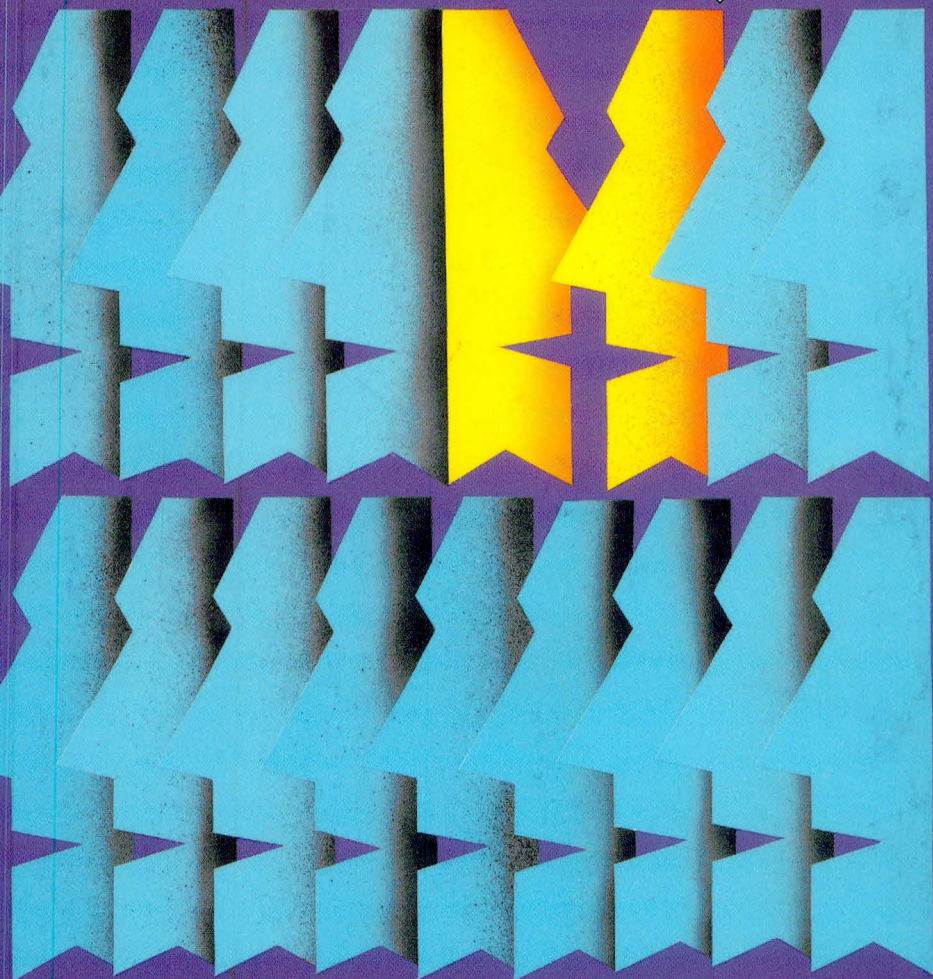


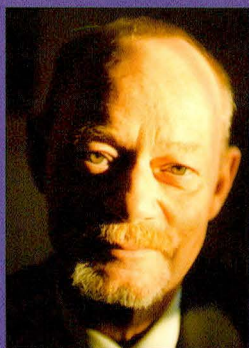
L U S T R O



”Bråka inte!”

Om vår tids demokratisyn

Leif Lewin



Leif Lewin är skytteansk professor i värtalighet och statskunskap vid Uppsala universitet. Han har utgivit ett tjugotal böcker om politik, särskilt demokratifrågor, riksdagsval, korporativism och parlamentarism, och forskar för närvarande om politiskt ansvarskrävande. Han deltar flitigt i samhällsdebatten.

”Bråka inte!

L U S T R  O

”Bråka inte!”

Om vår tids demokratisyn

Leif Lewin

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
E-post: order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.



Kopieringsförbud

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen! Kopiering, utöver lärares rätt att kopiera för undervisningsbruk enligt Bonusavtal, är förbjuden.

"Bråka inte!"

