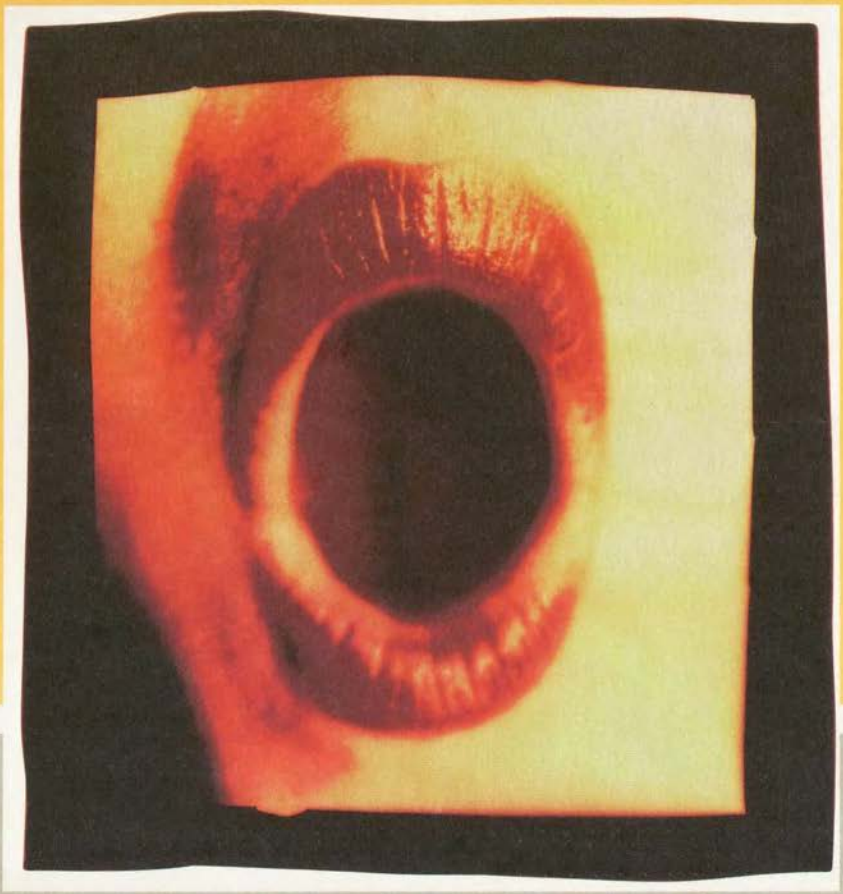
DEMOKRATI Utredningen



Demokratins räckvidd

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1998:55

Ref
Occ Sl

Demokratins räckvidd

– dokumentation från ett seminarium

Demokratiutredningens skrift nr 1

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1998:55

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Omslagsbild: Nina Ericson, Bildhuset
Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1998

ISBN 91-38-20914-4
ISSN 0375-250X

Förord

Demokratiutredningen har till uppgift att analysera den svenska folkstyrelsen inför 2000-talet. Som ett led i detta arbete inbjuder utredningen regelbundet till offentliga seminarier runtom i landet. Det första hölls den 17 mars 1998 i Eskilstuna. Syftet var att lyfta fram några konkurrerande principiella föreställningar om demokratins räckvidd och gränser. Sekretariatet hade bett några ledande forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring denna grundfråga. Efter några inledande presentationer kom diskussionen att problematiseras ytterligare av bl.a. feministiska, etiska, ekonomiska och ekologiska perspektiv.

Det är utredningens förhoppning att publiceringen av dessa inlägg skall få berika det offentliga samtalet om demokrati. Kommitténs ledamöter har inte tagit ställning till inläggen utan varje medverkande ansvarar själv för sitt bidrag.

Erik Amnå
Huvudsekreterare

Demokratins räckvidd

– dokumentation från ett seminarium

Innehåll

Inledning
Bengt Göransson 7

Demokratins vidd
Bo Rothstein 11

Ge folket fler röster!
Nils Karlson 51

Velferdsstat og demokrati
Erik Oddvar Eriksen 59

Demokrati – feministiska perspektiv
Anna G. Jónasdóttir 73

Demokratin och ansvaret för framtiden
Anne-Marie Thunberg 81

Demokrati – också för dem som inte orkar
Anne-Marie Lindgren 87

Demokrati – ett näringslivsperspektiv
Marcus Storch 95

Debatt 101

Så arbetar Demokratiutredningen 133

Inledning

Bengt Göransson, ordförande i Demokratiutredningen

Utredningen om folkstyret i Sverige inför 2000-talet – så lyder det fullständiga namnet på Demokratiutredningen till vars första seminarium jag nu kan hälsa er välkomna. Det är en utredning vars arbetsuppgifter skiljer sig något från andra utredningar som ägnat uppmärksamhet åt demokratifrågorna under de senaste tio–tolv åren och den har förutsatts kunna välja andra arbetsformer. Skälen härtill är flera.

Demokratifrågorna är aktuella, dessvärre oftast i ett negativt perspektiv. Demokratin är hotad, anser många, om de inte rentav anser den redan förlorad. Demokratin räcker inte för det moderna samhällets krav, menar andra, för vilka effektiviteten är ett lika centralt värde som medborgerlig delaktighet och medborgerligt ansvarstagande. "Demokratins kris är inne", summerade Dagens Nyheters reporter sina intryck av Demokratidagarna i Örebro i januari.

Samtidigt som jag som politiskt intresserad och engagerad gläds över det stora allmänna intresse som ägnas demokratifrågorna känner jag oro över att notera att så många för fram sitt intresse i modstulenhetens perspektiv. För egen del är jag mera angelägen att diskutera demokratins möjligheter än dess omöjligheter och tycker mig ha fog för att göra det, när jag söker dra slutsatser av det jag kunnat se under framförallt 1990-talet. Då har ju vad som bedömts vara tidsenliga, på marknadsekonomiska filosofier grundade samhällsmodeller trängt undan en del traditionella demokratiska arbetsformer och strukturer. Men när vi nu tittar i facit, och detta gäller inte bara Sverige utan alla demokratiska länder, kan vi konstatera att de kraftfulla åtgärderna och de snabba besluten nästan regelmässigt ändrats efter kort tid och av kraftfullheten har emellanåt

bara återstått en ryckighet vid vars sida den klassiska demokratiska trögheten närmast förefaller gediget viljestark och beslutsam.

Fördenskull blir jag lite plågad när många av dem som har politiska uppdrag närmast reflexmässigt beklagar sin brist på möjligheter och inflytande och nästan som medeltida flagellanter utsätter sig för omvärldens begabbelse för sina tillkortakommanden. Att det blivit så här tror jag till mycket stor del beror på bristen på demokratisk teoribildning. Om man å ena sidan utan närmare analys inmutar stora delar av samhällslivet som politiska arbetsområden (är det alldeles självklart att en stadsdelsnämnd i Stockholm skall se som sin uppgift att hjälpa medborgarna att reklamera trasiga tvättmaskiner?), å andra sidan begränsar det politiska uppdraget till att företräda skattebetalarintresset, inte det vidare och djupare medborgarintresset, utsätter man sig för risken för tillkortakommanden.

För demokratiutredningen är därför en huvuduppgift att söka skapa en bättre bas för den demokratiska teoribildningen. Statsministern Göran Persson beskrev i det tal där han tillkännagav utredningen att den skulle arbeta som en gigantisk studiecirkel. Låt vara att detta yttrande inte saknade retorisk prägel, men även retoriken har ett pris. Vi har i utredningen tagit uppgiften på allvar och inbjuder medborgarna inte att delta i vår studiecirkel utan att bilda sina egna studiecirklar i ämnet demokrati. Varje ambition från utredningens sida att vara ett slags statens studieförbund för demokratiska studier vore förkastlig, och demokratin blir bara möjlig om enskilda medborgare tar ett eget och personligt ansvar för den. Politikern kan bara legitimeras som medborgarens förtroendeman, aldrig som hans valde sheriff.

Utredningen skall utöver att samlat söka bedöma de många utredningar med anknytning till demokratifrågorna som genomförts under senare år också särskilt diskutera internationaliseringen av demokratin och samspelet mellan ekonomi och demokrati. Vi skall studera Sverige och den Europeiska unionen, nya kommunikationsmönster, ny informationsteknik och det nya medialandskapet. Vi skall slutligen också ägna särskild uppmärksamhet åt förändringarna i offentlig sektor och folkrörelsernas utveckling.

Det gör vi genom att samla underlag för den omfattande studieverksamheten. Vi kommer att ordna seminarier som detta, ge ut både korta, koncentrerade debattskrifter och mer omfattande antologier. Utredningen är ingen författningsutredning som har att lägga konkreta förslag ifråga om valdagar och former för allmänna val. Vårt samlade utredningsresultat hoppas jag kommer att kunna ses som ett riktigt gediget demokratibibliotek, där besökaren själv väljer både böcker och läsart. De som hoppats eller möjligen oroat sig för att utredningen skulle söka nå fram till en för de politiska riksdagspartierna gemensam demokratisyn kommer att bli besvikna. I stället tror jag att vi kommer att kunna redovisa ett antal skilda demokratisyner, som förhoppningsvis dock inte låter sig partipolitiskt definieras alldeles enkelt. En viktig uppgift i varje demokratiskt samtal är att se till att svåra frågor får vara svåra, och att i en debatt komplicera en frågeställning är något helt annat än att blockera den.

Dagens seminarium är det första i en serie, och dess syfte är att införa ett antal tankar och analyser som kan både bidra till den fruktbara komplikationen och till den utvecklande teoribildningen.

Demokratins vidd[1]

Bo Rothstein, professor, Göteborg

Var bör demokrati råda?

Frågan om inom vilka områden som vi bör låta demokratiska beslut råda har från ett statsvetenskapligt perspektiv två aspekter, en normativ och en empirisk. Den normativa frågan handlar om vad staten bör göra, medan den empiriska är vad staten kan göra. Inte minst vad gäller välfärdspolitikens utsträckning är detta en central problematik, dvs. hur stora delar av medborgarnas liv bör vara föremål för offentliga åtgärder, och hur mycket av det mänskliga livet kan styras, dvs. har vi kända och fungerande administrativa system för att kunna påverka. Många samhällsvetare försöker tyvärr mörka i den normativa diskussionen genom att antingen ta de värden som de utgår från som självklara, eller dölja dem bakom allsköns teknikaliteter. Det är emellertid inte en god ordning eftersom det inte går att smita undan den problematiska normativa frågan när man diskuterar dessa ting. Som den norske statsvetaren Johan P. Olsen hävdat så är och förblir det en central uppgift för statsvetenskapen att "klargjøre hvilke idealer, verdier och intresser som bør ivaretas gjennom offentlig virksomhet".

Låt mig genast säga att jag, i likhet med de flesta, anser att det inte går att vetenskapligt visa att vissa normativa ståndpunkter är mer korrekta, i betydelsen närmare sanningen, än andra. Vad det handlar om är i stället att så långt som möjligt, utifrån vissa grund-

[1] Denna text är till sin huvuddel hämtad från Bo Rothstein: "Vad bör staten göra: Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik" (SNS Förlag 1994). För referenser och källor hänvisas till denna.

läggande principer om vilka det förhoppningsvis kan finnas en omfattande enighet, finna goda argument för att vissa ståndpunkter följer logiskt på dessa grundprinciper. Den eftersträvade intellektuella disciplinen i denna diskussion handlar om att göra denna argumentering, både vad gäller grund- och följdprinciperna, så öppen, logiskt klar och därmed så lättåtkomlig som möjligt för potentiella kritiker. Det vetenskapliga ligger i det logiska förhållningsättet att argumentera och ta argument i denna diskussion, inte i möjligheten till bevisföring. Det betyder att vi i denna normativa diskurs som statsvetaren Jörgen Hermansson påpekat, "underordnar oss det vetenskapliga ideal som går under benämningen argumentets primat", dvs. att vi förbinder oss att lyssna på och överväga argument och anföra rationella skäl för våra egna. Kravet på logisk konsistens, rationalitet och öppen diskussion, dvs. den vetenskapliga disputationens metod, sätter gränser för vilka ståndpunkter som vi kan framföra om vi vill fortsätta vara en legitim del av denna diskussion.

Två extrema positioner

Man kan i den aktuella diskussionen urskilja två extrempositioner i denna diskussion. Den ena, som vi kan kalla för den minimalistiska, hävdar att demokratiska beslut enbart bör omfatta sådant som kan betecknas som kollektiva nyttigheter. Begreppet "kollektiva nyttigheter" har en teknisk definition, nämligen att det är nyttigheter där vi inte kan utesluta de som inte är villiga att individuellt betala för konsumtion av denna nyttighet. Klassiska exempel är försvar, rättsväsendet och viss annan samhällelig infrastruktur med motsvarande karakteristika. Motivet för denna linje är att majoriteten inte har någon moralisk rätt att tvångsmässigt uttaxera skatter från individer för nyttigheter som denna inte själv valt att efterfråga, en idé som går tillbaka på ett arbete av den amerikanske filosofen Robert Nozicks tidiga arbeten. Enbart frivilliga avtal mellan individer om utbyte är legitima, medan situationer där en majoritet beslutar sig för att beskatta en icke-samtyckande minoritet saknar legitimitet. Enbart de kollektiva nyttigheterna där individuell efter-

frågan inte kan fungera bör då omfattas av majoritetsbeslut. Denna linje kan tyckas extrem, men företräds i dag av inflytelserika organisationer som Skattebetalarnas förening och av starka opinionsbildare som Nils-Erik Sandberg på Dagens Nyheters ledarsida och en inflytelserik nationalekonom som Ingemar Ståhl. Det skall emellertid tilläggas att dessa ofta gör ett undantag för stöd till de som föds med olika funktionshinder där en försäkringsmarknad inte kan lösa problemen på grund av att ofödda inte kan försäkra sig, dvs. saknar förmåga till individuell efterfrågan.

Det finns två problem med denna ståndpunkt. Det ena är dess radikalitet i förhållande till den svenska opinionen. All offentlig sjukvård, undervisning, kultur faller utanför. Likaså gör alla, socialförsäkringar, all arbetsmarknadspolitik och all socialvård. Hur än teknisk elegant idén om kollektiva nyttigheter är, saknar den förmodligen politisk realism.

Det andra problemet är defintionen av kollektiva nyttigheter. Denna kan vid en första anblick synas oproblematisk, men vid en närmare granskning är den mera komplicerad. För en marxist kan det som anses vara kollektiva nyttigheter förstås som motsatsen (den härskande klassens förtryckarapparat). En feminist skulle förmodligen använda uttryck som "patriarkatets härskarinstrument". Det är med andra ord inte så enkelt att hitta en definition av vad som är kollektiva nyttigheter.

Det trejde problemet är detta med de enskilda avtalens legitimitet. Även om denna princip i många sammanhang kan vara att föredra (giftemål, köp av grönsaker, etc.) så finns det också många tillfällen då individerna är så ojämt ställda vad gäller resurser att frivilligheten kan ifrågasättas. Även den klassiska civilrätten innehåller ett antal bestämmelser om "obilliga" avtal, dvs. då avtalet skall anses ogiltigt därför att den ena parten kunnat utnyttja den andres underlägsenhet för att skaffa sig otillbörliga fördelar. En från feministisk teori härledd idé har här presenterats av statsvetaren Anna Jónasdóttir, nämligen äktenskapet som en sådan "obillig" avtalsform därför att kvinnan, om än av fri vilja gift, anses bli exploaterad av mannan genom dennes mindre känslomässiga beroende, vilket i sin förlängning är den rådande könsmaktsordningens grundbult.

Den andra extrempositionen kan vi beteckna som maximalistisk. I denna tankevärld finns det inga hinder alls för majoritetsbeslut. Alla samhällsområden kan och bör styras av demokratins principer. Denna tankegång har visst stöd i den svenska regeringsformen och i det socialdemokratiska partiprogrammet. I formuleringen "det personliga är politiskt" har den också stort stöd i radikalfeministisk ideologi. Motivet för den maximalistiska ståndpunkten är att demokratiska beslut är moraliskt överordnade alla andra beslut, vare sig dessa är fattade av individer, familjer, företag eller organisationer. Det kräver emellertid inte stor tankemöda för att inse att denna maximalistiska position också är problematisk. För att här begränsa sig till den normativa frågan så finns det i den folkliga opinionen förmodligen ett mycket omfattande stöd för att många av livets avgörande beslut inte bör fattas genom omröstning i demokratiskt valda församlingar. De flesta känner stor sympati för att individerna själva skall få bestämma om de skall gifta sig eller inte, och med vem de skall gifta sig, om och i så fall hur många barn de vill ha, var de önskar bo, vart de vill resa, äta, bära för kläder, tro på för religion, etc. I själva verket har vi en lång katalog i regeringsformen som sätter gränser för demokratin, låt vara att denna gräns är satt genom demokratiskt fattade beslut. Som forskare anser jag att även om riksdagsledmöterna mangrant skulle rösta för att två och två är fem, så kommer jag att hävda att två och två är fyra. Vetenskapliga frågor som dessa bör inte omfattas av majoritetsbeslut. Just inom samhällsforskningen har vi ett problem med detta i och med att regering och riksdag inte bara pekar ut angelägna forskningsområden (kvinno- och jämställdhetsforskning, arbetslivsforskning), utan också anser sig ha rätt att bestämma vilka teorier och metoder som forskarsamhället bör använda (genusteori). Det förra är en legitim sak för majoritetsbeslut, det andra är mera problematiskt eftersom det inte är säkert att majoritetens vilja är sann eller metodologiskt korrekt.

Alltnog, dessa enkla exempel visar att det finns många, och för både individer, familjer och företag och organisationer, mycket viktiga (för att inte säga livsavgörande) beslut där majoritetsbeslut är tveksamma, omoraliska eller omöjliga. Detta leder till en kanske inte så originell men ändå viktig slutsats, nämligen att varje demokratiskt system måste hitta en rimlig balanspunkt mellan kollektiva

majoritetsbeslut och individuell autonomi. Hur en sådan avvägning kan se ut inom välfärdspolitikens område skall presenteras nedan:

Välfärdsstaten och medborgaren

Vilka förhållanden kännetecknar den politiska bilden av välfärdsstatens relation till medborgarna? Allmänt sett kan den sägas befinna sig mellan två ytterlighetspunkter. Den ena ser välfärdsstaten som "folkhemmets förverkligande", ett politiskt system där man genom alltmer förfinade program lyckats lösa huvuddelen av medborgarnas behov av ekonomisk trygghet och social omvårdnad. Genom den representativa och parlamentariska demokratin styrs systemet till en slags servicedemokrati där medborgarna kollektivt organiserar de tjänster och förmåner de (dvs. majoriteten) önskar. Systemet är solidariskt och rättvist då det bygger på likabehandling efter centralt standardiserade modeller.

Den motsatta ideologiska ytterligheten ser den utvecklade välfärdsstaten som en ny Leviathan, en maktfullkomlig statsapparat som styr och ställer med medborgarnas liv efter eget skön, och där möjligheterna till individuell frihet och självbestämmande är starkt begränsade. Effekten är att medborgarna styrs mot en slags inlärd hjälplöshet och att de genom en hög skattenivå berövas stora delar av sin ekonomiska autonomi. Byråkratin lever sitt eget liv och möjligheten att styra verksamheten genom parlamentariska beslut är i realiteten mycket starkt begränsad.

Båda dessa, här något förenklade, bilder ställer den avgörande frågan om hur de grundläggande normativa principerna för statens relation till medborgarna bör konstrueras – eller med andra ord – vad staten bör göra? Den ena av de ovan relaterade ansatserna hävdar att detta omfattande åtagande förkväver individens frihet och skapar ett osunt beroendeförhållande till staten. Den andra är att det är just detta offentliga åtagande som gör det möjligt för andra än bara ett fåtal individer att förverkliga sina autonomt valda livsprojekt. Därmed utökas genom statens insatser medborgarnas frihet. Denna skillnad i synen på staten mellan å ena sidan en kollektivistisk och å andra sidan en individualistisk demokratisyn har

ansetts vara fundamental i såväl svensk som annan västerländsk politik.

Dilemmat med statens förhållande till medborgarna är att de flesta medborgare samtidigt önskar att staten skall följa två olika grundprinciper och att dessa båda är i grunden oförenliga. Den första principen – som här kommer att kallas autonomiprincipen (eller principen om statens neutralitet) – innebär helt enkelt att staten skall låta medborgarna fullfölja sina livsprojekt såsom de själva önskar och att staten således skall stå neutral i förhållande till valet av olika livsprojekt.

Med en berömd formulering av den i USA verksamme rättsteoretikern Ronald Dworkin, skall staten behandla medborgarna inte bara med "omtanke och respekt, utan med lika omtanke och respekt". Det finns här ingen bakomliggande princip som ger stöd åt principen om "lika omtanke och respekt", utan den utgör i sig själva grundbulten i hans rättviseteori, den "erkänner människorna som moraliska varelser". Den är med andra ord en rättighet de är i besittning av inte därför att de har särskilda meriter eller förtjänster, utan bara därför att de är mänskliga varelser med förmåga att göra upp planer och att tänka moraliskt.

Lika omtanke betyder att staten inte får fördela resurser ojämlikt därför att man anser vissa medborgare värda mera än andra. Lika omtanke innebär vidare att man ser på individer som "varelser med förmågan att lida och känna frustration".

Lika respekt innebär att staten inte får begränsa medborgarnas frihet att välja eller fullfölja sina livsprojekt bara därför att majoriteten anser att vissa medborgares sätt att leva är moraliskt eller socialt överlägsna andras.

Lika respekt bygger vidare på att medborgarna behandlas som varelser som kan bilda sig egna välövervägda ståndpunkter om vad som är gott och bra för deras fullvärdiga liv och att de är förmögna att handla självständigt efter dessa val. Grundläggande för denna position är ståndpunkten att medborgarna har olika uppfattningar om vad som är det goda och riktiga i livet, och staten skall inte lägga sig i eller ens söka uppmuntra vissa sådana uppfattningar eller på dessa grundade livsprojekt framför andra.

Staten får, enligt Dworkin, "inte påtvinga någon börda eller begränsning på någon medborgare genom en argumentation som denne medborgare inte kan acceptera utan att överge sin uppfattning om sitt lika värde".

Det enda staten skall göra är att se till att medborgare A:s fullföljande av sitt livsprojekt inte förhindrar medborgare B:s strävan att fullfölja sitt livsprojekt. Väl att märka är att rätten till likabehandling inte innebär att staten skall behandla alla lika, om med detta menas att alla medborgare har rätt till precis samma fördelning av resurser vid olika tidpunkter i livet.

Principen om lika omtanke och respekt säger heller ingenting om hur stora ambitioner vad gäller fördelningspolitik eller social trygghet som staten skall ha. Den kan både förenas med en mycket omfattande välfärdspolitik och med en minimal dito. Rätten till likabehandling är i stället "helt enkelt rätten att bli behandlad som en jämlike: rätten att få sina intressen behandlade så fullödigt och fördelaktigt som någon annans intresse".

Man kan säga att det handlar om att alla medborgare skall betraktas som jämbördiga i förhållande till staten och behandlas som ansvariga för sina handlingar, åtminstone tills motsatsen är bevisad.

Denna princip innebär naturligtvis inte en fullständigt jämn fördelning av statens bördor och nyttigheter (vissa människor kan till exempel behöva mer sjukvård än andra). Att några skall ha mer än andra behöver nödvändigtvis inte motiveras med att deras sätt att leva är mer värda än andras. Snarare att om de inte erhåller extra resurser (till exempel dialysbehandling) så blir deras lidande större än andras, vilket följer på principen om "lika omtanke och respekt" såsom den används här.

Den svenska grundlagens föreskrifter om "fri åsiktsbildning" (RF 1 kap. 1 §), "respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet" (RF 1 kap. 2 §) och principen om religionsfrihet (RF 2 kap. 1 §), är exempel på att denna princip om statens neutralitet i värdefrågor har starkt stöd också i den svenska konstitutionen.

Ett sådant pluralistiskt samhälle innebär en stat som inte tar direkt ställning i värdefrågor. Alla medborgare bör ges samma rättighet att fullfölja sina livsprojekt, och statens uppgift är att

garantera just detta, varken mer eller mindre. Detta bygger på föreställningen om att det inte finns ett utan många olika fullvärdiga sätt att leva.

Neutraliteten är emellertid i sig själv ett politiskt ideal som bygger på att medborgarna accepterar de politiska institutionerna just därför att de är rättvisa och neutrala i förhållande till det faktum att olika medborgare har olika värderingar och önskar fullfölja olika slags livsprojekt. Medborgarna själva, och de intresseorganisationer de skapar, får enligt denna princip naturligtvis propagera för vilka uppfattningar om det goda livet de önskar, men statens institutioner skall förhålla sig neutrala till dessa. Majoriteten får inte pressa på olika minoriteter eller enskilda individer någon eller några särskilda uppfattningar om vad som är ett fullvärdigt liv. Tvärtom innebär autonomiprincipen ett understrykande av att den enskilde medborgaren har vissa rättigheter som majoriteten på aldrig så goda grunder inte får undertrycka.

Autonomiprincipen innebär också ett försvar av medborgarnas rätt att göra misstag. Principen att den enskilde medborgen har rätt att fritt välja sina mål i livet kan inte åsidosättas även om majoriteten har goda grunder att tro att vederbörande gör ett misstag och förmodligen kommer att ångra sig framöver. Inte bara den auktoritära, utan också den godhjärtat auktoritära staten måste avvisas om principen om autonomi skall gälla. Rätten till autonomi är i sig grund nog för att staten skall avstå från att försöka hindra medborgare att leva på ett sätt som man har grund att anta inte kommer att ge vederbörande lycka och välstånd (eller vad nu den autonomt väljande medborgaren önskar sig). Den står över utilitaristiska principer om "största möjliga lycka åt största möjliga antal". Enligt Dworkin innebär detta att om statens mål, dvs. dess reformer eller policy på något område, kommer i konflikt med individens rätt att bli behandlad med lika omtanke och respekt, då skall de senare fungera som en slags trumf, dvs. som individuella rättigheter stå över kollektivets/staten målsättningar. Principen innebär att ingen enskild medborgares rätt till lika omtanke och respekt får kränkas med en typ av motivering att detta, på ett aldrig så dramatiskt sätt, skulle öka ett aldrig så stort antal andra medborgares "möjliga lycka".

Den senare idén, benämnd utilitarismen, dominerade länge den politiska filosofin. Utilitarismens problem är just att den inte tagit tillräckligt allvarligt på problemet med medborgarnas olikhet vad gäller vad de värderar som varandes nyttigt.

Dworkin motiverar detta med nödvändigheten av att skilja mellan "externa" preferenser (vad som är riktigt för andra) och "personliga" preferenser (vad som är bra för en själv). De förra, till exempel rasistiska ståndpunkter som innebär att vissa medborgare är mindre värda än andra, bör enligt Dworkin inte godtas utan stå tillbaka för principen om lika omtanke och respekt. Skälet är, att om man tillåter att externa preferenser medräknas så leder detta till en slags dubbelräkning, dvs. staten skall inte bara ta hänsyn till vad jag önskar för egen räkning, utan också vad jag anser att andra bör önska för sig. Rättigheter som trumf, byggda på principen om lika omtanke och respekt, är ett sätt att undvika sådan dubbelräkning. Det andra, gentemot autonomiprincipen, motsatta idealet är att staten (dvs. i praktiken majoriteten av medborgarna) i sitt handlande gentemot medborgarna bör stå för vissa kollektiva moraliska principer och därmed ta ställning till vad som är eftersträvansvärda livsprojekt, dvs. inte vara neutral i värdefrågor. Denna princip, som brukar kallas den kommunitära principen, ser statens och medborgarnas relation som ett organiskt förhållande och innebär att kollektivets, dvs. statens, skyldighet att söka hävda att vissa värderingar, och därmed vissa sätt att leva, är att anse som bättre än andra. Framförallt ser man medborgarna som en kollektiv grupp med vissa bestämda gemensamma värderingar värda att försvara som går utanför idén om lika omtanke och respekt. Staten bör i detta perspektiv agera för jämställdhet mellan könen, för den kristna moralen, för solidariska värderingar, för (olika former av) social jämlikhet, för den nationella kulturen, för den etniska homogeniteten och för andra goda ting.

Även i sitt konkreta agerande på många områden önskar staten påverka våra värderingar och framhålla vissa livsprojekt som mera eftersträvansvärda än andra – exempelvis genom att ge bidrag åt organisationer som anses stå för och söka utbreda goda värderingar (nykterhet, solidaritet med tredje världen, fred, idrottslig verksamhet, jämställdhet, ätandet av särskilt hälsosam föda). Även i den

svenska grundlagen finns det klara ställningstaganden på denna punkt om vilka värden staten skall omfatta (RF 1 kap. 1 och 2 §§).

Ett särskilt fall är då staten på (mer eller mindre) goda grunder anser att valet av livsprojekt som medborgaren gör är mindre välbetänkt, till exempel därför att denne saknar information och/eller kunskap om vad detta val kommer att innebära för hans eller hennes framtid. Alternativt att vissa grupper av medborgare tenderar att göra mindre kloka val. Staten bör kanske framhålla att den så kallade "carpe-diem-strategin" i valet av livsstil (också känd som "James Dean-strategin": kör hårt, dö ung) är mindre välbetänkt om den till exempel innefattar bruk av beroendeframkallande stimulantia eller annat skabröst leverne av olika slag. En stat som önskar ge alla medborgare en rimlig dos välfärd brukar vanligtvis införa sanktioner mot denna typ av livsprojekt.

Alltnog dessa två, principen om autonomi och den kommunitära principen, står från en synvinkel mot varandra på ett självklart sätt, dvs. de förhåller sig till varandra som kommunicerande kärl. Denna motsättning ligger nära hur vi ser på demokratin. Från en synvinkel är demokratins ena grundidé, den om lika och allmän rösträtt, nära förknippad med principen om medborgarnas autonomi. Även rättsstatens grundidé, medborgarnas likhet inför lagen, ligger väl till på denna punkt. För att citera Aristoteles (från en engelsk översättning): "Demokrati uppstod från människans tankegång att om de är jämlika i något avseende, så är de absolut jämlika." Idén om allmän och lika rösträtt vilar på uppfattningen att den enskilde medborgaren är kapabel att själv delta i den offentliga politiska diskussionen och fatta avgörande beslut. Demokratins andra grundackord, folkstyre genom majoritetsprincipen, ligger självklart närmare den kommunitära ståndpunkten, eftersom den bygger på individens ingående i eller underordning till kollektivet.

Vad som gör de två refererade principerna problematiska är emellertid att de ur en annan synvinkel inte är så endimensionellt relaterade. Man kan nämligen argumentera för att om staten skall vara neutral i förhållande till medborgarnas val av livsprojekt, måste den också skapa likvärdiga möjligheter för medborgarna att realisera dessa. För att citera Joseph Raz: "Staten kan vara neutral bara om den skapar likvärdiga möjligheter för människorna att välja vilken

som helst uppfattning om det goda med en likvärdig möjlighet att genomföra denna."

Detta innebär inte självklart att autonomiprincipen bör uppfattas som en ståndpunkt till vänster på den politiska skalan, dvs. att alla skall förses med lika stora resurser. Man kan i princip argumentera för att den likvärdiga rätten att agera på olika marknader, dvs. näringsfriheten och skyddet för äganderätten, är fullt tillräckligt för att staten skall anses ha uppfyllt kravet på att ge alla lika möjligheter att realisera sina livsprojekt.

