkande av typen referens-/arbetsgrupper inom olika politikområden. Dessa är ofta knutna till partiernas förtroendevalda i nämnder, styrelser eller till fullmäktigegruppen.

Nätverk passar väl in i partiorganisationer som vill utveckla kontakter med olika väljargrupper. Här kan man finna regionala nätverk, nätverk för kvinnor, näringsliv etc. Dessutom utvecklas mer ämnesspecifika nätverk och kontakter med andra strukturer av typen byalag, utvecklingsgrupper men även med andra partier.

När mötesbesökarna blir allt färre och medlemsantalen sjunker ökar uppenbarligen kreativiteten i fråga om hur man *söker upp människor*. Här finns exempel på att göra enkätundersökningar, vara lyssnare på stan, söka bollplank utanför partiets hägn, anordna "öppet hus" i kommunhuset, anordna bokbord, bjuda på kaffe någonstans där det finns folk, anordna pubkvällar eller möten på dagtid.

Partierna lokalt arbetar på många håll aktivt med att *minska* den ofta kritiserade *formbunden-*

*heten*. Flera vill arbeta med en mer informell mötes- och styrelseordning. Det finns en utvecklingstrend att införa roterande system för exempelvis styrelseuppdrag, ordförandeskap i fullmäktige-grupp eller kommunorganisation men även för olika ansvarsområden och vissa politiska poster. Mentorskap, tidsbegränsningar för uppdrag och olika system för fördelning av arbetsuppgifter är förekommande.

#### Friare anslutningsformer

Frågeundersökningen 1998 visade att vissa partiorganisationer hade övervägt en *friare anslutningsform* än det formella medlemskapet. Totalt hade 30 procent av de tillfrågade kommunorganisationerna övervägt detta. Den högsta innovationsbenägenheten fanns hos vänsterpartiet (47 procent), miljöpartiet (45 procent) och centerpartiet (42 procent). Den lägsta benägenheten att bryta upp från det traditionella medlemskapet återfanns hos socialdemokraterna (19 procent) och kristdemokraterna (15 procent). Även i detta avseende återkommer nätverkskonceptet och ambitionen om öppenhet i förhållande till icke medlemmar, att knyta till sig partipolitiskt obundna experter eller andra partipolitiskt obundna grupper. Andra partiorganisationer har prövat stödmedlemskap, lokalt medlemskap; i flera partiorganisationer innebär detta att man går in i ett parti för att vara aktiv med en viss fråga, betalar en viss avgift men slipper bli registrerad.

De sjunkande medlemstalen har på sistone även utlöst aktiviteter på andra nivåer inom partierna. Där har bl.a. inbjudan om s.k. trainee-utbildning i politik med intensivträning gått ut via Internet, i andra fall har partiföreträdare försökt att mer direkt söka upp människor på olika platser i närmiljön för att öka medlemsanslutningen.

### *Anpassning till ny teknik*

Riksdagspartierna i Sverige har haft hemsidor i cirka två år. Trots att valet 1998 var det första IT-valet visade en studie till utredningen av Johan Martinsson, att endast 13 procent av riksdagskandidaterna i valet hade egna hemsidor. De kandidater som hade hemsida tycks i viss mån även ha gynnats av fler personkryss än konkurrenter utan hemsida. Resultatet består även efter en viss kontroll för kandidaternas kampanjaktiviteter i övrigt.<sup>2</sup>

Liksom på central nivå pågår i partierna lokalt en successiv utveckling av IT-användningen.

Resultatet från frågeundersökningen 1998 visade att även om tilltron till IT:s betydelse för den lokala partiverksamheten inte alltid var så hög, vågade inget parti – av konkurrensskäl – ändå stå utanför denna teknikanpassning. Moderaterna hade den klart mest positiva bedömningen av IT:s betydelse för den lokala verksamheten, medan socialdemokraterna hade en mer försiktig attityd därvidlag.<sup>3</sup>

Det är i kunskapskommunerna som IT-användningen är mest utbredd i partierna. Det är också i dessa befolkningsrika kommuner som partierna dels har mest tillgång till hemsidor på Internet, dels visar de mest positiva erfarenheterna av användningen så långt.

Numera bildas även Internet-föreningar i partier; företeelser som sällan är förutsedda i stadgarna. I ett aktuellt fall anhöll en nybildad Internet-partiförening om anslutning till partiets kommunorganisation, men stötte på patrull. Hur skulle denna förening betraktas i relation med övriga – territoriella föreningar? Vilken valkrets tillhörde den? Vad innebar medlemskapet?

Exemplet illustrerar de utvecklingslinjer som bryter de etablerade, territoriellt baserade ordningarna, både vad gäller representation och människors sociala tillhörighet. Hur ska människor

representeras som utvecklar andra gemenskaper än med den territoriella valkretsen?<sup>4</sup>

### *Att söka upp medborgarna där de befinner sig*

Partierna tycks ha fått stigande problem att tränga igenom det informationsbrus som omger medborgarna i dagens samhälle. När dessutom allt färre besöker partiernas möten gäller det att finna nya mötesplatser och nya sätt att skapa kontakter med medborgarna.

I frågeundersökningen 1998 ombads respondenterna att ange huruvida partierna lokalt brukade presentera sig på olika typer av mässor, använda sig av reklam på eller i kollektiva färdmedel, anordna utställningar, visa videoreklam t.ex. i köpcentra eller på stormarknader.<sup>5</sup>

Resultatet visade att det egentligen endast är i kunskapskommunerna som denna nyare typ av politisk marknadsföring har slagit rot. Ett undantag utgör presentationer på mässor som även förekommer i viss utsträckning i andra typer av kommuner. Minst utvecklad är märkligt nog videoreklam; en form som är ytterst marginellt förekommande, men borde kunna utvecklas i multimedia och passa utmärkt inte minst i kontakter med unga människor.

Olika medierelaterade aktiviteter som debatter i radio och TV, presskonferenser, pressmeddelanden, reklam i radio hade däremot ett ganska omfattande genomslag i partiernas verksamhet under valåret 1998. Även i fråga om dessa former hade kunskapskommunerna ett försteg framför andra kommuntyper.

### *Uppbrott från de traditionella ramarna*

**Det starka omvandlingstryck som partierna upplever från omgivningen, med betydande strukturella förändringsprocesser, ändrar radikalt villkoren för partiernas arbete. Det tycks finnas en stigande**

**medvetenhet inom partierna att det inte finns några enkla lösningar och att det knappast är fråga om att kunna återskapa den gamla goda tiden.**

Den pågående innovationsaktiviteten som kunnat registreras på lokal nivå har vissa inslag som visar på uppbrott från de traditionella ramarna. Så exempelvis finns en tydlig tendens att vilja utveckla partierna till mer allmänna diskussionsfora – öppna upp organisationerna för bredare debatter än med de egna medlemmarna. Detta ska naturligtvis ses som en lovvärd ambition, men i ett utvecklingsperspektiv visar denna trend samtidigt på en förskjutning i partiernas och i själva partimötets funktioner. När de existerande partierna inte längre utgör livsviktiga politiska arenor för olika samhällsgrupper och när inte avgörande beslut och ställningstagande upplevs stå på spel – behöver partierna bredda sina baser för att kunna uppnå tillräcklig mobiliserings- och förankringsförmåga för att överleva.

**I politiken sker mobilisering av väljarna under valrörelserna i allt högre grad genom medierna. Förankring av politiken och politiska beslut testas genom opinionsundersökningar, utspel och genom att medierna vänder sig direkt till väljarna. Partiernas roll att vara vitala kanaler mellan beslutsfattare och medborgare blir därmed mindre tydlig.**

Även fullmäktigegruppernas ökande betydelse ger signaler om en pågående förskjutning av partiverksamhet till det offentliga beslutsfattandet. Med en sådan utveckling förstärks partigruppernas ställning i de politiska församlingarna – ofta på bekostnad av andra partistrukturer. Om partigrupperna utvecklas till basen i ett partis verksamhet ser vi dessutom konturerna till en annan känd partimodell, nämligen kaderpartiet; en partimodell som

hade sitt empiriska genomslag runt förra sekelskiftet då partier bildades av grupper i parlamenten som behövde en demokratisk plattform för att kunna återväljas.<sup>6</sup>

Spännvidden mellan tänkbara utvecklingsvägar är dock betydande. Uppbrotten från de traditionella ramarna är förknippade med osäkerhet. Det gäller således att ompröva och förnya – utan att ha facit i hand.

#### *Partiernas stelhet*

Partiernas sätt att hantera omgivningens omvandlingsprocesser påverkar förtroendet hos medborgarna. Stelhet är lika med oförmåga att anpassa sig till förändrade villkor.

I åtskilliga år har forskare gjort mätningar av förtroendet för partier och politiker och kunnat visa på ständigt sjunkande siffror. Orsaken till denna tendens är diskuterad; den debatten ska dock inte redovisas i detta sammanhang.<sup>7</sup> Det kan ändå konstateras att partierna inte sällan anklagas för stelhet, bristande förmåga att fånga upp nya strömningar och värderingar i samhället. Ungdomar ser exempelvis ofta andra vägar att påverka än genom att bli medlemmar i ett politiskt parti. Vissa upplever distans till partierna.

#### *Lokala partier*

Ett uttryck för missnöje med de etablerade partierna är de framväxande lokala partierna. I en kartläggning av de lokala partierna efter 1994 års val framkom att dessa partier hade största möjligheter till framgångar i kommuner med lågt valdeltagande, hög andel arbetslösa och socialbidragstagare, samt ett uppluckrat partisystem. De lokala partierna ses ofta som en lösning för väljare som inte längre ser de etablerade partierna som tänkbara företrädare.<sup>9</sup> På sätt och vis ger lokala partier samtidigt både ett uttryck för vitalitet i den kommunala

demokratin och för en stelhet bland de etablerade partierna.

### Partifinansiering

I takt med stigande problem har partierna själva gjort försök att på olika sätt behålla och befästa sin ställning i den politiska demokratin. Ett uttryck för denna strategi var införandet av offentlig finansiering av partierna. Först tillkom det statliga partistödet i mitten av 1960-talet som sedan följdes av en lag (1969) som gav kommuner och landsting rätt att anslå medel till partierna. Den offentliga finansieringen sågs som ett sätt att öka resurserna till partierna i ett läge där främst medlemsfinansieringen visat sig vara otillräcklig för de allt kostsammare valrörelserna liksom den politiska opinionsbildningen. Ett ytterligare argument var att denna finansiering kunde minska behoven av privata finansiärer och därmed minska riskerna för att beroendeförhållanden mellan partier och mäktiga intressegrupper kunde utvecklas till korruption.<sup>10</sup>

I samband med att det statliga partistödet infördes fastslogs ett antal principer rörande fördelning och hantering vid förändringar av partistödet. I en av dessa principer slogs fast att någon offentlig kontroll över hur medlen användes inte bör förekomma.<sup>11</sup> Detta överensstämde med den syn som var förhärskande sedan början av 1900-talet, nämligen att partierna skulle stå fria i förhållande till myndigheter och inte behöva utsättas för kontroll.

En offentlig utredning tillsattes i slutet av 1940-talet med uppgift att granska frågan om partiernas offentlighetsgörande av inkomster och utgifter samt behovet av lagstiftning. Utredningen lade fast den modell som sedan präglat svensk partifinansiering, nämligen ett avvisande av lagstiftning och en rekommendation om frivilliga överenskommelser mellan partierna.<sup>12</sup>

Sverige har minimal rättslig reglering och kontroll av partifinansieringen. Den befintliga lagstiftningen gäller de offentliga partistöden och fördelningen av dem samt mutlagstiftningen. Det etiska ansvaret vilar på partierna själva.

Runt om i den demokratiska världen har den rättsliga kontrollen och insynen ökat över partifinansieringen, inte minst i de europeiska länderna. Det vanligast förekommande är att partier och/eller kandidater är skyldiga att inkomma med rapporter över sina ekonomiska förhållanden. Viktiga förklaringar till denna reformering är korruptionsskandaler, legitimitetsproblem, och i vissa fall även ett starkt opinionstryck. Medvetenheten om att partiernas ekonomier inte längre är en intern angelägenhet har även ökat eftersom verksamheten i betydande utsträckning bekostas genom offentliga anslag.<sup>13</sup>

Med personval blir frågan om insyn i partiernas och kandidaternas ekonomiska förhållanden än viktigare. I personvalssystem organiserar kandidater ofta egna personvalskampanjer och blir i högre grad exponerade för olika intressen som på ett eller annat sätt vill skapa beroendeförhållanden – eventuellt köpa inflytande. I ett rättssamhälle är det av största vikt att det finns rättsliga regler som skapar förutsättningar för insyn och även garanterar att detta sker i praktiken. Öppenhet och genomskinlighet förutsätter att medlemmar, väljare och medier får tillgång till information om vilka intressen som står bakom finansiering och om detta stöd sker på ett godtagbart sätt.

Rådet för utvärdering av 1998 års val, som bl.a. granskat frågan om insyn och kontroll av finansieringen i personval har avvisat lagstiftning, men poängterat vikten av öppenhet och frivillighet. Det senare innebär ett förslag att riksdagsledmöterna ska få möjligheter att redovisa finansiering av personvalskampanjerna i ett offentligt register. Den

ordningen bedöms även bli mönsterbildande för de kommunala valen.<sup>14</sup>

Utredningen anser att frågan om öppenhet och insyn i partiernas och kandidaternas ekonomiska finansiering är av största vikt för att skapa förtroende för politiker och för politiken i stort. Å ena sidan finns det principiella skäl som talar starkt för att partierna ska vara självständiga och stå fria gentemot staten. Det ligger i linje med vår argumentation i kapitlet om medborgarsammanslutningar.

Men å andra sidan finns det, just när det gäller de politiska partierna, ett befogat medborgarintresse att få veta av vilka partierna är ekonomiskt beroende. Även mot bakgrund av de förändringar som skett både i den allmänna samhällsutvecklingen och i det politiska livet – inte minst partiernas omfattande beroende av offentliga medel samt införande av personval – är det inte längre försvarbart att enbart förlita sig på frivillighet för att garantera öppenhet och insyn i dessa frågor.

Frågan om öppenhet och insyn i partiernas och kandidaternas finansiering är av största vikt för att skapa förtroende för politiker och för politiken i stort. Därför föreslår vi att deras finansiering offentligt redovisas och att arbetet med att granska förutsättningarna för en sådan redovisning snarast inleds.

### **Partiengagemang – ett effektivt deltagande?**

**För utredningen är det centralt att klarlägga om de politiska partierna i dag kan erbjuda medborgarna ett effektivt deltagande i politiken. Den utveckling som vi här har redovisat är inte helt entydig. Det finns utvecklingstendenser som gör att den enskilda medborgarens tveksamhet till partimedlemskap kan förstås, men det finns också tecken på en ökad medvetenhet om behovet av förnyelse och förändring inom partierna som bådar gott. Med den unika position som partierna har i den svenska folkstyrelsen blir partiernas stigande problem att fullgöra sina funktioner inte en fråga endast för partierna själva, utan blir i hög grad även medborgarnas och demokratins problem.**

**Det är otvivelaktigt av vitalt demokratiskt intresse att partierna inte gör sig oberoende av sina medlemmar. En situation där i huvudsak endast de förtroendevalda deltar i partiernas mötesverksamhet innebär en utarmning av partierna. Demokratisk mötesverksamhet kan inte byggas på betalda deltagare. För att partierna ska kunna bibehålla sin unika ställning i den svenska folkstyrelsen krävs att partierna kan attrahera olika sociala grupper, ställa upp kandidater till förtroendeposter vilka förmår att spegla de opinioner som finns i samhället i de politiska församlingarna.**





*Röst från Demokratitorget*

"Demokrati lämpar sig dåligt för att "utredas fram" och särskilt av dom som i praktiken lagt beslag på den och på olika sätt hindrar medborgarna att ta sitt demokratiska ansvar! I dagens Sverige är demokrati liktydigt med partipolitik. Jag är helt övertygad om att partiföreträdarna i Demokratiutredningen är nöjda med detta förhållande och kommer att göra allt för att partierna ska kunna behålla sitt "de-factomonopol" på demokratin."

Sverige har vid en internationell jämförelse ett högt valdeltagande. Denna karaktäristik gäller även efter riksdagsvalet 1998; valet då deltagandet stannade vid 81,4 procent och den kraftigaste nedgången i modern politisk historia i vårt land ägde rum.

## Väljare, val och valdeltagande

Under 1990-talet gav de utomordentligt låga deltagandenivåerna i Europavalen bränsle åt en samhällsdebatt om vad som kan förklara det sjunkande valdeltagandet. Är det fråga om mer djupgående förändringar i samhället eller kan utvecklingen vara av tillfällig natur? Vilka konsekvenser kan en försvagning av valen och valdeltagandet få för demokratins och välfärdsstatens framtid? Dessa frågeställningar har i hög grad även engagerat forskarna; flera av dem har bidragit till utredningen med empiriska undersökningar och vetenskapligt orienterade spekulationer om tillståndet i den svenska demokratin.

### Grunden för den representativa demokratin

Allmänna val har en framträdande position i demokratiska författningar världen över. Att rösta i allmänna, fria och hemliga val utgör själva kärnan i de politiska *rättigheter* som konstituerar en representativ demokrati.<sup>15</sup> Sinnebilden är den välinformerade medborgaren som med valedeln i handen lägger ned sin röst i valurnan och därmed utövar sin demokratiska rättighet (skyldighet i vissa länder) att tillsammans med andra väljare bestämma vilka

som ska företräda henne eller honom i de politiska församlingarna. I dag uppfattas rösträtten som något självklart. Det är lätt att glömma att kvinnor och olika ekonomiskt resurssvaga grupper av människor fick kämpa sig till rösträtten under decennierna kring förra sekelskiftet.

I ett demokratiskt statsskick av svensk typ har de allmänna valen först och främst funktionen att *ge representation åt politiska skiljelinjer i samhället*. Här utkristalliseras ideologiska motsättningar t.ex. liberalism/konservatism, kapital/arbete, konflikter som bygger på t.ex. kön, etnicitet, region, religion eller språk. Därtill finns enskilda sakfrågor som kan vara av mer tillfällig natur – alternativt utvecklas till en mer bestående skiljelinje.<sup>16</sup>

Till denna representationsfunktion har i Sverige knutits en normativ syn om önskvärdheten av att få till stånd en så god åsiktsrepresentativitet som möjligt; dvs. en god åsiktsöverensstämmelse (avspeglning) mellan väljare och valda.<sup>17</sup> Med personval ökar väljarnas möjligheter att påverka vilka kandidater som ska representera dem. I principiella termer har det skett en viss förskjutning ifrån åsiktsrepresentation till personrepresentation (grupprepresenta-



tion) i den meningen att väljarnas möjligheter att rösta på kandidater utifrån olika personliga preferenser ökar. Det kan vara egenskaper av typen ålder, kön, etnicitet och andra kriterier av mer personlig karaktär som får betydelse när väljaren fattar beslut om vilken kandidat som bäst skulle kunna företräda henne eller honom.

**Tabell 1: Riksdagsval: röstberättigade och röstande**

Valkrets 1998	Röstberättigade	Röstande	
		Antal	I % av röstberättigade
Stockholms kommun	552 045	446 963	81,0
Stockholms läns	730 818	599 834	82,1
Uppsala läns	212 943	174 338	81,9
Södermanlands läns	190 583	155 899	81,8
Östergötlands läns	310 449	255 882	82,4
Jönköpings läns	243 306	203 637	83,7
Kronobergs läns	134 758	110 875	82,3
Kalmar läns	182 631	148 954	81,6
Gotlands läns	44 000	35 117	79,8
Blekinge läns	116 861	96 175	82,3
Malmö kommun	186 036	143 785	77,3
Skåne läns västra	192 823	152 778	79,2
Skåne läns södra	236 248	197 335	83,5
Skåne läns norra och östra	221 415	175 102	79,1
Hallands läns	203 289	168 377	82,8
Göteborgs kommun	340 402	268 649	78,9
Västra Götalands läns västra	237 709	196 326	82,6
Västra Götalands läns norra	194 484	160 652	82,6
Västra Götalands läns södra	135 883	112 402	82,7
Västra Götalands läns östra	195 000	159 759	81,9
Värmlands läns	213 949	173 231	81,0
Örebro läns	207 533	169 872	81,9
Västmanlands läns	191 892	154 291	80,4
Dalarnas läns	216 539	173 970	80,3
Gävleborgs läns	218 826	173 685	79,4
Västernorrlands läns	197 362	160 950	81,6
Jämtlands läns	102 340	82 379	80,5
Västerbottens läns	194 978	160 020	82,1
Norrbottens läns	198 027	162 338	82,0
Hela riket	1998 6 603 129	5 373 575	81,4
	1994 6 496 365	5 640 393	86,8
	1991 6 413 407	5 562 920	86,7
	1988 6 330 023	5 441 050	86,0
	1985 6 249 445	5 615 242	89,9
	1982 6 130 993	5 606 603	91,4

Källa: Statistisk årsbok 2000. SCB (tabell 553).

Dessutom finns i det svenska valsyste­met en inbyggd garanti för en geografisk avspiegling genom systemet med valkretsar och fasta mandat. Detta innebär att skillnader i valdeltagande mellan olika delar av landet inte påverkar fördelningen mellan valkretsarna av antalet fasta mandat. Ett indirekt genomslag kan regionala skillnader i valdeltagandet dock få i samband med fördelningen av utjämningsmandaten. Vid den fördelningen (då hela landet betraktas som en enda stor valkrets) ger lågt valdeltagande i en region sannolikt även låga siffror för partierna där, vilket innebär att andra partier i andra delar av landet går före i tilldelningen. Regionalt betingade skillnader i valdeltagande får därmed marginellt genomslag i riksdagen.

Valen antas även fungera som tillfällen för väljarna att *utkräva ansvar* för den förda politiken. Med personval accentueras ett mer personligt anvarsutkrävande från väljarnas sida i fråga om hur enskilda politiker har skött sina åtaganden och i vilken mån man har infriat vallöften som gavs under valkampanjen. I Sverige har denna s.k. förtroendestämning under en lång tid underlättats genom förekomsten av en dominerande vänster – högerskala och en fungerande blockpolitik. Dessa karaktäristiska drag i svensk politik har även haft betydelse för att åstadkomma åsiktsrepresentativitet mellan väljare och valda.

Det är självfallet inte möjligt att sätta likhets­tecken mellan dessa föreställningar om hur valen bör fungera och hur det faktiskt fungerar. I den konkreta verkligheten finns, som bekant, betydande svårigheter att uppnå ideala tillstånd.

De allmänna valen har traditionellt även ansetts ha en viktig funktion som *mätare på legitimiteten* för det politiska systemet. Det handlar med andra ord om att få kunskap om medborgarnas tilltro till de politiska institutionerna; huruvida de är lämpliga eller har kapacitet för sina uppgifter. En utveck-

ling med ett sjunkande valdeltagande reser då bl.a. frågan i vilken grad detta påverkar auktoriteten i det politiska systemet vad gäller att fatta och genomföra politiska beslut.

I den svenska folkstyrelsemodellen är den gängse normativa synen dessutom att ett *högt valdeltagande* är önskvärt. Detta innebär att valdeltagande ses som ett kritiskt mått på demokratins hälsotillstånd. Sjunkande valdeltagande brukar betraktas som oroande symtom på att demokratin inte fungerar på ett tillfredsställande sätt, att grupper upplever utanförskap eller att det pågår strukturella förändringar som negativt påverkar förutsättningarna för demokratin.<sup>18</sup> Främst under senare tid har i debatten även argumenterats för att se det ökande icke-röstandet som en aktiv protest, snarare än en passiv sådan, från grupper som känner uppgivenhet eller brist på tillhörighet.

Att ett högt valdeltagande skulle vara önskvärt råder dock ingen fullständig enighet om. I demokratilitteraturen och i debatten runt om i den demokratiska världen har sedan särskilt 1920-talet och Weimarrepublikens fall funnits varnande röster som hävdar risken för att ett mycket högt valdeltagande kan föra med sig svårhanterlig stress för ett politiskt system. Det har även diskuterats i vilken utsträckning lågt valdeltagande alternativt kan ses som uttryck för ”att hälsan tiger still”; att det egentligen inte finns några bestämda krav på förändring i någon riktning.<sup>19</sup>

*Röst från Demokratitorget*

”Ett stort problem är kontakten mellan valda och väljare. Avståndet till de folkvalda är för stort. Det vore bra om vi på lokal nivå kan öppna lokala medborgarmöten där de folkvalda kommer till väljarna mellan valen. Det skulle kunna äga rum minst en gång per kvartal.”

**Det är dock utredningens uppfattning att den svenska folkstyrelsen fortsatt ska sträva efter ett högt valdeltagande och att denna strävan ska gälla alla förekommande val – således även Europavalet. Den svenska välfärdsstaten bygger på ett starkt folkligt stöd som ytterst manifesteras i ett högt valdeltagande. Med ett fortsatt sjunkande valdeltagande finns risk för att legitimiteten i det offentliga beslutsfattandet sjunker och att välfärdsstatens förankring inte längre framgångsrikt kan upprätthållas.**

### Sjunkande valdeltagande

Valdeltagandet i Sverige nådde sin högsta topp i riksdagsvalet 1982 med 91,4 procents deltagande. Sedan dess minskade röstandet till 89,9 i riksdagsvalet 1985 samt 86 procent i valet 1988. Efter valet 1988 fick Storstadsutredningen i uppdrag att belysa orsakerna till detta sjunkande valdeltagande och särskilt vad som hänt med valdeltagande i storstäderna.

Slutsatsen efter kartläggningen var att det sjunkande valdeltagandet i storstadsregionerna ingick i en allmän utveckling som hade att göra med frånvaro av s.k. mobiliseringsval (dvs. att ingen avgörande fråga upplevdes stå på spel), sjunkande partiidentifikation bland väljarna och ett allmänt stigande problem för partiväsendet att anpassa sig till nya skiljelinjer och de strukturella förändringar som pågick i samhället. Föreställningen om att deltagandet i riksdagsvalet i storstäderna sjunkit mer än i riket i stort under 1980-talet visade sig vara en myt.

Däremot kunde konstateras att det i fråga om kommunalvalen fanns ett specifikt storstadsproblem och att detta var starkt kopplat till invandrarernas låga valdeltagande. Skillnaderna i valdeltagande mellan olika stadsdelar hade ökat kraftigt. Det var en effekt av ökad bostadssegregering, som givit

vissa homogena medelklassområden med högt valdeltagande och andra med multi-etniska områden med lågt valdeltagande.<sup>20</sup>

Under 1990-talet kom så en andra våg med minskande valdeltagande: 81,4 procent deltog i riksdagsvalet 1998 (för kommunalvalet omkring 78 procent). Dessutom deltog endast 41,6 procent av väljarna i 1995 års Europaval och motsvarande siffra för Europavalet 1999 var 38,8 procent. Demokratiutredningen fick av regeringen ett tilläggsdirektiv att ta fram underlag som belyser orsakerna till det sjunkande valdeltagandet samt ge förslag ”till åtgärder i motsatt riktning”. I direktiven pekades även på vissa oroande tendenser:

Det finns tendenser som pekar på att tilltron till det politiska systemet har avtagit och att det har uppstått en klyfta mellan väljare och valda. Detta är en oroande utveckling. Högt valdeltagande är en förutsättning för ett väl fungerande demokratiskt system.<sup>21</sup>

Liksom tidigare utredningar finner Demokratiutredningen det angeläget att se närmare på om de tänkbara orsakerna till det successivt minskande valdeltagandet kan vara av mer tillfällig natur och ingå i ganska naturliga fluktuationer eller om det är fråga om utvecklingstendenser av mer djupgående karaktär som kan medföra betydande konsekvenser för den demokratiska utvecklingen.

#### *Röstning som medborgerlig plikt*

I valforskningen brukar anföras den s.k. röstningsparadoxen, dvs. att utifrån en strikt rationell röstningskalkyl om den enskilda röstens betydelse för röstningsresultatet skulle egentligen ingen rösta – helst om man inbegriper de kostnader som är förknippade med röstningen. Särskilt kostnader i form av att inhämta nödvändig information för att fatta beslut men även att ta sig till vallokalen. Detta till trots är det många som röstar. Ett motiv för att

rösta är otvivelaktigt att medborgarna upplever att deltagandet är en plikt eller skyldighet – ytterst en handling som är nödvändig för att demokratin ska kunna fungera. Denna norm är en del av den politiska kulturen i ett samhälle och förs idealt sett vidare från en generation till en annan.

I en empirisk studie av statsvetarna Jan Teorell och Anders Westholm till utredningen framkommer att medborgare som anser att röstning är en medborgerlig skyldighet (*röstnorm*) också är mer benägna att delta. Intervjuundersökningen visar att väljare inte primärt anger att de röstar för att de tror sig på detta sätt kunna vinna inflytande. Snarare är de uppgivna motiven att de tillfredsställer behovet av att uttrycka sin åsikt samt att de genom valhandlingen fullgör sin medborgerliga plikt. Författarna kunde även visa att äldre och högutbildade i högre utsträckning än yngre och lågutbildade anser att det är viktigt att ge uttryck för sin uppfattning i politiska frågor – även om detta inte får någon betydelse för valresultatet. Slutsatsen var att valdeltagandet är expressivt och normstyrt.<sup>22</sup>

Medborgarundersökningarna har bl.a. visat att det fortfarande finns en betydande uppslutning kring röstningsnormen, men att detta stöd minskat något mellan 1987 och 1997.

**Den tes som formuleras av flera av de forskare vi engagerat är, att detta faktum – att medborgarna i lägre grad än tidigare upplever att valdeltagandet är en medborgerlig plikt – kan bidra till förklaringen till det sjunkande valdeltagandet i Sverige. Denna förändring bör enligt forskarna även ses i ljuset av en försvagning av människors tillhörighet till partier och deras minskande identifikation med olika traditionella kollektiva identiteter som förknippas med de etablerade politiska institutionerna (se vidare kapitlet om partierna). De talar om dessa tendenser som en politikens sekularisering.**

Väljarna blir allt mindre troende, och går därmed också allt mindre i kyrkan. Tillhörighet övergår i känslomässigt avståndstagande; plikt-känsla förbyts i krasst nytto-tänkande... Demokratins högtidsdag riskerar därmed att förvandlas till den vilodag som den instrumentella teorin förutspår.<sup>23</sup>

**Medialiseringen av politiken har sannolikt även bidragit till denna sekularisering. När valrörelsen och valen integreras i samma kommunikationsmedier som underhållningsprogram av typen såpoperor och "talk-shows" tenderar detta att påverka synen på det ceremoniella och det högtidliga i fråga om valet och röstandet.<sup>24</sup> Sekulariseringen kan innebära en banalisering av politiken, att politiken och det politiska samtalet bedöms utifrån underhållningsvärden snarare än efter sitt politiska värde.**

*Hur meningsfullt är valet?*

Det är också tydligt att valdeltagandet måste ses i relation till hur väljarna uppfattar valet. Har valet någon egentlig betydelse? Är det något som upplevs stå på spel? Ytterst gäller detta frågan om hur effektivt väljarna upplever det är att gå och rösta.

**Om väljare inte uppfattar några större skillnader mellan de partier som ställer upp i val, kan beslutet att inte rösta ses som ett medvetet och överlagt val – inte som ett beteende som förknippas med ointresse.<sup>25</sup> Valundersökningarna visar att väljarna får allt svårare att uppfatta tydliga alternativ i politiken. Även i Martin Bennulf och Per Hedbergs undersökning bekräftas detta samt att fler än tidigare inte kunde se några större skillnader mellan de konkurrerande partierna i valet 1998. Resultaten är i högsta grad relevanta ur deltagandesynpunkt, eftersom personer som inte uppfattar stora ideologiska skillnader mellan partier röstar i lägre utsträckning än de som registrerar sådana.**

Orsakerna till att väljarna inte uppfattar stora skillnader mellan partierna kan vara flera. Det kan vara av mer tillfällig natur. Bristen på s.k. mobiliseringsval brukar diskuteras både i den vetenskapliga litteraturen och i eftervalsdebatter. Mobiliseringsval kan definieras som ett val där valdeltagandet stiger kraftigt i förhållande till närmast föregående val – oberoende hur framgångsrika enskilda partier varit att motivera sina sympatisörer att rösta. En mobilisering kan ske därför att konkurrensen hårdnat mellan partierna i en särskild fråga, vilket kan skapa en polarisering som väljarna uppfattar som viktig att ta ställning till.

I Sverige har vi haft ett antal sådana mobiliseringsval där det s.k. kosackvalet 1928 torde vara det mest kända. Ett annat känt mobiliseringsval var 1960 – det första TV-valet – som visade att nya medier kunde påverka deltagandet. Dessa mobiliseringsval har ägt rum under viss politisk dramatik. Under 1970-talet nyanserades bilden av mobiliseringsvalens roll för ett högt valdeltagande i viss utsträckning när det visade sig att deltagandet kunde byggas upp steg för steg och ha ett starkt samband med förändring av röstningsregler (bl.a. poströstning) samt införande av enkammarriksdag.<sup>26</sup>

Mats Ekström och Cathrin Andersson konstaterar i sin studie till utredningen, att medialiseringen av politiken bl.a. inneburit att nyheter och händelser skapas av medierna men även att de politiska aktörerna i hög utsträckning anpassar sig till mediernas sätt att fungera. I valrörelserna 1979 och 1998, som de skildras i medierna, har partierna blivit mer försiktiga att göra utspel som kan tolkas som vallöften. Det finns en påtaglig rädsla att i medierna anklagas för tomma löften samtidigt som partierna riskerar att anklagas för att inte ha lösningar på olika problem som journalister tar upp i debatter och intervjuer.

**Samtidigt försvåras väljarnas möjligheter att uppfatta det politiska budskapet och tränga igenom mediebruset, retoriken och det ordkrig som alltmer tycks präglade de medialiserade valrörelserna.<sup>27</sup>**

En förutsättning för att skapa mobiliseringsval torde också vara att partierna av taktiska skäl inte lyfter bort stora och konfliktfyllda politiska frågor från väljararenan. Om sådana frågor systematiskt försvinner och i stället blir föremål för förhandlingslösningar, torde väljarnas intresse för att delta i urvattnade val minska.

Svallfors varnar för vad han benämner ”skuld- undvikandets politik”; att partier försöker undvika att ta på sig ansvaret för impopulära besparingar. Detta har kunnat ske genom att väljarna haft svårt att identifiera var det politiska ansvaret legat för olika åtgärder. Särskilt märkbart blir detta, enligt Svallfors, när nedskärningar i välfärdssystem blivit synliga på kommunal nivå men varit konsekvenser av kostnadsövervältringar och den politik som fattats beslut om på central nivå.<sup>28</sup>

I en rapport till utredningen ifrågasätter Ungdomarnas demokratikommission den starka fokuseringen på valdeltagandet som metod att hävda sitt politiska medborgarskap. Att utföra denna handling vart fjärde år är inte tillräckligt, betonar ungdomskommissionen. Dessutom vill man från kommissionen fästa uppmärksamhet på att den som bestämmer sig för att inte delta i val inte behöver vara en passiv medborgare. Icke-röstande kan i många fall ses som en medveten handling av synnerligen intresserade medborgare.<sup>29</sup>

Här tar Ungdomarnas demokratikommission upp en viktig aspekt av valdeltagandet som bör uppmärksammas, nämligen att den icke-röstande kan vara en politiskt intresserad medborgare som avstår att rösta därför att det inte finns något parti som kan företräda henne eller honom. Till skillnad

från denna politiskt medvetna medborgare finns dock en annan icke röstande som bestämmer sig för att avstå på grund av ointresse och brist på engagemang. Det är mycket som talar för att den senare gruppen tillhör de politiskt resurssvaga och som i mindre grad kanske representeras i de politiska församlingarna (se även under Risk för ökad polarisering?).

Här finns det anledning att fundera över hur effektiv röstningen upplevs vara av medborgarna. Är röstande i allmänna val det viktigaste sättet att påverka den politiska utvecklingen? Vid valundersökningen 1979 ställdes frågor om hur medborgarna såg på effektiviteten i olika politiska deltagandeformer. Då ansåg de tillfrågade att röstning var det mest effektiva sättet att påverka. Cirka 20 år senare uppfattade de tillfrågade att det var mer effektivt ”att arbeta för att få uppmärksamhet i press, radio och TV”.<sup>30</sup>

#### *Stöd och missnöje*

Finns det då anledning till oro vad gäller *tilltron till demokratin* som styrelseform? På den punkten visar studier att stödet fortsatt är högt från medborgarnas sida. I en jämförande studie av politiskt förtroende och legitimiteten för den representativa demokratin har undersökts utvecklingen över tid i ett 40-tal länder utifrån ett avancerat analyschema där olika nivåer och dimensioner testats.<sup>31</sup> Resultatet av mätningarna i fråga om stödet för nationen och demokratin som princip visade att detta var mycket starkt i Sverige – att stödet dessutom var starkare än i flera jämförbara länder. Inte heller i uppskattningen om hur demokratin fungerar låg Sverige särskilt lågt i jämförelse med andra länder; ett resultat som bekräftas även i Eurobarometern och i SOM-undersökningarna. De senare mätningarna visade t.o.m. en ökning av detta stöd: 1995 sade sig 46 procent vara nöjda, 1997 var motsva-

rande siffra över 51 procent och 1998 inte mindre än 61 procent.<sup>32</sup>

När frågan kommer till *förtroendet för de politiska institutionerna* sker en förändring i medborgarnas stöd; inställningen blir mer skeptisk. Vad gäller de samhällseliga institutionerna konstaterar Sören Holmberg i sin studie av 1998 års val – *Partiröstning och personröstning* – att SOM-undersökningarna inte kunde visa på någon total nedgång i stöd, men däremot att vissa institutioner tappat i förtroende bland medborgarna. Vid 1998 års mätningar låg följande institutioner/organisationer längst ned på förtroendelistan bland svenska medborgare: EU-kommissionen (-43), Europaparlamentet (-39), de politiska partierna (-34), de fackliga organisationerna (-20), kommunstyrelserna (-11), regeringen (-5) och riksdagen (+1).<sup>33</sup>

En ytterligare försämring i stödet från medborgarna uppdagas när medborgarna får ta ställning till den mer konkreta verkligheten – frågor som rör politikerna. I den fråga i valundersökningarna som mätt *förtroendet för politiker och partier* i allmänhet sedan 1968 har andelen som givit uttryck för misstro ökat från 37 procent till 75 procent vid valet 1998. Holmberg hävdar att förtroendet för politiker inte har förbättrats under 1990-talet i Sverige. I både Norge och Danmark har däremot en viss uppgång i förtroendet för politikerna kunnat registreras under senare år.<sup>34</sup>

Under 1990-talet avslöjades ett betydande antal skandaler där politiker varit involverade i oegentligheter av varierande slag. Avslöjanden om politiker och tjänstemän som begått brott, anklagade för korruption eller oegentligheter av typen att ha utnyttjat offentliga medel för privata ändamål kan otvivelaktigt påverka allmänhetens förtroende för politik och politiker. Huruvida dessa affärer har påverkat valdeltagandet i någon nämnvärd utsträckning är dock svårare att bedöma. Dessa

affärer har emellertid placerat frågor om etik, insyn och kontroll högt på den politiska dagordningen.<sup>35</sup>

Vi konstaterar att medborgarnas syn på allmänna valen och deras betydelse har förskjutits till en mer pliktrogen politisk akt snarare än ett effektivt instrument att påverka politiken. När även röstningsnormen försvagas försämras allvarligt förutsättningarna för valdeltagandet.

### Förhållandet mellan partierna och väljarna

Partiernas tidigare starka grepp över väljarna har minskat under senare tid. I en studie till utredningen, som redovisas närmare i kapitlet om partierna, har bl.a. kunnat visas negativa utvecklingstrender både vad gäller medlemsantal, mötesdeltagande och rekrytering. Partierna har fått ökade problem att vara attraktiva och betydelsefulla politiska mötesplatser för medborgarna.<sup>36</sup> Det minskande partiengagemanget är en viktig delförklaring till det fallande valdeltagandet. Denna förklaring tycks också ha fått en allt starkare ställning bland svenska valforskare även om den svenska empiriska forskningen om valdeltagandet fortfarande befinner sig i sin linda.

Även om partiengagemanget har minskat bland medborgarna tycks inte det politiska intresset ha haft samma utveckling. Undersökningar ger vid handen att det subjektivt uppskattade politiska intresset snarare ökat under de senaste tio åren.<sup>37</sup> Politiskt intresse bland väljare är en god indikator på väljarnas beteende. Från valundersökningar vet vi att politiskt intresserade väljare röstar i högre utsträckning än de som är ointresserade av politik, dessutom byter dessa väljare i lägre grad parti – dvs. de har en lägre grad av rörlighet.<sup>38</sup>

**Medlemmar i partier, föreningsanslutna människor i allmänhet samt de som har ett politiskt intresse har således ett högre deltagande i val än de som saknar**

**sådana bindningar och intressen.<sup>39</sup> Vi understryker vikten av det sociala kapitalet i samhället för valen och valdeltagandet. Det som sker på valdagen är en frukt av den mångfald av olika samhällsengagemang som kontinuerligt pågår, valår såväl som under mellanvalsår.**

#### *Trender i väljarbeteendet*

Det finns en omfattande forskning om förändringar i väljarnas politiska engagemang som är viktig för att söka förstå vad som har hänt i den svenska väljarkåren och som även kan öka förståelsen för mekanismerna bakom det sjunkande valdeltagandet.

*Partiidentifikationen* har successivt minskat bland svenska väljare, dvs. allt färre väljare kan känna samhörighet med något parti. Utvecklingen är särskilt anmärkningsvärd bland de *starkt* övertygade partianhängarna. Mellan 1956 och 1964 låg andelen medborgare som sa sig vara starkt övertygade anhängare till något parti på cirka 50 procent.<sup>40</sup> Motsvarande siffra 1998 var 19 procent. Minskningen i andelen som kan identifiera sig med ett politiskt parti har minskat från 65 procent 1968 till 42 procent 1998.<sup>41</sup> Utvecklingen har varit densamma i flera andra demokratiska länder, men Sverige tycks dock ha haft en något starkare trend och dessutom en mer sammanhängande utvecklingslinje.

I valet 1998 nådde den svenska väljarkåren den hittills högsta rörligheten. Inte mindre än 30,7 procent *bytte parti* mellan valen 1994 och 1998; en siffra som kan jämföras med motsvarande från 1950- och 1960-talen då andelen som bytte parti låg runt tio procent. Sedan dess har ett antal nya partier tillkommit vilket inte minst brutit upp den traditionella stabila fempartistrukturen i riksdagen och ökat utbudet av partier att rösta på för väljarna. Inte heller i detta avseende är Sverige unikt – även i

andra jämförbara länder är väljarna rörligare än tidigare.<sup>42</sup>

Holmberg visar även i sin valundersökning från 1998 års val att det blir allt vanligare att väljare byter partipreferenser under valrörelsen. Inte mindre än 18,1 procent bytte parti under valkampanjen i valet 1998. Motsvarande siffra under 1950-talet var cirka 5 procent. Även andelen som bestämmer sig de sista dagarna har ökat avsevärt under senare tid; tecken som tyder på att valrörelserna är allt viktigare i konkurrensen om rösterna.

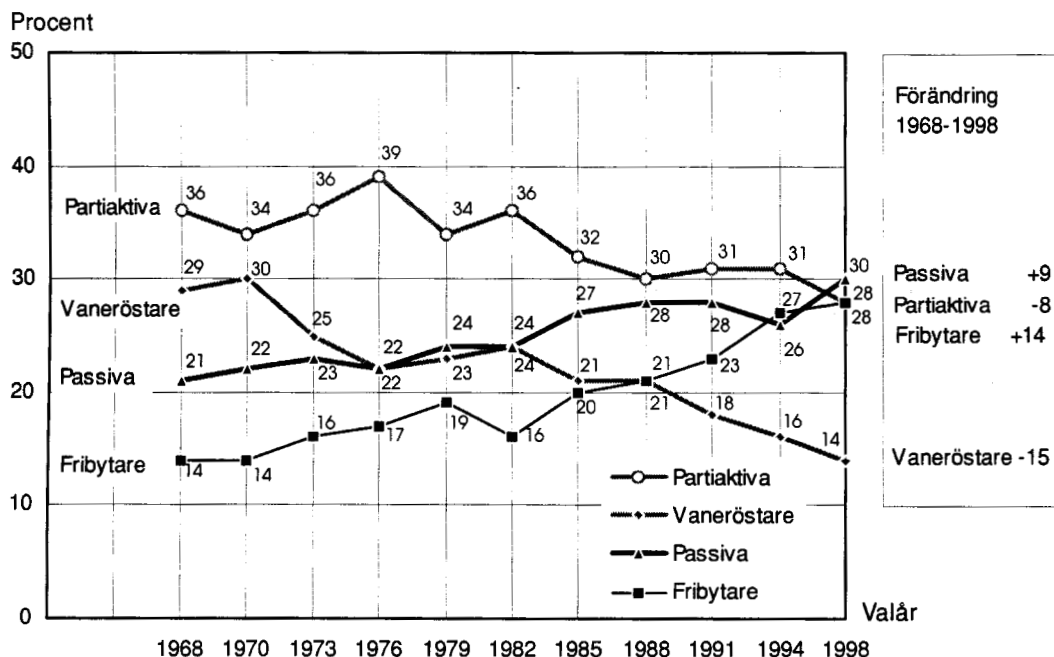
En ytterligare karaktäristisk utveckling i väljarkåren är den ökande *röstsplittringen*, dvs. att väljare utnyttjar möjligheten att rösta på olika partier i riks- och kommunal- eller landstingsvalet. Andelen röstsplittrare mellan riksdags- och kommunalval ökade från 21 procent i valet 1994 till 24 procent vid det senaste valet. Vidare röstsplittrade 19 procent av väljarna mellan riksdags- och landstingsval i valet 1998, vilket var en ökning med två procent från valet 1994.<sup>43</sup>

Förändringarna i den svenska väljarkåren kan slutligen illustreras i figur 3 nedan där väljarna klassificerats utifrån om de är partiaktiva, fribrytare (politiskt intresserade men inte partianhängare), vaneröstare (partianhängare men inte politiskt intresserade) eller passiva (ointresserade av politik, saknar partiidentifikation) åren 1968–1998. Medan de som sagt sig vara partiaktiva minskat med 8 procent under denna period har de passiva ökat med 9 procent. Fribrytarna har ökat med 14 procent samtidigt som de vaneröstande minskat med 15 procent.<sup>44</sup>

#### *Röst från Demokratitorget*

**"Politik är inte att välja in de som gör att min plånbok blir tjockare (och att strunta i att rösta när man inte tror att någon politiker kan göra min plånbok större)."**

Figur 3: Partiaktiva, fribytare, vaneröstare och passiva 1968–1998 (i procent)



Källa: Holmberg 1999 b

Den ökade rörligheten i väljarkåren är i sig inget allvarligt demokratiskt problem. Det kan självfallet upplevas problematiskt för enskilda partier att tvingas konkurrera allt hårdare med andra partier om väljarnas röster. Orsakerna till den ökade rörligheten kan sökas i olika strukturella förändringar i samhället som skapar nya förutsättningar för partier och politiken i stort. Här spelar inte minst förändrade sociala och ekonomiska mönster, nya värderingar (bl.a. ökad individualism), höjd utbildningsnivå, internationalisering och den nya informationstekniken en viktig roll för väljarnas nya preferenser och beteenden.

Till en del kan orsakerna till den ökade rörligheten även sökas hos partierna själva. Debatten om

partiernas bristande visionära kapacitet och alternativskapande förmåga, liksom utredningens egen undersökning av partiernas begränsade organisatoriska innovationsförmåga ger här delförklaringar.

### Risk för ökad polarisering?

Bennulf och Hedberg varnar i sin studie till utredningen för risken för ökad polarisering i svensk politik om den politiska demokratin överläts till resursstarka medborgare medan en allt större grupp människor står utanför demokratin. En angelägen fråga gäller om nedgången i valdeltagandet sker i lika stor utsträckning i olika sociala grupper eller nedgången är särskilt stor i vissa delar av befolkningen.<sup>45</sup>



### Socioekonomiska grupper

Författarna kunde efter en jämförelse mellan valen 1994 och 1998 först och främst konstatera att tillbakagången slagit igenom i stort sett i samtliga väljargrupper, dvs. minskat valdeltagande både hos kvinnor och män, i stort sett alla åldrar, i samtliga typer av bostadsorter, och i olika civilstånd. Resultatet visade dock att ett lägre valdeltagande var markant i vissa sociala grupper och att fallet blev störst bland förstagsängsväljare, ogifta/frånskilda, boende i mindre tätort.

**Ser man till skillnader i olika socioekonomiska grupper visar Bennulf och Hedberg bl.a. att skillnaderna i valdeltagande mellan arbetarklass och medelklassnumera är betydande. 1976 var övervikten för medelklassröstandet 4,6 procent, vid senaste valet hade gapet ökat till 12,1 procent. Valdeltagande bland höginkomsttagare brukar vara högre än bland låginkomsttagare. I början av 1980-talet var skillnaderna 6,6 procent, vid 1998 hade denna klyfta vidgats till 14,2 procent. Författarna har med hjälp av en statistisk analys även beräknat skillnaderna i förväntat valdeltagande bland socialt svaga respektive socialt starka grupper och därvid funnit, att minskningen i den socialt extremt starka gruppen var mycket liten för 1998 medan varannan röstberättigad i den socialt extremt svaga gruppen avstod från att rösta.**

### Ungdomar

Det finns även en stigande oro över brister i ungdomars demokratiska skolning och de tecken som finns på minskat engagemang i partier och i valdeltagande. Ungdomsgrupperna karaktäriseras även av en hög grad av rörlighet i sitt röstningsbeteende.<sup>46</sup> Åtskilliga undersökningar som gjorts under senare tid visar att ungdomar upplever ett stort mått av maktlöshet inför politiken. Sett ur ett

demokratiskt perspektiv är detta alarmerande. Bristen på delaktighet kan på sikt komma att påverka ungdomars värderingar av demokratin som styrelseform.<sup>47</sup>

Dagens ungdomar tycks dock inte vara ointresserade av samhällsfrågor – trots att deras erfarenheter från skolans värld och från allehanda ungdomsprojekt inte alltid givit stimulerande förutsättningar för vare sig aktivt deltagande eller demokratisk skolning.<sup>48</sup>



Ungdomar är politiskt intresserade. Det bekräftas av djupintervjuer med ungdomar mellan 19–25 år. Även om dessa ungdomar hyste ett allmänt intresse för samhällsfrågor kanaliserades detta inte särskilt väl till de politiska institutionerna och beslutsfattarna. Ungdomarna kände ett visst avstånd och hyste även misstro mot politiken.