Om vår tids demokratisyn

Leif Lewin

Andra upplagan

Första tryckningen

© 2002 Leif Lewin och SNS Förlag

Grafisk form Nybølle Grafisk Form AB

Omslagsillustration Dan Jonsson

Omslagets flik, fotografi Petra Järnbert/SvD/SCANPIX

Sättning Melanders Fotosätter AB, Stockholm

Tryckning Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad, 2002

ISBN 91-7150-857-0

Innehåll

Förord 7

I. MÖNSTRET

1. Det oskarianska arvet 11

II. SVENSKT

2. Dygden som blev en nödvändighet 21
3. Överenskommelserna som inte hölls 29
4. Hotet från medborgarna 32
5. Förtroendet för politikerna 37
6. Karl Staaff och Olof Palme 43

III. UTLÄNDSKT

7. Det delade USA 51
8. Det samarbetande Italien 58
9. Det aktiva Nya Zeeland, det apatiska Schweiz 62
10. Det oåtkomliga EU 66
11. Det försonade Sydafrika 70
12. Det befriade Östeuropa 75

IV. TEORETISKT

13. Konkurrens eller avspegling? 87
14. Förnuft och samarbete 95
15. Samförstånd som ideal 103
16. Styrelse genom diskussion 106
17. Ideologierna och samarbetet 115

V. SLUTSATS

18. Det slutna rummet 125

Litteratur 138

Register 145

Förord

I den här boken kritiseras den förändrade demokratisyn som håller på att växa fram i vår tid. Omvälvningarna i världen efter 1989 gör att det finns anledning att på nytt ställa frågan vad vi skall mena med demokrati. Är det att flertalet bestämmer eller är det att alla är med och styr? Fångas folkstyrelsens innebörd bäst upp av "majoritetsdemokratin" eller av "samarbetsdemokratin"? Berlinmurens fall får inte bara följder för den internationella politiken. Också inrikespolitiken påverkas. Hajen är död, sillarna förslöas och försoffas – för att anknyta till en välkänd anekdot som Herbert Tingsten återberättat.¹ Den ryska kommunismen hjälpte de västerländska demokratierna att behålla sin vitalitet. I skräck för att bli uppslukade av stormakten i öst slog de europeiska småstaterna vakt om sina demokratiska institutioner. De hade något att avsky, att bekämpa, något att leva för. Nu när hotet inte längre finns kvar, sker en försiktig, smygande förändring av de politiska spelreglerna. Resultatpolitiken blir viktigare än de demokratiska formfrågorna.

Det är den gamla kritiken av demokratin som nu återkommer, den som fanns före det demokratiska genombrot-

¹ Herbert Tingsten: *Från idéer till idyll. Den lyckliga demokratin*. Norstedts 1966, 239–242.

² Juan Linz: "Totalitarian and Authoritarian Regimes", *Handbook of Political Science* vol 3. Addison-Wesley 1975, 175–411.

tet. Den är av annat slag än den vi vant oss vid att möta från diktaturerna; med en statsvetenskaplig distinktion ger kritiken uttryck för auktoritära snarare än för totalitära böjelser.² Den auktoritära attityden utmärks av viss pluralism, betydande apati samt ett slags underförstådd mentalitet att "inte bråka" snarare än av en allt behärskande, riktninggivande ideologi. Det är denna mildare form av antidemokratism, som nu vädrar morgonluft och som här skall belysas i ett antal essäer.

Essäsamlingen är att betrakta som en fri fortsättning på min bok *Votera eller förhandla?* I den låg hela ansträngningen i att förklara hur den svenska parlamentarismen fungerat och fungerar genom att rekonstruera de båda demokratibegreppen samt tydliggöra vilka skilda mål de är tänkta att befrämja. Någon värdering eftersträvades inte. Här tar jag däremot ställning till den förändring av vår demokratisyn jag tycker mig se i vår tid. Jag skall inte förneka att arbetet med att göra denna värdering inneburit att jag omprövat en del tidigare ståndpunkter. Trots många goda skäl både för och emot såväl majoritetsdemokratin som samarbetsdemokratin hamnar jag till slut i ett, som jag hoppas, nyanserat men ändå bestämt avståndstagande från den nya demokratisynen.

Boken har skrivits inom ramen för det av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond stödda forskningsprojektet "Parlamentarismens problem". Till kollegerna i Skytteanum framför jag ett tack för värdefulla synpunkter. I denna upplaga har ett antal förändringar gjorts som mestadels har att göra med tidsbundna resonemang.

Ett århundradeskifte har nyss passerat. Frågan är bara om det verkligen är så att 1900-talet har avlösts av 2000-talet eller om en ideologiskt bättre beteckning på den pågående förändringen vore att säga att vi nu åter är på väg in i 1800-talet.

Uppsala i januari 2002
Leif Lewin

I. MÖNSTRET

I. *Det oskarianska arvet*

Portvinet var verkligen alldeles utmärkt. Vad skönt det var att dra sig tillbaka till herrummet efter kungamiddagen och låta den rundbottnade karaffen vandra motsols, medan damerna intog salongen, för att bästa bröder emellan få diskutera rikets angelägenheter utan att störas av bråkstakar och gaphalsar! Statsministern önskade avgå. Vem skulle komma i hans ställe? Med spänning såg man fram mot att Hans Majestät skulle ge en antydning om vartåt det lutade. Ett förtroendefullt samtal i den inre kretsen av erfarna och kompetenta rådgivare var naturligtvis det bästa sättet att hantera frågan, om man ville uppnå en lösning som förnuftigt folk från skilda politiska läger kunde samsas om. Eftertänksamhet och rådtrum borgade för bättre beslut än halsstarriga provokationer och offentlig polemik.