Ibland har hela idén om rättvisa genom individuella rättigheter ansetts vara ett hinder för en vänsterinriktad välfärdspolitik. Individuella rättigheter, så går argumentet, tenderar att betona individens frihet och kan i vissa lägen tänkas blockera mera kollektiva och jämlikhetsorienterade välfärdsprojekt. Detta är emellertid inte en logiskt självklar koppling – den rättighetsbaserade rättviseprincipens politiska slagsida är inte knuten till principen om individuella rättigheter. Skälet till detta är att då skulle idén om den lika rätten att rösta till politiska församlingar (och likheten inför lagen och andra fri- och rättigheter) i sig anses vara ett hinder för olika jämlikhetsprojekt. Den politiska innebörden avgörs i stället av vilka slags rättigheter som garanteras individen av kollektivet – staten.

Likväl kommer principerna om autonomi och kommunitarism i konflikt med varandra, därför att kravet på likvärdiga möjligheter innebär att staten måste förse åtminstone en del av medborgarna med resurser så att deras möjligheter att förverkliga sina (autonomt valda) livsprojekt blir åtminstone någotsånär likvärdiga andras. Vilka dessa resurser skall vara (sjukvård, grundläggande utbildning, olika socialförsäkringar, yttrande- och pressfrihet, näringsfrihet, likhet inför lagen) kan bara avgöras genom att staten tar ställning i värderingsfrågor. Skälet till detta är att det inte går att finna någon formel för att på ett neutralt eller objektivt sätt exakt avgöra vilka resurser som är centrala för att leva olika slags liv utan att också påverka vilka sätt att leva som anses vara förmer än andra.

Att förse den medborgare med grundläggande utbildning i klassisk litteratur som inte anser att sådan kunskap är av betydelse för, eller kanske till och med förhindrar, hans eller hennes livs-

projekt är givetvis poänglöst. Samtidigt innebär det ett ställningstagande att kunskap av klassisk litteratur är något moraliskt gott i sig. Det går kanske inte att bedriva offentlig verksamhet med avsikt att förse medborgarna med resurser, utan att detta får betydelse för vilka värderingar som etableras i samhället. Principen om den neutrala staten, hur god den än är, är kanske i grunden ohållbar. Att skapa dessa grundläggande resurser kan dessutom innebära att staten, genom exempelvis sina möjligheter att beskatta medborgarna, hindrar vissa medborgare att fullfölja sina, autonomt valda, mål i livet.

Hur kan man bemöta kritiken mot principen om statens neutralitet och medborgarnas rätt till lika omtanke och respekt vad gäller valet av livsprojekt. Den motsatta principen, dvs. den kommunitära idén, har sammanfattats av Larmore enligt följande:

> "Eftersom ingen helt fritt kan bestämma hur han skall betrakta världen och vilka mål han skall sträva efter, utan i stället endast kan komma till insikt om sig själv genom deltagande i gemensamma traditioner och sociala sammanhang – eftersom han inom vissa områden inte ens bör sträva efter autonomi, så är statens förstahandsuppgift inte att upprätthålla någon slags neutralitet, utan i stället att omfatta och stödja någon speciell uppfattning om det goda livet."

I den kommunitära traditionen bör staten vara liktydig med en kollektiv moralisk ordning som står för vissa bestämda värderingar byggda t.ex. på idéer om etnicitet, nationalism, gemensam historia och kultur och ett gemensamt öde för dem som innefattas i dessa storheter. Staten har som uppgift att på olika sätt befrämja att vissa specifika kulturella värderingar etableras och vidmakthålles hos medborgarna därför att kollektivet/majoriteten anser att vissa sätt att leva är bättre, dvs. mer moraliskt korrekta, än andra.

Den kommunitära idén behöver emellertid inte bygga på någon idé om moralisk överlägsenhet. Lika vanligt är någon slags separatistisk idé, dvs. att olika etniska grupper bör ha olika politiska ordningar som främjar just deras värderingar, utan att man därför menar att vissa värderingar är överlägsna andra. Denna idé, "åtskilda men jämlika", finns till exempel hos de stater som proklamerar sig

som något mer än politiska ordningar (exempelvis den kristna staten, den judiska staten, den serbiska staten, den proletära arbetar- och bondestaten). I praktiken har dock "åtskilda men jämlika" ofta inneburit diskriminering, dvs. blivit "åtskilda och ojämlika".

Enligt den kommunitära idén vilar principerna om en neutral stat på alldeles felaktiga grundantaganden om människans natur och vad som formar hennes värderingar eller att vara som människa. Den liberala rättviseidé som autonomiprincipen vilar på, bygger enligt denna kritik på orealistiska och metafysiska antaganden om "människans sanna natur". Det centrala enligt de kommunitära kritikerna är att förespråkarna för autonomiprinicpen har svårt att hantera det empiriska faktum att medborgarnas identiteter är skapade av deras tillhörighet till olika kollektiv, dvs. att det i grunden inte kan finnas något sådant som en autonom individ. Människan är ett socialt djur och hennes uppfattningar om vad som är ett gott och moraliskt korrekt liv är styrt av hennes sociala tillhörighet. Om vi accepterar att den egna personligheten är skapad av de särskilda sociala och politiska sammanhang där vi ingått, bör enligt de kommunitära filosoferna den politiska ordning vi enas om bygga på och ta ställning för en särskild idé om det goda livet. Åtminstone måste denna ordning kunna utrangera vissa typer av livsprojekt som moraliskt mindre önskvärda än andra.

Filosofen Micheal Walzer har försökt inta något av en mellanposition i denna diskussion. Walzers argument är att vi kan inte diskutera rättvisa utifrån de universella principer som autonomiförespråkarna gör gällande. I stället ser dessa principer olika ut inom samhällets olika sfärer beroende på vad det är för något som skall fördelas. Vi fördelar rösträtt efter andra principer än arbetstillfällen och dessa både skiljer sig från hur vi fördelar sjukvård. Fördelningsprinciperna inom dessa olika sfärer är enligt Walzer socialt och historiskt betingade. Således kan inte de liberala fördelningsprinciperna vidmakthållas generellt, därför att vad som accepteras som rättvist inom de olika sfärerna har uppstått genom en kommunitär process. Principen om lika omtanke och respekt innebär emellertid inget hinder mot att fördelningsprinciperna ser olika ut inom olika sfärer – bara mot att medborgarna behandlas med olika omtanke och respekt när de befinner sig i samma sfär.

Enligt min mening gör sig företrädarna för den kommunitära ståndpunkten skyldiga till en klassisk förväxling av är och bör. Även om det empiriskt förhåller sig så att våra värderingar är formade av de sammanhang vi ingått i, följer därför inte alls med någon logisk nödvändighet att den politiska ordningen också bör stå för vissa bestämda moraliska principer. Även om vi alla skulle vara att betrakta som mer eller mindre dopade av de kulturella eller strukturella förhållanden som så att säga producerat oss, följer därför inte logiskt att vissa individer, bara för att de råkar vara en majoritet, har den moraliska rätten att föreskriva andra vilka livsprojekt som är lämpliga.

Det mera empiriska problemet med den kommunitära ståndpunkten är att även om dess syn på individens sociala formering är korrekt, så tar man inte hänsyn till att medborgarna i en och samma stat kan vara, och vad gäller till exempel Sverige, alltmera är, präglade av högst olika sociala tillhörigheter. Ett uppenbart exempel är stater som omfattar grupper med olika etnicitet och/eller religion, olika sociala klasser, etc. Man bör därför, enligt företrädarna för autonomiprincipen, göra en skarp åtskillnad mellan vår sociala och kulturella tillhörighet å ena sidan, och den politiska ordningen å den andra. I den förra är det självklart fullt legitimt att, individuellt eller i form av olika associationer, driva idéer om vad som är korrekta livsprojekt. Det centrala är emellertid att man inte bör använda sitt politiska inflytande för att staten skall premiera just de värderingar och livsformer man själv (eller den grupp man själv tillhör) står för, eller vanligare – använda statlig tvångsmakt för att förhindra de man anser vara mindre värda. En person eller en association kan exempelvis vara motståndare till aborter och propagera för denna ståndpunkt i olika sammanhang, men likväl anse att detta är något som statens tvångsmakt inte bör användas till att påverka eller rentav förbjuda. En anhängare av en viss religiös eller politisk livsåskådning kan ägna större delen av sitt liv att propagera för sina idéer, men likväl inte önska bruka statens tvångsmakt för lärans utbredning. På samma sätt kan man vara motståndare till publiceringen av pornografiska alster (eller körandet av tunga motorcyklar, eller drickandet av alkoholhaltiga drycker, eller promiskuitet bland ungdomen, eller viss typ av kultur), men likväl anse att staten inte

bör lägga sig i vad medborgarna väljer att färdas med, hälla i strupen, läsa, göra med varandra, eller se på. Autonomiprincipen innebär enligt Joseph Raz att

> "människor är självständiga moraliska aktörer som har att själva besluta hur de skall leva sina egna liv och att staten inte är en moralisk domare bemyndigad att tvinga på dem uppfattningar om rätt och fel."

Autonomiprincipen skall emellertid inte förväxlas med värderelativism, dvs. att alla värderingar anses vara lika onda eller goda. Den person som står för principen om den neutrala staten kan vara lika övertygad i olika moralfrågor som sin kommunitäre motståndare. Richard Rorty menar att försvaret för autonomiprincipen inte skall föras med hänvisning till "det goda oberoende av hur det definieras", och inte heller för att just värna principen om valfrihet i sig, utan helt enkelt därför att "vi de nutida arvtagarna till traditionen av religiös tolerans och konstitutionellt styre - sätter friheten före perfektion". Skillnaden gäller inte synen på moralfrågor, utan uppfattningen om var gränserna för statens tvångsmakt gentemot medborgarna bör sättas i dessa frågor.

Poängen med principen om medborgarnas autonomi är enligt Rawls att vi bör försöka konstruera våra politiska institutioner så att de fungerar och accepteras av medborgarna, trots att dessa inbördes har i grunden olika syn på vad som är moraliskt korrekta sätt att leva. Det innebär att de politiska institutionerna inte skall stå för någon specifik eller särskild uppfattning om hur det goda livet bör konstrueras, utan att de ger medborgarna så långt det är möjligt likvärdiga möjligheter att leva vad som de själva uppfattar som moraliskt korrekta livsprojekt. Detta innebär inte att vi förnekar principen om olika individers och gruppers kulturella, sociala och religiösa tillhörighet, bara att denna tillhörighet inte gäller den politiska ordningen, dvs. staten. Det Rawlska projektet söker nå fram till en princip om tolerans baserad på möjligheten att nå ett övergripande samförstånd om de rättviseprinciper som bör gälla för de politiska institutionerna i ett samhälle där grupper och individer har

i grunden skilda uppfattningar om kulturella, religiösa och ideologiska spörsmål. Det är med andra ord i vår begränsade egenskap av medborgare som de Rawlska principerna om rättvisa och rättfärdiga procedurer äger sin giltighet. Givet den historiskt betingade utvecklingen mot allt större pluralism i de västerländska samhällena måste en teori om rättvisa "ge utrymme för skillnader vad gäller allmänna och övergripande doktriner och för en mångfald av motsatta, och till och med oförenliga, uppfattningar om värdet och meningen av mänskligt liv".

Mot detta kan som sagt hävdas att själva idén om statens neutralitet i sig är en moralisk princip och att även den neutrala staten därför står för att vissa värderingar är bättre än andra. Detta innebär att den neutrala staten måste hos sina moraliskt autonoma medborgare likväl söka inplantera principen om att de inte bör använda statens tvångsmakt för att påtvinga andra medborgare sina värderingar om vad de anser vara goda och korrekta sätt att leva. Vidare måste den också söka åstadkomma ett samhälle där det är möjligt för individerna att autonomt ta ställning i värderingsfrågor och själv välja livsprojekt. Man kan säga att den neutrala staten som en minsta princip likväl måste försvara idén om den neutrala staten. Detta är nu i grunden inget problem för företrädarna för autonomiprincipen. Tvärtom vidgår exempelvis Rawls i sina senare skrifter att hans principer gäller för just den västerländska typen av demokrati. Hans teori om rättvisa är med andra ord en logiskt följd av den västerländska demokratins princip. Man kan då, som Aryeh Botwinick hävdat, tolka denna utveckling hos Rawls som att han numera "rekommenderar oss sin liberala teori på kommunitära grunder". Jag tror emellertid att detta är en feltolkning, om man uppfattar detta som att Rawls teori bara skulle fungera i samhällen som genom sin inneboende natur skapar medborgare med demokratiska värden. I stället syftar Rawls till att genom konstruktionen av rättvisa politiska institutioner "forma karaktären och målsättningarna hos samhällets medborgare, det slags personer de är och vill vara". Det är således inte ett demokratiskt samhälle som, genom att tillskapa demokratiskt sinnade människor, resulterar i en demokratisk politisk ordning. I stället går orsakskedjan åt andra hållet, det är, som jag läser Rawls, rättvisa (demokratiska) politiska

institutioner som skapar demokratiska medborgare intresserade av rättvisa i samhället.

Neutralitetens neutralitet

Den demokratiska staten består emellertid inte bara av procedurer utan de skapar också, via majoritetsbeslut, regler av materiellt slag. Poängen är att detta inte kräver att den majoriteten som drivit igenom en sådan materiell regel har en gemensam ideologisk norm. Tvärtom kan man, som i detta exempel, vara för den rådande abortlagstiftningen av många olika skäl. Den går till exempel att motivera utifrån en syn på kvinnans absoluta rätt att själv bestämma över sin kropp. Ett annat mera konsekvensetiskt argument är att ett statligt förbud i praktiken skulle skapa mera lidande och därför vara mera moraliskt förkastligt än det i sig förkastliga med aborter.

Man kan emellertid pressa denna argumentationslinje ytterligare ett steg. Ronald Dworkin hävdar att just autonomiprincipen i själva verket har det fundament av social integration som de kommunitära teoretikerna enbart kan åstadkomma genom hänvisning till metafysiska principer (eller renodlad majoritetspaternalism, dvs. att vad majoriteten bestämmer också är rätt för minoriteten). En medborgare kan mycket väl uppfatta sig själv som en integrerad del av den gemensamma politiska ordningen, bara denna är begränsad till att handla om just hur dess officiella och politiska ordningar fungerar, dvs. dess representativa, lagstiftande, verkställande och dömande (och andra liknande exekutiva) funktioner. En till denna ordning (kommunitärt) integrerad medborgare "accepterar att värdet av hans eget liv bestämmes av med vilken framgång hans samhälle förmår behandla alla med lika omsorg". Om denna kommunitära, men starkt begränsade, tankegång dominerar i samhället, hävdar Dworkin att,

> "då kommer samhället att äga en viktig källa för stabilitet och legitimitet även om dess medlemmar inte alls har samma åsikt om vad som är att betrakta som rättvisa. De kommer dela insikten att politik är en gemensam angelägenhet i ett särskilt viktigt avseende: att alla, oberoende av trosinriktning och ekonomisk nivå, har ett

personligt intresse i – ett starkt personligt intresse för varje person med livlig förmåga att inse sitt avgörande intresse – i rättvisa inte bara för honom själv men också för alla andra."

Individualitet och gemenskap är således inte självklara motpoler. Även om autonomiprincipen således innebär starka begränsningar i vad vi kan tillåta staten att ha moraliska uppfattningar om, är den inte på något sätt renons på moraliska föreställningar. Tvärtom menar Dworkin att just därför att de är begränsade enligt ovan, så är de i realiteten starkare än om de var sprungna ur en gemensam social och ideologisk bas. Om de politiska konflikterna handlar om att vissa medborgares idéer om det goda livet skall premieras framför andra, just bara för att det för tillfället går att samla en majoritet kring dem, kommer enligt Dworkin det politiska samtalet att förgiftas av misstänksamhet och en, i längden moraliskt nedbrytande, kohandel för att konstruera dylika majoriteter.

Att utifrån autonomiprincipen försvara principen om statens neutralitet kan ta sig högst konkreta uttryck. Ett exempel är att statens tvångsmakt används för att ingripa mot medborgare och associationer som försöker att med illegitima medel (våld, tvång, hets mot folkgrupp) få medborgare att omfatta vissa värderingar. Eller i mjukare form, att den moraliska principen om tolerans mellan olika religioner och livsstilar står på schemat i de allmänna skolorna. Eller att arbetsgivare inte får diskriminera medborgare som anses ha olämpliga värderingar (så länge man inte kan visa att dessa inte hindrar dem från att utföra sitt arbete).

Enligt detta sätt att se skall staten förhålla sig neutral till alla varierande typer av livsprojekt så länge de håller sig inom vad som kan anses som rättfärdiga, i betydelsen neutrala, principer. Detta är, till skillnad från den kommunitära idén, en betydligt tolerantare och mera neutral stat, dvs. den ställer sig positiv inte bara till ett slags moral och sätt att leva utan till många olika, men den drar likväl en gräns för vad som kan anses tolerabelt, nämligen gentemot sådant som direkt hotar neutralitetens princip. I stället för att anse att ett sätt att leva är mera värt än ett annat, säger staten att många olika, till och med sådana med fundamentalt olika värderingar, är likvärdiga, men att det samtidigt finns sätt att leva och värderingar som

staten inte kan acceptera. Detta bygger på en föreställning att den moraliska principen om en neutral stat inte är en partikulär moralisk princip och därför inte kan anses bryta mot principen om moralisk neutralitet. Ett exempel på detta kan vara att staten står neutral i förhållande till olika etniska grupper och religioner, men att den motarbetar varje form av vad som i svensk lag kallas "hets mot folkgrupp" – det senare är en moralisk hållning som bryter mot principen om tolerans. Frågan är om en sådan hållning får anses bryta mot principen om statens neutralitet?

Om principen om statens neutralitet tolkas som att den inte skall premiera någon särskild moralisk uppfattning, håller den enligt min mening streck för kritiken ovan. En neutral stat är inte detsamma som en indifferent stat där allting är lika legitimt. Tvärtom finns det stora lagkomplex, exempelvis brottsbalken, som måste tolkas som att staten har mycket bestämda uppfattningar i moralfrågor som den är beredd att sätta kraft bakom. Principen om neutralitet måste tolkas så vitt, att den gäller även om staten ser som sin uppgift att bekämpa livsstilar som går ut på att minska andra medborgares möjligheter att fullfölja sina egna autonomt valda livsprojekt och som bryter mot uppfattningen att staten bör behandla alla medborgare med lika omtanke och respekt. Detta är den utvidgning av John Stuart Mills klassiska "harm principle" som Joseph Raz argumenterat för och som går ut på att staten har en moralisk plikt att "främja självbestämmande" hos sina medborgare. Den princip jag stannar för är att de politiska institutionernas neutralitet inte kan vara absolut, utan måste vara relativ. Relativiteten bestäms av värdet att bevara statens neutralitet och behovet av ett öppet och tolerant samhälle bestående av medborgare med förmåga att självständigt besluta om och ta ansvar för sina liv. Med denna modifiering kan vi hantera dilemmat mellan principen om individens autonomi och principen om statens neutralitet.

En ytterligare invändning som riktats mot Rawls idé om de politiska institutionernas neutralitet är att den bara är ett idealiserat och sofistikerat försvar för den västerländska liberalismens principer såsom de exempelvis kommit till uttryck i Förenta Staternas konstitution. Om man står för en mera radikal jämlikhetsidé än denna,

kan man därför helt enkelt förkasta Rawls idé som ideologisk rationalisering av den liberala demokratin. Som Dworkin visat, håller emellertid inte ett sådant resonemang, därför att idén inte bygger på att medborgarna har någon rätt till vissa specifika friheter, utan just bara att de har rätt till lika omtanke och respekt i förhållande till de politiska institutionerna. Detta kan förvisso motsägas av dem, skriver Dworkin,

> "som anser att något mål, som nytta eller en seger för någon samhällsklass eller utbredandet av någon uppfattning om hur människan bör leva, är mera grundläggande än någon individuell rättighet, innefattande rätten till jämlikhet. Men den går inte att förneka i ljuset av någon mera radikal uppfattning om jämlikhet, därför att någon sådan existerar inte."

Jag är egentligen tveksam till om det är nödvändigt att ytterligare motivera principen om lika omtanke och respekt eftersom den för mig framstår som en, med Stefan Björklunds formulering, "uppenbar lösning" på hur staten bör förhålla sig till medborgarna. All särbehandling av medborgare måste motiveras med generella argument som redogör för varför man i just dessa fall skall avvika från principen om lika omtanke och respekt. Förutom denna motivering kan följande nämnas: John Rawls centrala aspekt är att en stat som agerar efter motsatta principer hotar eller förgör individernas självkänsla. Ett mera pragmatiskt skäl är att denna princip är nödvändig för att undvika att skiftande majoriteter söker påtvinga varandra restriktioner i valet av livsprojekt, något som demokratier har svårt att hantera.

Denna princip kan synas vara trivial, eftersom den på ett plan verkar omfattas av nästan alla. Det är svårt att finna personer som offentligt vill argumentera mot lika (universell) rösträtt, mot likhet inför lagen, mot jämställdhet mellan könen och mot religionsfrihet. Ser vi emellertid till konkret genomförd offentlig politik i Sverige så har autonomiprincipen knappast varit legio. Tvärtom kan man säga att den svenska politiken i hög grad utmärkts av kommunitära principer. Den svenska staten har historiskt givit sitt stöd till en mängd organisationer och sammanslutningar just för att de ansetts stå för goda moraliska principer. Exempel på detta är nykterhetsrörelsen,

fredsrörelsen, idrottsrörelsen, olika producentkollektiv (fackföreningar, jordbrukskooperationen) statskyrkan och (på senare tid) andra religiösa sammanslutningar, osv.

Vidare har stora delar av den offentliga servicesektorn byggts upp på idén om standardlösningar, dvs. samma typ av daghem, skolor, äldreomsorg, till alla medborgare alldeles oberoende av deras egna önskemål. Vad som varit god verksamhet i dessa för medborgarna ibland livsavgörande verksamheter har fastställts på politisk central nivå, antingen på nationell eller på kommunal nivå, och den enskilde medborgarens möjligheter att påverka har historiskt varit tämligen begränsade. Det är därför ingen överdrift att säga att det svenska demokratiidealet historiskt varit mera kommunitärt 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.

Den neutrala staten och frågan om lika möjligheter

Skälen för autonomiprincipen är, som ovan nämnts, idén om lika omtanke och respekt. Om vi inte själva respekterar autonomiprincipen, utan anser att vi skall använda staten för att påtvinga andra människor våra värderingar, har vi ingen garanti för att det motsatta inte skall hända. Om vi stannar för denna princip om vad staten bör göra infinner sig genast frågan om på vilket sätt staten skall bete sig för att medborgarna skall kunna, på någotsånär lika villkor, förverkliga sina olika och autonomt valda idéer och planer om det goda livet. Låt mig redan här säga att detta med olika livsprojekt är den grundläggande komplikationen. En mera kommunitär stat, som anser sig ha rätt att få medborgarna att omfatta vissa bestämda moraliska värderingar och livsmål framför andra, har självklart en lättare uppgift på denna punkt. Det är när vi samtidigt vill värna autonomiprincipen och söka ge alla medborgare någotsånär rimliga och likvärdiga möjlighet att både autonomt välja moraliska principer och förverkliga de livsprojekt som följer av dessa, som

problemen uppstår. Kort sammanfattat, hur skapar man möjligheter för förverkligandet av något som man inte vet vad det är?

Den första frågan är: Vilka resurser behöver medborgaren för att kunna handla med gott omdöme? Den andra frågan är – vilken är den korrekta fördelningen av dessa resurser – givet att vi önskar att inte komma i konflikt med principen om lika omtanke och respekt. Självklart är detta frågor med högt politiskt sprängstoff. De berör grundbulten i varje diskussion om välfärdspolitik och försöken att med en vetenskaplig argumentation finna några slutgiltiga svar är givetvis fåfänga. Likväl kan det vara på sin plats att slå fast att det knappast finns någon politisk gruppering, annat än den renodlade anarkismen, som inte anser att det finns centrala resurser som varje medborgare måste förses med – och att det finns en korrekt fördelning av dessa resurser. Även en (före detta) nyliberal teoretiker som Robert Nozick håller hårt på att alla medborgare av staten bör förses med resursen "statligt skydd för egendom", och att detta skydd bör vara likvärdigt fördelat – ingen bör skyddas bättre än någon annan. Därefter kan givetvis listan förlängas i det oändliga (sjukvård, grundläggande utbildning, etc.) efter vad vi råkar anse vara grundläggande och tillräckliga resurser för att ge medborgarna rimligt likvärdiga chanser att förverkliga sina livsmål och forma självständiga uppfattningar i politiska frågor – det jag vill slå fast är att det inte finns någon demokratisk politisk position där principen om av staten garanterade resurser för likvärdiga möjligheter inte är central.

Det är på denna punkt, dvs. att via politiska beslut fördela resurser till medborgarna så att de kan vara i stånd att forma självständiga uppfattningar i politiska, ekonomiska och moraliska spörsmål, som den stora striden mellan den liberala och den kommunitära uppfattningen borde stå. Om vi nu, med enligt min mening goda argument, har stannat för den måttligt modifierade allsidiga autonomiprincipen, uppstår frågan om det finns något sätt att se på detta med av staten garanterade och fördelade resurser som inte innebär att vi samtidigt går denna princip förnär.

John Rawls lösning på problemet är koncentrerad till idén om "primära nyttigheter" (primary goods). Detta är "nyttigheter" som anses nödvändiga för att individen skall kunna forma och förverk-

liga sin idé om ett moraliskt korrekt och gott liv. Statens fördelning av dessa primära nyttigheter kommer enligt Rawls inte i konflikt med principen om statens neutralitet, just därför att de definieras som nyttigheter vilka varje rationellt agerande medborgare önskar mera och inte mindre av alldeles oberoende av sin syn på vad som är moraliskt korrekt. Enligt denna idé består de primära nyttigheterna av vad vi brukar förknippa med grundläggande fri- och rättigheter i en modern demokrati: Rätt att välja arbete och bosättning, rätt att välja och kandidera för offentliga ämbeten, etc. Mera problematiskt är att Rawls också räknar in inkomst och förmögenhet och social erkänsla ("the social bases of self respect") som primära nyttigheter. Tanken är att staten skulle kunna fördela dessa nyttigheter till medborgarna om det var möjligt att specificera en sådan lista på "primära nyttigheter" som varje medborgare skulle erhålla utan att man därför bröt mot principen om statens neutralitet. Skälet till detta är enligt Rawls att de primära nyttigheterna i sig själv inte premierar eller underlättar medborgarnas anslutning till någon särskild moraluppfattning.

Oberoende av hur vi ser på vad denna lista över primära nyttigheter bör innehålla (och här är Rawls inte särskilt konkret), finns det ett annat och mera avgörande problem med Rawls princip om lika fördelning av primära nyttigheter. Som ekonomen och filosofen Amartya Sen har påpekat, kommer Rawls princip att innebära att den som är gravt fysiskt handikappad får precis lika mycket (eller litet) primära nyttigheter som den som inte är behäftad med något fysiskt handikapp. Detta med handikappade medborgare, som av amerikaner av någon anledning kallas för "hard cases", skapar problem därför att en likvärdig fördelning av primära nyttigheter inte skapar likvärdiga möjligheter för medborgarna eftersom deras ursprungliga situation är olika. Problemet är, enligt Sen följande:

> "Om människor i grunden vore mycket lika, då skulle ett register över primära nyttigheter vara ett ganska bra sätt att avgöra fördelning. Men i själva verket förefaller människor ha väldigt olika behov vilka varierar med deras hälsa, livslängd, klimatiska förhållanden, bosättningsort, arbetsförhållanden, temperament och även kroppsstorlek (...). Så vad det handlar om är inte bara några få svårbedömda fall, vad vi ser är mycket omfattande och reella skillnader.

Att bedöma fördelar enbart i form av primära nyttigheter leder till en delvis blind moral."

Listan på medborgare som skulle behöva kompenseras därför att deras ursprungliga situation inte kan anses ge dem med majoriteten likvärdiga möjligheter kan göras mycket lång. Det är inte omöjligt att en ambitiös politik på detta område leder till att en överväldigande majoritet av medborgarna på något sätt måste erhålla särskilt stöd för att deras möjligheter att förverkliga sina livsprojekt skall anses vara likvärdiga med majoritetens.

Ett problem är vad man skall göra med medborgare som utan någon påtaglig egen förskyllan just bara råkar ha dyr smak, dvs. dem för vilka livet syns meningslöst om de inte erhåller utomordentligt kostsamma nyttigheter. Ett annat problem är att idén om primära nyttigheter bortser från att vi har olika möjligheter att omvandla dessa nyttigheter till användbara personliga resurser, dvs. att nyttigheterna ses som mål i sig och inte som ett medel för medborgarnas självförverkligande. Sen hävdar att Rawls med sin primitiva idé om jämlikhet vad gäller primära nyttigheter gör sig skyldig till ett grundläggande felslut som förmodligen är ett generellt psykologiskt implantat från ett långvarigt liv i den kapitalistiska marknadsekonomin, nämligen varufetischism.

Ett annat problem med idén om primära nyttigheter är att människor har olika uppfattningar om vad som är välfärd och vad de behöver för att realisera sina uppfattningar om ett gott liv. Detta är inte bara en olikhet vad gäller kvantitet, utan här finns också en kvalitativ dimension, dvs. medborgarnas föreställningar om välfärd kan vara så beskaffade att de är omöjliga att jämföra enligt något enhetligt index. Ingen fördelning av primära nyttigheter, hur neutral i förhållande till olika uppfattningar om moraliskt korrekta livsprojekt den än är, kan därför konstrueras. Ingen av dessa idéer uppfyller därmed (den lätt modifierade) principen om en neutral stat. Frågan är om vi inte måste överge denna princip hur skön den än är därför att vi inte kan hitta något adekvat sätt att genomföra den på?

En möjlig utväg ur detta dilemma erbjuder Rawls och Dworkins kritiker ovan – Amartya Sen – med sin idé om jämlikhet vad gäller

jämlikhet i grundläggande förmåga ("basic capability equality"). Dennes påpekande att varje form av jämlikhetstanke som skall kombineras med autonomiprincipen, vare sig det handlar om politisk, social eller ekonomisk jämlikhet, måste ta i beaktande medborgarnas olikhet, dels vad gäller deras förmåga, dels vad gäller deras olika uppfattningar i moralfrågor. Vad Sen säger sig sakna hos Rawls är en föreställning om medborgarnas grundläggande förmåga att göra olika saker. Detta handlar om vad som brukar kallas "positiv frihet", dvs. frihet att med statens hjälp åstadkomma vissa ting. Detta rör då exempelvis möjligheten att kunna förflytta sig, att kunna få tillräckligt med näring och möjligheten att delta i samhällets sociala och ekonomiska funktioner. Det centrala är att de resurser staten fördelar bör motiveras med att de minskar eller avskaffar den (fysiskt, socialt, ekonomiskt) handikappades funktionshinder, dvs. de förhållanden (personliga eller sociala) som hindrar denne att leva sitt liv såsom hon själv vill. Detta kan inte åstadkommas genom en aldrig så jämlik fördelning av primära nyttigheter eller resurser, eftersom en sådan jämlikhetsidé förväxlar nyttigheter och resurser med vad människor kan åstadkomma med dessa.