Men individualismen ger en ökad självständighet i förhållande till röstande – att rösta är inte någon självklarhet. Valhandlingen upplevs dock inte sakna betydelse – kanske pekar resultatet från dessa djupintervjuer snarare på att denna handling är för viktig för att genomföras slentrianmässigt utan den delaktighet och kunskap som skulle vara nödvändig.<sup>49</sup>

#### *Väljare med utländsk bakgrund*

Att så många personer med utländsk bakgrund avstod från att rösta i kommunalvalen utgör en ytterligare källa till oro. Otvivelaktigt ser vi tecken på att klyftan fördjupas mellan dem och andra svenska medborgare som besitter de politiska instrumenten för att kunna påverka sin utveckling. Det finns en utbredd känsla av maktlöshet och utanförskap. Detta bekräftas i en uppsats till utredningen där författaren på nära håll granskar och försöker förstå det utanförskap och den motståndskultur som föds i dessa multietniska miljöer i storstäderna. Segregation, marginaliseringsprocesser och betydande migrationsströmmar har, enligt författaren, skapat ett klimat där invandrarskap tenderar att bli liktydigt med utanförskap.<sup>50</sup>

**I ett par valdistrikt i Göteborg nästan halverades valdeltagandet förröstberättigade kvinnor med utländskt medborgarskap mellan 1994 och 1998.<sup>51</sup> Forskare har dock kunnat påvisa vissa positiva effekter av personvalet för medborgare med utländsk bakgrund. Främst fick personvalet 1998 till**

**konsekvens att engagemanget hos partimedlemmar med sådan bakgrund ökade och att personvalskampanjerna blev nya plattformar för dem som tidigare saknat partiengagemang.<sup>52</sup>**

Däremot tycks partierna på lokal nivå ha minskat sina ansträngningar att göra särskilda satsningar på medborgare med utländsk bakgrund inför kommunalvalen. Andelen kommunorganisationer som arbetat med riktade arrangemang eller åtgärder mot dessa grupper har minskat från 57 procent 1979 till 27 procent 1998.<sup>53</sup>

#### *Kön*

I 1998 års valundersökning kunde konstateras ”att könsdimensionen har en potentiell sprängkraft som kan slå igenom tydligare i röstningen än vi sett hittills under 1990-talet”.<sup>54</sup> Det som blir allt tydligare är åsiktsskillnaderna mellan män och kvinnor i flera sakfrågor. Däremot föreligger inte så stora skillnader i valdeltagande mellan män och kvinnor.

Sedan valet 1976 har noterats en viss övervikt för kvinnor bland de röstande. Enligt valundersökningens data var valdeltagandet något högre bland kvinnor i riksdagsvalet 1998 – 82,7 procent – medan männen hade ett deltagande på 80,1 procent. Minskningen från 1994 till 1998 var nästan lika stor bland kvinnor som bland män.<sup>55</sup>

#### **Valreform, förändringar i regelsystem m.m.**

Valdeltagandet påverkas i hög grad även av valsystemets utformning och diverse regler som bestämmer hur valen ska genomföras. Skillnader i valdeltagandenivåer mellan länder kan således bero på att vissa länder infört röstplikt och på detta sätt garanterat ett högt valdeltagande. I Belgien, Luxemburg, Grekland, Australien och i vissa österrikiska delstater finns bestämmelser om röstplikt.<sup>56</sup> Studier har även visat att den form av automatisk registre-

ring som bl.a. finns i vårt land påverkar deltagandet positivt. Länder där väljarna själva är ansvariga för registreringen inför valet (t.ex. i USA) minskar däremot benägenheten att rösta. Valdeltagandet kan även påverkas av att tillgängligheten begränsas av bestämmelser om sista dag för registrering, öppettider, möjligheter att registrera frånvarande personer o.dyl.

Att valet sker på en söndag, att det finns möjligheter att rösta på annat sätt än i den egna vallokalen på valdagen, bestämmelser om rättigheter för personer som har särskilda förhinder och fysiska svårigheter att närvara – allt detta bidrar till att öka tillgängligheten och därmed att öka valdeltagandet. Enligt Holmberg och Gilljams bedömningar bidrog exempelvis den generösa tillämpningen av möjligheten att poströsta från och med valet 1970 aktivt till det ökande valdeltagandet i Sverige. Enligt valforskarna tenderade grupper med något lägre valdeltagande – dvs. äldre, ensamstående och boende i storstäder – att i stor utsträckning poströsta. Var tredje väljare brukar poströsta. Totalt i valet 1998 (till riksdag, landstings- och kommunfullmäktige) poströstade 1 652 073 väljare, motsvarande siffra för valet 1994 var cirka 1 968 261.<sup>57</sup> Detta innebär en minskning på 17 procent. Med hänsyn taget till det minskade valdeltagandet 1998 (för riksdagsvalet –6 procent i förhållande till 1994) framkommer att poströstningen således minskat avsevärt mer än valdeltagandet.

Resultatet ger ett visst stöd för tesen att tillgängligheten för poströstning tenderar att minska något i Sverige beroende på nedläggningar av postkontor samt de begränsningar i öppettider som numera förekommer på många postkontor runt om i landet. Den minskade efterfrågan på postens service som bl.a. föranleds av ökad tillgång på fax, e-post och olika internetjänster torde dessutom successivt minska motiven för enskilda medborga-

re att uppsöka postkontor; ett förändrat beteende som kan bidra till att röstningen i vissa fall uteblir. Vissa förändringar av valdistriktsindelningen har dessutom skett; ett förhållande som kan ha ökat avståndet till befintlig vallokal för enskilda väljare.

#### *Personvalsreformen*

Den enskilt viktigaste förändringen i valsystemet på senare år är otvivelaktigt införandet av personval. En viss träning i detta nya inslag i valsystemet gavs redan 1994 när sju kommuner på försök fick pröva personval i kommunalvalet. Sammantaget personröstade 26 procent i dessa kommuner. I Europavalet fick personvalet ytterligare genomslag, när 46,4 procent av de röstande kryssade för sin kandidat.<sup>58</sup>

Personvalsreformen infördes dock på bred front från och med valet 1998. Utvärdering av detta första personval har nyligen genomförts av Rådet för utvärdering av 1998 års val.<sup>59</sup> Olika aspekter på personvalet har studerats, bl.a. finansiering, personvalskampanjerna, personvalets effekter för partiernas interna arbete, mediernas roll, invandrare som kandiderade, kön och personsröstning, vilka som personröstade och vilka grupper som gynnades, inställningen till reformen.<sup>60</sup> Rådet föreslår inga egentliga förändringar av personvalssystemet, endast vissa smärre förenklingar. Bl.a. föreslås att på valsedel för val till riksdagen bör samma kandidatnamn inte förekomma mer än en gång, att namnsedlar ska få läggas ut på de särskilda röstmottagningsställena inom landet, att partimarke- rade sedlar ska läggas ut endast på begäran. Röstningsproceduren vid poströstning föreslås vidare förenklas.

Det torde vara svårt att redan nu göra en bedömning av personvalsreformens effekter på valdeltagandet, men enligt Rådet tyder inget på att personvalet påverkade det allmänna valdeltagan-

det. Personvalet 1998 blev emellertid en försiktig start för reformen med 29,9 procent av väljarna som personröstade.

Det kan dock inte uteslutas att det fanns informationsproblem som kan ha påverkat väljare att inte gå och rösta. Postkontoren erbjöd exempelvis endast blanka valsedlar från andra valkretsar, vilket försvårade själva personvalet för vissa väljare som befann sig på annan ort. Dessutom fanns ett informationsproblem i fråga om hur en röstande skulle förfara om hon eller han ville att rangordningen på valsedeln skulle gälla. Ovana, en negativ inställning till personval eller en uppfattning om att proceduren var krånglig kan vidare ha bidragit till att väljare valde sofflocket.

#### *Röstplikt?*

En åtgärd för att höja valdeltagandet skulle vara att införa röstplikt. En sådan metod strider otvivelaktigt mot svensk politisk tradition och bör enligt utredningen bestämt avvisas. En mer realistisk åtgärd är att utveckla röstning på elektronisk väg genom den nya informationstekniken. IT-revolutionen ger nya möjligheter när det gäller att öka tillgängligheten för att delta i val. Det går inte att bortse från att en del av formerna för de allmänna valen är generationsbetingade.

#### *Val på nätet?*

**En ökad användning av IT skulle sannolikt öka tillgängligheten i bl.a. just de ungdomsgrupper där deltagandet borde stärkas. Så länge som IT inte är tillgänglig för alla finns det heller inga skäl att tro att väljare med svag socioekonomisk ställning på det här viset skulle öka sitt valdeltagande. Och det finns naturligtvis en risk för att ett sådant val bara blir en opinionsyttring på valdagen och inte får den tyngd, värdighet och symboliska betydelse som en legal valhandling har.**

**Problemet som måste lösas är hur den som röstar kan legitimeras sig på ett effektivt sätt så att valfusk omöjliggörs och valet hemlighålls. Dessutom måste man garantera det som valförrättarna har till uppgift att göra, nämligen att se till att ingen politisk påverkan sker vid själva valtillfället eller att inga obehöriga väljare röstar.**

**Svårigheterna förefaller vara både flera och tämligen kända. Ändå menar vi att det finns skäl att praktiskt pröva om och i vilken utsträckning den nya informationstekniken kan stimulera politiskt intresse och deltagande. Man bör genomföra försöksverksamhet med internetbaserat röstande exempelvis i någon kommun. Alternativt kunde tekniken utvecklas i samband med skolval i någon eller några skolor. Erfarenheterna från dessa och försök som görs i andra länder bör sedan vetenskapligt utvärderas.**

#### *Europavalen*

Det låga valdeltagandet vid Europavalen 1995 och 1999 vållade uppmärksamhet men även oro; oro inte minst för att beteendet skulle överföras till de andra valen och konstituera ett nytt lågvattenmärke i valdeltagandet. Sverige hamnade långt under snittet för valdeltagandet och placerades bland de EU-länder som har det lägsta valdeltagandet i Europavalen.

Europavalen har ännu karaktären av ”ett andra rangens val”, dvs. val som inte upplevs lika angelägna som nationella val. Det finns flera orsaker till detta, särskilt brukar framhållas Europaparlamentets speciella karaktär där valet inte handlar om någon ”regeringsbildning”; att partierna uppträder i huvudsak nationellt och förmår i begränsad omfattning föra fram frågor som rör EU i valkampanjerna. Det senare brukar innebära att valrörelserna blir urvattnade – snarare tillfällen att testa nationella regeringars ställning än att diskutera EU:s

framtidsfrågor. Även i EU-valen skall icke-röstandet ses som ett sätt att protestera och visa sitt missnöje. Den skarpa skiljelinjen mellan ja och nej och förhållandet att denna konflikt skär genom flera partier samt närheten till folkomröstningen om medlemskap i EU bör även tas med i förklaringarna till de svenska låga deltagandnivåerna.<sup>61</sup>

*Mandatperiodens längd, gemensamma eller skilda valdagar?*

Frågan om valperiodens längd har varit föremål för åtskilliga utredningar inte minst i samband med den stora författningsreformen. Före 1969 var valperioden fyraårig och kommunalval och riksdagsval förrättades åtskilda så att allmänna val hölls vartannat år. Den politiska kompromissen i samband med den partiella författningsreformen och enkammarriksdagen blev gemensam valdag och treåriga mandatperioder.<sup>62</sup>

Frågan om gemensam valdag eller åtskilda val, samt valperiodens längd har dock aldrig lämnat den författningspolitiska dagordningen. Socialdemokraterna har regelmässigt framhållit argument för gemensam valdag: att detta ökar valdeltagandet i de kommunala valen, att det skapar starkare samband mellan den nationella och den kommunala nivån i politiken (det kommunala sambandet). Ett bärande argument för skilda valdagar har å andra sidan varit att regionala och lokala frågor därigenom kunnat uppmärksammas på ett bättre sätt i valrörelserna utan att rikspolitiken dominerar. Erfarenheterna visar dock att självständiga kommunala val inte garanterar att de kommunala frågorna får huvudrollen. Det visar inte minst utvecklingen i Norge, samt i Sverige före 1966.

Under sjuttio- och åttiotalen var frågorna föremål för utredande i både Grundlagskommittén och Folkstyrelsekommittén men partierna kunde inte

enas om förändringar. Inställningen att treåriga valperioder är alltför korta hade dock vunnit terräng. Ett argument för förlängning har varit att väljarna har svårigheter att ta ställning till den förda politiken eftersom åtgärder sällan hinner få effekter. Vidare får nya regeringar tid att utforma sin politik och regeringar får dessutom möjligheter att i lugnare takt genomföra nödvändiga förändringar.<sup>63</sup>

Valperioden förlängdes från tre till fyra år från och med 1994 års val. Därmed blev också Sverige ett av de få länder som har så långa valperioder. Det kan inte helt uteslutas att mandatperiodens förlängning kan ha bidragit till ett lägre valdeltagande. Däremot behölls den gemensamma valdagen, trots argumentationen om att den kommunala självstyrelsen och verksamheten ökat. Motståndare till skilda valdagar betvivlade att de lokala frågorna skulle klara konkurrensen med rikspolitiken och varnade dessutom för att valdeltagandet skulle minska. Det bör dock tilläggas att svenska folket gått till val vid inte mindre än fyra tillfällen mellan 1994 och 1998. Förutom de allmänna valen har som bekant även hållits folkomröstning om medlemskap i EG/EU 1994 och Europaval 1995.

De flesta erfarenheter av skilda valdagar är att de ger ett lägre valdeltagande i kommunalvalen. Och detta är otvivelaktigt den största invändningen emot idén, särskilt som vi befarar att det är just de väljargrupper som redan nu röstar i allt mindre utsträckning som då kommer att avstå från att rösta.

**Det starkaste argumentet för skilda valdagar har att göra med att valrörelser har en mobiliserande effekt på väljarna, och inte minst partiorganisationerna. Med långa mandatperioder riskerar verksamheten att tappa i tempo. I samband med riksdagsval ökar andelen som upplever sig som anhängare till ett parti jämfört med mellanvalen.<sup>64</sup> Det finns även en risk att partiorganisationerna får en**

svacka på ett par år efter valet under en fyraårsperiod.<sup>65</sup>

**Det uppfordrande allvaret i våra parti- och valstudier gör att vi tilldelar detta argument en särskild tyngd. Vi menar att i det prekära läge som det svenska partisystemet nu befinner sig finns det skäl att noggrant pröva flera vägar att stimulera partiarbetet och lokala politiska diskussioner. Skilda valdagar kan vara ett sätt att lösa problemet med långa mandatperioder. Men, och detta är viktigt, det är en stor utmaning för det lokala partiarbetet att på lång sikt utveckla de lokala valen på ett sådant sätt att särskilt de medborgare som känner starkt ut-  
anförskap finner valet meningsfullt.**

Det sätt på vilket medborgarnas egna valhandlingar utvecklats kan sägas ha försvagat de argument som tidigare utredningar anfört mot en sådan reform. Som vi tidigare redovisat förmår väljarna i ökad utsträckning urskilja det kommunala valet genom att splittra sina röster mellan riksdags-, landstings- och kommunalvalen. Vi ser också att väljarna i ökad utsträckning röstar på partier som bara ställer upp i kommunala val. Dessutom menar vi att kommunerna under de senaste årtiondena blivit allt viktigare för medborgarna. Deras självständighet gentemot statsmakten har ökat i vissa bestämda avseenden. Allt detta gör att medborgaren har fått ett ökat intresse av att lösgöra kommunalvalet från rikspolitikern.

Med andra ord skulle skilda valdagar ytterligare betona ansvarsfunktionen i de allmänna valen. Väljarnas möjligheter att identifiera var de politiska frågorna behandlas och att utkräva ansvar för politiken skulle underlättas. De kommunala- och landstingskommunala frågorna skulle få en bättre chans än vad som nu är fallet att få genomslag i en valrörelse. Detta gäller i hög grad även beträffande

de regionala utvecklingsfrågorna, och de förekommande valen till regionparlament. Skilda valdagar skulle kunna underlätta för väljarna att engagera sig i kommunala frågor.

Skilda valdagar ligger även i linje med personvalet; en reform där ansvarsutkrävandet blir tydligare i förhållandet mellan väljare och valda. Enligt Folkstyrelsekommittén innebär skilda valdagar ”att ansvar utkrävs av de kommunalt förtroendevalda på grundval av deras program och handlingar. Därmed ökar medborgarinflytandet över de kommunala besluten”.<sup>66</sup>

#### *Extraval*

Ett annat sätt att vitalisera den kommunala demokratin är att införa kommunalt extravalsinstitut. Liksom i riksdagen skulle man möjliggöra utlysande av val under mandatperioden om något avgörande inträffat som förhindrar att den kommunala (eller regionala) styrelsen fungerar tillfredsställande och nya majoriteter påkallas.

Den här idén ligger helt i linje med vår argumentation för att stärka det kommunala självstyret och den representativa demokratin. Principiellt ser vi inga skäl att tillämpa något annat synsätt på den lokala politiken än på den nationella.

#### *Registrera blankrösterna!*

Utredningen menar vidare att det är otillfredställande att en avgiven blank röst av valadministrativa skäl inte redovisas utan automatiskt räknas som ogiltig. En blank röst är onekligen ogiltig i den meningen att den inte ger underlag för fördelning av mandat. Däremot är avlämnandet av en blank röst en valhandling och bör ses som ett aktivt deltagande i valet och redovisas som en blank sedel. Det är också ett sätt att regelbundet mäta legitimiteten för det politiska systemet.

- 1 SOU 1999:130
- 2 Martinsson 1999
- 3 Gidlund & Möller 1999 b
- 4 Ellegård SOU 1999, Held 1993
- 5 Gidlund & Möller 1999 b
- 6 Jämför utvecklingen av europeiska partier inom EU och det nav som parlamentsgrupperna i Europaparlamentet utgjort.
- 7 Holmberg 1999, Möller 1998, 1999
- 8 Bruhn 1999, se även SOU 1999:93
- 9 Wörlund 1999
- 10 Gidlund 1983
- 11 SFS 1969:596
- 12 SOU 1951:56
- 13 En internationell översikt se Gidlund 1999
- 14 SOU 1999:36
- 15 Se exempelvis Bobbio i Zoolo 1992.
- 16 Lipset & Rokkan 1967, Rokkan 1970.
- 17 Se exempelvis Holmberg 1974, 1999
- 18 Synen på högt respektive lågt valdeltagande, se direktiven till Storstadsutredningen (1989) respektive Demokratiutredningen
- 19 Tingsten 1945, Lewin 1970
- 20 SOU 1989:68
- 21 Dir 1998:100
- 22 SOU 1999:132
- 23 SOU 1999:132, s. 59
- 24 Ekström & Andersson 1999 a
- 25 Bennulf & Hedberg 1999
- 26 SOU 1989:68
- 27 SOU 1999:132
- 28 SOU 1999:113
- 29 Ungdomarnas demokratikommission 1999
- 30 Petersson m.fl. 1998 refererad i Teorell & Westholm 1999 b
- 31 Norris 1999
- 32 Holmberg 1999 b
- 33 Holmberg 1999 b
- 34 Holmberg 1999 b
- 35 Ds 1999:62
- 36 Gidlund & Möller 1999 b
- 37 Teorell & Westholm 1999 a
- 38 Holmberg 1999 b
- 39 Teorell & Westholm 1999 b
- 40 Gilljam & Holmberg 1995
- 41 Holmberg 1999 b
- 42 Holmberg 1999 b
- 43 Holmberg 1999 b
- 44 Holmberg 1999 b
- 45 Bennulf & Hedberg 1999
- 46 Oscarsson 1998
- 47 Jfr Oscarsson 1998
- 48 SOU 1999:33
- 49 Bruhn 1999
- 50 Sernhede 1999. På regeringens uppdrag utför Integrationsverket analyser av valdeltagandet bland olika grupper av medborgare av utländsk härkomst (In 98/2212/IE).
- 51 Jonsson 1999
- 52 Soiminen & Bäck 1999 a
- 53 Gidlund & Möller 1999 b
- 54 Holmberg 1999 b
- 55 Bennulf & Hedberg 1999. För analys av kön och personröstning, se Wängnerud 1999. Kvinnor och representation: Kvinnor besitter f.n. ca 40 procent av alla kommunala förtroendeuppdrag. När det kommer till ordförändeposter ser läget annorlunda ut – endast 28 procent kvinnor innehar denna position.
- 56 Italien tillämpar registrering av icke-röstande. Powell 1980
- 57 Holmberg & Gilljam 1987, SCB:s årsbok 2000, tabell 558
- 58 En utvärdering av informationen om personvalet 1994 och 1995 genomfördes av Nomineringsrätts- och valkretskommittén. Utvärderat personval SOU 1996:66
- 59 SOU 1999:136
- 60 Holmberg & Möller 1999
- 61 SOU 1999:151
- 62 SOU 1981:15
- 63 SOU 1981:15 respektive SOU 1987:6
- 64 Bennulf & Hedberg 1999
- 65 Gidlund & Möller 1999 b
- 66 SOU 1987:6 s. 12

Det mångtydiga medborgarskapet



Anar vi i det som nu sker också huvuddragen i ett nytt medborgarskap? Nya tänkesätt och handlingsmönster tar gestalt. Den bakomliggande frågan är om man bara kan se det som en triumf för folkstyrelsen att dess former nu radikalt ifrågasätts, överges eller villkoras. Nog vore det naivt att vara enbart positivt nyfiken på allt det nya, att bejaka det bara för att det är nytt och oprövat. Lika omotiverat vore det att nostalgiskt söka hålla fast vid det

gamla. De värden som vi tidigare preciserat gör det snarare nödvändigt att ställa kritiska frågor inför utvecklingen. Vår utgångspunkt för hela utredningsarbetet har varit just möjligheterna för medborgarna att göra sig gällande i samhällsutvecklingen. Då är det viktigt att veta vilkas, om någras, deltagande, inflytande och delaktighet som ökar respektive minskar.



## Det mångtydiga medborgarskapet

Är den gamla medborgaren på väg ut? I globala omvandlingsprocesser sätts gränserna för folkstyrelsen liksom i komplicerade och flytande relationer mellan olika nivåer av samhällsförvaltningen. Men också inom ramen för vårt svenska partisystem och valrörelserna utvecklas ett medborgarskap som på bestämda punkter avviker från sina föregångare. De etablerade formerna för folkstyrelsen har problem med att fånga medborgarnas tid, tilltro och uppmärksamhet.

För oss är det viktigt att veta vad utvecklingen betyder för medborgarandan. Är det så att det som nu sker i form av medborgarengagemang och –organisering har förutsättningar att fördjupa den mellanmänskliga tilliten, de dygder och normer som förädlar det gemensamma intresset? Eller är det snarare så att detta sociala kapital som varit ett slags nationalklenod nu håller på att förskingras av resursstarka medborgargrupperns självcentrerade kamp för egna privilegier och av missriktade demokratiexperiment?

Med dessa frågor för ögonen ska vi i två avsnitt analysera vad som händer med Sverige när det gäller olika medborgargrupperns politiska inflytan-

de och deras gemensamma organisering. Med tanke på hur demokratidebatten ibland förs i vårt land finns det skäl att påpeka en sak som är viktig för att förstå vår analys: Det är inte fel på medborgarna. Därför bör vi försöka lära oss något av hur de faktiskt organiserar sig för att lösa sina gemensamma problem.

*Röst från Demokratitorget*

**”Även demokratiskt fattade lagar kan visa sig vara dåliga och civil olydnad har använts och används för att uppmärksamma detta.**

**Dessutom tror jag att det är viktigt att människor tar ett moraliskt ansvar även utanför lagens ram. Även en lag som i allmänhet är bra, kan i vissa fall ge orimliga konsekvenser.”**

Utan demokrater stannar demokratin. Folkstyrelsen fordrar att medborgarna har den anda och de resurser som krävs för att få systemet att fungera, att det finns människor som både vill och kan axla det ansvar som krävs för att demokratin ska

överleva.<sup>1</sup> Den insikten ligger till grund för den under senare år allt starkare fokuseringen på medborgarsammanslutningar som viktiga bidragare till en fungerande demokrati.

## Medborgarsammanslutningar

### Medborgarsammanslutningars demokrativärde

I föreningslivet utvecklas demokratiskt tänkande. Man lär sig samarbeta och utveckla ett ömsesidigt förtroende för varandra. Där jämkas medlemmarnas åsikter samman till gemensamma idéer och strävanden. Beslut fattas, för vilka deltagarna tvingas ta ett gemensamt ansvar.

”Det som avgör om man ska få ett livaktigt frivilligarbete eller inte är hur de anställda betar sig. Frivilliga söker sig till vakuum, till ett tydligt behov som ingen annan gör något åt. Frivilliga är praktiska. De rycker in där de behövs och drar sig tillbaka när det inte behövs. Om en anställd gör jobbet, så försvinner snart den frivillige. Därför måste organisationen se till att frivilliga är utförare och anställda är möjliggörare”.

Röda Korsets ordförande Prinsessan Christina.

Denna för demokratin viktiga egenskap, som kan liknas vid demokratisk fostran, utgör föreningslivets *horisontella* kapacitet, enligt vilken medborgare lär sig samverka och finna gemensamma lösningar. Vissa sammanslutningar kan även spela en *vertikal* roll. Den betonar föreningslivets och organisationsväsendets möjligheter att vara en mobiliserande kraft i samhället. Sammanslutningar som aggregerar särskilda intressen kan fungera som en motvikt till offentlig maktutövning genom att den enskilde medborgaren deltar effektivt och kan utöva inflytande. Via organisationer kan medborgare underifrån driva sina krav gentemot makt-havare.

**Från demokratisk synpunkt är det viktigt att sammanslutningarna både har en vertikal och en horisontell kapacitet. För samtidigt som de driver sina åsikter måste de också ha en benägenhet till samverkan och kompromisslösning.<sup>2</sup>**

Mot bakgrund av detta kan vi konstatera att ett starkt och fungerande föreningsliv utgör en grundbult i ett demokratiskt samhälle, som uttryckligen

främjar medborgarnas möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet. Motsatsen är ett samhälle med svaga eller obefintliga medborgarsammanslutningar, där samhället reduceras till ”ett elit-skikt och en amorf och odifferentierad massa av isolerade individer.”<sup>3</sup> Vi ser det därför som vår uppgift att beskriva och problematisera det svenska föreningslivets utveckling. Hur har medborgarnas möjlighet till deltagande, inflytande och delaktighet påverkats av föreningslivets förändringar?

### Det svenska föreningslivets utveckling

De traditionella folkrörelsernas betydelse för den svenska folkstyrelsens införande och utveckling kan inte nog betonas. Ända sedan det vakuum som skapades vid mitten av 1800-talet, då det traditionella, patriarkala svenska samhället föll samman, har folkrörelserna varit viktiga aktörer inom svensk politik. De växte upp som proteströrelser och utmanade det politiska etablissemangen, som i sin tur föraktade deras idéer och handlingar. Några av rörelsernas viktigaste frågor i början av 1900-talet var införande av allmän rösträtt och alkoholförbud samt frågan om arbetskonflikt. Strejk var ett av de kritiserade medel som användes.<sup>4</sup>

Rörelserna agerade emellertid inte enbart som proteströrelser. Genom folkbildande verksamhet framodlades vid tiden före och under demokratins genombrott även kunskapen om demokratiskt beslutsfattande, mötesförhandlingar etc., som sedermera låg till grund för en slags demokratisk kultur. Folkrörelserna utgjorde därmed rekryteringsbas för det framväxande folkstyret.<sup>5</sup>

Efter den allmänna rösträttens införande ändrades det framväxande föreningslivets förhållande till staten. Den folkbildande verksamheten fortsatte visserligen, och har så gjort sedan dess, men organisationerna kom allt mindre att kännetecknas som proteströrelser. De blev legitima politiska

aktörer och inledde så småningom ett institutionaliserat samarbete med statsmakten. Detta blev mest märkbart från 1930-talet och framåt, i genomförandet av den svenska modellen. Samarbetet mellan stat och organisationsliv rönste stor framgång och Sverige sågs av många som ett föregångsland.<sup>6</sup>

Samarbetets korporativa strukturer,<sup>7</sup> där vissa organiserade intressen inbjöds av staten att delta i den offentliga beslutsprocessen, hade dock även sina kostnader för de inblandade parterna. Den sociala servicen flyttades i uppbyggandet av välfärdsstaten över från organisationer till lokala myndigheter; politikens gränser utvidgades därmed. Detta var för organisationerna måhända i sig inget problem, eftersom de hade bidragit till att placera frågor om sociala välfärdsproblem på den politiska dagordningen. Följden blev emellertid att folkrörelserna i praktiken förvandlades till förvaltning. Det blev därmed svårare att förmedla någon känsla av angelägenhet för frågorna och målen. Medlemsantalet sjönk och organisationerna tvingades söka alternativa finansieringskällor. Bland annat blev statsbidragen allt viktigare.<sup>8</sup>

Samtidigt fick värderingar inom den så kallade nyvänstern fäste hos andra grupper, som under det sena 1960-talet bland annat började ifrågasätta grunden för den svenska modellen. Dessa grupper ville omdefiniera politiken och ompröva den ekonomiska och sociala utvecklingen. Nya politiska teman började göra sig gällande, såsom feminism, miljö, global solidaritet m.m. De nya rörelserna använde sig av en rad nya organisations- och handlingsformer, däribland nätverk utan vare sig formellt medlemskap eller traditionell mötesteknik, samt utomparlamentariska direktaktioner av olika slag.<sup>9</sup>

Som fallet var för folkrörelsernas framväxt under andra halvan av 1800-talet och början av

1900-talet accepterades till en början inte de nya rörelserna av det politiska etablissemang. Med tiden ökade dock lyhördheten från staten, i synnerhet i de fall då rörelserna agerade enligt de traditionella folkkrörelsernas principer. Ett flertal av de nya frågorna integrerades under 1980-talet inom ramen för det etablerade partisystemet. Detta gällde till exempel miljö- och fredsfrågor. För de traditionella organisationernas del fortsatte under 1980-talet samarbetet med staten, även om det började minska i omfattning.<sup>10</sup> Nu började emellertid kritiska röster mot organisationsväsendet och dess samarbete med staten på allvar att höjas. Tidigare tycktes det som om Sverige hade det fria organisationsväsendets fördelar men inte dess nackdelar. Samtidigt som organisationerna utgjorde en skola i demokrati, tack vare den folkbildande verksamheten och de interndemokratiska strukturerna, blev de också en integrerad del av den politiska beslutsprocessen.<sup>11</sup>

Maktutredningens huvudrapport från 1990 pekar på ett flertal problem. Exempelvis hämmade det omfattande deltagandet i den offentliga beslutsprocessen organisationernas obundenhet och möjlighet till fritt agerande. Genom ett flitigt kompromissande tappade man mycket av sin ideologiska renhet. Ett annat problem som uppmärksammades var inget nytt problem; det rörde organisationernas svårigheter att engagera nya aktiva. Problemet gällde både de traditionella organisationerna och de nyare rörelserna. Trots att bara en liten minoritet av medborgarna helt saknade anknytning till en organisation var även andelen verkligt högaktiva få.<sup>12</sup>

1990-talet inleddes alltså med att ett varnande finger höjdes. I det nästföljande avsnittet ska vi mer utförligt redogöra för de aktuella utvecklingstendenserna beträffande det svenska organisationslivet.

## Det medborgerliga engagemanget ökar men tar sig nya uttryck

Hur beskriver man bäst den utveckling som föreningslivet haft under senare år och som fortfarande pågår? I en intervjuundersökning från 1997 undersöks utvecklingen för medlemskap, aktivitet och uppdrag i olika typer av föreningar. Jämförelser görs där med 1987 års medborgarundersökning. Slutsatsen som dras av undersökningen är att det under tioårsperioden sker en minskning i alla tre fallen. Tillbakagången är inte alltför kraftig beträffande medlemskap, utan är mer påtaglig vad gäller aktivitet och förtroendeuppdrag. Det engagemang som bär upp organisationslivet finns enligt undersökningen hos allt färre medborgare, vilket på längre sikt kan leda till negativa konsekvenser för samhället.<sup>13</sup>

Att döma av denna undersökning är tendensen oroande. I vår befolkningsstudie, som dokumenterats av Eva Jeppsson Grassman och Lars Svedberg,<sup>14</sup> målas dock en annan bild upp. Befolkningsstudien försöker fånga upp medborgarnas frivilliga arbete och resultatet är på två sätt positivt: För det första har så pass många som 52 procent av de tillfrågade utfört frivilligt arbete under det senaste året, vilket i ett internationellt perspektiv är en mycket hög nivå. För det andra har det sedan förra mättillfället 1992 skett en liten men statistiskt säkerställd ökning. Intervjuundersökningar, såsom den från 1997, som fokuserar på förtroendeuppdrag vid mätningen visar betydligt lägre nivåer.<sup>15</sup>

*Röst från Demokratitorget*

**”En alltför omfattande politisk sfär inverkar negativt på det civila samhället. Om ansvaret förutsätts ligga hos systemet, varför ska då individen vilja eller försöka ta ansvar för sig själv.”**

Förklaringen till skillnaden mellan 1997 års undersökning och vår befolkningsstudie står med största säkerhet att finna i att de delvis mäter olika saker. Vi gör en bredare ansats än den traditionella folkrörelseansatsen som görs i 1997 års undersökning. Med det senare menas att den intervjuade tillfrågas i tre steg: medlemskap, aktivt deltagande och förtroendeuppdrag, som förväntas vara kopplade till varandra.

Vår studie utgår *direkt* från frivilligt arbete av varierande slag. Man undviker där, genom att *inte* fokusera på traditionellt deltagande främst i form av förtroendeuppdrag, risken att gå miste om andra och mindre traditionella insatstyper. Studien visar exempelvis att traditionella deltagandeformer som styrelseuppdrag och ledarskap befinner sig på en något lägre nivå än vid mätillfället 1992, medan mer icke-traditionella insatstyper och tillfälligt frivilligarbete, dock allt som oftast kopplade till ett medlemskap, ökar kraftigt (från 3 till 16 procent).

Det är förhållandevis vanligt med *socialt* inriktade insatser inom ramen för en organisations arbete. Små tendenser till ökningarna finns också här. Närmare var fjärde tillfrågad har gjort ett sådant frivilligt arbete under senaste året, till exempel genom humanitära organisationer (som är en av de organisationstyper som relativt sett ökar mest), kyrkan eller pensionärs- och handikapporganisationer. Det är främst kvinnor som svarat för ökningen av denna form av deltagande.<sup>16</sup>

**Sammanfattningsvis visar vår studie att det fortfarande finns ett betydande och värdefullt engagemang inom föreningslivet. Det tar sig emellertid nya uttryck. Tillfälligt frivilligarbete ökar, medan traditionellt föreningsarbete minskar.<sup>17</sup> Socialt inriktat engagemang tycks också öka i utsträckning, och det är kvinnorna som står för ökningen. Denna utveckling pekar i riktning mot en alltmer social prak-**

**tisering av medborgarskapet samt att föreningslivets tidigare något manliga framtoning till viss del är på väg att ändras.**

Mot denna bakgrund finns det god anledning att titta närmare på folkrörelsernas utvecklingstendenser. Hur har de lyckats möta dessa nya förutsättningar?

## Folkrörelsearbetet

*Färre och äldre medlemmar, svårdefinierad relation till staten*

När vi i detta avsnitt talar om folkrörelser avser vi stora och välorganiserade organisationer, som finns på olika nivåer i samhället, både lokalt, regionalt och på rikspanet. Organisationerna är hierarkiska och bygger på den representativa demokratins princip om en medlem/medlemsförening, en röst.<sup>18</sup> Dessutom bör de vara varaktiga samt ha en samhällsförändrande ambition. Definitionen innefattar en stor mängd organisationer, både de traditionella folkrörelserna, med sin mer än hundraåriga historia, och nyare organisationer.

De traditionella folkrörelserna hade vid 1980-talets slut börjat mötas av allt svårare kritik. Kritiken, som i stora drag har återgetts ovan, skapade ett stort behov av förnyelse för att locka nya medlemmar och föreningsaktiva.

Hur har då utvecklingen sett ut under 1990-talet? Av 1997 års intervjuundersökning framgår att både medlemstalen och aktivitetsnivån minskat kraftigt för folkrörelserna. Några av de värst drabbade är till exempel nykterhetsrörelsen och de fackliga organisationerna, där andelen aktiva på tio år har halverats respektive i det närmaste halverats.<sup>19</sup> Samtidigt tycks folkrörelserna främst attrahera äldre medborgare. Medelåldern blir allt högre.

Vissa organisationer har, i syfte att stoppa denna utveckling, vidtagit en del åtgärder. Man har bland annat utvecklat sin roll och sina verksamhetsformer, och bland annat betonat den folkbildande rollen.<sup>20</sup> Samtidigt har det emellertid framförts kritik som pekar på att den folkbildande verksamheten är på väg i motsatt riktning: Studieförbunden blir alltmer fjärrade från de folkrörelser som födde dem. Studieförbunden lever i stället, menar kritiker, sitt eget liv. För många av de 1,2–1,6 miljoner som årligen deltar i den omfattande folkbildningsverksamheten spelar det exempelvis inte någon roll vilket studieförbund man väljer, och uppåt 30 procent kan inte nämna vilket studieförbund som anordnat den kurs de senast deltagit i.<sup>21</sup>

Den folkbildande verksamheten och folkrörelsernas arbete som demokratibefrämjare kompliceras ytterligare av att stat och kommun alltmer har kommit att lägga sig i verksamheten. Utöver att den offentliga finansieringen i vissa fall svarar för uppemot 3/4 av organisationernas totala intäkter, vilket tenderar skapa ett finansiellt beroende till det offentliga, har organisationerna i ökad grad även kommit att tas i anspråk av stat och kommun för genomförande av uppgifter inom diverse olika politikområden. På grund av detta styrs organisationerna därigenom inte av sin egen idé oberoende av olika maktgrupper, som är en av huvudavsikterna med föreningslivet, utan blir i stället integrerad med den offentliga sfären. Detta problem sträcker sig längre än till de traditionella folkrörelserna; det gäller även nyare föreningstyper.<sup>22</sup>

Ett konkret exempel på hur det offentliga har ökat styrningen av ideell verksamhet är på det just nämnda folkbildningsområdet. Verksamheten syftar till att vara fri och frivillig. Med det menas att de anordnande organisationerna ska vara självständiga i förhållande till stat, kommun och andra intressenter. Studierna ska vara öppna för alla,

människor ska söka sig till folkbildningen av fri vilja, och de som deltar ska själva bestämma över sina studier. Vid sidan av de relativt vaga målformuleringar som staten arbetar fram tillsammans med folkbildningens företrädare, har staten de senaste åren *föreskrivit* hur detta ska gå till. Det har man gjort genom förordningar och regleringsbrev, som ju används vid finansiell styrning av vanliga myndigheter. Till exempel ska kurserna i vissa fall leda till kunskaper motsvarande grundskole- eller gymnasiekompetens. Denna typ av krav är inte alls förenlig med tanken att folkbildningen ska ha en fri och frivillig karaktär, utan är i stället ett tecken på hur den offentliga makten, genom att förse studieförbunden med resurser och sedan ställa krav på en viss typ av resultat, indirekt söker styra verksamheten.<sup>23</sup>

Folkrörelserna tycks alltså spela en mindre roll i den folkbildande verksamheten, i vilken stat och kommun i stället spelar en allt viktigare roll. Samtidigt har det under hela 1990-talet funnits en kritik som pekar på att flera av de stora folkrörelserna – till exempel fackföreningar och i synnerhet dess *centrala* organisationer – lägger alltför stor vikt vid att genom till exempel lobbning och opinionsbildning<sup>24</sup> försöka få gehör för sina intressen, i stället för att sträva efter att öka det medborgerliga engagemanget och stärka den interna organisationen.

Trots att idrottsföreningarna har tappat medlemmar under 1990-talet<sup>25</sup> och trots att det i vissa fall har skett en kommersialisering av verksamheten (genom till exempel bolagsbildning), är idrottsrörelsen ett exempel på en folkrörelse som förhållandevis väl har lyckats bibehålla en viktig samhällsfunktion. I idrottsföreningar träffas och samverkar medborgare på lika villkor, oavsett social bakgrund. Där odlas en gemenskap och tillhörighet som sträcker sig bortom klassgränserna. Exempelvis har idrottsrörelsen lyckats förhål-

landevis väl med att integrera personer med utländsk bakgrund i sin verksamhet.

#### *Från röst till service*

På den lokala nivån utförs i dag allt fler servicetjänster av olika medborgarsammanslutningar (inte bara folkrörelser), som svarar för ett allt större engagemang inom välfärdsstatens kärnområden. Vi ser alltså en renässans för ideella organisationer som serviceproducent, som ju var vanligt före välfärdsstatens genombrott. Samtidigt som den ideella sektorns roll som serviceproducent här tycks öka förefaller dess roll som opinionsbildande röst minska.<sup>26</sup>

Denna förskjutning mot en på lokal nivå mer serviceinriktad verksamhet tar sig åtminstone två uttryck: För det första har det lett till att serviceproducerande verksamhet har knoppats av från redan existerande organisationer, för att i stället i exempelvis stiftelseform drivs som mer reguljär verksamhet.

Ett exempel på detta är Röda korsets Noaks Ark-stiftelse för hiv-drabbade. Av än större betydelse för föreningslivet är, för det andra, att utvecklingen har medfört att ett stort antal nya medborgarsammanslutningar har bildats. De i dag tydligaste exemplen på detta är de föräldrakooperativa daghemmen samt friskolorna, men även nya slags medborgarsammanslutningar har utvecklats, vissa mer löst strukturerade eller till och med informellt baserade.<sup>27</sup>

#### *Lokala utvecklingsgruppers framväxt*

Som kanal för medborgarnas röst och utförare av vissa tjänster har lokala utvecklingsgrupper bildats runt om i landet. Dessa tar intryck av folkrörelsernas arbete, till exempel är den interndemokratiska strukturen central i arbetet, samtidigt som de också står för någonting nytt. Som vi nämner i kapitlet om medborgarnas deltagande, inflytande

och delaktighet har dessa utvecklingsgrupper växt fram i det vakuum som uppstått efter de senaste decenniernas kommunsammanslagningar. Man har, från bygdens håll, upplevt en brist på förståelse för de behov bygden har, och därför har man startat utvecklingsgrupper med förhoppning om att återta initiativet från kommunen. Genom grupperna söker bygdens invånare kollektivt lösa sina problem.<sup>28</sup>

Framväxten av lokala utvecklingsgrupper kan ses som uttryck för platsideologi snarare än partipolitisk ideologi. Betydelsen av en territoriell identitet har med de lokala utvecklingsgruppernas framväxt ökat.

#### **Nätverkskulturen och nyare former av medborgarsammanslutningar**

Medborgarnas engagemang tar sig i dag andra uttryck än tidigare. Vi har berört några av dessa, till exempel serviceproducerande föreningar och lokala utvecklingsgrupper, som påminner om folkrörelserna i sin verksamhet och samtidigt är nyare former av medborgarsammanslutningar.

Vi ska här gå ett steg längre och uppmärksamma organisationsformer och verksamhetsinriktningar som inte alls, eller åtminstone inte i lika stor utsträckning, påminner om folkrörelsernas arbete. De utvecklingstendenser vi här lyfter fram sägs i stället stå för det unga, det nya.

Detta kan emellertid på flera sätt ifrågasättas; bland annat introducerades flera av de politiska frågeställningarna redan för flera årtionden sedan, till exempel miljöfrågor. Dessutom attraherar verksamheterna och tillvägagångssätten inte bara ungdomar, vilket åtminstone medierna ofta tycks tro. Det står däremot klart att de företeelser som vi här uppmärksammar utmanar det traditionella svenska föreningslivet. De kan under senare år dessutom anses ha fått en växande betydelse.<sup>29</sup>



Åtskilliga av de på senare år nybildade medborgarsammanslutningarna har det gemensamt att de fungerar mer som nätverk än som traditionella organisationer.

Medan de traditionella organisationerna är medlemsbaserade och hierarkiskt uppbyggda anses nätverket vara en ”platt” organisationsform. Med detta menas att det är icke-hierarkiskt och underlättar genom sin informella struktur aktivt deltagande och spontana initiativ.

Nätverkskulturen kan ses som en kritik av den formella medlemsorganisationen och dess representativa demokratibegrepp, som ju exempelvis kännetecknar folkrörelserna. Problemet med den formella organisationens demokrati är, enligt denna kritik, att den har ”en inbyggd tendens till institutionalisering och professionalisering, vilket skapar och permanentar hierarkier”.<sup>30</sup>

Nätverket utesluter emellertid inte formella organisationer, snarare tvärtom; organisationer utgör i själva verket ofta en bas för nätverkens mobilisering. Tillsammans med andra organisationer, enskilda individer och grupper, som i övrigt har olika ideologiska plattformar, byggs informella kontaktnät upp, som i syfte att uppnå vissa specifika politiska mål fogas samman i tillfälliga koalitioner.”

Denna form av kollektivt handlande bygger på principen om att man har en gemensam nämnare som man arbetar utifrån, vilket har kallats ett slags ”politisk minimalism”. Ett par exempel på tillfälliga koalitioner av detta slag under 1990-talet är kampanjen mot svenskt medlemskap i EU och den antirasistiska rörelsen.<sup>31</sup>

Ett ytterligare kännetecken på nätverkskulturen är att den har anammat den nya tekniken. Internet används i hög grad som kommunikationsmedel och möjliggör en levande diskussion och snabb mobilisering av deltagande medborgare.<sup>32</sup>

*Från medlemskap till handlingsinriktat engagemang*

Parallellt med nätverkens ökade betydelse som organisationsform har god handlingskraft blivit viktigare än att nå en bred medlemsbas. Det tycks vara ett betydligt större intresse för handlingsinriktade verksamheter än att delta i möten och sammanträden, att nå politiska mål blir viktigare än att utveckla en demokratisk intern struktur och ett bland deltagarna demokratiskt hantverkskunnande.<sup>33</sup> Nyare sociala rörelser belyser denna förskjutning tydligt. De kan ses som nätverk av handlingar som utförs av en mångfald individer, grupper och organisationer i en gemensam kamp i konkreta sakfrågor.<sup>34</sup>

Det expressiva (uttrycksfulla) inslaget i olika sammanslutningars agerande har på senare tid uppmärksammats alltmer. Det gäller till exempel de symboliska uttrycksformer man använder sig av, som kan ses som ett resultat av en anpassning till dagens medieklimat. I syfte att skapa opinion kring de frågor man lyfter fram och de problem man blottlägger görs allt oftare handlingar som får en symbolisk laddning, såsom när exempelvis Greenpeace dumpar kylskåp utanför en av Electrolux fabriker.<sup>35</sup>

*Röst från Demokratitorget*

**”Sörj inte att staten eller kommunerna inte har samma starka roll i välfärdsstaten som tidigare – organisera istället människor för de nödvändiga kompletterande systemen”.**

### *Globala rörelser*

Globaliseringen kännetecknas bland annat av att det växt fram en föreställning om så kallade föreställda globala gemenskaper.<sup>36</sup> De kan sägas bygga på uppfattningen att det finns politiska frågor som inte bara berör ett klart avgränsat geografiskt territorium. Globala identiteter formas och det skapas globala politiska frågeställningar. Mobiliseringarna mot 1950-talets provsprängningar av kärnvapen var ett av de sammanhang där föreställningar om en gemenskap tidigt utformades.

**Protesterna mot provsprängningarna låg till grund för både freds- och miljörörelsens grundande. Sedan dess har ytterligare en mängd globala rörelser växt fram, däribland människorättsorganisationer, organisationer som arbetar mot prostitution etc. Dessa skiljer sig på några punkter från exempelvis det tidiga 1900-talets arbetarrörelse, som ju också hade ett internationellt perspektiv. En av de främsta skillnaderna är att de nya rörelserna inte har nationalstaten som organisatorisk och ideologisk bas. För många av de nya globala rörelserna finns det i stället ett nära förhållande mellan det lokala och det globala. "Glokalt" har blivit ett alltmer använt begrepp som beskriver förhållandet, som alltså präglas av ett lokalt baserat engagemang men som rör globala frågor av bland annat ovan nämnda slag.<sup>37</sup>**

Det globala föreningslivet är, som vi visat i tidigare kapitel, ett tydligt exempel på hur nätverkskulturen har brett ut sig. Olika grupper och organisationer verkar tillsammans runt vissa gemensamma politiska mål, och genom att använda Internet kan de snabbt sätta sig i kontakt med varandra. Ett konkret exempel på detta är när kritiker till Världshandelsorganisationen (WTO) 1997 fick tag på ett utkast till ett investeringsavtal, som WTO höll på

att arbeta fram med hjälp av OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Kritikerna lade ut utkastet på nätet, som spreds av flera organisationer som alla var kritiska till avtalet. Genom flitig diskussion mobiliserade man snabbt ett brett motstånd från olika intressegrupper.<sup>38</sup> Två år senare, i december 1999, upprepades scenariot, när tiotusentals aktivister för olika organisationer och intressen demonstrerade före och under WTO-mötet i Seattle, USA.<sup>39</sup>

### *Organisationer med antidemokratiska mål*

Den sista utvecklingstendensen vi väljer att belysa riktar uppmärksamheten på ett av demokratins dilemman: Demokratien erbjuder medborgarna frihet och möjlighet att förgöra den. Genom att nyttja sin yttrande-, organisations-, mötes- och demonstrationsfrihet kan medborgare, med stöd av grundlagen, verka för antidemokratiska mål.