Uppseendeväckande nog ifrågasattes nu själva strävan efter endräkt. Högljutt framfördes nya idéer om att man i stället för att kompromissa borde lyfta fram motsättningarna och ställa dem på sin spets och sedan låta den ena hälften av medborgarna styra över den andra. Föga tankemöda ägnades frågan vilka följder sådan regelbunden maktväxling kunde få i form av ryckighet i sakpolitiken och ständiga omläggningar av kursen. För svensk anda och konstitution var politisk krigskonst främmande. Demokrati – om man nu skulle använda det ordet – betydde väl tvärtemot att alla fick vara med och påverka politiken.

Det var då för väl att dessa agitatorer inte var med i kväll!

Förfallet i det offentliga livet hade faktiskt fortskridit så långt att en kungamiddag som denna med ett samtal i en trängre krets verkade vara den sista tillflykt, dit förnuftigt folk kunde komma samman utan att behöva störas av det olidliga kravet att man till varje pris måste lösa de politiska frågorna genom strid i stället för genom överenskommelser.

Så gick resonemanget många gånger inom den politiska eliten i vårt land under det fördemokratiska samhällets upplösningsperiod – säg, från tullstriden till första världskriget. Statsministerutnämningen var den brännpunkt, dit hela det politiska maktspelet koncentrerades. Här bröts högerens och vänsterns ideologier, här utkämpade överhetssamhället sin sista strid till försvar för sin författning och sina privilegier. För statskunskapen är statsministerutnämningarna ett klassiskt forskningsproblem. Striden om parlamentarismen gällde nämligen just huruvida kungen skulle få förbli fri att knyta partipolitiskt oberoende statsråd till sig i ”allsidigt” sammansatta regeringar eller bindas att ”ensidigt” hämta dem från riksdagens majoritet. Uppflammande krav på parlamentarism i tullstridens spår följdes av en avpolitisering under nittioalet. Några år in på det nya seklet kom kraven igen, starkare än tillförne, för att punkteras under den personliga kungamaktens sista demonstration under första världskriget. Först 1917 segrade parlamentarismen.¹

Kretsen av höga ämbetsmän och officerare, storgodsägare, hovmän och aristokrater, som kungen omgav sig med, värjde sig mot att det skulle komma katter bland hermelinerna och skapa missämja. Man misstrodde ”dessa folkta-lare, dessa agitatorer och dessa demonstrationsordförande”.² Parlamentarismens främste förespråkare Karl Staaff kallades ”uteslutande partiman och agitator”, en ”rabulist”.³ Kungen avskydde sådana ”ideologer och radikaler”.⁴

¹ I *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Norstedts Juridik 1996. 28–41, har jag gjort en sammanfattning av forskningsläget.

² Andra kammaren 1890:28, 22 (Jansson).

³ Leif Kihlberg: *Karl Staaff II. Regeringschef, oppositionsledare 1905–1915*. Bonniers 1963, 75 och 153.

⁴ *Ibid.* 30.

Drottningen uttryckte sig ännu mera oförblommerat och kallade vänsterpolitikerna "busar" och "pack".⁵

Partistrid var just vad parlamentarismen innebar. Men svenska regeringar, påminde de konservativa, uppstod inte ur de klara partigrupperingar, som denna doktrin förutsatte. Svenska regeringar byggde i stället sin politik på en kompromiss "bestående däruti, att två motsatta partier och intressen gifva något efter hvar på sitt håll och på så sätt genomföra den åsyftade reformen eller åtgärden" – så fungerade den svenska styrelsekonstens "rätta kompass ... Endast en regering, som är obunden af partihänsyn, kan skippa rätt mellan de olika intressena, på kompromissens väg utjämna motsatserna och därigenom få till stånd för landet i dess helhet, ej blott för ett parti, gagneliga beslut."⁶

Inte ens den ivrigaste beundrare av den engelska parlamentarismen kunde väl förneka "att ytterst allvarliga svårigheter för närvarande skulle möta [dess] överflyttande till vårt land". Hos oss härskade ej partierna utan "ärendena skola af hvarje riksdagsman pröfvas efter bästa personliga omdöme och utan hänsyn till, hvilken regering eller hvilken partistyrelse som framburit den ... Utom under 1880-talets tullstrid [ha] hvarken riksdagsmännen eller menigheten insett nödvändigheten af en stående klyfta. Man har här haft en naturlig böjelse att se till sanning och rättvisa, utan mycket bekymmer om, hvilket parti som först tog upp den eller den goda saken, och riksdagsdebatterna ha ända intill senaste tiden varit hälsosamt fria från den sortens argument, som bara äro uttryck för tillstramad partidisciplin. Därför har det åtminstone hittills varit alldeles naturligt, att våra regeringar visserligen valts bland personer med auktoritet inom riksdagen, men ej efter rena partihänsyn."⁷

Den svenska politikens lugna och lyckosamma utveckling

⁵ Olle Nyman: *Högern och kungamakten 1911–1914. Ur borggårdskrisens förhistoria*. Almqvist & Wiksell 1957, 267 och 315.