Autonomiprincipen innebär inte bara att staten bör stå neutral till medborgarnas val av livsprojekt. Den innebär också att staten bör, så långt möjligt, söka åstadkomma likvärdiga möjligheter för medborgarna att förverkliga sina idéer och planer. Om medborgaren sedan väljer att utnyttja dessa möjligheter (vilka de nu än är) eller att förspilla dem är hennes ensak. För detta är idén om likvärdig grundläggande förmåga central. Vad mera precist som kan och skall innefattas i detta är till största delen en politisk fråga, där det inte finns möjlighet att avge några bestämda svar utifrån den politiska filosofin. Denna avser ju som bekant inte heller att tömma den demokratiska processen på alla väsentliga frågor, bara att försöka finna en gemensam grund för vad diskussionen bör handla om.

Det centrala är att vi med denna konstruktion har pekat på att det finns åtminstone en teoretiskt sett logiskt konsistent möjlighet att kombinera principen om autonomi (dvs. medborgarnas likvärdiga möjligheter att självständigt välja livsmål) med principen om den neutrala staten (dvs. att staten inte bör precisera vissa levnadssätt som moraliskt mera högstående än andra). Genom att fokusera

diskussionen på att förse medborgarna med "grundläggande förmåga", kan vi undvika både den maximalistiska och den minimalistiska idéns orimligheter.

Kan demokratin styra?

Efter att utifrån en politisk-filosofisk diskussion, försökt ge svar på vad staten bör göra, på vad som är statens ansvar i förhållande till medborgarna, är det nu dags att gå i närkamp med vår andra centrala fråga, nämligen vad staten kan göra? Detta handlar om vilka lärdomar man kan dra av de senaste två decenniernas empiriska forskning om genomförandet av olika former av offentliga åtgärdsprogram inom det välfärdspolitiska området.

Forskningen om genomförandet av offentlig politik tog sin början i samband med president Lyndon Johnson och hans administrations satsning på "The Great Society" i USA under 1960-talet. Upptäckten att det fanns en omfattande och utbredd massfattigdom mitt i världens rikaste land i kombination med dåtidens mycket starka tilltro till den offentliga politikens förmåga att förändra samhället, inledde en dittills icke skådad socialpolitisk reformoffensiv i det moderna USA. Optimismen var hög – kunde man slå världens dittills främsta krigsmaskiner på slagfältet borde det vara en enkel affär att utrota fattigdom, analfabetism och annat socialt elände på hemmaplan. Alltså deklarerades kriget mot fattigdomen – "The War on Poverty". Tilltron till möjligheten att med offentliga insatser avhjälpa allehanda samhällsproblem var stor – eller som en av dem som var med i efterhand har formulerat det: "För varje problem finns det ett åtgärdsprogram."

Denna reformoptimism var ingalunda begränsad till USA. Även i resten av västvärlden etablerades liknande storstilade offentliga åtgärdsprogram. I Sverige inleddes till exempel under 1960-talets senare del en socialpolitisk offensiv, till stora delar inspirerad av det socialdemokratiska partiets program för "ökad jämlikhet", vilket presenterades av en arbetsgrupp under ledning av Alva Myrdal på partiets kongress 1967. Även i Sverige nyupptäcktes fattigdom och social misär vid denna tid, och tilltron till den offentliga politikens

förändringspotential var även här stor. Det starka samhället skulle nu slutligen förverkligas, sprickorna i den välfärdspolitiska muren skulle tätas igen.

Till skillnad från vad som var fallet i Sverige bestämdes i USA att alla de federala program som lanserades i "kriget mot fattigdomen" också skulle utvärderas. USA:s kongress ville veta vilka effekter de välfärdsprogram man lanserade hade – helt enkelt vad man fick för pengarna. En mindre armé av samhällsvetare, ofta med vänsterliberal politisk grundinställning, sändes därför ut för att söka efter effekter av de federala programmen. Så föddes förutom implementeringsforskning också dess nära kusin, utvärderingsforskningen.

I allmänhet var de resultat man fann av de federala programmen tämligen nedslående. Man rapporterade om små, om alls några effekter, om bristande koordinering mellan organisationer och mellan de olika politiska nivåerna, om oförutsedda och ofta negativa bieffekter, om allehanda resursslöseri och inkompetens och ibland om direkt korruption och maktmissbruk i genomförandeledet. Från sina vänsterliberala utgångspunkter drog de flesta av dessa pionjärer inom implementerings- och utvärderingsforskningen slutsatsen att vad som krävdes var mera resurser, djärvare program, bättre organisation och klarare ansvarsfördelning.

Ironiskt nog blev resultatet i stora delar ett helt annat. De konservativa krafterna inom framförallt det republikanska partiet i USA drog nämligen en helt annan lärdom av de vänsterliberala samhällsvetarnas utvärderingsrapporter än vad dessa tänkt sig. I stället för mera resurser och bättre koordinerade offentliga reformprogram kom man till slutsatsen att denna typ av åtgärdsprogram överhuvudtaget inte kunde fungera, att de innebar slöseri, att de försatte mottagargrupperna i ett hjälplöst bidragsberoende och i många fall gjorde mera skada än nytta. Denna välfärdspolitiska reformpessimism hänger intimt samman med en större kris för rationalismen som politisk grundidé. Ett typiskt uttalande från den kände implementeringsforskaren Richard F Elmore är följande:

> "Insatserna har varit tänkta som den välövervägda, rationella användningen av central auktoritet för att förändra strukturen i de politiska, sociala och ekonomiska förhållandena. Detta synsätt växte

fram från en grundläggande optimism om centralmaktens möjligheter att besitta kunskap om vad som orsakar sociala problem, att omvandla denna kunskap till bindande föreskrifter, och att använda välvilligt tvång för att genomföra dessa föreskrifter. Till detta kom att i den utsträckning som det fanns skäl för insatser, genom hänvisning till fakta eller till politiska överväganden, var den förhärskande synen att staten kunde stå för de resurser som behövdes för att få insatserna att fungera. Historien om välfärdspolitiken under de senaste femton till tjugo åren är historien om hur dessa antaganden fallit samman. De har visat sig vara på alla sätt fel, eller åtminstone tillräckligt problematiska för att de skall vara osäkra som grund för åtgärder. Uppfattningen om ett fortgående framåtskridande, styrt från centrum med vetenskaplig "know-how", orkestrerad genom en systematiskt rationalistisk användning av välvilligt tvång, verkar mindre sannolik ju mer vi vet om effekterna av tidigare insatser. Vårt förtroende för centrum sjunker liksom dess auktoritet när det gäller att svara för förmåner och styrning. Allt faller samman – centrum kan, som det verkar – inte stå fast."

Denna reformpessimism och, mera allmänt, bristande tilltro till en offentlig politik baserad på en rationell diskurs, är inte bara en företeelse hemmahörande i USA. Den har även, om än i mindre omfattning, genomsyrat svensk politik och intellektuell debatt under 1980-talet. Ett exempel är Utredningen om demokrati och makt i Sverige mera allmänt kallad maktutredningen – ett samhällsvetenskapligt megaprojekt som tillsattes av den dåvarande socialdemokratiska regeringen 1985. I utredningens slutrapport från 1990 råder en huvudsakligen pessimistisk grundton vad gäller möjligheterna att på demokratisk väg styra samhällsutvecklingen. Bland annat anförde man i slutrapporten att,

"förverkligandet av principen om staten som serviceproducent fordrar en stor byråkrati som blir mer och mer oöverskådlig och svårstyrbar. Makten över den offentliga sektorn, som enligt teorin skall vila hos de valda representanterna, kommer de facto i stor utsträckning att utövas av tjänstemän och experter. Systemets makt ökar, men makten över systemet minskar."

Utredningen redovisade också resultat från en omfattande intervjustudie av ett representativt urval av svenska medborgare, vilken

klart visade att inom vissa politiskt mycket omhuldade reformområden, t.ex. den allmänna grundskolan och sjukvården, fanns det stora grupper som upplevde maktlöshet inför de stora byråkratiska system som skapats. För att citera en av utredningens ledamöter, Johan P Olsen: "Velferdsstatens institusjoner er blitt tunge, trege og ute av stand til å tilpasse seg rimlige forventninger og krav fra statsborgerne".

Implementeringsforskningen är också den till mycket stora delar en eländesforskning, om man så vill en samhällsvetenskapens patologi. En aldrig sinande ström av fallstudier om förslösade resurser, om oförutsedda bieffekter, om oklara politiska målsättningar, om olämpliga organisationsformer och om oförstående eller allmänt illasinnade byråkrater. "Vår tid är en era av betydande pessimism vad gäller uppfattningen om staten", är den första meningen i en av standardböckerna inom området. "Även det mest robusta åtgärdsprogram - ett som är väl konstruerat för att överleva genomförandeprocessen - tenderar att gå snett. De klassiska symptomen med undermålig prestation, förseningar och stigande kostnader kommer att uppstå", är ett annat typiskt uttalande från den första generationens implementeringsforskare.

Här finns emellertid inte mindre än tre olika problem gömda. Det första är att implementeringsforskare har haft en förkärlek att söka sig till sådana typer av offentliga åtgärdsprogram vilka man på förhand känt till resulterat i misslyckanden. Detta är nu inte varken särskilt konstigt eller i alla lägen metodologiskt förkastligt. När som i detta fall det gällt att etablera ett nytt forskningsfält, är sådana illustrativa fallstudier, där man främst vill söka verifiera en ny teori, både nödvändiga och legitima. Strävan har varit att visa på vikten av att analysera den administrativa genomförandeprocessen för att öka vår förståelse för det politiska systemets utfall och att då söka sig till kända misslyckanden är givetvis fullt rimligt. Denna inriktning mot, låt oss kalla den för den offentliga politikens heroiska misslyckanden, kan jämföras med den ekonomiska forskningens (numera dock huvudsakligen avsomnade) intresse för att studera marknadsmisslyckanden.

Denna koncentration på studiet av misslyckade offentliga satsningar är emellertid mera problematisk ur vårt perspektiv där det gäller att söka efter mera generella mönster för den politiska styrningens möjligheter och gränser. Det vore självklart fatalt om den metodologiska snedvridning som koncentrationen till problemområden innebär gjorde att vi ser implementeringsproblem som oöverstigliga. Det kan likställas med att dra generella slutsatser om företagandets möjligheter och problem baserat enbart på studiet av krisbranscher eller konkursmässiga företag. Inte heller den militärstrategiska forskningen har försökt att enbart dra sina slutsatser från nederlagens fält. Som Richard Elmore skriver i en insiktsfull artikel: "Analyser av välfärdspolitik har kommit att bestå av förklaringar varför saker och ting aldrig fungerar som planerat, en hög kunskapsnivå har kommit att likställas med en flödande cynism." Självklart kan viktiga lärdomar dras av att studera misslyckade åtgärdsprogram och brister i organisationers rationalitet. Problemet är emellertid att man genom detta endast har grepp om vad som inte fungerar, inte vad som faktiskt fungerar. Att dra generella lärdomar och framförallt att ge rekommendation åt praktiker baserat enbart på sådan kunskap är självklart förkastligt.

Det andra, och närbesläktade, problemet gäller även det implementeringsforskarnas val av offentliga åtgärdsprogram. Även då man inte från början valt att analysera misslyckanden har typiska områden varit sådana som a) kräver samarbete mellan ett flertal olika politiska nivåer, b) syftar till att med olika slags medel påverka samhällsområden med stor dynamik vilket c) kräver att fältpersonalen ges ett stort mått av handlingsutrymme och där d) de förväntade förändringarna är mycket stora och där e) teknologin (vad man skall göra för att åstadkomma de förväntade förändringarna) är osäker eller rentav obefintlig. Det har funnits en vilja att undersöka just den typ av välfärdsprogram som man på förhand vet har goda chanser att misslyckas. Även detta har gett en cynisk och efter hand alltmer socialkonservativ prägel åt genren.

För det tredje har implementeringsforskningen haft en alltför mekanistisk och rationalistisk syn på genomförandeprocessen. Inom få, om ens några, administrativt komplicerade verksamheter lyckas man till 100 procent genomföra de ursprungliga planerna och be-

sluten. I stället är anpassning till förändrade förhållanden och avvikelser från vad som planerats och förändring av planer på grund av gjorda erfarenheter det normala. Det politiska systemet och den offentliga sektorn är ingalunda ensamt om att ofta få acceptera att målsättningar kan vara mångfacetterade och fulla av restriktioner och att planerade intentioner inte kan förverkligas fullt ut. Detta skall självklart inte i alla lägen tas som intäkt för en konservativ och reformpessimistisk inställning till offentlig politik. Tvärtom är organisationer som förmår anpassa sig till förändrade förhållanden och organisationsledningar som kan omforma målsättningar efter gjorda erfarenheter oftast att föredra framför mera rigida strukturer. Mera insiktsfulla politiska beslutsfattare försöker ibland bygga in sådan förändringsförmåga i de organisationer de skapar. Det blir, kort sagt, inte alltid som man tänkt, men det kan bli bra ändå. Detta sägs inte för att undanskymma att många offentliga program vid en närmare granskning kan betraktas som misslyckade, utan bara för att hävda att bedömningen av vad som bör klassifieras som ett misslyckande måste göras från ett bredare spektrum än att bara mekaniskt jämföra uppnådda resultat med de ursprungliga målen. Betydelsen av att implementeringsstrukturer förmår att lära sig över tid, att verksamheter måste anpassa sig till förändringar i omgivningen, att planer måste förändras och att även resultat som inte når upp till 100 procent av vad som planerats kan vara mycket värdefulla, har ofta negligerats i denna forskning.

Till detta kommer att implementerings- och utvärderingsstudier ofta gjorts kort tid efter det att programmet satts igång vilket tenderat att underskatta dels de långsiktiga effekterna, dels just möjligheten att lära av gjorda misstag och korrigera verksamheten efterhand. Offentlig politik handlar i mycket om att hantera ett föränderligt fält efter vissa allmänna riktlinjer, inte om att med kirurgisk precision konstruera en automatisk process där kända insatser ger kända effekter.

Utformningen av åtgärdsprogrammet är självklart en central faktor för att man skall lyckas med vad man föresatt sig. Problemet är bara att denna diskussion ofta hamnar i en överrationalistisk diskurs, där de som studerar implementering till stor del sysslar med att beklaga att den politiska processen ibland producerar irrationella

resultat i form av oklara eller motstridiga (eller till och med omöjliga) mandat för den offentliga förvaltningen. Detta ligger emellertid delvis i den politiska processens natur. Politiker kan, genom exempelvis kraftig massmedial fokusering på ett problem, komma i situationer där de uppfattar sig som tvingade att formulera något slags åtgärdsprogram även för samhällsproblem för vilka det inte finns några väl beprövade eller ens kända motåtgärder. Resultatet är en tendens att kasta olösliga sociala problem på byråkraterna som sedan blir syndabockar när problemen inte blir lösta.

Detta kan vara orsaken till att det existerar åtgärdsprogram som man på goda grunder kan anta enbart är av symboliskt värde, dvs. program där de flesta inblandade utgår från att de inte är tänkta att ha någon annan effekt än att söka visa att någonting görs för att åtgärda ett uppmärksammat problem - oklart vad och med vilken effekt.

Å andra sidan finns det situationer där det finns mycket starka moraliska skäl att vidta offentliga åtgärder trots att vi (majoriteten) saknar tillräcklig god kunskap om relationen mellan insatser och effekter, eller där vi är mycket osäkra på vilka effekterna överhuvudtaget är. Symbolisk politik har inte bara en utbudssida utan också en efterfrågesida. Kraven på att staten skall ingripa mot olika samhällsproblem har helt enkelt inte åtföljts av en motsvarande tillväxt i statens kapacitet.

Det finns policyforskare som hävdar att det var enklare på nattväktarstatens tid då staten, till skillnad från nu, oftast kunde använda välkänd teknik för sina typiska uppgifter som att hänga kriminella eller bygga broar. Jag tror emellertid man kraftigt underskattar svårigheterna i implementeringen av en uppgift som dåtidens stater sysslade rätt mycket med, nämligen att bedriva militära operationer. Implementeringsforskning härvidlag bygger på den slags teori för krigsoperationer som går tillbaka till den tyske militärstrategen Clausewitz skrifter från det tidiga 1800-talet. Ett av dennes centrala budskap var att militära operationer var så oförutsebara att någon generell operativ teori inte kunde etableras. I stället var det centrala att förbereda befälhavare mentalt för denna krigets oförutsebarhet. Clausewitz centrala begrepp för att beskriva kriget som strategiskt problem var "friktion", "osäkerhet" och "slump".

Implementeringsforskningens huvudrekommendation är som sagt att målen med policyn måste vara precisa och klara och att man på förhand har kunskap om relationen mellan insatta åtgärder och effekter/mål. Man efterfrågar allmänt en hållfast teori som identifierar de centrala faktorerna och orsakssambanden. Nakamura & Smallwood hävdar t.ex. att: "Både åtgärdsprogrammets mål och medlen för att nå dessa mål måste formuleras i termer som är så pass precisa att genomförarna vet vad de förväntas göra."

Detta är emellertid i många fall en helt orealistisk bild av vad offentlig politik handlar om. Den bygger även på en i grunden omöjlig syn på relationen mellan kunskap och politisk handling. Inom många områden måste staten nämligen agera även då det saknas helt säker kunskap både om insatsernas verkning och om de förhållanden som råder då insatserna skall göras. Jag skall illustrera detta med ett klassiskt område för statlig verksamhet, nämligen det militära försvaret. Den empiriska forskningen talar här för ovanlighetens skull ett tydligt språk, för att uttrycka det försiktigt. I oerhört många fall har länder satsat på försvarsprogram vad gäller teknologi och strategi som i stora delar visat sig felaktiga och som inte byggt på någon fungerande kausal teori om relationen mellan insatser och effekter. Orsaken till detta kommer av att det i militära företag som i så många andra verksamheter alltid är oerhört svårt att förutse relationen mellan insatser och effekter, om insatserna till exempel är tillräckliga såväl rent kvantitativt som kvalitativt. Skälet är att man inte kan bestämma de förhållanden under vilka insatserna kommer till användning. Den accelererande tekniska utvecklingen är bara en av de faktorer som bidrar till osäkerheten och flexibiliteten på detta område. En annan är osäkerheten i de tänkta scenarion som försvarsplaneringen bygger på. Som Regan uttryckt det, "det största problemet för militära planerare är att skaffa information från sina politiska ledare om för vilket slags krig de skall förbereda sig".

Likväl är det ytterst få som på allvar vill hävda att vi på grund av just denna kunskapsmässiga osäkerhet när det gäller sambandet mellan insatser och effekter bör avstå från att ha ett militärt försvar eller avstå från att försöka utforma det så rationellt som möjligt efter det rådande kunskapsläget. I detta slags åtgärdsprogram, lik-

som i så många andra, handlar det i stället om att utforma den offentliga politiken så att den kan hantera osäkerhet och kravet på flexibilitet i implementeringsledet. Det är naivt att tro att beslut om att handla kan styras av om vi från början har säker kunskap om vad som kommer att fungera. Det enda som förefaller helt säkert är att om ett militärt försvar byggdes upp efter de rationalistiska doktriner som implementeringsforskningen föreskriver så skulle det a) antingen inte förekomma alls eller b) vara helt oanvändbart i händelse av krig, eftersom det skulle sakna den flexibilitet och förmåga att hantera osäkerhet som krävs för framgång i militära operationer.

Detta resonemang om vikten av att inse den tillgängliga kunskapens begränsningar, särskilt när den skall tillämpas i många olika och okända situationer, kan överföras till många offentliga politikområden. Vi vet inte med säkerhet vilken typ av åtgärder som fungerar inom stora delar av centrala områden såsom t.ex. kriminalvården, den kurativa socialpolitiken, sjukvården, miljövården, utbildningsväsendet och arbetslöshetsbekämpningen. Vi saknar på många områden möjligheten att centralt inhämta säker kunskap om vad som fungerar och i de fall vi har någorlunda säker kunskap så fungerar den bara i vissa situationer. Dessutom förändras kunskapsläget mycket snabbt inom många av dessa områden.

Denna föreställning inom implementeringsforskningen, att det gäller att först finna en helt säker och fungerande policyteori bakom programmet som en förutsättning och ett villkor för att sjösätta det, är i bästa fall naiv, i värsta fall direkt farlig. Detta är en idé som förefaller hänga samma med det fordistiska löpande-bands-produktionens samhälle (eller på Sovjetepokens femårsplaner) vilka byggde på att man högst upp i hierarkin alltid visste vad som skulle göras och hur, och att de som utförde detta bara hade att rätta sig efter dessa centrala och precisa mål. I det post-fordistiska, post-sovjetiska informations- och kunskapssamhället är denna idé emellertid fullständigt föråldrad. Förändringstakten är så hög inom de flesta policyområden och kraven på att anpassa verksamheten efter skiftande förhållanden så stora att möjligheten att besitta säker kunskap om vad som bör göras på central nivå och hinna förmedla denna till lokal nivå är oerhört liten.

Olika slags offentliga åtgärder

Vad finns det då för olika typer av offentliga åtgärdsprogram och kan vi hitta någon rimlig indelningsgrund som passar vårt syfte att hitta vilka som är mera komplicerade att genomföra än andra. Svaret är delvis givet ovan: Ju större osäkerhet som måste hanteras i genomförandeledet desto svårare blir det. En första distinktion av vad denna osäkerhet handlar om är hur de operativa förhållandena ser ut i vilka den offentliga politiken avser att ingripa. Dessa kan i extremfallen vara antingen fullständigt dynamiska eller fullständigt statiska till sin karaktär. Uttryckt på annat sätt gäller frågan om man måste anpassa den offentliga styrningen till varje falls unika situation och egenskaper för att nå önskat resultat, eller om man kan arbeta med mera generella och standardiserade insatser.

Den andra distinktionen har att göra med typen av insatser berorende på i vilken grad man önskar påverka samhällsförhållandena, dvs. hur direkt eller indirekt staten önskar intervenera. Det är en sak att sätta upp ett regelverk som sätter ramarna innanför vilka människor eller organisationer i det civila samhället kan agera efter eget tycke och skön. Exempel på detta kan vara civilrätten eller äktenskapslagstiftningen. Det handlar om att skapa en slags refleksiva rättsliga "system som är både självreglerande och självständiga". Här föreligger en skillnad mot formell rätt som anger vad privata aktörer får och inte får göra, och mot materiella rättsregler som anger vad den enskilde kan kräva eller krävas på av staten. I civilrätten regleras emellertid inte vilka varor och tjänster som skall bytas och äktenskapslagstiftningen innehåller inte många preciseringar om vem man bör gifta sig med eller vad som skall förekomma inom äktenskapet. Här lägger sig staten (inom mycket vida ramar) inte i, men vissa rätt så precisa regler för kontraktens utformning gäller. Här finns även olika typer av ekonomiska styrinstrument som skatter och generella bidrag. Låt oss för enkelhetens skull benämna denna typ av politik reglerande.

Det är en annan sak då staten direkt via sina egna organisationer vill söka påverka medborgarnas handlande och framförallt försöka få dem att på djupet ändra sitt beteende. Detta gäller alla former av vad som på engelska kallas "human-processing", dvs. den verksam-

het som sker i skolor och andra utbildningsorgan, på socialbyråer, i fängelser, alkoholistanstalter.

Vilken typ av offentliga åtgärdsprogram är då mest respektive minst problematiskt att implementera. Här kan vi dra en omvänd nytta av implementeringsforskningens karaktär av eländesforskning, dess tendens att leta efter de mest problematiska fallen. Det förefaller vara en tämligen stor enighet om att den mest komplicerade typen av program är de som kan beskrivas som dynamiskt interventionistiska, medan det är betydligt enklare att genomföra program som skall reglera statiska förhållanden. Exempel på denna förra typ av program är arbetsmarknadspolitik som syftar till att öka sysselsättningen för dem med låga kvalifikationer, bostadspolitik som syftar till att ge bostäder åt hemlösa eller socialt missanpassade, utbildningspolitik som syftar till att göra avancemang inom utbildningssystemet mera jämnt fördelat mellan olika socioekonomiska grupper eller socialpolitik som syftar till direkt kurativa åtgärder. Det som är gemensamt för detta slags program är a) att de alla, på olika sätt, handlar om att direkt söka påverka enskilda medborgares beteende i en dynamisk process och b) att kunskapsläget om vad som fungerar är osäkert och c) variationerna ute på fältet är stora. Att anpassa en offentlig verksamhet efter generella men tillfälliga skiftningar (t.ex. konjunktursvängningar) är svårt av två olika skäl. För det första är det komplicerat att bygga in ett effektivt styrsystem i den offentliga förvaltningen. Att få offentliga organisationer att förändra sin verksamhet på rätt sätt efter skiftande omständigheter är notoriskt komplicerat. Till skillnad från exempelvis företag på en idealmarknad känner den typiska offentliga förvaltningsorganisationen inte omedelbart av en sviktande efterfrågan på vad man producerar eftersom man vanligtvis har en politiskt bestämd efterfrågan/kundkrets. För det andra ligger det ofta ett värde i att den offentliga förvaltningen är en relativt stabil organisation med en viss distans till den politiska församlingen, inte minst från ett rättsstatligt perspektiv. Domstolar skall, för att ta ett typfall, av olika skäl inte kunna påverkas politiskt. Likväl kan den parlamentariska majoriteten då det inträffar snabba sociala eller politiska förändringar, önska omedelbara förändringar i domstolarnas sätt att döma i vissa typer av ärenden.

För det tredje är det parlamentariska beslutssystemet genom sin inneboende logik tämligen långsamt när det gäller att sända iväg signaler till den offentliga förvaltningen. I normala fall fattar man principbeslut en gång om året för en åtgärdssektor. Inom denna sektor kan dels förändringar ske mycket snabbare, dels behövs det ofta fattas tusentals beslut om hur enskilda fall skall åtgärdas. Med en numera klassisk formulering av Charles Lindblom kan detta sägas som att staten har "strong thumbs, no fingers".

Problemen med att anpassa de offentliga insatserna till enskilda fall leder oss in i ett av de få någorlunda välutforskade fälten inom implementeringsforskningen, nämligen teorin om "frontlinjebyråkrater". Enligt denna teori kommer de offentliga åtgärderna inom denna typ av dynamiskt interventionistiska program att i realiteten utformas av den operativa fältpersonalen. Skälet till detta är att det inte, på grund av de osäkerhetsfaktorer som ovan nämnts, är möjligt för de centrala politiska organen att i detalj föreskriva de olikartade åtgärder som bör vidtas i alla de olikartade fall som måste hanteras. I stället måste den operativa personalen som direkt möter medborgaren/klienten (till exempel lärare, sjukvårdspersonal, socialarbetare, poliser) ges ett relativt stort handlingsutrymme för att avgöra precis vilka slags åtgärder som bör sättas in i de enskilda fallen. De måste med andra ord ges rätt att självständigt och på eget ansvar bedöma vilka insatser som är lämpliga i den aktuella situationen och det är summan av deras handlingar som blir det offentliga åtgärdsprogrammet. I vad mån detta är relaterat till vad som är beslutat av de demokratiskt tillsatta organen inom området är således att betrakta som en öppen fråga.

I realiteten innebär detta att många och för enskilda medborgare utomordentligt viktiga beslut fortlöpande kommer att utformas av lokala offentliga organ och enskilda tjänstemän. Här uppstår vad vi kan kalla för ett demokratins svarta hål, som innebär att de som beslutar om medborgarnas välfärd är förvaltningar och tjänstemän, där det kan vara svårt, på gränsen till omöjligt, att utkräva något slags ansvar. De valda politikerna har bara ett mycket begränsat inflytande över utformningen av den offentliga politiken, eller mera direkt – vad staten i dessa fall egentligen gör med medborgarna.

Till skillnad från en statiskt reglerande politik är den dynamiska interventionismen problematisk på grund av de institutionaliserade former utifrån vilka demokratin byggts upp. Det är exempelvis relativt lätt att ändra summan på folkpensionen – i stort sett krävs enbart några nya instruktioner till centraldatorn på Riksförsäkringsverket. Det är betydligt svårare att ändra attityder och beteende hos fältpersonal som lärare, socialarbetare och poliser. Även i de fall detta är möjligt måste vi också känna till hur och om detta får avsedda effekter hos de individer mot vilka de förras åtgärder är riktade. Styrningskedjans längd – från centrala politiker till högre ämbetsmän, till mellanchefer, till fältpersonal och slutligen till medborgarna – gör bara detta att styrningen blir en utomordentligt komplicerad process.

Jag skall illustrera detta med ett typfall, nämligen de generella barnbidragen, som är ett fall av vad jag benämnt statisk interventionism. Problemet med dessa och liknande generella bidrag är att de på ett plan möter medborgarnas behov tämligen dåligt. Enkelt uttryckt – de fattiga får för lite och de rika får för mycket. I ballistiska termer skulle man kunna säga att detta är som att sikta på att nå så stor träffbild som möjligt – att söka träffa allt lika. Det vore, sett utifrån medborgarnas behov, bättre om bidragen avpassades kontinuerligt efter deras över tiden skiftande och generellt olika ekonomiska omständigheter. Teoretiskt kunde man finkalibrera systemet så att varje familj varje månad finge besök av en socialtjänsteman som tillsammans med familjen gick igenom deras ekonomiska situation och därefter skrev ut en check med en lämplig bidragsumma. Ett sådant mera finkalibrigt system är fullt möjligt och avser att nå så exakt träffbild som möjligt. Priset för att nå denna precision i träffbilden är emellertid högt. Dels blir behovet av antalet socialtjänstemän högt. Dessutom blir kontrollen av och intrånget i medborgarnas privata liv mycket stor, dels kommer den reella makten att glida över i tjänstemännens händer, eftersom besluten blir beroende av deras bedömning av det enskilda fallet.

Det vore i och för sig tillfredsställande om man utifrån denna analys kunde, på ett principiellt plan, dra slutsatsen att stater inte bör syssla med dynamisk interventionism, därför att de saknar förmåga att genomföra sådan politik. Denna rekommendation från

implementeringsforskningen har emellertid ingen generell grund, verkligheten är inte så enkel och välordnad. För det första finns det många studier som visar att stater har förmåga till dynamisk interventionism. Under vissa specifika omständigheter kan stater mycket väl lösa denna typ av uppgifter. För det andra är det i realiteten inte politiskt möjligt att låta bli. Om vi önskar att samhället t.ex. skall vidta åtgärder mot grov vanvård av barn, ge handikappade vård och sysselsättning, rehabilitera yrkesskadade, bedriva aktiv arbetsmarknadspolitik eller ha en ordningspolis, är det inte möjligt att undvika dessa slags offentliga åtgärdsprogram. Snarare är lärdomen att om denna typ av åtgärder skall fungera måste man inse att det ställer mycket stora krav på den offentliga förvaltningens organisering och förvaltningsåtgärdernas legitimitet, inte minst då möjligheten att utkräva ansvar av de professionella kårer som i realiteten kommer att ansvara för genomförandet av de i demokratisk ordning fattade åtgärdsprogrammen.

Slutsatser

Frågan om demokratins räckvidd är både normativt och empiriskt komplicerad. Här har jag velat peka ut två centrala problem. Det första är vikten av att hitta en balanspunkt mellan kollektivism och individuell autonomi. Det andra har att göra med möjligheterna till demokratisk styrning som, med kända tekniker, visat sig begränsade. Demokratins räckvidd begränsas rent praktiskt av de demokratiska organens beslutskapacitet. Båda dessa faktorer måste tas i beaktande i diskussionen om demokratins räckvidd.

Ge folket fler röster!