Organisationer med uttalade antidemokratiska åsikter, till exempel rasistiska och nazistiska organisationer, är inget nytt fenomen i Sverige. 1990-talet har emellertid inneburit att dessa organisationer och nätverk av organisationer, grupper och individer har ökat sin aktivitet.<sup>40</sup> Genom Internet rekryteras nya medlemmar och nätverk byggs upp. Budskap kan spridas snabbt utan att de ansvariga blir identifierade.<sup>41</sup> Mord, mordhot och bombattentat riktade mot färgade, invandrare, judar, homosexuella och politiska motståndare har skakat det svenska samhället under hela 1990-talet, och i synnerhet det sista året.

De rasistiska och nazistiska organisationerna exemplifierar tydligt ett viktigt problem: Inte alla former av medborgarsammanslutningar främjar demokratien. Tvärtom. Utöver organisationer med rent antidemokratiska mål finns det exempelvis också de som visserligen inte har som mål att undergräva demokratien, men som på grund av sin

auktoritära och inåtvända karaktär varken bidrar till en demokratisk fostran bland deltagarna eller möjliggör ett effektivt deltagande. Detta gäller exempelvis vissa religiösa sekter. Dessutom är inte alla medborgarsammanslutningar internt demokratiska.

### **Medborgarsammanslutningarnas utveckling från demokratisk synpunkt**

Hur har då medborgarnas möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet påverkats av bland annat nätverkens ökade betydelse som organisationsform till förfång för de traditionella folkrörelseorganisationerna, eller de direkta aktionernas ökade betydelse som deltagandeform?

*Den politiska ojämlikheten i föreningslivet består*

Föreningslivet har gått igenom en rad förändringar, av vilka några, som vi speciellt vill uppmärksamma, redovisas ovan. Medborgarnas engagemang är emellertid fortfarande tämligen högt, och har till och med ökat en aning under 1990-talet. Vi ser att ökningen främst beror på att kvinnorna har ökat sitt deltagande.

Deltagandet i medborgarsammanslutningar av olika slag är dessvärre fortfarande inte jämlikt. Till exempel är högutbildade mer aktiva än lågutbildade. Detta samband är dessutom starkare än vid en likadan mätning 1992; utbildningens roll för föreningsaktivitet har alltså ökat under 1990-talet. Vidare deltar de som förvärvsarbetar mer än vad andra gör. Dessa två samband möjliggör för oss att dra en viktig slutsats:

**Frivilligt föreningsengagemang tycks inte vara ett sätt att kompensera för i andra sammanhang bristande resurser. Snarare tycks de som redan har resurser vara de som flitigast engagerar sig.<sup>42</sup> De**

**som i minst utsträckning deltar tycks vara lågutbildade i storstäderna, med liten familjetradition av föreningsliv. Däremot uppvisas inget samband mellan etnicitet och föreningsdeltagande.<sup>43</sup>**

Ungdomars och äldres engagemang skiljer sig åt på flera sätt. Med undantag för idrottsrörelsen bärs de traditionella folkrörelserna främst upp av äldre medborgare. Även partierna och ungdomsförbunden har, som vi redovisade i föregående kapitel, svårt att rekrytera yngre medborgare. Ungdomar finner ofta andra former för sitt engagemang och aktiverar sig i högre grad i nyare typer av medborgarsammanslutningar, såsom exempelvis de ovan nämnda globala rörelserna. Deras redskap (t.ex. Internet) och metoder är nya, men det är viktigt att det etablerade samhället tar tillvara detta engagemang, och inte räds dess nya inslag.

*Nätverkskulturen ger handlingskraft – men förbiser den demokratiska skolningen?*

Nätverkskulturens utbredning utmanar på flera sätt folkrörelsedemokratin. Den skapar förutsättningar för snabba initiativ och ett mer handlingsinriktat deltagande, vilket gynnar medborgarnas möjlighet till ett effektivt deltagande. Å andra sidan skolar folkrörelserna medlemmarna i demokratiskt utövande, genom att lära dem mötesteknik i en representativ demokrati. De utgör på så vis en rekryteringsbas för framtida förtroendevalda. I ett nätverkssamhälle riskerar detta att förbises, där i stället medborgare med ett gemensamt intresse knyter sig samman och tillsammans aktivt arbetar för att främja just detta intresse.

Vi vill på inga vis hävda att det inte skulle finnas några sammanslutningar i nätverkssamhället som värnar den interna demokratin, men vi vill höja ett varningens finger. När politiskt handlande blir allt viktigare, och konkurrensen om uppmärksamhet i

exempelvis medierna blir allt hårdare, är det risk för att den demokratiska skolningen inte hinns med, inte prioriteras. Detta skadar deltagarnas demokratiska färdigheter; det organiserade livet blir inte längre en skola i demokrati.

Vi kan heller inte utesluta att nätverk, som alternativ till en formell organisation med en representativ demokrati, i somliga fall byggs upp för att stärka den ledande gruppens makt. Bristen på interndemokratisk struktur blir i sådana fall mer en fråga om ett medvetet val än en prioriteringsfråga.

Även i ett nätverk eller en nätverksliknande organisation med en interndemokratisk struktur kan problem förekomma. Alla nätverk är nämligen inte öppna för alla. Det finns slutna nätverk, som fostrar en stark solidaritet och tillit till den egna gruppen, men på bekostnad av dem som står utanför.<sup>44</sup> I ett sådant nätverk odlas inte den förståelse och kompromissvilja till andra medborgargrupper, som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.

#### *Civil olydnad prövar rättsstaten*

Det målinriktade deltagandet i form av utomparlamentariska aktioner har på senare tid kommit att väcka allt större uppmärksamhet. Civil olydnad är en sådan aktion. Också i vårt land använde demokratis vägröjare civil olydnad som arbetsform.

Denna handlingsform engagerar inte bara unga människor, vilket annars är den bild som ofta medierna ger. Det är emellertid fortfarande få personer som utför dessa handlingar,<sup>45</sup> även om man kan förvänta att handlingsinriktat engagemang av detta slag kommer att öka i framtiden.<sup>46</sup> Det som kanske främst gör civil olydnad värd att analysera är emellertid att den öppet utmanar den representativa demokratin.

**Med civil olydnad menar vi en politisk handling som öppet och utan våld medvetet bryter mot lagen.<sup>47</sup>**

Civil olydnad förutsätter alltså ett lagbrott, som ska ske öppet och med beredskap hos individen att ta sitt straff. Icke-våldsprincipen är också viktig, inte minst av praktiska skäl. För att aktionerna ska kunna utgöra en moralisk utmaning, måste ett förtroende hos allmänheten byggas upp, vilket man misslyckas med om man hotar med våld mot en annan människa eller hennes egendom.

Det finns också utomparlamentariska handlingar som *inte* är öppna och inte heller bygger på en självklar beredvillighet att ta sitt straff. Dessa kan därför inte ses som rena former av civil olydnad. Men de bygger på icke-våldsprincipen. Det gäller ofta protester eller motstånd som till sin karaktär inte kan vara öppna, som är omedelbara i sina konsekvenser och som utförs i ett klart politiskt syfte.<sup>48</sup>

Men hur bör civil olydnad betraktas? Är den ett hot mot det demokratiska systemet eller kan den på vissa grunder rättfärdigas? Vissa kritiker till civil olydnad, till exempel politiker och journalister, har i den allmänna debatten hävdat att den endast kan rättfärdigas i en odemokratisk stat, medan det är oacceptabelt i en demokratisk stat med på demokratisk väg tillkomna lagar. I den filosofiska debatten är emellertid den allmänna uppfattningen att det är nödvändigt att skilja mellan *legalitet* och *legitimitet*, att skilja mellan lag och moral. Lagen kan vara formellt riktigt tillkommen, genom en demokratisk beslutsprocess, men ändå inte motsvara grundläggande moraliska principer. Den civilt lydige ifrågasätter inte lagstyret som sådant utan bara en, på moraliska grunder, enskilt orättfärdig lag. Därför kan civil olydnad rättfärdigas och i vissa fall till och med vara ett sätt att faktiskt värna rättsstaten.<sup>49</sup>

Vi instämmer och menar också att civil olydnad bör ses som en symbolisk och öppen handling som bör syfta till att väcka frågor och skapa en dialog.

Det är därför viktigt att det inleds en diskussion med samhället, till att börja med redan i rättsalen. Det är exempelvis inte rimligt att ett modernt rättsväsende, vid bedömning av en civil olydnadsaktion, *inte* tar hänsyn till ”brottslingens” moraliska motiv, såsom uttryckligen har hänt de senaste åren.<sup>50</sup> Vid det nya millenniets början är inte medborgaren en lydiga undersått som ser lagen som det högsta värdet. Det moraliska ställningstagandet måste därför vägas in i bedömningen.

**Vi kan dock aldrig varken tolerera eller försvara att medborgare tillgriper våld eller hot om våld, eller tillgriper skadegörelse, hur gott syftet än må vara. De som utför dessa handlingar bör även dömas därefter.**

I dag står dessa medborgargrupper och företrädare för det etablerade samhället ofta långt ifrån varandra. Förståelsen för motparten tycks vara mycket liten. Civila olydnadsaktioner bör emellertid ses som ett naturligt inslag i en mogen demokrati. Det är därför absolut nödvändigt att det inleds en öppnare dialog om den civila olydnadens plats i den moderna demokratin. Om inte, riskerar de individer och grupper som utför dessa aktioner att marginaliseras ytterligare och på sikt förpassas till onåbar extremism.

**En dialog förutsätter emellertid vilja. Både samhällsföreträdare och civilt lydiga måste göra ansträngningar för att skapa dialog. De senare får inte bli slutna rörelser, som präglas av en ”vi-och-dom”-känsla. Det odlar bara en intolerans. De etablerade institutionerna måste samtidigt sträva efter att inkludera de rörelser som ägnar sig åt civil olydnad, men även andra, inte öppna, aktioner. Det måste finnas en acceptans mot dessa grupper; deras engagemang måste tas tillvara. Vi får inte förväxla demokratin fiender med dess kritiker.**

### *Statens och kommunernas klåfingrighet*

Att tillvarata medborgarnas engagemang är viktigt. Det måste nämligen, för att demokratin ska berikas, få finnas ett rikt föreningsliv av fria och från stat och kommun autonoma medborgarsammanslutningar, som kanaliserar medborgarnas engagemang. Det är därför med oro som vi tvingas bevittna hur den offentliga sfären, i sin roll som viktig finansiär, alltmer lägger sig i föreningarnas verksamhet. Som nämndes tidigare gäller detta exempelvis folkbildningsverksamheten, där staten allt oftare har kommit att ställa krav på ett visst resultat för att ge offentligt stöd. Detta gäller emellertid inte bara på folkbildningens område, utan för många organisationer. Den offentliga finansieringen tenderar alltmer att anta företagslika och resultatorienterade styrformer. I stället för generella bidrag blir det vanligare med prestationsersättning, där bidragsgivaren vill veta att pengarna har gett avsett resultat.<sup>51</sup> De ideella organisationernas verksamhet riskerar därmed att i praktiken likna den hos en myndighet.

Vi är medvetna om att här föreligger en målkonflikt mellan ekonomisk effektivitet och demokrati; i syfte att uppnå önskat resultat inskränker staten föreningarnas frihet att efter eget huvud utforma verksamheten. Men förutom att medborgarsammanslutningarna i ett fritt föreningsliv värnar sin integritet och slipper agera som en extra myndighet, menar vi att ett oberoende från stat och kommun även kan förbättra verksamheten. Med mindre detaljreglering och mer generell stöd kan fler idéer tas tillvara, vilket både stärker demokratin och effektiviteten.

### *Varken privat eller offentligt*

Ett stort problem är dock den traditionella fixeringen vid att all organiserad verksamhet är antingen privat eller offentlig. Såväl juridik som ekonomi,

politik som förvaltning samt statistik, forskning och utbildning genomsyras i dag av uppdelningen mellan offentligt och privat. Detta grundläggande synsätt gör det svårt för föreningar, kooperativ, lokala utvecklingsgrupper och liknande sammanslutningar att göra sig gällande utifrån sina egna förutsättningar. Det är ofta som staten och kommunerna förbiser dem eller behandlar dem med antingen näringslivet eller den offentliga sektorn som mall.

Detta leder ofta till problem eftersom sammanslutningarna, precis som det privata näringslivet, är starkt beroende av villkor som formas av stat och kommuner. Det handlar bland annat om lagstiftning, ekonomiska villkor, kunskapsutveckling och utbildning samt olika åtgärder och trygghetssystem inom social-, närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiken. Utifrån den ideella sektorns betydelse i samhället – inte minst för demokratin – är det angeläget att skapa så goda och tydliga villkor som möjligt. Inriktningen bör vara att ge långsiktigt hållbara och stabila förutsättningar för sektorn att fungera och utvecklas, med bibehållen frihet och självständighet.

**Detta förutsätter att den ideella sektorn får vara sin egen norm, det vill säga bedömas och behandlas utifrån sin särart. Att etablera föreställningen om en tredje sektor är också en bekräftelse på att föreningar, kooperativ, lokala utvecklingsgrupper och liknande sammanslutningar har något viktigt gemensamt och att de tillsammans har en betydelse i samhället på samma sätt som det privata näringslivet och den offentliga sektorn.**

### Några riktmärken

Att ta tillvara idéer och engagemang är en grundbult i föreningslivet. Vi har i det här kapitlet visat att det fortfarande finns ett tämligen stort mått av

engagemang i Sverige (mätt i frivilligt arbete), och att det faktiskt ökar en aning. Hur har detta, och övriga utvecklingstendenser vi behandlat i detta kapitel, påverkat medborgarnas möjlighet till deltagande, inflytande och delaktighet?

Trots den positiva tendens vi här kan skönja finns viss anledning till oro: Det frivilliga engagemanget är, för det första, inte politiskt jämlikt. Det tycks i stället vara kopplat till resurser i form av utbildning, arbete etc. De som redan har gott om resurser är de som främst engagerar sig. Detta hotar att ytterligare öka klyftan mellan resursstarka och resurssvaga medborgare. För det andra riskerar nätverkskulturens utbredning att försämra den demokratiska skolningen. För det tredje är medborgarsammanslutningarnas förhållande till den offentliga sfären och samhällsföreträdare inte sällan problematiskt. Vissa sammanslutningar riskerar, genom den offentliga finansieringens ändrade karaktär, att integreras i den offentliga verksamheten. Andra, exempelvis nyare rörelser som använder okonventionella medel, accepteras inte av samhällets etablerade organ utan ses ofta snarare som hot.

**Sammanslutningarnas problematiska förhållande till stat och kommun påverkar det medborgerliga deltagandet negativt, som tenderar att inte bli effektivt. Det måste få finnas en rik flora av medborgarsammanslutningar. Det medborgerliga deltagandet måste få ta sig många uttryck. Av yttersta vikt är också att samhället välkomnar olika sammanslutningar till en dialog. Att på olika sätt begränsa dessa möjligheter menar vi är en farlig väg att gå.**

**Staten och kommunernas roll bör i stället vara att främja det engagemang som finns i samhället, i folkrörelsearbetet, i lokala utvecklingsgrupper, i de rörelser som sysslar med utomparlamentariska aktioner och i de globala rörelserna.**

Ett sätt att göra detta är att värna de fysiska mötesutrymmena. Stat och kommun har en viktig funktion att fylla när det gäller att se till att det finns billiga och goda lokaler. På detta vis kan det offentliga värna det frivilliga och fria medborgerliga engagemanget. Det är också därför som vi med förtrivlan tvingas konstatera att kommuner, om än oavsiktligt, hyr ut lokaler till organisationer som har antidemokratiska mål och som i vissa fall är finansierade genom kriminell verksamhet.

Såväl offentliga som privata aktörer måste inse sitt beroende av ett civilt samhälle som måste få stå fritt gentemot både marknad och stat för att utveckla den medborgaranda som hela folkstyrelsen har som grund. Vi saknar en varsamhet inför sådana elementära behov som att ha en lokal för att träffas. På flera orter ser vi exempelvis med oro att torgen förvandlas till inglasade gallerior och förlorar sin offentliga karaktär. Då begränsas också mötesfriheten.

**Medborgarsammanslutningar har på olika sätt viktiga funktioner att fylla. De tränar sina deltagare i demokratiska färdigheter och odlar en förståelse för andra och oliktänkande. Samtidigt kan de fungera som medborgarnas röst, genom att svara för opinionsbildning m.m. Nyare sammanslutningar vakar också över vissa lagars efterlevnad. De kan emellertid aldrig ta över den representativa demokratin uppgifter. De kan vara en skola samt utgöra en bas för framtida rekrytering, men de kan aldrig ersätta den representativa demokratin. De utvecklar också värden och färdigheter som är till glädje också i näringsliv och företag.**

Den representativa demokratin institutioner får emellertid aldrig bli sig själva nog. I stället måste dess företrädare verkligen ta till sig av den förnyelse som odlas i olika medborgarsammanslutningar. De måste se värdet av att ha ett vitalt och fritt före-

**ningsliv och, av denna orsak, långsiktigt verka för att uppmuntra och stärka detta. Erkänn, bejaka, stöd och stimulera medborgarnas fria sammanslutningar! Bjud in dem till återkommande demokratiska samtal om hur vi långsiktigt skapar det kitt som fördjupar folkstyrelsen!**







En välfungerande demokrati utmärks av ett effektivt och jämlikt deltagande. Med vår demokratiuppfattning innebär det ett samhälle med aktiva och ansvarstagande medborgare med lika möjligheter

att påverka sin vardag såväl som samhällsutvecklingen i stort. Alla samhällsgrupper ska vara delaktiga i politiken. Den ska inte utformas av några få grupper, medan andra hamnar utanför.

## Medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet

Våra huvudfrågor är: Hur ser medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen ut? Och vilka tendenser kan vi skönja? För att kunna besvara dessa frågor kommer vi i detta avsnitt att redovisa forskningsläget beträffande medborgarnas politiska intresse, tilltro och deltagande i olika hänseenden, ur ett historiskt perspektiv. Först undersöks detta för hela befolkningen, sedan för olika samhällsgruppers vidkommande.

### Hela befolkningen

#### *Politiskt intresse*

Det svenska folkets politiska intresse har varit föremål för ett flertal undersökningar under senare år. Resultaten skiljer sig påtagligt mellan olika undersökningar, vilket gör det svårt att få en entydig bild över det politiska intressets tillstånd. I en attitydundersökning från 1996, dokumenterad i en studie av Stefan Svallfors, anser sig cirka 35 procent av de tillfrågade vara mycket eller ganska intresserade av politik, medan 56 procent anser detsam-

ma i 1998 års svenska valundersökning. Ska man tro den förra finns anledning till djup oro, medan valundersökningen från 1998 vittnar om ett mer hoppgivande tillstånd.<sup>52</sup>

Utvecklingen över tid går att följa i valundersökningarna. De visar att det är svårt att finna några långsiktiga trender när det gäller det politiska intresset. Jämfört med början av 1960-talet är emellertid intresset, enligt valundersökningarna, i dag högre; den hittills högsta nivån nåddes 1994. Då ansåg sig 58 procent av de tillfrågade vara mycket eller ganska intresserade av politik.<sup>53</sup> Oavsett vilken som är den nuvarande nivån tycks åtminstone den långsiktiga trenden vara uppåtgående beträffande det svenska folkets politiska intresse.

#### *Systemtilltro och självtilltro*

År 1997 genomfördes en uppföljning av 1987 års medborgarundersökning. 1987 års studie syftade bland annat till att beskriva förhållandet mellan det demokratiska systemet och den enskilde medborgaren, och genomfördes på uppdrag av den dåvarande maktutredningen. I den ställdes bland annat frågor om medborgarnas politiska tilltro och

om deras politiska aktivitet. Den nya studien gjorde jämförelser med 1987 års undersökning för att kartlägga utvecklingen under 1990-talet.

Den första frågan som togs upp handlar om medborgarnas politiska tilltro, det vill säga om de uppfattar det som möjligt att påverka politiskt beslutsfattande. Frågan kan delas in i två delfrågor, dels om man tror att det politiska systemet är öppet för utifrån kommande krav (systemtilltro), dels om man själv anser sig besitta förmåga att påverka, och detta i relation till andra medborgare (självtiltro). Tio frågor ställdes.

Resultaten från de ställda frågorna (tabell 2) är tämligen entydiga. Medborgarna är övervägande

negativt inställda till det politiska systemets mottaglighet för utifrån ställda krav. Dessutom anser de flesta att de själva har mindre möjlighet att påverka än andra.

Har då medborgarnas tilltro minskat de senaste åren? Nej, även om skillnaderna är små, så är det enligt denna undersökning statistiskt säkerställt att både systemtilltron och självtiltron i själva verket har *ökat* något under tioårsperioden mellan 1987 och 1997.<sup>54</sup> Misstron mot det politiska systemet har alltså inte ökat under 1990-talet. Tendensen är i stället den motsatta.

**Tabell 2: Systemtilltro och självtiltro (medelvärden på skalan 0–10)**

Intervjufråga	1987	1997
Hur stor vikt fäster politikerna vid krav som förs fram av till exempel lokala organisationer eller grupper av människor?	3,7	4,0 →
Hur stor möjlighet har människor i allmänhet att föra fram sina åsikter till politikerna?	4,2	4,3 =
Hur stor möjlighet att få rättelse finns det för den som blir felaktigt behandlad av en myndighet?	3,4	3,7 →
Hur stor förmåga har människor i allmänhet att förstå vad som händer och sker i politiken?	3,8	3,9 →
I hur stor utsträckning har människor i allmänhet de kunskaper som behövs för att fatta politiska beslut?	3,6	3,9 →
<i>Genomsnitt för systemtilltro</i>	<i>3,7</i>	<i>4,0 →</i>
Har människor som Du större eller mindre möjligheter än andra att få politikerna att ta hänsyn till era krav?	4,1	4,3 →
Har människor som Du större eller mindre möjligheter än andra att föra fram sina krav till politikerna?	4,5	4,6 =
Har Du större eller mindre möjligheter än andra att få rättelse om Du skulle bli felaktigt behandlad av en myndighet?	4,6	4,6 =
Har Du större eller mindre möjligheter än andra att förstå vad som händer och sker i politiken?	4,8	5,0 →
Har Du i större eller mindre utsträckning än andra de kunskaper som behövs för att fatta politiska beslut?	4,2	4,4 →
<i>Genomsnitt för självtiltro</i>	<i>4,4</i>	<i>4,6 →</i>

*Anmärkning:* För de första fem frågorna avgavs svaren längs en skala med ändpunkterna "ingen alls" (0) respektive "mycket stor" (10). För de återstående fem användes en skala med ändpunkterna "mycket mindre" (0) respektive "mycket större" (10).

→ Statistiskt säkerställd ökning från 1987 till 1997.

← Statistiskt säkerställd minskning från 1987 till 1997.

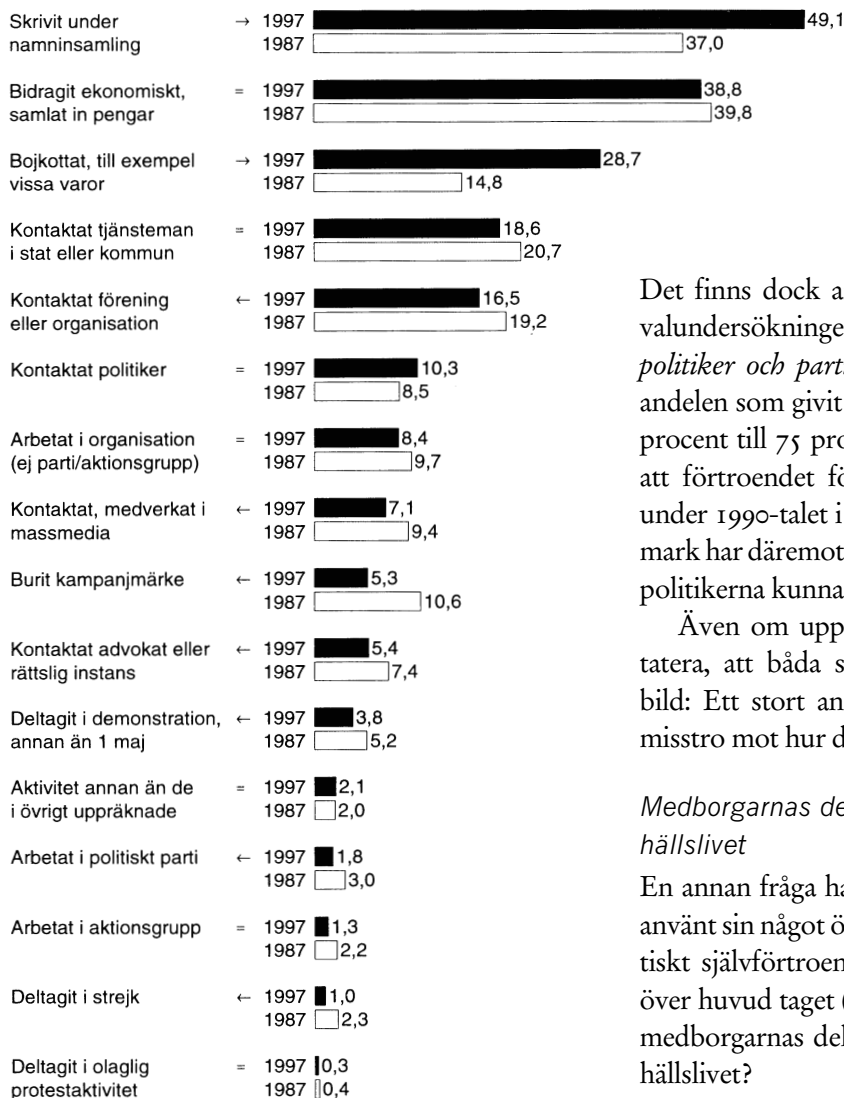
= Ingen statistiskt säkerställd skillnad mellan 1987 och 1997.

*Statistiska kriterier:* 95-procentig säkerhet, tvåsidig test.

Källa: Petersson et al. 1998

Figur 4: Politiskt deltagande 1987 och 1997

Procentandel som under det senaste året gjort följande i syfte att åstadkomma förbättringar eller motverka försämringar i någon samhällsfråga som inte bara berör den intervjuade själv eller dennes familj:



→ Statistiskt säkerställd ökning från 1987 till 1997.

← Statistiskt säkerställd minskning från 1987 till 1997.

= Ingen statistiskt säkerställd skillnad mellan 1987 och 1997.

Statistiska kriterier: 95-procentig säkerhet, tvärsidig test.

Källa: Petersson et al. 1998

Det finns dock andra studier av liknande slag. I valundersökningen frågades om *förtroendet för politiker och partier* i allmänhet. Sedan 1968 har andelen som givit uttryck för misstro ökat från 37 procent till 75 procent vid valet 1998. Där fastslås att förtroendet för politiker inte har förbättrats under 1990-talet i Sverige. I både Norge och Danmark har däremot en viss uppgång i förtroendet för politikerna kunnat registreras under senare år.<sup>55</sup>

Även om uppgifterna går isär måste vi konstatera, att båda studierna ger en bekymmersam bild: Ett stort antal medborgare har en utbredd misstro mot hur det politiska systemet fungerar.

#### *Medborgarnas deltagande i politiken och samhällslivet*

En annan fråga handlar om hur medborgarna har använt sin något ökade självtilltro (även kallat politiskt självförtroende) och om de har använt den över huvud taget (figur 4). Med andra ord, hur ser medborgarnas deltagande ut i politiken och samhällslivet?

Att skriva under en namninsamling är den vanligaste formen för deltagande 1997. I det närmaste hälften av de tillfrågade uppgav att de, under det senaste året, hade deltagit i denna form av politisk manifestation, vilket jämfört med tio år tidigare är

en markant ökning. På andra plats kom att samla in pengar, som fyra av tio tillfrågade hade gjort under föregående år. Omfattningen av detta deltagande hade inte ändrats sedan 1987. Några andra vanliga uttrycksformer som det politiska deltagandet tar sig är bojkottaktioner, som har ökat dramatiskt sedan 1987, direkta kontakter med tjänsteman inom stat eller kommun samt kontakter med förening eller organisation. De minst vanliga uttrycksformerna är dels att arbeta i politiskt parti, som endast två av hundra tillfrågade gjort det senaste året, vilket är en minskning jämfört med 1987, dels att arbeta i aktionsgrupp, delta i strejk och delta i olovlig protestaktivitet, som mindre än två procent av de tillfrågade gjort det senaste året.<sup>56</sup>

Förändringarna av det politiska deltagandet mellan 1987 och 1997 är alltså inte entydiga, utan beror på vilken slags aktivitet det handlar om. Somliga aktiviteter, såsom att bojkotta och att skriva under namnsamling har ökat, medan exempelvis kontakter av olika slag (tjänstemän, politiker etc.) och arbete i politiskt parti under samma period har minskat. Det är alltså möjligt att urskilja ett visst mönster: aktiviteter som kräver en mindre arbetsinsats ökar, medan det deltagande som kräver ett djupare engagemang minskar.

Redan i samband med 1987 års undersökning varnade maktutredningen för att deltagandet i den representativa demokratins kanaler, framför allt partiarbete, hade börjat att sjunka.<sup>57</sup> 1997 års undersökning bekräftar alltså denna tendens. Deltagandet söker sig i stället andra uttrycksformer. Från undersökningen är det även värt att notera att andelen helt passiva har sjunkit från 29 procent 1987 till 24 procent 1997, medan andelen synnerligen aktiva också har blivit färre. Andelen tillfrågade som hade deltagit i sex eller fler aktiviteter hade från 1987 till 1997 sjunkit från sju till fem procent.<sup>58</sup>

Vår egen befolkningsstudie från 1998 kvalificerar och korrigerar dock bilden något. Studien behandlar, som vi visat tidigare, medborgarnas samhällsengagemang i form av insatser av frivilligt arbete.<sup>59</sup> 52 procent av de tillfrågade hade under det senaste året utfört frivilligt arbete i någon form, oftast knutet till föreningslivet. I ett internationellt perspektiv är det en mycket hög nivå. Sedan 1992 har dessutom en liten ökning skett. Detta gäller till exempel socialt inriktade insatser i bl.a. humanitära organisationer.<sup>60</sup>

**Bilden av en slö, tillbakadragen solitär, som drar sig undan ett aktivt samhällsengagemang, passar alltså inte helt in på den svenska medborgaren. Hon är i stället förhållandevis aktiv i samhällslivet. Vi kan dock inte bortse från ett problem: 23 procent gör varken något frivilligt arbete i föreningslivet, informella frivilliginsatser utanför föreningslivet eller har tillgång till ett informellt nätverk om minst tre personer.<sup>61</sup> Var fjärde medborgare är alltså passiv i samhällslivet och står utanför ett kontinuerligt socialt nätverk.**

Om vi sammanfattar det som hittills sagts är det svårt att dra några entydiga slutsatser om medborgarnas politiska intresse. Det verkar emellertid som om det politiska intresset har en långsiktigt uppåtgående trend. Beträffande medborgarnas tilltro till hur det politiska systemet fungerar samt deras eget politiska självförtroende, självtilltron, framgår att tilltron i båda fallen är tämligen låg. Detta ger oss anledning att vara oroade.

Det politiska deltagandet har ändrat karaktär. Alternativa former till den representativa demokratins etablerade kanaler används i dag i större utsträckning än tidigare. Enkla aktiviteter som inte förutsätter något djupare engagemang eller kontinuerligt arbete är de vanligaste deltagandeformer-

na, medan till exempel partiarbete attraherar färre. Andelen politiskt helt utanförstående blir allt färre, men det blir även de högaktiva eldsjälarna, det vill säga de som deltar i många slags aktiviteter. Det är däremot svårt att dra några slutsatser om huruvida det sammanlagda politiska deltagandet har ökat eller minskat under tioårsperioden. Samtidigt visar vår befolkningsstudie att samhällsengagemanget i form av frivilligt arbete faktiskt ökar. Det tycks alltså som om de problem vi möter främst rör medborgarnas deltagande i det direkt politiska livet, medan medborgarnas samhällsengagemang i stort faktiskt förefaller öka.

## Kön

*Varför är det viktigt med kvinnor i politiken?*

Frågan om kvinnors deltagande i politiken är inte helt oproblematiskt sett ur ett feministiskt demokratiperspektiv. Här finns ofta en stark kritik mot traditionella demokratiteorier som laborerar med ett till synes könlöst medborgarskapsbegrepp som döljer de skillnader som finns mellan kvinnors och mäns förutsättningar att ha makt och inflytande i politiken. En grundläggande frågeställning är om det är möjligt att förändra förhållanden inom det existerande systemet eller om detta för alltid är sammankopplat med en könsmaktsordning som inte ger kvinnor lika förutsättningar som män.<sup>62</sup>

I litteraturen framläggs framför allt tre argument varför kvinnors representation i politiska församlingar är betydelsefull och att antalet kvinnor måste öka i politiken. Det handlar för det första om rättvisa – finns det en tanke om att den demokratiska representationen ska ge en rättvis avspegling av sammansättningen i befolkningen så bör det uppmärksammas att kvinnor utgör hälften av den. För det andra anförs resursskäl. Politiken förlorar

värdefulla resurser, kunskaper och erfarenheter om inte kvinnor involveras i politiken. För det tredje finns skillnader mellan kvinnors och mäns politiska intressen vilket gör att män inte alltid förmår att företräda kvinnor på ett adekvat sätt.

Slutsatsen blir att kvinnor bör finnas med så att kvinnors intressen beaktas i olika politiska beslut och åtgärder.<sup>63</sup>

Detta senare argument är omdiskuterat, inte minst utifrån frågan om det finns ett gemensamt kvinnointresse, eller om andra identiteter hos kvinnor slår igenom, t.ex. klasstillhörighet eller etnicitet.<sup>64</sup> Ett alternativt betraktelsesätt är att göra en distinktion mellan politikens form och innehåll. Även om kvinnor saknar ett objektiva kvinnointresse har kvinnor ändå ett gemensamt intresse i att delta i politiken. Inte minst finns ett intresse att förändra politikens former; en förändring som skulle gynna kvinnor.<sup>65</sup>

En annan vital fråga inom forskningen om kvinnor och politik är vilka modeller som finns för kvinnors mobilisering och hur effektiva dessa är. Är politiska partier en effektiv kanal för kvinnor att flytta fram sina positioner i politiken? Vilken betydelse har valsysteem, könskvotering?

I litteraturen finns analyser av huruvida kvinnornas intåg i partierna i flera demokratiska länder under de senaste två decennierna har förändrat partipolitiken.<sup>66</sup> Hos vissa forskare finns farhågor om att denna mobilisering av kvinnor i partierna är en bekräftelse på tesen om kvinnors integration i marginaliserade (krympande) institutioner.<sup>67</sup> Andra framhåller i stället kvinnors integrering i de politiska partierna.<sup>68</sup>

Studier visar att de politiska kvinnoförbunden i de nordiska länderna haft en stor betydelse för inte minst att rekrytera kvinnor till politiska poster men även vad gäller att formulera kvinnointresse.<sup>69</sup> Men kvinnor kan även välja andra mobiliseringsmodel-

ler än partier och politiska kvinnoorganisationer för sitt politiska engagemang. En sådan är att arbeta utifrån en mer gräsrotsorienterad modell där aktionen, protesten och ett aktivt deltagande är karaktäristiska drag. En mer formaliserad struktur utgör intressegruppsmodellen. Dessa former för inflytande existerar samtidigt och skillnaderna i fråga om arbetsformer ska inte överdrivas.<sup>70</sup>

#### *Deltagandet i ett könsperspektiv*

I 1987 års medborgarundersökning gavs en ganska ljus bild av förhållandet mellan mäns och kvinnors politiska tilltro och aktivitet. Den mångåriga kampen för politisk jämlikhet mellan könen hade nämligen börjat ge frukt. Visserligen var männen överrepresenterade inom vissa områden, men utvecklingen visade prov på en minskad klyfta mellan könen.<sup>71</sup> Ett exempel på detta är valdeltagandet, som allt sedan 1976 är något högre bland kvinnor än bland män.

Utvecklingen under 1990-talet har gått i samma riktning, det vill säga mot ökad politisk jämlikhet mellan könen. De skillnader i politiskt intresse som genom åren har funnits mellan män och kvinnor har fortsatt att minska. Dessutom ger 1997 års intervjuundersökning vid handen att kvinnor på flera områden deltar oftare än män. Exempelvis gäller detta frågan om att ta initiativ i medborgarnas roll som brukare, förälder etc. eller deltagande i olika manifestationer (t.ex. demonstrationer). Fortfarande finns det dock områden där män fortsätter att vara mer aktiva än kvinnor. Detta gäller till exempel partiaktivitet, som har sjunkit både för män och kvinnor, och kontakter av olika slag. Det ska emellertid poängteras att även inom dessa områden har skillnaderna minskat under 1990-talet.<sup>72</sup>

I vår befolkningsstudie dras slutsatser som i likhet med 1997 års intervjuundersökning pekar i

riktning mot ökad jämlikhet mellan könen vad gäller medborgerligt deltagande. Där framgår att den ökning av frivilligt arbete som kan skönjas mellan de två mätningarna 1992 och 1998 i första hand beror på att kvinnorna har ökat sitt deltagande. Detta gäller både inom traditionellt kvinnliga organisationstyper såsom humanitära föreningar och mer typiskt manliga områden såsom inom idrotten.<sup>73</sup>

Jan Teorell och Anders Westholm söker i en analys av en 30-årsperiod, som delvis bygger på resultaten från 1997 års undersökning, förklaringen till att den politiska jämlikheten mellan könen har ökat. De finner, för det första, att i de många fall där det skett en ökning både för män och kvinnor, till exempel förmåga att överklaga och kontakt med beslutsfattare, så har ökningen varit störst för kvinnorna. För det andra drar de slutsatsen att utjämningen mellan kvinnor och män i huvudsak beror på att befolkningen har fått ett tillskott på yngre, mer jämlika generationer, och inte på att det skulle ha skett en beteendeförändring hos de män och kvinnor som tidigare var mindre jämställda.<sup>74</sup>

Kvinnor har även kommit att i allt högre grad bli representerade i de valbara församlingarna samt i regeringen, och trenden är fortsatt positiv. Sedan valet 1998 består riksdagen numera till 42,7 procent av kvinnor, vilket är en ökning med cirka två procentenheter sedan det föregående valet 1994. Sverige är på detta världsledande vad gäller andelen kvinnor i de nationella parlamenten. I inget annat land är andelen kvinnor högre än 37 procent (Danmark och Finland).<sup>75</sup>

Även på kommunal och regional nivå är trenden tydlig; exempelvis har andelen kvinnor i kommunfullmäktige sedan 1991 ökat med cirka sju procentenheter. I regeringen blev 1999 de kvinnliga statsråden för första gången fler än de manliga.

Trots att den politiska jämlikheten mellan könen har förbättrats avsevärt återstår dock en del problem: För det första framkommer, i Svallfors analys av de faktorer som påverkar politiskt självförtroende och systemtilltro, att kvinnors politiska självförtroende ännu inte är i paritet med mäns.<sup>76</sup> Detta bör ses som tämligen anmärkningsvärt, särskilt med tanke på den positiva trend som jämställdheten har haft under en längre tid.

För det andra visar Thomas P. Boje att nedskärningar inom offentlig serviceproduktion, som har ägt rum under 1990-talet, drabbar kvinnor dubbelt. Dels leder de till att många förlorar sina jobb, främst inom hälso- och sjukvården, dels tas deras sociala service och kontaktytor bort.<sup>77</sup>

**För det tredje finns det fortfarande relativt få kvinnor på höga poster inom näringsliv och organisationer. I de fackliga centralorganisationernas styrelser är kvinnor klart underrepresenterade. 1997 var omkring 30 procent av LO:s, TCO:s och SACO:s styrelseledamöter kvinnor. Trenden är emellertid positiv; ökningen sedan mitten av 1980-talet har varit markant. Av en jämförelse mellan chefer inom privat och offentlig sektor framgår tydligt att andelen kvinnliga chefer är betydligt lägre inom privat sektor än inom offentlig sektor. Endast en av fem chefer inom privat sektor är kvinna jämfört med inom offentlig sektor, där drygt två av fem chefer är kvinnor.<sup>78</sup> Det tycks alltså som om den privata sektorn har hamnat på efterkälken, sett i ett jämställdhetsperspektiv.**

**För det fjärde återfinns fortfarande förhållandevis få kvinnor på de yttersta maktpositionerna i det politiska systemet.**

Detta diskuterar Lena Wängnerud i en rapport till kvinnomaktutredningen, där hon frågar sig varför kvinnor fortfarande är underrepresenterade i den

ekonomiska politiken, till exempel inom finans- och näringsutskotten i riksdagen. Beror det på att kvinnor undviker att söka sig till sådana områden med motiveringen att de är mer intresserade av ”mjuka” områden som socialpolitik m.m., eller utestängs kvinnorna från den ekonomiska politiken? Svaret som ges är, för det första, att kvinnor söker sig i mindre utsträckning till ekonomiskt orienterade områden. För det andra finns en utestängning, som dock inte ska ses som en ren och skär diskriminering. Den tar sig mer subtila former. Undersökningen visar nämligen att debatten om ”varannan damernas”, som var högaktuell vid 1994 års val, gjorde att kvinnorna inte bara blev representerade i större utsträckning, utan att de även såg till att söka sig till områden där de tidigare hade varit underrepresenterade. När det fanns en möjlighet att få sin önskan uppfylld såg de även till att önska sig det.<sup>79</sup>

Den ekonomiska politiken belyser två viktiga aspekter av könsdebatten. Den första är att Sverige ännu inte är ett jämställt samhälle. Det finns stor anledning att fördjupa och intensifiera jämställdhetsarbetet så att både politikens former och innehåll faktiskt avspeglar både kvinnors och mäns erfarenheter och intressen. Kvinnor och män måste vara politiska jämlikar med lika tillgång till politikens alla led.

Den andra aspekten är att uppmuntran och tydliga satsningar på jämställdhet kan ge framgångsrika resultat. Men det handlar inte bara om attityder utan gäller också djupgående kulturer och strukturer. Erfarenheter visar att effektiva politiska lösningar ibland kan stå till buds.

### Ålder

Unga och gamla anses av många som politiskt svagare än medelålders. Det är därför viktigt att se på det politiska deltagandet ur ett åldersperspektiv.

1997 års medborgarundersökning visar mycket riktigt att unga (18–35 år) och gamla (56–76 år) är mindre politiskt aktiva än medelålders (36–55 år). Både vad gäller medborgarnas kontakter med beslutsfattare, deras förmåga att överklaga politiska beslut och demonstrationsdeltagande är det fler medelålders än unga och gamla som deltar. Mönstret bryts bara en gång, och det gäller partiaktiviteten, som främst attraherar de äldre medborgarna.<sup>80</sup>

Till skillnad från vad som var fallet mellan kvinnor och män, där skillnaderna under 1990-talet har fortsatt att minska, går det *inte* att utläsa någon liknande tendens beträffande de olika åldersgrupperna. Skillnaderna är i stort sett desamma förutom demonstrationsdeltagande, som vid den förra undersökningen 1987 uppvisade en högre andel unga än medelålders. Sålunda har skillnaderna i den bemärkelsen i själva verket *ökat*.<sup>81</sup>

Om vi inkluderar det informella arbetet revideras dock bilden något. Detta sociala engagemang ökar med stigande ålder för att plana ut på en påfallande hög nivå bland de äldre. Det högsta deltagandet i det informella arbetet görs av den grupp som är mellan 60–74 år.<sup>82</sup>

Men hur ska man förklara att ungdomar på alla undersökta områden deltar i mindre utsträckning än medelålders, enligt 1997 års intervjuundersökning. Den så kallade ålderskumulativiteten, det vill säga att sannolikheten för att man *någon gång* gjort en handling ökar med åren, kan förklara en viss del av de uppvisade skillnaderna. Men det är långt ifrån tillräckligt.

En hypotes är att unga människor har tappat intresset för politiken. Denna hypotes får emellertid inte mycket stöd om man ser till de valundersökningar som gjorts i samband med riksdagsvalen. Visserligen ligger förstagsängsväljarnas nivå för politiskt intresse under genomsnittet, och klyf-

tan har ökat sedan 1970-talet. Men faktum kvarstår att bland förstagsängsväljarna år 1994 var 47 procent av de tillfrågade mycket eller ganska politiskt intresserade, jämfört med 1988 då 37 procent ansåg sig vara det. 1994 års nivå är den högsta sedan 1979.<sup>83</sup> Även internationellt sett är 47 procent en förhållandevis hög nivå. Ungdomars intresse för olika samhällsfrågor skiljer sig inte heller på något påtagligt sätt från vuxnas, förutom i vissa enstaka frågor, så som miljöfrågor som ungdomar värderar högre än vuxna. Generellt sett är emellertid skillnaderna små när det gäller vilka samhällsfrågor man anser vara viktiga.

Om inte skillnader i politiskt intresse kan förklara varför unga deltar i lägre grad än andra, kan en tänkbar förklaring vara att unga människor saknar tilltro till det politiska systemet och den svenska demokratin, och att de därför väljer att inte vara särskilt aktiva. Men inte heller denna förklaring ser ut att stämma.

**Enligt den intervjuundersökning som genomfördes 1997 hyser gruppen 16–30 år större tilltro till det politiska systemet än befolkningen som helhet. Dessutom framgår av en annan undersökning att ungdomar mellan 15 och 24 år är mer nöjda med den svenska demokratin än äldre medborgare. Inte heller verkar det vara något större fel på ungdomars politiska självförtroende, även om resultaten från olika undersökningar skiljer sig åt något.**<sup>84</sup>

Varken politiskt intresse eller tilltro till det politiska systemet och den egna förmågan verkar kunna besvara vår fråga. Unga människor verkar alltså ha andra bevekelsegrunder för att i märkbar utsträckning ställa sig utanför det etablerade politiska livet. Bland annat gäller detta de unga, välutbildade männen, som i allt högre grad väljer bort politiken. Trots att man fortfarande vet för lite om motiven



framgår av en undersökning av Tommy Möller att det bland vissa unga och framgångsrika män i näringslivet finns en tilltro till marknaden som lösningen på samhällets alla problem. Inte sällan hörs kommentaren att ”man borde se Sverige som ett företag”. I denna grupp finns också en utbredd uppfattning att politiker är inkompetenta och fattar ogenomtänkta beslut. Det finns en avsaknad av förståelse för den speciella rationalitet som finns inom det politiska livet.<sup>85</sup>

Andra ungdomar engagerar sig utanför det etablerade politiska livet, till exempel i enfrågerörelser, som inte ingår i 1997 års intervjuundersökning. Yngre människors engagemang tar sig enligt denna förklaring andra uttryck än genom de traditionella politiska kanalerna. Håkan Thörn visar till exempel i sin uppsats hur många ungdomar attraheras av de nya sociala rörelsernas alternativa idéer och arbetsformer.<sup>86</sup>

**Anledningarna till passiviteten kan alltså tänkas skilja sig mellan olika grupper av unga människor. Vilka grunderna än är så är det emellertid en kritik mot den representativa demokratins kanaler, det vill säga partierna och ungdomsförbunden. De unga väljarna vänder partierna ryggen och utvecklar sällan någon känslomässig bindning till något parti. Tendensen är alltså att trots den stigande utbildningsnivån föredrar många unga att dra sig undan den traditionella politiken. Vi måste därför närmare reflektera över den utmaning som bland annat de nya sociala rörelserna utgör.**

### **Utbildning och klass<sup>87</sup>**

De resursstarka högutbildade medborgarna skaffar sig på flera sätt möjligheter att göra sin röst hörd, medan de lågutbildade arbetarna intar en perifer ställning inom det politiska livet. Detta samband mellan utbildning och politiskt deltagande samt

klass och deltagande är väl dokumenterat bland samhällsforskare runtom i världen. Att detta även gäller Sverige visas dels i 1997 års intervjuundersökning, dels i vår befolkningsstudie från 1998.

I 1997 års intervjuundersökning är mönstret tydligt på alla undersökta områden: kontakter med politiker och tjänstemän, förmåga att överklaga beslut, föreningsaktivitet m.m. Det finns klara samband mellan utbildning, klass och samhällsengagemang. De högutbildade (mer än 13 års utbildning) deltar mer än de medelutbildade (10–12 år) som i sin tur deltar mer än de lågutbildade (0–9 år). Mönstret bryts bara en gång, och det gäller partiaktivitet. De lågutbildade är mer aktiva än de medelutbildade.<sup>88</sup>

Mönstret är lika tydligt när klasstillhörigheten (yrkestillhörigheten) studeras. Tjänstemän deltar mer än företagare och mer än lantbrukare, som båda deltar mer än arbetare. Även i detta fall är det bara partiaktiviteten som bryter mönstret. Lantbrukare visar sig nämligen vara klart mest aktiva av de olika samhällsklasserna, vilket Teorell och Westholm visar är från 1960-talet bestående skillnader i partiaktivitet.<sup>89</sup>

#### *Röst från Demokratitorget*

**”Vem kan påstå att jag – arbetslös kvinna, 60 år – har mera gemensamt med andra 60 år och äldre än med andra arbetslösa kvinnor och arbetslösa ungdomar? Jag vill med min röst stärka de politiker som inser att jag och andra marginaliserade medborgare har ett människovärde även om vi kan anses vara värdelösa på marknaden.”**

Av vår undersökning framgår också att det finns ett slags kumulativitet i medborgarskapet. De högutbildade arbetar mer än andra med frivilligarbete.<sup>90</sup> Det frivilliga föreningsengagemanget är alltså inte ett sätt för medborgarna, allra minst för de lågutbildade, att kompensera för bristande resurser i andra sammanhang.

Det finns betydande skillnader beträffande systemtilltro och politiskt självförtroende mellan olika utbildnings- och klassgrupper.<sup>91</sup> Detta gäller i första hand det politiska självförtroendet, där klasskillnaderna är som allra störst.<sup>92</sup> Resultatet är illavarslande, då det bildar en tragisk paradox: det är så kallade marknadssvaga grupper, som är mest beroende av politiken som arena för att kompensera denna marknadssvaghet, som i minst utsträckning litar på det politiska systemet och sin egen politiska förmåga. Det står alltså utom allt tvivel att det svenska samhället är politiskt ojämnt utifrån ett utbildnings- och klassperspektiv.