⁶ Pontus Fahlbeck: *Engelsk parlamentarism contra svensk*. Gleerups 1916, 45 och 84.

⁷ Carl Hallendorff: "Parlamentarismen", *Svensk Tidskrift* 1911, 395–396, 397–398 och 400.

byggde på en vilja att komma överens. Det hade varit riktmärke redan för vår riksdagsordnings upphovsman De Geer. Enande och samlande, gärna med uppgörelser och kompromisser som medel hade De Geer sökt hålla sin regering över partierna. En partiregering efter engelskt mönster i kamp mot andra partier hade De Geer funnit motbjudande; man slogs av "den himmelsvida olikheten" mellan De Geers ideal och dagens framträngande krav på parlamentarisk strid. Efter ett misslyckat försök med parlamentarism under 1880-talet hade svensk politik återgått till sin huvudfåra; Boström återupptog De Geers samlings- och kompromisspolitik. Vänsterns stridssignaler var en utmaning mot allt som kunde kallas klok statskonst. "Den parlamentarism, som vänstern eftersträfvat, är till sitt väsen partistyre, och sådant är djupt främmande både för vår regeringsforms anda, för intentionerna hos vår riksdagsordnings upphovsman och för vår politiska tradition."⁸

Samverkan, samförstånd, kompromisser, att låta udda vara jämnt, att inte lämna någon utanför är sålunda honnörsorden i de sekelskifteskonservativas beslutsmodell. Bråk är obehagligt. Fredliga, vänskapliga relationer är mera tilltalande, låt vara att de måste köpas till priset av eftergifter. Sakligheten har allt att vinna på att en fråga i lugn och ro blir allsidigt belyst. Att en politisk gruppering vägrar förhandla är alltid illavarslande.

Med andra ord bör vi skilja mellan *samarbetsdemokrati* och *majoritetsdemokrati*. Enligt den förra är demokrati en styrelseform där alla är med och ingen ställs utanför. Enligt den senare är demokrati en styrelseform där majoriteten bildar regering och oppositionen opponerar, varvid folket i allmänna val kan se till att regering och opposition byter plats. Samarbetsdemokraten ger med andra ord alla grupper inflytande proportionellt mot deras röststyrka, under det att majoritetsdemokraten räknar med att makten växlar så att visserligen alla, om man ser över en längre tid, får en chans

⁸ Gunnar Rexius: "Parlamentarism och svensk tradition", *Svensk Tidskrift* 1917, 181–193.

att deltaga i maktutövningen men, om man fixerar varje enskilt tillfälle, parlamentet är uppdelat i en majoritet och en minoritet med regeringsmakten förankrad i den förra och att det som följd därav råder en permanent motsättning mellan regering och opposition.⁹

Hundra år senare skulle 1890-talets konservativa ha haft lätt att känna igen sig. 1990-talet blev nämligen åter de blocköverskridande överenskommelsernas årtionde. På område efter område lade partierna sina stridsfrågor åt sidan och kompromissade sig fram till gemensamma överenskommelser.

Perioden inleddes med den stora skatteuppgörelsen mellan socialdemokraterna, folkpartiet och centern, en överenskommelse som framsynt kommenterades av en tidning med orden "90-talet är här!"¹⁰ De som ställde sig utanför uppgörelsen framställdes som oansvariga skrikhalsar och försmådda friare, personer som "skränat om" sina egenintressen så fort de "öppnat munnen";¹¹ "det är lätt att sitta på glasberget och prata, medan andra tar ansvar för landet".¹² Att komma överens över blockgränsen betecknade i själva verket "en seger för politiken och för politikerna",¹³ en ökning av "tilltron till tanken att politik ännu kan vara det möjligas konst",¹⁴ en anledning "att hävda att den fina svenska modellen har pånyttfötts under Ingvar Carlssons ledning".¹⁵ "Om sanningen ska fram är gårdagens unika trepartiuppgörelse inte i första hand någon seger för enskilda partier eller politiker, utan för det politiska förnuftet, för samtalet och kompromissen som arbetsmetod."¹⁶

⁹ Carl Arvid Hessler: "Parlamentarismens begrepp", *Studier tillägnade Fredrik Lagerroth*. Gleerups 1950, 173–174.