Nils Karlson, fil. dr, Stockholm

Aldrig tidigare i världshistorien har demokratin haft en starkare ställning i världen än i dag. Aldrig tidigare har så många människor levt i relativt sett öppna samhällen, med växande välstånd och ett allt starkare skydd för de demokratiska fri- och rättigheterna. Den liberala demokratins institutioner gör ett globalt segertåg.

Skälet är uppenbart. Institutioner som befrämjar frihet, öppenhet och demokrati ger incitament och skapar synergier som ger en växande kaka, helheten blir större än delarna. Två plus två blir fem.

På tvärs med global utveckling

På tvärs mot denna utveckling går Sverige. Den svenska demokratin tycks ha drabbats av "anergi", helheten blir mindre än delarna. Två plus två blir tre.

Kloka personer är i dag ense om att Sverige har halkat efter, att vårt politiskt-ekonomiska system inte riktigt fungerar som det borde. Enligt exempelvis Carl Johan Åberg, tidigare socialdemokratisk statssekreterare, chefredaktör för Aftonbladet, landshövding i Västmanland och chef för 1 - 3 AP-fonderna, utmärks de senaste 25 årens utveckling av en kraftigt ökad statsskuld, en ökning av arbetslösheten till 13 procent - totalt sett, en realt stillastående köpkraft, en kraftig ökning av offentlig sektor till priset av en ökad skattekvot från 40 till 60 procent och en utförsåkning av den svenska ekonomin i förhållande till andra OECD-länder - från en topposition till 16:e plats.

Jämfört med andra jämförbara länder har tillväxten varit lägre, köpkraftsutvecklingen varit sämre, antalet nyskapade jobb färre och löneutvecklingen sämre. Nettolönen för en genomsnittlig industiarbetare i Sverige är i dag endast 54,8 procent av lönen för motsvarande arbete i Schweiz. I kronor räknat betyder det att den svenske arbetaren får drygt 100 000 kronor mindre per år i lön än sin kollega. Motsvarande siffror gäller för flertalet andra yrken. Detta är ovedersägliga fakta. (För ytterligare siffror, se Åberg 1997.)

Denna utveckling påverkar alla, men mest drabbas naturligtvis de svaga och utsatta, de som i allt högre utsträckning har blivit beroende av stat och kommun för sin välfärd. I stort sett varje vecka ser vi i tidningar och andra media reportage om olika behövande grupper som får mindre stöd och hjälp. (Se t.ex. Dagens Nyheter 971213, 980102, 980104, 980128, 980312.) Allt oftare kan tidigare löften från ansvariga politiker och tjänstemän inte infrias.

Sjunkande legitimitet

Parallellt med denna utveckling har förtroendet för centrala samhälleliga institutioner, inte minst de politiska, successivt urholkats. Exempelvis har bara drygt hälften (54 procent) av svenska folket förtroende för vårt rättsväsende, medan tre av tio (31 procent) inte har det. Bland LO-medlemmarna är det 35 procent som inte har förtroende för rättsväsendet, jämfört med 21 procent av SACO-medlemmarna (SIFO 1997-02-05).

Enligt de undersökningar som genomförs av SOM-institutet (Samhälle-Opinion-Massmedia) av Sören Holmberg och Lennart Weibull vid Göteborgs universitet faller förtroendet för nästan samtliga samhällsinstitutioner. För regering och riksdag handlar det om ett regelrätt ras i förtroendet. Medan knappt 40 procent av svenskarna i slutet av 1960-talet uttryckte sin misstro mot politikerna, var motsvarande siffra tjugofem år senare nästan 70 procent. I inget annat land i Europa har politikerföraktet bland befolkningen ökat så mycket de senaste 25 åren. Svenska politiker ligger i dag sämre till hos väljarna än sina kolleger i Danmark, Norge och Nederländerna. På en skala från minus hundra till plus hundra ligger tilltron till riksdagen på minus 23, regeringen på

minus 29, kommunstyrelsen på minus 30. (Se Gilljam & Holmberg 1993, Gilljam & Holmberg 1995 och Holmberg & Weibull 1997.) Denna dystra utveckling bekräftas av en rad andra studier. Exempelvis visade Temos undersökning i oktober 1996 att den andel av befolkningen som har förtroende för regeringen/kanslihuset sjönk från 50 procent 1987 till 32 procent 1996.

Anergins orsaker

Vad är då orsaken? Varför har det gått så illa? Varför lider Sverige av anergi?

Vissa, t.ex. många ledande politiker men också exempelvis statsvetarna i SNS Demokratiråd, hävdar att orsaken är att politikerna har för lite makt. Finge de bara mer resurser och större handlingskraft skulle problem lösas. Med tanke på att den offentliga sektorns andel av BNP är högre än i något annat OECD-land förefaller detta något naivt. Endast i de forna öststaterna hade de makthavande politikerna direkt eller indirekt tilldelat sig makt att fatta beslut om användningen av mer än de svenska 65 procenten av BNP. Hur det gick där vet vi.

Ett annat populärt förslag är att det finns ideologiska orsaker till Sveriges tillkortakommanden. Så här i valtider är det naturligtvis särskilt vanligt. Hade bara våra idéer fått styra och inte de andras skulle allt ha sett annorlunda ut, hävdar man. Även om detta säkerligen är en bidragande orsak, finns det nog skäl att även här ställa sig tveksam. Värt att minnas är exempelvis att Sverige har haft borgerliga regeringar 9 år utav de senaste 22. Ansvaret bör således fördelas hyggligt jämnt mellan blocken.

Ytterligare en omtyckt förklaring till varför politikerna tappat i förtroende och svensk ekonomi och välfärdsutveckling sackat efter är ett antal omvärldsförändringar. Felet skulle inte ligga hos oss själva utan på annat håll. Här finns det en rad olika varianter. Vanligast är att skylla på globaliseringen. Trots att den svenska ekonomin har varit en av de mest öppna och exportinriktade i säkert 100 år, skulle vi nu plötsligt inte kunna klara den internationella konkurrensen? Med tanke på svenska företags framgångar under senare år är även detta föga trovärdigt.

Därefter brukar man skylla på media. Orsaken till att politiken har lågt förtroende och misslyckas i sina strävanden påstås vara medias utveckling. Tanken är att den särskilda mediadramaturgin, med förenkling, tillspetsning, dramatisering, förkortning och personifiering som väsentliga inslag, skulle snedvrida den offentliga debatten och undergräva väljarnas kunskaper om den faktiska utvecklingen. Men även om det kan ligga en del i detta, så rimmar det dock illa med den faktiska utvecklingen. Aldrig tidigare, visar många undersökningar, har svenska väljare varit kunnigare och bättre informerade i viktiga samhällsfrågor än i dag.

Till sist är det vanligt, om än inte alltid i offentliga sammanhang, att påpeka att samhället har blivit så komplext och pluralistiskt. På 1950- och 60-talen var allting enkelt och homogent, finge vi bara tillbaka den tidens samhälle, utan mångfald och invandrare, skulle allt fungera väl igen. I likhet med de andra nämnda omvärldsförändringarna har dock denna utveckling inte bara påverkat oss i Sverige utan även alla andra länder. Följaktligen kan den knappast användas för att förklara vår särutveckling. Faktum är att världens mest pluralistiska eller invandrartäta samhälle, USA, är det land som kanske har haft den allra mest positiva utvecklingen de senaste 20 till 30 åren.

Styrelseskickets betydelse

Mycket talar i stället för att svaret i betydande utsträckning finns i det sätt vårt styrelseskick är utformat, hur vår demokrati har konstruerats. Om grundlagen, konstitutionen eller styrelseskicket är mindre ändamålsenligt utformad fungerar demokratin sämre än vad som skulle kunna vara möjligt. Felet är alltså inte demokratin i sig – om denna råder bred och berättigad konsensus. Inte minst visar den globala utvecklingen, som tidigare påpekats, den liberala demokratins styrka. Nej, det som tycks ha ställt till det är vår egen, hemsnickrade variant på demokrati.

Anergin, det svenska samhällets grundläggande systemfel, kan åtminstone delvis förklaras genom vår undermåliga grundlag. Systematiskt och under lång tid tycks det politiska beslutssystemet, oavsett riksdagsmajoritet, ha premierat kortsiktighet och särintressen. De politiska

besluten har blivit "sämre" än vad samtliga inblandade aktörer har önskat eller förväntat sig.

Återkommande tendenser till budgetunderskott, devalveringar, inflation, beslutsoförmåga i viktiga frågor, höjda skatter, politikerförakt, en ständigt växande offentlig sektor m.m. är uppenbara exempel.

Extrem parlamentarism

Det styrelseskick Sverige fick genom 1974 års regeringsform är ett typiskt barn av sin tid. Efter 1950- och 60-talens rekordår, den Tingstenska idyllen, präglades vårt samhälle av en extrem tilltro till politik som medel. Livet skulle läggas till rätta och alla typer av sociala och ekonomiska problem skulle lösas med politiska ingrepp (jämför Karlson 1993).

Självklart skulle även styrelseskicket moderniseras. I bred politisk enighet fick vi en grundlag som i jämförelse med andra länder i mycket hög grad betonar enhet, centralisering och parlamentarism. Styrelseskicket är monistiskt. Folkviljan som den uttrycks i de allmänna valen skall slå igenom direkt - vi har endast en, proportionellt sammansatt kammare i vårt parlament, riksdagen. Inslagen av lagprövning är ytterst begränsade. Vi saknar en konstitutionell domstol. Den kommunala självstyrelsen är i mångt och mycket en chimär. Vi har ingen direktvald president. Folkomröstningar spelar en undanskymd, i första hand rådgivande roll (se von Sydow 1989, Petersson 1993, Stjernquist 1997). När folket en gång vart tredje eller fjärde år har sagt sitt, kan det gå. Annorlunda uttryckt saknas i stort sett inslag av maktdelning i det svenska styrelseskicket. Här ligger sannolikt en väsentlig del av förklaringen till den svenska politikens tillkortakommanden.

I Sverige har parlamentet tilldelats såväl den lagstiftande och den beskattande som den kontrollerande eller granskande makten. Vår konstitution är med alla rimliga mått mätt extremt parlamentarisk. Följden har blivit, paradoxalt nog, att den verkställande makten, regeringen, har fått en starkare ställning än i nästan alla andra demokratiska länder.

En riksdag med så många viktiga uppgifter hamnar oundvikligen i olika målkonflikter, och utför följaktligen ingen uppgift särskilt väl. Den

parodi på granskning av statsråden som konstitutionsutskottet ägnar sig åt kan illustrera problemet.

Demokratins kärnidé

Uppenbart är att viss insikt finns om vårt styrelseskicks tillkortakommanden. En rad, men likväl otillräckliga, åtgärder har faktiskt genomförts under senare år: Europakonventionens inkorporering i grundlagen, medlemskapet i den Europeiska Unionen, den fyraåriga mandatperioden, den förändrade budgetprocessen, Riksbankens ökade oberoende och inslaget av personval i riksdagsvalen. Någon verklig diskussion om eller analys av förändringarnas konsekvenser för vår demokratis funktionssätt har dock inte skett. De har genomdrivits uppifrån, utifrån andra föregivna skäl.

Demokratins kärnidé, folksuveräntiteten, kan emellertid förverkligas på många olika sätt. Vår grundlag är på intet sätt det enda.

I ett mer pluralistiskt statsskick, såsom det amerikanska, det schweiziska eller det tyska, betonas snarare maktdelning och decentralisering. Folkviljan uttrycks samtidigt på en rad olika sätt: genom parlament med två kammare som väljs på olika sätt och ofta vid olika tidpunkter; genom ett större inslag av folkomröstningar; genom oberoende domstolar och stark lagprövning; genom republikanism eller presidentstyre; genom ett starkt rättighetsskydd; genom lokalt självstyre.

Med en konstitution av detta slag förstärks inslagen av reflektion och eftertanke i det politiska beslutsfattandet. Kortsiktiga folkopinioners och särintressens genomslag i lagstiftningen hindras eller fördröjs. Och, inte minst, ges olika demokratiskt förankrade maktcentra möjlighet att övervaka och balansera varandra. Folket ges fler röster.

Det mesta talar för att en grundlagsreform i denna riktning inte bara skulle stärka den svenska demokratin utan också väsentligt förbättra de politiska beslutens kvalitet. Den kortsiktiga opportunism som präglat svensk politik de senaste decennierna skulle förhoppningsvis kunna undvikas.

Den självbundna statsmakten är det långsiktigt starka folkstyret. För att demokratin skall vara långsiktigt legitim, måste politiken

lagbindas, den måste själv sätta gränser för sin egen verksamhet. Sverige behöver mer av maktdelning och mindre av parlamentarism.

Fler röster åt folket

Sverige behöver en bred diskussion där vi förutsättningslöst överväger olika alternativ att fördjupa folkstyret genom ökad maktdelning. Det viktigaste är inte de enskilda åtgärderna var för sig, såsom införande av två kammare i riksdagen, stärkt kommunalt självstyre, reell lagprövning, en konstitutionell domstol, stärkt rättighetsskydd, republikanism eller höjda majoritetskrav, utan att vi kan åstadkomma ett styrelseskick där olika demokratiska mekanismer balanserar varandra, där folket ges fler röster. Då bör den svenska demokratins anergi kunna undvikas.

Referenser

Dagens Nyheter 971213, 980102, 980104, 980128, 980312

Gilljam, M. & Holmberg, S., *Väljarna inför 90-talet*, Norstedts, Stockholm, 1993

Gilljam, M. & Holmberg, S., *Väljarnas val*, Norstedts, Stockholm, 1995

Holmberg, S. & Weibull, L., Förtroendets fall, Holmberg, S. & Weibull, L. (red.), *Ett missnöjt folk*, rapport nr 18 från SOM-institutet, Göteborg, 1997

Karlson, N., *The State of State, An Inquiry Concerning the Role of Invisible Hands in Politics and Civil Society*. Almqvist & Wiksell International, 1993

Petersson, O., *Svensk politik*, Publica, Stockholm, 1993

SIFO, *Allmänhetens tilltro till rättsväsendet*, 1997-02-05

Stjernquist, N., *Tvåkammartiden*: Sveriges riksdag 1867-1979, Sveriges Riksdag, 1996

TEMO, *Förtroendet för maktens företrädare*, oktober 1996

von Sydow, B., *Vägen till enkammarriksdagen: demokratisk författningspolitik i Sverige 1944-1968*, Stockholm, Tiden, 1989

Åberg, C. J., *Ett svårskött pastorat*: Hur förnya svensk politik, Stockholm, SNS Förlag, 1997

Velferdsstat og demokrati

Erik Oddvar Eriksen, professor, Bergen

Vi anvender termen velferdsstat om vår form for stat. En slik stat kan være mer eller mindre omfattende, ta seg av færre eller flere oppgaver, fordele goder og byrder på ulike måter. Som et minimumsgrunnlag sier vi at individet i en velferdsstat er sikret minimumsstandarder for inntekt, livsmiljø, bolig og utdannelse, og at dette er gitt som politiske rettigheter. Velferdsstaten reflekterer at noen ting holdes utenfor den kontinuerlige konkurransen på markedet og ved hjelp av politiske tiltak. Det skal være mulig å overleve og gå med rak rygg uten å være markedstiltaker, altså uten å ha arbeid i en velferdsstat. Man skal kunne overleve uten å være avhengig av familie, slekt og deres evne til hjelp.

Det er viktig å se at etableringen og utviklingen av velferdsstaten henger sammen med utviklingen av den demokratiske rettsstat. Denne statsformen har sitt grunnlag og sin selvforståelse knyttet til begrepet om menneskerettigheter. Den er bygd på doktrinen om at mennesket er en moralsk person som har evne til å gjøre fornuftige valg, ta ansvar for seg selv, til selv å bestemme hvilket liv det skal leve. Den demokratiske rettsstat bygger på prinsippet om alles like verdi og alles like frihet. Velferdsstaten er for å sikkre at denne friheten bliv reel og dermed specielt til for å ta vare på de svakestes interesser, og først og fremst på dem som ikke kan ta vare på seg selv. Denne velferdsstaten er i dagens situasjon kommet opp i mange og ulike typer problemer.

For å kunne få et grep om velferdsstatskritikken, hvor mangefassetert den er, og for å kunne forholde seg til de komplekse prosessene som er på gang, skal jeg her skille mellom tre diskurser om velferdsstaten. Med diskurs menes her bare måter å samtale

systematisk på innenfor et felt. Ved å skissere tre diskurser om velferdsstaten ønsker jeg både å få fram de sammensatte problemforståelser som er tilstede i dagens debatt, men også å få fram at vår forståelse av velferdsstaten har endret karakter. De avspeiler således en historisk utvikling. Jeg skal snakke om en rettferdighetsdiskurs som er knyttet til oppkomsten og konsolideringen av velferdsstaten. Så over til en mer effektivitetsdiskurs som betegner situasjonen på 70- og 80-tallet spesielt. Endelig skal jeg skille ut en diskurs jeg kaller for frihetsdiskursen som er den tredje type diskurs som vi står oppe i i dag. Jeg skal utdype denne siste diskursen med referanse til rettferdighetsbegrepet og teknokratiproblematikken.

Rettferdighetsdiskursen

Velferdsstaten et uttrykk for et normativt prinsipp om at de som ikke kan hjelpe seg selv har krav på offentlige støtte. Denne opprinnelige diskursen om velferdsstaten er knyttet til en forståelse av individet som et myndig vesen med krav på respekt. I denne opprinnelige diskusjonen om velferdsstaten ser vi at mange motiver, normer og interesser har vært med på å forme den og mange grupper har vært med på å kjempe den fram. Det gjelder den kristne lekmannsbevegelsen, arbeiderklassen, og spesielt sosialdemokratiske partier som ved hjelp av statsmakten omformet samfunnet. Mange sosiale grupper, partier og interesseorganisasjoner har drevet fram ulike typer velferdsreformer. Individet tilkjennes med velferdsstaten sosiale rettigheter, ikke bare sivile og politiske rettigheter. Det er mange ulike måter å legitimtere velferdsrettene på. Jeg skal her ganske enkelt gjøre nytte av et begrep fra Ulrich Preuss om velferdstiltak som statsborgerkvalifikasjonspolitikk. Det betyr at man har krav på velferdsrettigheter i den grad de trengs for å kunne gjøre bruk av sine politiske rettigheter. Slike rettigheter kan grunngies med at kvaliteten på kollektive beslutninger bedres når borgernes kompetanser økes og når flere kan delta. Velferdsrettigheter er således ikke bare i de underpriviligertes interesse, men i alles. Større likhet i samfunnet gir bedre deltakelsesmuligheter, noe som øker informasjons- og

argumentasjonsnivået i den politiske prosess: det øker legitimiteten og rasjonaliteten i politisk beslutningsfatning.

Velferdsstaten oppstår i et industrisamfunn, dvs. i et komplekst samfunn hvor individene trenger nye typer kompetanser for å fungere og for å kunne delta på lik linje i samfunnslivet. Man kan si at individene må få sikret noen av sine grunnbehov fra det offentlige fordi samfunnet er blitt mer uoversiktlig og komplekst. Det kreves mer av individene i et moderne samfunn, blant annet på grunn av den teknologiske utvikling, enn det som krevdes for å være en kompetent deltaker i et enkelt naturalhusholdssamfunn. Velferdsstaten er både funksjonelt og legitimitetsmessig nødvendig for kapitalismen. Den bringer til veie de ressursene som trengs for at borgerne skal erverve seg de kompetansene som er nødvendig for å bli en kompetent deltaker i arbeidslivet gjennom skole- og utdanningssystemet. Velferdsstaten står for autonomireparasjon for å tale med Niklas Luhmann. Den korrigerer også for markedssvikt blant annet ved å etablere ikke-lønnsomme, men samfunnsmessig nødvendige infrastrukturtiltak. Endelig kan en si at velferdsstaten sikrer en viss utjevning mellom klasser. Den regulerer markedsøkonomien og kompenserer dens usosiale bivirkninger. Det er et arrangement som får markedskapitalismen til å bli godtakbar for arbeidstakerne.

Denne funksjonelle siden ved velferdsstaten er viktig, men det får ikke dekke over det faktum at den er et uttrykk for en moralsk læringsprosess: det er etablert nye normer for hvordan man skal behandle likhet og ulikhet ved at individet sikres overlevelsesevne utenfor markedet og familien. Velferdsstatspolitikk representerer en måte å skape et mer rettferdig og humant samfunn på. Det er et samfunn hvor individene kan være mer likestilt og hvor samfunnet framstår som mer sivilisert. De fattige er ikke henvist til almisser, til tigging, kriminalitet, prostitusjon eller veldedighet for å overleve. Velferdsstaten er en imponerende oppfinnelse. For förste gang i menneskehetenes historie har en begynt å fordele goder etter prinsipper som har menneskeverdet som målestokk.

Velferdsstaten reflekterer følgelig en ny form for ansvarlighet, men bevisstheten om disse humane fordelingsprinsippene er imidlertid etterhvert kommet i skyggen av de mange feilslag og utilsiktete virkninger av velferdsstaten. Dette instrumentet til å rette opp i nød og

sosial urett er selv med på å skape nye problemer med for mye avhengighet, ufrihet og ulikheter og har bivirkninger som klientisering og stigmatisering.

I en tid med en arbeidsledighet på nærmere 15% i Europa ser man også at det blir mer utstøting og flere ekskluderte grupper. Det viser at velferdsstaten ikke løser de grunnleggende problemene. Den har kun en reparasjons- og kompensasjonsfunksjon. Når markedet slår feil og folk systematisk bringes i arbeidsledighet, så bringes den opprinnelige retorikken i forlegenhet. Velferdsstaten har ikke klart å gjøre noe med de grunnleggende motsetningene i samfunnet og har heller ikke maktet å løse de store sosiale problemer: køene i helsevesenet blir større, kriminalitet og isoloasjon øker: skilsmisserater, selvmordsfrekvenser og pyskiske lidelser taler sitt tydelige språk. Velferdsstaten som skulle være en sikrer av et mer humant og rettferdig samfunn kan ikke sies å ha løst sin oppgave. Og, ikke minst, den er blitt for dyr – den overbelaster offentlige budsjetter.

Effektivitetsdiskursen

Dette bringer oss over på den andre diskursen om velferdsstaten. Velferdsstaten som ble oppfunnet for å korrigere og motvirke at den økonomiske kalkylen ble alle tings mål, blir nå faktisk omstilt ved hjelp av markedsanaloge styringsbilder. Velferdsstaten er selv inne i en reformprosess hvor man bruker økonomiske redskaper for å få tjenesteytingen billigere og mer effektiv. De strammere budsjettene gjør at de mer generøse, universelle velferdsstatsordninger kommer under press. Det blir krav om mer kontroll og behovsprøving, og vi står også i Skandinavia overfor problemet med et to-delt velferdsystem, hvor noen får gjennom universalistiske likebehandlede program, mens andre blir underkastet en ydmykende behovsprøving.

Effektivitet er i ferd med å bli det fremst kvalitetsmål også i velferdsstaten, mens andre hensyn som skal ivaretas gjennom offentlig organisering fortrenges. Et uttrykk for dette er når stadig flere, mer eller mindre berettiget, påtaler offentlig sløsing, unødig og skjev ressursbruk og krever mer målretting og strengere prioritering av hva skattebetalernes penger skal gå til. Styringsteknikker hentet fra privat

sektors management teorier, slik som målstyring, desentralisert budsjettansvar, prestasjonslønnsystemet, lokale resultatenheter og intern konkurranse har for lengst gjort sitt inntog. Ved omleggingen til økt bruk av prismekanisme og kvantitative beregninger håper man å kunne måle bedre hva tjenesteproduksjon koster og hvordan den skal kunne bli billigere.

Det er egentlig stor oppslutning om velferdsstaten i Skandinavia, men tenkningen om den og klimaet rundt den har endret seg. Folk vil egentlig ha mer velferdsstat, men de er redde for velferdstilbudene sine; for pensjonene sine, for sykehjems- og for barnehageplassene sine. Vi har fått en diskurs som har endret seg fra å være opptatt av rettferdighet til å være opptatt av hva den enkelte får igjen.

Det har kommet inn en ny terminologi når det gjelder offentlig sektor som utfordrer den generelle forståelsen av velferdsstaten. Den er bare blitt et middel ved siden av markedet til å tilfredsstille våre individuelle behov og krav til service. Velferdsstaten er blitt en produsent av goder; et leveringssystem av tjenester på lik linje med enhver annen servicebedrift. Mentaliteten om velferdsstaten har endret seg fra å dreie seg om hva vi skal gjøre i fellesskap for å løse samfunnsoppgaver – for å skape et rettferdig og solidarisk samfunn – til å dreie seg om hva den enkelte får igjen. Det er de fordelingsmessige effektene som står i fokus.

Dette grunner seg i den kvantitative og kvalitative utvidelse av spekteret av offentlige tjenester. Det har vært en eksplosjon i velferdstjenester. Offentlig sektor sysselsetter mange mennesker og ivaretar mange nye sosiale funksjoner i samfunnet. Den står ikke bare for skole-, helse- og sosial sikkerhet, men også for barnehager, sykehjem, aldersinstitusjoner, frtitidstilbud osv. Det er også opprettet mange rettigheter og klageordninger som gjør at borgerne på en effektiv måte kan gjøre sine krav gjeldende.

Hele retorikken om velferdsstaten har endret seg. Borgerne er blitt kunder eller brukere med preferanser som må få gjennomslag ved utforming av velferdstjenester. De er ikke lenger medborgere og klienter med viktige behov som samfunnet er forpliktet til å ta vare på. Sykehusene er blitt bedrifter som produserer helse, skolene og universitetene produserer vekttalls-ekvivalenter, sosialkontorene yter service osv. Nå produseres det helse på sykehuset, det behandles ikke

lenger pasienter, når det er tjenestenes kvalitet og hva skattebetalerne får igjen som diskuteres, ikke hvordan vi skal skape et rettferdig samfunn og oppheve undertrykking og uverdige samfunnsforhold. Det er retorikken om mer velferd pr. krone, garantier, kvoter og ventelister som i dag preger debatten.

Denne indvidualiserte rettighetstenkningen har gitt opphav til nye prioriteringsmåter, hvor den summeringen av private preferanser gjennom meningsmålinger, brukerundersøkelser og brukerstyring avgjør hvem som skal få hva og ikke den politiske debatt. Vi har fått andre måter å avgjøre tingene på enn den tradisjonelle hvor en måtte overveie i politiske prioriteringsdebatter for å få noe gjort. Det blir hevdet at disse nye styringssystemene undergraver samfunnsmoralen ved at de adresserer individene som egoistiske rettighetsbærere og ikke som dydige samfunnsborgere. De nye styringssystemene virker til å tømme den offentlige, politiske debatt for funksjoner. Vi kan snakke om en reprivatisering av den offentlige tilfredsstillelsen av individuelle behov. Dette undergraver den solidaritet som velferdsstaten forutsetter, dvs. en opplevelse av et skjebnefellesskap – av at alle er i samme båt – og at alles velferd er avhengig av alles innsats. Vi har vært vitne til et klart tendensskifte hvor det ikke står om å etablere like muligheter for samfunnsdeltakelse, men om velferdsstaten som et instrument for tilfredsstillelse av individuelle preferanser. Men baksiden av effektivitetsdiskursen er en frihetsdiskurs.

Men først en oppsummering

Disse forholdene gjør diskusjonen om velferdsstatens grunnlag og framtid vanskelig, men viktig. Velferdsstaten representerer noe av det ypperste vår sivilisasjon har frambrakt, men i praksis blir det problemer. For det förste gjør den det mulig å få uten å yte, noe som utfordrer rettferdighetsfølelsen. Dette problemet blir prekært når arbeidsledigheten stiger. Den såkalte arbeidslinjen i sosialpolitikeken – workfare – er et symptom på dette: det knyttes betingelser til tildelning av støtte. For det andre er velfersstaten ikke lenger bare til for noen som trenger felleskapets hjelp for å komme over en kneik, og som har gjort seg fortjent til støtte. I et mer pluralistisk samfunn

og med nye landsmenn, må velferdsstaten yte støtte og hjelp også til de som ikke "har gjort seg fortjent til det". Velferdsstaten er blitt oumgjengelig. Den er kommet for å bli. I ett stadig mer komplisert samfunn må velferdsstaten inn med hjelp og støtte på mange områder på en kontinuerlig basis.

Frihetsdiskursen

Vi har fått en større velferdsstat og det nye høyre hevder at den destruerer individuell frihet og integritet og undergraver hele ideen om rettsstaten. Fra dette hold hevdes det at velferdsstaten sponser sosial uansvarlighet. Den gjør det f.eks. mulig for ugifte mødre å oppdra barn, muliggjør skilsmisse og gjør det mulig for ungdom å droppe ut av skolen uten å ha jobb å gå til. Velferdsstaten gjør det mulig å velge bort arbeid. Fra den moralistiske delen av det konservative høyre hevdes det at ikke bare har velferdsstaten svekket motivasjonen for å delta i arbeidslivet, slik nyliberalistene hevder, men at den også undergraver samfunnsmoralen. Den fritar individet fra plikten til å forsørge seg selv og ødelegger normstrukturen i det sivile samfunnet.

Fra motsatt politisk hold hevdes det at velferdsstatslovgivningen fungerer normaliserende og at den bidrar til å opprettholde etablerte stereotypier. Fra etnisk og feministisk hold hevdes at velferdsstaten ikke korrigerer for forskjellighet. Velferdsstaten skjærer alle over en kam og neglisjerer de forskjellige måtene det finnes for å realisere sitt liv på. Iris Young hevder i boka Justice and the politics of difference at selve begrepet om rettferdig fordeling slik det kommer til uttrykk i velferdspolitikken gir inntrykk av at en kan skape et rettferdig samfunn ved å gi alle materielle ressurser. Et rettferdig samfunn innebærer imidlertid noe langt mer enn lik fordeling av goder. Lik ressursfordeling er bare noen av de ting som skal til for å skape et rettferdig samfunn. En får verken selvrespekt eller verdighet av å bli tildelt materielle goder, og i et pluralistisk samfunn er det mange måter å realisere seg på som faller utenfor skjemaet til velferdsstaten. Dens standardiseringer truer heller realiseringen av alternative livsprosjekter, den kolliderer med de homofiles interesser, med etniske

gruppers behov, med interessene til innvandrere fra fremmede kulturer, med kvinners og barns interesser, med ulike kulturelle subgrupper og alternative bevegelsers behov. Deres rop om respekt blir neglisjert og deres krav på forskjellsbehandling blir møtt med stereotype likebehandlingsregler. Deres kamp om anerkjennelse, om å bli respektert på lik linje med resten av befolkningen, kan ikke avhjelpes med mer administrative programmer og profesjonell ekspertise. Kravene fra disse gruppene går heller på respekt for sine ulike livssyn og muligheter til å handle annerledes enn det standardiserte og normaliserte livet velferdsstaten fordrer.

Et anstendig samfunn

Dette bringer velferdsstatens rettferdighetsbegrep i forlegenhet, og vi har fått en ny debatt om hva det gode samfunn er. Et rettferdig samfunn er ikke det samme som et anstendig samfunn (men et anstendig samfunn er et rettferdig samfunn). Det offentlige kan fordele goder etter ulike prinsipper, som behov, fortjeneste, ansiennitet, men må gjøre dette på en måte som tilfredsstiller ett eller annet kriterium på rettferdighet, men likhet er bare en dimensjon ved rettferdighet. Likhetsbegrepet uttømmer ikke rettferdighetsbegrepet. Innenfor teorien om fordelingsrettferdighet sier vi at et samfunn er rettferdig når godene er fordelt likt eller nå fordelingen kompenserer for opprinnelig ulikhet. Det er resultatet som er i fokus og rettferdighet er avgrenset til å gjelde en effektiv fordeling av goder. Framgangsmåte og menneskebehandling er imidlertid et like så viktig kriterium på rettferdighet som det materielle resultat. Hvis ikke framgangsmåten eller prosedyren er riktig, er heller ikke resultatet riktig.