Men har denna ojämlikhet förändrats över tid? Av Teorell och Westholms 30-åriga tidsserieanalys framgår att utvecklingstrenden beträffande utbildning är i det närmaste entydig: Den politiska ojämlikheten minskar hela tiden. Det handlar emellertid inte om några stora förändringar, men de går i de allra flesta av de undersökta områdena åtminstone i samma riktning. Två undantag finns dock: för det första, av dem som *någon gång* deltagit i en demonstration var skillnaden mellan olika utbildningsgrupper mycket liten i slutet av 1960-talet, medan skillnaderna ökade under 1980-talet. De består fortfarande. Hade emellertid frågan gällt det senaste året hade skillnaderna varit borta. För det andra, under det senaste decenniet har skillnaden i fråga om förmåga att överklaga beslut vuxit något, eftersom de lågutbildades förmåga har sjunkit under 1990-talet.<sup>93</sup>

För klasstillhörigheten går det dock inte att skönja en ökad jämlikhet, utan klyftorna är i princip oförändrade. Detta gäller till exempel för de skillnader som finns ifråga om förmågan att överklaga beslut samt kontakter med beslutsfattare. Här ligger arbetarna fortfarande efter.<sup>94</sup>

### Sysselsatta och arbetslösa

Under 1990-talet har en dimension av den politiska ojämlikheten som tidigare befann sig i skymundan kommit att spela en alltmer framträdande roll. Vid sidan om klasstillhörighet talar vi nämligen i dag om huruvida man över huvud taget har något arbete eller inte. Långtidsarbetslösheten har blivit utbredd i vissa medborgargrupper, däribland ungdomar och personer med utländsk bakgrund, där många har svårt att över huvud taget ta sig in på arbetsmarknaden.

Även om det finns stora variationer inom gruppen arbetslösa framgår det vid 1997 års intervjuundersökning att det numera finns tydliga skillnader mellan sysselsatta och arbetslösa. På de allra flesta undersökta områden befinner sig de arbetslösa på en klart lägre aktivitetsnivå än de arbetande.<sup>95</sup>

Av en annan undersökning genomförd av Jan Carle framgår att sysselsatta tenderar att vara mer aktiva i handlingar som håller sig inom det parlamentariska området, medan arbetslösa är mer aktiva inom de mer utomparlamentariska handlingarna (t.ex. strejker och demonstrationer). Carles undersökning gör även gällande att ju oftare man hamnar i arbetslöshet, desto mer sällan görs en politisk handling och desto mindre blir sannolikheten att man över huvud taget kan tänka sig att göra en handling.<sup>96</sup>

De skillnader som finns mellan sysselsatta och arbetslösa i politisk aktivitet beror emellertid i påfallande liten utsträckning på skillnader i åsikt om

hur samhället bör se ut. Carles studie visar att sysselsatta och arbetslösa har liknande preferenser, i det att båda grupperna önskar ett samhälle där jämlikhet mellan kön och etniska grupper prioriteras framför exempelvis ett utpräglat tekniksamhälle med en hög nivå av privata bolag.<sup>97</sup>

Historiskt sett kan inte några direkta skillnader mellan sysselsatta och arbetslösa skönjas, i fråga om deltagande, inflytande och delaktighet. På detta vis skiljer sig denna dimension från de tidigare undersökta, det vill säga kön, ålder, klass och utbildning. Denna bild bryts alltså med den ökade arbetslösheten under 1990-talet. Nu finns ett växande gap mellan de arbetslösas och de sysselsattas politiska engagemang.

En ökad arbetslöshetsnivå måste dock inte nödvändigtvis generera en växande politisk ojämlikhet. Det är ju nämligen fullt möjligt att tänka sig att när arbetslösheten är låg är det bara de värst utsatta i samhället som drabbas, medan det blir mer ”normalt” och allmänt accepterat att vara arbetslös vid högre nivåer. Dessutom har de arbetslösa mer tid, och som nämndes tidigare även anledning, att försöka påverka politiken.

**Men vad beror då den politiska ojämlikheten som har uppstått på? Frågan har inget entydigt svar, men en rimlig tolkning är att arbetslösheten har en nedsättande verkan på det politiska självförtroendet. Ett långvarigt utanförskap från arbetsmarknaden resulterar i en känsla av utanförskap även från den politiska gemenskapen.**

**Men Teorell och Westholm menar samtidigt att denna hämmande konsekvens av arbetslösheten för det politiska deltagandet följs av den ovan antydda främjande konsekvensen. Arbetslösheten ger ju både mer tid och större anledning till att delta i politiken. De två tendenserna motverkar och kanske till och med även upphäver varandra.<sup>98</sup>**

## Stad och land

För motsättningarna mellan städer och landsbygd har vi bara uppgifter från 1997 års intervjuundersökning. Sålunda kan inga jämförelser över tid göras. Det skapas emellertid i Sverige, liksom i många andra västeuropeiska länder, ökade klyftor mellan olika landsdelar.

Avfolkningen av landsbygden leder till att dessa delar hamnar på efterkälken gentemot de mer expansiva regionerna, så som storstäderna och universitetsorterna. Har detta i så fall någon demokratisk effekt?

Resultatet från undersökningen visar inga tecken på att boende på landsbygden är politiskt svagare än boende i städer, utan beror helt enkelt på vilken politisk aktivitet som undersöks.

Medan storstadsbor visar prov på god självförtroende, initiativförmåga och förmåga att överklaga beslut, och ett lågt engagemang för de politiska partierna, tar boende på landsbygden exempelvis fler kontakter med beslutsfattare och är oftare aktiva i politiska partier.

I ett fall visar boende i stad och samhälle upp ett jämförelsevis högt engagemang, nämligen i valdeltagandet.<sup>99</sup>

Som Ulla Herlitz exemplifierar behöver inte boende på landsbygden generellt leda till en större politisk fattigdom än boende i staden.

Lokala utvecklingsgrupper uppstår ibland i det demokratiska tomrum som lämnats vid de senaste decenniernas kommunsammanslagningar. Genom dessa grupper löser bygdens medlemmar kollektivt gemensamma problem.

Det är även ett intressant faktum att dessa i dag cirka 3 700 lokala utvecklingsgrupperna med över 70 000 medlemmar engagerar, utan jämställdhetsinsatser, i det närmaste lika många kvinnor som män, och i många fall har kvinnor varit initiativtagare.<sup>100</sup>

**Vår befolkningsstudie visar i stället att de största problemen finns i storstäderna, där lågutbildade låginkomsttagare utan någon familjetradition av föreningsliv i liten utsträckning väljer att engagera sig.<sup>101</sup>**

## Etnicitet

### *Personer med utländsk bakgrund*

I takt med den ökade invandringen har det etniska perspektivet blivit alltmer uppmärksammat. I Sverige är i dag omkring en miljon svenskar *invandrare*. När vi nu redogör för invandrades politiska deltagande måste vi först fråga oss: Vad är en invandrare? Enligt kulturdepartementets definition är en invandrare en person som själv har "vandrat in".<sup>102</sup>

**Begreppet invandrare får inte sällan felaktigt beteckna också personer som är födda och uppvuxna i Sverige.**

**Vi har av praktiska skäl valt att använda "personer med utländsk bakgrund" – medvetna om att även detta begrepp kan ifrågasättas<sup>103</sup> – för dem som antingen själva har invandrat eller de som är födda i Sverige och har minst en förälder som invandrat. De problem som vi nu ska analysera gäller nämligen inte enbart dem som själva invandrat, utan även dem som är födda i Sverige.**

När inget annat anges, alltså när vi inte refererar genomförda undersökningar, kommer vi därför att använda oss av "personer med utländsk bakgrund" för att få en bättre bild av problematiken.

För 30 år sedan var skillnaderna mellan *utrikes födda* och *infödda svenskars* politiska deltagande obetydliga. Både vad gäller förmågan att överklaga beslut, ta kontakter med beslutsfattare och delta i offentliga demonstrationer uppvisade utrikes födda ett i det närmaste lika stort deltagande.<sup>104</sup> Det

låga valdeltagandet i det första valet för *utländska medborgare* (1976), då endast cirka 60 procent av dessa röstade, var visserligen en missräkning, men det kunde ses som en del av en inskolningsprocess för en ny grupp medborgare med rösträtt.<sup>105</sup> Det övriga politiska deltagandet bland utrikes födda, ökade samtidigt i absoluta termer och något märkbart gap till den övriga befolkningen uppstod inte heller.

Vändningen har framför allt kommit under 1990-talet. Maktutredningen varnade, utifrån sin undersökning från slutet av 1980-talet, för ett växande politiskt utanförskap hos personer med utländsk bakgrund.<sup>106</sup> De största och i högsta grad alarmerande förändringarna har emellertid inträffat efter att dess slutrapport presenterades 1990. Vid 1994 års val hade valdeltagandet bland de utländska medborgarna sjunkit till rekordlåg nivå: endast 40 procent deltog i valet. 1998 sjönk andelen till 35 procent.

Den etniska segregeringen, som förvisso inte har uppstått under 1990-talet, har dessutom blivit ett allt allvarigare problem det senaste decenniet.

Roger Andersson visar i sin studie om segregeringen i Stockholmsområdet mellan 1990 och 1995 att det under femårsperioden sker en ekonomisk och social polarisering så att klyftorna fördjupas mellan personer som bor i skilda områden. De fattiga blir fler samtidigt som det krävs allt högre löner för att tillhöra den rikare delen av befolkningen. Studien pekar också på att den etniska uppdelningen på bostadsmarknaden relativt väl avspeglar uppdelningen på arbetsmarknaden.

Sysselsättningsbortfallet är under perioden rekordstort i miljonprogramområdena; i några fall halveras andelen sysselsatta, medan sysselsättningen i hälften av de andra bostadsområdena i Stockholmsregionen i själva verket ökar. Till viss del kan den allmänna nedgången förklara de för-

sämrade villkoren. Dessutom återfinns många av de drabbade inom krisbranscher som hälso- och sjukvård och byggsektorn, men det stoppar inte Andersson från att dra slutsatsen att krisen har ett etniskt och geografiskt mycket selektivt genomslag.<sup>107</sup>

**Utöver detta visar 1997 års medborgarundersökning att utrikes födda i alla aspekter av samhällsengagemang, både när det gäller att påverka sin egen vardag och att påverka samhällsutvecklingen, deltar i klart lägre grad än övriga. De anser sig till exempel ha sämre förmåga att överklaga beslut, har sämre möjligheter till individuell opinionsbildning, tar färre kontakter med beslutsfattare samt är i mindre grad aktiva inom föreningar och politiska partier. På en punkt bryts emellertid mönstret: Utrikes födda har en större tilltro till det politiska systemet än befolkningen som helhet.<sup>108</sup> Inte desto mindre har gapet mellan utrikes födda och infödda svenskar, som vid 1960-talets slut alltså knappt var synligt, och som fram till 1980-talets slut var tämligen litet, under detta decennium vidgats avsevärt.**

Vad finns det för förklaring till denna oroväckande utveckling? Att personer med utländsk bakgrund skulle vara mindre politiskt intresserade än befolkningen i övrigt är svårt att tro utifrån våra undersökningar. I Maritta Soininen och Henry Bäckes studie, där *utrikes födda* ingår i en intervjuundersökning, anser sig omkring två tredjedelar av de tillfrågade vara mycket eller ganska intresserade av politik,<sup>109</sup> vilket ju är högre än resultaten från de undersökningar som har riktat sig till hela befolkningen. Trots de svårigheter som det kan innebära att jämföra resultaten från olika undersökningar är det svårt att stödja en sådan tes.

En möjlig förklaring kan i stället vara att andra underliggande sociala skiljelinjer, så som ålder,

klass och utbildning, spelar roll för det negativa resultatet. Teorell och Westholm prövar denna möjlighet i sin 30-åriga tidsserieanalys över den politiska ojämlikheten, men finner att skillnaderna mellan utrikes födda och infödda i allt väsentligt skulle ha varit desamma även om dessa två grupper skulle ha sett likadana ut ifråga om dessa tre faktorer. Inte heller den förändrade etniska sammansättningen eller den ökade arbetslösheten kan förklara de ökade skillnaderna.<sup>110</sup>

Teorell och Westholm spekulerar därför:

**”Om förklaringsfaktorerna inte står att finna hos de invandrade själva riktas misstankarna naturligen mot det samhälle de bosatt sig i. Förklaringen till det vidgade gapet tycks i så fall inte ligga i att de invandrade haft en särskild oförmåga att ta sig fram till det politiska skranket. Är det i stället så att skranket är för högt?”<sup>111</sup>**

Invandrapolitiska kommittén är inne på en liknande linje. Den menar i sitt slutbetänkande att personer med utländsk bakgrund måste tillåtas inflytande och delaktighet. För att uppnå detta krävs attitydförändringar i det svenska samhället. I ett mångkulturellt samhälle måste personer med utländsk bakgrund ses som en tillgång och inte en belastning. Ett sådant synsätt kan ses som en signal till det politiska, ekonomiska och kulturella Sverige att bättre tillvarata hela samhällets resurser. På flera områden, bland annat på arbetsmarknaden, menar invandrapolitiska kommittén att detta brister. Diskriminering förekommer, vilket tillsammans med andra faktorer kan förklara den känsla av utanförskap som många med utländsk bakgrund känner.<sup>112</sup>

Soininen och Bäck stöder på ett indirekt sätt teorin att någon form av diskriminering kan vara en av orsakerna till utanförskapet. De menar att på

grund av bland annat diskriminering har *utrikes födda* svårare att få arbete. Arbete är i sin tur en viktig del för att nå integration, som är en av två komponenter i Soinin och Bäckes förklaringsmodell. Den andra är kulturell orientering, som de menar kan bidra till att förklara varför utrikes födda deltar i lägre grad i politiken än andra. Slutsatsen som dras är att det är samma invandrargrupper som tenderar att stå utanför i alla former av politisk aktivitet: Det är de svagt integrerade i samhället, och det är de som har en kulturell orientering<sup>113</sup> som präglas av svaga grupplöjaliteter men lydnad inför överheten (så kallade fatalister).<sup>114</sup>

Av studien framgår att den kulturella orienteringen i två frågor är en mindre betydande faktor: Det gäller, för det första, det politiska självförtroendet och för det andra de deltagandeformer som direkt riktar sig mot det svenska politiska systemet. I dessa två fall är det graden av integration som ensam påverkar de utrikes föddas attityd.<sup>115</sup> Genom att arbete ses som en viktig del av integrationsprocessen ger denna förklaring, till skillnad från vad som framgår av Westholm och Teorells analys, de utrikes föddas prekära situation på arbetsmarknaden en stor betydelse till utanförskapet.

Det finns dock anledning att påminna om att när det gäller det ideella arbetet i och utanför föreningslivet tycks inte personer med utländsk bakgrund avvika från det generella mönstret.<sup>116</sup> De maktproblem som finns är i stället kopplade till den representativa demokratins domän.

#### *De nationella minoriteterna*

Sveriges enda urbefolkning, *samerna*, stod under lång tid i stort sett utanför det politiska livet. Den lagstiftning som gällde samerna handlade i det närmaste uteslutande om renskötsel och inte om samerna som urbefolkning och etnisk minoritet. Sverige har även i övrigt saknat en samlad politik

vad gäller nationella minoriteter vilket påverkat villkoren för bland annat sverigefinnar, tornedalingar och romer vid sidan av samerna.

Under de senaste decennierna har en attitydförändring skett i samhället. 1983 inledde samerättsutredningen sitt arbete som bland annat gick ut på att undersöka huruvida ett samiskt folkvalt organ borde inrättas. Detta resulterade 1989 i ett huvudbetänkande, där utredningen föreslår att ett direktvalt sameting inrättas med uppgift att fungera som en statlig myndighet som ansvarar för samepolitikens utförande. Det var alltså inte fråga om att skapa någon samisk självstyrelse av den typ som den kommunala självstyrelsen utgör, med beslutanderätt i vissa frågor, vilket var förhoppningen hos de samiska organisationerna.<sup>117</sup>

Sametinget inrättades i augusti 1993 efter att det första valet hållits omkring tre månader tidigare. Detta var ett erkännande från samhället av samernas status som ett eget folk. Dessutom innebar det att den samiska befolkningen fick ett eget folkvalt organ som kunde se till att de samiska intressena tillvaratas i samhällsplaneringen.<sup>118</sup>

Sametingets sex första levnadsår har emellertid inte varit problemfria. Eftersom sametinget är en statlig förvaltningsmyndighet, som lyder under regeringen, är dess utrymme att agera därför begränsat och förvaltningsuppgifterna är i stort sett inte vidare än de uppgifter som tidigare låg på de samiska riksorganisationerna. En tydlig skillnad är dock att Sametinget har initiativrätt i samiska frågor och kan i egenskap av folkvalt organ utöva påtryckning mot andra myndigheter och mot riksdag och regering.<sup>119</sup>

Sammantaget har utvecklingen under 1990-talet gått i positiv riktning för landets enda urbefolkning, med Sametingets inrättande som den mest betydande förändringen. Vi har ändå anledning att vara en aning bekymrade: Exempelvis förefaller

Sverige, trots de framsteg som gjorts under senare år, vara det nordiska land som är minst tillmötesgående till den samiska befolkningens krav. Både Finland, som instiftade ett representativt sameorgan före Sverige, men framför allt Norge visar en större lyhördhet. Bland annat har Norge, men även Danmark, anslutit sig till 1989 års *ILO-konvention nr. 169 om urfolk och stamfolk i suveräna stater*, som kom till i syfte att ge urfolken stor kontroll över sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.<sup>120</sup>

Mot bakgrund av detta vill vi påpeka att förhållandet mellan majoriteten och en urfolksminoritet *inte* måste likställas med en konkurrenssituation, där en vinner kampen om inflytande på bekostnad av den andra.

Om staten visar tolerans och ger spelrum för urbefolkningen att stärka sin egen identitet, och inte motarbetar detta, är det också troligt att gruppens lojalitet och samhörighet med det övriga samhället ökar. Detta kan ge en bredare uppslutning från urbefolkningen i det politiska livet. En sådan utveckling ger samhället en demokrati-vinst i och med att det ger jämlikare deltagande, inflytande och delaktighet.

Under 1990-talet har ett parlamentariskt kommittéarbete också kommit till stånd när det gäller sverigefinnarnas, tornedalingarnas, romernas och judarnas villkor och möjligheter att hävda sina intressen. Dessa grupper har tillsammans med samerna nu för första gången erkänts som officiella nationella minoriteter i Sverige. Riksdagens beslut hösten 1999 om Sveriges anslutning till Europarådets ramkonvention beträffande nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk lägger en sentida grund för en samlad minoritetspolitik med möjlighet till utökad autonomi för de berörda grupperna i Sverige.

## Politisk ojämlikhet

Under senare år har medborgarnas deltagande kommit att ändra karaktär. Många har flytt partipolitiken, den representativa demokratin främsta kanal. Det är inte bara fråga om en sänkning i medlemsantal; 1997 års intervjuundersökning visar hur det har skett en betydande minskning av andelen partiaktiva sedan slutet av 1980-talet. Men det betyder inte nödvändigtvis att medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet har minskat. Vår egen befolkningsstudie av hela det ideella engagemangets omfattning visar på motsatsen, att det under 1990-talet har skett en ökning av det sociala engagemanget. Valundersökningarna visar även att det inte tycks vara något fel på medborgarnas politiska intresse, sett i ett *historiskt* perspektiv.<sup>121</sup> 1998 års undersökning, i vilken 56 procent av de tillfrågade anser sig vara mycket eller ganska intresserade av politik, är den näst högsta nivån sedan 1960-talet. Endast 1994 års valundersökning visar på ett större intresse (58 procent). Den långsiktiga trenden beträffande medborgarnas politiska intresse tycks alltså vara uppåtgående.

Sammantaget är vi ändå oroade. Exempelvis har medborgarna, trots att en viss ljusning kan skönjas, ett tämligen lågt förtroende för hur det politiska systemet fungerar. Dessutom har de överlag en låg självtilltro, det vill säga de anser sig i jämförelsevis lägre grad kunna påverka politikens utformning.

**Vi kan ännu inte tala om att det existerar ett jämlikt medborgarskap i Sverige. Medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet skiljer sig åt mellan olika samhällsgrupper.**

Det finns dock ett flertal *positiva* tendenser: För det första har det under de senaste 30 åren skett en kraftigt ökad jämlikhet mellan *könen*. Kvinnor är *formellt* jämställda med männen. Andelen kvinnor

inom riksdag och regering har exempelvis kraftigt ökat under senare år. Det finns dock fortfarande områden där män dominerar, till exempel inom partipolitiken, fackföreningsstyrelser, på höga poster i näringslivet och på andra höga maktpositioner i samhället, till exempel inom den ekonomiska politiken. Men även dessa områden utvecklas mot en ökad jämlikhet. En fortsättning av denna ökade jämlikhet är i synnerhet viktig beträffande den ekonomiska politiken, som under senare år har fått allt större betydelse. Den ekonomiska makten, som finns dels i det privata näringslivet, dels hos politiker inom ekonomiskt orienterade områden, är i huvudsak männens maktomän.

Utöver ojämlikheter mellan könen i form av reellt maktutövande handlar ojämlikheten mellan könen ofta om skillnader i möjlighet till ett självständigt medborgarskap, vilket bland annat Boje visar i sin studie. Vi anser mot bakgrund av detta att det fortsatta jämställdhetsarbetet måste fortgå för att kvinnor på alla nivåer i samhället ska kunna agera på lika villkor som männen. Den positiva trenden får inte leda till att man slår sig till ro.

Den andra positiva tendensen är att skillnaderna mellan medborgare med olika *utbildningsnivå* minskar. Visserligen finns fortfarande betydande skillnader mellan hög- och lågutbildades politiska engagemang, men de förändringar som skett under senare år pekar alla i riktning mot ett mer jämlikt deltagande. Mer oroande är i stället att skillnaderna mellan olika utbildningsnivåers systemtilltro och politiskt självförtroende fortfarande är stora.

Även i ett tredje avseende har vi anledning att se förhållandevis positivt på den senaste tidens utveckling. De motsättningar som finns mellan *stad och land* visar sig i våra studier inte ha någon negativ effekt på demokratin. Boende på landsbygden är inte politiskt svagare än boende i städer. Tvärtom

ser vi tecken på hur lokala initiativ har vuxit fram ur det demokratiska tomrum som följde av kommunsammanläggningarna, medan det sociala kapitalet i storstadsområdena hotas.

Ett fjärde framsteg är *samebefolkningens* ökade deltagande i det svenska samhället, framför allt tack vare Sametingets inrättande. Som vi pekade på ovan återstår emellertid fortfarande en del problem att lösa: Exempelvis tycks inte Sametingets inrättande ha inneburit den ökning av samernas reella möjligheter till inflytande som samerna hade hoppats på. Majoritetssamhällets lyhördhet gentemot samernas krav måste förbättras ytterligare. Tolerans, öppenhet och insikt om alla kulturers lika värde måste prägla samhällets relation med vår urbefolkning och andra etniska minoriteter.

Utvecklingen är emellertid *oroande* i några avseenden: Skillnaderna mellan olika *åldersgruppers* politiska engagemang kvarstår. Trots ökad utbildningsnivå deltar fortfarande unga i mindre utsträckning än medelålders. Beträffande gamla är situationen mer tvetydig. Pensionärer uppvisar en lägre grad av direkt politiskt deltagande, medan deras ideella engagemang faktiskt är större än vad det är för medelålders.

Utöver att skillnaderna mellan olika åldersgrupper kvarstår, framför allt mellan ungdomar och medelålders, är vi bekymrade över att *klassklyftorna* består. Inte minst gäller detta i fråga om systemtilltro och politiskt självförtroende, som ju är centrala förutsättningar för att delta och påverka.

#### *Nya konfliktlinjer*

**1990-talet har dessutom skapat två förhållandevis nya konfliktlinjer, nämligen den mellan sysselsatta och arbetslösa samt mellan personer med utländsk bakgrund och den övriga befolkningen. Utöver de redan existerande klyftorna har alltså nya sprickbild-**



ningar öppnat sig. Två i sig heterogena samhällsgrupper, som tidigare inte har skilt sig i någon större utsträckning gentemot den övriga befolkningen, är på väg att bli i det närmaste politiskt marginaliserade. Personer med utländsk bakgrund, i synnerhet de med utomeuropeisk bakgrund, och arbetslösa, i synnerhet de långtidsarbetslösa, är 1990-talets stora förlorare avseende politisk mobilisering. Dessa båda grupper har genomgående lägre delaktighet och deltagande än befolkningen i övrigt.

Vi ser dessvärre inga tendenser till att det mönstret under överskådlig tid kommer att ruckas. Detta kan på längre sikt komma att betyda att vi får en betydande andel medborgare som är permanent utanför det politiska beslutsfattandet, och vars intressen sällan eller aldrig blir representerade. Från demokratisk synpunkt är en sådan utveckling motbjudande.

Passivitet behöver emellertid inte nödvändigtvis vara ett tecken på att medborgarna upplever vanmakt och utanförskap. Det kan även vara en signal om att man känner en relativ tillfredsställelse med hur det politiska systemet fungerar. Visserligen klagas det på politiker, men så länge saker och ting fungerar någorlunda väl fortsätter medborgarna att gå och rösta. I övrigt engagerar man sig emellertid för andra och mer intressanta saker än politik. I sin uppsats argumenterar Tommy Möller för att detta gäller för den stora merparten av medborgarna.

Men från mängden skiljer sig, enligt Möller, bland annat just vissa grupper av *invandrare* och arbetslösa. Den passivitet som är utbredd bland dessa medborgare är främst ett uttryck för den vanmakt de känner. Upplevelser av politiskt och socialt utanförskap är vanliga och gentemot staten finns ofta ett utbrett klientilistiskt förhållningssätt. De upplever att ingen lyssnar och att ingen före-

träder dem. Studier vittnar om hur arbetslösa, som faktiskt tar initiativ och försöker påverka sin situation, oroväckande sällan lyckas i sitt påverkansförsök. Man vill men kan inte påverka.

Skillnaderna mot en annan grupp medborgare är slående: Det gäller den relativt nya grupp passiva, som utgörs av unga, framgångsrika och resursstarka, oftast män, med både god systemtilltro och gott politiskt självförtroende. Deras passivitet gentemot politiken har av allt att döma helt andra grunder än att de upplever vanmakt. Fortfarande vet vi för lite om dessa för att vi med säkerhet ska kunna slå fast orsakerna till varför de vänder politiken ryggen. En tänkbar anledning är att de anser att verklig makt och inflytande inte kan nås genom att engagera sig via de traditionella politiska kanalerna. Maktens korridorer har förflyttats bort från den representativa demokratins arenor.

Röst från Demokratitorget

"Jag tror att det finns ett dolt intresse för politiken i Sverige som inte kommer att komma fram om inte politiker ser till att ungdomar känner att deras åsikter verkligen betyder något, och att man verkligen tar deras kommentarer och förslag på allvar!"

## Bekämpa utanförskapet!

**Mot bakgrund av vad som hittills har sagts vill vi argumentera för att prioritera följande tre medborgargruppernas deltagande, inflytande och delaktighet: ungdomar, (långtids-) arbetslösa och personer med utländsk bakgrund.<sup>122</sup> Ingen möda får sparas när det gäller att finna nya former för att bejaka och förstärka deras politiska engagemang samt fördjupa deras medborgarskap.**

*Utanförskapet tar sig flera uttryck*

”Vi kan aldrig ta demokratin för given. Den måste alltid återerövas.” Budskapet känns vid det här laget igen, eftersom det ofta används av demokratins främsta förkämpar. Detta arbete bör främst riktas mot dagens barn och ungdomar.

1990-talets ungdomar har växt upp i ett samhälle som har präglats av åtstramningar och nedskärningar i den offentliga sektorn. Ungdomarna har för detta fått betala ett högt pris bland annat i form av ökad arbetslöshet. Dels har de själva haft svårt att komma in på arbetsmarknaden, dels har sociala problem uppstått till följd av att föräldrar till barn och ungdomar har förlorat sina jobb. Detta bland mycket annat ligger till grund för det utanförskap som många av dagens ungdomar känner.

Samtidigt noterar vi att det finns särbestämmer för unga inom olika lagstiftningsområden som oavsiktligt leder till att ungdomar missgynnas och negativt särbehandlas. Det gäller t.ex. när sociala förmåner förses med särskilda villkor för yngre medborgare.

I takt med denna utveckling minskar många ungdomars förtroende för de politiska partierna och den traditionella politiken, som de anser inte är till för dem. Många ungdomar väljer i stället att engagera sig i andra former, såsom till exempel enfrågerörelser. Detta engagemang måste samhället ta tillvara. Som vi visat finns i dag en bristande

förståelse från det etablerade samhället för det utomparlamentariska deltagandet och för direktaktioner, som ett flertal av de nyare sociala rörelserna använder sig av. Men med bristande förståelse vinner den traditionella politiken inte tillbaka något förtroende. Snarare tvärtom.

**Endast med en fungerande dialog mellan ungdomar i dessa grupper och de etablerade organen kan de senare återfå sitt förlorade förtroende. Underlåter den traditionella politiken att lyssna till dessa grupper riskerar dessutom ett viktigt engagemang att förbytas i ökad marginalisering, och ett redan existerande utanförskap till onåbar extremism.**

I de kulturer ungdomar utvecklar synliggörs dessutom morgondagens konflikter, vilka i dag är motsättningar som rör sig under ytan i samhället. Ungdomskulturen kan, som Ove Sernhede uttrycker det, ”därvidlag liknas vid en seismograf.”<sup>123</sup>

Ungdomar utgör därför en alltför viktig resurs och bär på alltför unika kunskaper för att lämnas utanför.

Ett konkret exempel på en konflikt som synliggjorts i ungdomskulturen är den växande rasismen och nynazismen. Dessa är dock i sig inga ungdomsproblem, utan speglar ett betydligt djupare problem: De växande klyftorna i samhället och en avtagande respekt för människors lika värde. Likväl har rasistiska och nynazistiska organisationer bland annat lockat till sig ungdomar, varav många känner sig åsidosatta och svikna av samhället. Mot detta, menar vi, måste staten ta krafttag, och här har skolan en viktig funktion att fylla. Upplysning om demokrati och dess alternativ bör ges till eleverna redan i tidig ålder. God kunskap om den plattform på vilken vårt samhälle är uppbyggt, liksom om dess förutsättningar, behövs för att försvara och stärka det svenska folkstyret.

*Utanförskap på arbetsmarknaden blir ett politiskt utanförskap*

Ungdomar är nära kopplade till den *andra* av de tre medborgargrupperna, den heterogena gruppen arbetslösa och i synnerhet de långtidsarbetslösa, i och med att ungdomar som nämndes ovan har drabbats hårt av 1990-talets kraftigt ökade arbetslöshet. De negativa effekter som arbetslösheten för med sig för de drabbade individerna har i Sverige under 1990-talet *inte* begränsat sig till att omfatta ekonomiska förluster och sociala problem, bland annat i form av en upplevd känsla av utanförskap från just arbetsmarknaden.

**Många långtidsarbetslösa drabbas även av ett politiskt utanförskap, med ett försvagat politiskt självförtroende och där relationen till politiker och det politiska systemet i huvudsak präglas av misstro och vanmakt. De tror sig inte själva kunna påverka samhällsutvecklingen i någon större utsträckning och inte heller hyser de någon större tilltro till att de valda politikerna verkligen tar till sig det medborgarna har att säga.**

*Röst från Demokratitorget*

**”Jag tror att Sveriges politik måste förändras så att alla – oavsett härkomst – kan leva i vårt gemensamma samhälle utan att känna sig diskriminerade eller privilegierade. Först då kommer ”soffliggarna” att förlora valen. Först då kan vi säga att Sverige är ett demokratiskt land.”**

Denna smittspridning är i högsta grad allvarlig och visar hur en försämrad situation på arbetsmarknaden dämpar det medborgerliga samhällsengagemanget, vilket bland annat Carle visar i sin studie.<sup>124</sup> Vi oroas, mot bakgrund av detta, över att de som ur en synvinkel har störst anledning att delta för att förändra sin situation i minst utsträckning gör det.

*Etnicitet är ett nytt klassmärke*

**Utöver den kraftigt ökade arbetslösheten är vår tids mest dramatiska förändring i det svenska samhällsklimatet det politiska utanförskap som har drabbat många personer med utländsk bakgrund. Etnicitet har under 1990-talet kommit att bli ett nytt klassmärke.**

Därför är personer med utländsk bakgrund den *tredje* medborgargruppen som vi vill ägna särskild uppmärksamhet.

Vi syftar då främst på personer med *utom-europeisk* bakgrund. Flera av våra studier indikerar att demokratiseringen måste inriktas på att i första hand omfatta unga och arbetslösa personer med utomeuropeisk bakgrund.<sup>125</sup> Det är dessa som har drabbats hårdast av 1990-talets höga arbetslöshetsnivå. Det finns inom denna heterogena grupp etniska grupper där inte ens en fjärdedel av dem i arbetsför ålder (20–64 år) har ett arbete. Det gäller till exempel människor födda i Somalia och Irak.

Denna utveckling har gett en extrem segregation, framför allt i storstäderna, där det finns stadsdelar i vilka en stor majoritet av hushållen söker socialbidrag. Den genomsnittliga disponibla inkomsten per hushåll i dessa stadsdelar är mycket lägre än andra stadsdelar. Exempelvis finns i Göteborg och Malmö områden med, som Sernhede uttrycker det, ”extremt låga inkomster,”<sup>126</sup> där personer med utländsk bakgrund utgör 90 procent av befolkningen. Som ett ytterligare exempel kan

nämnas att barnfamiljer i Rosengård (Malmö) redan 1994 i genomsnitt hade 156 000 kr lägre disponibel inkomst än vad genomsnittsinkomsten samma år var för Stockholms stad.

**Detta tillsammans gör att vi numera tvingas tala om "ghettoisering" som en svensk realitet och om ett återinträde av fattigdom i det svenska samhället.<sup>127</sup>**

Den svåra situation på arbetsmarknaden som har mött personer med utländsk bakgrund har haft en hämmande effekt på integrationsprocessen. Tillgången till arbete är en central del av integrationen. Hur integration i sin tur påverkar det politiska deltagandet visar Soininen och Bäck i sin studie: Integration är av avgörande betydelse för det politiska självförtroendet samt för det deltagande som direkt riktar sig mot det svenska politiska systemet. Man kan emellertid, utifrån deras studie, heller inte utesluta att kulturell orientering till viss del kan förklara att det är personer av samma nationella ursprung som tenderar att avstå från att delta.

Huvudförklaringen tycks ändå vara integration. Och integration tar tid. Det visar också de tidiga svenska efterkrigserfarenheterna av arbetskraftsinvandring. Trots att dåtidens invandrare snabbt fick arbete tog integrationsprocessen lång tid.

Mot denna bakgrund oroas vi över den onda spiralen av hög arbetslöshet och politiskt utanförskap, som nu ofta drabbar personer med utländsk bakgrund. Långtidsarbetslösheten är ett förhållandevis nytt fenomen som har försvårat ytterligare för personer av utländsk härkomst, som har kommit till Sverige under senare år.

**Hur lång tid får då integration ta? Av Sernhedes studie om ungdomar i multietniska bostadsområdet Hammarkullen i Göteborg framgår att utanförska-**

**pet och icke-tillhörigheten i det svenska samhället är lika utbredd hos dem som är födda i Sverige ("man är svensk men ändå inte")<sup>128</sup> som hos dem som flyttat hit.<sup>129</sup> För dessa ungdomar, som till och med är födda i Sverige, hur mycket är integration som förklaring värd för dem?**

Ett samhälle med etniskt påtvingade gränser, där personer av visst ursprung och viss hudfärg tenderar förpassas till andra klassens medborgare, måste i stället rannsaka sig självt. För att integration är nyckeln som kan låsa upp dörren för personer med utländsk bakgrund, får det svenska samhället dock inte svära sig fritt från skuld genom att enbart hävda att "integration tar tid".

Vi håller därför med Invandrapolitiska kommittén om att det även krävs en förändring av värderingar gentemot personer med utländsk bakgrund.

Detta gäller inte minst i arbetslivet, där i synnerhet personer med utomeuropeisk bakgrund ofta diskrimineras.<sup>130</sup> I anställningssituationer där det inte finns någon meritmässig skillnad mellan två sökande strävar man alltför ofta efter att anställa personer som "passar in", det vill säga personer som i hög grad har en liknande bakgrund och liknande föreställningar som övriga anställda, i stället för att värdesätta en mångfald av erfarenheter, idéer och synsätt. Att sträva efter sådan likformighet är varken människovärdigt eller ett effektivt tillvaratagande av samhällets resurser.

**Vi har dessutom alltför länge underlåtit att aktivt ta strid mot diskrimineringen. Genom att förbli passiva har vi i stället indirekt legitimerat den. Det svenska samhället måste därför börja se personer med utländsk bakgrund som just resurser, som hittills inte har tillvaratagits i den utsträckning som de själva och ett demokratiskt samhälle förtjänar.**

Det krävs kraftansträngningar för att bekämpa det utanförskap som många personer med utländsk bakgrund brottas med i dag. Vi måste aktivt verka för att inkludera dessa medborgare på alla samhällsområden; i arbetslivet, i politiken och i föreningslivet. ”Invandrarfrågan” får nämligen inte enbart ses som eländespolitik som utförs av socialtjänsten.

**De politiska partierna måste i stället lyfta upp det etniska perspektivet på samma sätt som man gjort med könsperspektivet. För detta krävs emellertid vilja. Det svenska samhället måste möjliggöra för personer med utländsk bakgrund att utöva ett självständigt medborgarskap. Först när det uppfattas som reellt möjligt kan man förvänta sig att medborgarna tar det initiativ som krävs för att utöva det. Fram till dess består eller ökar utanförskapet. Den obesvarade frågan är hur långt det måste gå innan vi reagerar.**

*Ett medborgarskap med verkliga möjligheter till inflytande*

Ett stärkt medborgarskap, i form av ett ökat deltagande måste följas av reella möjligheter till *inflytande*. I flera avseenden är också den svenska folkstyrelsens utveckling mycket positiv. Med flera mått mätt ökar den politiska jämlikheten.

Men som vi visat i tidigare kapitel pekar flera tecken på att den verkliga makten numera i viss utsträckning finns bortom den representativa demokratis korridorer. Det måste vara en central uppgift för den representativa demokratin att kräva makten tillbaka. Det krävs också en lyhördhet och förståelse från beslutsfattare, samt en vilja att ta till sig medborgarnas idéer, synsätt och arbetssätt. Utan möjligheter till verkligt inflytande kommer medborgarnas engagemang inte bli något annat än meningslöst.

**Arbetet att utbreda den politiska jämlikheten får inte upphöra. Utifrån bitvis mycket goda erfarenheter av att fördjupa folkstyrelsen för olika medborgargrupper måste demokratiseringen fortsätta. Delvis nya konfliktlinjer gör att medborgare upplever politiskt utanförskap. Målet är alltfört att vi ska vara politiska jämlikar.**

*Röst från Demokratitorget*

**”Massmedia, politiker, olika myndigheter och institutioner som är ansvariga för samhället, argumenterar, analyserar och skriver om invandrarna när de begår brott, när det finns rasmotsättningar eller när de har politiska kampanjer, men när det gäller någon konkret åtgärd för att ta itu med invandrarnas problem lyser de med sin frånvaro, det är därför som vi måste göra en insats i den politiska sfären i Sverige.”**

- 1 Hadenius 1999
- 2 Hadenius 1999
- 3 SOU 1990:44, s. 195
- 4 Micheletti 1996
- 5 Larsson, S. 1999
- 6 Se t.ex. Micheletti 1996 och Elvander 1969
- 7 Det korporativistiska systemet förklaras mer utförligt i kapitlet om lobbning
- 8 Micheletti 1996 och SOU 1990:44
- 9 Thörn 1999 och Micheletti 1996
- 10 För närmare information om det minskade samarbetet mellan stat och organisationsväsendet se kapitlet om lobbning
- 11 Thörn 1999 och SOU 1990:44
- 12 SOU 1990:44. Se även Petersson, Westholm & Blomberg 1989
- 13 Petersson et al. 1998
- 14 Se även följande kapitel
- 15 Jeppsson Grassman & Svedberg 1999. Se även Petersson et al. 1998
- 16 Jeppsson Grassman & Svedberg 1999
- 17 Se även Petersson et al. 1998, som kommer fram till samma slutsats.
- 18 Se Wijkström 1999
- 19 Petersson et al. 1998
- 20 Trägårdh 1999
- 21 Larsson, S. 1999
- 22 Lindgren 1999
- 23 Lindgren 1999
- 24 För en närmare analys om lobbning och opinionsbildning inom organisationslivet, se kapitlet om lobbning
- 25 Petersson et al. 1998
- 26 Se t.ex. Lundström & Wijkström 1995 och Wijkström 1999
- 27 Lundström & Wijkström 1995. Se även Jeppsson Grassman & Svedberg 1999
- 28 Herlitz 1999
- 29 Se t.ex. Thörn 1999
- 30 Thörn 1999, s. 451
- 31 Thörn 1999
- 32 Sörbom 1999
- 33 Se t.ex. Wijkström 1999
- 34 Hebert & Jacobsson 1999
- 35 Wijkström 1999
- 36 Thörn 1999
- 37 Thörn 1999. Se även SOU 1996:181
- 38 Pamlin 1998
- 39 Aftonbladet 1999-12-04
- 40 Lindquist 1999
- 41 Rent tekniskt är det möjligt att spåra de ansvariga, men det är en fråga om resurser, kunskap och internationellt samarbete. Taloyan 1999
- 42 Jeppsson Grassman & Svedberg 1999
- 43 Jeppsson Grassman & Svedberg 1999
- 44 Gidlund & Möller 1996
- 45 Petersson et al. 1998, som mäter andelen medborgare som arbetat i aktionsgrupp.
- 46 Hebert & Jacobsson 1999, som även de är av denna uppfattning.
- 47 Hebert & Jacobsson 1999
- 48 Hebert & Jacobsson 1999
- 49 Hebert & Jacobsson 1999
- 50 Se dom i Karlskoga tingsrätt, som refereras i Hebert & Jacobsson 1999
- 51 Lindgren 1999
- 52 Svallfors 1999
- 53 Bennulf och Hedberg 1999
- 54 Petersson et al. 1998
- 55 Petersson et al. 1998
- 56 Petersson et al. 1998
- 57 SOU 1990:44
- 58 Petersson et al. 1998
- 59 Undersökningen försöker kartlägga medborgarnas informella insatser inom och utanför föreningslivet samt insatser i det egna hemmet för någon som är sjuk etc.
- 60 Jeppsson Grassman & Svedberg 1999
- 61 Jeppsson Grassman & Svedberg 1999
- 62 Oskarson 1999; Siim 1999; Eduards 1993; Wendt Höjer & Åse 1996
- 63 Hernes 1982; Rönnblom 1997
- 64 Wendt Höjer & Åse 1996; Hultman 1999
- 65 Jónasdóttir 1988; Jónasdóttir 1998
- 66 Lovenduski & Norris 1993
- 67 Christensen 1999
- 68 Karvonen & Selle 1995
- 69 Christensen 1999
- 70 Christensen & Raaum 1999; della Porta, Kriesi & Rucht 1999
- 71 Petersson 1989
- 72 Petersson et al. 1998
- 73 Jeppsson Grassman & Svedberg 1999
- 74 Teorell & Westholm 1999 a
- 75 <http://www.ipu.org/wmn-e/word>.
- 76 Svallfors 1999
- 77 Boje 1999
- 78 SCB 1998
- 79 Wängnerud 1997
- 80 Teorell & Westholm 1999 a
- 81 Teorell & Westholm 1999 a. Se även Petersson et al. 1998
- 82 Jeppsson Grassman & Svedberg 1999
- 83 Oscarsson 1998
- 84 Petersson et al. 1998; Oscarsson 1998. Svallfors 1999 resultat ger till skillnad från Petersson et al. ett mer pessimistiskt resultat beträffande ungdomars politiska självförtroende.
- 85 Möller 1998
- 86 Thörn 1999
- 87 Med klasser avses, då inte annat anges, tjänstemän, företagare, arbetare respektive lantbrukare.
- 88 Petersson et al. 1998
- 89 Petersson et al. 1998 och Teorell & Westholm 1999 a

- 90 Jeppsson Grassman & Svedberg 1999
- 91 Klassbegreppet har i Svallfors undersökning tre huvudgrupper: arbetare, tjänstemän och företagare. Lantbrukare är alltså i hans undersökning inte en egen klass.
- 92 Svallfors 1999
- 93 Teorell & Westholm 1999 a
- 94 Detta resultat, att skillnaderna minskar mellan de olika utbildningskategorierna men inte mellan klasserna, kan enligt undersökningen inte förklaras med att det finns en allt svagare koppling mellan utbildningsnivå och klasstillhörighet. Någon sådan tendens går ej att skönja. Teorell & Westholm 1999 a
- 95 Teorell & Westholm 1999 a
- 96 Carle 1999
- 97 Carle 1999
- 98 Teorell & Westholm 1999 a
- 99 Petersson et al. 1998
- 100 Herlitz 1999
- 101 Jeppsson Grassman & Svedberg 1999
- 102 Ds 1999:48
- 103 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) har framfört kritik mot kulturdepartementets definition. DO menar att definitionen bl.a. åsidosätter andra etniska faktorer, såsom språk och trosbekännelse. Den innebär i stället en kategorisering av personer i endast två grupper, varvid den styrande faktorn är om man är född i Sverige eller ej. <http://www.do.se/template.pl?id=322>. (2000-01-21)
- 104 Teorell & Westholm 1999 a
- 105 Bäck 1999
- 106 SOU 1990:44
- 107 Andersson, R. 1999
- 108 Petersson et al. 1998
- 109 Soininen & Bäck 1999 b
- 110 Teorell & Westholm 1999 a
- 111 Teorell och Westholm 1999 s. 42
- 112 SOU 1996:55
- 113 Kulturell orientering har mätts med hjälp av 15 attitydfrågor om stat, grupper och individer.
- 114 Soininen & Bäck 1999 b
- 115 Soininen & Bäck 1999 b
- 116 Jeppsson Grassman & Svedberg 1999
- 117 Soininen & Bäck 1999 b
- 118 Teorell & Westholm 1999 a
- 119 Teorell & Westholm 1999 a
- 120 SOU 1996:55
- 121 Observera att vi utifrån valundersökningarna kan dra slutsatser om den historiska utvecklingen. Däremot ger olika aktuella undersökningar olika resultat beträffande det politiska intresset i dag. Se t.ex. Svallfors 1999.
- 122 Det bör förtydligas att de tre grupperna inte är rangordnade efter någon prioritetsordning. De nämns i stället i den ordning de tas upp i kapitlet.
- 123 Sernhede 1999, s. 291
- 124 Carle 1999
- 125 Carle 1999, Sernhede 1999, Bennulf och Hedberg 1999, Soininen och Bäck 1999 b
- 126 Sernhede 1999, sid. 273
- 127 Se t.ex. Sernhede 1999 som diskuterar ghettoisering och fattigdom som svensk företeelse. Bland annat citeras Victor, 19 år och boende i Hammarkullen i Göteborg, som menar att Hammarkullen egentligen är ett reservat, liksom Rinkeby är i Stockholm.
- 128 Sernhede 1999, s. 265
- 129 Sernhede 1999
- 130 Det är svårt att vetenskapligt bevisa att diskriminering förekommer på arbetsmarknaden. Docent Lois Wise, som under cirka tio år studerat den svenska arbetsmarknaden, är emellertid en av dem som menar att många svenska företag utesluter vissa medborgargrupper (se Dagens Nyheter 1996-02-04). Under 1990-talet har i medierna också uppmärksammats hur arbetsgivare sorterar bort ansökningshandlingar med främmande namn (se t.ex. Dagens Nyheter 1994-12-28, Skånska Dagbladet 1990-11-14, El-Abed, H, "Att byta identitet", Pockettidningen R, nr. 3, 1996). Det stämmer väl i linje med vad som framgår i en uppsats i en av våra forskarvolymerna, skriven av Ove Sernhede, där en tonåring i invandrartäta Hammarkullen säger: "Hip hop är vår kultur, de fattigas kultur. Musik är det enda vi kan göra för att få det bra. Det spelar ingen roll hur bra betyg du har, heter du Muhammed får du inga jobb, men med rappen kan vi komma fram" (Sernhede 1999, s. 279).

Den mångvetenskapliga demokratiforskningen



## Den mångvetenskapliga demokratiforskningen

Den politiska demokratin har alltsedan antiken varit ett ideal för många samhällsbyggen. Detta ideal har ofta vilat på en värdegrund där politisk jämlikhet, delaktighet och öppenhet utgjort centrala hörnstenar. Demokratin har samtidigt alltid fungerat som en kritisk teori i förhållande till det existerande samhället. Skillnader mellan ideal och verklighet har ofta kunnat påvisas.

Samhällen präglas av olika politiska kulturer, förändringar och skiftande maktförhållanden. Folkviljans förverkligande har därför haft många uttryck under historiens gång. Den representativa demokratin växte fram i vårt land under 1900-talet i ett nära samspel med folkrörelser och masspartier. Det var också med demokratin som instrument som de stora sociala reformerna genomfördes. Under det senaste decenniet har det dock blivit uppenbart att den mogna industristaten inte utgör historiens slut utan att nya samhällsförändringar äger rum på ett sätt som knappast kunde förutses vid den representativa demokratin genombrott.

I Demokratiutredningens rapporter har detta förändringsperspektiv varit framträdande. En viktig slutsats är att de utförda analyserna inte kan

utgöra slutpunkten för studiet av den svenska folkstyrelsen. Utredningens uppfattning är att den svenska demokratiforskningen i detta skede måste ges tillräckliga resurser för att gå vidare utifrån detta underlag. Det är även viktigt att ta fram en mer policyorienterad kunskap som särskilt tar sikte på demokratifrämjande insatser.