¹⁰ *Örebro-Kuriren* den 8 november 1989.

¹¹ *Östra Småland* den 4 juli 1990 om falang inom L.O.

¹² Folkpartiledaren Westerberg om moderatledaren Bildt, *Östersunds-Posten* den 14 november 1989.

¹³ *Arbetet* den 8 november 1989.

¹⁴ *Expressen* den 8 november 1989.

¹⁵ *Aftonbladet* den 8 november 1989.

¹⁶ *Örebro-Kuriren* den 8 november 1989.

Kommentarerna till krisuppgörelserna hösten 1992 mellan den borgerliga trepartiregeringen och socialdemokraterna följde samma mönster. Partier som aldrig vågade ta ansvar för landet utan ställde sig utanför uppgörelserna hemföll åt "opportunist".¹⁷ Oppositionsledaren förklarade att han däremot ställde upp på uppgörelsen "inte för att rädda regeringen Bildt, vi gjorde det för Sveriges och medborgarnasskull".¹⁸ Statsministern betygade sin tro på "samarverkan och samsyn över blockgränserna, eftersom Sverige är ett land med en tradition där vi, trots hettan i den politiska debatten, har en förmåga att finna varandra i samlade lösningar när detta är nödvändigt i nationens intresse".¹⁹

Energiuppgörelsen mellan de tre partierna i den politiska mitten, förde avvecklingen av kärnkraften mot en ovisst framtid och kunde måhända sakligt framstå som oklar – "Vem har lurat vem?"²⁰ "...ett märkligt politiskt dokument. Det uppfyller högt ställda krav på politik som det möjligas konst och det konstigas möjlighet"²¹ Politiskt var det ändå ett kraftprov, som gjorde det möjligt för partierna att bryta upp från ömsesidig misstänksamhet, bevakning och handlingsförklarning och satsa på ett ambitiöst program för energihushållning och miljöanpassad elproduktion. I bästa samförstånd partierna emellan hade den hetaste politiska stridsfrågan pacificerats till förmån för en saklig och förnuftig politik: "Det viktigaste med uppgörelsen var att man nu kan ersätta tio års fruktlös årtalsdebatt med ett antal konkreta åtgärder som syftar till att så snabbt som möjligt få fram alternativ till kärnkraften ... Nu finns det en bred riksdagsmajoritet som anslår pengar till konkreta projekt."²²

Pensionsuppgörelsen år 1994 mellan fem riksdagspartier fick betyget "Kompromiss med mersmak"²³ och "Ett stor-

¹⁷ RD 1992/93:3, 25–26 (Ingvar Carlsson om vänsterpartiet kommunisterna).

¹⁸ RD 1992/93:3,2 (Carlsson).

¹⁹ RD 1992/93:3,15 (Bildt).

²⁰ *Arbetet* den 23 januari 1991.

²¹ *Dagens Nyheter* den 22 januari 1991.

²² *Arbetet* den 23 januari 1991.

²³ *Sydsvenska Dagbladet* den 25 januari 1994.

verk!”²⁴ ”Överenskommelsen får oss att hoppas på fortsatt konstruktiv samverkan mellan samtliga riksdagspartier i andra frågor av stor betydelse för medborgarnas väl och ve.”²⁵ ”Detta är en odisputabel framgång för vårt politiska system ... I en tid då så mycket ifrågasätts och omvärderas måste beslut föregås av information och debatt. Detta sker men ofta under sken av djup oenighet som har sin grund i partitaktiska överväganden. Förfarandet ger, inte överraskande, människor uppfattningen att deras förtroendevalda ägnar en stor del av sin tid åt käbbel ... Politikerna undergräver sin egen position genom att låtsas som om de ständigt befinner sig i konfrontation. Uppgårelsen om det nya pensionssystemet visar på vitaliteten i den parlamentariska demokratin. Svenska politiker har aldrig varit så duktiga på att komma överens.”²⁶

Ordet vitalitet används i det senast återgivna citatet på ett nytt och överraskande sätt. Det står inte för politiska stridsfrågor, partikonkurrens och klara skiljelinjer. I stället är det kompromisspolitiken som hyllas, viljan att sluta ”skräna” och ”kävla”, förmågan att visa ”politiskt förnuft” och ”kunna samsas”. Det är en mentalitet som inte är obekant. Det är en grundsyn som, på gott och ont, uttrycktes i sekelskifteskonserveratismens motstånd mot parlamentarism och majoritetsdemokrati. I denna retorik känner vi igen det oskarianska arvet.

²⁴ *Nerikes Allehanda* den 25 januari 1994.

²⁵ *Falu-Kuriren* den 25 januari 1994.

²⁶ *Jönköpings-Posten* den 25 januari 1994.