Derfor kommer institusjonene som fordeler offentlige goder i fokus. Det er disse som må oppfylle kriteriet på prosedural rettferdighet ved at de behandler mennesker med den nødvendige omtanke og respekt. Det praktiske problem er at når en vet hva som er den riktige fordelingen av goder, at de som gjør krav på noe, faller inn under en regel, så er man ikke så nøye med behandlingen av de konkrete person. Med Avishai Margalit kan vi her tale om problemet

med å skape et anstendig samfunn. Dette definerer han i boka A decent society som et samfunn hvor institusjonene ikke ydmyker mennesker, og hvor han med ydmykelse mener at en type atferd eller tilstand hvor et menneske har god grunn til å betrakte sin selvrespekt krenket. Når institusjonene krenker en persons integritet, når de fratar denne kontroll eller når de ekskluderer personer fra sosiale fellesskap som de har sin identitet tilknyttet, er de ikke anstendige. De behandler ikke mennesker med den verdighet som er nødvendig for deres selvrespekt. Institusjonene er uanstendige når de behandler mennesker som ting, maskiner, dyr eller som barn, når de tar fra dem kontrollen over sine liv og når de blir fratatt medlemskap i grupper. Dette fører til at vi må sette søkelys på måten velferdsstaten fordeler goder og byrder på. Kritikken går på at velferdsstaten krenker eller ydmyker mennesker som er fattige.

Velferdsstaten som ble opprettet for å avskaffe ydmykende institusjoner, skaper selv uverdige situasjoner for de individene som er avhengige av den. Dette skjer fordi den skaper inntrykk av at fattigdom er selvforskyldt. Det er individets egen skyld at det ikke klarer seg selv, noe som viser seg i at det stilles bestemte vilkår for å få hjelp og fordi det er involvert elementer av kontroll for å sikre seg mot misbruk.

Selv om velferdsstaten er bedre enn veldedighet, der mottakerne kommer i takknemlighetsgjeld til giverne, så er det også i velferdsstatens kjerneområde – de sosiale tjenestene – involvert et assymmetrisk forhold der de som har behov for støtte må vise at de er kvalifisert. Det gir inntrykk av at noen er parasitter på samfunnet. Velferdsstaten undergraver klientenes autonomi, fordi deres livsbetingelser blir bestemt av byråkratiske reguleringer og "paternalistiske" tjenestemenn.

> "Not only does it not prevent humiliation, it actually causes humiliation through its own institutions. The welfare society creates dependent people lacking in selfrespect, who are willing to sell their birthright of personal autonomy and pride for a bowl of lentils from the public kitchen. It is a paternalistic society that takes upon itself the right to replace people's judgment about what is good for them by its own discretion. It is a society that perpetuates the second-class citizenship of the needy and gives them the practical status of

> nonadult human beings. The conclusion is thus that a decent society must not be a welfare society, because welfare societies are demeaning." (Margalit 1996, s. 224).

Med dette tilkjennes klientene et annenrangs statsborgerskap. De ekskluderes fra fellesskapet og behandles som mindreverdige individer.

Frihet eller likhet?

Jürgen Habermas hevder i boka Die Neue Unübersichtlichkeit at situasjonen i den moderne velferdsstat avlsører en motsetning mellom statens mål og dens metode. Målet er likhet og frihet: staten skal på samme tid bidra til et mer retterdig samfunn med egalitært struktuerte livsformer, og åpne opp for spontanitet og selvrealisering. Denne doble målsetning er ikke mulig å skape ved hjelp av administrative og legale instrumenter. Velferdsstaten fordeler rettigheter, gir penger og vedtar reguleringer for å skape et mer rettferdig samfunn. Med dette strekkes et nettverk av reguleringer utover det sivile samfunn som begrenser friheten. Staten besitter egentlig ikke instrumenter for å skaffe frihet, fordi dette krever fravær av statlige inngrep. Rett nok virker velferdsstaten positivt så lenge dens programmer bidrar til å frigjøre borgerne fra undertrykkende og nedverdigende forhold – den virker frihetsøkende – men den besitter ikke, og skal ikke kunne besitte, noen kompetanse for positiv normering av innholdet i frihetsideer. Selve ideen om frihet eller autonomi i moderne forstand bygger på prinsippet om at mennesket er sin egen lovgiver. Ingen ytre instanser har kompetanse til å si hva som er godt for meg, hva mine mål skal vare. Frihet til selvbestemmelse er den demokratiske rettsstats prinsipp. Problemet i den moderne velferdsstat er overskyttelsen av interesser gjennom den utstrakte rettighetsfestingen. Rett til arbeid, rett til helse, rett til utdanning, rett til fritid etc. svekker ikke bare muligheten til individuell, men også kollektiv selvbestemmelse. De fastlegger en gang for alle hva som skal gjelde som riktig behandling av likhet og ulikhet.

Velferdsstaten kan på denne måten sies å representere en form for målforskyvning fordi den er innrettet på å skape likeverdige levekår og materiell velferd. Den har ikke instrumenter til å ta seg av den andre siden av komplekset; det å åpne opp arenaer for selvbestemmelse - frihet. Velferdsstaten må gjøre bruk av et stadig mer finmasket nett av legale former og byråkratiske reguleringer for å redusere ulikheten, løse sosiale problemer og takle alle nye former for risiko som oppstår i moderne samfunn.

Denne motsetningen mellom statens mål og dens metode er viktig å trekke inn når en skal forstå en rekke av de nye utviklingstrekkene hvor staten i stigende grad griper inn overfor de mer intime livsområder som er knytte til en annen logikk enn den som kan styres etter formaljuridiske kriterier. Selve det velferdsstatlige rettsmediet viser sin begrensning på slike områder. Det passer ganske enkelt ikke å regulere den typer problemer som oppstår her. En lov er en abstrakt regel som subsummerer empiriske karakteristika under en allmenn bestemmelse.

Teknokratiproblemer

Teknokrati eller ekspertvelde oppstår når berørte parter ikke har reell medvirkning på de politikkområder hvor det fattes vedtak som har konsekvenser for deres interesser. Velferdsstaten reiser et paternalisme og teknokratiproblem fordi den har sitt grunnlag i et velferdsstatsparadigme som genererer alle rettigheter fra begrep om individuell rett. På denne måten blir alle interesser som trenger offentlig beskyttelse rettslig garantert som invidivuelle rettigheter. Dette er en god modell for noen typer rettigheter. Sivile og politiske rettigheter gir individene en absolutt beskyttelsesgaranti. Man har rett til vern mot overgrep og kriminalitet og man skal ikke dømmes uten lov og dom, og organisasjonsfrihet og forsamlingsfrihet eksisterer som absolutte, grunnlovsfestede rettigheter.

Med sosiale rettigheter oppstår en større relativitet fordi slike rettigheter avhenger av at det er ressurser for å realisere de. De er også avhengig av organer utover de politiske og de juridiske institusjonene i samfunnet som kan ta stilling til realiseringen av rettigheter. Realise-

ringen av slike rettigheter avhenger både av tilgjengelige ressurser og av at det er noen med kompetanse i det offentlige til å yte disse rettighetene rettferdighet – til å bestemme om og hvordan de skal oppfylles.

Når sosiale rettigheter blir definert som individuelle rettigheter blir de formulert abstrakt i lovtekster, og blir realisert via rettslig regulering, profesjoner og byråkratisk administrasjon. Rett nok har tjenesteutøvere etterhvert fått betydelig mulighet til skjønnsutøvelse og rammelovgivning muliggjör större fleksbilitet, men det prinsipielle problemet består: På et abstrakt plan fastlegges hva som er til individets beste, hva som er i individets interesse, uten at man tar hensyn til individuelle variasjoner, ulikhet i behov og interesser og meningen til den enkelte. Med Habermas kan man si at man må basere seg på generelle, og dermed falske, klassifikasjoner for å kunne gjøre noe på dette området (Faktizität und Geltung). Dette et skjer når det innføres allmenne regler om hva som tjener individet når det oppstår problemer, f.eks. hva som tjener kvinner med hensyn til graviditet og barnepass gjennom permisjons- og støtteordninger. Det samme ser en innenfor barnevernsproblematikken hvor en baserer seg på et bestemt begrep om hva som er barnets beste i forbindelse med skilsmissesituasjoner og i spørsmålet om omsorgsovertakelse.

Dette gjør at man behandler ganske ulike problemer på samme måte. Man skjærer alle over en kam og sier hva som er i vedkommende gruppes interesser uten å kunne høre eller ta hensyn til den enkelte. Problemet er at slike overgeneraliserte klassifikasjoner åpner for nye skader og diskrimineringer. Hva som er til beste for barnet i forbindelse med omsorgssvikt og hva som er i kvinners interesse når det gjelder jobb og graviditet, eller hva som er i den enkelte sosialklient eller arbeidslediges interesse er problematisk å fastlegge en gang for alle. Materiell rett passer i liten grad til å regulere unike tilfeller hvor normanvendelsen må ta hensyn til spesielle situasjonelle trekk for å fungere adekvat. Den passer f.eks. lite til å avgjøre hva som er barnets beste i barnefordelingssaker, hva som er et anstendig nivå på stønad til livsopphold og om røyking skal være tillatt på en arbeidsplass, i en klubb og i en forening eller i en familie. Her trengs andre konfliktreguleringsmekanismer enn allmenne lovbestemmelser som fastlegger absolutte rettigheter og plikter. En

kan si at materielle rettigheter her støter mot sin grense. På disse områdene må det stå åpent hva som er adekvate tiltak i det konkrete tilfelle. Det kan først bestemmes gjennom en fri deliberasjon, det vil si gjennom en gjensidig overveielse mellom berørte parter. Det er borgernes offentlige autonomi, deres mulighet til deltakelse i de beslutninger som berörer dem, om det er mangel på i en moderne velferdsstat.

Sluttkommentar

Velferdsstaten er en forutsetning for demokrati, men truer også potensielt demokratiet.

Med institusjonaliseringen av den demokratiske rettsstat i forrige århundre ble borgerne gitt et løfte om frihet, dvs. et løfte om at ingen eksterne instanser skulle få kompetanse til å bestemme hva den enkelte skulle tro på eller la seg forplikte av: bestemmelsen av det gode liv ble frisatt fra statlig og religiös normering. Under velferdsstaten kan denne friheten destrueres av strevet med å kompensere for ulikheter i levekår og kollektiviseringen av risiko. Dette skaper avhengighet og reduserer muligheten til å leve et selvbestemt liv. Det paternalistiske trekket ved velferdstaten har å gjøre med at ytre instanser og fremmede makter bestemmer hva som er godt og etterstrevelsesverdig for den enkelte. Det er eksessene eller overdrivelsene av velferdsstaten som er i fokus for denne kritikken, og velferdsstaten som et middel til å skape et rettferdig samfunn. Velferdsstaten rerepsenterer et sivilisatorisk framskritt. Dens strukturelle begrensning består i at den bare kan innfri det ene av statens hovedmål - likhet, og spørsmålet i dag er hvordan dens bidrag til et sivilisert og humant samfunn kan videreføres mot et anstendig samfunn, for å tale med Avishai Margalit. Oppgaven framover må derfor være å tenke dypere om demokrati (dvs. som deltakelse og fri meningsutveksling) på alle nivåer i den statlige myndighetsutøvelse.

Demokrati – feministiska perspektiv

– referat av ett inlägg av docent *Anna G. Jónasdóttir*, Örebro

Docent Anna G. Jónasdóttir konstaterade inledningsvis att könsstriderna i den moderna tidens politik i västerlandet fram till första världskriget handlade om huruvida män i kraft av sitt kön ensamma skulle vara de inkluderade i samhällets politiska och demokratiska maktsystem och om kvinnor på grund av sitt kön även fortsättningsvis skulle exkluderas ur politiska sammanhang.

Jónasdóttir refererade härvid till att Robert Dahl, en av den liberalpluralistiska demokratiteorins förgrundsfigurer i modern statsvetenskap, angett "inclusiveness" eller vidd/omfång som ett av två grundkriterier vid diskussion och undersökning av demokratin som en gradfråga. Det andra av Dahls grundkriterier i detta sammanhang var frågan om offentlig konkurrens (public contestation) mellan politiska eliter.

Dahls fråga om "inclusiveness" handlar om vilka grupper och kategorier av individer som är inkluderade i det demokratiska politiska systemet. Det handlar om rätten till rösträtt och valbarhet för olika grupper, med andra ord om tillträdet till de institutionella arrangemang som utgör och underbygger ett demokratiskt statsskick.

Då kvinnorna vunnit rätten till formell inkludering i det politiska systemet har den fortsatta könskampen handlat om kvinnors möjlighet att realisera den nya maktställningen på värdiga villkor. Kampen har även handlat om att deltagandet i någon mån ska kunna ske på kvinnornas egna premisser, om att kvinnor inte

faktiskt ska exkluderas i subtil bemärkelse trots att kvinnor formellt är inkluderade.

Jónasdóttir konstaterade att diskussionen om seminariets frågeställning om demokratins vidd inte primärt fokuserats på vilka grupper som inkluderas i det demokratiska politiska systemet.

Diskussionen har i stället handlat om vilka samhälleliga angelägenheter, vilka "sociala" frågor som kan och bör bli "politiska" frågor dvs. vad som bör inkluderas i den politiska, demokratiska och representativa maktapparaten och bli föremål för lagstiftning eller annan typ av beslut.

Jónasdóttir hävdade att det råder delade meningar bland forskarna om huruvida vilka grupper respektive vilka angelägenheter som integreras i det politiska systemet kan ses som oberoende frågeställningar. Meningsskiljaktigheten handlar i grunden om skilda vetenskapsteoretiska synsätt av mer generell karaktär, dvs. om vilka ontologiska eller metodologiska antaganden om människan som läggs till grund för empiriskt orienterade teorier och konkreta undersökningar. Det gäller sådant som hur förhållandet människa-människa uppfattas samt hur förhållandet mellan människors faktiska omständigheter, deras praktiska erfarenheter och deras idéer och åsikter bör uppfattas i generella drag. Förenklat kan man säga att inom den politiska teorin tenderar de som bygger på s.k. metodologisk individualism att förneka att det finns ett beroende mellan vilka grupper som är inkluderade i det politiska systemet och vilka frågeställningar som inkluderas, medan de som bygger på en relationell människo- och samhällssyn tenderar till att hävda motsatsen.

Jónasdóttir menade för egen del att detta samband inte bör ses deterministiskt eller som en logisk nödvändighet, men att det empiriskt är lätt att notera att sådana samband faktiskt existerar. Sedan är det en annan sak att vilka som är inkluderade i det politiska beslutsfattandet vid en viss tidpunkt inte bör utgöra den enda förklaringsfaktorn om man söker svar på varför politikens innehåll och resultat ser ut som det gör vid den tidpunkten.

Den feministiska politiska teorin utmärks inte av en vilja att i principiella termer dra strikta gränser eller att överhuvudtaget sätta gränser omkring vad som kan bli föremål för politisering och politiska beslut. Med tanke på seminariets tema är det relevant att påpeka att av de etablerade politiska ideologierna är det endast konservatismen - i varje fall tills helt nyligen - som programmatiskt företräder det som kallas "den begränsade politikens" princip.

Mig veterligen, fortsatte Jónasdóttir, finns bara en författare inom feministisk politisk teori, den amerikanska statsvetaren Jean Bethke Elshtain, som med utgångspunkt i konservativa och religiöst färgade principer talar för att en sådan gräns bör dras mellan det privata, i realiteten familjens boningar å ena sidan och å den andra sidan offentligheten. Det är således rena undantag om kvinnoforskare och akademiker som sysslar med feministisk teori formulerar sådana mera principiella ställningstaganden.

Den nutida kvinnorörelsen uppstod i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet i samband med att man upplevde att gränsdragningen mellan det personliga och det politiska, mellan det privata och offentligheten, utgjorde ett väldigt stort problem. I realiteten existerade en sådan gränsdragning som avgjorde vad som blev och vad som inte blev föremål för politiska processer, även om detta inte stod skrivet någonstans, exempelvis i Sveriges grundlag.

Slagordet, eller spetsformuleringen, "det personliga är politiskt", kommer från denna period. I det debattklimat som nu råder och den diskussion som pågår idag, anser Jónasdóttir att det är viktigt att understryka att slagordet inte uttrycker en princip och framför allt att formuleringen inte utgör en totalitär princip. Hon gör detta mot bakgrund av att det ibland framställs som om oviljan till principiell gränsdragning mellan det personliga och det politiska skulle handla om totalitärt tänkande. Jónasdóttir motsätter sig med kraft sådana påståenden.

Från kvinnorörelsens sida handlar det i stället om att det bör finnas möjlighet att gå samman och politisera angelägenheter som rör de ojämna levnadsvillkoren som vi lever under som könsmänniskor; i arbetslivet, i kärlekslivet, inom det politiska systemet, i skolorna, i föreningslivet, ja överallt. Det handlar alltså om olika

konkreta problem som kvinnor upplever delvis annorlunda än män och som det verkar helt orimligt att inte tänka sig att kunna lösa kollektivt. Det kan exempelvis gälla barnomsorgen i ett lönearbetssamhälle där praktiskt taget alla människor inte bara vill arbeta, utan de måste arbeta. Vi har både som män och kvinnor skyldighet att försörja oss. Om inte vi kvinnor tar ekonomiskt ansvar för oss själva så gör ingen annan det.

Slagordet att "det personliga är politiskt" härstammar också från erfarenheter av direkt våld och övergrepp som män ibland utövar mot kvinnor. Jónasdóttir gör en klar åtskillnad beträffande å ena sidan gränsdragning mellan det privata/personliga respektive det offentliga/politiska på grundval av stipulerade principer och å den andra sidan gränsdragning på grundval av människors praktiska erfarenheter.

Av största vikt – sett ur den empiriskt orienterade politiska teorins synvinkel – är för det första klarläggandet av att gränsen privat-offentligt/personligt-politiskt är historiskt relativ, den utgör en i tid och rum föränderlig skiljelinje. För det andra, och sammanhängande med det första, är att var och hur denna gränsdragning är placerad i samhällsorganisationen med nödvändighet är förknippad med sociala och politiska motsättningar och sätten att överbrygga dessa, den innebär skapande och omskapande av ordning och åtgärder för att lösa politiska konflikter. Jónasdóttir flikar in att hon ofta till sina studenter säger att ett sätt att definiera politik är att säga att den gäller dragkampen om hur och var gränsen privat-offentligt/personligt-politiskt dras.

Hon anser att det verkar som om socialdemokratin i Sverige håller på att markera en vändpunkt i frågan om politikens omfång och demokratins vidd. Jónasdóttir sade sig då inte i första hand tänka på Demokratiutredningens arbete, även om hon fann det vara intressant att temat vid kommitténs första offentliga seminarium var "Demokratins räckvidd". Hennes provocerande frågeställning aktualiserades i stället av tidningsartiklar i Dagens Nyheter, dels av Bo Södersten och Carl Johan Åberg dels av Ingvar Carlsson, Carl Tham och Margot Wallström (DN Debatt 15/3-98).

– Vid en noggrann läsning av både texten och undertexten i den sistnämnda artikeln läser i varje fall jag, att nu är det dags för den

begränsade politikens princip, nu måste vi börja tänka i termer av principiella gränssättningar, sade Jónasdóttir.

– I artikeln står exempelvis: "Allt är inte politik".

Med hänvisning till att de kortare inläggen på seminariet delvis var avsedda för att kommentera de längre föredragen, övergick sedan Jónasdóttir till att kommentera Rothsteins föredrag. Hon sade sig sympatisera med en hel del i hans anförande men på två punkter ville hon framföra anmärkningar. Hans sätt att tala om jämställdhet och jämställdhetspolitik har vissa förrädiska inslag. Hon anmärkte också på hans sätt att tala om en minimalistisk respektive maximalistisk syn på vad en demokratisk stat innebär. Det har bäring på det feministiska perspektivet.

När Rothstein talade om det maximalistiska synsättet uppfattade Jónasdóttir att han menade att det gick ut på att alla samhällsområden bör styras av det demokratiska systemet. Rothstein hänvisade härvid lag såväl till grundlagen (regeringsformen) som till socialdemokratins partiprogram.

Jónasdóttir läser inte dessa texter som att alla samhällsområden *skall* styras, till och med kanske detaljstyras, av detta beslutssystem. I dessa texter läser hon i stället in att alla samhällsområden bör präglas av demokratins principer.

– Det är någonting helt annat än att alla mänskliga angelägenheter behöver styras eller detaljstyras i ett demokratiskt system och den distinktionen är mycket viktig, menar Jónasdóttir. Vad det innebär är att vilka frågor som helst – och det ingår i det allmänna synsätt som hittills präglat den liberala pluralistiska traditionen – kan politiseras om medborgare går samman och anser detta befogat. Det sker om man lyckas artikulera sina meningar, aggregera dem som medborgaråsikter och lyckas komma förbi systemets grindvakter. "Jag uppfattar alltså de texter som Rothstein anförde ur grundlagen och socialdemokraternas program som att problem från alla samhällsområden *kan* politiseras och därmed *kan* bli föremål för lagstiftning eller andra åtgärder", sade Jónasdóttir.

Jónasdóttirs polemik med Rothstein i denna del motiverades av att hans framställning med exempel som att den maximalistiska ståndpunkten kunde innebära "demokratiska" beslut om "vilka man

ska gifta sig med" eller "hur många barn man ska ha" kan leda folk till slutsatsen att här måste i rimlighetens namn sättas principiella gränser. Detta i kontrast till Jónasdóttirs läsning av hur denna ståndpunkt kan tolkas.

Det fanns ytterligare en sak i Rothsteins inlägg där Jónasdóttir efterlyste ett tydliggörande i diskussionen. Han gör i sitt anförande en åtskillnad mellan det han kallade statens procedurprinciper å ena sidan och politikens innehåll å andra sidan, när det gäller frågan vad vi anser att demokrati handlar om. Ska vi uppfatta demokrati som beslutsmetoder, som procedurer, där innehållsaspekter ingår i definitionen enbart i form av mycket generella principer för hur vi ser på och behandlar varandra? Rothstein anförde därvidlag och talade för principen om lika omtanke och lika respekt (från Ronald Dworkin). Eller bör demokratin definieras med avseende på det konkreta innehållet, dvs. att vissa politiska områden måste ingå och vissa resultat uppnås för att en stat ska kunna sägas vara demokratiskt styrd? När Rothstein sedan räknade upp exempel på konkreta politikområden och frågor för att precisera vad den definition av demokrati som var bunden till innehåll handlade om, så ingick jämställdhetspolitiken. Frågor som har med könsproblematiken att göra nämndes enbart på den innehållsliga sidan. I den argumentationen handlade politik om att människor skrivs på näsan vilka de ska älska, hur många barn de ska ha, vem de ska gifta sig med m.m. Bilden av att politik här går över alla gränser frammanas.

Men ingenting som hade med kön eller jämställdhet mellan könen att göra verkade ha plats i det procedurprincipiella sättet att resonera som Rothstein hämtade från Ronald Dworkin.

– Personligen anser jag som Weber att man som statsvetare ska ha distans till frågorna om hur politiken egentligen bör vara och vilket innehåll den ska ha, även om det är OK att föra vissa mål-medel-resonemang, sade Jónasdóttir. "Min förkärlek ligger snarare på procedursidan än på den innehållsliga sidan när det gäller att föra teoretiska demokratiresonemang. Det innebär å andra sidan inte att könsproblematiken försvinner eller blir irrelevant. Tvärtom. Jag kan inte se annat än att de stora problem som kvinnorna som grupp har att tampas med – även som deltagare i politikens procedurer –

är att faktiskt kunna förverkliga det som löftet om lika omtanke och lika respekt utlovar."

"Att föra resonemang om huruvida politiken i beslutande organ – även om de är aldrig så representativa – ska fatta beslut om jag eller min man ska laga mat, hur många barn vi ska ha eller liknande spörsmål är inte relevant", menade hon.

Däremot är det ytterst sannolikt att om den demokratiska politikens räckvidd begränsas principiellt med avseende på innehåll (politiska frågor, policyområden), så kommer detta att slå ojämlikt bland olika sociala grupperingar, t.ex. kvinnor och män. Friheten och jämlikheten – läs demokratin – inskränks från andra hållet, kan man säga, jämfört med före den allmänna rösträttens och valbarhetens införande. Den sociala och politiska ojämlikheten skulle ordnas och upprätthållas med andra medel.

Referent: Anders Ljunggren, seminarieansvarig, Demokratiutredningen

Demokratin och ansvaret för framtiden

Anne-Marie Thunberg, teol. dr, Sigtuna

När jag antog utmaningen att söka belysa demokratin ur ett uttalat framtidsperspektiv, var skälet att jag står mitt i ett arbete om etik och kärnavfallshantering, bl.a. tillsammans med representanter för kommuner, aktuella som platser för förvar av kärnavfall. Frågan om hur vi med bevarad politisk, offentlig och demokratisk *trovärdighet* fattar beslut med konsekvenser så långt in i framtiden, att vi totalt lämnat den mänskliga tidsskalan, ställs i detta sammanhang på sin spets och är därför särskilt lämpad som konkret exempel på en hittills i stort sett obearbetad demokratifrågeställning. *Tes: Kravet på trovärdighet sätter en gräns för hur långt in i framtiden vårt ansvar kan sträcka sig.*

I kommunerna formuleras frågeställningen ofta konkret och närgående. Så i en rapport från en ungdomsgrupp i Oskarshamn inom ramen för Lokal kompetensuppbyggnad, projekt inkapsling (de kapslar i vilka kärnavfallet är tänkt att förvaras i det svenska berget): "Har vi rätt att fatta beslut om ett djupförvar i dag som påverkar generationer tusentals år framöver?" Hur tar vi vårt ansvar för de framtida konsekvenserna av en energiform som *vi* drar nytta av? Hur gör vi det så att vi å ena sidan inte lägger otillbörliga bördor på kommande generationer, men å andra sidan inte inskränker dessas valfrihet och handlingsmöjligheter? Hur ser den demokratiska process ut, i vilken vi räknar in kommande generationer som framtidens demokratiska aktörer?

Frågeställningarna är förvisso inte unika för kärnavfallet. Med tanke på det långa tidsperspektivet finns, vid en jämförelse med

andra långlivade giftiga ämnen (jfr t.ex. kvicksilver), inget annat unikt här än själva den radioaktiva strålningsrisken. Dessutom tycks kärnavfallet bli den fråga som först konkret aktualiseras, också på lokal nivå, för beslut med ofrånkomlig långtidsverkan. Det tvingar oss att tänka igenom hur vi demokratiskt och etiskt skall hantera att räckvidden av människans handlande ändrat karaktär genom sin utsträckning i tid och rum, och att därmed också förutsebarheten av konsekvenserna radikalt har minskat. Problemet gäller inte så mycket konsekvenserna av våra handlingar i nuet, eller ens för våra barn och barnbarn. Problemet är snarare de tänkbara men i mycket oförutsägbara skador och fördelar vi för vidare till framtida generationer, och som vi på ett nytt sätt är medvetna om. Vilka krav ställer detta på *dagens* demokratiska beslutsprocess? Detta är såvitt jag kan se en nyckelfråga. Både internationell och nationell debatt om just kärnavfallet öppnar nämligen nya perspektiv på hur ansvar för framtiden kan inneslutas i en trovärdig demokratisk process. Det handlar för övrigt inte bara om debatt. I några svenska kommuner pågår vad jag vill kalla *mönsterbildande demokratiska experiment*, som bör kunna få generell betydelse och innebära en förnyelse underifrån av demokratin.

Om vår principiella förpliktelse mot framtiden råder det i dag stor enighet. Formuleringarna skiftar. Mest känd är kanske Brundtlandkommissionens definition 1987 av begreppet "hållbar utveckling" som en utveckling som "tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers förmåga att tillfredsställa sina behov". Andra uppställer målet att minimera den riskbörda som överlämnas till kommande generationer. Ytterligare andra talar om plikten att inte på ett otillbörligt sätt begränsa framtida generationers valfrihet. Utvecklade teorier finns också om rättvisa mellan generationer. Oavsett formulering har de gemensamt insikten att varje generation lämnar ett arv till framtiden, som innefattar en blandning av bördor och förmåner.

Problemet uppstår, när vi konfronterar den av alla erkända principiella förpliktelsen med de beslut vi *i dag* fattar och den räckvidd dessa har in i en *framtid*, som ligger bortom mänsklig föreställningsförmåga. Förvisso kan vi kalkylera in i framtiden med hjälp av datamodeller eller sannolikhetsskattningar. Men med vilken rätt fattar

vi, som ungdomarna i Oskarshamn frågade, beslut på ett sådant underlag? Osäkerheterna är nämligen för många, om än olika stora beroende på vilken tidsperiod vi väljer, t.ex. samhällets tid eller bergets och dess egenskaper – i det senare fallet kan vi med rimlig säkerhet uttala oss för tusentals år framöver. Inte heller vetenskapen förmår dock med trovärdighet vända alla osäkerheter till rimligt säkra uttalanden med giltighet långt in i framtiden.

Det långa tidsperspektivet utgör med andra ord en *prövosten* för en demokrati, som tar sitt ansvar att i sina beslut väga in hänsyn till de risker och möjligheter för kommande generationer som dagens beslut kan leda till. Nyckelfrågan har alltmer visat sig vara den *demokratiska trovärdigheten* i dagens beslut om åtgärder med konsekvenser långt in i framtiden. Är tidsintervallet för stort mellan en åtgärd och möjligheterna att upptäcka om den håller vad den har lovat eller är ett misslyckande, hotas trovärdigheten och tilltron till demokratin. På grund av det långa tidsintervallet är det också uteslutet att demonstrera utfallet. Detta framstår för övrigt för de kommuner som nu brottas med ställningstagande till om de skall ställa upp som tänkbara platser för förvar av kärnavfall, som en helt avgörande demokratifråga.

I ett föredrag vid Ingenjörsvetenskapsakademin i höstas över ämnet 'Accelererated Progress and Social Complexity" gav professor Lars Ingelstam en viktig förklaring till varför det förhåller sig så: "Det finns en odiskutabel förbindelse mellan förståelsemöjlighet och demokrati. Den demokratiska styrformen vilar på två antaganden: att den vanlige medborgaren kan bilda sig en uppfattning om frågor som rör honom och hans framtid, och att han tillräckligt väl kan förutse konsekvenserna av sina handlingar för att ta ansvar för dem. En analys av vårt högteknologiska, specialistberoende och massmediapåverkade samhälle leder till starka tvivel." "Det är möjligt", citerade Ingelstam G.H. von Wright, "att komplexiteten i det industrialiserade och teknologiska samhället är så stor att den demokratiska delaktigheten i offentliga beslutsprocesser på lång sikt måste urarta till ren och skär formalitet och begränsas till att medborgarna antingen accepterar eller protesterar mot obegripliga alternativ".

Jag kan inte presentera någon lösning på detta demokratins både nu- och framtidsdilemma. Hur fattar vi i dag trovärdiga beslut med medveten hänsyn till framtiden? Hur agerar vi demokratiskt som länkar i en kedja av generationer, där varje generation från den föregående övertar både bördor och tillgångar och till nästa, och nästa, förmedlar bådadera? Vår nu-upptagenhet och tilltro till kortsiktiga marknadsekonomiska kriterier har, för att ännu en gång hänvisa till Lars Ingelstam, gjort oss blinda för denna ansvarskontinuitet bakåt och framåt i tiden och de krav den ställer.