Drygt ett hundra forskare inom samhällsvetenskap och humaniora har i sina bidrag till utredningen belyst olika aspekter av den svenska folkstyrelsen. Erfarenheten visar att ett brett anlagt perspektiv på demokratifrågorna varit utomordentligt värdefullt. Traditionellt har demokratiforskningen i hög grad varit statsvetarnas domän – och deras position där torde också fortsättningsvis vara stark. Men om statsvetare, sociologer, kulturgeografer, jurister, ekonomer, historiker och flera andra, gemensamt tar sig an denna uppgift ökar mångfalden i kunskapsuppbyggnaden och därmed även kvaliteten i underlaget till det offentliga samtalet om demokrati.

De olika verklighetsbilder och teoretiska infallsvinklar som den mångvetenskapliga forskningen genererar är således fruktbar. Den ökar inte

minst medvetenheten om komplexiteten kring demokrati: De många olika förutsättningarna, demokratins behov att utvecklas och erövras av nya generationer, demokratins sårbarhet men också möjligheterna att skapa medborgaranda och demokratiska institutioner.

Utredningen vill utifrån sitt arbete peka på behovet av ökad forskning inom framförallt fem problemområden. Gränserna mellan områdena är på intet sätt skarpa, ibland finns starka kopplingar och i viss mån överlappningar.

### Fem forskningsområden

#### *Demos*

I takt med den snabbt tilltagande globaliseringen och internationaliseringen har den principiella frågan om vad som utgör *demos* (folk) för en politisk styrelse (*kratia*) blivit alltmer vital. Ytterst är det demokratin som skapar den moraliska grunden och legitimiteten för den politiska styrelsen. Det existerar dock en mångfald *demos* – traditionellt med den territoriella principen om närhet och människors permanenta vistelse inom ett visst geografiskt område som utgångspunkt. Den representativa demokratin sammankopplades med territorialstatens framväxt och har i detta sammanhang ett par hundra års idétradition att falla tillbaka på. I de förändringsmönster som nu kan ses försvagas sambandet mellan beslutsfattande och det politiska deltagandet. Hur ska människor som är berörda kunna få politiskt inflytande i en internationaliserad värld? Vilkas samtycke är nödvändigt för att legitimeras beslut som rör exempelvis miljöförstoring, handelsvillkor och aids? Inför vilken valmanskår är beslutsfattare ansvariga?

Kopplingarna mellan *demos* och begrepp som suveränitet och identitet är betydelsefulla. EU uppvisar i detta avseende behov av mångvetenskapliga

forskningsinsatser. En av de stora framtidsfrågorna är exempelvis om det ligger inom möjligheternas ram att kunna skapa ett europeiskt *demos* och därmed förutsättningar för en fungerande europeisk demokrati sådan vi känner den från nationalstaten.

Skalproblemen i fråga om *demos* är påtagliga. De förminskas inte heller av att mängden av funktionella *demos* utgår från principen om likhet och inte kräver geografisk närhet utan skär rakt genom de geografiska uppdelningarna. Dessa gemenskaper kan bygga på etnicitet, kön, yrke, livsstil eller skiljelinjer som exempelvis centrum – periferi. Här torde den nya informationstekniken kunna bidra till att underlätta kontakter och minska avstånd i tid och rum.

Det är inte bara nationalstaten som är under omvandlingstryck – de regionala och lokala strukturerna är också utsatta för betydande förändringar. Hur påverkas människor i den lilla världen av globaliseringen? Vilkas samtycke krävs för att utnyttja kvaliteterna i lokalsamhället? Vilken roll kan IT få för att underlätta förhållandet mellan det globala och det lokala?

#### *Representation*

Vi har sett tendenser till en utveckling bort från den representativa modellen, ja själva representations-tanken. En sådan är ökade krav på direktdemokratiskt deltagande i form av folkomröstningar på olika nivåer, folkinitiativ, direkt medverkan genom IT, öppna nämndmöten etc. En annan tendens är brukardeltagande inom främst skola och omsorg. Utvecklingstendenserna kan ses som en följd av att legitimiteten sjunkit i förankringsstrukturerna, främst genom försvagning av de politiska partierna. Med personval, däremot betonas tydligare representationen.

På de nyaste politiska arenorna – EU och regionerna – bedöms den representativa modellen ha

en svagare ställning. I stället är det andra strukturer som erövrat positioner. Det är av största vikt att uppmärksamt följa vad som sker med de demokratiska formerna.

Hur kan IT användas för att förstärka och bredda det politiska deltagandet – både inom ramen för den representativa modellen och i de mer direktdemokratiska formerna? Vilka vinner respektive förlorar i inflytande när den representativa modellen försvagas? Innebär utvecklingen av de direktdemokratiska formerna att de starka medborgargrupperna stärker sina positioner och att det politiska deltagandet får en elitistisk inriktning? Under vilka villkor dämpar respektive förstärker lobbningen den politiska ojämlikheten?

#### *Identitet, socialisation och opinionsbildning*

Identitet handlar om tillhörighet till en gemenskap och ger grund för ett ”vi” och ett ”dom”. Identitet har redan blivit ett mångvetenskapligt forskningsområde av betydande vitalitet där bl.a. pedagoger studerar identitet och kommunikation, sociologer uppmärksammar identiteter hos olika grupper och psykologer antal möjliga identiteter. Bland statsvetare och historiker är intresset ofta inriktat mot nationalism, nationsbyggande, identiteter i olika politiska gemenskaper som skapats under sekler och en ny europeisk identitet.

Identiteter kan hålla samman folk i politiska gemenskaper, men de kan också utestänga och skapa grund för intolerans och främlingsfientlighet. I det sammanhanget blir den politiska socialisationen av betydande intresse, dvs. hur överförs identitet från en generation till en annan? Vilken roll spelar föräldrar, kamrater, skolan, medierna och de politiska institutionerna för unga människor i fråga om att tillägna sig identiteter i olika gemenskaper? Innebär nätverkens framväxt ett demokratiskt tillskott härvidlag?

Utan opinionsbildning i någon form blir både ett identitetsskapande och en politisk socialisationsprocess lidande. Mediernas betydelse för dessa processer är en central aspekt, inte minst eftersom demokratin är beroende av debattordning i samhället. Förutsättningarna för opinionsbildning i fråga om offentligt rum är dock varierande. I vissa kommuner, liksom i flertalet regioner, är situationen torftig och innebär att det i hög grad saknas mötesplatser för det offentliga samtalet. Språkliga olikheter kan medföra att färre offentliga rum skapas. Så är bl.a. fallet inom EU där unionsmedborgarna, som vi visat, i hög grad saknar europeiska medier vilket försvårar villkoren för europeisk opinionsbildning.

IT torde i detta sammanhang kunna få en viktigare roll för att skapa nya mötesplatser och öka effektiviteten i kommunikationen mellan olika aktörer.

#### *Judikaliseringen av politik*

Medlemskapet i EU gav en ökad medvetenhet om de skilda traditioner som finns inom det politiskt-administrativa området i Europa. I EU möts den franska och den nordiska, den förra som betonar maktindelning och domstolarnas överhöghet, medan den nordiska har sin grund i idén om folksuveräniteten. Även om det i Sverige finns en viss lagprövningrätt av politiska beslut har markeringar gjorts i debatten om de principiella skillnaderna. Dessutom har varnats för riskerna med judikalisering av politiken. Det finns å andra sidan förspråkare för maktindelning och att införa en författningsdomstol i Sverige. Många välkomnar de ökade möjligheter som numera finns att överklaga politiska beslut till domstol. Den nyligen omdebatterade frågan om Riksrevisionsverkets ställning kan ses som ett uttryck för en viss omorientering.

På ett allmänt plan kan regeländringar synas motiverade och hänga samman med både EU-medlemskapet och den ökade komplexiteten i samhället. Det finns dock i båda lägren behov av en fördjupning av diskussionerna och en bättre kunskapsgrund att stå på. Vad innebär egentligen en judikalisering av politiken? Vilka konsekvenser får detta för politiken, ansvarsutkrävandet och den enskilde medborgarens möjligheter att påverka sin situation?

### *Flernivåstyre*

Demokratins vardag har alltid präglats av olika former för beslutsfattande vilka reglerats i konstitutionella och andra spelregler. Från dessa spelregler har utvecklats praxis som inte funnits föreskrivna och som i vårt land exempelvis inneburit medverkan från arbetsmarknadens parter i den politiska processen.

Särskilt under senaste decenniet har processperspektivet betonats ytterligare genom Sveriges medlemskap i EU – och det fortplantas nedåt och utvecklas mellan olika delar av det svenska samhället och det europeiska förhandlingssystemet. Som vi tidigare noterat talar forskarna om ”multi-level governance” – flernivåstyre.

Inom Sverige har partnerskap som politisk innovation blivit signum för regionalpolitiken. Idé-spridningen från detta sätt att arbeta har kraftfullt påverkat andra sammanhang. Ett belysande exempel är den omfattande processen med tillväxtavtal som involverat alla svenska regioner i ett intensivt arbete med utvecklingsfrågor under slutet av 1990-talet. Det utmärkande med partnerskap är frånvaron av tydliga kriterier för vilka aktörer som bör ingå, frånvaro av beslutsregler samt ofta ett minimum av öppenhet. Partnerskap framträder på detta sätt som en logisk motpol till den representativa demokratin. Det är utomordentligt angeläget att ha

en fortlöpande uppdatering kunskapsmässigt om utvecklingen av de politiska processerna, men även en reflektion över hur processen kan utvecklas och demokratiseras.

### **Demokratiforskningens organisering**

Vi vill framhäva betydelsen av att den här föreslagna forskningen också ska präglas av nytänkande när det gäller att samspeja med samhällsutveckling och samhällsdebatt. Nya former bör sökas för att göra forskningen spridd, känd och debatterad även utanför forskarsamhället.

#### *Röst från Demokratitorget*

**”Efterlyser nästa skrift kanske med titeln:**

**’Det olydiga samhället’**

- hur samhället gömmer sig bakom anonymitet
- hur samhället vägrar ta kritik på allvar
- hur samhället vägrar att omorganisera sig för att bättre möta medborgarnas behov
- hur samhället inte lyckas bemöta misstankarna om ”de dubbla agendorna”
- hur samhället inte tar individen eller svaga grupper på allvar
- hur samhället motarbetar människor som tänker annorlunda
- hur samhället förlorar i trovärdighet
- hur samhället får färre personer att gå till val
- hur samhället slutligen får en ny uppsättning politiker.”

### *Fem fleråriga och mångvetenskapliga demokratiforskningsprogram*

Utredningen har anlagt ett långsiktigt perspektiv för utvecklingen av den svenska demokratin. Vi har betonat vikten av att folkstyrelsen fortlöpande utvärderas och utmanas av en mångvetenskaplig forskning. Vi föreslår att det utformas fem mångvetenskapliga program via forskningsråd till stöd för forskningsinsatser. Programmen bör vara femåriga och inbegripa forskare från andra länder. Insatsen bör vara av en sådan omfattning att forsk-

ningen kan ge ett fortsatt värdefullt bidrag till samhällsdebatten och den svenska demokratiforskningens oberoende ställning. Det finns skäl att understryka att den här forskningen måste utmärkas av största möjliga självständighet.

### *Expertgrupp för studier i demokrati*

Vi bedömer också att det finns ett kontinuerligt behov av att utveckla demokratipolitiska reformer i gränssnittet mellan forskning och politik. Därför är det nödvändigt att också ha någon mötesplats mellan forskning och politik. Det kan bl.a. ske genom att inrätta en fristående expertgrupp, som kan fungera som tankesmedja och beställare av kunskapsunderlag för demokratireformer.

Efter fem år bör dessa båda arrangemang utvärderas.



Politik för folkstyrelse på 2000-talet

Utvecklingen är inte ostyrbär. Det ligger i demokratins väsen att den inte är ödesbestämd eller ligger i någon annans händer. Därför har inte bara de enskilda åtgärderna utan också den övergripande politiska viljan betydelse för hur samhället kommer att utvecklas.

## Politik för folkstyrelse på 2000-talet

Demokratien är inte en gång för alla given. Demokratins institutioner är sköra i den meningen att de tar lång tid att bygga upp men kan raseras betydligt snabbare, inte minst genom våld. Men en avdemokratisering kan också komma mer smygande, genom små men medvetna justeringar av viktiga detaljer i strukturerna. Utan att någon egentligen vill det, kan demokratins institutioner också förlora sin inre bärighet och sina normer. Det kan ske på grund av att den kritiska bildningen försummas eller genom att politiska företrädare medvetet eller aningslöst missbrukat medborgarnas förtroende.

Vi slår fast vissa grundläggande målsättningar för den fortsatta demokratiutvecklingen och föreslår dessutom en demokratipolitik för att långsiktigt fördjupa den svenska folkstyrelsen.

Många förslag förekommer i våra olika skrifter. En del förs fram i detta betänkande. Vi hänvisar till våra skrifter för utförligare resonemang och statistiska underlag. Vi har dock inte haft uppdraget att närmare utreda förslagen utan förutsätter att det sker i särskild ordning.

Det har i själva verket inte varit vår huvuduppgift att lägga fram ett antal konkreta förslag för

att råda bot på problem i folkstyrelsen. Vi har avstått från att föreslå till synes enkla lösningar och åtgärder. Den forskning som vi ställt samman ger, enligt vår uppfattning, ingen anledning att tro att några enkla operativa ingrepp skulle åtgärda de brister vi anser vara det mest centrala i vår folkstyrelse.

I stället har vi medvetet lagt tonvikten på att utforma ett principiellt bärkraftigt perspektiv för att öka medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet i 2000-talets samhällsutveckling. Det gör vi utifrån en moralisk argumentation. Vi hoppas det ger en god grund för framtida överväganden och konkreta åtgärder.

### *Demokratins moraliska grundvalar*

**Vi har valt en moralisk grund till försvar för demokratien. Den bygger på en övertygelse om att alla människor har lika värde. Till skillnad från varje annan idé om samhällets organisation accepterar och utgår demokratien från att vi är olika och ska så få vara. Vi ska inte behöva göras om. Det viktigaste ordet i demokratien stavas varken "jag" eller "du" utan "vi" – ömsesidigt beroende av varandra och**

**förpliktade att lösa våra konflikter fredligt, demokratiskt.**

**Det är av största vikt att förstärka medborgarnas egen demokratiska värdegrund – medborgarandan – och att inom den ramen skapa största möjliga utrymme för dem att gemensamt styra sig själva. Medborgaranda bygger på vissa karaktärsegenskaper som medborgarna kan odla och träna, exempelvis kritisk rationalism (vilja att sätta sig in i olika frågor, ifrågasätta och förstå hur andra resonerar etc.), laglydighet (skyldighet att följa lagar) och solidaritet (oegennyttig hållning till medmänniskor, empati).**

*Den svenska folkstyrelsen*

Den representativa demokratin utgör den svenska folkstyrelsens grund. Det är i den representativa demokratin växelspel med medborgarnas erfarenheter och viljor som folkstyrelsens utveckling avgörs. I de många mötena medborgarna emellan bildas de dygder och normer som en demokrati både förutsätter och syftar till.

De politiska partierna spelar en nyckelroll i den representativa demokratin vad gäller att vara länkar mellan medborgarna och den politiska makten, att sammanväga olika intressen och stå för utformningen av den politiska makten. Som länkar mellan medborgare och det politiska beslutsfattandet är partierna på intet sätt ensamma. I ökad omfattning har medier och organisationer och nätverk av olika slag involverats i opinionsbildning och mobilisering.

Vår utgångspunkt är att den svenska folkstyrelsen bör innehålla betydande element av självorganisering, decentralisering och självförvaltning. Därmed ges utrymme för en mångfald i deltagandet och ett stort mått av pluralism och autonomi.

Politiken måste också inse sina begränsningar och koncentrera sitt arbete på områden där dess

värden och styrsystem är överlägsna marknadens, civilsamhällets och familjens. Av såväl politikens som t.ex. näringslivets företrädare måste vi kunna förvänta oss respekt för den andre utifrån en insikt om att båda gynnas av att det andra systemet fungerar väl. På olika nivåer måste såväl politiska som ekonomiska företrädare intensifiera sina ansträngningar att föra dialog med respekt för varandra.

Folkstyrelsens syfte är varken en stor stat eller stora kommuner utan ett samhälle av individer, som är besjälade av en medborgaranda som håller tron på rättfärdighet och solidaritet levande.

Vårt försvar för demokratin utgår alltså från moraliska principer. Däremot inbegriper vår demokratiuppfattning inte beslutens innehåll, bara dess former.

### **1. Stärk den demokratiska medvetenheten!**

En uthållig demokrati förutsätter att den demokratiska medvetenheten höjs hos medborgarna och deras företrädare. Målet är att varje medborgare ges makt att råda över sina egna livsbetingelser och ges möjlighet att utveckla en kompetens att lösa sina konflikter tillsammans med andra i demokratisk anda. Medborgarnas politiska projekt kommer att skilja sig åt och bli alltmer fragmenterade. Det gör det ännu viktigare att förstärka en medborgaranda som kan skapa demokratiska institutioner med förmåga att lösa konflikter förtroendefullt. Den enda stora berättelse som vi måste dela oavsett identitet och återberätta i skilda sociala sammanhang handlar kanske just om detta moraliska ställningstagande för: Alla människors lika värde.

Skolningen i demokratisk medvetenhet måste förbättras ytterligare. Ansvaret måste bäras av alla men vissa har ett särskilt stort ansvar: Folkbildning och forskning har av tradition haft en stark ställning i Sverige vad gäller att öka kunskapen om sam-



hället och demokratin och att fostra medborgare i demokratisk medvetenhet. Den svenska folkstyrelsen har fortsatt stort behov av en fri och från staten autonom forskning och folkbildning.

### *Skolan*

Vi vill särskilt betona skolans ansvar för att förbereda de uppväxande medborgarna för ett deltagande i den stora demokratins frågor. Den måste utveckla kunskaper om och insikter i konkurrerande samhälls- och historieuppfattningar och dess konsekvenser – och själv vara en demokratisk miljö som tillåter oenighet. Det som gör demokratin till demokrati är inte att vi är eniga utan att vi har rätt att vara oeniga och t.o.m. uppmuntras därtill. Utbildningssystemet är en central mötesplats för skilda kulturer och synsätt. Där kan vi utveckla en förmåga till samtal och en ömsesidig respekt kring de frågor som binder oss samman: Hur ska vi umgås, hur ska samhället utformas, och hur ska vi lösa konflikter utan våld eller hot om våld?

Den moderna historien och dess samhälleliga konsekvenser, exempelvis nazismens och kommunismens illdåd samt dagens rasistiska idévärld, är inte exempel på vilka skolkunskaper som helst; de är moraliskt problematiserande kunskaper som bör stå på skolans dagordning. Skolan får emellertid inte bara ha till uppgift att *lära ut* kunskaper om demokrati, moral och kritiskt tänkande (bl.a. kring mediernas nyhetsförmedling). Den måste också vara en demokratisk arena; eleverna måste få uppleva demokrati i praktiken.

### *Öppna offentliga rum*

Våra resultat visar att fler offentliga rum för politiska samtal måste öppnas. I takt med globaliseringen skapar exempelvis den ökade förhandlingspolitiken bristande möjligheter för medborgarna

att få insyn och utkräva ansvar. Det gäller att låta fler medborgargrupper än vissa resursstarka lobbyare bli delaktiga när regelverk utformas på allt fler nivåer. Här kan IT skapa möjligheter att både ta del av betydelsefull information och kunna delta i diskussioner.

Även på andra politiska nivåer kan IT förbättra kontakten mellan medborgare och beslutsfattare. Vi finner det angeläget att exempelvis söka former för att utnyttja IT för att offentliggöra remissyttrandet och öka medborgarnas förutsättningar att ha insyn i och möjligheter att påverka beslutsunderlag, exempelvis i samband med miljökonsekvensanalyser.

För den politiska jämlikhetens skull är det också angeläget att alla får tillgång till de resurser som krävs för att använda den nya tekniken.

Även biblioteken har en viktig roll för att skapa medvetenhet och engagemang i den demokratiska processen. Biblioteken är betydelsefulla även för det offentliga samtalet.

Politikens medialisering har visat sig ha konsekvenser som inte gynnar den demokratiska medvetenheten. När politiska debatter integreras i samma medier och program som underhållning och det politiska samtalet bedöms utifrån underhållningsvärden, tenderar detta att banalisera politiken. När debattprogram kontrasterar stereotypa motståndningar mellan ”folket och makten” och journalisten gör sig till tolk för det maktlösa folket, riskerar sund skepsis till makthavare att förvandlas till förakt.

Visserligen är det av största vikt att mediernas oberoende och frihet värnas, men denna frihet kräver också ett ansvar. En god journalistisk etik är oundgänglig för medborgarnas välbefinnande.

Medvetenheten måste även öka hos partierna att inte göra sig oberoende av sina medlemmar. Att huvudsakligen de förtroendevalda deltar i partier-

nas mötesverksamhet innebär en utarmning av partierna. För att behålla och utveckla sin betydelsefulla roll i den representativa demokratin behöver partierna utveckla nya mötesplatser, förnya verksamhetsformerna och utforma en politik som är angelägen för medborgarna. Det åvilar även partierna att skola in nya generationer förtroendevalda som kan hantera de politiska beslutsprocedurerna.

## 2. Utveckla deltagandet!

Den svenska folkstyrelsen måste fortsatt sträva efter ett högt valdeltagande i alla förekommande val, även i Europavalet. Den svenska välfärdsstaten bygger på ett starkt folkligt stöd som ytterst manifesteras i ett högt valdeltagande. Om valdeltagandet fortsätter sjunka, finns risk för att legitimiteten i det offentliga beslutsfattandet sjunker och att välfärdsstatens förankring äventyras.

Vi vill samtidigt hejda en elitdemokratisk utveckling där politikerstyret fått ersätta medborgarstyrelsen och där den demokratiska aktiviteten koncentrerats till valdagen. Alla medborgare bör ges möjligheter att delta i breda diskussioner också före beslut och mellan valen. Vår mening är att den politiska jämlikheten inte kan uppnås utan att alla medborgare har tillgång till sådana platser och jämlika förutsättningar att ta tillvara dessa möjligheter. Skulle sedan inte alla ta vara på sina möjligheter utan överlåta makten åt ett fåtal är det en annan sak.

Vi förordar en deltagardemokrati med förstärkt inslag av den deliberativa demokratiteorin. Detta innebär att varje medborgare måste ges större möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet. Men för att delta måste medborgarna uppfatta det som meningsfullt att engagera sig. Ju mer medborgaren erfar att hennes deltagande ger inflytande,

desto högre blir sannolikheten att hon vill fortsätta att delta (och omvänt). Hennes känsla av delaktighet – eller brist på delaktighet – är resultatet av de erfarenheter som hon (och andra) haft av att delta och försöka att utöva politiskt inflytande.

Dessvärre visar undersökningar att medborgarna i tämligen liten utsträckning uppfattar det som meningsfullt att försöka delta. Medborgarna upplever att de demokratiska institutionerna, inte minst de förtroendevalda, brister i lyhörddhet.

### *Öka den politiska jämlikheten*

Vi kan ännu inte tala om att det existerar ett jämlikt medborgarskap i Sverige. Medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet skiljer sig åt mellan olika samhällsgrupper. Klassklyftorna består. Kvinnor är visserligen *formellt* jämställda med männen, men kan ännu inte agera på alla nivåer i samhället på lika villkor som männen. Jämställdhetsarbetet måste således fortsätta med oförminskad kraft.

Vi ser också ett fortsatt utanförskap hos åtskilliga grupper av ungdomar. Deras politiska intresse kanaliseras inte genom de etablerade politiska strukturerna, utan sker i stället ofta i andra former, t.ex. nyare sociala rörelser och i subkulturer. Det är angeläget att de etablerade organen bejaktar det engagemang som ungdomar visar och skapar möjligheter till dialog.

Det finns andra konflikter som i än högre grad oroar: Personer med utländsk bakgrund, i synnerhet de med utomeuropeisk bakgrund, och arbetslösa, i synnerhet de långtidsarbetslösa, är 1990-talets stora förlorare avseende politisk mobilisering. Dessa båda grupper har genomgående ett lägre deltagande och en lägre delaktighet än befolkningen i övrigt. Under 1990-talet har dessutom gapet till övriga ökat dramatiskt. Idag finns ett utbrett utanförskap hos dessa grupper. På sikt kan

detta komma att betyda att vi får en betydande andel medborgare som är *permanent* utanför det politiska beslutsfattandet. Från demokratisk synpunkt är en sådan utveckling oacceptabel.

Vi anser därför att det måste till extraordinära ansträngningar för att öka den etniska integrationen. I denna strävan har arbetsmarknaden en viktig roll. Arbetets roll i integrationsprocessen kan nämligen inte nog betonas. Mot denna bakgrund är det oroande att diskrimineringen tycks slå så hårt just där.

Att bli hörd och tagen på allvar i alla situationer och ses som en likvärdig medborgare med samma demokratiska rättigheter som andra är grundläggande. Det gäller också de funktionshindrade. Det är inte funktionshindret i sig som skapar handikapp utan samhällets otillgänglighet.

#### *IT i demokratins tjänst*

IT kan också användas för att stärka civilsamhället och för att främja deltagardemokratien. Den nya informationstekniken har en potential när det gäller att vidga medborgarnas möjligheter att delta i och påverka problemformuleringarna och diskussionerna före beslut i folkvalda församlingar. En statlig och kommunal politik bör i första hand inrikta sig på att utveckla tekniker och metoder för en sådan deltagardemokrati med IT-stöd.

Man bör pröva om och i vilken utsträckning den nya informationstekniken kan stimulera ett politiskt intresse och deltagande. Det bör genomföras försök med Internet-baserat röstande i någon kommun. Alternativt kan tekniken utvecklas i samband med skolval i någon eller några skolor.

Problemet som måste lösas är hur den som röstar kan legitimera sig på ett effektivt sätt så att valfusk omöjliggörs och valet hemlighålls. Dessutom måste man garantera det som valförrättarna har till uppgift att göra, nämligen att se till att ingen

politisk påverkan sker vid själva valtillfället eller att inga obehöriga väljare röstar.

#### *Registrera blankröster*

Visserligen ger inte en blankröst något underlag för att fördela mandaten. Men den bör ändå ses som ett aktivt deltagande i valet. Därför måste den redovisas som en blank sedel och inte räknas som ogiltig av valadministrativa skäl.

#### *Lobbare bör inte registreras*

Trots att vissa skäl talar för registrering av lobbare, menar vi att en sådan skulle leda till en officiell auktorisation av exklusiva maktutövare; en ny form av korporativ exklusivitet skulle skapas för en särskild grupp medborgare. Den demokratiska rättigheten för var och en att påverka politiker skulle riskera att urholkas, eftersom krav på att vara registrerad kan hämma medborgare som vill komma till tals men inte är registrerade. Det skulle försvåra för nya medborgargrupper att ta sig in.

#### *Civilsamhället*

Att ta tillvara idéer och engagemang är av stor betydelse. Därför måste stat och kommun främja det engagemang som finns i olika medborgarsammanslutningar; i folkrörelsearbetet, i lokala utvecklingsgrupper, i brukarstyrelser, i kooperativ, i de nyare sociala rörelserna etc.

Den tilltagande pluralismen i det svenska samhället kräver att stat och kommun ger olika grupper möjligheter till autonomi, genom självförvaltning, kring verksamheter som är centrala för dem.

Vi ser i dag att förhållandet mellan det offentliga och medborgarnas fria sammanslutningar inte är helt problemfritt. Offentliga beslutsfattare visar i somliga fall en klåfingrighet och benägenhet att, i sin roll som finansärer, lägga sig i verksamheten. I relationen till andra grupper visas ibland en bristan-

de lyhörddhet. Detta gäller inte minst de former av engagemang som bland andra ungdomar utvecklar, t.ex. nyare sociala rörelser.

Det offentliga måste bejaka den pluralism av fria och från staten oberoende medborgarsammanslutningar som finns i samhället. Det medborgerliga deltagandet tar sig många uttryck. Stat och kommun bör därför värna mötesfriheten genom att exempelvis se till att det finns billiga och lämpliga lokaler. Sammanslutningarna bör också regelbundet inbjudas till dialog med det offentliga för att långsiktigt och fullt ut deras betydelsefulla engagemang ska tas tillvara.

De offentliga myndigheterna måste utgå från att medborgarna är kapabla, att de förstår och vill sträva efter det gemensamma bästa. Traditionella, ideologiska hinder för att ge medborgarna makt måste få ge vika. Livskraftiga sociala rörelser ska få växa och skapa utrymme för självbestämmande.

#### *Den representativa demokratin och den direkta demokratin*

Det är i civilsamhället som förtroendevalda och partier historiskt haft sina rötter. Vi efterfrågar ett större utrymme för en lokal självstyrelse, som går bortom den kommunala och som kan återknyta kontakten med en lokal medborgarskapstradition. I den starka statscentrering vi haft i Sverige har denna lokala strävan efter autonomi för att tillsammans sköta de gemensamma angelägenheterna ibland kommit i skymundan. Här finns anledning till en kollektiv självkritik. Partier liksom medborgarsammanslutningar har ibland uppträtt som om deras överlevnad mer kommit an på relationen till staten än relationen till deras egna medlemmar.

Eftersom den representativa demokratin värden är omistliga är det särskilt viktigt att framhäva betydelsen av ett rikt och levande socialt kapital men också skapa kompletterande möjligheter att

utöva direkt demokrati. Vi är medvetna om att förhållandet mellan direkt och indirekt demokrati är motsägelsefullt och komplicerat.

Vår långsiktiga strävan är att lämna ett större utrymme för kreativa och autonoma mötesplatser också utanför den organiserade representativa demokratin. Ansvarstaganden för gemensamma frågor innebär inte att det blir enklare för den representativa demokratin. Men den representativa demokratin har både direkt och indirekt glädje av att deltagandet ökar på olika vägar. Ju fler som på olika sätt förbereder de politiska besluten, desto högre blir beslutens kvalitet. Att delta ger också kompetens och ansvarskänsla. Det stärker känslan för det gemensamma bästa. Det är därför eftersträvansvärt att många politiska samtal förs. Mer av självförvaltning och direkt demokrati innebär förvisso att representanterna får vara beredda på att möta ibland mycket välartikulerade och resursstarka medborgare och medborgargrupper som kan ifrågasätta såväl deras bevekelsegrunder som beslutsformer. Förutsatt att sådana möten kan hållas i ett demokratiskt sinne, kommer de folkvaldas legitimitet sannolikt att öka.

#### *De politiska partierna*

En statlig utredning har i och för sig inte till uppgift att föreskriva botemedel för partiernas åkommor. Eftersom dessa har en så central roll har vi ändå haft anledning att analysera också deras utveckling.

Partierna visar bristande anpassningsförmåga till nya villkor för politiskt arbete. Utvecklingen för medlemsantal, mötesdeltagare och rekrytering är nedslående – partierna har uppenbarligen allt svårare att attrahera medborgarna. Med den unika position som partierna har i den svenska folkstyrelsen blir partiernas stigande problem att fullgöra sina funktioner inte en fråga endast för partierna själva, utan blir i hög grad även medborgarnas

och demokratins problem. För att stärka den representativa demokratin måste partierna utveckla både idéer och arbetsformer som svarar mot medborgarnas behov och krav.

Sverige har en minimal rättslig reglering och kontroll av partifinansieringen. Det etiska ansvaret har av tradition vilat på partierna själva. Runtom i den demokratiska världen har den rättsliga kontrollen och insynen över partifinansieringen ökat, inte minst i de europeiska länderna. Viktiga förklaringar till denna reformering är korruptions-skandaler, legitimitetsproblem och i vissa fall även ett starkt opinionstryck. Medvetenheten om att partiernas ekonomier inte längre kan betraktas som interna angelägenheter har ökat. I betydande utsträckning bekostas verksamheten med offentliga anslag. Frågan om öppenhet och insyn i partiernas och kandidaternas finansiering är av största vikt för att skapa förtroende för politiker och för politiken i stort. Därför föreslår vi att deras finansiering offentligt redovisas och att arbetet med att granska förutsättningarna för en sådan redovisning snarast inleds.

### 3. Stärk självstyrelsen!

För att göra det politiska deltagandet mer meningsfullt bör framför allt den lokala självstyrelsen vidgas. Ett medel att säkra kommunernas handlingsutrymme är att ge den kommunala självstyrelsen en starkare grundlags- och lagreglering med möjligheter till rättsprövning. Fördelen med att på så sätt göra kommunerna till en mer intressant och relevant arena för politisk påverkan, är att många medborgare därigenom erbjuds mer meningsfulla möjligheter att utöva inflytande över frågor som är viktiga för dem. Det skulle också innebära ett försök att vitalisera den representativa demokratin genom att ge den kommunala politiken en tyd-

ligare koppling mellan partiarbete, val och ansvarsutkrävande.

En vidgad kommunal självstyrelse kan bl.a. återskapa den lokala nivån som en vital bas för att bedriva nationell och europeisk politik. Genom engagemang och deltagande i det lokala har medborgarna en chans att både få kunskap om och tillföra erfarenheter till större sammanhang av avvägningar.

Dessutom menar vi att det bör skapas större möjligheter att direkt ge utrymme för andra demokratiska organisationer att självständigt lösa konflikter och ordna sina gemensamma angelägenheter på ett sätt som gynnar medborgarandan.

Medborgarna måste få ett större direkt utrymme för demokratisk organisering för att konstruktivt lösa de problem som gäller vissa geografiska eller funktionella delar av kommunen. Det kan vara föreningar av skilda slag, lokala utvecklingsgrupper, entreprenörer inom den sociala ekonomin och andra driftsformer eller kontaktkommittéer. Vår strävan är alltså att vidga medborgarnas, inte kommunernas politiska spelplan.

#### *Lokala folkomröstningar*

Sedan en tid har medborgarna en formell möjlighet att initiera lokala folkomröstningar. Men deras initiativ vinner sällan fullmäktiges gehör. Det är inte trovärdigt att ha ett så klen instrument för medborgarnas påverkan. Därför måste det bli svårare för fullmäktige att vägra ordna folkomröstningar.

#### *Skilda valdagar och kommunala extraval*

Det starkaste argumentet för skilda valdagar har att göra med att valrörelser har en mobiliserande effekt på väljarna, och inte minst partiorganisationerna. Med långa mandatperioder riskerar verksamheten att tappa i tempo. I samband med riksdagsval ökar

andelen som upplever sig som anhängare till ett parti jämfört med mellanvalen. Det finns även en risk att partiorganisationerna får en svacka på ett par år efter valet under en fyraårsperiod.

Det uppfordrande allvaret i våra parti- och valstudier gör att vi tilldelar detta argument en särskild tyngd. Vi menar att i det prekära läge som det svenska partisystemet nu befinner sig, finns det skäl att noggrant pröva flera vägar att stimulera partiarbetet och lokala politiska diskussioner. Skilda valdagar kan vara ett sätt att lösa problemet med långa mandatperioder. Men, och detta är viktigt, det är en stor utmaning för det lokala partiarbetet att på lång sikt utveckla de lokala valen på ett sådant sätt att särskilt de medborgare som känner starkt utanförskap finner valet meningsfullt.

Det sätt som medborgarnas egna valhandlingar utvecklats kan sägas ha försvagat de argument som tidigare utredningar anfört mot en sådan reform. Som vi tidigare redovisat förmår väljarna i ökad utsträckning urskilja det kommunala valet genom att splittra sina röster mellan riksdags-, landstings- och kommunalvalen. Vi ser också att väljarna i ökad utsträckning röstar på partier som bara ställer upp i kommunala val. Dessutom menar vi att kommunerna under de senaste årtiondena blivit allt viktigare för medborgarna. Deras självständighet gentemot statsmakten har ökat i vissa bestämda avseenden. Allt detta gör att medborgaren har fått ett ökat intresse av att lösgöra kommunalvalet från rikspolitiken.

Med andra ord skulle skilda valdagar ytterligare betona ansvarsfunktionen i de allmänna valen. Väljarnas möjligheter att identifiera var de politiska frågorna behandlas och utkräva ansvar för politiken skulle underlättas. De kommunala och landstingskommunala frågorna skulle få en bättre chans än vad som nu är fallet att få genomslag i en valrörelse. Detta gäller i hög grad även beträffande de

regionala utvecklingsfrågorna, och de förekommande valen till regionparlament. Skilda valdagar skulle kunna underlätta för väljarna att engagera sig i kommunala frågor.

Skilda valdagar ligger även i linje med personvalet; en reform där ansvarsutkrävandet blir tydligare i förhållandet mellan väljare och valda. Enligt Folkstyrelsekommittén innebär skilda valdagar ”att ansvar utkrävs av de kommunalt förtroendevalda på grundval av deras program och handlingar. Därmed ökar medborgarinflytandet över de kommunala besluten”.

#### *Kommundelning och kommunalnämnder*

Vi menar vidare att det inte är någon demokratisk önskvärdhet att inrätta fler nivåer inom den representativa demokratin. Tvärtom ser vi en fara i att man överbelastar den partibaserade demokratin.

Vi kan också konstatera att försöken med kommunalnämnder mest av allt lyckats skapa en större närhet mellan förtroendevalda och verksamhetsansvariga. Dessvärre är inte framgången när det gäller medborgarinflytandet lika påtaglig, enligt de utvärderingar som hittills gjorts. Vi utesluter inte att det kan ha samband med att nämnderna, trots förståeliga demokratiska motiv, ändå utgör en demokratisk anomali genom att vara indirekt valda. De agerar på medborgarnas mandat men ger dessa ingen chans att utkräva ansvar av dem.

Men i första hand menar vi att den svåra målkonflikten mellan ekonomisk bärkraft och effektivitet å ena sidan och medborgarinflytande å den andra bör lösas genom att dela kommuner. Därigenom får man ett sammanhållet ansvar för skatter och verksamhet inom kommunerna. Men samtidigt måste känslan för solidariteten fördjupas, så att exempelvis storstädernas starka socioekonomiska segregering inte får orättfärdiga genomslag ifråga om resursfördelning.

*Direktval till stads- och kommunalnämnder*

Om kommunindelning av olika skäl inte bedöms rimligt, bör kommunerna få införa direktval till kommunalnämnder för att öka genomskinligheten och möjligheterna för medborgare att bestämma vem som ska företräda dem.

Oavsett om man har indirekt eller direkt valda stads- eller kommunalnämnder får inte variationsrikedomen bli så stor att medborgarnas rätt till likvärdig offentlig service äventyras.

*Skapa fler förtroendeuppdrag – men sprid dem*

Med oro ser vi förtroendeuppdrag försvinna. Allt färre ges därigenom chansen att axla ett viktigt medborgaruppdrag. Av samma skäl ser vi allvarligt på tendensen till mångsyssleri. Det är viktigt att försöka öka antalet förtroendeuppdrag och sprida dem. På det sättet motverkar man också de risker för maktmissbruk som följer av koncentration och långvarigt maktinnehav.

*Låt fler träna sig i demokratiskt beslutsfattande och ansvarstagande i brukarorgan*

I det principiellt hållna demokratikapitlet har vi gett skäl för att bejaka en mångfald av driftsformer där demokratiskt ledarskap kan uppövas och utvecklas. Vi menar att det är viktigt att sådana organ tillskapas men de förutsätter en vilja till dialog och lärande hos de kommunala myndigheternas företrädare.

*Ta till vara befintliga institutioner för deltagande*

Kommunerna förfogar redan idag över många möjligheter att erbjuda medborgarna ökat deltagande i politiska processer. Plan- och bygglagstiftningen är ett exempel på lagstiftning, som ger medborgarna möjligheter att påverka samhällsbygget.

*Resurscentra för lokal mobilisering i stadsmiljö*

Med stöd i våra undersökningar om en tilltagande politisk ojämlikhet mellan medborgare med utländsk bakgrund och andra svenskar vill vi understryka behovet av att utveckla nya slags gemensamma organ inom områden där det politiska utanförskapet breder ut sig. Med tillfredsställelse har vi noterat de utomordentliga initiativ som runtom i landet tas av kommuner, ideella organisationer, företag och andra för att ersätta marginalisering med delaktighet. Det är viktigt att erfarenheter av det slaget dokumenteras och sprids. Lika viktigt som det arbete är som utförs av Folkfrörelserådet Hela Sverige ska leva, lika viktigt är att det finns en motsvarighet som uppmuntrar, utvärderar och utvecklar former för deltagande och inflytande inom städer och större kommuner. På nationell nivå bör resurscentra för lokal mobilisering därför stödjas.

*Demokratibistånd*

Av central betydelse är Sveriges ansträngningar för att på alla nivåer utveckla demokrati och mänskliga rättigheter inom ramen för utvecklingssamarbetet. Detta bör ske genom FN såväl som genom bilaterala samarbetsavtal. Ett särskilt problem utgör det stora antalet människor som är på flykt, vars politiska och medborgerliga rättigheter är mycket svaga. Enskilda organisationer och politiska partier, men också statliga och kommunala myndigheter i Sverige spelar en viktig roll. Genom samarbete med sina motsvarigheter i andra länder kan de förstärka en demokratisk kultur.

*Reformer i FN*

Det finns förslag till åtgärder för en förbättrad demokratisk styrning på global nivå. Ett av de mest genomarbetade finns genom The Commission on Global Governance. Den föreslår bland annat en ordning för att enskilda, minoriteter och frivillig-

organisationer ska kunna få sin sak framlagd i Förenta Nationernas säkerhetsråds dagordning. Där finns också ett förslag om ett ekonomiskt säkerhetsråd knutet till FN i syfte att öka det demokratiska inflytandet och kontrollen när det gäller världsekonomins utveckling. Initiativ föreslås också för en reformering av det politiska säkerhetsrådet liksom för en förstärkning av den internationella rätten. Vi menar att dessa reformförslag bör ha stor tyngd i den svenska FN-politiken.

#### 4. Öka den institutionella ansvarigheten!

De förtroendevalda beslutar om olika värden – vård, skola, omsorg, säkerhet etc. Dessa preciseras och fördelas sedan genom en komplicerad flernivåstyrning. Många olika hierarkiska nivåer och nätverk av skilda slag existerar. Förtroendet för det svenska politiska systemet ("servicedemokratin") beror till stor del på hur väl denna värdefördelning sker.

I demokratikapitlet har vi hävdat att denna aspekt inte bör överbetonas. Men ur medborgarens synvinkel är det fundamentalt att den representativa demokratin betjänas av institutionella system som är öppna och kan hållas ansvariga. Det ger medborgaren klara besked om vem man ska vända sig till och vem man ska utkräva ansvar av. Men det är också viktigt att utveckla säkerhetssystem som skyddar medborgarna för vådorna av misstag och missgrepp från myndigheternas sida.

##### *Stärk myndigheternas självständighet*

Vår demokratipolitiska slutsats beträffande statsförvaltningen handlar framför allt om att sörja för system där ämbetsmännen är demokratin väktare – präglade av medborgaranda. Vi pläderar för att så långt det går vidmakthålla och förstärka statsförvaltningens oberoende.

##### *Myndigheter ska inte ägna sig åt lobbning och opinionsbildning i eget intresse*

En myndighet har de uppgifter som regeringen definierar. Dess uppgift är inte att propagera för det egna områdets expansion eller en viss politisk styrning. Snarare har den till uppgift att bl.a. bedöma om de krav som kommer från organiserade intressen är befogade eller inte.

Vi anser därför att det är betänkligt att myndigheter är medlemmar i lobbingsorganisationer, som i konkurrens med varandra lobbar mot staten.

##### *Utveckla ett offentligt etos – en demokratisk professionalism*

Som vi sett befinner sig statsförvaltningen i en miljö av konflikter mellan mål som var för sig är väldigt viktiga. Å ena sidan ska demokratiska värden förverkligas, såsom politisk demokrati och offentlig etik. Å andra sidan ska ekonomiska värden skapas, såsom rationalitet, produktivitet och effektivitet. Varje offentligt system ska vårda denna helhet. Det är ett mångdimensionellt medborgarperspektiv på sådana angelägenheter som bedrivs med medborgarnas skattemedel.

##### *Oberoende och avgiftsfri statistik*

Ett medborgarintresse talar för att ha en oberoende statistik som ger de offentliga aktörerna avgiftsfria underlag för analys, debatt och beslut.

##### *Ge utredningsarbetet rimliga arbetsförutsättningar*

Också av egen erfarenhet vill vi ge skäl för att det svenska utredningsväsendet ges rimliga arbetsförutsättningar att leverera hållbara lösningar på svåra politiska problem. Det handlar inte minst om tillräcklig tid för att skaffa fram, analysera och sammanväga professionella rapporter till bärkraftiga politiska beslutsunderlag.



### *Förtydliga ansvarsfördelningen*

Ytterligare ansträngningar måste göras för att bringa ökad klarhet i ansvarsfördelningen mellan statliga organ och mellan dessa och kommunerna. Den oreda som medborgarna ofta upplever måste tas som tillräckligt skäl att intensifiera arbetet med att skapa genomskinliga strukturer av befogenheter och ansvar. Regelverken måste vara tydligare, spelreglerna klarare och styrningen konsekvent. Mellan staten och kommunerna måste det råda balans mellan ansvar och ekonomiska förutsättningar.

### *Hjälp medborgarna att få insyn, bl.a. via IT*

I stigande utsträckning är så gott som alla delar av statsförvaltningen indragna i flernivåstyrningens komplexa och svåröverskådliga förhandlingsprocesser. Det har radikalt förändrat myndigheternas arbetsformer. Detta skapar, som vi tidigare visat, ett demokratiskt dilemma. Det gör i varje fall, att vi inte ser någon bortre gräns för myndigheternas ansträngningar att ge medborgarna en ökad öppenhet och insyn. Att, som i Danmark, offentliggöra alla viktiga dokument via Internet är ett, om än litet, steg i rätt riktning.

### *Förstärk den enskildes möjligheter att få rättelse*

I takt med sitt ökade ansvar för den enskildes rättigheter måste kommunerna förstärka sina rättsstatskvaliteter. Internt bör de offentliga myndigheterna säkra sin kvalitet genom att bl.a. finna vägar att mer effektivt hantera klagomål.

I ett alltmer svåröverskådligt och snabbt föränderligt samhällsmaskineri är det viktigt att skydda den enskilda medborgarens och minoritetsintressenas integritet och rättssäkerhet. Demokratins grundvärden påkallar en allt större vaksamhet. Vi välkomnar därför den juridiska, utomparlamentariska kontroll av politiken som bl.a. EU-medlem-

skapet ger genom inkorporeringen av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Mot bakgrund av vår demokratiteoretiska respekt för människans okränkbarhet är den typen av överprövning i domstol ett framsteg. Vi menar att detta i realiteten inte kringskär majoritetens möjligheter att förverkliga ett politiskt rättfärdigt projekt. Utifrån vår grundsyn är det också naturligt att de mer autonoma kommunerna måste ges ett förstärkt ansvar för att tillgodose den enskilda medborgarens rättssäkerhet.

### *Stärk den juridiska kvalitetssäkringen*

Tempot i det politiska beslutsfattandet ökar. Därmed kan risken för att vederbörlig hänsyn inte tas till rättsstatens krav på lagenlighet och förutsägbart öka. Ansträngningarna för att skaffa fram ett så allsidigt och fullgott underlag för beslut bör därför intensifieras så att inte medborgarens rättigheter blir satta på undantag.

Staten har skäl att utveckla säkrare system för extern tillsyn och domstolskontroll till skydd för medborgarnas rättigheter och integritet. Inte minst i ett svåröverskådligt förhandlings- och nätverksbaserat beslutsfattande bör extra ansträngningar göras för att säkra medborgarnas skydd mot myndigheters misstag och övergrepp.

Ett sätt att göra detta vore att slopa det s.k. uppenbarhetsrekvisitet. Innebörden i denna regel är att domstolar eller annat offentligt organ inte får tillämpa en föreskrift som strider mot grundlagen eller mot en överordnad författning. Om det är riksdagen eller regeringen som beslutat föreskriften, ska tillämpningen underlåtas bara om felet är uppenbart (RF 11:14).

Att slopa uppenbarhetsrekvisitet skulle alltså ge domstolarna en större möjlighet att åsidosätta grundlagsstridig lag eller lagstridig förordning.

Av våra studier kan man dra slutsatsen, att det finns tendenser till att europeiseringen urholkar innebörden av uppenbarhetsrekvisitet. EU-medlemskapet har inneburit att EG-rätten automatiskt ges företräde framför svensk rätt. Såvitt avser EG-rätten ges inte något utrymme för att underlåta ett åsidosättande av nationella regler som står i strid med EG-rätten. Den tilltagande europeiseringen och EG-rättens inflytande förefaller dessutom göra de svenska domstolarna mer benägna att finna uppenbarhetsrekvisitet uppfyllt.

I övrigt menar vi inte att det finns skäl att förstärka den juridiska kontrollen i det offentliga beslutsfattandet. Vi tror inte att någon annan konstitutionell modell har större förutsättningar att ge offentliga beslut en större legitimitet.

#### *Meddelarskydd i all offentligfinansierad verksamhet*

I ett läge där offentlig finansiering av privat verksamhet blir vanligare – inom sjukvården eller miljöfarlig verksamhet t.ex. – är det angeläget att utvidga och förstärka meddelarskyddet så att det gäller även för privatanställda. Demokratiska värderingar och etiska principer är lika viktiga när andra aktörer övertar offentligfinansierad verksamhet.

#### *Den regionala demokratin*

Det är en utmaning för de politiska partierna att utveckla relevanta och intressanta system som kan ge medborgarna meningsfulla processer för att lösa centrala gemensamma problem i regionerna. På sikt måste spelregler för partnerskap och nätverk utvecklas. De försök som nu pågår bör inte försitta möjligheterna att sprida makten, att involvera nya och andra medborgargrupper. De nya partnerskapen, som är försök att inlemma ledare från olika samhällssektorer får inte negligera medborgarnas legitima krav på genomskinlighet, offentliga rum

och ansvarsutkrävande. Det är viktigt att de offentliga mandatens olika källor klargörs. Regionutvecklingen får inte leda till att den kommunala självstyrelsen gröps ur.