II. SVENSKT

2. *Dygden som blev en nödvändighet*

1900-talets politiska utveckling i vårt land kom att överraska både högern och vänstern. Det blev inte så illa som högern fruktat och inte så bra som vänstern väntat sig. Majoritetsdemokratins ensidiga maktutövning kom inte till stånd. Genom högerledaren Arvid Lindmans geniala rösträttsreform undergrävdes förutsättningarna för en sådan ordning. Den proportionella valmetod han införde år 1907 beredde nämligen vägen för ett mångpartisystem, som gjorde att ingen fick egen majoritet. Följaktligen blev man, vare sig man ville det eller inte, så illa tvungen att jämka sina ståndpunkter för att få ihop erforderliga voteringsmajoriteter vid riksdagens beslut. De förlorande oskarianernas samarbetsdemokrati blev den segrande demokratins praxis. Dygden blev en nödvändighet.¹

Och samarbetet kom verkligen snart också att framställas som en dygd, alldeles bortsett från att det var oundvikligt. Redan när den vänsterregering som infört parlamentarismen och demokratin upplöstes 1920, deklarerade den avgående statsministern liberalen Nils Edén, att det var samarbetsdemokratin som passade bäst i vårt land:

En svensk parlamentarisk regering *samarbetar* med riksdagen och sitt parti på ett helt annat sätt än den engelska,

¹ I denna uppsats sammanfattas huvudresultatet i *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Norstedts Juridik 1996.

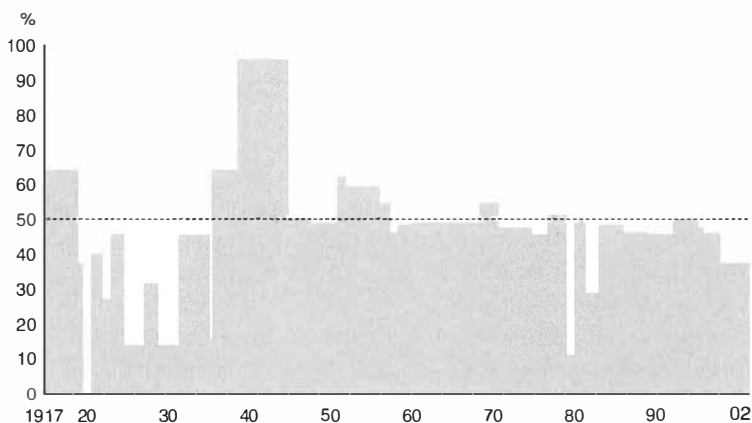
och om blott det ömsesidiga förtroendet finnes, behöver regeringsledningen därav ingalunda lida ... Med ömsesidigt förtroende och ömsesidig grannlagenhet låter sig detta system väl tillämpas, den erfarenheten torde icke minst hava vunnits under 1917–1920 års regering.²

Svenska regeringars parlamentariska underlag efter parlamentarismens genombrott framgår av figur 1. Figuren visar att det bara är en regering som uppfyller majoritetsdemokratis krav att både vara tillräckligt ”stor” för att behärska riksdagen och tillräckligt ”enig” för att kunna genomföra en konsekvent politik: mellan 1968 och 1970 hade socialdemokraterna egen majoritet, men denna reducerades därefter till den minoritetsposition de hade innehaft tidigare. Övriga regeringar ovanför den prickade linjen i figur 1 utgörs av koalitionsregeringar, som förr eller senare blivit oeniga och avgått före valet, och av samlingsregeringen under andra världskriget. Minoritetsregeringar har varit det vanliga i vår parlamentariska historia. Den genomsnittliga ministären har haft 41,5 procent av riksdagsmännen bakom sig.

Det första årtiondet efter parlamentarismens genombrott kom att karakteriseras av det speciella riksdagssamarbete, som förknippas med begreppet *vågmästare*. Långt ifrån att kunna luta sig mot en majoritet kunde det nu hända att statsministern företrädde ett parti som hade bara fjorton, femton procents stöd i riksdagen. Men genom att samarbeta kunde han ändå härska. Vågmästarens speciella arbetsmetod går ut på att han står i mitten och samlar stöd i fråga för fråga än från höger, än från vänster. Sådant samarbete, förklarade vågmästeriets suveräne mästare den frisinnade ledaren statsminister C.G. Ekman, var egentligen mera demokratiskt än majoritetsdemokratien. Det var blockpolitiken som brast i demokratiskt sinnelag, eftersom – som alla visste – blocken hade uppstått genom inpiskning,

² Nils Edén: ”Regeringsbildning och regeringsarbete. Några anteckningar och reflexioner”, *Forum* 1920, 436–437.

Svenska regeringars parlamentariska underlag 1917–2002.