Vad jag kort kan göra är att ange en riktpunkt för tänkandet, fortfarande med kärnavfallsproblemet som konkret exempel, men med bäring på andra likartade frågor. Utgångspunkten för vårt nu-ansvar är att detta är obetingat. Men för att vara trovärdiga i våra åtgärder måste vi erkänna att vi förvisso arbetar utifrån målsättningen att, som formuleringen ofta lyder, skydda kommande generationer enligt dagens normer. Dock kan vi inte utan att dels ge avkall på den för en fungerande demokrati avgörande förståelsemöjligheten – det finns de facto en *tidsgräns* för denna – dels sätta vetenskapens trovärdighet på spel – dess möjligheter att förutsäga tiotusentals år framöver är begränsade – ge bindande bevisning för att vi med dagens åtgärder också kan uppnå den höga målsättningen. Vi måste redan för att bevara vår egen demokratiska trovärdighet lämna ett fritt rum åt framtida generationer. Uttrycksfullt använder man här bilden av ett "rullande nu" i form av en *över tid löpande* besluts- och prövningskedja. Därmed för man in ett viktigt led i tänkandet. Vår generations ansvar är inte bara att åstadkomma tillförlitliga tekniska lösningar. Det innefattar också att till kommande generationer förmedla demokratiska kvaliteter som kunskaper, resurser och möjligheter att handskas med de problem dagens generation, för att bevara trovärdigheten i sina beslut, lämnar vidare.

Det "rullande nu"-konceptet har en rad etisk-demokratiska kvaliteter. Det överför t.ex. inte hela ansvaret till kommande generationer. Det 'överbelastar' inte det ansvar dagens generation har genom att kräva mer än vad som ligger inom räckhåll för mänsklig föreställningsförmåga. Det ställer trovärdiga krav på vetenskapen. Det bevarar handlingsfrihet och ansvar för kommande generationer och

bygger på tillit till att också dessa kan ha ett bidrag att ge, även vad gäller vad som är acceptabla risker. Det ställer frågan om med vilken rätt vi förutsätter att framtida generationer oproblematiskt accepterar våra normer och tekniska konstruktioner, vilket vi förvisso inte gjort med föregående generations – då skulle all utveckling stoppa! För framtida generationer kan t.ex. det vi i dag betraktar som avfall, i detta fall kärnavfall, visa sig vara en värdefull resurs. Kommande generationer tillskrivs med andra ord enligt detta koncept åtminstone samma förmåga som vi själva gör anspråk på. Vad annat kan rimma med kravet på rättvisa mellan generationer?

Samtidigt ställer konceptet slutligen ett delvis nytt eller åtminstone ringa uppmärksammat krav på vårt ansvar för framtiden. Detta framstår särskilt tydligt i exemplet kärnavfall men är ingalunda begränsat till detta. Det handlar i detta fall om en löpande konstruktions- och beslutsprocess över årtionden med till stor del oförutsägbara verkningar årtusenden framöver. Vi vet i dag inte heller när, om någonsin, denna process kan betraktas som avslutad. Det borde säga sig självt att en sådan process kräver institutionell konstans och stabilitet. Med detta menar jag bl.a. att man i samhällets institutioner måste bygga in kontrollmekanismer för att kontinuerligt och med full insyn pröva, om man når de resultat som tidigare har utfästs. Därtill krävs kvaliteter som gör att man kan lita på att ansvarsförpliktelser uppfylls över tid, också över person- och generationsskiften.

Frågan är om inte den största utmaningen ligger på detta plan, både vad gäller trovärdigheten i dag i våra beslut och vår demokratiska förpliktelse mot framtiden. Vi kan inte upphäva osäkerheten i det långa framtidsperspektivet, vare sig vi, som i fråga om kärnavfallet, mäter detta med hjälp av den långsammare geologiska förändringstidens mått eller den betydligt kortare samhällstidens. Däremot kan vi från generation till generation söka överföra demokratiska ansvarsförpliktelser och de institutionella förutsättningarna för att omsätta dessa i handling. Det är en uppgift värd både demokratisk fantasi, såväl 'underifrån' som 'uppifrån' och forskningsinsatser på hittills försummade områden.

Demokrati – också för dem som inte orkar

Anne-Marie Lindgren, redaktör, Stockholm

Egentligen känns det fel att som väletablerad, välutbildad och väl-avlönad, inför ett forum av exakt likadana personer, tala om rubrikens problem. Någonstans gör man sig då till talesman för en grupp vars villkor man ju egentligen inte på riktigt kan leva sig in i. Men jag vill ändå göra ett försök.

Bo Rothstein tog inledningsvis i den här diskussionen upp skillnaden mellan demokratins innehåll och demokratins form. Jag hyser i och för sig viss respekt och sympati för uppfattningen att demokrati primärt ska ses som en form för att fatta beslut om gemensamma angelägenheter, där det alltså gäller att få med alla medborgare. Man hamnar nog i lite farliga diskussioner om man med utgångspunkt i innehållet etiketterar vissa beslut som odemokratiska och andra som demokratiska. Men som Bo Rothstein konstaterar är det svårt att dra exakta gränser mellan form och innehåll, eftersom demokratin i sig självt är ett värdesystem.

Utgångspunkten för demokratin, demokratin som form, är allas lika värde och allas lika rätt att få vara med och påverka de beslut som styr det samhälle man lever i. Jag tror att frågan om de demokratiska värdena, i den diskussion som förs ute bland människor, är minst lika viktig och kanske viktigare än den som handlar om de yttre formerna. Jag tror kanske t.o.m. att en del av den oro för demokratins fortlevnad, eller i varje fall misstro mot politiken som vi har upplevt under 1990-talet har att göra med den oro för att det man uppfattar som demokratiska värden håller på att sättas åt sidan.

Jag tänkte uppehålla mig lite just vid värdediskussionen med utgångspunkt i svaga gruppers, svaga individers, situation i samhället. Då skulle jag vilja dröja ett ögonblick vid en av de mest intressanta böcker som kommit på länge, Maj-Gull Axelssons bok "Aprilhäxan". Det är säkert många här som har läst den. En av de gestalter som skildras där, Desirée, är ju verkligen en människa som har så svårt att hävda sig som någon människa egentligen kan ha. Hon är nästan totalt fysiskt handikappad, hon har nästan ingen rörelseförmåga, nästan ingen talförmåga och får svåra epileptiska krampanfall och behöver hjälp med egentligen allting. Hon är alltså en människa som – som Bo Rothstein sa – definitivt skulle kunna bli utsatt för obilliga avtal om hon skulle försöka hävda sina intressen på en marknad. Hennes livshistoria, född i slutet av 1940-talet, är att mamman övertygas av den auktoritet som läkarvetenskapen då utgjorde, att lämna bort detta hopplösa barn, glömma henne, skaffa andra barn att intressera sig för. Hon tillbringar sina första år upp till sina första tonår i en samhällelig vård som egentligen inte är någon omsorg utan bara ser till att hon inte dör. Det finns en läkare porträtterad i boken som konstaterar att inte kan man slösa skattepengar på den här sortens människor – det lönar sig inte.

Det där har verklighetsbakgrund. Den institution där hon vårdas, är känd som Eugeniahemmet, och jag tror att åtminstone de som hör till min generation här kommer ihåg den oerhört hårda debatten vid 1960-talets början om Eugeniahemmet och vården av de – som det då hette – "vanföra" barnen, eller snarare vanvården. En radioreporter, som verkligen hade civilkurage, Liz Asklund, tog upp missförhållandena. Hon blev delvis ganska illa hanterad, hårt kritiserad, men det slutade med – i en demokratisk utredning – att hon fick rätt. Det ledde till en väldig förändring inom handikappvården.

Det hade naturligtvis också att göra med den tidsanda där man inte längre godtog experters beslut, myndigheters beslut, där man började kräva rätt även för de marginaliserade och utstötta. Men för Desirées del så betyder det faktiskt att hon en period av livet har en egen lägenhet att bo i, hon kan ägna tid och intresse åt att reda in den på sitt sätt med vackra möbler, med redskap som gör att hon kan röra sig, en elektrisk rullstol som hon kan köra omkring med i

lägenheten, en dator där hon kan blåsa in text så att hon kan kommunicera med vänner och assistenter som vakar över henne så att hon får hjälp om hon drabbas av kramper. Hon kan alltså leva ett eget liv och hon kan utnyttja de resurser hon ändå har för hon är mycket intellektuellt begåvad, hon har ett starkt vilje- och känsloliv.

Och man kan ju säga att det här är inte demokrati, det är välfärdspolitik eller kanske t.o.m. gammal vanlig humanism, om den nu är så vanlig. Men det är ändå ett uttryck för demokratiska värderingar, de som är demokratins utgångspunkt, de om allas lika värde. Det är de värderingarna som har gått igen här. Allas lika värde kräver inte bara lika rösträtt utan också faktiskt att man ska ha något så när lika möjligheter att få utnyttja de resurser man har som människa. Och är det så att man har sämre startmöjligheter än andra, då är det vår gemensamma skyldighet att ändå försöka hjälpa den här personen till en något så när likvärdig startpunkt med oss andra. Det är ett ansvar, kan man säga, som åligger oss.

Och jag tror att det är viktigt att se det här sambandet mellan form och värde. Det är många länder som har blivit demokratier det senaste decenniet. Demokratin har verkligen gjort ett segertåg, som Nils Karlson säger. Samtidigt kan vi nog se, om vi ska vara ärliga, att demokratin i många av de här nyblivna demokratierna kanske inte formellt, men ändå för oss märkbart, i ett antal avseenden lever under lite osäkra villkor. Mycket av de gamla attityderna hänger kvar, med myndigheter och överhet som inte tar alltför hårt på medborgarnas rättigheter. Med ingrepp mot yttrandefrihet och tryckfrihet och med ett rättssystem som knappast fungerar på det sätt som vi anser att rättssäkerheten kräver. Demokrati är inte bara en form. Demokrati måste bäras upp inte bara av institutioner utan också av attityder och värderingar som ger institutionerna ett innehåll.

Ska vi ta exempel ur svensk historia, ett näraliggande debattexempel, kan vi gå till debatten om tvångssteriliseringarna. De lagarna infördes och beslutades i en demokrati, av demokratiskt valda politiker. Däremot kan vi ju se att kraven faktiskt formulerades, togs upp, drevs från experthåll, från dom som tyckte sig förstå

bättre, nämligen att somliga människor passade inte att fortplanta sig. Och här tycker jag i och för sig att vi har ett lysande argument mot allt tal om expertvälde. Experter sitter fast i sina värderingar och sin samhällssyn och dom är sannerligen inte bättre än andra på att tillvarata intressen åt andra människor. Men vad vi också kan se är att de här lagarna försvann i början på 1960-talet. Det var ungefär parallellt med den diskussion som Maj-Gull Axelsson skildrar om Eugeniahemmet. Det är alltså en period när vi kan säga att de demokratiska attityderna på allvar hade börjat slå igenom, när det som var de formella rättigheterna hade omvandlats i ett tänkande, i attityder, i inställningar till varandra, som handlade om allas gemensamma rätt, allas lika värde och värdighet.

Men också denna insikt, som kanske är svårare att formulera, handlar om demokrati som ett kollektivt system. Det är faktiskt en form för gemensamma beslut. Det handlar inte om att jag ska skaffa mig en viss speciell rättighet, för det kan jag lika gärna oftast göra på en marknad, utan det handlar om att det faktiskt finns vissa gemensamma angelägenheter och därmed ett gemensamt ansvar. Vi kan förstås ha olika uppfattningar om vad som är gemensamma rättigheter – men någonstans finns den här insikten att i ett samhälle där vi lever tillsammans, som individer, så är det ett antal frågor som vi behöver diskutera och besluta om gemensamt, därför att vi alla är beroende av att lösningarna fungerar – för vår egen omedelbara välfärd kanske, men också därför att i den struktur vi lever i så behöver vi stabilitet och förutsägbarhet. Och det är ganska bra om andra människor inte kommer och slår oss i huvudet för att dom är illa behandlade och illa hanterade av samhället.

Det finns alltså en sorts insikt i demokratin om att vi inte bara är individer utan sociala varelser och att vi alltså måste samarbeta med varandra och i det samarbetet så måste vi alla ha lika värde och värdighet. Det ställer krav på oss att lyssna på varandra och det ställer ett krav på oss att se till mer än bara det som jag kan få. Och det tycker jag är svaret på den minimalistiska ståndpunkten med dess fråga: "Varför ska staten tvinga mig?" Det är nästan som Kains gamla fråga: "Skall jag väl taga vara på min broder?" Och jag tycker att den historien bara kan tolkas som att svaret på frågan är: "Ja –

det ska du." Men om det alltså är så att demokratin förutsätter vissa attityder hos människorna för att verkligen fungera, så skapar demokratin i sin tur också en rättfärdighetsdiskussion, det som Erik Oddvar Eriksen var inne på i sin första diskurs om välfärdsstaten. I den meningen är alltså demokratin just ett skydd för de svaga. Det betyder inte att demokratin alltid är ett perfekt skydd, för det är klart att även i en demokrati händer det att svaga grupper – i stort eller smått – kommer i kläm. Vi ser att valdeltagandet är lägre i socialt utsatta områden eller bland lågutbildade ensamstående. Vi vet också att – vi har otäcka färska exempel på det – gamla dementa, kanske de mest skyddslösa, vanvårdas, i dag, i Sverige. Vi har nog många av oss varit med på föräldramöten där man konstaterar att föräldrarna till de problembarn alla är så bekymrade över – de är som vanligt inte där. Det finns myndighetsförtryck och det finns rättsövergrepp och dom drabbar ojämnt beroende på individens styrka. Ändå är det så att det bara är i demokratin som det finns motvikt till detta. I ett marknadsstyrt system är den som är utan köpkraft ointressant. I en politisk diktatur är de som inte tycker detsamma som diktatorn rättslösa, ingen vågar bry sig om dem. Men när det i demokratin visar sig att i vissa bostadsområden är valdeltagandet mycket lägre än på andra håll så utbryter en bekymrad debatt, i partierna, i media. Man söker efter åtgärder. Så småningom blir det också en debatt i de berörda områdena. Alla kommer inte att vara med i den diskussionen, men det kommer att komma människor ur dessa grupper som formulerar den egna gruppens frågor och får andra människor med sig. Det blir revolt i tidningarna när gamla vanvårdas och alla säger att så här får det inte vara. Och på föräldramötena, när någon ställer sig upp och säger att egentligen vore det väl bättre om det här besvärliga barnet flyttades någon annanstans, så är det alltid några andra som reser sig och säger:

– Va! Menar Du verkligen att vi ska lära våra barn att man löser problem genom att skyffla undan dom?

Det finns motvikter i demokratin, motvikter som också är ett skydd för de svaga. Det jag tycker är oroande – om jag för ett ögonblick ska förfalla till de här eländesskildringarna som Bengt Göransson inte ville ha – är att motvikterna verkar bli svagare nu.

Vi har en levande och engagerad diskussion om demokratins former, men vi börjar samtidigt få en diskussion där man kan få intrycket att det inte är så viktigt med demokratiska grundvärden. För mig - som inte är forskare utan alltså kan få vädra mina egna värderingar lite tydligare - så kan det förklaras i ett marxistiskt perspektiv med att produktionsordningen håller på att förändras. En förändring som rör grunderna för de gamla demokratiska inrättningarna, och för den gamla typen av fördelnings- och rättvisepolitik. Politiken, demokratin, har inte hunnit med i de förändringarna. Man har fortsatt att använda instrument som inte längre gett de effekter de gav förut och som kanske rent av gjort vissa problem värre. Det har skapat grogrund för både misstro och misstänksamhet, mot politiken som arbetsmetod och mot demokratin som medel att lösa gemensamma problem. Samtidigt finns grupper som tydligt tjänar på den förändrade produktionsordningen, som börjar rycka loss ur de gamla politiska mönstren och tycka att vi klarar våra angelägenheter bättre utan det demokratiska och politiska inflytandet.

För mig är det mycket tydligt hur man kan spåra bestämda intressen, eller om man så vill position i produktionsordningen, i den debatt vi har om demokrati och vad staten ska göra och inte göra. Diskussionen om vad som skall inkluderas eller exkluderas är tydligt värde- och intressestyrd. Inte minst den diskussion som handlar om samhällets ansvar för dem som inte är så starka själva.

Jag kan i och för sig ställa upp på tanken att varje individ har ett ansvar för sig själv - men jag tycker samtidigt att detta måste kombineras med ett ansvar för det samhälle vi alla har gemensamt. Att jag är ansvarig för mig själv betyder inte att jag kan strunta i ansvaret för andra. Men 1990-talets diskussion om att välfärdsstaten är för stor och att demokratin tar för sig för mycket och kväver människors egna initiativ kan användas som ett alibi för att inte bry sig om t.ex. svaga grupper, som handikappade eller arbetslösa. Egentligen gör man dem ju bara en otjänst därför att man hindrar dem från att utveckla sin egen initiativkraft, påstås det.

Det är för mig en central fråga. Låt oss diskutera det individuella ansvaret, men låt oss göra det i termer som inte bara handlar om det egna ansvaret för det egna livet utan lika mycket om mitt eget ansvar för samhället och för alla andra som lever i detta samhälle.

Vi kan ju tänka tanken att vi skulle få ett barn, eller barnbarn, som Desirée i Aprilhäxan. Vilket liv skulle vi önska detta barn, vilken vidd på demokratin skulle vi önska henne? En, där det bara var att stoppa undan henne på en vanföreanstalt, där man håller henne vid liv men i övrigt konstaterar att det är ingen mening att offra några skattepengar på att låta henne utveckla de förutsättningar hon likaväl har? Eller en demokrati där Desirée kan få en egen lägenhet, med blonda naturfärgade möbler och en röd soffa och gardiner från Svenskt Tenn, rullstol så att hon kan röra sig fritt och en dator så att hon kan prata med sina vänner? Jag tycker svaret är ganska enkelt.

Demokrati – ett näringslivsperspektiv

Marcus Storch, direktör, Stockholm

När demokrati diskuteras skiljer man ofta mellan politisk, social och ekonomisk demokrati. Jag är övertygad om att det är olika beståndsdelar av samma helhet och därför av varann helt beroende storheter. Jag kommer dock att i huvudsak tala om ekonomisk demokrati och villkoren för denna.

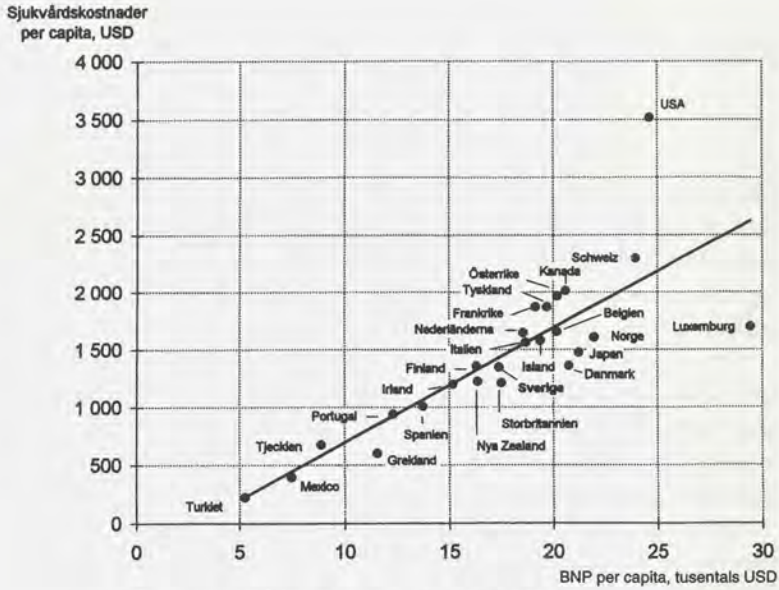
Ser vi på den ekonomiska utvecklingen i Sverige under de senaste 35 åren visar det sig att vi i jämförelse med OECD nästan konstant haft en långsammare utveckling. Detta har inneburit att vi relativt sett har gått från en fjärde plats till en artonde plats i "BNP-ligan". Låt oss i stället göra lite "benchmarketing" och se på andra länder. Vi kan då konstatera att de tre förstaplatserna hela tiden innehas av samma länder. Vi kan vidare konstatera att vår gamla plats intagits av Japan och Belgien. Varför? Vad kan vi lära oss?

Vi tycks allmänt vara överens om att Sverige genomgår en sjukvårdskris. Låt mig påstå motsatsen. Figur 1.1 på nästa sida, som är hämtad ur slutrapporten från SNS:s sjukvårdsutredning, visar på X-axeln BNP per capita i USD. På y-axeln visas hur mycket vi satsar per individ på sjukvård, också i USD.

Den heldragna linjen (s.k. regressionslinjen) visar en utgiftsnivå på 10 procent av BNP per capita minus 300 USD. Som ni ser ligger praktiskt taget alla länder på linjen, så även Sverige. Med andra ord; i stort sett spenderar alla samma andel av sin inkomst på sjukvård. I kampen om att disponera våra resurser tycks sjukvården få samma andel av vår totala inkomst i stort sett i hela världen. Sverige har den sjukvård som motsvarar vår inkomst. Tanken att få en större andel till

sjukvård kan endast ske på bekostnad av något annat t.ex. skola, lag och ordning, infrastruktur osv. Den är på sikt inte realistisk.

Figur 1.1. Sjukvårdskostnader och BNP per invånare, 1994, Köpkraftspariteter (USD)[1]



Regression: Sjukvårdskostnader per capita = –300 + 0,10 (BNP per capita); (R^2=0,65)

Källa: OECD-statistik och egen beräkning.

Låt oss för en stund återgå till "benchmarketing". Belgien har intagit den plats Sverige hade för 35 år sedan. Genom att ha haft en större tillväxt kan de, utan att spendera en större andel av sin inkomst än vi, satsa 500 USD per capita mer än vi på sjukvård. Det motsvarar 4000 kronor eller ca 34 miljarder kronor per år mer än vad vi spenderar i

[1] Källa: Politik och marknad i framtidens sjukvård. SNS Förlag.

dag. Med dessa pengar hade vi inte haft en uppfattad sjukvårdskris. Det är alltså utebliven tillväxt som har lett till problemen.

Låt mig därför tala om villkor för tillväxt. En *förändring* uppstår först när något rör sig i förhållande till något annat. Om allt rör sig lika sker ingen förändring. Vi som samlats här i dag kan tycka att vi knappast rör oss alls. Men ändå rör sig jordytan på våra breddgrader med en fart av ca 1000 km/tim. Jorden i sin tur rör sig i solsystemet, som i sin tur rör sig i vintergatan, osv. Men, eftersom alla här följer med noterar vi därför ingen förändring. På samma sätt kan vi betrakta förändringar i konsten, i fysiken, i filosofin, ja i allt. Grunden för all förändring är således en *relativ rörelse*, t.ex. när en skidlöpare drar ifrån klungan, eller när en sackar efter.

Vill vi ha förändring? Behövs relativ rörelse? Är inte allt bra som det är? All utveckling innebär förändring. Hade inte teletekniken utvecklats skulle jordens hela befolkning arbeta som växeloperatörer för att förmedla dagens samtalsvolym. En både dum och intressant tanke. På samma sätt kan vi betrakta de flesta förändringar, rörelser.

Förändringar i sig är aldrig givet positiva eller negativa. Vilket de blir beror på hur vi använder dem eller vad de åstadkommit. Om vi vill ha en värld som innebär bättre sjukvård, bättre arbetsförhållanden, bättre skola, ja helt enkelt bättre levnadsvillkor så måste vi aktivt skapa förändringar, rörelser. Gör vi detta skapar vi tillväxt.

Tillväxt är således resultatet av ett antal förändringar, och inte ett mål i sig. Ett samhälle utan tillväxt är således ett samhälle där summan av förändringarna är noll.

Men låt oss inte glömma de helt grundläggande villkoren för positiva förändringar: fred, frihet att tala och tänka, med andra ord demokrati.

Endast i en demokrati kan balans skapas, och vidmakthållas mellan det bestående och förändringarna, rörelserna. Se det som en kontrollmekanism. I demokratin balanseras *kollektivets krav* på enhetlighet och oföränderlighet mot *individens krav* på frihet och möjlighet till förändring. Det är denna balans vi strävar efter.

Balansen är aldrig given eller fulländad. Den måste ständigt omprövas och justeras. Tänk på hur vår rätt som individer till tanke- och

yttrandefrihet står mot oönskade företeelser som barnpornografi eller rasism.

I Per Ahlmarks bok "De öppna såren" visar han att inga krig någonsin har förekommit mellan två demokratier. Inte heller har hungersnöd drabbat demokratier. *Ett starkare försvar för demokratin än avsaknaden av krig och hunger kan inte jag finna.* För mig är det ytterst svårt att förstå att inte alla till fullo inser dessa fakta. I en nyligen publicerad undersökning säger hälften av Sveriges ungdomar att de inte tror att demokrati är bästa styrelseskick. En tredjedel tror inte att judeutrotning under andra världskriget förekommit. Vi tycker att dagens Kina är en viktig partner för Sverige att leva med. Vi har en lång, lång väg kvar.

Skillnaden mellan *individuella* och *kollektiva* insatser är för oss människor viktig för att förstå förändringens mekanismer. I debatten skapas oftast ett motsatsförhållande mellan individ och kollektiv. Under lång tid har de kollektiva insatserna och det kollektiva ansvaret betonats, dvs. att samhället skall gripa in och aktivt ta ansvar för våra liv. Det kollektiva agerandet har ofta fått stå som modell för framtiden. Som jag ser det är ett okritiskt kollektivt agerande förutsättningen för att diktaturer uppkommer. När vi som individer agerar kollektivt, är vi lättare att styra, lättare att kontrollera osv. Under 1900-talet har 170 miljoner människor mördats för att de inte haft den just *då* gällande uppfattningen. 40 miljoner har dött i krig. Således har fyra gånger fler dött för sina idéer än vad alla krig skördat.

Det finns dock visst hopp. En diktatur vill att *alla tycker lika och alla agerar lika.* Endast så kan kontrollen behållas. Det innebär att rörelsen upphör och därigenom stoppas förändringen. Kravet på likformighet gör all utveckling omöjlig och innebär därför relativ tillbakagång. Kanske kan vi i detta finna förklaringen till att *alla* diktaturer förr eller senare kollapsar.

Inom forskningen vore det fel att inte låta de *individuella* insatserna få en dominerande plats. Listan av nobelpristagare består till övervägande del av stora individualister, ibland svårhanterliga, men deras insatser har betytt så mycket för forskningen och utvecklingen i övrigt. Individualister har sin givna plats inom vetenskapen och skall självklart stödjas. Men samtidigt måste universiteten, som har att administrera inte bara giganternas verksamhet utan även nyttig forskning på många andra plan, se till att både de besvärliga individualisterna och det mer

lätthanterliga kollektivet kan leva vidare, sida vid sida, i symbios och samarbete. Samma resonemang gäller självklart även utanför universitetens ibland egna värld, t.ex. affärsvärlden, också den ibland något egen.

Inom näringslivet sker i dag en koncentration av ägandet till ett fåtal förvaltare. Mer än 85% av börsvärdet ägs av dessa förvaltare. Det oligopolliknande läget leder snabbt till stelnande strukturer. Individen trängs ut. Nyskapandet bromsas och därigenom tillväxten.

Som jag tidigare sagt är förändring, rörelse en förutsättning för tillväxt. Vi kan aldrig lösa svåra frågor som minskad arbetslöshet, mera resurser till sjukvården osv. utan tillväxt. Drömmen om en god värld utan tillväxt förblir en dröm. Behovet av förändringar understryker individens och de individuella insatsernas betydelse för att lösa de utmaningar som dagens och morgondagens samhälle kommer att stå inför.

Var står vi i dag? Talar vi om storheter som är mätbara? Finns det ett svar? Ingen av dessa frågor kan besvaras entydigt. Mitt starka intryck är att världen för närvarande rör sig *från ett kollektivt tänkande till ett individuellt tänkande*. Se bara på Sovjetunionens fall.

Förändring är smärtsam, i synnerhet för de etablerade strukturer som kommer att kämpa för att behålla sitt inflytande. Därigenom sker förändringar oftast språngvis och smärtsamt även om vi skulle önska att de skedde stegvis. Effekten av att individens roll och respekt stärks är att vi kan se fram mot en period av förändringar och därigenom tillväxt, en positiv bild alltså.

I vårt land, Sverige, är vi nog fortfarande mer kollektivt tänkande än i flertalet andra demokratier i världen. Trenden är dock densamma. Etablerade kollektiva strukturer får ge vika för nya strukturer där individens värde alltmer betonas. Består denna trend blir alltså även framtidsbilden för Sverige positiv.

Debatt

Anders Johnson (fp), riksdagsledamot

Jag tror att utgångspunkten för alla och särskilt för dem som sitter i utredningen, är att vi har ett allvarligt demokratiskt problem i Sverige. Människors benägenhet att engagera sig politiskt och intressera sig för de politiska institutionerna är i avtagande. Inte därför att man har ett minskat samhällsintresse eller minskad kunskap om samhällsfrågor – tvärtom så tyder de flesta studierna på att man är mer intresserad och mer kunnig om samhällsfrågor. Men medborgarna känner mindre förtroende och respekt för de politiska institutionerna.

Jag tror att seminariets frågeställning är en nyckelfråga. Frågan om "hur vid bör demokratin vara" kan tolkas på två sätt. Det ena är om vi byter ut ordet demokrati mot den politiska makten – alltså: "Hur vid bör den politiska maktens omfång vara?" Det är i och för sig en viktig aspekt. All politisk makt måste innebära att alla medborgare har vissa rättigheter och skyldigheter. Den politiska makten skall ytterst ha möjlighet att använda kronofogden, polisen eller rentav en pansarbrigad för att garantera rättigheter och skyldigheter.

Men jag menar att det är inte nyckelfrågan, det är inte där nyckeln till demokratins problem ligger utan i en annan tolkning där man inte ser demokratin som en fråga om den politiska maktens omfång utan som ett förhållningssätt mellan medborgare. Det handlar om diskussionen, den fria debatten, benägenheten att lyssna, respekt för andra människors uppfattningar, solidaritet, samhällsansvar och att ta vara på sin broder.

Dom här horisontella relationerna mellan människorna, det är där som framgångsvägen för att återupprätta demokratins anseende i samhället ligger, tror jag. Det handlar framförallt om vad man gör på lokal nivå. Jag tror att det är viktigt med författningsdomstolar och relationerna till EU och allt sådant, men det allra viktigaste är att skapa meningsfulla arenor för medborgarna att engagera sig i lokala frågor. En hel del av Sveriges problem har varit att – och där

är alla, partier, många forskare, många myndigheter och många företag skyldiga – samhällsomvandlingen har förstört eller minskat möjligheterna för detta lokala engagemang. Den svenska modellen byggde på en för sin tid effektiv metod, den hierarkiska modellen med centralstyrning, centralisering, standardisering. Vi fick bra och billiga bilar, vi fick en miljon nya bostäder till rimlig kostnad, vi fick stora skolor och stora sjukhus. Men vi tog också bort meningsfulla lokala arenor. Min frågeställning är: Kan man, som man gör på många håll i näringslivet, som man gör i många folkrörelser, t.ex. den organisation mot landminor som fick Nobels fredspris förra året, jobba mera nätverkande i öppna flexibla strukturer? Gränsen mellan den som är partimedlem och inte medlem eller den som är anställd i kommunen eller inte anställd i kommunen bör måhända inte bli så avgörande. Kan vi får arenor som är öppna för många olika typer av arrangemang; för dem som inte är medlemmar likaväl för dem som är medlemmar, för ett fåtal fritidspolitiker men även för många fritidsaktiva, för vissa få som ser detta som ett livslångt engagemang men också för väldigt många som ser det som ett tillfälligt engagemang. Då kanske vi kan förverkliga Tingstens vision med demokratin som en överideologi. Vi kan sedan också kan vara socialdemokrater, folkpartister eller moderater eller andra som slåss om den offentliga maktens utsträckning.