Vi menar att direktval bör ordnas till regionala organ. Vi förordar också att medborgarna bereds tillfälle att i folkomröstning ta ställning till förslag om nya länsgränser.

#### *Demokratisering av EU-samarbetet*

Att underlåta att utveckla en demokratiskt anständig politik i ljuset av globaliseringen eller EU-medlemskapet inger inte heller demokratisk trovärdighet. Kommittén lämnar därför några allmänna riktlinjer. De är konstruerade så att de offensivt tar till vara globaliseringens och EU-medlemskapets demokratiska möjligheter men i största möjliga utsträckning parerar dess demokratiska risker. I särskild ordning bör ett initiativ tas till att lägga fast en folkligt förankrad svensk uppfattning om efter vilka linjer som EU långsiktigt bör utvecklas med utgångspunkt i demokratifrågan. En särskild parlamentarisk utredning bör få i uppgift att utreda frågan. Arbetet bör bedrivas med maximal öppenhet och syfta till att engagera breda samhällsgrupper i en diskussion om EU:s framtida organisation.

## **5. Utvärdera folkstyrelsen!**

Att skaffa kunskap om hur folkstyrelsen fungerar är av stort värde för dess utveckling. Genom forskning, utvärdering och revision kan vi få underlag för reflektion och gemensamt lärande.

#### *Revision*

Förtroendevalda bör granskas på ett opartiskt sätt. Revisorers oberoende, trovärdighet och genomslagskraft är av avgörande betydelse. I offentlig verksamhet bör revisionen stå så fri som möjligt

gentemot de politiska beslutsfattarna. Den av riksdagen utsedda revisionen bör ges en stärkt roll. I kommunerna bör en oberoende revision utses av fullmäktige, men under sådana villkor att revisorernas opartiskhet inte kan ifrågasättas.

#### *Slå vakt om forskningens självständighet*

Utan en oberoende ställning kan inte statsförvaltningen leverera ett trovärdigt underlag för debatt och beslut. Dess roll i det här avseendet är betydande. Det gäller naturligtvis i särskild grad de statliga forskningsinstitutionerna, där tecken på ökad styrning inger betänkligheter. Om inte forskningen får stå fri gentemot politik och marknad, gör folkstyrelsen sig av med en av de främsta grundvalarna för ett öppet samhälle.

#### *Mångvetenskaplig demokratiforskning*

Att fortlöpande följa och mäta hur de politiska institutionerna svarar mot en folkstyrelsens kvalitetskriterier är därför viktigt. I det syftet föreslår vi fem mångvetenskapliga demokratiforskningsprogram. Där ska utrymme ges för en oberoende forskning om folkstyrelsens utveckling, bl.a. om mediernas roll för demokratin.

Vi bedömer att det dessutom finns ett kontinuerligt behov av att utveckla demokratipolitiska reformer i gränssnittet mellan forskning och politik. Därför är det nödvändigt att också ha någon mötesplats mellan forskning och politik. Vi föreslår därför att det inrättas en fristående expertgrupp, som kan fungera som tankesmedja och beställare av kunskapsunderlag för demokratireformer.



## Referenser

- Ackerby, S. (1997) "Framtidens välfärdspolitik." *I Kommunerna, välfärden och demokratin – omprövningar och möjligheter*. Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Agné, H. (1998) "Demokrati på europeisk nivå", i *Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skrift nr 7*, SOU 1998:24
- Ahlbäck, S. (1999) "Revisionens roll i den parlamentariska demokratin", i Amnå, E., red. *Maktodelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU 1999:76
- Ahlsson, G. (1998) "Rättslig reglering av lobbying inom EU", i *Lobbing*. Demokratiutredningens skrift nr 18, SOU 1998:146
- Allardt, E. (1999) "Globaliseringen, demokratin och välfärds-samhället", i *Globaliseringen och demokratin*. Demokratiutredningens skrift nr 22, SOU 1999:56
- Amin, J. (1998) *Invandrararnas representation i kommunfullmäktige i 20 invandrartäta kommuner samt i riksdagen*. Umeå: Demokraticalentralen (stencil)
- Amnå, E. och Montin, S. (red.) (2000) *Towards a new concept of local self-government?* Oslo: Fagbokforlaget
- Andersson, R. (1999) "Segregationens Sverige", i *Invandrar-skap och medborgarskap*. Demokratiutredningens skrift nr 13, SOU 1999:8
- Andersson, S. (1999) *Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption*. Ds 1999:62
- Aronsson, P. (1999) "Lokala medborgarskap – det dolda kulturvet", i Amnå, E., red. *Demokrati och medborgarskap*. Demokratiutredningens forskarvolym II, SOU 1999:77
- Arvidsson, G., Milton, A. och Fernvall, E. m.fl. "Låt marknaden ta över sjukvården!" *DN Debatt 25/11–97*
- Barber, B. R. (1999) "En plats för kommers eller en plats för oss? IT i demokratiteoretiskt ljus", i Amnå, E., red. *IT i demokratins tjänst*. Demokratiutredningens forskarvolym VII, SOU 1999:117
- Beck, U. (1997) *Risksambället*. Stockholm: Östlings bokförlag
- Bennich-Björkman, L. (1999) "Känsломakaren. Populärkulturens makt och medborgarrollens förändring", i Amnå, E., red. *Civilsambället*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII, SOU 1999:84
- Bennulf, M. och Hedberg, P. (1999) "Utanför demokratin. Om det minskade valdeltagandets sociala och politiska rötter", i Amnå, E., red. *Valdeltagande i förändring*. Demokratiutredningens forskarvolym XII, SOU 1999:132
- Berg, H., Boman, H. och Jensevik, H. (1999) *Styr din kommun – eller hoppa av!* Stockholm: SNS Förlag
- Berglez, P. (1999) "Drömmar och mardrömmar om politiken, massmedierna och medborgarna. En teoretisk redogörelse", i Amnå, E., red. *Politikens medialisering*. Demokratiutredningens forskarvolym III, SOU 1999:126
- Berglund, S. (1999) "The Challenge of Human Rights in Central and Eastern Europe". Örebro: Samhällsvetenskapliga institutionen, Örebro universitet
- Bergman, T. och Gidlund, G. (1996) "Den demokratiska legitimiteten – de folkvalda parlamentens roll i EU", i *Demokrati och öppenhet*, SOU 1996:42
- Bergström, J. H. (1998) "Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbing i USA, EU/Europa och Sverige", i *Lobbing*. Demokratiutredningens skrift nr 18, SOU 1998:146
- Björnsson, A. (1999) *Den skyddade provinsen*. Demokratiutredningens skrift nr 17, SOU 1999:22
- Boje, T. (1999) "Lønarbejde, køn og medborgerskab. Ændrede vilkår for social integration og solidaritet", i Amnå, E., red. *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113
- Brink, A., Olsson, J. och Hibbs, D. A. (1999) "Institutionerna och samhällsekonomin", i Amnå, E., red. *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83
- Bro, A. (1998), "Grön demokrati. Om implementeringen av Agenda 21 i åtta svenska kommuner." 1998:5. Örebro: Novemus, Högskolan i Örebro
- Brothén, M. (1999) "Glokala riksdagsledamöter?" i Amnå, E., red. *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83
- Bruhn, A. (1999) "Ungdomarna, politiken och valet", i Amnå, E., red. *Valdeltagande i förändring*. Demokratiutredningens forskarvolym XII, SOU 1999:132
- Bäck, H. (1999) "Invandrararnas deltagande i det politiska livet", i *Invandrar-skap och medborgarskap*. Demokratiutredningens skrift nr 13, SOU 1999:8
- Bäck, H. och Johansson, F. (1998) *Politisk centralisering i skandinaviska storstäder*. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter
- "Börslobbyister bjöds till riksdagen. Samarbete med PR-byrå", i *Dagens Nyheter 1999-11-27*
- Camauër, L. (1999) "Rörelser i olika rum", i Amnå, E., red. *Politikens medialisering*. Demokratiutredningens forskarvolym III, SOU 1999:126
- Cammack, P. (1998) "Globalization and the Death of the Liberal Democracy", i *European Review nr 6*
- Carle, J. (1999) "Arbetslösheten – ett hot mot demokratin. Om förhållandet mellan arbetslöshet, ungdomars samhällsintresse och engagemang i ett nordiskt perspektiv", i Amnå, E., red. *Det unga folkstyret*. Demokratiutredningens forskarvolym VI, SOU 1999:93
- Carlsson, I. (1999) "Demokratis globala räckvidd", i *Globaliseringen och demokratin*. Demokratiutredningens skrift nr 22, SOU 1999:56
- Castells, M. (1999) *Informationsåldern*, vol. 1–3. Göteborg: Daidalos
- Christensen, A–D. (1999) "Kvinder i de politiske partier", i Bergqvist, C., (red.) *Likstilte demokratier?* Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, A–D. och Raau, N. C. (1999) "Politiske mobiliseringsmodeller", i Bergqvist, C., (red.) *Likstilte demokratier?* Oslo: Universitetsforlaget
- Citron, B–M. (1999) *Sölve & Co. Korruptionsskandalen i Motala*. Stockholm: Norstedt
- Cramér, P. (1998) "EU:s rätt och folkets makt", i *EU – ett demokratiprojekt?* Demokratiutredningens skrift nr 12, SOU 1998:145

- Dahl, R. A. (1999a) "Kan internationella organisationer vara demokratiska?", i *Bör demokratin avnationaliseras?* Demokratiutredningens skrift nr 21, SOU 1999:11
- Dahl, R. A. (1999b) *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront
- Dahlgren, P. (1999) "EU, medborgarkultur och mediernas demokratiska uppgift", i Amnå, E., red. *Politikens medialisering*. Demokratiutredningens forskarvolym III, SOU 1999:126
- Dahlkvist, M. (1999) "Den instängda demokratin. Rörelsesocialism och statsocialism i svensk arbetarrörelse", i *Civilsambället som demokratin arena*. Demokratiutredningens skrift nr 29, SOU 1999:101
- Dahlkvist, M. och Strandberg, U. (1999) "Kommunal självstyrrelse som maktspridningsprojekt? Den svenska statstraditionen och den lokala politiska styrelsen" i Amnå, E., red. *Maktdelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU 1999:76
- Denvall, V. (1999) "Elevinflytandets realiteter", i Amnå, E., red. *Det unga folkstyret*. Demokratiutredningens forskarvolym VI, SOU 1999:93
- Diamond, L. (1996) "Is the Third Wave Over?", i *Journal of Democracy* nr 7
- Direktiv 1998:100 *Tilläggsdirektiv till Demokratiutredningen*
- Direktiv 1999:98 *Åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin*
- Ds 1999:48 *Begreppet invandrare – användningen i lagar och förordningar*
- Ds 1999:62 *Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption*
- Dunn, C. W. och Slann, M. W. (1994) *American Government. A Comparative Approach*. New York: HarperCollins College Publishers
- Economou, K. och Forstorp, P.-A. (1999) "Den medialiserade demokratin – ett slag om representationen", i Amnå, E., red. *Politikens medialisering*. Demokratiutredningens forskarvolym III, SOU 1999:126
- Eduards, M. (1993) "Politiken förkroppsligad", i von Sydow, B., Wallin, G. och Wittrock, B., (red.) *Politikens väsen: Idéer och institutioner i den moderna staten*. Stockholm: Tidens förlag
- van der Eijk (1999) "Why Some People Vote and Others do not", i *Citizen Participation in European Politics*. Demokratiutredningens skrift nr 32, SOU 1999:151
- Ekengren, M. (1999) "Europeiseringen ligger i tiden" i Demokrati i förvandling. Stockholm: Demokratiutredningen (stencil)
- Ekström, M. (1999) "TV-tittarna och demokratin", i Amnå, E., red. *Politikens medialisering*. Demokratiutredningens forskarvolym III, SOU 1999:126
- Ekström, M. & Andersson, C. (1999) "När väljarna skall mobiliseras. Valrörelsen 1998 i ett jämförande perspektiv", i Amnå, E., red. *Valdeltagande i förändring*. Demokratiutredningens forskarvolym XII, SOU 1999:132
- El-Abed, H. (1996) "Att byta identitet", i *Pockettidningen R*, nr 3
- Elander, I. (1999) "Partnerskap och demokrati", i Amnå, E., red. *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83
- Ellegård, K. (1999) "I spänningsfältet mellan social intressegemenskap och geografisk närhet. Försätter IKT den geografiskt förankrade demokratin i kläm?", i Amnå, E., red. *IT i demokratin tjänst*. Demokratiutredningens forskarvolym VII, SOU 1999:117
- Elvander, N. (1969) *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund: Gleerup
- Englund, T. (1999) "Den svenska skolan och demokratin. Möjligheter och begränsningar", i Amnå, E., red. *Det unga folkstyret*. Demokratiutredningens forskarvolym nr VI, SOU 1999:93
- Eriksen, E. O. (1998) "Velferdsstat og demokrati", i *Demokratin räckvidd*. Demokratiutredningens skrift nr 1, SOU 1998:55
- Eriksson, C. (1999) "Lokalt engagemang med platsdelologisk bas – exemplet lokala partier". Arbetsrapport 2 i *projektet Byapolitik och demokratisk förmyle*. Örebro: Örebro universitet
- Eriksson, E. (1999) "Är demokratin puls passé?", i *Demokrati i förvandling*. Stockholm: Demokratiutredningen (stencil)
- Etzioni, A. (1997) *The New Golden Rule*. London: Profile
- Falkemark, G. (1999) *Politik, lobbyism och manipulation*. Svensk trafikpolitik i verkligheten. Nora: Nya Doxa
- "Främmande namn sorteras bort. Arbetslösa invandrare får ingen chans", i *Dagens Nyheter* 1994-12-28
- Gidlund, G. (1983) *Partistöd*. Lund: Liber/Gleerup
- Gidlund, G. (1999) "IT och demokrati – de europeiska partinäten", i Bernitz, U., Gustavsson, S. och Oxelheim L., (red.) *Europaperspektiv*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag
- Gidlund, G. och Möller, T. (1999a) "Finansiering av personvalskampanjer i riksdagsvalet 1998", i *Premiär för personval*, SOU 1999:92
- Gidlund, G. och Möller, T. (1999b) *Demokratin trojänare*. Demokratiutredningens forskarvolym X, SOU 1999:130
- Gidlund, J. (1995) "Den 'byzantinska komplexiteten' i Europeiska unionen", i *Enklare och effektiva*. SOU 1995:131
- Gidlund, J. (1998) "Medborgarinflytandet över EU", i *EU – ett demokratiprojekt?* Demokratiutredningens skrift nr 12, SOU 1998:145
- Gidlund, J. och Jerneck, M (2000) *Komplex demokrati. Regional lobbying i Bryssel* (under utgivning)
- Gilljam, M. & Holmberg, S. (1995) *Väljarnas val*. Stockholm: Norstedts Juridik
- Glimstedt, H. och Lange, E. red. (1998) *Globalisering – drivkraft och konsekvenser*. Oslo: Fagboksförlaget
- Glimstedt, H. (1999) "Globalisering underifrån", i Amnå, E., red. i *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83
- Goldman, K. (1998) "Skilda identiteter – gemensam demokrati", i *EU – ett demokratiprojekt?* Demokratiutredningens skrift nr 12, SOU 1998:145
- Gunner, G. (1999) *Att slakta ett får i Guds namn*. Demokratiutredningens skrift nr 14, SOU 1999:9
- Gustavsson, S. (1994) "EG:s demokratiska legitimitet", i SOU 1994:12
- Gustafsson, L. och Svensson, A. (1999) *A Public Sector Reform in Sweden*. Malmö: Liber

- Gustafsson, L. (2000) "Att baka statens kaka", i *Tryggare kan ... om uppbrott i staten*. Stockholm: Trygghetsstiftelsen
- Göteborgsregionens kommunalförbund (1998) *Politiska avbopp från kommunalpolitiken i Göteborgsregionen*
- Habermas, J. (1992) *Borgerlig offentlighet*. Lund: Arkiv
- Hadenius, A. (1999) "Medborgarskap, social kontext och institutioner. Perspektiv på svensk demokrati", i Amnå, E., red. *Civilsambället*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII, SOU 1999:84
- Hadenius, S. (1996) "Medierna och demokratin", i SOU 1996:162
- Hagevi, M. (1999) *Kommunala förtrouendeuppdrag*. Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Hannerz, U. (1999) "Världsbild, kultursyn, medborgarskap", i Amnå, E., red. *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83
- Hansen, A.D., Nyseth, T. och Aarsaether, N. (1996) "Community councils – improved local democracy?" i Bogason, P. (red.) *New modes of local organizing: local government fragmentation in Scandinavia*. Commack, N.Y.: Nova Science Publishers
- Hauge, Rod & Harrop, Martin & Breslin, Shaun (1992) *Comparative Government and Politics. An Introduction*. London: MacMillan Press Ltd. Tredje upplagan
- Hebert, N. och Jacobsson, K. (1999) *Olydiga medborgare?* Demokratiutredningens skrift nr 27, SOU 1999:101
- Hegeland, H. (1999) "Riksdagen och EU", i Amnå, E., red. *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83
- Held, D. (1993) "Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?", i Held, D. (ed.) *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Held, D. (1999) "Kan globaliseringen regleras?" i *Bör demokratin avnationaliseras?* Demokratiutredningens skrift nr 21, SOU 1999:11
- Herlitz, U. (1999) "Bygdens organisering", i Amnå, E., red. *Civilsambället*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII, SOU 1999:84
- Hermansson, J. (1992) "Introduktion", i *Idéer om demokrati*. Volym 5 i Tidens idéserie. Stockholm: Tidens förlag
- Hermansson, J. (1999) "Om att tämja folkmakten", i Amnå, E., red. *Maktodelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU 1999:76
- Hermansson, J., Lund, A., Svensson, T. och PerOla Öberg (1999) *Avkorporatisering och lobbyism*. Demokratiutredningens forskarvolym XIII, SOU 1999:121
- Hernes, H. (1982) *Staten – kvinnor ingen adgang?* Oslo: Universitetsforlaget
- Holmberg, S. (1974) *Riksdagen representerar svenska folket*. Lund: Studentlitteratur
- Holmberg, S. & Gilljam, M. (1987) *Väljare och val i Sverige*. Stockholm: Bonniers
- Holmberg, S. (1999a) *Representativ demokrati*. Demokratiutredningens skrift nr 24, SOU 1999:64
- Holmberg, S. (1999b) "Partiröstning och personröstning", i *Allmänna valen 1998*, del IV, specialundersökningarna. Stockholm: Statistiska centralbyrån
- Holmberg, S. och Möller, T. (1999) "Premiär för personal", i *Premiär för personal*, SOU 1999:92
- Holmberg, S. och Weibull, L. (red.) (1999) "Ljusnande framtid". SOM-institutet, Göteborg: Göteborgs universitet
- Holmström, B. (1999) "Demokrati och juridisk kontroll", i Amnå, E., red. *Maktodelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU 1999:76
- Hultman, K. (1999) "Perspektivet som kom bort. Om kvinnorörelsen och feminismen som demokratiskt kraft", i *Civilsambället som demokratins arena*. Demokratiutredningens skrift nr 29, SOU 1999:112
- IDEA (1997) *Voter Turnout from 1945 to 1997: a Global Report on Political Participation*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- Ilshammar, L. (1999) "IT i demokratin eller IT-demokrati. Teknologi och demokratisering i historiskt perspektiv", i Amnå, E., red. *IT i demokratins tjänst*. Demokratiutredningens forskarvolym VII, SOU 1999:117
- Ingelstam, L. (1998) "Expertberoende beslutsfattande och demokratisk delaktighet", i *Lekmannastyre i experternas tid*. Demokratiutredningens skrift nr 6, SOU 1998:102
- Ingelstam, L. (1999) "En krympt agenda?", i Amnå, E., red. *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83
- Inglehart, R. (1999) "Challenging values in the new millenium: Challenges to representative democracy", i *Demokrati i förvandling*. Stockholm: Demokratiutredningen (stencil)
- Institutet för kommunal ekonomi (IKE)* (1999) Rapport 1999:86–88
- Jacobsson, B. (1999) "Politik och styrning i den moderna världen", i *Bör demokratin avnationaliseras?* Demokratiutredningens skrift nr 21, SOU 1999:11
- Jacobsson, K. (1998) "Medborgarinflytandet över EU", i *EU – ett demokratiprojekt?* Demokratiutredningens skrift nr 12, SOU 1998:145
- Jacobsson, K. (1999) "Den offentliga demokratisynen", i Amnå, E., red. *Demokrati och medborgarskap*. Demokratiutredningens forskarvolym II, SOU 1999:77
- Jarl, M. (1999) "Brukardeltagande på gott och ont", i Amnå, E., red. *Det unga folkestyret*. Demokratiutredningens forskarvolym VI, SOU 1999:93
- Jeppsson Grassman, E. och Svedberg, L. (1999) "Medborgarskapets gestaltningar. Insatser i och utanför föreningslivet", i Amnå, E., red. *Civilsambället*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII, SOU 1999:84
- Jerneck, M. (1999) "Regionaliseringen som demokratiprojekt" i *Demokrati i förvandling*. Stockholm: Demokratiutredningen (stencil)
- Johansson, J. (1999) "Demokrati i regioner – utvecklingsdrag och möjligheter", i Amnå, E., red. *Maktodelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU 1999:76
- Johansson, M. (1999) "Skola, IT och demokrati", i Amnå, E., red. *IT i demokratins tjänst*. Demokratiutredningens forskarvolym VII, SOU 1999:117
- Johnson, A. (1998) *Läsarna och demokratin*. Demokratiutredningens skrift nr 8, SOU 1998:134

- Johnson, A. (1999) *Rätt att lobba. Om politisk påverkan efter koporatismens fall*. Stockholm: Timbro
- Jónasdóttir, A. (1988) "On the Concepts of Interest, Women's Interests, and the Limitations of Interest Theory", i Jones, K. B. och Jónasdóttir, A., (eds.) *The Political Interests of Gender. Developing Theory and Research with a Feminist Face*. London. Sage
- Jónasdóttir, A. (1998) "Demokrati – feministiska perspektiv", i *Demokratins räckvidd*. Demokratiutredningens skrift nr 1, SOU 1998:55
- Jönsson, C. (1999) "Allt färre röstar i invandratäta områden. Utländska medborgares valdeltagande vid sex valdistrikt i Göteborg 1994–98". Göteborg: Göteborgs stad och Integrationsverket
- Jönsson, S. (2000) "Internet förvärrar för de flesta". Intervju med Castells, M. i *Dagens Nyheter* den 2 januari 2000
- Jonung, L. (1999) "Den finansiella marknaden och demokratin i Sverige", i *Globaliseringen och demokratin*. Demokratiutredningens skrift nr 22, SOU 1999:56
- Jönsson, C. (1999) "Närverkens Europa", i Amnå, E., red. *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83
- Jönsson, S. et al. (1997) *Decentraliserad välfärdsstad*. Stockholm: SNS Förlag
- Karam, A. et al. (1998) *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)
- Karlsson, E. (1998) "Ungdomars självstyrelse", i *Det unga medborgarskapet*. (1999) Demokratiutredningens skrift nr 5, SOU 1998:101
- Karlson, N. (1998) "Ge folket fler röster!", i *Demokratins räckvidd*. Demokratiutredningens skrift nr 1, SOU 1998:55
- Karvonen, L. & Selle, P. (eds.) (1995) *Women in Nordic Politics. – Closing the Gap*. Aldershot: Dartmouth
- Khakee, A. (1999) "Demokratin i samhällsplaneringen", i Amnå, E., red. *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113
- Klein, K. (1999) "www.oneworld.net. Internet och den kosmopolitiska demokratin", i Amnå, E., red. *IT i demokratins tjänst*. Demokratiutredningens forskarvolym VII, SOU 1999:117
- KommunAktuellt* 38 1996
- KommunAktuellt* 25 1998
- KommunAktuellt* 14, 16, 19, 20, 31, 32 och 39 1999
- Kommunerna i framtiden* (1998) Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Kristoffersson, M. 1999 "Lokala styrelser med föräldramajoritet – en ny möjlighet för skolutveckling. En undersökning av nio lokala styrelser i grundskolan". Umeå: Umeå universitet, pedagogiska institutionen
- Kroon, Å. (1999) "Mediedebatter som samtal i offentligheten. Om budskap och betydelse i förändring", i Amnå, E., red. *Politikens medialisering*. Demokratiutredningens forskarvolym III, SOU 1999:126
- Landstingens ekonomi*. Stockholm: Landstingsförbundet, juni 1999
- Larsson, B. (1996) "Offentlighetsprincipen i kommuner, landsting och kommunala företag", i SOU 1996:99
- Larsson, S. (1999) "Studiecirkeldemokratin", i *Civilsambället*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII, SOU 1999:84
- Larsson, T. (1999) "Konflikten som försvann – Hur har det svenska EU-medlemskapet påverkat maktindelningen mellan regering och riksdag?" i Amnå, E., red. *Maktindelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU 1999:76
- Lewin, L. (1970) *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Lidskog, R. och Elander, I. (1999) "På väg mot ekologisk demokrati? Demokratiteoretiska responser på den ekologiska utmaningen", i Amnå, E., red. *Demokrati och medborgarskap*. Demokratiutredningens forskarvolym II, SOU 1999:77
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven och London: Yale University Press
- Lindbeck, A. och Lindbeck, D. (1998) "Skapa en global finansinspektion!" *Dagens Nyheter*, DN-debatt 10 oktober 1998
- Lindensjö, B. (1999) "Demokrati", i Amnå, E., red. *Demokrati och medborgarskap*. Demokratiutredningens forskarvolym II, SOU 1999:77
- Lindgren, A–M. (1998) "Demokrati – också för dem som inte orkar", i *Demokratins räckvidd*. Demokratiutredningens skrift nr 1, SOU 1998:55
- Lindgren, L. (1999) "Det idealiserade föreningslivet", i Amnå, E., red. *Civilsambället*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII, SOU 1999:84
- Lindquist, H. (1999) "Nynazismen – förtrupp eller eftersläntare", i *Demokratins förgörare*. Demokratiutredningens skrift nr 28, SOU 1999:10
- Lipset, S. M. (1994) "The Social Requisites of Democracy Revisited", i *American Sociological Review* nr 59
- Lipset, S. M. & Rokkan, S., (eds.) (1967) *Party Systems and Voter Alignments*. New York: The Free Press
- Loftager, J. (1999) "Fungerar den politiske offentlighed?" i red. Andersen et al. *Den demokratiske udfordring*. Köpenhamn: Hans Rezels förlag
- Lovenduski, J. & Norris, P. (eds.) (1993) *Gender and Party Politics*. London Sage
- Lundahl, L. och Hansson, K. (1999) "Kommunala ungdomsprojekt – demokratiprojekt", i Amnå, E., red. *Det unga folkestyret*. Demokratiutredningens forskarvolym VI, SOU 1999:93
- Lundin, O. och Riberdahl, C. (1999) "Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen", i Amnå, E., red. *Maktindelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU 1999:76
- Lundström, M. (1998) "EU-inträdet och demokratin i Sverige", i *Demokrati på europeisk nivå?* Demokratiutredningens skrift nr 7, SOU 1998:124
- Lundström, M. (1999) "Demokrati i skolan?", i Amnå, E., red. *Det unga folkestyret*. Demokratiutredningens forskarvolym VI, SOU 1999:93
- Lundström, T. & Wijkström, F. (1995) *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring*. Stockholm: Skändal-sinstitutets skriftserie

- Lundquist, L. (1999) "Ämbetsmännen som demokratins väktare", i Amnå, E., red. *Maktindelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU 1999:76
- Magnusson, H. (1997) "Kommunal demokrati – med eller utan deltagare", i *Kommunerna, välfärden och demokratin – omprövningar och möjligheter*. Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Majone, G. (1998) "Regleringarnas legitimitet", i *Demokrati på europeisk nivå?* Demokratiutredningens skrift nr 7, SOU 1998:124
- Martinsson, J. (1999) "IT-valet? Internets betydelse för valkampanjerna", i Amnå, E., red. *IT i demokratins tjänst*. Demokratiutredningens forskarvolym VII, SOU 99:117
- Mazey, S. och Richardson, J. (1993) *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press
- Meeuwisse, A. (1999) "Egenorganisering för stärkt medborgarskap och ökat inflytande. Om alternativ till patient- och klientskap", i Amnå, E., red. *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113
- Micheletti, M. (1996) "Organisationer och svensk demokrati", i SOU 1996:162
- Midlid, K. (1998) "Kronans roll utanför EMU", i *Penning- & valutapolitik*, nr 1
- Montin, S. (1998) *Lokala demokratiexperiment*. Demokratiutredningens skrift nr 9, SOU 1998:155
- Montin, S., T. S. Floris, M. Granberg, T. Kleven, O. Rieper och S. I. Vabo (1999) "Politikerrollen i Skandinaviska kommuner – mellan kontinuitet och förnyelse", i L. Karvonen och E. Ljungberg (red.) *Nordisk demokrati i förändring*. Sundsvall: Demokratiinstitutet. Rapport 1999:1
- Montin, S. (1999) "Nya vägar till lokal demokrati", i *Demokratin i den offentliga sektorns förändring*. Demokratiutredningens skrift nr 19, SOU 1999:40
- Montin, S. (2000) "Between fragmentation and coordination: The changing role of local government in Sweden". *Kommande i Public Management* 2 (1), March 2000
- Montin, S. och Amnå, E. (2000) "The Local Government Act and Municipal Renewal in Sweden" i Amnå, E. och Montin, S., red. *Towards a new concept of local self-government?* Oslo: Fagbokforlaget
- Möller, T. (1998) *Politikerförakt eller mogen misstro?* Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Möller, T. (1999) "Hälsan tiger still?", i Amnå, E., red. *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113
- Nergelius, J. (1999a) "Maktindelning och politikens judikalisering", i *Löser juridiken demokratins problem?* Demokratiutredningens skrift nr 23, SOU 1999:58
- Nergelius, J. (1999b) "Grundlagsmodeller och maktindelning", i Amnå, E., red. *Maktindelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU 1999:76
- Nielsen, P. (1998) "Vem älskar den lokala demokratin?", i *Tema Demokrati*. Stockholm: Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet
- Nilsson, L. (1999) "Regionbyggnad i Västsverige", i SOM-rapport 23. Göteborg: Göteborgs universitet
- Nohrstedt, S. A. (1999) "Demokratin och globaliseringen. Om transnationell journalistik och politisk opinionsbildning", i Amnå, E., red. *Politikens medialisering*. Demokratiutredningens forskarvolym III, SOU 1999:126
- Norén, Y. (1998) "Hur sköter kommunstyrelsen sin uppgift?", i SOM-rapport nr 21. Göteborg: Göteborgs universitet
- Norris, P. (ed.) (1999) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press
- Nycander, S. (1998) "Är byråkratin demokratisk?", i *Demokratin i den offentliga sektorns förändring*. Demokratiutredningens skrift nr 19, SOU 1999:40
- OECD (1999) *Education at glance 1998*
- Ohlin, T. (1999) "Sprid medborgarmakten!", i Amnå, E., red. *IT i demokratins tjänst*. Demokratiutredningens forskarvolym VII, SOU 1999:117
- Olsen, J.P. (1990) *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlsons
- Olsson, A. R. (1999) *Elektronisk demokrati*. Demokratiutredningens skrift nr 16, SOU 1999:12
- Olsson, J. (1999) "Det politiska globaliseringsbehovet och demokratin", i Amnå, E., red. *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83
- Olsson, O., Brink, A. och Hibbs Jr D. (1999) "Institutionerna och samhällsekonomin", i Amnå, E., red. *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83
- Oscarsson, H. (1998) "Det unga medborgarskapet", i *Det unga medborgarskapet*. Demokratiutredningens skrift nr 5, SOU 1998:101
- Oscarsson, H. (1999) *Demokratiopinioner*. Demokratiutredningens skrift nr 26, SOU 1999:80
- Oskarson, M. (1999) "Kvinnors politiska medborgarskap i tre välfärdsstater. Politiskt deltagande och engagemang", i Amnå, E., red. *Demokrati och medborgarskap*. Demokratiutredningens forskarvolym II, SOU 1999:77
- Pamlin, D. (1998) "Lobbying i en globaliserad värld", i *Lobbing*. Demokratiutredningens skrift nr 18, SOU 1998:146
- Persson, K. (1999) *Makt och lokal utveckling. Vem och vad styr politiska beslut för rummets utformning?* Karlstad: Karlstad universitet
- Peterson, M. (1999) "Sverige och välfärden. Medborgarskapets sociala dimensioner. Välfärdsstaten och dess mångkulturella dimensioner", i Amnå, E., red. *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113
- Petersson, O. Westholm, A. & Blomberg, G. (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlsson
- Petersson, O. (1996a) *Hur styrs Europa? Den politiska maktutövningen i Europas stater*. Stockholm: Norstedts Juridik AB. Andra upplagan
- Petersson, O. (1996b) *Svensk politik*. Stockholm: Norstedts Juridik AB. Andra upplagan
- Petersson, O. (1998) *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS Förlag



- Petersson, O. et al. (1997) *Demokrati över gränser*. Demokratirådets rapport 1997. Stockholm: SNS Förlag
- Petersson, O. et al. (1998) *Demokrati och medborgarskap*. Demokratirådets rapport 1998. Stockholm: SNS Förlag
- Petersson, O. et al. (1999) *Demokrati på svenskt vis*. Demokratirådets rapport 1999. Stockholm: SNS Förlag
- Pierre, J. (1999) *Marknaden som politisk aktör*. Demokratitutredningens forskarvolym XI, SOU 1999:131 della Porta, D., Kriesi, H och Rucht, D. (1999) *Social movements in a globalizing world*. Basingstoke: Macmillan: New York: St. Martins Press
- Powell, B. (1980) "Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences", i Rose, R. (ed.) *Electoral Participation. A Comparative Analysis*. Beverly Hills: Sage
- Quist, E. och Lestander, S. (1999) *Kommunalt chefskap – balanskonst i den grå arenan*. Umeå: Handelshögskolan i Umeå
- Ranerup, A. (1999) "Elektronisk debatt i kommunal politik", i Amnå, E., red. *IT i demokratis tjänst*. Demokratitutredningens forskarvolym VII, SOU 1999:117
- Rash, W. (1997) *Politics on the Nets. Wiring the Political Process*. New York: W.H. Freeman
- Regeringens proposition 1994/95:19 *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*
- Regeringens proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*
- Regeringens proposition 1998/99:66 *En stärkt kommunal revision*
- Regeringens proposition 1998/99:100 (Budgetproposition)
- Regeringens proposition 1998/99:115 *På ungdomars villkor – ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro*
- Regeringens proposition 1999/2000:100 (Budgetproposition)
- Regeringens skrivelse 1995/96:194 Utvecklingen inom den kommunala sektorn
- Regeringens skrivelse 1998/99:97 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*
- Reich, R. B. (1992) *The Work of Nations*. New York: Vintage Books
- Riksrevisionsverket (1998) Lokal skolutveckling – statens roll och ansvar, 1998:26
- Rokkan, S. (1970) *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget
- Rothschild, E. (1999): "Globalisering och demokrati i historiskt perspektiv", i *Globaliseringen och demokratin*. Demokratitutredningens skrift nr 22, SOU 1999:56
- Rothstein (1998) "Demokratins vidd", i *Demokratis räckvidd*. Demokratitutredningens skrift nr 1, SOU 1998:55
- Rynell, E. (1998) "Avslutning", i *Lekmannastyre i experternas tid*. Demokratitutredningens skrift nr 6, SOU 1998:102
- Räftegård, C. (1998) *Pratet som demokratiskt verktyg*. Hedemora: Gidlund
- Rönblom, M. (1997) "Halva makten? En feministisk granskning av politik", i Nordborg, G., (red.) *Makt & Kön*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposium
- Sassen, S. (1999) "Det globala förankrat i det nationella", i *Bör demokratin avnationaliseras? Demokratitutredningens skrift nr 21*, SOU 1999:11
- SCB *Statistisk årsbok*. 1998, 1999 och 2000
- SCB (1999) "Deltagandet bland utländska medborgare vid kommunfullmäktigevalen 1998". Statistiska meddelanden, Me 14 SM 9901
- Scharpf, F. W. (1998) "Välfärdsstaten, den ekonomiska integrationen och demokratin", i *Demokrati på europeisk nivå?* Demokratitutredningens skrift nr 7, SOU 1998:124
- Schmitt, H. (1999) "The Architecture of EU Institutions and Citizen Participation", i *Citizen Participation in European Politics*. Demokratitutredningens skrift nr 32, SOU 1999:151
- Schmitt, H. och Tomassen, J. (1999) *Political representation and legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Schön, L. (1999) "Globaliseringen och den svenska ekonomins struktur", i *Globaliseringen och demokratin*. Demokratitutredningens skrift nr 22, SOU 1999:56
- Sen, A. och Drèze J. (1989) *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press
- Sernhede, O. (1999) "'Alienation is our Nation – Reality is my Nationality'. Om utanförskap, demokrati och motståndskulturer bland unga invandrarmän i Det Nya Sverige", i Amnå E. red. *Det unga folkstyret*. Demokratitutredningens forskarvolym VI, SOU 1999:93
- SFS 1969:596 *Lag om kommunalt partistöd*
- Siim, B. (1999) "Feministiske perspektiver på demokrati og medborgerskab", i Amnå, E., red. *Demokrati och medborgarskap*. Demokratitutredningens forskarvolym II, SOU 1999:77
- Skolverket (1998) *Skolpliktiga eldsjälarna och andra aktörer. Hur styr kommunerna skolan?*
- Skolverket (1999a) Läroplanen i praktiken
- Skolverket (1999b) Attitydundersökning. Vem tror på den svenska skolan?
- SKTF (1999) "Tystnaden på jobbet – en undersökning om yttrandefriheten bland kommunalt anställda". Rapport 2/99.
- Slaatta, T. (1999) *Medier, makt og demokrati*. Makt- og demokratitutredningen, rapport nr 6. Oslo: GCS Multicommunication AS
- Smith, Martin J. (1993) *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Socialstyrelsen (1999) *Ändrad socialtjänstlag – konsekvenser under de 18 första månaderna*
- Soininen, M. och Bäck, H. (1999a) "Invadrarkandidaterna i personvalet", i Holmberg, S. och Möller, T., (red.) *Premiär för personval*. SOU 1999:92
- Soininen, M. och Bäck, H. (1999b) "Invandrare som medborgare, väljare och politiker", i Amnå, E., red. *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratitutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113
- Solli, R. (1999) *Viskande tjänstemän*. Göteborg: KFi-rapport 47 SOM-rapport 21, Nilsson, L., (red.) (1998) *Mångfald – bilder av en storstadsregion*. Göteborg:

- Soros, G. (1999) *Den globala kapitalismens kris*. Stockholm: Norstedt
- SOU 1951:56 *Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering*
- SOU 1981:15 *Grundlagsfrågor*
- SOU 1987:6 *Folkstyrelsens villkor*
- SOU 1989:68 *Storstadens partier och valdeltagande 1948–88*
- SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*
- SOU 1994:12 *Suveränitet och demokrati*
- SOU 1995:27 *Regional utveckling*
- SOU 1995:131 *Enklare och effektivare*
- SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden*
- SOU 1996:66 *Utvärderat personval*
- SOU 1996:99 *Avveckling med inläring. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal*
- SOU 1996:111 *Bevakad övergång*
- SOU 1996:162 *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur*
- SOU 1996:169 *Förnyelse av kommuner och landsting*
- SOU 1996:181 *MEGA-BYTE*
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst*
- SOU 1997:71 *Politik för unga*
- SOU 1998:25 *Tre städer – en storstadspolitik för hela landet*
- SOU 1998:85 *Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direkt demokrati i Schweiz*
- SOU 1998:102 *Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium*
- SOU 1998:105 *Minska regleringen av kommuner och landsting*
- SOU 1998:124 *Demokrati på europeisk nivå*
- SOU 1998:145 *EU – ett demokratiprojekt?*
- SOU 1998:161 *På marginalen*
- SOU 1999:10 *Demokratis förgörare*
- SOU 1999:11 *Bör demokratin avnationaliseras?*
- SOU 1999:12 *Elektronisk demokrati*
- SOU 1999:16 *Ökad rättssäkerhet i asylärenden*
- SOU 1999:30 *Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag, m.m.*
- SOU 1999:33 *Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg*
- SOU 1999:36 *Likvidation av aktiebolag*
- SOU 1999:56 *Globaliseringen och demokratin*
- SOU 1999:58 *Löser juridiken demokratis problem?*
- SOU 1999:69 *Individen och arbetslivet. Perspektiv på det samtida arbetslivet kring sekelskiftet 2000*
- SOU 1999:76 *Maktindelning*
- SOU 1999:80 *Demokratiopinioner*
- SOU 1999:83 *Globalisering*
- SOU 1999:92 *Premiär för personval*
- SOU 1999:93 *Det unga folkestyret*
- SOU 1999:101 *Olydiga medborgare?*
- SOU 1999:103 *Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation*
- SOU 1999:113 *Medborgarnas erfarenheter*
- SOU 1999:117 *IT i demokratis tjänst*
- SOU 1999:126 *Politikens medialisering*
- SOU 1999:129 *Demokratis estetik*
- SOU 1999:130 *Demokratis trotjänare*
- SOU 1999:132 *Valdeltagande i förändring*
- SOU 1999:134 *Framtidssäker IT-infrastruktur för Sverige*
- SOU 1999:136 *Personval 1998. En utvärdering av personvalsreformen*
- SOU 1999:144 *Demokrati på remiss*
- SOU 1999:151 *Citizen Participation in European Politics*
- SOU 2000:3 *Välfärd vid vägskalet*
- Starrin, B., Forsberg, E. och Rantakeisu, U. (1999) "I arbetslöshetens spår", i Härenstam, A., red. *I vanmaktens spår*. Umeå: Boréa
- Statskontoret (1999) "Grundlägsöversyn", PM 1999-02-22
- Statskontoret (1999) *Organisations-, styr- och verksamhetsformer i kommuner och landsting, 1999:38*
- Stenelo, L-G. (1999) "Samråd och tystnad i förhandlingsdemokratin", i Amnå, E., red. *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83
- Sterzel, F. (1999) *Vilket hinder utgör EU för svensk avreglering?* Stockholm: SAF
- Stjernquist, N. (1999) "Land skall med lag byggas. Sveriges författningshistoria", i *Sveriges konstitutionella urkunder*. Stockholm: SNS Förlag
- Storch, M. (1998) "Demokrati – ett näringslivsperspektiv", i *Demokratis räckvidd*. Demokratiutredningens skrift nr 1, SOU 1998:55
- Strandberg, U. (1999) "Ekonomisk politik som demokratiskt problem", i Amnå, E., red. *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83
- Stubbegaard, Y. (1999) "Den goda medborgaren som föreningsmedlem och brukare. Om politik på nya arenor", i Amnå, E., red. *Civilsamhället*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII, SOU 1999:84
- Szücs, S. (1999) "Demokratis normsystem, lokala ledares värderingar i tolv länder", i Amnå, E., red. *Demokrati och medborgarskap*. Demokratiutredningens forskarvolym II, SOU 1999:77
- Sunesson, S. (1999) "Medborgarrätten och det lokala självstyrets arrogans", i *Demokratin i den offentliga sektorns förändring*. Demokratiutredningens skrift nr 19, SOU 1999:40
- Sundström, A. (1998) "Lobbying – en svensk tradition", i *Lobbyning*. Demokratiutredningens skrift nr 18, SOU 1998:146
- Svallfors, S. (1999) "Antipoder? Politisk tilltro och attityder till välfärdsstaten i Sverige och Nya Zeeland", i Amnå, E., red. *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113
- Svenska kommunalarbetsareförbundet och ett antal privata vårdgivare. Upplevelser och erfarenheter från arbete inom äldre- och omsorg* (1998) Stockholm: SKAF
- Svenska kommunförbundet (1994) *Kommunal självstyrelse – huvudrapport*
- Svenska kommunförbundet (1997) *Minska statens regelstyrning!*
- Svenska kommunförbundet (1998) *Förändringar av kvalitet och produktivitet i barnomsorg, skola och äldreomsorg, 90 studier om 90-talet*

- Svensson, C. (1999) "TV-debatter som demokratiskt forum?", i Amnå, E., red. *Politikens medialisering*. Demokratiutredningens forskarvolym III, SOU 1999:126
- Sverenius, T. (1999) *Vad hände med Sveriges ekonomi efter 1970?* Demokratiutredningens skrift nr 31, SOU 1999:150
- Södersten, B. (1998) "Demokratin och kompetensen" i *Lekmannastyrelse i experternas tid*. Demokratiutredningens skrift nr 6, SOU 1998:102
- Sörbom, A. (1999) "Engagemang med förhinder! Yngre och äldre om politik, förändring och miljö", i Amnå, E., red. *Det unga folkstyret*. Demokratiutredningens forskarvolym VI, SOU 1999:93
- Taloyan, M. (1999) "Svenska cybernazister och cyberassistenter", i *Demokratin förgörare*. Demokratiutredningens skrift nr 28, SOU 1999:10
- Tema Demokrati (1999) *Den demokratiska dialogen*. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet
- Teorell, J. och Westholm, A. (1999a) "Var det bättre förr? Politisk jämlikhet i Sverige under 30 år", i Amnå, E., red. *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym V, SOU 1999:113
- Teorell, J. och Westholm, A. (1999b) "Att bestämma sig för att vara med och bestämma. Om varför vi röstar – allt mindre". I Amnå, E. red. *Valrörelse i förändring*. Demokratiutredningens forskarvolym XII, SOU 1999:132
- Theodorsson, A. (1999) "Föräldrakooperativa förskolor som demokratiska plantskolor", i Amnå, E., red. *Det unga folkstyret*. Demokratiutredningens forskarvolym VI, SOU 1999:93
- Thunberg, A.-M. (1998) "Demokratin och ansvaret för framtiden", i *Demokratin räckevidd – dokumentation från ett seminarium*. Demokratiutredningens skrift nr 1, SOU 1998:55
- Thörn, H. (1999) "Nya sociala rörelser och politikens globalisering. Demokrati utanför parlamentet?", i Amnå, E., red. *Civilsambället*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII, SOU 1999:84
- Tingsten, H. (1945) *Demokratiens problem*. Stockholm: Stockholms högskola
- Togeby, L. m.fl. (1999) *Den demokratiska utmaning*. Rapport från Magtutredningen. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag
- Tollgerdt-Andersson, I. (1999) "Brobygge", i *Tema Demokrati*. Stockholm: Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet
- Trondman, M. (1998) "I väntan på vad? 'När dom var unga visste man' i *Det unga medborgarskapet*. Demokratiutredningens skrift nr 5, SOU 1998:101
- Trägårdh, L. (1999) "Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan", i Amnå, E., red. *Civilsambället*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII, SOU 1999:84
- Uddhammar, E. (1999) "Om civilsamhällets roll för demokrati och välfärd", i Amnå, E., red. *Civilsambället*. Demokratiutredningens forskarvolym VIII, SOU 1999:84
- Ungdomarnas demokratikommission 1999: *Utgång?* En delrapport till Demokratiutredningen
- Ungdomsstyrelsen (1999) Rapport nr 16
- Wallenberg, J. (1994) *Kommunernas framtid*. Publica
- Wallenberg, J. (1996) *Den instabila demokratin*. Kommentus
- Weibull, L. och Gustafsson, K. E. (1999) "Svenskt medielandskap i förändring. En översikt", i Amnå, E., red. *Politikens medialisering*. Demokratiutredningens forskarvolym III, SOU 1999:126
- Wendt Höjer, M. och Åse, C. (1996) *Politikens paradoxer – en introduktion till feministisk politisk teori*. Academia Adacta
- Wennerström, Erik (1996) *Några främmande staters politiska system*. Uppsala: Iustus Förlag AB. Fjärde upplagan
- Westholm, C.-J. (1999) "Utan ekonomi stannar demokratin" i *Demokrati i förvandling*. Stockholm: Demokratiutredningen (stencil)
- Wibeck, V., Forstorp, P.-A. och Economou, K. (1998) "En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik", i *En god affär i Motala*. Demokratiutredningens skrift nr 2, SOU 1998:63
- Wihlborg, E. (1999) "Platsbundna gemenskaper med virtuella kopplingar" i Amnå, E., red. *IT i demokratin tjänst*. Demokratiutredningens forskarvolym VII, SOU 1999:117
- Wijkström, F. (1999) *Svenskt organisationsliv*. Stockholm: Handelshögskolan, EFI
- Wiklund, O. (1998) "EU:s rätt och folkets makt", i *EU – ett demokratiprojekt?* Demokratiutredningens skrift nr 12, SOU 1998:145
- Wängnerud, L. (1997) "Ekonomisk politik: ett manligt maktområde i riksdagen", i *Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*, SOU 1997:114
- Wängnerud, L. (1999) "Kön och personröstning", i *Premiär för personval*, SOU 1999:92
- Wörlund, I. (1999) "Lokala partier i Sverige", i *Kommunal ekonomi och politik*, volym 3, nr 3
- Zolo, D. (1992) *Democracy and Complexity*. Cambridge: Polity Press
- Åström, J. (1998) "Lokal digital demokrati", i *IT och kommunerna*. En översikt. Åjour nr 1. Stockholm: Kommentus
- Åström, J. (1999) "Digital demokrati? Idéer och strategier i lokal IT-politik", i Amnå, E., red. *IT i demokratin tjänst*. Demokratiutredningens forskarvolym VII, SOU 1999:117
- Østerud, Ø. (1999) "Globalisering og demokratiske styring", i *Globaliseringen och demokratin*. Demokratiutredningens skrift nr 22, SOU 1999:56
- Östlund, B. (1999) "Vidgar IT gapet mellan generationerna", i Amnå, E., red. *IT i demokratin tjänst*. Demokratiutredningens forskarvolym VII, SOU 1999:117

## Reservationer och särskilda yttranden

### Reservation av Stefan Attefall (kd)

Utredningen betonar vikten av den institutionella ansvarigheten (tydligare ansvarsroller för politik, förvaltning, rättsväsende etc). Förslag finns också om att stärka den kommunala självstyrelsens handlingsutrymme genom att ge den en starkare grundlags- och lagreglering med möjligheter till rättsprövning samt öka den juridiska kvalitetssäkeringen, exempelvis genom att slopa det s.k. uppbarhetsrequisitet för domstolar.