åsiktstvång och militärt kommando från partiledningarna i syfte att få flertalet med på kompromisser och avvikelser från partiprogrammen. Annorlunda då med det stöd vågmästaren kunde få! Han kunde bara lita på allas frivilliga stöd. Bara den politik som enskilda riksdagsmän fann sakligt riktig gick igenom när vågmästaren utövade sin regeringskonst. När vågmästaren sitter vid makten ”innebär den omständigheten att den icke kan driva igenom något som icke tillräckligt många ur andra partier ansluta sig till, en garanti för att intet beslut fattas, som icke har ett säkert folkflertal för sig”.³ En demokratisk regering var med andra ord en regering som *inte* utgick ur folkflertalet utan en regering som just genom sin litenhet tvingades ta hänsyn till alla parter – det var den, säkerligen omedvetet, oskarianska motivering som vägledde Ekmans originella regeringskonst.

Men till slut tröttnade de stora partierna på att låta sig dompteras på detta sätt och vågmästaren försvann från den

³ C.G. Ekman: ”Valmetoder, sociallagstiftning och regeringsansvar”, *Politiska dagsfrågor* nr 6 1928, 11.

politiska scenen – bara för att överraskande återkomma under 1970-talet och därefter hålla sig kvar. Det kom att gälla både socialdemokratiska regeringar (Palme–Carlsson–Persson med samarbete ibland med vänsterpartiet, ibland med något mittenparti) och borgerliga regeringar (Ullsten, Fälldin III och Bildt med samarbete ibland med socialdemokraterna, ibland högerut: moderaterna respektive ny demokrati). Kortvariga försök till majoritetsdemokrati (Fälldin I och II) upplöstes i förtid på grund av interna motsättningar: Fälldin I splittrades på kärnkraftsfrågan, Fälldin II på skattefrågan därför att mittenpartierna uppseendeväckande nog föredrog att förhandla fram en uppgörelse med den socialdemokratiska oppositionen framför att samverka med regeringskollegerna.

Vågmästaren avpolletterades i början av trettioalet till förmån för en ny statsministerroll: *kohandlaren*. Denne söker vidga sin parlamentariska bas genom att få till stånd ett mera bestående samarbete. Socialdemokraterna och bondeförbundet etablerade trettioalets fasta röd-gröna koalition till stöd för socialdemokraternas arbetslöshetspolitik och bondeförbundets jordbrukspolitik. Den parlamentariska grunden lades för uppbyggnaden av den socialdemokratiska välfärdsstaten. Vältaligt sjöng statsminister Hansson samlingsdemokratins lov, när han försvarade den berömda kohandeln i Sveriges riksdag 1933. Avstod man från förhandlingar, avstod man – som nu den parlamentariska situationen blivit – också från att fatta beslut: det var lätt att avslå den socialdemokratiska politiken med bondeförbundets och de övriga borgerliga partiernas samlade röster, det var lätt att avslå bondeförbundets förslag med socialdemokraternas och de övriga borgerligas förenade krafter. Resultatet skulle bli en sådan ansvarslös nej-sägarpolitik, som de borgerliga verkade förorda. Då var den förhandlingsuppgörelse som nu kommit till stånd ett sannare uttryck för riksdagens verkliga preferenser. Det hindrade inte att det varit ännu bättre om alla kunnat enas, menade Hansson: "Jag skulle önska, att bakom denna politik hade stått en enhällig riksdag." Denna gång hade detta inte varit

möjligt men för framtiden borde sådana samförståndslösningar eftersträvas.⁴

Denna deklaration var inte tomma ord. Några år senare kunde Hansson, under exceptionella omständigheter, förverkliga *samlingsförespråkarens* konstitutionella ideal och vidga regeringen till att omfatta alla partier (utom kommunisterna). Intressantare i vårt perspektiv är kanske att Hansson också förordade en stor samförstånds- och samlingsregering även i fredstid. Majoritetsdemokratin hade räknat med en uppdelning i en majoritet och en minoritet, "som kunde bli en majoritet". Det tycktes nu inte kunna bli fallet, förklarade den självsäkre socialdemokraten efter trettio- och fyrtiotalens valframgångar. De icke-socialistiska partierna tycktes dömda till evig opposition och sådant var inte hälsosamt för det politiska arbetet. Då var det bättre att dra in alla partier i regeringsutövningen. Ett första motiv för en permanent samlingsregering var sålunda omsorgen om oppositionen. Demokratin skulle bli "friskare" om partierna samarbetade och "oppositionen så att säga släppes lös inom alla partier ... Har man en stor majoritet kan man ju vara frikostig och tillåta åtskillig opposition inom de majoritetsbildande partierna." Liksom vågmästaren Ekman ansåg samlingsförespråkaren Hansson sålunda att majoritetsdemokratin med dess blockindelning skapade ett åsikts tvång bland riksdagsmännen. För Ekman hade lösningen varit en liten regering utan makt att kommendera. För Hansson var utvägen en stor samling, som kunde tillåta sig tolerans.