Bengt Göransson

Jag skulle vilja ta upp en punkt i anslutning till det som Anders Johnson tog upp och som jag funderat mycket över. Du pekar på nätverkens betydelse och på upplösningar av organisationsstrukturer. Jag har också färska erfarenheter som aktiv socialdemokrat i Stockholm i de nomineringsprocesser vi haft i vår. Man behöver i och för sig inte representera någon grupp för att kunna komma upp på listan.

Men jag har ett intryck av att alla de som talar för nätverken och den fria nomineringsrätten osv. ändå någonstans förutsätter att "armén finns till hands". Partiorganisationen förutsätts finnas där intakt för att gå ut och arbeta för de fritt nominerade. Är inte detta

en komplikation, att om man accepterar denna typ av fri nomineringsrätt och avvisar det som vi lite föraktfullt kallar förankring. I så fall måste man fråga vem som då vill vara med i en partiorganisation för att reduceras till trupp till förfogande. Det vore intressant om Du ville ta upp det, fundera lite grand över det för jag tycker att detta hoppar man alltid över i den här typen av debatter.

Anders Johnson

Det är ett par svåra frågor med nätverk. Det finns lite för mycket av vackert-väder-historier om nätverk. Jag tror i och för sig, generellt sett, att i offentliga sektorn finns det utrymme för att bli mindre hierarkiska, mer nätverkande. Du nämner ett problem, den representativa demokratin fordrar att det finns någon man kan utkräva ansvar av. En kommun, om vi pratar om det organet, måste ha en budget, det måste finnas en yttre ram för verksamheten som man inte kan lösa nätverkande. Det finns också en annan aspekt, som är viktig att lägga till här, men någonting ska ni ha att utreda under de 1,5 år ni har kvar, att till den del som offentlig verksamhet består av myndighetsutövning så tror jag att allt för flexibla nätverkande strukturer inte är bra. Myndighetsutövning skall präglas av rättssäkerhet, lika för alla med möjlighet att överklaga. Det är inte maximal kundanpassning som gäller där. Men till den del som offentlig verksamhet består av mer individuellt betonad service, vård, omsorg och utbildning handlar det inte om att utnyttja tvångsmakten. Där kan man i mycket större utsträckning försöka hitta flexibla organisationer. Det finns en risk – om man går för långt med nätverk – att ingen vill aktivera sig i partierna. Men problemet har vi idag, få vill aktivera sig i partierna därför att de är för hierarkiska.

Bo Holmberg, landshövding

Efter 14 år i rikspolitiken kom jag till Sörmland som landshövding. Jag har bytt plats från att vara beslutsfattare i regering och riksdag

till att se människornas och företagarens villkor ur en lokal synvinkel.

Min fråga är om demokratiutredningen skulle kunna synliggöra ett antal demokratiska beslutsprocesser som inte fungerar på ett bra sätt. För det första att försöka synliggöra sektoriseringens baksida. Här sitter det småföretagare runt om i Sverige. Det är skrivna regelsystem för småföretagsstöd, men utifrån ett sektorsperspektiv och inte utifrån den verklighet där man lever. Jag har också kunnat se många andra regelsystem som är skrivna utifrån ett sektorsperspektiv och som berör mig som medborgare men som inte hämtar sin beskrivning utifrån den verklighet där jag lever.

En av kommunerna i Sörmland fick anmärkning vad gäller familjepolitik. Det är ju så i Sverige att vi ska fastställa faderskap efter ett år, såvida inte särskilda skäl föreligger. Den här kommunen hade dröjt i fem och sex och sju år i ett antal fall. Och vid ett fall var det så att man hade utpekat x som far men det hade sedan visat sig att det inte var x utan att det var y som var far. Det hade man inte åtgärdat. Det var väldigt allvarliga saker. Då säger ansvariga politiker att vi har "köp-och-sälj" här, producent och utförare, det måste ju vara fel på producenterna – vi är ju beställare.

Vi skriver ju en lagstiftning som rättvist ska tillämpas för alla och vara en säkerhet för individen. Och då kan det väl inte vara så att kommunerna får hitta på styrsystem som tar bort detta demokratiska ansvar.

Jag kan ta flera sådana här exempel apropå att vi ska vitalisera demokratin. Sedan man delade upp SJ och Banverket och bolagiserade, är företrädare för Banverket och SJ inte så populära i Sörmland. När kommunerna ska ha tag på dem och höra om tågen ska stoppa här vill de inte ens svara i telefon. Makten har tyvärr tappat ansiktet i de f.d. affärsverken.

Sedan en annan sak: Vad är före demokratin? Jo det är ju etiken och människovärdet. Och jag undrar om inte det skulle vara bra och göra den här kopplingen mellan det lika människovärdet, etiken och demokratin. Jag hade förmånen att sitta med i regeringens medicinsk-etiska råd och då fick jag lära mig att det finns olika människosyner. En människosyn som säger att Gud har skapat oss, den judisk-kristna människosynen. Men det finns också en människosyn

som utgår från evolutionsläran. Georg Henrik von Wright har skrivit en mycket intressant artikel om Aten och Jerusalem som de två grundbultar som västerlandets humanism bygger på.

Det lika människovärdet är grundvalen. Det är därför vi kräver demokrati. Vi vill se till att detta lika människovärde följs, att man inte förtrycker någon eller för krig eller vad ni vill. Jag tror att det skulle vara en poäng om man skulle synliggöra sambandet mellan det lika människovärdet, etiken och demokratin.

Britten Månsson Wallin, Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådet är en paraplyorganisation för studieförbund och folkhögskolor i Sverige. Folkbildningsrådet har också myndighetsuppgifter, i så kallat "myndighets ställe". Jag vill lägga fram två aspekter, den ena baserad på erfarenheter av myndigheters syn på organisationsstruktur, folkbildning och förnyelsearbete och den andra baserad på mina egna erfarenheter av folkbildningsarbete. Organisationer eller strukturer som vi inte är så bekanta med är vi inte riktigt säkra på hur man ska kontrollera.

Företrädare för myndigheter som RRV och motsvarande, vill finna väldigt distinkta kontrollmekanismer och mätetal som visar om Folkbildningsrådet har fördelat resurser till folkbildningen på ett korrekt sätt. De nöjer sig inte med att man gör uppföljning av statsbidraget i verksamhetsberättelser som godkänns vid årsmöten och representantskapsmöten. Statsbidragsanvändningen följs upp på minst två nivåer och på tre i studieförbunden.

Det ordnas demokratiska möten där man tar ställning till såväl verksamhetsplan som till berättelsen om året som gått samt den ekonomiska redovisningen. Tänk så många intressenter som har varit berörda innan vi kommer till det läge då dom skickar in denna verksamhetsberättelse eller årsredogörelse till Folkbildningsrådet. Jag har enormt stort förtroende för dessa grupperingar som befinner sig på den nivå där verksamheten genomförs och alltså är kapabla att bedöma om redovisningen är korrekt. Sannolikheten eller möjligheten att Folkbildningsrådet eller någon annan intressent kan göra en mer kvalificerad bedömning om verksamheten är bra eller

dålig är ganska osannolik. Det finns en övertro på centralstyrning och kontroll av lokalt förlagd verksamhet. På något sätt så finns det inte förtroende för de demokratiska förutsättningar eller spelregler som vi redan har. Det är den ena dimensionen.

Den andra, som jag ofta förvånas över och som jag tycker försvårar också för folkbildningsarbetet är att vi har sektoriserat verksamheten. Vi har "fackat in oss" och i folkbildningen kan vi diskutera om vi tillhör kulturen eller utbildningen. Vi tillhör Utbildningsdepartementet men det är Kulturutskottet som behandlar våra frågor i riksdagen. Man kan fundera över om det är på människors och lokalsamhällets villkor som vi har spaltat upp och delat in vårt arbete.

Jag förstår att det måste finnas rationella förutsättningar och en organisation som fungerar. Men sett i ett perspektiv utifrån människor, livsvärden, mänskliga behov, samvaro och omsorg är det ingen bra indelning.

Det finns alltså många gemensamma frågor som vi i dag inte har något gemensamt forum för.

Det måste finnas ett mycket stort förtroende för den lokala verksamheten. Verksamhet är alltid lokal, den är alltid där människor befinner sig. Därför måste vi hela tiden fundera på alla överbyggnader, med vilken rätt och på vems premisser man bygger upp dom.

Karl Erik Lagerlöf, docent och författare

Först: Jag tror Per Ahlmark har fel när han säger att ingen demokrati har gått i krig mot någon annan. Aten, som var den första demokratin, gick i krig mot Sicilien, som var en annan demokrati. Det var på 400-talet före Kristus, och det var Alkibiades som genom sin suggestiva talekonst fick atenarna att gå med på att man skulle anfalla Sicilien, som ju var en gammal grekisk koloni.

Vidare: Marcus Storch tar miste när han tror att vi kan hålla på med ohämmad marknadstillväxt hur länge som helst. Jordens befolkning ökar mycket kraftigt och har fördubblats mellan 1950 och 1990. En oreglerad marknadstillväxt mitt inne i befolkningstillväxten skulle innebära en farlig utplundring av jordens resurser.

Vi måste börja tänka i andra banor. Ska vi ha en tillväxt, och det är vi av olika skäl tvungna att ha, då måste vi styra den ganska hårt, och vi måste börja den styrningen nu, annars tror jag vi riskerar en så allvarlig situation att härdar för diktaturer uppstår där vi minst anar det.

Alltså måste vi i dag väldigt starkt betona demokratins möjligheter att styra, och det är där det är särskilt bekymmersamt i det svenska sekelslutet. Jag tror Bengt Göransson är alltför optimistisk när han tycker sig finna politisk kraftfullhet i dagens Sverige. Vi ser inte mycket av den kraftfullheten när det gäller att bekämpa arbetslösheten. Här har den senaste tiden kommit anmärkningsvärt luftiga förslag både från höger och vänster.

Statsministern har emellertid i regeringsförklaringen sagt att vi ska bygga om Sverige till ett ekologiskt hållbart samhälle. Där finns något att ta fasta på. På det sättet skulle man kunna få en sund tillväxt. Arbetslösheten belastar nu statskassan med över 100 miljarder om året. Det är 100 miljarder till improduktiva insatser. De pengarna skulle man naturligtvis göra allt för att få produktiva, och det skulle kunna ske just genom en offensiv satsning på framtidssamhället. Men det verkar som om vår demokrati i dag saknar makten att genomföra projekt av den här storleksordningen, och skälet tycks vara att all offensiv politik kommer i konflikt med EU:s målsättning att genomföra EMU och att Sverige är tvunget att harmonisera med den målsättningen, även om vi inte ska vara med i första vändan. Detta hänger ju också samman med att vi har tagit bort penningpolitiken från den demokratiska beslutsprocessen genom att helt överlämna den till Riksbanken. Det bidrar i sin tur till förlamningen.

Vad gör man i Tyskland mot arbetslösheten som nu närmar sig fem miljoner? Vi har i hela Europa stora problem med att högerextrema rörelser växer sig starka. Det finns en grogrund för detta genom arbetslösheten inom hela EU. Man tror inte längre på demokratin därför att man ser denna förlamning, denna oförmåga att komma till rätta med problemen. Jag tror att Göran Persson väntar sig att Demokratiutredningen ska komma med lösningar och förslag. Det räcker inte med en rad teoretiska grunder, utan här finns en förväntan att man ska komma med lösningar.

Ingen annan talare här i dag har sagt något om EU och det tror jag är ett symptom. Man sopar problemet under mattan för det är för svårt. Ska vi gå vidare inom EU till större integration och få en demokrati där unionens eget parlament får beslutande makt och kan fälla EU:s "regering"? Gör vi det, vilket ju vore en rimlig väg om man verkligen vill ha demokrati – då försvagar vi samtidigt de nationella parlamenten, som redan nu är starkt försvagade. Vi sitter i dag i ett mellanrum mellan integration och desintegration, och när det gäller många frågor vet vi inte riktigt var makten ligger. Detta är ett problem som utredningen måste syssla med.

En tidigare demokratiutredning kom fram till att man måste förbättra informationen till riksdagen i EU-frågorna. Utredningen slog fast att det var rimligt att fler än 17 riksdagsledamöter fick reda på på fredag vad man skulle besluta om i Bryssel på måndag. Där ser man – det är sådana problem man numera tvingas syssla med – hur ska Riksdagen få ett inflytande över den politik som bedrivs?

Bengt Göransson

Marcus blev direkt apostroferad – Du kanske vill ta upp det direkt?

Marcus Storch

Jag kan bara konstatera att i definitionen av demokrati ingick att slaveri inte fick förekomma i landet. Aten klarade det inte. Men om vi tar de sista 100 åren tror jag nog det stämmer ganska bra.

Än en gång – vi talar om förändringar och tillväxt – och föregående talare säger att om vi kunde spara 150 miljarder genom att sätta in de arbetslösa i produktivt arbete då skapar vi tillväxt. Jag vill bara nämna att om jordens hela befolkning fick 2 kvm per capita så ryms dom på Gotland. Vi har en lång väg kvar att gå.

Men jag skulle också vilja kommentera det som sagts om studieförbund och annat. Jag har erfarenheter av både näringslivet och från offentlig förvaltning. Jag hörde någonting som för mig har varit

ett väldigt stort problem och som jag tänkte ta upp därför att jag tror att det har med demokrati att göra.

Jag har i 10 år varit ordförande i Samhall, som är en organisation för de handikappade och jag är det fortfarande. Jag har försökt att hitta ägaren och jag vet ju juridiskt vem som är ägaren. Men jag har gått från ägare till ägare. Jag har på den här tiden hunnit med 8 ministrar på Arbetsmarknadsdepartementet under 10 år. Jag har begärt målsättning och direktiv från ägarna. Det har jag aldrig fått så jag har tagit mig friheten att själv tolka vad ägaren vill. Någon frågade här varför Riksrevisionsverket eller någon annan organisation som representerar ägaren överhuvud taget ska lägga sig i vad vi gör. I demokratisk ordning måste ägaren till den verksamhet man bedriver definiera målet och kontrollorganet. Det ögonblick man säger att ägaren är "fi", låt oss gadda oss ihop mot den så att vi kan bilda motståndskraft och så sker inom väldigt, väldigt många enheter inom den offentliga förvaltningen där jag själv jobbat, då är demokratin verkligen väldigt illa ute. För då har den som tillhandahåller medlen inte längre fått respekt och jag ska bara runda av med att säga att jag var med i bankakuten – jag var vice ordförande där – och vi kallade upp vissa banker och sa:

– Vad heter era ägare?

– Förlåt? sa dom.

– Vad har dom för telefonnummer?

– Va?

– Har dom någon adress?

– Adress?

– Hur kan jag få tag på dom?

Och då säger verkställande direktören:

– Skriv till mig.

Och när verkställande direktören tror att han är ägare – då har vi en bankkris. Den som svarade så klarde hela tre minuter efter det uttalandet innan vi i Bankakuten bytte ut honom. Vi hade nämligen den fullmakten. Så jag vill väldigt starkt betona, att ska vi bedriva verksamheter så måste det ske på rimligt demokratiska villkor och tendensen bland de utövande verksamheterna det är just att försöka

spela bort dom. "Fi" är ägaren – i alla lägen. Så är det inte på den andra sidan livet och det är väldigt viktigt.

Ingvar Svensson, informationschef hos Kristdemokraterna, f.d. riksdagsledamot

Det var när Anne-Marie Lindgren här tog upp demokrati som form som jag fick en association till en resa som jag gjorde för 13 år sedan till El Salvador. Då gavs en inblick i detta land som genomgått så oerhörda kriser och diktaturer. Dom hade en i formell mening mycket demokratisk konstitution. Där var demokratin en form, men bara en form.

Jag tror att det som Anne-Marie Lindgren tog upp är väldigt viktigt, nämligen att man måste ha ett värdeperspektiv i botten. Det var även Bo Holmberg inne på, för att få demokratin att växa och utvecklas. Även Anne-Marie Thunberg var ju inne på detta. Den centrala uppgiften framöver är ju värdeöverföringen till de kommande generationerna. Det är ju som Alf Ross säger att demokratin måste ständigt återerövras. Vi hittar inte någon slutgiltig lösning på den här problematiken. Ständigt måste vi återerövra demokratin och det gör vi i en fortlöpande dialog och diskussion. Så överför vi normer och värden till kommande generationer. Den människosyn som Bo Holmberg var inne på, den som är den demokratiska människosynen, utsätts för angrepp från olika håll. Vi kan ju väldigt tydligt urskilja ekologism, där människan blir en art bland andra arter i de ekologiska systemen och biologism där man framställer människan som en biologisk maskin som styrs av gener och hormoner. Men den allvarligaste faran för oss är att drabbas av ett nyttomaximeringstänkande. Det är inte så uppenbart, det smyger sig på oss. Smyger in – för alla vill ju vara nyttiga i någon mening och jag tror att det är väldigt viktigt för Demokratiutredningen att just fokusera på värdeperspektivet framöver. Jag tror att man måste bygga på människans värde, människans förutsättningar, behov och ansvar också i detta tänkande. Så att man inte bygger ett system och sedan försöker pressa in människan i detta utan att man tar människan som utgångspunkt för allt tänkande. En tanke som jag gärna

vill skicka med, är den – det är känt för oss alla – att vi som människor växer och utvecklas i små, nära gemenskaper. Det tror jag måste vara en central tanke när man vidareutvecklar demokratin eller vitaliserar demokratin.

Sedan hade jag några synpunkter på Nils Karlsons inlägg. Jag vill korrigera honom sakligt på ett par punkter. Han sade att Europakonventionen är överordnad svensk grundlag. Det är fel – den är underställd. Jag satt själv med i fri- och rättighetskommittén och i KU när vi behandlade detta. Det finns en tydlig skrivning där, den gäller inte över grundlagen. Det var en kompromiss, det fanns åsikter om detta – men den ligger alltså under grundlagen. Om något fall förs till domstol så är det de svenska grundlagarna som gäller. Däremot ligger ju EG-rätten ovanför. Det finns heller inte en total proportionalitet i valsystemet.

Nils Karlson pekar på att de konstitutionella bitarna skulle vara helt avgörande för om vi skulle få utveckla ett välfärdssamhälle eller inte – så är det ju inte. Jag delar hans syn på maktdelning, jag tror det är väldigt viktigt, men jag tror för allt i världen inte att det är någon slags enorm tillväxtfaktor för svensk ekonomi. Jag tror inte att de konstitutionella reformerna kommer att förändra det ekonomiska systemet i grunden. Det finns en tendens att när det går illa t.ex. i ekonomin så går man över till att diskutera strukturer. Men det kanske inte är strukturerna det är fel på. Det är substansen som inte är bra, det är tänkandet det är fel på. Jag tror alltså att det är viktigt med konstitutionella reformer om man ser det ur ett rättsstatsperspektiv. Men inte om man granskar det i ekonomiskt perspektiv även om konstitutionen har vissa bieffekter även i detta sammanhang.

Nils Karlson

Vi har haft en mycket spännande diskussion med olika typer av inlägg från olika utgångspunkter. I varje fall för mig har det varit oerhört tydligt att vissa inte diskuterar demokrati utan välfärdsstaten. Välfärdsstaten är viktig, men den är inte samma sak som demokratin.

Jag tyckte Anne-Marie Lindgren hade ett mycket bra inlägg. Jag instämmer till 100 procent om betydelsen av vissa grundvärderingar som vi vill upprätthålla i ett demokratiskt samhälle. Hon påpekade också, som många andra talare, att det finns en sorts koppling mellan form och innehåll och det är väl egentligen det som var min poäng här i dag.

Jag tror inte att den demokratiska processen i dag fungerar på ett sådant sätt så att vi får det resultat som vi faktiskt vill ha i slutändan. Systemet levererar inte – vi lider av anergi. Då säger min vän från Kristdemokraterna att det är inte så enkelt som att man gör lite konstitutionella reformer så kommer allt att lösa sig. Så är det naturligtvis – inte är det här någonting som löser alla problem. Men jag tror att det sitter en grundbult här. Vi behöver en bredare och bättre diskussion så att vi faktiskt kan ta tag i de problem som vi har.

Det är ju nämligen på det viset att i den demokrati som vi har och i den välfärdsstat som är resultatet av denna demokrati, så värnas inte alltid de svaga grupper som vi tycker bör värnas i ett demokratiskt samhälle. På område efter område så finns det exempel där just de utsatta och svaga kommer till korta. Jag tror att det delvis är ett resultat av vår demokratis sätt att fungera. Vi tenderar att tränga ut de riktigt gemensamma, de riktigt kollektiva sakerna, som vi ska ha politik och demokrati till att lösa. De siffror jag redovisade angående rättssystemet illustrerar problemet.

Kollektiva institutioner tenderar att bli undanträngda av diverse andra intressen som premieras i för hög grad inom ramen för vårt demokratiska system. Jag tror inte att vi kan lösa det här, som de som har intresserat sig för välfärdsstaten här i dag föreslår, genom att hitta på ett par enkla principer om vad staten bör göra och sedan löser sig allting. Så tror jag inte att det är.

Principerna måste växa fram i en god process och jag tror att det finns oerhörda möjligheter att förbättra dagens demokratiska process. Det är andra talare som också har varit inne på det. Det finns massor av goda exempel vi kan lära av, det finns samhällen som inte alls har hamnat i vår typ av problem.

Låt oss vidga vyerna och se oss runt omkring i världen. Hur gör man på andra håll? Vad är det för mekanismer som har fungerat där,

som har gjort att dom inte har hamnat i den här anergin, som vi gjort? Tack så mycket.

Bengt Göransson

Det är naturligtvis mycket centrala tankegångar Du tar upp här om åtskillnaden mellan demokratin och välfärdsstaten. Är välfärdsstaten i sig en produkt av demokraktin, är demokratin en förutsättning för välfärdsstaten? Det ser ut som om Erik Oddvar Eriksen hade något att säga nu här till oss.

Erik Oddvar Eriksen

Ja, välfärdsstaten växer fram ur demokratin och den är också en faktisk förutsättning för att demokrati ska fungera. Men det var icke det jag tänkte ta upp. Det är väldigt många intressanta inlägg och viktiga spörsmål att ta upp här. Men spörsmålet om "Hur vid bör demokratin vara" kan bli förstådd på två sätt: Å ena sidan är spörsmålet hur stor makten ska vara, hur mycket ska staten sätta gränser för och kliva in i individens fria dispositionsrätt.

Å andra sidan uppfattas problemställningen som "hur ska folk delta – och vem ska delta." Jag uppfattar det sista spörsmålet som mer relevant här. Alltså: "Hur mycket ska vi delta, vem ska delta och hur mycket." Det är därför som välfärdsstaten blivit så viktig i ett demokratiskt perspektiv. Genom sin resursfördelning och reglering griper välfärdsstaten in och har konsekvenser för folks livsvillkor på många olika områden. Därför krävs det nya medbestämmandeordningar – alltså demokratin bör förstärkas och fördjupas därför att med välfärdsstaten har vi fått en långt mer aktiv stat som påverkar medborgarnas allmänna livsbetingelser. Det bör ges medbestämmandemöjligheter för många fler på de områden där de berörs av välfärdsstatens åtgärder. Bara när de som berörs av ett beslut får komma till tals, kan vi veta om besluten är legitima och mötas med respekt.

Men om det skulle vara lite teori om demokratin på det här seminariet så är det viktigt att vi skiljer mellan två modeller. En modell förstår demokratin som flertalstyre och hierarki, ett sätt att fatta majoritetsbeslut effektivt. Men med den modellen iakttar vi bara det som föregår i formella politiska organ: Stortinget i Norge, parlament och kommunstyrelser där man fattar beslut. Det är en tradition i demokratiforskningen som springer ut av en bestämd typ av demokratiförståelse, att demokrati bara är en form, det är bara en metod och demokratisk legitimitet går tillbaka till vad medborgarna har signaliserat i val. När folk har gått till val så har man gett sitt mandat och behöver inte längre delta eller känna ansvar.

Det är ett väldigt minimalistiskt sätt att förstå demokrati på och då får man icke tag i värdeproblematiken som många har fört fram här. Det är den andra grundsynen på demokrati, en demokrati som icke bara fokuserar på rösträtt och på faktiskt beslutsrätt, men på det deltagande, den argumentation och kommunikation som föregår beslutsfattandet och som underbygger besluten. Det är den processen som är intressant och det är där alla medborgare kan delta, det är icke i de formella politiska beslutsbefattningarna. Där kan bara ett fåtal vara med. Det är den föregående diskussionen innan besluten fattas och de samtal som syftar till att legitimera och offentligen rättfärdiggöra beslut som är det essentiella i demokratin. Att folk kan delta på många olika plan och ha olika möjligheter till att delta i den offentliga opinionsbildningen är huvudpoängen.

I denna modell reflekteras också en bestämd människosyn: Individen är en person med moral och med förmåga att göra självständiga val för sig själv såväl som för allmänheten.

Det är flera procedurer som styr den politiska beslutsprocessen i ett modernt rättsstatligt samfund. Det är flera procedurer, det är icke bara proceduren som reglerar representativitet och beslutsfattande i formella parlamentariska organ.

Vi har också procedurer, som refererar till opinionsbildningen i det civila samhället, som är utanför staten och den formella maktapparten. Här har vi kommunikationsfrihet, meningsfrihet, pressfrihet och yttrandefrihet. Vi har offentligheten som ett rum i det civila samhället där alla i princip kan säga sin mening om vad som skall eller bör göras. Där medborgarna har rättigheter mot staten,

kan kritisera maktutövningen och kan initiera ny makt genom att samla sig och gå samman i grupper. Det är denna process i det civila samhället som medborgarna har använt sig av för att kämpa fram sociala rättigheter i välfärdsstaten.

När vi ska diskutera demokratin så blir det viktigt att ha denna bredare blick på demokrati och på den föregående processen av människors yttrandefrihet i från staten befriade rum där vi formar gemensamma meningar om vad som ska göras och kan ha olika meningar om vad som ska göras. Det är här tal om det offentliga användandet av förnuftet, om politik som en norm- och värdeskapande process och icke bara som en beslutsprocess.

I det civila samhället kan vi diskutera det privata offentligt, som Jónasdóttir var inne på, när hon säger att det personliga och det privata också är politiskt. I en bestämd mening är det riktigt, nämligen om vi talar om politik som en fri kommunikationsprocess i det civila samhället. Här är det normerna, uppfattningar om rätt och fel, gott och ont, som ska styra människornas handlingar. Då blir det viktigt att göra upp föreställningen om familjen som en okränkbar enhet. Det som föregick inom husets fyra väggar skulle man inte bry sig om förrän vi fick upp det kvinnliga sökarljuset på misshandel, på incest och liknande. Genom upplysning och kritik blev det klart att vi måste in och göra någonting med familjen och få det som föregick inom husets fyra väggar till en offentlig angelägenhet.

Det är just i det där civila samhället vi kan förstå politik som en fri kommunikationsprocess, politik som en normeringsprocess, politik som skapas genom att enskilda medborgare tillkännager sina uppfattningar och deras kamp för att vinna gehör för dem. Jónasdóttir har rätt att också det privata är politiskt därför att också här sker maktutövning och därför måste vi också diskutera om de rådande normerna är riktiga. Men om vi skiljer dessa procedurer, den fria debatten och den fria processen ute i det civila samhället från institutionaliserad debatt i det politiska systemet så ser man också att den politiska processen är reglerad av några procedurer som hindrar staten att bli tyrannisk och gripa in överallt. Det behövs regleringar som säkrar individers rätt också emot majoritetsbeslut och i det avseendet är det privata inte politiskt. Det behövs

en privat sfär – ett intimitetsområde – och en fri offentlighet skyddad från statliga ingrepp, som gör det möjligt för individer att skapa sig sina egna uppfattningar och ger utrymme för gemensam opinionsbildning.

Så vi säger att vi slussar in ting ifrån det civila, från den offentliga debatten in i det politiska systemet, men det är bara några ting som kommer in där och som det går bra att fatta beslut om. Värdedebatten angår det civila samhället, offentlighet och det rum som är utanför staten, utanför byråkrati, utanför den formella maktapparaten. Det är dessa rum som aktiviseras och som demokratispörsmålen nu är så väldigt viktiga för. Tack

Karl Erik Lagerlöf

Jag tycker vad Eriksen sa här senast var väldigt intressant och skulle vilja påminna om att det offentliga rummet är en viktig sak. Hur ser det ut i det offentliga rummet? Det är grundläggande i demokratin.

Vi har några få morgontidningar som har rikspridning. De har stort inflytande. De är samtliga borgerliga. Det är en snedbelastning som ger hela opinionsbildningen i Sverige slagsida.

Demokratiutredningen skulle kunna komma med förslag. Om nu Svenska Dagbladet utbjuds till försäljning, ägaren Wallenberg har ju sagt sig vilja sälja tidningen, då skulle staten kunna köpa den och göra ett fristående företag motsvarande P1 i Sveriges Radio av den. Varför inte? Den information som är mest respekterad i Sverige i dag är radions. Det finns undersökningar som visar det. Då skulle man kunna skapa en tidning där det verkligen förekom fri debatt. Vilka kan nu i dag komma in och debattera på Svenskans Brännpunkt eller på DN Debatt? DN Debatt fungerar sedan snart två decennier som en privatägd nationalscen. Det svenska offentliga rummet är privatiserat, skulle jag vilja påstå. Och där skulle jag vilja använda ett ord från Marcus Storch: "Oligopol". I en väl fungerande demokrati måste väl ändå det offentliga rummet tillhöra alla!

Det råder överhuvudtaget en oerhörd koncentration i det svenska näringslivet och den koncentrationen ligger i huvudsak på Wallenberg och Investor. Och Wallenberg äger även Svenska

Dagbladet. Förstatliga Svenska Dagbladet och gör en public-service-tidning efter modell Sveriges Radio. Det vore kanske någonting, då skulle det uppstå en något större pluralism i Sverige. Eller gör på något annat sätt för att skapa mångfald, om ni tycker förslaget låter för radikalt. I dag råder en obehaglig obalans inom pressen. Marknadsutvecklingen inom tidningsvärlden har kommit i konflikt med centrala liberala anspråk, främst kraven på allsidig information och yttrandefrihet.

Hans Ring, docent, Växjö

Jag kan tyvärr inte ta upp den här i och för sig intressanta tråden med Post- och Inrikes Tidningar i ny version men jag vill ta upp en fråga som jag tycker i dignitet kanske överglänser en del av de problem vi har berört här idag. Vi kan ha olika uppfattningar om betyg i skolan och tidningarnas roll och allting sådant. Men dessa olika uppfattningar innebär inte att vi går och slår ihjäl varandra eller tänder eld på varandras hus.