Det logiska vore att tillämpa detta synsätt fullt ut och föreslå en utredning för inrättande av en författningsdomstol. En sådan domstol ska ha kompetens att pröva vanlig lags överensstämmelse med grundlag, avgöra tolkningstvister av vallag och övriga lagar som rör det politiska systemets funktion samt vaka över de mänskliga fri- och rättigheter som är fastslagna i grundlagen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

En författningsdomstol skulle tydligare skydda både individer från övergrepp från det offentliga sida men också ge de olika organen och nivåerna i det offentliga systemet en tydligare och mer självständig roll. Sverige skulle med en sådan domstol slå fast vikten av en tydlig maktindelning.

### Reservation av Nils Fredrik Aurelius (m) och Mats Gerdau (m)

De många samtalen under utredningens gång har resulterat i ett slutbetänkande som vi i stor utsträckning kan ställa oss bakom. Medborgarperspektivet, den närmast deliberativa demokratisynen

samt betoningen av den kommunala självstyrelsen, det civila samhället och den institutionella ansvarigheten är några av de sympatiska inslagen. Vi menar dock att utredningen på några punkter inte drar de slutsatser som borde följa av resonemangen och analyserna i betänkandet och i några fall är motsägelsefull och inkonsekvent.

Utredningen argumenterar på flera ställen från principiella utgångspunkter för att politiken ska begränsas, att medborgarna i största möjliga utsträckning ska kunna ordna sina liv själva och att demokratins syfte inte är en stor stat eller stora kommuner (bland annat i kapitlen *Demokrati* och *Politik för folkstyrelse på 2000-talet, 2. Utveckla deltagandet*). Detta är utomordentligt viktiga ställningstaganden som innebär klara trender mot den förda politiken. Dessvärre åtföljs inte dessa ställningstaganden av förslag om minskad offentlig sektor, avpolitisering av till exempel etermedier och reformer som syftar till att lämna över makt, ansvar och påverkansmöjligheter till enskilda, vilket vore den logiska följden. Detta gör tillsammans med den stundom kollektivistiska tonen att betänkandet förlorar en del av sin trovärdighet.

Kapitlet *Globalisering* präglas enligt vår uppfattning av en rädsla för det nya som sker och framhåller inte i tillräcklig utsträckning frihandels positiva följder för framåtskridandet. Vi saknar också ett tydligt ställningstagande för marknads ekonomi som förutsättning för en framgångsrik demokratisk utveckling. Marknadsekonomi – med rättstrygghet, äganderätt och fria rörelser för människor, åsikter, kapital, varor och tjänster – har över hela världen gått hand i hand med en demokratisk utveckling och ökat välstånd. Vi beklagar att

Demokratiutredningen väjer för detta tydliga ställningstagande. Avståndstagandet från kommunismens teori och praktik kunde också varit tydligare. Förslaget att den globala marknaden måste kontrolleras av politiska överorgan, till exempel ett ekonomiskt säkerhetsorgan inom FN, tar vi avstånd ifrån.

Kapitlet *Medialisering* överdriver riskerna för privat maktkoncentration samtidigt som det försummar de faror ett starkt statligt inflytande över medierna innebär.

- Vi motsätter oss förslaget att meddelarfriheten skall utvidgas till den privata sektorn. Meddelarfriheten är ett instrument som skall skydda medborgarna mot övergrepp från den offentliga makten. Att överföra detta till den privata sektorn innebär att det privata också blir offentligt, vilket vi inte kan acceptera. Redan idag finns det för övrigt ett tydligt skydd för privatanställda som avslöjar brott eller särskilt allvarliga missförhållanden.
- Presstödet har inte infriat förhoppningarna, som var att de tidningar som fick bidrag skulle vidtaga strukturella åtgärder och komma bort från bidragsberoendet. I stället har det konserverat en gammal mediestruktur.
- Att det idag är förbjudet att etablera nya lokalradiostationer trots att det finns outnyttjade frekvenser måste uppfattas som en inskränkning av yttrandefriheten.
- Det stora utbudet av tevekanaler bör leda till att public serviceuppdraget koncentreras och förtydligas.

Kapitlet *Lobbing* leder till rimliga slutsatser – ingen reglering eller registrering – men betonar i alltför hög grad farorna med att det traditionella korporativa systemet ersätts av något nytt.

Kapitlet *Statsförvaltningen* och de förslag som konkretiseras under rubriken *Politik för folkstyrelse på 2000-talet, 4. Öka den institutionella ansvarigheten* är klara uttryck för en syn på politiken som närmar sig den klassiska maktodelningsläran. Denna har länge varit tämligen försummad i svensk författningsdebatt, även om sådana tankegångar i någon mån finns i den svenska grundlagen som en rest av 1809 års regeringsform. Förslaget att slopa uppenbarhetsrequisitet är ett utmärkt inslag och markerar behovet av en bättre lagprövning. Kraven på en obunden revision, fristående ämbetsverk, autonom statistikproduktion med mera bör likaså uppfattas som uttryck för behovet av en bättre maktodelning. Vi välkomnar detta. Vi beklagar dock att kravet på slopade lekmannastyrelser, vilket varit konsekvent utifrån de resonemang som förs i övrigt, försvann som en majoritetsståndpunkt i slutdiskussionerna. Slutsatsen att den förstärkta lagprövningen bör leda till inrättandet av en författningsdomstol dras inte i betänkanget, men ligger i förlängningen av resonemangen. Hur lagprövningen utformas rent tekniskt är dock sekundärt. Den parlamentariska författningsutredningen bör få i uppdrag att närmare utreda dessa frågor.

Frågan om de mänskliga rättigheterna betonas inte i direktiven och har inte varit central för utredningen. Inte desto mindre anser vi att en rättighetskatalog, som räknar upp individuella rättigheter som staten inte kan undanröja, vore ett sätt att markera värdet av mera självständiga medborgare. Detta är något som utredningen i övrigt argumenterar för. Europakonventionen om mänskliga rättigheter är införlivad i svensk lagstiftning, men borde också göras till svensk grundlag.

Vi instämmer i utredningens resonemang och slutsatser om stärkt kommunal självstyrelse, självständiga civilsamhällen och autonoma medborgarassociationer (framför allt i kapitlen *Regionerna*,

*Kommunerna och Politik för folkstyrelse på 2000-talet, 3. Stärk självstyrelsen!*). Förslagen om skilda valdagar till riksdag och kommuner, lokala beslutande folkomröstningar och extravalinstitut är utmärkta liksom kravet att det skall bli lättare att dela kommuner. Ett fullödigare kommunalt självstyre blir dock tämligen innehållslöst om inte kommunerna själva får förfoga över sina skatteintäkter. Dagens kommunala skatteutjämningsystem är från denna utgångspunkt en orimlighet och måste förändras i grunden, en slutsats som tyvärr saknas i betänkandet. Också frågorna om ett starkare kommunalt självstyre bör hänskjutas till författningsutredningen.

Majoriteten menar att antalet politiker bör öka. Vi kan inte ställa oss bakom åsikten att en sådan åtgärd i sig stärker demokratin. En tydligare politikerroll och en begränsad politisk sektor skulle kunna återge beslutsfattarna en del av det förlorade förtroendet. Detta hindrar inte att det i vissa lägen bör skapas nya politiska uppdrag, exempelvis när en kommun delas.

Vi vänder oss däremot mot politiska uppdrag med oklara befogenheter. Kommun- och stadsdelsnämnder kan liksom regionfullmäktige lätt uppfattas som onödiga politiska nivåer. De grundläggande legitimitetsproblemen löses inte genom direktval, varför vi avvisar dessa förslag.

Medborgarnas möjlighet att utkräva ansvar ökar inte genom kommunaldelsnämnder, bland annat eftersom dessa redan på grund av den kommunala likställighetsprincipen har en kraftigt begränsad rörelsefrihet. Vi förordar i stället större möjligheter att dela kommuner.

I kapitlet om *Partierna* föreslås att partiernas finansiering offentligt redovisas och att arbetet med att granska förutsättningarna för en sådan redovisning snarast inleds. Vi motsätter oss inte diskussioner om partifinansieringen, men vill

framhålla att kravet på offentlig redovisning aldrig får innebära att valhemligheten hotas. Från en demokratisk utgångspunkt är det bättre att många små bidragsgivare stödjer partierna än att dessa blir beroende av juridiska personer som är så dominerande för finansieringen att de kan ställa krav. En eventuell utredning bör belysa vilka konsekvenser det får för beslutsfattarnas integritet att exempelvis fackliga organisationer lämnar bidrag till valkampanjerna. Den bör också visa hur partistödet kan minska.

Resonemangen om tydlighet, transparens och ansvarsutkrävande leder till att personvalsinslaget bör stärkas. Detta skulle stärka de förtroendevaldas lojalitet gentemot sina väljare och öka väljarnas möjligheter att påverka vem de vill representeras av.

En viss folkrörelsenostalgi präglar skrivningarna i kapitlet *Medborgarsammanslutningar* och leder fram till kravet att det offentliga skall lämna bidrag och tillhandahålla samlingslokaler. Krisen för de traditionella folkrörelserna beror dock inte på att sådana förutsättningar saknas. En modern företeelse som exempelvis friskolerörelsen passar inte in i ramen och får därför en styvmoderlig behandling i betänkandet.

Vi menar att en viktig anledning till den mistro mot folkstyret som finns idag är att politiken åtagit sig för många uppgifter och löst för få. I betänkandet betonas genomgående alltför starkt att den så kallade nedskärningspolitiken på 90-talet burit ansvaret för det minskade förtroendet för politiken. Detta perspektiv är dock missvisande. En bättre samhällsekonomi garanterar inte högre legitimitet för politiken. Om däremot politiken begränsas kan de enskilda individernas inflytande öka. Reformerna som syftar till att lämna över ansvar och påverkansmöjligheter till enskilda bör därför stödjas. Större valfrihet och egenmakt, till exempel

i form av valfrihetsmodeller inom skola och barnomsorg, inslag av försäkringslösningar och annat fördjupar demokratin och ger människorna makt att påverka sina liv. Politikerna får då också bättre möjligheter att koncentrera sig på sina huvuduppgifter och lösa de genuint gemensamma och politiska uppgifterna.

Vidare saknar vi resonemang om politiska löftesbrott som orsak till misstron mot politiken. Tvångssparandet i slutet på 80-talet, ”stoppaketet” 1990 med strejk-, löne- och prisstopp, de massiva skattehöjningarna efter 1994 års val och nedskärningarna i mitten och slutet på 90-talet är exempel på beslut som genomförts utan att de partier som stått för förslagen tydligt sökt stöd för dem i valrörelser. Ett sådant agerande kan knappast skapa förtroendefulla relationer mellan väljare och valda. Vi saknar också en passus om hur det politiska spelet och manipulerandet kan minska förtroendet för det politiska beslutsfattandet. I många fall är riksdagsmajoriteten föga representativ för väljarkåren (exempel: kärnkraften) och i andra gör taktiserandet och partialianserna att en fråga förhalas trots att en majoritet i riksdagen vill ha en förändring (exempel: änkepensionerna). Oss leder detta till slutsatsen att partierna måste vara tydliga och konsekventa, öppet redovisa sina åsikter och avsikter och inte skjuta svåra frågor på framtiden.

---

### **Reservation av Pernilla Zethraeus (v) och Elisa Abascal Reyes (mp)**

#### *Civil olydnad*

I slutbetänkandet står följande: ”Vi kan dock aldrig varken tolerera eller försvara att medborgare tillgriper våld eller hot om våld, eller tillgriper skade-

görelse, hur gott syftet än må vara. De som utför dessa handlingar bör även dömas därefter.”

Vi vill härmed reservera oss mot passusen ”eller tillgriper skadegörelse”. Man kan inte i varje läge fördöma skadegörelse, enligt vår uppfattning. Det finns aktioner där skadegörelse kan försvaras, exempelvis avrustningsaktioner, då fredsaktivister oskadliggör vapen för att förhindra att dessa exporteras från Sverige och används i krig. Skadegörelse som en del av en civil olydnadsaktion kan ibland vara motiverad om syftet är att hävda ett högre värde än äganderätten, t.ex. rätten till liv. Självklart kan våld, eller hot om våld mot en människa aldrig accepteras som metod för att påverka en opinion eller nå politiska syften, men att därtill inkludera skadegörelse, som riktar sig mot ting, är att göra ett fördömande som alltför snävt avgränsar vilken form av civil olydnad som kan tänkas vara acceptabel ur moralisk synvinkel.

Våld mot människor kan inte likställas moraliskt med våld mot ting. Ett ting kan inte känna sig kränkt, känna rädsla eller lida. Den skada som är relevant att diskutera när ett ting skadas, är på vilket sätt skadan drabbar den som brukar eller äger tinget. Hur skadan uppkommer är också betydelsefullt. Att skada saker på ett sätt som kan uppfattas som hotfullt eller skrämmande, är inte acceptabelt eftersom hot om våld eller försök att skrämma till lydnad inte är acceptabelt moraliskt. Att öppet, på ett icke-hotfullt och icke-våldsligt sätt förstöra ett ting är att betrakta som civil olydnad under förutsättning att handlingen genomförs som en politisk handling och att den utövande även är beredd på en dialog med samhället och beredd att ta konsekvenserna av sitt handlande. Varje civil olydnadsaktion måste således, från fall till fall, bedömas utifrån vilka värden som ställs mot varandra.

---

## Reservation av Pernilla Zethraeus (v) och Elisa Abascal Reyes (mp)

### *Europeiska unionen*

Delar av EU-avsnittet i slutbetänkandet ger en felaktig och förskönad bild av EU:s roll och det svenska EU-medlemskapets betydelse.

EU beskrivs som om det historiskt varit en garant för fred och välbefinnande i Europa och som en sammanslutning av suveräna stater. Det antyds att Sverige delegerat makt till EU, och därmed är fritt att återta den när som helst. EU-medlemskapet anses legitimeras av kraven på medborgarinflytande över de frågor som hanteras på internationell nivå. EES-avtalet anses ur demokratisk synvinkel vara ett sämre alternativ än ett EU-medlemskap.

Vi anser att beskrivningen är felaktig. Att det lättvindigt skulle gå att ta tillbaka makt som ”delegerats” från Sverige till EU finns det inga belägg för. Dessutom är det trångsynt att beskriva EES-avtalet som det ända tänkbara alternativet till ett svenskt EU-medlemskap.

Det som skiljer EU från andra internationella samarbetsorgan, är att där pågår en ständig process mot en ökad överstatlighet. Här ligger också det demokratiska dilemma. Utvecklingen mot en förbundsstat är tydlig. Det finns sedan länge en gemensam lagstiftning på en mängd olika områden, där EU-lagarna är överordnade de nationella lagarna. När nu den ekonomiska politiken och den gemensamma valutan tar form, liksom det försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet, är grunden till en förbundsstat redan lagd. Det finns ett finmaskigt regelverk som redan nu detaljstyr medlemsländerna på t.ex. det ekonomiskt-politiska området. Att de demokratiska konsekvenserna av detta diskuteras så lite i Sverige är anmärkningsvärt.

I EU-frågan existerar en djup klyfta mellan folket och eliten. Det allt mer federalistiska EU är en skapelse, vars geografiska utbredning spänner över ett område som inte på något sätt är kulturellt sammanhållet. Vi talar olika språk i de olika länderna och vi saknar gemensamma arenor för det offentliga samtalet. Det finns därför av naturliga skäl ingen folklig EU-identitet och det lär inte skapas någon sådan under överskådlig framtid. Det enda som idag rättfärdigar ett svenskt EU-medlemskap ur ett demokratiskt perspektiv, är att frågan avgjorts genom en folkomröstning. Vi har dock svårt att tro att EU-medlemskapet inneburit att särskilt många svenskar känner att de har mer makt över, eller ens kan påverka Europas dagordning nu jämfört med tidigare.

I stället för att låtsas som om EU-samarbetet är strikt mellanstatligt, borde förbundsstatsambitionen beskrivits i slutbetänkandet med de konsekvenser för demokratin som det innebär. Utredningen borde tydligt tagit avstånd från en sådan utveckling. Det borde uttalats en ambition att stärka EU:s mellanstatliga karaktär på överstatlighetens bekostnad. EU-kommissionens initiativmonopol måste brytas. De folkvalda parlamenten i medlemsländerna borde i stället ges initiativrätt, i kombination med det förslag som finns i betänkandet, nämligen att fackutskotten i Sveriges riksdag kopplas in tidigt när sakfrågor på EU-nivå bereds. Detta skulle öka människors insyn och därmed påverkansmöjligheter över EU-besluten.

Sverige bör även framledes utveckla arbetet i olika internationella samarbetsorganisationer, med betoning på freds- och säkerhetssamarbete i FN. En nationell demokratipolitik bör dessutom kombineras med en internationell demokratipolitik.

Det påstås vidare i betänkandet att EU-medlemskapet berättigas av att ett rättsligt bindande förpliktigande samarbete mellan staterna ger ett



bättre skydd åt medborgarna. Vi tror att många svenskar upplever motsatsen, med tanke på den obegripliga mängd av meningslösa regler vi fått med EU-medlemskapet på t.ex. jordbruksområdet. Dessutom går slutsatsen på tvärs mot övriga delar i slutbetänkandet där det finns tydliga markeringar mot en ökad judikalisering av politiken.

Mot övriga slutsatser i EU-avsnittet har vi inga invändningar.

---

### Reservation av Pernilla Zethraeus (v)

#### *Den offentliga sektorns roll*

Slutbetänkandet har ett starkt deltagardemokratiskt perspektiv. Den röda tråden i arbetet för en uthållig demokrati består av att skapa förutsättningar för att stärka medborgarnas aktiva delaktighet i samhällsbygget och i den demokratiska processen. Den demokratiska kulturen betonas, folkbildningens och det offentliga samtalets roll, liksom vikten av en genomskinlig beslutskultur. Människan och hennes roll som social och demokratisk varelse sätts i centrum. Flera förslag finns också på hur demokratins institutioner skall kunna vitaliseras.

Uppgåelsen med servicedemokratin får dock inte innebära att den offentliga sektorns roll som garant för välfärd och därmed som plattform för demokrati förringas.

Vi har kunnat bevittna en oroväckande tendens under 1990-talet, nämligen en allt tydligare känsla av utanförskap hos vissa grupper. När den permanenta massarbetslösheten etablerades och det sociala skyddsnätet successivt urholkades, såg vi hur segregationen befästes. Arbetslöshet och ekonomisk otrygghet har visat sig hänga ihop med en

låg tilltro till den egna förmågan att påverka samhället och dess institutioner. Sannolikt har också det ökade förmynderiet gentemot de mest utsatta bidragit till detta. Valdeltagandet har varit dramatiskt lågt i områden med många socialbidragstagare och arbetslösa. I förlängningen av detta finns samhällsförakt och apati, men också frustration, rasism och våld, vilket på sikt underminerar demokratin. Mönstret är alltså tydligt. Det sociala och det politiska utanförskapet hänger samman och bildar en vanmaktens onda cirkel.

Så länge detta utanförskap består finns det ingen fullständig demokrati. Därför måste en av samhällets huvuduppgifter framöver vara att motverka en ytterligare urholkning av välfärden och i stället verka för en förstärkning av trygghetssystemen och för integration. Sambandet mellan utbildning och samhälllig aktivitet är t.ex. sedan länge känt. En god grundutbildning, allas tillgång till arbetsmarknaden och ett heltäckande socialt skyddsnät leder inte automatiskt till, men skapar tillsammans med andra faktorer de nödvändiga förutsättningarna för människors delaktighet i den demokratiska processen. En stark offentlig sektor som garant för en generell välfärd måste alltså finnas som ett av demokratins grundfundament.

På flera ställen i slutbetänkandet finns formuleringar som i stället antyder motsatsen, nämligen att det är önskvärt att krympa den offentliga sektorn och lämna över beslutsmakt till andra aktörer. Exempel på detta är: ”vi är kritiska till att inlemma allt fler områden och funktioner i statens eller kommunernas offentliga besluts-system” på s. 34, ”Politiken måste också inse sina begränsningar och koncentrera sitt arbete på områden där dess värden och styrsystem är överlägsna marknadens, civilsamhällets och familjens.” på s. 241, och ”Folkstyrelsens syfte är varken en stor stat eller stora kommuner” på s. 241. På ett ställe

(sid 55) antyds också att skattehöjningar begränsat människors handlingsfrihet.

Syftet är vällovligt: – Här skall banas väg för medborgarinflytande på de stora systemens bekostnad, men slutsatsen är felaktig. 90-talets privatiseringsvåg av offentlig verksamhet har knappast inneburit någon demokratisering. Det är också svårt att leda i bevis att ett stort offentligt ägande automatiskt skulle lägga en död hand över möjligheterna till ett stärkt brukarinflytande, personalinflytande eller elevinflytande.

En av folkstyrelsens uppgifter måste vara att verka för att fler arenor för direktinflytande skapas, men vi får inte förledas att tro att en stor offentlig sektor per automatik motverkar detta, eller att möjligheterna till en demokratisering av den gemensamma sektorns institutioner på något sätt är uttömda.

Jag saknar alltså en beskrivning av den offentliga sektorn som en garant för välfärd och därmed som plattform för demokrati i betänkandet och jag saknar en nyanserad beskrivning av möjligheterna till ett stärkt direktinflytande över den offentliga sektorns verksamhet.

---

### Särskilt yttrande av Stefan Attefall (kd)

En bred majoritet i utredningen har samlats kring en stark argumentation för demokratins moraliska grund, en tydlig deltagardemokratisk demokratisyn, betoningen av det civila samhällets roll, vikten av ett stärkt kommunalt självstyre samt ökad institutionell ansvarighet, som bl.a. innebär stärkt juridisk kvalitetssäkring.

Betänkandet kan därmed förhoppningsvis utgöra en bred plattform för ett fortsatt arbete med demokratifrågorna. För att uppnå denna breda

samsyn har det givetvis inte gått att få gehör för alla partiernas åsikter i alla delar. Utredningen har därför inte på alla punkter gått så långt som jag skulle önska, men resonemangen och förslagen är i en riktning som jag till fullo delar. Detta innebär att jag, förutom en reservation författningsdomstol, nöjer mig med att kommentera några punkter i form av ett särskilt yttrande.

1. En tydligare tillämpning av subsidiaritetsprincipen borde ha präglat utredningen. Den innebär att ett samhälle byggs underifrån och uppåt i olika nivåer av gemenskaper och fortsätter med lokala och regionala politiska gemenskaper till den statliga nivån. Varje nivå är ägnad att lösa uppgifter som inte på ett tillfredsställande sätt kan lösas på en lägre nivå. Varje gemenskapsnivå är således i första hand kompletterande till de lägre och inte avsedda att ersätta eller beröva vare sig deras uppgifter eller frihet. Det ingår även i den subsidiära rollen att vid behov värna medborgares rättigheter gentemot mellanliggande nivåer.

En familj, exempelvis, har sina uppgifter och mål, som inte kommunen ska ta över. Familjen har också rättigheter, som kommunen ska respektera. På samma sätt har kommunsektorn uppgifter och mål, som staten inte ska ta över. Kommunala rättigheter ska respekteras av staten, såsom de har erkänts av staten genom den kommunala självstyrelsen.

Konsekvensen av detta synsätt är att bevisbördan ligger på den politiska nivån att motivera varför staten/kommunen ska ta över uppgifter som borde ligga på individer och familjer, liksom bevisbördan ligger på staten att motivera varför den ska ta över uppgifter som borde ligga på den kommunala eller regionala nivån.

Ur ett demokratiperspektiv skulle en tydligare roll- och kompetensfördelning uppstå om detta

synsätt skulle få prägla svensk politik. Den regionala nivån måste ses i detta perspektiv.

2. Utredningen borde tydligare ha betonat marknadsekonomins avgörande betydelse för demokratins utveckling. En social marknadsekonomi med ett fungerande rättssystem och fasta spelregler är inte bara välståndsskapande utan också en förutsättning för demokratin.

3. Utredningens argumentation för en stärkt kommunal självstyrelse leder inte till den rimliga slutsatsen att det kommunala utjämningsystemet måste reformeras. En grundläggande förutsättning för ett reellt självstyre är att man får behålla sina egna skatteintäkter, vilket man inte får i dagens system. Det är viktigt med ett väl fungerande skatte- och kostnadsutjämningsystem, men det bör alltså vara staten som står för utjämnningen i form av bidrag till de kommuner som inte har en tillräcklig egen skattekraft eller höga strukturella kostnader.

4. Visserligen skriver utredningen att skolan måste uppmärksamma "nazismens och kommunismens illdåd samt dagens rasistiska idévärld", men på samma sätt som nazismens och facismens oerhörda brott mot mänskligheten uppmärksammats i kampanjen "Om detta må ni berätta..." borde en liknande kampanj genomföras för att informera svenska folket och i synnerhet ungdomen om de brott mot mänskligheten och de illdåd mot demokratins grundvärden som kommunismen gjort sig skyldig till.

5. Jag stöder ambitionen att försöka utveckla meddelarfriheten så att exempelvis ett sjukhus som drivs på entreprenad har samma regler som ett landstingsdrivet sjukhus. Samtidigt finns det komplikationer hur meddelarfriheten ska kunna om-

sättas i privat verksamhet, hur gränser ska dras och vilka konsekvenserna blir. En förutsättningslös utredning som prövar frågan välkomnar jag.

6. Även om utredningen går i rätt riktning när det gäller värnandet om den enskildes rättigheter borde utredningen ha betonat detta ytterligare. Direktiven är tyvärr begränsande i detta avseende. Men det hade varit värdefullt om utredningen hade haft mandat att analysera behovet av att även grundlagsfästa fri- och rättigheter mellan enskilda, och inte som nu i huvudsak vara inriktade på förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Dessutom borde Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna stärkas i det rättsliga systemet och ges en ställning över vanlig lagstiftning.

### **Särskilt yttrande och reservation av Olle Schmidt (fp)**

Demokratien är det enda politiska system som utgår från alla människors lika värde och som ger medborgarna goda möjligheter att kontrollera makt-havarna. Demokratien är det enda politiska system som ger individen skydd mot godtycklig maktutövning från myndigheternas sida och ger medborgarna möjlighet att på fredlig väg byta ut dåliga politiska ledare. Demokratins fortbestånd är inte garanterad bara därför att den är inskriven i grundlagen. Varje ny generation måste övertygas. Den svenska demokratien måste klara de utmaningar som politiken ställs inför.

(Fp:s partiprogram)

Som liberal vill jag särskilt lyfta fram följande viktiga uppgifter:

- att skapa bättre förutsättningar för ett aktivt medborgarskap
- att utveckla demokratin på kommunal, regional och lokal nivå i Sverige,
- att stärka demokratin i Europa
- att arbeta för demokrati i hela världen

Demokratiutredningens uppdrag har varit att göra en politisk utvärdering av den rörelseriktning som utmärker den svenska folkstyrelsen. Härvid har vi också gjort en inledande historisk tillbakablick. Vår uppgift har inte varit att lägga fram en rad konkreta författningsförslag, även om det är min uppfattning att vissa av utredningens slutsatser hade kunnat gå längre och lett till en mer genomgripande debatt om den svenska konstitutionen bl.a. vad gäller riksdagens ställning, maktodelningsprinciper, rättsstatens ställning, politikens räckvidd, renodlat personval och inrättande av författningsdomstol.

Den svenska demokratin utsätts för stora påfrestningar. Förtroendet för politik och politiker har på ett ytterst oroväckande sätt sjunkit de senaste decennierna. De politiska institutionerna ifrågasätts, de politiska partierna förlorar i representativitet och alltfler människor känner sig utanför.

Den nya tiden har givit nya problem – men också nya möjligheter! Den svenska folkstyrelsens beredskap i samband med samhällets förändringar har varit dålig. Till en inte oväsentlig del tror jag man kan finna svaren på dagens kris för demokratin i Sverige i det svenska samhällsbyggets konstruktion.

Sveriges vägval under efterkrigstiden har gjort dagens problem än svårare att hantera. Den omfattande expansionen av den offentliga beslutsfären, där ledstjärnan i alltför hög grad har varit ett nytto- och effektivitetsperspektiv, ökade förvisso

människors välfärd, men beskar också individens frihet, egenmakt och möjlighet att själv ta ansvar, i synnerhet när de ekonomiska förutsättningarna radikalt förändrades. Det civila samhället trängdes undan.

Dagens svenskar nöjer sig inte med att av samhället erbjudas service och tjänster – de vill själva bestämma och välja. Därför måste demokratisynen i högre grad bygga på tron om medborgarens engagemang, kunskap och vilja att delta och ta ansvar. Demokratiutredningen har denna utgångspunkt, vilket är tämligen unikt med tanke på tidigare parlamentariskt tillsatta utredningar.

Det är viktigt att förstå gårdagen för att kunna hitta lämpliga lösningar på dagens problem. Demokratiutredningen har gjort en inträngande och självkritisk välfärdsanalys. Utredningens ordförande har genom sitt öppna sätt att leda utredningen lösgjort många politiska och partitaktiska blockeringar. För detta förtjänar Bengt Göransson ett erkännande!

Några nyckelmeningar för att förstå utredningens ansats inför det nya millenniet är:

*”Den svenska servicedemokratin har en stark nyttoorientering”*

*”En stark stat eller starka kommuner behöver inte indikera demokratisk styrka.”*

Utredningens demokratiteori utgår inte från att demokratin skulle vara så mycket effektivare än andra samhällsskick. Vi anlägger i stället ett moraliskt perspektiv; medborgarskapets ömsesidighet utifrån principen att varje människa är lika mycket värd och att hennes värdighet inte får kränkas, d.v.s. ett liberalt angreppssätt!

Jag delar sålunda väsentligen utredningens majoritetsskrivningar, och ser med tillfredsställelse på den nyorientering Demokratiutredningen gör, som enligt min mening visar att Sverige behöver vridas i en mer liberal riktning.

Dock vill jag göra vissa kommentarer och tillägg vad gäller några avsnitt samt dra vissa slutsatser och komma med några konkreta förslag:

#### Särskilt yttrande

1. Avsnittet om Globalisering har en alltför kritisk grundton. Jag saknar en analys av vad frihandeln betytt och kommer att betyda för världens utveckling, och om marknadsekonomins centrala roll för ett demokratiskt samhälle. Sammanbrottet i WTO-förhandlingarna i Seattle förra året visar den sprängkraft ansträngningarna att öppna marknaderna också för de mindre utvecklade länderna har. Min uppfattning är att vi inte behöver mindre av globalisering utan snarare mer. De senaste decenniernas utveckling i framförallt Asien visar att fattigdomsspiralen kan brytas med marknads ekonomi och fri handel.

2. Utredningens majoritet ser alltför negativt på lobbning. Politiska påtryckningar – delvis dolda – har vi i Sverige varit vana vid. Det har handlat om de stora intresseorganisationerna inom den fackliga rörelsen, bonderörelsen, ”bostadslobbyn”, näringslivet m.fl. De mer nätverksbaserade påverkansmetoderna som nu växer fram innebär en ökad mångfald, vilket är ett demokratiskt framsteg.

3. Den pågående försöksverksamheten vad gäller ökat regionalt självstyre håller på att finna sina former. Utredningens majoritet är alltför tidigt ute i sin kritik. Det är min övertygelse att nedmonteringen av den starka centralmakten leder till att svängrummet och självbestämmandet i regionerna ökar. Detta är en positiv utveckling som stimulerar det medborgerliga deltagandet och stärker demokratin.

4. Skrivningarna om massmediaägandet behöver nyanseras. Ägarkoncentrationen i media är betydande. Men det löser man inte genom att föreslå ytterligare statliga ingrepp. Långt viktigare skulle vara att ta bort nuvarande etableringsstopp för nya lokalradiostationer, tillåta rikstäckande privatradio och förändra principerna för utdelning av digital-TV-tillstånd. De snabba förändringarna i dagens mediavärld med framväxten av stora multimediaföretag, där olika tekniska lösningar sammankopplas, gör det tydligt att tiden för statliga regleringar av mediamarknaden är förbi. Den nya ”internet-generationen” har andra krav på informationsförmedling; tillgänglighet, modernitet, snabbhet och ringa kostnader. Uppkomsten av gratistidningen ”Metro” visar också hur snabbt konkurrenssituationen kan förändras. Vad gäller pressstödet är det min uppfattning att detta måste fasas ut i sin nuvarande utformning, eftersom det snedvrider konkurrensen och försvagar de företag som har överlevnadspotential.

5. Den svenska invandrapolitiken är ett misslyckande, och resultatet är ett stort slöseri med mänskliga resurser. Avsnittet som behandlar invandrarnas svåra situation i vårt land borde i högre grad koncentreras till grundorsakerna till invandrarnas låga deltagande i samhällslivet t.ex. det låga valdeltagandet; såsom behovet av förbättrade utbildningsmöjligheter (profilskolor, friskolor m.m.) och kraven på genomgripande förändringar av den svenska arbetsmarknaden, som skulle göra det möjligt för bl.a. invandrare att få ett jobb, acceptera utbildning och examina från deras hemländer, lägre skatter på arbete, liberalisering av tjänstesektorn m.m. Den svenska välfärdsstatens ”snällism” har slagit särskilt hårt mot invandrarna och deras möjligheter att med egen kraft styra sina liv.

6. Vad gäller skrivningarna om civil olydnad finner jag dem något oprecisa och accepterade.

7. Vikten av ett demokratikrav i Sveriges biståndsarbete kan inte nog poängteras. Erfarenheterna visar hur diktaturer i olika ideologiska skepnader har motverkat utvecklingen i framförallt Afrika.

8. Jag accepterar majoritetens förslag om vidare utredning om ett utökat meddelarskydd inom de verksamheter som går över från offentlig till privat drift. Jag vill dock framhålla att förslaget inrymmer svåra gränsdragningsproblem bl.a. med tanke på företagshemligheter, konkurrensnackdelar m.m., som inte utredningen penetrerat. Jag håller med om värdet av en ökande öppenhet, men den måste också vägas mot vitala företagsintressen. En verksamhetsform som har allvarliga brister vad gäller öppenhet – och som fp länge påpekat – är de kommunala bolagen. Utredningen berör inte denna frågeställning.

9. Förslaget om att utreda möjligheten att lagstifta om obligatorisk redovisning av partifinansieringen stödjer jag. Socialdemokratiens ekonomiska koppling till fackföreningsrörelsen är självfallet lika viktig att granska som ev bindningar mellan andra partier och t.ex. näringslivet. Dock vill jag framhålla vikten av individens grundlagsfästa rätt att hemlighålla sin partitillhörighet inte träds förnär, och förslagets detaljer behöver därför närmare utredas.

#### Reservation

Vad gäller fyra konkreta punkter vill jag reservera mig:

1. Ett av de viktigaste demokratiområdena handlar om EU och om möjligheterna att skapa en levande diskussion om EU och vad Sverige vill göra med

EU-medlemskapet. Det finns ett demokratiskt problem med EU i Sverige, eftersom bristen på en bredare EU-debatt är så påtaglig. Vi har inte lämnat folkomröstningens Ja- eller Nej-attityd. Det finns också ett demokratiproblem inom EU, som den svenska debatten värjer sig inför. Utvidgningen av EU kommer att göra det nödvändigt med genomgripande institutionella reformer, som bl.a. kommer att innebära ett ökande inflytande för den enda folkvalda institutionen inom EU, EU-parlamentet. Att EU-frågan har en så svag demokratisk förankring i vårt land beror till stor del på regeringens och Riksdagens tveågsna, skeptiska och – i flera fall – rentav negativa attityd till EU som projekt. Från fp:s sida har vi hela tiden förespråkat ett tydligare engagemang från Sverige, vilket bl.a. betyder ett fullvärdigt medlemskap, inkl deltagande i valutaunionen. Folkpartiet vill ha ett kraftfullt EU inom gränsöverskridande frågor som den inre marknaden, miljöpolitik, internationell brottslighet och utrikes- och säkerhetspolitik. På övriga områden vill vi ha en decentraliserad union som bygger på mångfald och respekt för närhetsprincipen. Det betyder att EU måste koncentrera sig på färre frågor. Om organisationen skall fungera behöver de stora, gränsöverskridande frågorna ges prioritet. EU skulle därför behöva en kompetenscatalog omfattande vilka frågor som skall ligga på EU-nivå för att undvika att alltför mycket centraliseras. Jordbrukspolitiken bör kraftigt avregleras och marknadsanpassas och det mesta av regelverket kring kultur, sociala frågor, turistpolitik med mera kan lösas av medlemsländerna själva eller branschorganisationerna. Detta är viktigt för effektiviteten men också för trovärdigheten. Det sätt fördragsändringar idag beslutas på bör reformeras. Det folkvalda Europaparlamentet bör tillsammans med de nationella parlamenten få större inflytande gentemot Europeiska rådet över förändrings-

processen. EU behöver en konstitution. Ansvarsfördelningen, inte bara mellan de europeiska institutionerna utan också mellan EU och medlemsländerna, måste tydliggöras. Den enskilde medborgaren skall på ett enkelt sätt kunna ta reda på vem som fattat ett beslut och varför. Konstitutionen skall, enligt vår mening, utgöra den första delen i ett samlat fördragsdokument, där den andra delen skall utgöras av en sammanslagning av fördragen och de tre pelarna. Den skall beskriva EU:s målsättning, definiera dess grundläggande institutioner samt dess kompetensområden och hur de inbördes förhåller sig till varandra. Konkret för att skapa en "Europeisk Arena" i Sverige vill jag föreslå; starkare ställning för riksdagens fackutskott vad avser EU-frågor, nedtonad roll av EU-nämnden, återkommande och inplanerade EU-debatter i kammaren, årliga debatter/seminarier om EU-frågor inom riksdagens ram där Sveriges EU-parlamentariker kan delta och härigenom ges en tydligare roll, initiativtagande till inrättande av ett Institut för Europa-frågor.

2. Det är bra att utredningen ser vikten av en maktindelning i det svenska samhället, bl.a. föreslås ett starkare grundlagsfäst kommunalt självstyre, skilda valdagar, mer fristående ämbetsverk, tydligare revision, slopat uppenbarhetsrekvisit. Min uppfattning är att slutsatsen av maktdelningsresonemanget borde ha varit inrättande av en *författningsdomstol*.

3. Folkpartiet har länge drivit frågan om ett tydligare och mer renodlat personval. Demokratin och det medborgerliga engagemanget skulle öka om vi fick *ett renodlat personval* utan nuvarande procentspärrar. Det visar erfarenheterna från vårt grannland Finland och presidentvalet där helt nyligen.

4. Jag yrkade om följande tillägg ang *kommunismens illdåd*, vilket inte bifölls.

*Utredningen noterar med största tillfredsställelse det arbete som statsminister Göran Persson initierat i syfte att upplysa om nazismens och fascismens oerhörda brott mot mänskligheten.*

*Utredningen vill föreslå att en liknande kampanj genomförs för att informera svenska folket och i synnerhet ungdomen om de brott mot mänskligheten och de illdåd mot demokratins grundvärden som kommunismen gjort sig skyldig till*

#### Avslutning

Det är min förhoppning att Demokratiutredningen, dess många småskrifter och forskarrapporter kan tjäna som grund för en fortsatt bred debatt om det svenska folkstyrets framtid. Som jag uppfattar det finns det en påtagligt bred majoritet inom utredningen, som ser nödvändigheten av starka medborgare kombinerat med en tilltro till det civila samhällets möjligheter framför värnandet av en stark stat eller starka kommuner!

För demokratins utveckling i Sverige känns det hoppfullt att det finns en så god samsyn kring demokratins grundläggande värden och mål! Om medlen kan vi däremot ha olika uppfattning.

---

#### Särskilt yttrande av Elisa Abascal Reyes (mp)

Jag anser att vissa tillägg måste göras till mitt stöd för utredningen.

En central idé i utredningens betänkande är att alla människor är lika värda, att de har samma värde och att ingen är ersättlig som person eller enbart till för något eller någon annan än sig själv. Denna slutsats har, ur ett grönt perspektiv, mycket långtgående konsekvenser. Slutsatsen måste ju inklude-

ra hela jordens befolkning, och rimligtvis – i vissa hänseenden – även kommande generationer så långt som utvecklingen är överblickbar. Varje strävan efter att denna princip ska efterlevas, varje försök till demokratiutveckling med denna princip som grund, måste rimligen ha detta globala perspektiv som slutmål, men detta innebär att vårt sätt att organisera samhället – hur demokratiskt det än må vara inom de fora som vi accepterar som legitima – kan vara direkt eller indirekt antidemokratiska i förhållande till den övriga befolkningen i världen och andra samhällen.

Som Jon Pierre visar i sin artikel som bilagts betänkandet, så styrs marknaden av mekanismer och en logik som har mycket lite med demokrati eller medborgaranda att göra. I detta är marknaden förstås inte ensam och detta är inte skäl nog att förhålla sig kritisk till marknadens påverkan på/betydelse för demokrati – det är i stället konsekvenserna av den koncentrerade ekonomiska maktens utbredning vad gäller initiativ, beslutsfattande och makt att påverka samhället på kort och lång sikt. Utredningen för på s. 43 – 45 ett resonemang om marknadens och politikens områden. Bl.a. säger utredningen att ”Vi menar för vår del att det är värdefullt att skapa förtroendefulla relationer mellan samhällets viktiga sfärer. I ett alltmer sammanflätat och ömsesidigt beroende system måste de politiska ledarna respektera vissa gränser för att inte ödelägga de dygder och den dynamik av t.ex. empati, kreativitet och risktagande som andra system har att utveckla”. Vidare anför utredningen ”Politiken måste inse sina begränsningar och koncentrera sitt arbete på områden där dess värde och styrsystem är överlägsna marknadens, civilsamhällets och familjens. Av såväl politikens som näringslivets företrädare måste vi kunna förvänta oss att dess företrädare uppträder med respekt för den andre utifrån en insikt om att båda gynnas av

att det andra systemet fungerar väl, och omvänt”. Långsiktighet i samordning mellan olika samhällsaktörer är av stor vikt, liksom klara, jämlika spelregler för alla aktörer. Dagens situation kräver dock fler svar på de globala hot man kan ana mot grundläggande mänskliga värden och rättigheter som marknadskrafternas utökade svängrum visat sig innebära i en globaliserad ekonomi med bristfälliga globala spelregler. Självklart ska politikens aktörer respektera andra aktörers spelregler och förutsättningar för sina ageranden, men om den enskilde medborgarens möjligheter att utöva grundläggande rättigheter m.m. inskränks p.g.a. att marknadens aktörer får allt större beslutsutrymme på politikens bekostnad är detta en fråga som också bör bli föremål för politiska fora.

I takt med att nya problem som kräver politiska lösningar upptäcks, eller för att ha någon möjlighet att bekämpa gamla, krävs att politiken inskränker marknaden och dess aktörers fria handlingsutrymme till förmån för att säkerställa vissa grundläggande rättigheter (som t.ex. rätten till att inte få sin hälsa förstörd av andra). Detta står inte i direkt eller principiell strid mot strävan att utveckla demokratin och verka för ökad politisk jämlikhet, under förutsättning att begränsningarna inte inskränker enskilda människors handlingsfrihet på ett påtagligt demokratiskt negativt sätt. Det demokratiska området i medborgarnas vardag och gemensamma angelägenheter bör inte krympa och flyttas över till fora där demokrati inte existerar.

En viktig slutsats är att marknadens mekanismer och krafter kan samexistera parallellt med en demokrati och demokratiska system (– är beroende av demokratiska system som utvecklar andra nödvändiga förutsättningar som rättssäkerhet m.m.), men inte står i någon som helst ekvivalent relation till demokratiska värden och processer och därför inte kan sägas vara ett område där en enskild



medborgare i allmänhet har någon möjlighet att påverka systemets påverkan på samhället, utan endast – i bästa fall – kan påverka sin egen konkreta situation genom att bruka sin konsumentmakt. Marknaden i sig har inte några demokratiska ambitioner och det finns även uppenbara konflikter mellan de spelregler som gäller för marknadens olika mekanismer – och enskilda aktörer. Marknadsökonomi är i sig inte ett hot mot demokrati, den fungerar svårligen utan demokrati, men är ingen garanti för demokrati. Att ekonomin brer ut sig på politikens och det demokratiska utrymmets bekostnad, motverkar däremot direkt demokratin genom att mindre av det gemensamma blir föremål för demokratisk process.

Klyftan mellan jordens rikaste och jordens fattigaste fortsätter att öka. Fattigdom – och i synnerhet extrem sådan – inkräktar starkt på den politiska jämlikheten och därmed upprätthålls inte det moraliska försvaret för demokratin – nämligen alla människors lika värde. En stor utmaning för fortsatt demokratiutveckling är hur sådana globala tendenser ska kunna motverkas – på demokratisk väg. I detta sammanhang är det viktigt att slå fast att de ekologiska hänsyn som gröna ideologer gör anspråk på, måste förenas med sociala hänsyn. Om demokrati ses som en grund och en metod för beslutsfattande och övriga värden som asymmetriska i förhållande till denna, eller om andra värden ses som föremål för den politiska diskussionen, så är andra värden ibland nödvändiga att säkerställa för att demokrati ska vara möjligt. Dessa andra värden måste dock befästas på demokratisk väg. Det kan tyckas som om detta är ett cirkelresonemang: inför en globaliserad värld och en globaliserad ekonomi är det detta cirkelresonemang som ändå måste vara vägledande i den fortsatta analysen av relationen marknad – politik.

### *Familjebegreppet*

I flera olika sammanhang används familjebegreppet. Några exempel: s. 18 ”Moralen bildas och lever sitt liv i de sociala sammanhang som formar ett samhälle. Givetvis är hemmet och familjen, skolan och folkrörelser av största betydelse”. Ett annat exempel s.35 ”Inom ramen för vad som kallas det civila samhället – utanför marknad, stat och familj – kan vi tillkännage och förändra våra uppfattningar och synsätt”. Hänvisningen till familjen som bas eller kärna i ett samhälle är problematisk. Inte för att det inte finns familjer i samhället eller för att just familjeförhållanden nödvändigtvis är demokratiska problem i sig (snarare tvärtom). Problemet ligger i stället i hur begreppet ”familj” används i andra sammanhang i politisk debatt. Vissa politiska strömningar har erövat familjebegreppet i sin retorik för att illustrera maktstrukturer, värderingar m.m. som överensstämmer med deras övriga värderingar, jag avser främst vad som kan benämnas som ”den kristna högern” och andra värdekonserverativa strömningar. I denna retorik framhålls ofta den traditionella kärnfamiljen som den bas i samhället där grundläggande värderingar bör befästas hos individerna, familjen ska även vara normbildande för samhällets övriga strukturer. Familjebegreppet används exklusivt: de familjekonstellationer som inte lever upp till den traditionella kärnfamiljen blir mindre värda eller t.o.m. illegitima. Med denna innebörd av familjebegreppet följer även traditionella maktstrukturer i samhället mellan framför allt kön. Enligt min uppfattning måste familjebegreppet vara autodefinerande. Var och en måste själv få bilda sig en uppfattning om vad som avses med ”familj” och vilka värderingar – önskvärda eller icke önskvärda – som kopplas till begreppet. Familjebegreppet måste kunna användas så att var och en, utifrån en individuell frihet som inte skadar andra, kan få tillgång

till det utan att ifrågasättas. Familjebegreppet exkluderar varken homosexuella relationer eller ensamstående förhållanden m.m, vilket tyvärr har hänt ett flertal gånger i olika debatter där begreppet diskuterats eller använts för att illustrera en värdegrund.

Familjebegreppet är ständigt ifrågasatt av samhället och dess institutioner. Ett annat exempel är anhöriginvandring – där familjebegreppet beroende på klimatet i flyktingpolitiken fått olika innebörd. Ett annat exempel är de fall av (diskriminerande) särlagstiftning som drabbar homosexuella föräldrar, homosexuella sambos m.m.

#### *Folkomröstningar och invandrades rösträtt*

Med anledning av utredningens strävan att det bör bli svårare för kommunfullmäktige att i framtiden stoppa kommunala folkomröstningar på initiativ av kommuninvånarna så är detta en bra strävan, men i förlängningen krävs en mer precis ambition. Det bör även vara möjligt för kommuninvånarna att via fullmäktige få till stånd beslutande folkomröstningar.

Vad gäller personer med utländsk bakgrund – eller invandrade – så har utländska medborgares möjligheter att delta i valen endast berörts av utredningen med anledning av det faktiska deltagandet i förhållande till rösträtt. Utvecklingen, med ett allt mer kraftigt minskat valdeltagande hos många grupper av människor med utländsk bakgrund, måste bekämpas. Detta kan göras på olika sätt, men ett sätt som inte berörts av utredningen är att öka möjligheterna att rösta. I och med att dubbelt medborgarskap nu kommer att bli möjligt, ökar möjligheterna till valdeltagande för de personer som av olika skäl inte kan eller vill ge upp ett tidigare medborgarskap, men som önskar bo i Sverige. För den som deltar i samhället, d.v.s. lever permanent i ett samhälle, bör det även vara möjligt att påverka de

beslutande församlingarna. Tre år är en rimlig period att betrakta som ”permanent” och valdeltagande bör därför vara möjligt för alla personer i alla val efter tre års boende i Sverige. Givetvis måste denna möjlighet regleras på så sätt att varje medborgare – oavsett medborgarskap – endast kan rösta en gång, d.v.s. i ett land, i val till Europaparlamentet.