Men det gör de skillnader och olika uppfattningar som vi har när det gäller synen på varandra i det här samhället – vi och dom – vi och invandrarna som vi ibland kallar det. Och jag är lite förvånad när jag ser de direktiv som utredningen arbetar efter. De kom så sent som i september förra året. Lite senare fick vi en proposition där det klart utsägs att all verksamhet i offentlig regi ska utgå från att vi befinner oss i ett land med mångfald. Det är väl ungefär detsamma som mångkulturellt och ni känner till de här begreppen integration, assimilering, segregation och marginalisering. Vi vet vad det gäller och jag tycker nog att här är det problem som utredningen måste ta på allvar.

Jag är inte hysterisk när jag ser låga röstetal i val, men en minskning bland utländska medborgare i de kommunala valen och landstingsvalen till 40 procent bör vara intressant för dem som sysslar med offentliga utredningar på det här området. Någonting bör ni väl säga och vi vet ju, det talas om inclusion och exclusion här, att det är verkligen en exkludering av de här grupperna i vårt svenska samhälle. Ska demokratin inkludera även de kategorierna? Svaret

här är förstås ett ja. Uppenbarligen finns det också en frivillig exkludering, man vill inte bli inkluderad och integrerad och på sikt assimilerad. Sedan säger ni också kanske att det är inget problem, efter tre/fyra generationer så är alla assimilerade, antingen de vill eller ej. Men det tror jag inte gäller riktigt längre. Vi kan inte jämföra t.ex. med situationen i USA och med invandringen dit. Vi har minisamhällen på kontinenten där det har bott vad vi kan kalla invandrare och utlänningar sedan många, många år. Vi hittar i Belgien, t. ex. i de gamla kolgruvedistrikten där kolgruvorna är nedlagda, samhällen som inte är ett dugg integrerade i det belgiska systemet. De som bor där lever ett dubbelliv, halva tiden i t.ex. Grekland eller Turkiet och halva tiden i Belgien.

Det här är en sådan problematik som jag vill att ni försöker utveckla ytterligare. Jag vill peka på en situation där 1 miljon eller 1,5 miljoner invånare tillhör den här gruppen. När vi gör åtgärder så ska vi utgå från den här mångfaldssituationen. Det bör komma med i bilden. Tack.

Bengt Göransson

När det gäller den sista punkten så är det självklart att utredningen kommer att behandla valdeltagandet, valmöjligheten också för de nya svenskarna, invandrarna. Däremot så har vi varit angelägna om – och därför finns det inte heller i direktiven – att den här utredningen inte är en av flera utredningar med uppgift att söka lösa delar av helheten. Vi har haft diskussion med företrädare för handikapprörelsen som på samma sätt framfört kritik mot att det inte särskilt är angivet att vi ska diskutera tillgänglighetsfrågorna. Väljer man att börja i den änden så har man ju därmed underförstått att demokratin för huvuddelen av folket inte är några större problem. Det är därför vi har börjat med att ta upp de här principiella teoretiska spörsmålen. En hel del av de problem vi möter beror av vissa teoribrister. När Anne-Marie Thunberg lyfter fram trovärdigheten som så central tillför hon ett viktigt inslag i byggandet av en sådan teori. Se upp för de politiska scouterna som ögonblickligen vet lösningen

på alla problem och hastigt trumfar igenom sin lösning. Demokratins tröghet har ett värde.

Men däremot ska vi peka på att demokratiseringen har andra effekter också när vi talar om det offentliga rummet. Det har skett en smygprivatisering som vi inte noterar – i fysisk mening. Man talar i högtidliga sammanhang om hur en tidig arbetarrörelse fick hålla sina möten i gatukorsningarna, på torgen. Våra torg är numera förvånansvärt privata, antingen är de helprivata som Täby Centrum eller också är de kommunbolagsprivatiserade och då kan man inte gå ut och hålla möten där. Yttrandefriheten är icke längre så tillgänglig som den var för bara 20 år sedan innan man hade byggt alla inglasade gallerior. Det är andra regelsystem som gäller för rätten att hålla möten på inomhustorget där det är bolagsdirektören som bestämmer om man får hålla möte än det är för det offentliga torgmötet där polisen ger tillstånd och polisen är bättre än företagsdirektören när det gäller att hålla en viss respekt för rättsstaten. Den privatiseringen ska vi inte utreda men det finns anledning ibland att fundera över den.

Bo Lindensjö, statsvetare, Stockholm

Jag tänkte peka på begränsningarna, räckvidden för demokratin. Hur uppfattar vi egentligen demokratin? Jag tänker börja med att peka på söndagsskoleversionen, som vi alla känner och lite kort fundera över vilka förutsättningarna egentligen är för att genomföra den.

Vi fick höra i morse att all offentlig makt utgår från folket och en del har ställt frågan "vart den tar vägen sen. Vi märker den inte". Vi vet ju att det finns ett svar, nämligen en sorts delegering till parlamentet som i sin tur delegerar till regering och sedan har vi en kedja med en central förvaltning, en regional förvaltning och en lokal förvaltning och sedan är vi tillbaka igen till polisstationer, sjukhus osv.; allting som folket uttryckte som sin vilja.

Problemet med den bild som vi gör av demokratin är kanske att den skapar intryck av att det går att fatta beslut som genomförs som om det hela skedde i ett tomrum. I själva verket skulle man kunna

illustrera problemet med demokratin på följande sätt: Se staten i en låda, näringslivet i en annan och medborgarna i en tredje. Staten är helt beroende av ett ekonomiskt system som den inte kan kontrollera. Genom skatter kommer resurser till statsapparaten.

Det här ger staten ett gemensamt intresse med det ekonomiska systemet. Det tvingar staten att satsa på effektivisering och lönsamhet och det här är en hel och fullständig intressegemenskap. Staten behöver resurser som kommer från näringslivet och det förutsätter att det hela är effektivt så att staten verkligen erhåller dessa resurser. Det ger naturligtvis det ekonomiska systemet en mycket stark ställning.

Å andra sidan är staten också beroende av stöd från medborgarna, politiskt stöd. Det manifesteras i allmänna val och förutsättningen för att få det stödet är några sorts välfärdsåtgärder till betydande delar av befolkningen, tillräckligt mycket för att garantera att man får en majoritet som kan ge en stöd.

Problemet med den här modellen är att den förutsätter permanent tillväxt för att man ska kunna åstadkomma, garantera fortsatt politiskt stöd. Det förutsätter alltså, och det har andra talare varit inne på, en permanent ekonomisk tillväxt och det hade vi ju under 1950- och 60-talen och många trodde att det skulle bestå.

Krisen kommer i det ögonblick när man inte längre lyckas permanenta tillväxten. Problem som alla finansministrar har stått inför, alltsedan Kjell-Olof Feldt, när man inte längre kunde formulera politik som både gynnade ekonomin och garanterade legitimitet. Frågan blev om man skulle välja ekonomisk effektivitet, få legitimitetsproblem eller satsa på legitimiteten och i stället få ekonomiska problem med risk för att företag lämnar oss. Det här är vissa förutsättningar under vilka demokratin ska förverkligas.

Till det här kan man avslutningsvis foga att den centrala statsapparaten, nationalstaten, inte längre har den position som den har haft förut. Den trängs från två håll, dels ifrån starka kommuner och nationella och regionala grupperingar som gör den svagare men också från EU eller regionalisering, internationalisering. Och det här har skapat det genuina dilemmat och vad man hoppas är att den här utredningen verkligen funderar över vilka konsekvenser den här utvecklingen kommer att få för politisk demokrati.

Anders Johnson

Jag tycker Lindensjös bild är en pedagogisk illustration av det jag pratade om. Det här är ju en riktig bild på den nationella nivån. Företagen i en låda som ligger där borta och medborgarna i en annan låda och de möts genom politiken som håller allting samman. Men i verkligheten är det ju inte så – det är ju inte så att företagen lever i en värld skild ifrån människorna. Bilden blir en annan om man studerar samhället på lokal nivå. Genom att föra ner mycket av beslutsfattandet på lokal nivå där det blir klara och tydliga samband förstår man också produktionssammanhangen bättre. Jag har haft anledning att studera en företrädare som liberal parlamentariker, Waldemar Svensson i Ljungskile, som beskrev hur det var i det gamla jordbrukssamhället där produktionsförhållandena, dvs. människornas levnadsförhållanden och den demokratiska gemensamheten var naturlig och påtaglig. Där politik och rättssamhället handlade om stängselskyldighet och reglering av vattentäkter. Där var det inte så att företagen låg där borta och medborgarna här och politiken höll ihop alltsammans. Så om man kan föra ner mer av det politiska beslutsfattandet till en lokal verklighet där man kan se konkret hur de ekonomiska villkoren samspelar med de medborgerliga villkoren i ett starkt civilt samhälle så tror jag också att demokratin kan stärkas.

Anne-Marie Thunberg

Jag vill ställa en fråga. Jag tycker att jag saknar någonting. Det är inte bara stöd från medborgarnas sida för välfärdsåtgärder som är förbindelsen från medborgarna till staten. Att enbart välfärdsåtgärderna kan garantera det politiska stödet är lite för snävt tänkt. Medborgarna vill också göra sina röster hörda inför de beslut som staten fattar och som påverkar deras vardagstillvaro.

Man talar i vissa sammanhang om de teknologiska företagen och teknologiska förändringar osv. som en form av sociala experiment. Verksamheten genomförs på lokal nivå och den påverkar medbor-

garna. Då bör man också inhämta samtycke från medborgarnas sida för att göra detta.

Man har här gjort jämförelser från medicinens område och dess som tyckes regler för medicinska experiment. Jag tror att vi har tänkt igenom alldeles för lite, vad snabba teknologiska förändringar betyder för människor och hur allting nu påverkar medborgarna mycket mer och därför också skulle kräva deras samtycke. Här har vi har ett utvecklingsbart instrument i det som börjar växa fram, nämligen miljökonsekvensbeskrivningarna.

Dessa är ju i stort sett den enda form vi ännu har. De är visserligen inte färdigutvecklade, men det finns en grundform för dessa. När någonting också sker på lokal nivå måste medborgarna dras in och höras därför att det påverkar dom väldigt starkt. Jag tycker att Oskarshamn här är ett fint modellexempel. Vad har man gjort med tanke på de lokala beslut som ska fattas där? Jo, man har tillsatt en hel rad med grupper bland befolkningen som fått fullmäktiges uppdrag att arbeta igenom frågeställning efter frågeställning. Så samlar man in gruppernas svar som ett beslutsunderlag. Jag tror att man ska utveckla detta mycket mer. Det är inte bara välfärdsåtgärderna som ger politiskt stöd utan det är även fråga om att som medborgare bli hörd i beslut som engagerar starkt. För den måste vi också finna institutionella former anser jag. Att finna former för medborgarinflytande på teknologiska förändringar med stor räckvidd också i tiden är ett helt nytt forskningsområde. Det är försummat i det demokratiska sammanhanget. Lars Ingelstam bl.a. påpekar det i det föredrag som jag citerade ur. Om det tekniska, om effektivitet och om ekonomi kan vi väldigt mycket. Men om den institutionella konstansen, som jag uttryckte det, om stabiliteten och överförandet av den för den teknologiska förändringen nödvändiga demokratiska stabiliteten vet vi inte så mycket. Det är ett helt försummat forskningsområde som gäller demokratin i allra högsta grad.

Olle Schmidt (fp), Demokratiutredningen

Jag tror utredningen måste se på hur partierna fungerar i Sverige i dag. Det är en mycket känslig fråga. Men om det är några som

skulle kunna göra det så är det vi som sitter i utredningen. Jag är ju nominerad av ett parti, men jag ser att i den här rollen måste jag vara betydligt friare än i ett vanligt utredningsuppdrag, som jag haft tidigare. Det måste bli en dialog under resans gång. Eftersom vi kan utgå ifrån att vi älskar partierna, annars skulle vi inte vara med i utredningen, så kan vi också ha rätt att lyfta upp en del på förlåten och se vad som är fel. Vad är det som brister? Det handlar då inte bara om arbetsformerna, utan jag tycker man måste ta med mer grundläggande villkor. Finansieringssystemet är absolut oerhört styrande för svensk demokrati. Partierna har själva satt reglerna för att finansiera sin egen verksamhet. Reglerna görs lätt så att det underlättar för partier med representation och försvårar för partier som saknar representation. Det här tycker jag att vi borde se över. I stället bör vi se till så att man får resurser för fristående utredningsinstitut. En del har tillskapats i Sverige. Flera skulle vara bra för djupare demokratisk debatt.

Min tro är, men den är personlig och möjligen företrädd i det parti jag representerar, att det måste finnas en större civil sfär framgent. Politiken griper in i så mycket och då måste medborgarna få vara med. Det räcker inte med dagens delaktighet. Det är mina erfarenheter. Människor nöjer sig inte med den representativa demokratins former.

Det är inte bara det att individerna får vara med och säga sin mening. Jag ser det i de lokaldemokratiska försök vi har i Malmö. Det var några ungdomar jag träffade. Dom fick vara med under resans gång men sedan beslutade ju politikerna någonting annat ändå. Varför ska vi då vara med nästa gång frågade ungdomarna. Det är min uppfattning att de demokratiska kollektiva besluten måste kombineras med en beslutssfär där individer i ökande grad själva bestämmer i mindre grupper. Vi behöver nya sätt för mindre grupper som gör att de kan komma till tals i civilsamhället, i det offentliga rummet. Jag tycker att vi har varit historiskt dåliga i Sverige på detta område och jag tror att det var huvudsekreteraren som frågade mig vid ett sammanträde: "Vad beror det på att Sveriges liberaler blev så yrvakna när Putnams analyser kom fram och konstaterade att det civila samhället, det sociala kapitalet är viktigt?" Det tycker jag är ett intressant spörsmål. Nu har vi det i vårt

program men vad beror det på att den diskussionen inte har funnits i ett land som Sverige?

Det finns en samstämmighet över partigränserna vid detta seminarium som är ganska unik. Former måste kombineras med innehåll. Den uppfattningen delar jag – även om jag som fullmäktigeledamot i Malmö alltid har fått lära mig av ordföranden att fullmäktigeförsamlingen i en kommun har en huvuduppgift, att fatta beslut: "Ni ska inte tro att fullmäktigeledamöter får sitta här i sammanträde och prata och sedan inte fatta beslut, utan bara bordlägga frågor, för att komma tillbaka nästa gång. Vi har en skyldighet att fatta beslut!"

Så är det givetvis också. Det ska vi ha respekt för. Men formen får inte ta över. Jag tycker att vi har diskuterat för mycket former och för lite innehåll i den svenska demokratidebatten.

Pernilla Zethraeus (v), Demokratiutredningen

Jag tror att det är alldeles riktigt att man måste vara vaksam på dom hårfina skillnaderna mellan demokrati och skendemokrati, som är det som Olle gestaltar när han exemplifierar med att man prövar nya former för inflytande genom att ungdomar ska få tycka till och osv.

Jag vill ta upp det som Bo Rothstein sade under sitt anförande att globaliseringsbilden är hysteriskt överdriven. Vi har varit extremt exportberoende i många år. Det är en process som har pågått sedan hundra år tillbaka. Exemplet Bo gav var, att när den socialdemokratiska kongressen uttalade någonting förväntade sig många en marknadsreaktion, så uteblev reaktionen. Jag skulle lika väl kunna säga att det är marknaden som är hysteriskt överdriven eller neurotisk eller hypokondrisk eller jag vet inte vad.

Vad som händer är ju att marknaden reagerar genom aktiekurser och börskurser som går upp och ner på saker som i praktiken inte är någonting, på saker som inte har hänt, på saker som inte har märkts i en enda plånbok eller i en enda aktiebörs i hela världen, utan som är förväntningar på någonting som eventuellt kan komma att hända, dvs. renodlade politiska spekulationer kring ekonomiska

frågor. Det är det som är ett av de allvarliga demokratiproblemen. Att detta har blivit en maktfaktor i samhället, att när Göran Persson gör ett utspel om den offentliga sektorns ekonomi så kan det få genomslag på börsen. Det är ju det här som har hänt. Den internationalisering som är intressant ur demokratins synvinkel är inte att Sverige är extremt exportberoende och att man har en intensiv handel och har haft sedan många år utan det är ju att den politiska sfären självmant har snävat in sitt eget verksamhetsfält.

Den politiska organisationen har genom politiska beslut under de senaste tio åren bit för bit avhänt sig styrinstrument över ekonomin, över den ekonomiska sfären, när det gäller valutahandel, när det gäller penningpolitik, när det gäller Riksbankens ställning osv. Dessutom har man gjort avregleringar som gör att vi i praktiken är mer ihopkopplade med länderna runtomkring oss inte minst genom EU-medlemskapet. Och det här har ju skett som en medveten strategi genom politiska beslut.

Vad man måste börja diskutera är hur man ska möta upp det här med ett politiskt arbete. Kan man initiera ett politiskt arbete på den internationella nivån, kan man bygga internationella folkrörelser osv. eller hur ska man möta upp det här? Vi har ju i dag diskuterat gränsen mellan den privata och politiska sfären och hur mycket politiken kan klampa in i det som kan betecknas som familjeliv och liknande. Jag tror att en viktig uppgift också i demokratidebatten framöver är att diskutera var gränsen går mellan den politiska sfären och den ekonomiska sfären, mellan de här två maktcentra som det faktiskt handlar om.

Per Gustafsson (c), Demokratiutredningen

Jag tycker att de inlägg som vi har haft här i dag på ett bra sätt har belyst både demokratins form samt demokratins värde och innehåll. Jag anser att inriktningen av utredningens arbete ska utgå från en diskussion om värdet och innehållet i demokratin, utifrån allas lika värde, bl.a. med de trovärdighetsaspekter som i dag lyfts upp av Anne-Marie Thunberg om etiska frågeställningar. Det är den typen av diskussion som jag tror vi har framför oss och som är angelägen.

När man diskuterar demokratins form så blir det ju ofta en fokusering till beslutstillfället. Jag tror det är väsentligt att vi också tittar på steget innan beslutstillfället; människors möjlighet att faktiskt påverka den dagordning som formar det demokratiska samtalet och även det som någon har kallat det "upplysta kunnandet". Hur människor också ges möjlighet, kunskap och förmåga att hantera de frågor som finns på dagordningen i demokratin. Där finns det mycket spännande att diskutera och jag tror att vi här måste hitta en koppling till det som faktiskt också pågår lokalt i samhället.

Anne-Marie Lindgren sade vid dagens seminarium att demokratin är en motvikt och att motvikten blir svagare. Det stämmer på ett sätt men det finns också andra bilder som visar på att det händer väldigt mycket positivt i samhället i dag. Där demokratin lämnar ett tomrum efter sig växer det fram nya grupper, nya nätverk, samhällsföreningar och byalag både i stadsmiljöer och på landsbygd. Jag tror att vi behöver finna ett sätt att hitta kopplingen och knytningen med det engagemang och den delaktighet som visas där, och som faktiskt bygger på en genuin tro på demokratin, demokratins värden och den representativa demokratin. Knytningen till detta engagemang i lokalsamhället har vi inte hittat än i det svenska samhället, men vi måste göra det. Människor är överlag både engagerade och kunniga. Huvudproblemet är ju faktiskt inte att medborgarna saknar kunskap och information. Uppgiften är att knyta samman individernas frivilliga samverkan med den representativa demokratin.

Den diskussion kring de grundläggande värderingarna som vi har inlett här i dag är angelägen. Men också en diskussion om hur fler faktiskt kan kombinera sin rösträtt med att som medborgare också få påverka den demokratiska dagordningen. Hur fler kan skaffa sig den kunskap som behövs för att vara delaktiga i samhällsutvecklingen är en annan viktig frågeställning. Jag tycker dessutom att det skulle vara mycket intressant att kunna gå vidare när det gäller Anne-Marie Thunbergs resonemang om det "rullande nuet".

Bengt Göransson

Det har varit en dag med utomordentligt intressanta föredrag och i den mån vi önskar att den här utredningen ska kunna bidra till att komplicera frågorna så tror jag att vi kan lyckas. För de överväganden vi ska göra, det material vi ska plocka samman så tror jag att det här första seminariet kommer att ha mycket stort värde när det gäller att kunna tillföra substans för diskussionen.

Bredden i diskussionen pekar på allt från en mycket djupgående samhällsanalys till mera konkreta frågeställningar som att ta upp sådant som för vår uppgift är mycket väsentligt, nämligen att titta på partiernas roll, partiväsendet, hur det kan fungera. Där tror jag ändå, om jag ska dra någon slutsats av det som Olle Schmidt och Pernilla Zethraues sade, att vi möjligen behöver se till att vi som ett underlag plockar fram en del argument för den representativa demokratin. När man inbjuder godtyckligt valda referensgrupper till att vara en panel så tror man att man därmed tillgodoser de demokratiska kraven. I Stockholmsområdet pågår nu intensiva försök på ett par ställen med att skapa medborgarpaneler som ska vara framlottade för att man ska veta att det inte bara blir partifolk som kommer att ha synpunkter. Man ska ha ett representativt urval av befolkningen, inte bara de mest intresserade, för att få fram alla åsikter. Jag har varit ganska upprörd över det, därför att jag har så svårt att förstå poängen. Definitionsmässigt måste ju en sådan panel, om den är rätt framlottad, och någon annan ska man väl inte ha, innehålla 15-20 procent ledamöter som aldrig röstar. Man ska då sätta som ett slags mål för en kommunstyrelse att se till att man garanterar inflytande i rimlig proportion för dem som inte vill ta del och som egentligen är ointresserade. Deras åsikter får vara med och väga lika tungt som deras som engagerar sig.

Demokratin måste naturligtvis i någon mån – och det är en värderingsfråga – vara någonting annat än SIFO-institutet. Man förändrar inte världen med SIFO och till all lycka så ser ju opinionsmätningsinstitutet till att deras anseende inte behöver undergrävas av andra än av dem själva. Det är en tillgång.

Jag tänker på det senaste danska valet. Det finns en risk om man ser ett slags åsiktsrepresentativitet som den allra viktigaste. Det som

Marcus Storch sa i det här sammanhanget är mycket väsentligt om förändringen och förändringsrörelsens betydelse. Och det behöver då inte bara vara en fråga i snäv mening om ekonomisk tillväxt. Förändringsrörelsen handlar ju också i hög grad om utvecklande av tankemönster och tankestruktur. Då är vi tillbaka igen vid Anne-Marie Thunbergs trovärdighetsfråga. Trovärdigheten uppstår ju till stor del med hjälp av det underbyggda argumentet. Jag vill peka på det som Bo Rothstein sade, när han talade om regelstyrningens problem, när han visade vågrörelsen. Det var ett abstrakt sätt att beskriva någonting väldigt viktigt.

Jag sysslade ett antal år med kulturpolitik och funderade mycket över bidragsregler och fördelningssystem och kom så småning om fram till att den enda rimliga fördelningsgrunden var den pålästa och underbyggda subjektiviteten. Alla andra principer blev sämre. Politikern som ställer ut sina subjektiva värderingar men respekterar att det faktiskt finns andra som har andra värderingar är ett föredöme.

Den pålästa och underbyggda subjektiviteten behövs därför att genomsnittet ju dessvärre har den nackdelen att det aldrig finns. Det enda vi vet med säkerhet om ett genomsnitt det är ju att ingen enda enhet som ingår som grund för genomsnittet är lika med genomsnittet. Det kan man nästan säga hundraprocentigt. Det här illustrerades i radionyheterna för någon vecka sedan, när man talade om den genomsnittliga kostnaden för barn som deltar i kommunal musikskola. Om jag minns rätt var det 453 kronor. Det enda man med säkerhet kan säga är att ingen enda kommun i landet har 453 kronor i avgift till musikskolan. Genomsnittet finns alltså aldrig och därför blir det så meningslöst att ha som någon sorts norm.

Då måste man alltså i de här frågorna, och det var ju det Bo Rothstein pekade på, ge utrymme för subjektet, den subjektiva bedömningen. Då blir naturligtvis också kontrollfunktionen och regleringen av ansvarighet viktig. Vi måste alltså kunna pröva de subjektiva värderingarna, ifrågasätta de subjektiva värderingarna.

Det finns skäl att fundera över behovet av självständiga, kritiska medborgare. Sådana kan naturligtvis vara till besvär för de beslutsstrukturer som är mycket snabba. Jag kommer dock tillbaka till det som Olle Schmidt sade om behovet av besluten. Man måste ha en

grundläggande kunskap om demokratins former för att man ska kunna ta del. De som förväxlar fullmäktigeförsamlingen med den lokala partiföreningen eller lokala gruppen och tror att man kan föra en slags privatiserad diskussion i fullmäktigeförsamlingen för att man där ska bilda sig en uppfattning blir det naturligtvis mycket svårare för. Den representativa demokratin kräver ju sitt pris i form av vissa, åtminstone på förhand tydliggjorda strukturer och uppfattningar för att man ska kunna ta ställning och också kunna ta ansvar för det man gör.

Vi får alltså genom seminariet en bred beskrivning av demokratiska strukturer och demokratiska möjligheter. Anne-Marie Thunberg och Anne-Marie Lindgren och flera andra tar upp frågan om värderingarnas roll, de demokratiska värdena. Det här ska vi nu ta med oss och få tillfälle att inom ramen för utredningen resonera om. Låt mig till allra sist göra en mycket subjektiv iakttagelse. Jag tror att demokratins förespråkare, som känner sig så deprimerade över ekonomins övertag och marknadens övertag, möjligen ska ägna också en tanke åt marknadens risker och tillkortakommanden. Ett exempel på detta: När Estonia sjunker och 852 människor drunknar så är den enda effekt det får för Estonia-rederiet att det påföljande år kan höja utdelningen av sina aktier med en krona. På detta kan man ha moraliska perspektiv. De rederier vars båtar fortsatt att flyta förlorade en massa pengar.

Men det som för mig har varit mest intressant i sammanhanget att fundera över är, om detta inte egentligen är ett utomordentligt allvarligt symtom på en marknadsekonomi i kris, på en börsens kris. Att aktien inte längre har någon som helst relation till verksamheten utan har exakt samma värde som bingolotten måste för marknadsekonomin vara en varningssignal som är alldeles oerhörd. Det spelar ingen roll vad verksamhet man har.

Aktien, fick man lära sig när jag gick i skolan, var på ett sätt en mätare av en förväntan om framtiden och inte på den tur man hade att man fick en massa försäkringspengar tillbaka. Om andra delar av marknadsekonomin ser ut så finns det kanske skäl att försöka se till att de politiska strukturerna icke ska uppträda som aktörer på samma marknad.

Det kan alltså paradoxalt nog leda till att man begränsar den politiska verksamheten på ett område, begränsar politikens räckvidd för att kunna agera i relation gentemot ekonomin i stället för att gå in och försöka överta agerandet på just samma område och bli offer för de krisfenomen som kan finnas där. Och det här är naturligtvis ett exempel på hur en sådan här diskussion kan leda till ytterligare komplikationer. Sådana frågor kommer vi inte att kunna diskutera färdigt eller ta ställning till. Men jag tar upp denna mycket subjektiva notering som ett exempel på att det i våra diskussioner kan finnas skäl att ta in också sådana komponenter som inte automatiskt behöver resultera i att vi ska dra slutsatser när det gäller antal ledamöter i riksdagen eller beslut om valdag.

DEMOKRATI Utredningen

så arbetar

Demokrati utredningen

Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Vid sekelskiftet skall utredningen presentera en sammanvägd analys i form av ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- en skriftserie
- offentliga seminarier
- en webbplats för debatt och information

Skrifter

Demokratiutredningen kommer fortlöpande under arbetets gång att publicera en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Den omfattande demokratiforskning som bedrivs vid våra universitet och högskolor ställs på detta vis till förfogande för alla som är intresserade av demokratifrågor.

Information om titlar, utgivningsdag, priser m.m. finns på utredningens webbplats.

Seminarier

En av utredningens uppgifter är att stimulera det offentliga samtalet.

Därför anordnar vi offentliga seminarier runt om i landet.

Till seminarierna bjuder vi in forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring de frågor vi tycker är värdefulla att samtala kring.

Varje seminarium dokumenteras i form av en skrift.

www.demokratitorget.gov.se

är adressen till Demokratiutredningens webbplats. Här finns möjlighet att föra en fri debatt kring demokratin – demokratitorget är öppet för alla.

Ett antal krönikörer kommer att kommentera demokratiproblem och andra demokratidebatter.

Här kan Du också informera dig om och föra dialog kring utredningen. Direktiv i fulltext, arbetsplan och utredningens protokoll är dokument man kan hämta hem.

Här informerar vi också fortlöpande om aktuella skrifter och seminarier. Man kan dessutom ta del av debattinlägg vid seminarier samt beställa utredningens skrifter.

Länkar finns till andra delar av nätet där demokratifrågor dryftas på olika sätt.

Information

Vi svarar gärna på frågor och lämnar ytterligare information om utredningens arbete. Adress och telefonnummer till utredningens kansli finns på nästa sida.

Utredningens sammansättning

Ordförande
Bengt Göransson
f.d. statsråd
tel: 08-453 41 04

Kommittéledamöter
Elisa Abascal Reyes (mp)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 46 26

Stefan Attefall (kd)
chefredaktör
tel: 08-612 00 05

Britt Bohlin (s)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 47 80

Per Gustafsson (c)
informationschef
tel: 08-787 58 40

Jeanette Hillding (m)
företagare
tel: 0431-88 300

Gunnar Larsson (s)
klubbordförande
tel 031-703 73 07

Eva Marcusdotter (s)
frilansskribent
tel: 019-36 36 48

Olle Schmidt (fp)
utredningssekreterare
tel: 040-34 10 64
alt. 044-13 33 00

Per Unckel (m)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 44 98

Pernilla Zethraeus (v)
oppositionsråd
tel: 026-17 81 22

Experter
Wanja Lundby-Wedin
LO:s andra ordförande

Elisabeth Rynell
författare

Marcus Storch
direktör

Sekretariat
Huvudsekreterare
Erik Amnå, *fil dr*
tel: 019-30 30 67

Biträdande sekreterare
Margareta Meyer
tel: 08-405 49 16

Seminarieansvarig
Anders Ljunggren
tel: 08-405 16 54

Assistent
Helena Svensson
tel: 08-405 46 04

DEMOKRATI
Utredningen

POSTADRESS: 103 33 Stockholm. BESÖKSADRESS: Regeringsgatan 30-32
TEL: 08-405 49 16. FAX: 08-411 24 67
E-POST: margareta.meyer@justice.ministry.se

Demokratiutredningens skriftserie

Redaktör Erik Amnå

1. **Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium**

KUNGL. BIBLIOTEKET • STOCKHOLM •

Den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Vid sekelskiftet ska utredningen presentera en sammanvägd analys i ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- offentliga seminarier runt om i landet
- webbplatsen *www.demokratitorget.gov.se* med fria debatter och möjligheter att informera sig om och föra dialog kring Demokratiutredningen
- en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

I detta första nummer i Demokratiutredningens skriftserie dokumenteras ett seminarium om demokratins räckvidd. Först presenteras några motstridiga uppfattningar om demokratins gränser. Sedan både vidgas och fördjupas diskussionen ytterligare genom inlägg från etiska, feministiska, ekonomiska och ekologiska synpunkter.

Medverkar gör bl.a. professor Erik Oddvar Eriksen, docent Anna G. Jónasdóttir, fil. dr Nils Karlson, redaktör Anne-Marie Lindgren, professor Bo Rothstein, direktör Marcus Storch och teol. dr Anne-Marie Thunberg.

FRITZES
Offentliga Publikationer

Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-690 91 91, Telefon 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

ISBN 91-38-20914-4