#### *En expertgrupp*

Utredningen föreslår i sitt betänkande fortsatt forskning för att främja oberoende forskning om folkstyrelsens utveckling. Jag anser, liksom utredningens majoritet, att fortsatt oberoende forskning är av stor vikt. Utredningen föreslår dock vidare att en policyorienterad fristående expertgrupp inrättas. Denna grupp skulle enligt liggande förslag utses av regeringen och ”fungera som tankesmedja och beställare av kunskapsunderlag för demokrati-reformer”. Om en sådan grupp skulle utgöras av en akademisk elit så anser jag att gruppens roll bör klargöras tydligare. Risken att en sådan grupp – och dess resultat – får en status som inte bidrar till att öka den politiska jämlikheten i Sverige anser jag vara påtaglig. Om en sådan grupp däremot skulle utgöras av andra s.k. ”experter” inom olika områden, så möter ett annat problem: vem har tolkningsföreträde att avgöra vilken form av ”expertis” som skulle ingå? Och skulle en sådan grupp verkligen ha något att tillföra utöver det som redan framkommer i olika etablerade debattfora (inkluderandes den akademiska debatten)? Jag är tveksam till om förslaget verkligen främjar demokratis utveckling och politisk jämlikhet.

**Särskilt yttrande av Britt Bohlin (s),  
Eva Marcusdotter (s) och Vanja Lundby Wedin  
(expert i utredningen)**

En majoritet av utredningens ledamöter har föreslagit att skilda valdagar ska införas för riksdags- och kommunalval. Efter att noga ha prövat för- resp. nackdelar är undertecknade av uppfattningen att en sammanhållen valdag är att föredra av flera skäl.

De erfarenheter vi har från skilda valdagar, dels i Sverige före 1970, dels i de nordiska grannländer som har skilda valdagar är att valdeltagandet är betydligt lägre än med sammanhållen valdag. Vi kunde senast se det i det norska kommunvalet.

Det finns dessutom inga säkra belegg för att intresset och fokuseringen kring de kommunala frågorna skulle öka. Tvärtom visar de senaste årens utveckling att fler och fler väljare delar sina röster i de olika valen inom ramen för den sammanhållna valdagen.

Erfarenhetsmässigt får rikspolitiken ett stort genomslag i de kommunala valen och vi anser att det skapar en större tydlighet för väljarna när de har möjlighet att följa partiets hållning lokalt och centralt.

---

**Särskilt yttrande av Per Gustafsson (c) och  
Elisa Abascal Reyes (mp)**

*Sänkt rösträttsålder*

Åtskilliga undersökningar som gjorts under åren visar att ungdomar känner ett stort mått av maktlöshet inför politiken. Sett i ett demokratiskt perspektiv är detta alarmerande, då en så stor grupp av medborgarna som ungdomarna, ändå känner att

man saknar delaktighet i de beslut som berör samhällsutvecklingen och som i högsta grad påverkar deras egen framtid.

Fler statliga utredningar har aktualiserat frågan om sänkt rösträttsålder för att öka ungdomars inflytande och delaktighet.

En av dessa är Åldersgränsutredningen som i sitt betänkande "Bevakad övergång" (SOU 1996:111) föreslår att rösträttsåldern för kommunalval och kommunala folkomröstningar sänks till 16 år. Utredningens motiv utgår bl.a. från att det i kommunallagen finns bestämmelser om samråd och brukarstyrda självförvaltningsorgan, t.ex. inom skolans område, som är öppna för de som inte fyllt 18 år. En sänkning av rösträttsåldern skulle enligt utredningen, bara vara ett ytterligare steg på en redan inslagen väg.

Ungdomspolitiska kommittén uppmärksammar också rösträttsåldern i sitt slutbetänkande "Politik för unga" (SOU 1997:71). Utifrån grundsynen att valdeltagandet är den mest grundläggande formen för medborgerligt inflytande stannar kommittén för att föreslå en försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder till 16 år, i vissa kommuner. Fördelarna med sänkt rösträttsålder, menar utredningen, är för det första att både skola, media och politiker måste ta större hänsyn till 16- och 17-åringarnas åsikter och på så sätt stärka deras ställning i samhället. Dessutom menar utredningen att detta skulle öka intresset för politik i den aktuella målgruppen, samtidigt som andelen medborgare som står utanför den representativa demokratin minskar. Nackdelen som utredningen lyfter fram är bl.a. ungdomars trendkänslighet och det faktum att en rösträttsålder vid 16 år inte sammanfaller med myndighetsåldern. Utredningen ser dock en fördel med att i stort sett alla elever i gymnasieskolorna skulle ha rösträtt. Det kunde i sig komma att stärka incitamenten för att tidigt arbeta

med frågor kring politik och demokrati i skolan. Samtidigt konstaterar utredningen att 16-åringar redan idag får bestämma över sin egen arbetsför tjänst och driva egen rörelse. Skolplikt råder till det år man fyller 16 år.

Det är självfallet så att frågan om en sänkt röst-rättsålder erfordrar noggranna bedömningar om samspelet med valbarhet och myndighetsålder.

Samtidigt kan konstateras att införandet av fyraåriga mandatperioder i valen till riksdag, landsting och kommuner i sig innebar en faktisk höjning av rösträttsåldern, genom att fler ungdomar får vänta för att för första gången få utnyttja sin röst-rätt.

Demokratiutredningen redovisar många viktiga förslag för att stärka delaktighet, deltagande och inflytande i samhället.

Det är naturligt att då också redovisa åtgärder som rör denna medborgargrupp och föreslå en sänkt rösträttsålder.

I första hand som en generell sänkning av rösträttsåldern till 16 år. Ett alternativ är att sänka rösträttsåldern enbart vid val i kommun och landsting. Ett annat alternativ skulle kunna vara att rösträtt i val till riksdag, landsting och kommun medges från det *kalenderår* man fyller 18 år.

Vid kommande grundlagsöversyn bör detta närmare analyseras och förslag läggas om sänkt rösträttsålder.

## Särskilt yttrande av Pernilla Zethraeus (v)

### *Förhållandet mellan politik och marknad*

De senaste decennierna har vi kunnat bevittna en förskjutning av makt från politik till marknad. En rad politiska beslut, bl.a. anpassningen till EU, avskaffandet av valutaregleringen och riksbankens allt mer självständiga roll har bidragit till att politikens handlingsutrymme har snävat in. Detta, tillsammans med en mängd uppgivna politiska kommentarer om att vi är i händerna på marknaden, har steg för steg lärt väljarna att det är någon annan än de folkvalda som egentligen bestämmer över de viktiga frågorna. Denna politikens kapitulation för ekonomismen är naturligtvis i längden förödande för tilltron till politiken som instrument för att förändra samhället och för demokratin.

Aktiva steg måste tas för att inte marknaden skall fortsätta att avvärpa demokratin och tilltron till politiken fortsätta att urholkas. Politikens makt över ekonomin måste i stället öka. Utöver ett ekonomiskt säkerhetsråd i FN som föreslås i betänkandet, måste det till andra åtgärder både på nationell och på internationell nivå för att vidga den demokratiska sfären. Det kan vara allt från att skapa utrymme för kooperativa och andra demokratiska former för ägande av företag, till att upprätta fonder för etiskt, miljömässigt och demokratiskt försvarbara investeringar eller att ta initiativ till mellanstatliga avtal för att garantera att t.ex. skattenivåer och socialförsäkringssystem inom ett handelsområde, exempelvis EU, håller en sådan minimistandard att social dumping motverkas.

Utöver den strategi för en uthållig demokrati som finns i slutbetänkandet behövs det alltså också en strategi för hur demokratin räckvidd skall vidgas på marknadens bekostnad.

## Särskilt yttrande av Pernilla Zethraeus (v)

### *Invandrares rösträtt*

Avsnittet ”Medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet” handlar om utanförskapets problem och vikten av aktiva åtgärder för integration.

En konkret åtgärd för att underlätta integrationen av invandrare och flyktingar och ge dem åtminstone samma formella demokratiska rättigheter som de svenskfödda, är att ge invandrare rösträtt i riksdagsval och i val till EU-parlamentet på samma villkor som till kommunalvalet.

---

## Bilaga 1

### Kommitténs direktiv

Utredning om folkstyret i Sverige inför 2000-talet

Dir 1997:101

Beslut vid regeringssammanträde  
den 11 september 1997

#### *Sammanfattning av uppdraget*

En parlamentarisk kommitté tillkallas för att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet.

Kommitténs arbete skall koncentreras till följande områden:

- Internationaliseringen av ekonomin. Ekonomi och demokrati i samspel.
- Sverige i Europeiska unionen.
- Nya informations- och kommunikationsmönster, informationstekniken. Det nya medielandskapet.
- Förändringarna i den offentliga sektorn. Utveckling inom folkrörelserna.

Utgångspunkten för kommitténs arbete bör vara varje medborgares rätt till full delaktighet i samhället.

Kommittén skall summera och värdera de senaste årens demokratiutredningar och demokratiforskning och bedöma om ytterligare undersökningar och forskning bör initieras.

Kommittén skall utöver analyser och beskrivningar lämna konkreta förslag inom de områden där den anser det behövligt. Förslagen och åtgärderna bör redovisas i etapper.

Kommittén skall bedriva arbetet så att det offentliga samtalet kring demokratin och det svenska folkstyret stimuleras och utvecklas.

#### *Tidigare utredningar*

År 1985 tillkallades Maktutredningen (Ju 1985:02), vars uppgift var att analysera makt och inflytande inom olika områden i det svenska samhället. Bland annat skulle utredningen fördjupa kunskaperna om den svenska demokratis villkor, belysa medborgarnas möjligheter att påverka sina levnadsvillkor samt beskriva de faktorer som ger makt att forma morgondagens Sverige.

Arbetet skulle enligt direktiven bestå av både empiriska studier och teoriutveckling. Utredningen var sammansatt av forskare från olika discipliner.

Maktutredningen presenterade sin slutrapport SOU 1990:44 på försommaren 1990. Utredningens slutbetänkande belyser bland annat följande områden:

- Maktbegreppet
- Opinionsbildningen
- Makten över kapitalet
- De organiserade intressena
- Medborgarna och politiken
- Genussystemet
- Den offentliga sektorn
- Makten över marknaderna
- Makteliten
- Makt och demokrati under förändrade villkor

Maktutredningen föranledde inga omedelbara förslag från regeringens sida. Utredningen bidrog framför allt till en intensifierad offentlig diskussion om makt- och demokratifrågor. Utredningen har också resulterat i ett omfattande empiriskt underlag, som lämnat viktiga bidrag till den statsvetenskapliga forskningen.

Under den senaste femårsperioden har flera statliga utredningar presenterat betänkanden, som på olika sätt berör demokratifrågor och strukturer inom den offentliga sektorn. Några utredningar pågår fortfarande.

Bland betänkanden och pågående utredningar kan särskilt nämnas följande:

- Ungdomskommittén (SOU 1991:12)
- Regionutredningen (SOU 1992:63)
- Ekonomikommissionen (SOU 1993:16, den så kallade Lindbeckkommissionen)
- Personvalskommittén (SOU 1993:21)
- Utredningen om utvärdering av folkbildningen (SOU 1993:64)
- Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90)
- Regionberedningen (SOU 1993:97)
- EG-konsekvensutredningen (SOU 1994:12 m.fl.)
- Kulturutredningen (SOU 1995:84)
- EU96-kommittén (SOU 1995:130)
- Invandrapolitiska kommittén (SOU 1996:55)
- Demokratiutvecklingskommittén (SOU 1996:162)
- Kommunala förnyelsekommittén (SOU 1996:169)
- Budgetlagutredningen (SOU 1996:14)
- Ungdomens IT-råd (SOU 1996:181)
- Folkomröstningsutredningen (SOU 1997:56)
- Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57)
- Ungdomspolitiska kommittén (SOU 1997:71)
- IT-kommissionen (pågår)
- Storstadskommittén (pågår)
- Kvinnomaktutredningen (pågår)
- Översynen av den kommunala revisionen (pågår)
- Rådet för mångfald inom massmedierna (pågår)

Betänkandena har i varierande omfattning lett fram till regeringsförslag och riksdagsbeslut.

#### *Viktiga förändringar under 1990-talet*

Sedan maktutredningen presenterade sin slutrapport 1990 har det svenska samhället genomgått stora förändringar:

- *Den statsfinansiella krisen.* Den drastiska försämringen av statsfinanserna i kombination med den internationella sysselsättningskrisen begränsade det politiska handlingsutrymmet. Budgetsänringen påverkade många människors vardag och ställde nya krav på politisk kommunikation. Idag kan konstateras att det politiska systemet varit framgångsrikt i uppgiften att sanera statsfinanserna och därmed värna både demokratin och välfärds-samhället. Samtidigt råder det inga tvivel om att den ekonomiska krisen har påverkat människors tilltro till de demokratiska institutionerna.
- *Internationaliseringen av ekonomin och utvecklingen på de finansiella marknaderna* Nationsgränserna har steg för steg blivit allt mindre betydelsefulla för företag och kapital, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för såväl näringslivet som de samhälleliga institutionernas beslutsfattande. Ökad frihandel, EU:s inre marknad och avregleringen av länders kapitalmarknader har påverkat utrymmet för det nationella beslutsfattandet.
- *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.* Genom det svenska medlemskapet i EU, som i praktiken beslutades av svenska folket i en folkomröstning, har politiska beslut kommit att fattas inom ramen för EU-samarbetet. Det svenska EU-medlemskapet skapar nya möjligheter för politiskt beslutsfattande över nationsgränserna.

- *Demokratiseringsprocessen i vårt närområde.* Efter årtionden av politiskt förtryck söker länderna på andra sidan Östersjön att bygga upp såväl fungerande öppna ekonomier som demokratiska styrelseskick. Nya band på olika områden kan knytas mellan folk och länder runt Östersjön.

- *Förändringstakten i samhället.* De snabba förändringarna i samhället och tempot i beslutsprocesserna har fått effekter på möjligheterna att förankra och informera om politiska beslut.

- *Utvecklingen inom medieområdet.* Koncentrationen av ägandet inom dagspressen har fortsatt. Tillgången till TV- och radiokanaler har ökat drastiskt.

- *Informationstekniken har gjort sitt intåg på allvar.* Informations- och kommunikationsmönstren har förändrats på avgörande sätt. Utbudet av information och kunskap har ökat markant.

- *Sverige har i ännu större utsträckning blivit ett mångfaldens samhälle.* Olika länder och kulturer finns representerade, vilket berikat det svenska samhället, men också ställt samhället inför nya och annorlunda krav. Invandrarnas deltagande i det politiska arbetet är fortfarande lågt.

- *Utbildningsnivån har höjts.* Människor är kunliga, engagerade och beredda att ta ansvar. Intresset och engagemanget söker sig nya vägar. Nya värderingar och minskad auktoritetstro ställer det politiska systemet inför nya utmaningar.

- *Ungdomars förtroende för traditionella demokratiska former sviktar.* Allt fler ungdomar visar tveksamhet inför de traditionella och representativa arbetsformerna för inflytande. Antalet aktiva

i idéburna föreningar har minskat kraftigt de senaste 15 åren. Ungdomars inställning till inflytande och delaktighet karaktäriseras ofta av en önskan om projektinriktade arbetsformer för snabba resultat i konkreta frågor.

- *Det folkliga engagemanget ändrar form.* Flera av de stora folkrörelserna visar tydliga tecken på minskad förmåga att attrahera medborgarna. Samtidigt ökar medborgarnas totala engagemang i olika former av nya rörelser eller i mer eller mindre tillfälliga strukturer.

- *Miljöfrågornas ökade tyngd.* Miljöfrågorna har kommit att spela en allt viktigare roll i samhällsarbetet. Insikten om det nödvändiga i att skapa ett ekologiskt hållbart samhälle har ökat.

- *Mandatperiodens längd har förlängts.* Fyraåriga mandatperioder, med gemensam valdag för såväl riksdagsvalen som val till landsting och kommuner, tillämpas från och med 1994 års allmänna val. Därmed kan politiken föras mer långsiktigt. Samtidigt har antalet tillfällen för medborgarna att i allmänna val få uttrycka sin mening minskat.

- *Kvinnornas intåg i politiken har varit mycket påtagligt de senaste tio åren.* Det växande kvinnliga deltagandet påverkar politikens utformning och innehåll. Demokratin har i den här meningen blivit mer representativ.

- *Förändringsarbetet i landsting och kommuner.* En viktig drivkraft i detta arbete har varit den försämrade ekonomin, vilket har satt frågor om effektivitet och rationalitet i fokus. Samtidigt har nya former för att leda och organisera verksamheten påverkat den kommunala demokratin.



- *Den regionala och den lokala nivån i folkstyret har fått ökad betydelse.* Utvecklingen mot vidgade uppgifter för kommunerna har förstärkts. Samtidigt håller nya mönster för regional samverkan på att etableras.
- *Stora strukturförändringar inom det statliga området.* Den statliga verksamheten har minskat i omfattning, myndigheterna har förändrats, detaljstyrningen har minskat till förmån för mål- och resultatstyrning, fler verksamheter drivs i bolagsform, en ny budgetprocess har införts och Riksbankens oberoende har stärkts.

Sammantaget har dessa förändringar ställt den svenska demokratin inför nya förutsättningar.

Ett högt valdeltagande, vida möjligheter till insyn och inflytande, levande folkrörelser och medborgerligt förankrade politiska partier har varit några kännetecken för 1900-talets svenska demokrati. Olika undersökningar visar att tilltron till det politiska systemet under senare tid har avtagit och att det har uppstått en klyfta mellan väljare och valda.

#### *Uppdraget*

En parlamentarisk kommitté ges i uppdrag att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet. Denna analys bör utgå från de krav och förväntningar som medborgarna skall kunna ställa på en demokrati.

Kommitténs skall summera och värdera de senaste årens demokratiutredningar och demokratiforskning och bedöma om ytterligare undersökningar och forskning bör initieras.

Kommittén skall utöver beskrivningar och analyser lämna konkreta förslag i syfte att stärka och fördjupa det svenska folkstyret.

Kommitténs arbete skall koncentreras till fyra huvudområden.

#### *Internationaliseringen av ekonomin. Ekonomi och demokrati i samspel*

Sverige har under snart fem år upplevt arbetslöshetsnivåer som inte har förekommit under två generationer. Kommittén skall belysa hur detta har ökat känslan av att stå utanför och minskat tilltron till demokratin och till de folkvalda politikerna på olika nivåer i samhället.

Kommittén skall analysera vilka nya krav uppkomsten av stora multinationella företag med globala investerings- och expansionsmöjligheter ställer på folkstyret. Kommittén skall belysa och diskutera på vilket sätt internationaliseringen av produktionen påverkar politikens möjligheter att tillgodose medborgarnas krav att på politisk väg kunna påverka sina levnadsbetingelser. De finansiella marknadernas möjligheter och kraft att påverka eller t.o.m. motverka politiska intentioner skall granskas. Försvaret av den svenska kronan i samband med räntekrisen 1992 är ett konkret exempel.

Kommittén skall kartlägga hur det politiska handlingsutrymmet påverkades av 1990-talets ekonomiska kris och vilka effekter som denna har haft på det svenska folkstyret.

#### *Sverige i Europeiska unionen*

Kommittén skall överväga på vilket sätt Sverige inom ramen för EU:s nuvarande beslutsformer – kan förbättra de svenska medborgarnas inflytande över och delaktighet i samarbetet inom EU. I uppgiften bör också ingå att belysa på vilket sätt erfarenheter från kommunal och regional verksamhet kan tillföras EU-arbetet.

Sveriges EU-medlemskap har skapat nya förutsättningar för det politiska arbetet och därmed för

förhållandet mellan väljare och valda. EU ger ökade möjligheter att på europeisk nivå finna lösningar på olika samhällsproblem, över de traditionella nationsgränserna. Kampen mot miljöförstöringen är ett sådant exempel som i dagens samhälle kräver samverkan mellan länder för att varaktiga resultat skall uppnås. Samtidigt är medborgarnas möjligheter begränsade att utkräva ansvar för de överstatligt bestämda delarna av unionens beslutsfattande.

Sveriges inträde i EU har förändrat samarbetet och kontakterna med andra länder. Sverige, liksom många andra västländer, är samtidigt på väg från industrisamhället mot det som kallats kunskaps- eller informationssamhället. Dessa förhållanden har påverkat hur medborgarna uppfattar sig själva och sin kulturella identitet, liksom hur medborgarna förhåller sig till människor med annan kulturell identitet. Kommittén bör analysera dessa förhållanden.

*Nya informations- och kommunikationsmönster, informationstekniken. Det nya medielandskapet.*

Kommittén skall kartlägga mediernas roll i det demokratiska samhället och hur moderna media har förändrat det politiska arbetets villkor.

Kommittén skall analysera de nya förutsättningar som gäller för massmedierna och hur den nya informationstekniken påverkar demokratin.

Inom medieområdet har stora förändringar skett under det gångna decenniet. Koncentrationen av ägandet inom dagspressen har fortsatt. Antalet TV- och radiokanaler har ökat drastiskt. Mot denna bakgrund bör kommittén söka svar på frågan om förutsättningarna för en fri och allsidig opinionsbildning har förändrats.

Att beslutsfattare utsätts för påverkan av olika slag är inte något nytt. Snarare är det en viktig del i den demokratiska processen. Flera företag och organisationer använder numera professionell

expertis för att påverka (lobbying/lobbyister). Kommittén skall söka klargöra begreppen och definiera vad som menas med lobbying. I uppdraget ingår också att kartlägga och sammanfatta erfarenheter från andra länder samt eventuellt lämna förslag till åtgärder på området.

De senaste årens utveckling karakteriseras av att nya mönster har utvecklats för information och kommunikation. Informationstekniken har starkt bidragit till denna utveckling. I takt med ökad interaktivitet i kommunikationsmönstren påverkas beslutsfattandet och opinionsbildningen.

*Förändringarna i den offentliga sektorn. Utveckling inom folkrörelserna.*

Inom staten, landstingen och kommunerna har ett omfattande förändrings- och förnyelsearbete bedrivits under det senaste decenniet. En bidragande orsak till detta är att det bekymmersamma ekonomiska läget ställde det politiska systemet inför en ny situation. Det politiska arbetet har till stor del handlat om att minska kostnaderna för verksamheterna inom den offentliga sektorn. Medborgarnas förtroende för den offentliga sektorn har därmed påverkats.

Utöver syftet att rationalisera och effektivisera har förändrings- och förnyelsearbetet också haft som mål att finna nya vägar att stärka demokratin och öka människors delaktighet i samhällsutvecklingen. Kommittén bör studera vilka resultat dessa strävanden har gett.

Flertalet av de utredningar som nämnts inledningsvis behandlar frågor som till största delen rör samhällsområden och uppgifter som styrs och kontrolleras på demokratisk grund. Kommittén skall sammanfatta hittills gjorda utredningar och forskningen inom området samt analysera utvecklingen och föreslå åtgärder som är ägnade att förstärka demokratin på regional och lokal nivå.

Ett mycket allvarligt problem, som bör ägnas särskild uppmärksamhet, är de många avhopp från kommunala förtroendeuppdrag som har skett under de senaste mandatperioderna.

Folkrörelserna och föreningslivet har under 1900-talet mer eller mindre betraktats som en garant för demokratins fortlevnad och utveckling. Genom föreningslivet har medborgarna skolats för politiska uppdrag. De traditionella folkrörelserna är emellertid inte längre en lika självklar plattform för att garantera demokratins kontinuitet. Särskilt allvarligt är det minskade engagemanget bland ungdomar samt människor med annan etnisk bakgrund. Samtidigt innebär mötet mellan traditionella folkrörelser och nya former för samverkan en stor utmaning.

Kommittén bör belysa de förändringar i medborgarnas engagemang som skett under främst 1980- och 1990-talen.

#### *Arbetsformer*

Kommittén har en viktig uppgift i att skapa debatt och stimulera det offentliga samtalet om demokratins utveckling och om det svenska folkstyret. Kommittén bör därför särskilt överväga i vilka former arbetet skall bedrivas.

- *Arbetet bör redovisas i etapper.* Kommittén skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

- *Tidsplan* Kommitténs uppdrag skall vara avslutat senast den 31 december 1999. Kommittén skall redovisa ett första delbetänkande under våren 1998. Det står kommittén fritt att lämna ytterligare delbetänkanden innan den avger sitt slutbetänkande.

Statsrådsberedningen

## Bilaga 2

### Kommitténs tilläggsdirektiv

Beslut vid regeringssammanträde  
den 19 november 1998

Dir. 1998:100

#### *Sammanfattning av uppdraget*

Demokratiutredningen (SB 1997:01) får i särskilt uppdrag att utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och att föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet.

#### *Kommitténs nuvarande uppdrag*

Den 11 september 1997 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet (dir. 1997:101). Kommittén har antagit namnet Demokratiutredningen.

Kommitténs arbete skall enligt direktiven koncentreras till följande områden.

- Internationaliseringen av ekonomin. Ekonomi och demokrati i samspel.
- Sverige i Europeiska unionen.
- Nya informations- och kommunikationsmönster, informationstekniken. Det nya medielandskapet.
- Förändringar i den offentliga sektorn. Utveckling inom folkrörelserna.

Det anges i direktiven att utgångspunkten för kommitténs arbete bör vara varje medborgares rätt till full delaktighet i samhället. Kommittén skall summera och värdera de senaste årens demokratiutredningar och demokratiforskning och bedöma om ytterligare undersökningar och forskning bör initieras. Kommittén skall vidare utöver analyser och beskrivningar lämna konkreta förslag inom de områden där den anser det vara behövligt. Arbetet skall bedrivas så att det offentliga samtalet kring demokrati och folkstyre stimuleras och utvecklas. Utredningen skall enligt direktiven vara avslutad senast den 31 december 1999.

#### *Valdeltagandet i Sverige*

Valdeltagandet i Sverige har under 1900-talet legat på en internationellt sett hög nivå. Särskilt högt var det under en period från slutet av 1960-talet och fram till i mitten av 1980-talet då omkring 90% av de röstberättigade deltog i de allmänna valen. Det allra högsta valdeltagandet noterades 1976 då 91,6% röstade i riksdagsvalet. Vid valen åren 1988, 1991 och 1994 sjönk emellertid valdeltagandet och uppgick i riksdagsvalen till cirka 86%, medan valdeltagandet i kommun- och landstingsval uppgick till cirka 84%. Vid 1998 års allmänna val sjönk valdeltagandet ytterligare. Det uppgick i riksdagsvalet till strax över 81% och i kommun- och landstingsvalen till omkring 78%. Valdeltagandet har således under en längre tid sjunkit och måste vid 1998 års val sägas vara betydligt lägre än tidigare. Det finns tendenser som pekar på att tilltron till det politiska systemet har avtagit och att det har uppstått en klyfta mellan väljare och valda. Detta är en oroande utveckling. Högt valdeltagande är en förutsättning för ett väl fungerande demokratiskt system. Det är mot denna bakgrund angeläget att ta fram såväl underlag som belyser orsakerna till det sjunkande valdeltagandet som förslag till åt-

gärder i motsatt riktning. Direktiven till Demokratiutredningen bör därför vidgas så att utredningen också studerar valdeltagandet och föreslår åtgärder för ett ökat demokratiskt engagemang.

#### *Det särskilda uppdraget*

Demokratiutredningen får i särskilt uppdrag att utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och att föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet.

#### *Samråd*

Demokratiutredningen skall samråda med Rådet för utvärdering av 1998 års val (dir. 1997:87 och 1998:99). Utredningen skall också samråda med Integrationsverket, som av regeringen fått i uppdrag att börja undersöka det låga valdeltagandet bland invandrare och utvecklingen under åren sedan den kommunala rösträttsreformen år 1976 (In98/2272/IE).

Justitiedepartementet

### Bilaga 3 Förteckning över seminarierna

Tid	Plats	Seminarium (dokumentation)	Medverkande	Antal deltagare
1998-03-17	Eskilstuna	Hur vid bör demokratin vara? Småskrift nr 1	Erik Oddvar Eriksen, Universtitet i Bergen Anna G. Jónasdóttir, Högskolan i Örebro Nils Karlson, Cityuniversitetet Anne-Marie Lindgren, redaktör, Bo Rothstein, Göteborgs universitet Marcus Storch, expert i Demokratiutredningen Anne-Marie Thunberg, teol.dr	64
1998-05-27	Skövde	Det unga medborgarskapet Småskrift nr 5	Jan Ekbrand, Elevorganisationen i Sverige Joel Frykholm, Elevorganisationen i Sverige Eva Karlsson, Ungdomsstyrelsen Roger Lundgren, Norsjö ungdomsråd, Claes Lundin, Skolverket Henrik Oscarsson, Göteborgs universitet Camilla Riis, Kållereds ungdomsförening Anneli Sjögren, Kållereds ungdomsförening Mats Trondman, Högskolan i Växjö	43
1998-06-16	Stockholm	Lekmannastyre i experternas tid Småskrift nr 6	Margit Gennser, riksdagsledamot Stig Hagström, universitetskansler Lars Ingelstam, Linköpings universitet Lennart Lundquist, Lunds universitet Elisabeth Rynell, författare, expert i Demokratiutredningen Bo Södersten, Internationella handelshögskolan i Jönköping	79
1998-10-14	Göteborg	EU – ett demokratiprojekt? Småskrift nr 12	Helena Bargholtz, kommunalråd, Lidingö Per Cramér, Göteborgs universitet Janerik Gidlund, Umeå universitet Kjell Goldmann, Stockholms universitet Kerstin Jacobsson, Linköpings universitet Roger Kaliff, EU:s regionkommitté Ola Wiklund, Stockholms universitet	55
1998-11-16	Norrköping	Invandrarskap och medborgarskap Småskrift nr 13	Roger Andersson, Uppsala universitet Henry Bäck, Göteborgs universitet Lars Dencik, Roskilde universitet Thomas Gür, journalist Diana Mulinari, Lunds universitet Hans Ingvar Roth, Uppsala universitet Refik Sener, Kulturdepartementet	102

Tid	Plats	Seminarium (dokumentation)	Medverkande	Antal deltagare
1998-12-09	Stockholm	Globaliseringen och demokratin Småskrift nr 22	Erik Allardt, Helsingfors Kristers Andersson, SE-banken Ingvar Carlsson, Tyresö Lars Jonung, Handelshögskolan i Stockholm Emma Rothschild, Cambridge Lennart Schön, Lunds universitet Lena Westerlund, LO Øyvind Østerud, Oslo	101
1999-01-13	Gävle	Demokratin i den offentliga sektorns förändring Småskrift nr 19	Göran Ahrne, Stockholms universitet Peter Bogason, Roskilde universitet Stig Montin, Örebro universitet Lennart Nilsson, Göteborgs universitet Svante Nycander, Stockholm Sune Sunesson, Lunds universitet Eva Sørensen, Roskilde universitet Kerstin Vinterhed, Stockholm	92
1999-02-17	Karlstad	Medierna och demokratin Stencil	Kent Asp, Göteborgs universitet Petter Beckman, journalist Maria-Pia Boëthius, journalist Maria Carlshamre, journalist Björn Elmbrant, Stockholms universitet Håkan Hvitfelt, Stockholms universitet Christina Jutterström, Stockholm Staffan Sundin, Jönköping	124
1999-03-17	Stockholm	IT och demokratin (Medarrangörer: Forsknings- rådsnämnden, Kommunika- tionsforskningsberedningen och och IT-kommissionen)	Benjamin R. Barber, Rutgers University Peter Dahlgren, Lunds universitet Lena Ek, riksdagsledamot Mona Hillman Pinheiro, företagare Lars Ilshammar, Örebro universitet Anders R Olsson, Stockholm Tomas Ohlin, Södertörns högskola Rune Premfors, Stockholms universitet Agneta Ranerup, Göteborgs universitet	143
1999-04-12	Stockholm	Tid för demokrati? (Medarrangörer: Information Rosenbad och Riksdagens Informationsenhet) Stencil	Magnus Ekengren, Utrikesdepartementet Björn Elmbrant, Stockholms universitet Edna Eriksson, Ungdomsstyrelsen Gunnar Falkemark, Göteborgs universitet	130
1999-04-21	Västerås	Demokrati och fria folkviljor Stencil	Erik Amnå, huvudsekreterare i Demokratiutredningen Christer Hederström, mediekonsult Ulla Herlitz, Göteborgs universitet Staffan Hübinette, Tollare Folkhögskola Eva Jeppsson Grassman, Stockholms universitet Kajsa Klein, Stockholms universitet Leif Linde, Ungdomsstyrelsen Tommy Lundström, Stockholms universitet Michele Micheletti, Stockholms universitet	80

Tid	Plats	Seminarium (dokumentation)	Medverkande	Antal deltagare
1999-05-31	Malmö	Regionaliseringen och demokratin Stencil	Ove Sernhede, Göteborgs universitet Lars Trägårdh, Columbia University Emma Wieslander, SVEROC  Annika Annerby Jansson regionråd i Skåne Tora Friberg, Lunds universitet Magnus Jerneck, Lunds universitet Kent Johansson, regionråd i Västra Götaland Kurt Klaudi Klausen, Odense universitet Lennart Nilsson, Göteborgs universitet Jon Pierre, Göteborgs universitet Ilmar Reepalu, Svenska kommunförbundet Kay-Vilhelm Winqvist, vice ordförande i regionfullmäktige, Skåne	69
1999-08-27	Sundsvall	Demokrati utan partier – eller ?	Gustav Blix, Moderata ungdomsförbundet Gullan Gidlund, Umeå universitet Jenny Lindahl, Ung Vänster Cecilia Malmström, ledamot av Europaparlamentet Tommy Möller, Stockholms universitet Thomas Östros, utbildningsminister	75
1999-09-8/9	Södertörn	Ancient Athenian Democracy – Modern Western Democracies Arrangörer: Demokrati Akademin, Demokratiutredningen, Teologiska högskolan i Stockholm, Södertörns högskola och Medelhavsmuséet)	John Dunn, Cambridge J. Peter Euben, University of California Gunnar Falkemark, Göteborgs universitet Cynthia Farrar, Yale University Mogens Herman Hansen, Köpenhamns universitet Sven Eric Liedman, Göteborgs universitet Inge Jonsson, Göteborgs universitet Bo Lindberg, Stockholms universitet Hugo Montgomery, Oslo universitet Josiah Ober, Princeton University Oscar Pettersson, Uppsala universitet Rune Premfors, Stockholms universitet Bernt Skovdal, Stockholms universitet Stig Strömholm, Uppsala universitet Eva-Maria Svensson, Göteborgs universitet Pierre Vidal-Naquet, Paris Ebba Witt Brattström, Stockholms universitet Kjell Östberg, Stockholms universitet	150



Tid	Plats	Seminarium	Medverkande	Antal deltagare
1999-10-05	Stockholm	Demokratin och dess antagonister (Samarrangör: DemokratiAkademin) Stencil	Robert A. Dahl, Yale University Leif Ericsson, Demokratiakademin Göran Greider, författare Göran Hemberg, Demokratiakademin Lennart Lundquist, Lunds universitet Olof Petersson, SNS Demokratiråd Bo Rothstein, Göteborgs universitet Christina Skantze, kommunchef Anne-Marie Thunberg, teol.dr	167
1999-10-18	Umeå	Den representativa demokratis framtid (Samarrangörer: NBV, Riksbankens jubileumsfond och Umeå Universitet) Stencil	Martin Bennulf, Uppsala unviersitet Birgitta Dahl, Riksdagens talman Drude Dahlerup, Stockholms universitet Mats Ekström, Örebro universitet Edna Eriksson, Ungdomsstyrelsen Peter Esaiasson, Göteborgs universitet Stig Grauers, Västra Götalands regionstyrelse Gunnel Gustafsson, Umeå universitet Sören Holmberg, Göteborg universitet Ronald F. Inglehart, University of Michigan Anders R. Olsson, journalist och författare Per Unckel, Konstitutionsutskottet Margot Wallström, EU-kommissionär Anders Westholm, Uppsala universitet	1153
1999-10-19	Lidingö	Demokrati och ekonomi i samspel – litet kvällssamtal	Gunnar Wetterberg, Stockholm Carl-Johan Åberg, Stockholm	18
1999-10-28/29	Sollentuna	Citizen Participation in European Politics (Samarrangörer: Justitie- departementet och Rådet för utvärdering av 1998 års val) Småskrift nr 32	Hans Agné, Stockholms universitet Cees van der Eijk, Amsterdams universitet Sören Holmberg, Göteborgs universitet Brigid Laffan, University College Dublin Britta Lejon, Demokratiminister Pippa Norris, Harvard University Hermann Schmitt, Mannheims universitet Richard Sinnott, University College Dublin Anders Westholm, Uppsala universitet Jan Teorell, Uppsala universitet	65

## Bilaga 4 Förteckning över småskrifterna

Titel	SOU	Författare
1. Demokratins räckvidd	SOU 1998:55	Erik Oddvar Eriksen, Bengt Göransson, Anna G. Jónasdóttir, Nils Karlson, Anne-Marie Lindgren, Bo Rothstein, Marcus Storch, Anne-Marie Thunberg
2. En god affär i Motala	SOU 1998:63	Konstantin Economou, Per-Anders Forstorp, Pär-Arne Jigenius, Victoria Wibeck
3. Att rösta med händerna	SOU 1998:85	Björn Jerkert
4. Gör barn till medborgare	SOU 1998:97	Kristina Engwall
5. Det unga medborgarskapet	SOU 1998:101	Per Gustafsson, Jan Ekbrand, Joel Frykholm, Eva Karlsson, Roger Lundgren, Claes Lundin, Henrik Oscarsson, Camilla Riis, Anneli Sjögren, Mats Trondman
6. Lekmannastyre i experternas tid	SOU 1998:102	Margit Gennser, Stig Hagström, Lars Ingelstam, Lennart Lundquist, Elisa Abascal Reyes, Elisabeth Rynell, Bo Södersten, Per Unckel
7. Demokrati på europeisk nivå	SOU 1998:124	Hans Agné, Mats Lundström, Giandomenico Majone, Fritz W. Scharpf
8. Läsarna och demokratin	SOU 1998:134	Anders Johnson
9. Lokala demokratiexperiment	SOU 1998:155	Stig Montin
10. På marginalen – en intervjubok från Socialtjänstutredningen	SOU 1998:161	Sven-Eric Ericson, Erik Eriksson, Rolf Jansson, Ylva Wächter
11. Allas frihet	SOU 1998:164	Karl Erik Lagerlöf
12. EU – ett demokratiprojekt?	SOU 1998:145	Helena Bargholtz, Per Cramér, Janerik Gidlund, Kjell Goldmann, Kerstin Jacobsson, Roger Kaliff, Gunnar Larsson, Ola Wiklund, Pernilla Zethraeus
13. Invandrarskap och medborgarskap	SOU 1999:8	Roger Andersson, Henry Bäck, Lars Dencik, Thomas Gür, Britta Lejon, Diana Mulinari, Ana Maria Narti, Elisa Abascal Reyes, Hans Ingvar Roth, Refik Sener
14. Att slakta ett får i Guds namn	SOU 1999:9	Göran Gunner
15. Etik och demokratisk statskonst	SOU 1999:13	Hans L Zetterberg
16. Elektronisk demokrati	SOU 1999:12	Anders R. Olsson
17. Den skyddade provinsen	SOU 1999:22	Anders Björnsson
18. Lobbning	SOU 1998:146	Gustav Ahlsson, J. Henrik Bergström, Dennis Pamlin, Annika Sundström

Titel	SOU	Författare
19. Demokratin i den offentliga sektorns förändring	SOU 1999:40	Göran Ahrne, Peter Bogason, Stig Montin, Lennart Nilsson, Svante Nycander, Sune Sunesson, Eva Sørensen, Kerstin Vinterhed, Pernilla Zethraeus
20. Bemäktiga individerna	SOU 1998:103	Lars Trägårdh
21. Bör demokratin avnationaliseras?	SOU 1999:11	Robert A. Dahl, David Held, Bengt Jacobsson, Saskia Sassen
22. Globaliseringen och demokratin	SOU 1999:56	Erik Allardt, Krister Andersson, Ingvar Carlsson, Lars Jonung, Emma Rothschild, Olle Schmidt, Lennart Schön, Øyvind Østerud
23. Löser juridiken demokratins problem?	SOU 1999:58	Joakim Nergelius, Aleksander Peczenik, Ola Wiklund
24. Representativ demokrati	SOU 1999:64	Sören Holmberg
25. Demokratin och det gemensamma bästa	SOU 1999:74	Lars F. Eklund
26. Demokratiopinioner	SOU 1999:80	Henrik Oscarsson
27. Olydiga medborgare?	SOU 1999:101	Niels Hebert, Kerstin Jacobsson
28. Demokratins förgörare	SOU 1999:10	Bim Clinell, Stieg Larsson, Hans Lindquist, Anna-Lena Lodenius, Heléne Lööv, Marina Taloyan
29. Civilsamhället som demokratins arena	SOU 1999:112	Håkan A. Bengtsson, Jesper Bengtsson, Mats Dahlkvist, Kristina Hultman, Per Wirtén
30. Demokrati på remiss	SOU 1999:144	Lars-Erik Ericson, Marja Lemne, Inger Pålsson
31. Vad hände med Sveriges ekonomi efter 1970	SOU 1999:150	Torsten Sverenius
32. Citizen Participation in European Politics	SOU 1999:151	Hans Agné, Cees van der Eijk, Brigid Laffan, Britta Lejon, Pippa Norris, Herman Schmitt, Rickard Sinnott

## Bilaga 5 Förteckning över forskarvolymerna

Titel	SOU	Författare
I. Maktindelning	SOU 1999:76	Shirin Ahlbäck, Mats Dahlkvist, Jörgen Hermansson, Barry Holmström, Jörgen Johansson, Torbjörn Larsson, Olle Lundin, Lennart Lundquist, Kjell Å Modéer, Joakim Nergelius, Ann Numhauser-Henning, Rolf Nygren, Curt Riberdahl, Urban Strandberg. Redaktör: Erik Amnå
II. Demokrati och medborgarskap	SOU 1999:77	Peter Aronsson, Ingemar Elander, Kerstin Jacobsson, Rolf Lidskog, Bo Lindensjö, Lennart Lundquist, Maria Oskarson, Rune Premfors, Birte Siim, Stefan Szücs. Redaktör: Erik Amnå
III. Politikens medialisering	SOU 1999:126	Peter Berglez, Leonor Camauër, Peter Dahlgren, Konstantin Economou, Mats Ekström, Per-Anders Forstorp, Karl Erik Gustafsson, Åsa Kroon, Stig Arne Nohrstedt, Christian Svensson, Lennart Weibull. Redaktör: Erik Amnå
IV. Demokratins estetik	SOU 1999:129	Stefan Bohman, Yvonne Eriksson, Tomas Forser, Lena From, Ingemar Grandin, Anette Göthlund, Lena Johannesson, Birgitta Skarin Frykman, Geir Vestheim, Tomas Wikström. Redaktörer: Erik Amnå och Lena Johannesson
V. Medborgarnas erfarenheter	SOU 1999:113	Thomas P. Boje, Henry Bäck, Abdul Khakee, Anna Meeuwisse, Tommy Möller, Martin Peterson, Maritta Soininen, Stefan Svallfors, Jan Teorell, Anders Westholm. Redaktör: Erik Amnå
VI. Det unga folkstyret	SOU 1999:93	Jan Carle, Verner Denvall, Tomas Englund, Kristian Hansson, Maria Jarl, Lisbeth Lundahl, Mats Lundström, Ove Sernhede, Adrienne Sörbom, Annika Theodorsson. Redaktör: Erik Amnå
VII. IT i demokratins tjänst	SOU 1999:117	Benjamin R. Barber, Kajsa Ellegård, Lars Ilshammar, Magnus Johansson, Kajsa Klein, Johan Martinsson, Tomas Ohlin, Agneta Ranerup, Elin Wihlborg, Joachim Åström, Britt Östlund. Redaktör: Erik Amnå
VIII. Civilsamhället	SOU 1999:84	Li Bennich-Björkman, Axel Hadenius, Ulla Herlitz, Eva Jeppsson Grassman, Staffan Larsson, Lena Lindgren, Klas Sandell, Ylva Stubbergaard, Gunnar Sundgren, Lars Svedberg, Håkan Thörn, Lars Trägårdh, Emil Uddhammar. Redaktör: Erik Amnå
IX. Globalisering	SOU 1999:83	Anna Brink, Martin Brothén, Ingemar Elander, Henrik Glimstedt, Ulf Hannerz, Hans Hegeland, Douglas A. Hibbs Jr, Lars Ingelstam, Christer Jönsson, Jan Olsson, Ola Olsson, Lars-Göran Stenelo, Urban Strandberg. Redaktör: Erik Amnå
X. Demokratins trotjänare	SOU 1999:130	Gullan Gidlund, Tommy Möller
XI. Marknaden som politisk aktör	SOU 1999:131	Jon Pierre
XII. Valdeltagande i förändring	SOU 1999:132	Cathrin Andersson, Martin Bennulf, Anders Bruhn, Mats Ekström, Per Hedberg, Jan Teorell, Anders Westholm. Redaktör: Erik Amnå
XIII. Avkorporatisering och lobbyism	SOU 1999:121	Jörgen Hermansson, Anna Lund, Torsten Svensson, PerOla Öberg.

## Bilaga 6 Förteckning över innehållet i stencilen "En demokrati i förvandling"

Dokumentation från seminarier

*Medier och demokratin.* Karlstad den 17 februari 1999

*Tid för demokrati.* Stockholm den 12 april 1999

*Demokratin och fria folkeviljor.* Västerås den 21 april 1999

*Regionaliseringen och demokratin.* Malmö den 31 maj 1999

*Demokratin och dess antagonister.* Stockholm den 5 oktober 1999

*Den representativa demokratins framtid.* Umeå den 18 oktober  
1999

Enskilda uppsatser

Thomas Anderberg: *Demokratiska funktioner och maktspridning*

Magdalena Fransson: *En fungerande demokrati*

Gustav Fridolin: *Demokrati på grönt vis*

Karl Grunewald: *Vårdens demokrati och godmanskap*

Erik Ullenhag: *Löften om lycka*

Carl-Johan Westholm: *Utan ekonomi stannar demokratin*

## Bilaga 7 Demokratitorgets första sida, ett exempel

# DEMOKRATI TORGET

## Demokratiutredningens mötesplats för diskussion

Utredningen Protokoll Pressinfo Seminarier Skrifter Forskarvolym Länkar Alla nyheter Webbplatsen

Välkommen som gäst till Demokratiutredningens debattforum!

### Regionala konferenser

Kommunförbundet och Landstingsförbundet kommer att arrangera konferenser om Demokratiutredningen. Besök Kommunförbundets sida med [konferensprogrammet](#).

**Betänkandet kommer att publiceras** här på [www.demokratorget.gov.se](http://www.demokratorget.gov.se) kl 11.00 den 15 februari.

### Nya skrifter:

- "Demokratis estetik", forskarvolym IV, SOU 1999:129
- "Valdeltagande i Förändring", forskarvolym XII, SOU 1999:132
- "Yad hände med Sveriges ekonomi?", Demokratiutredningen, SOU 1999:150.
- "Demokrati på remiss", Demokratiutredningens skrift nr 30, SOU 1999:144. Presskonferensen 2000-01-11 kl. 14 kan ses på [regeringens plats för webbsändningar](#).
- **Civilsamhället som demokratis arena**, Demokratiutredningens skrift nr 29, SOU 1999:112.

### De senaste skrifterna:

- **Demokratis trojanare**, - Lokalt partiarbete fort och nu, forskarvolym X, SOU 1999:130.
- **Politikens medialisering**, forskarvolym III, SOU 1999:126.
- **Marknaden som politisk aktör**, Politik och finansmarknad i 1900 - talets Sverige, forskarvolym XI, SOU 1999:131. Författare: Professor Jon Pierre, Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs Universitet. Presskonferensen kan ses på [Regeringens plats för webbsändningar](#).
- **ÅTKOMSTLÄMNING OCH KÖNSJÄMNL** - konkurrens till en ny politisk modell, forskarvolym XIII, SOU 1999:121. Författare: Jörgen Hermansson, Anna Lund, Torsten Svensson, Perola Öberg.
- **Medborgarnas erfarenheter**, forskarvolym V, SOU 1999:113
- **Demokratis förgörare, om främlingsfientlighet, rasism och nazism**, skrift nr 28, SOU 1999:10 ( Se gärna refererande artikel i KommunAktuell Direkt - 1/12.)
- **IT i demokratis tjänst**, forskarvolym VII, SOU 1999:117

### Läs senaste presskonferensrapporten!

#### Nyheter i kronologisk ordning

#### Inlägg från genomförda seminarier

På regeringens webbplats för [webbsändningar](#) finns några av utredningens

presskonferenser tillgängliga: [presskonferenser i oktober](#).

(Demokratiutredningens senaste skrift, SOU 1999:150, från februari 1999 finns sedan en [dugångsgång](#), som ljudfil, från Kunskapsradion i Karlstad.)

▶ STAMGÄST

▶ LOGGA IN

▶ HJÄLP

▶ OM UTREDNINGEN

### • Demokratiutredningen

Debat om demokratiutredningen  
Här skall webbplatsens sändas!

### • Demokrati - debatt

Demokrati och media  
Ekonomi och demokrati  
IT och demokrati  
Unga och demokrati  
Äldre och demokrati  
FRITT FORUM!  
Vad är demokrati?  
Här knöter med demokratis art. om  
Demokrati är en avsnittsaktör

### • Eftersälsdebatt

Vad är viktig valkriterier i 2000 års val?

### • Seminarier och skrifter

Edöarna seminarier Här vid för demokrati.  
Vad?  
Bekräftade seminarier, skrift 29, SOU  
1999:112  
Det nya medborgarskapet ett samtal om  
medborgare och demokrati.  
Lokalsamhället i experimentet till  
En rot affär i Mölala.  
Att röta med ålderna  
Gör barn till medborgare  
EU - ett demokratiprojekt?  
Demokrati på Eurovisio såg  
Den drivkraften utvinna  
Innovativitet och medborgarnas  
Lära och demokrati.  
Lokala demokratiprojekt  
På Mölala - en intervju med en  
Bekräftade seminarier,  
Äldre Frihet SOU 1999:164  
Att dricka ett öl i Gäst som  
IT och demokrati seminarier (Demokrati  
demokrati skrift nr 16  
Marknaden som politisk aktör  
Till för demokrati?  
Bok och demokratisk seminarier,  
Demokrati och de följande  
Lokala  
Demokrati i en avsnittsaktör  
Eftersäls skrift 19, SOU 1999:80  
Regionalisering och demokrati  
Seminarier 21 maj  
Här demokrati seminarier  
1999:11  
SOU 1999:1