En andra drivkraft för en stor samling var att förbättra kvalitén i den offentliga debatten. Vad var egentligen majoritetsdemokratin uppburna idédebatt annat än rätten för politikerna "att få skälla på varandra"? frågade Hansson retoriskt. Då var det bättre att i lugn och ro se efter om man inte i själva verket kunde komma överens.

Slutligen gav en samlingsregering politiken handlings-

⁴ Leif Lewin: *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Norstedts [1984] 1992, 200–208.

kraft. En sak hade Hansson lärt sig i sitt politiska liv ”och det är att man överhuvud taget inte kan göra någonting utan tillräcklig kraft och att denna kraft kan vinnas genom samverkan”.⁵

Samarbetsdemokratin framstår sålunda som en huvudlinje i svensk parlamentarisk tradition. Men detta omdöme måste omedelbart preciseras och modifieras. Ty svensk politik efter 1920 kan också beskrivas som en permanent motsättning mellan två block, mellan socialdemokraterna och de borgerliga.⁶ Hur går dessa två skilda bilder ihop?

Blockränkandet etablerades omedelbart efter liberalernas uppbrott från koalitionsregeringen 1920. Samarbetet om den parlamentariska demokratins införande hade förts till ett lyckligt slut. Nu blottlades en ny skiljelinje i svensk politik. Det var den som gick mellan ”frihet” och ”socialism”. Denna ideologiska motsättning förhindrade dock inte riksdagssamarbetet under tjugotalet. Men sedan socialdemokraterna under följande årtionde vann sin maktställning och började lägga om politiken från ekonomisk liberalism till socialdemokratisk välfärdspolitik, hårdnade det ideologiska ”planhushållningsmotståndet”. Hotet från de totalitära regimerna i Sovjetunionen och Nazityskland gav bränsle åt debatten. Här fanns åskådliga exempel på hur den enskildes frihet gick under genom statsexpansionen. Den ursprungligen österrikiske ekonomen Friedrich Hayek varnade de borgerliga för att statens ökade engagemang i näringslivet var det första steget på den oundvikliga *Vägen till trældom*. Skarpast var denna kritik under striden om *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram* på fyrtiotalet men den har också därefter framförts med stor regelbundenhet varje gång socialdemokraterna sökt vidga sin makt i näringslivet – senast under debatten om löntagarfonderna. Det var ett förslag som fick centerledaren Fälldin att tänka på ”öststatssocialism”.

⁵ Protokoll från Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis 16:e kongress 1940, 51–68.

⁶ Leif Lewin: *Planhushållningsdebatten*. Almqvist & Wiksell 1967.

Den svenska parlamentarismen har sålunda utmärkts av en *blandning* av samarbetsdemokrati och majoritetsdemokrati, den har befunnit sig ”mellan samlingsregering och tvåpartisystem”, för att citera ett statsvetenskapligt arbete om regeringsfrågan.⁷ Samarbetet har varit utmärkande för Sverige som alltsedan trettioalet internationellt lovprisats för sin kompromisspolitik – ”*Sweden the middle way*”⁸ – men konfliktdimensionen har hela tiden funnits latent, färdig att aktiveras vid varje socialdemokratisk offensiv mot näringslivet; den har, skulle man kunna säga, fungerat som de borgerligas defensiva vapen laddat med ammunition från de totalitära regimerna. Nu när dessa regimer störtats har kritiken pacificerats. Socialismens internationella sammanbrott har fått både anhängare och kritiker att ompröva sina positioner. Socialismen är komprometterad; när muren föll och arkiven öppnades framstod förhållandena som ”ännu värre än man anat” och det förefaller inte sannolikt att någon ny socialdemokratisk vision om ett statskontrollerat näringsliv kommer att lanseras under överskådlig tid. Tvärtom satte den socialdemokratiska regering, som tillträdde 1994, en ära i att genomföra en om möjligt ännu hårdare åtstramning av den offentliga sektorn än de borgerliga regeringarna. Den ekonomiska liberalismen har efter sextio år åter satts i högsätet. Den generella välfärdspolitiken ifrågasätts. De borgerliga har återtagit det ideologiska initiativet och socialdemokraterna tycks ha föga att invända. Planhushållningskritiken är sålunda desarmerad därför att planhushållningen själv förts ur stridslinjen. Konfliktdimensionen har, åtminstone tillfälligt, fallit bort. Någon majoritetsdemokrati kan man inte tala om i vårt land. Genom vågmästeri, röd-grön koalition och då och då gemensamma partiuppgörelser blomstrar i stället den samarbetsdemokratiska traditionen som aldrig tillförne. ”Gemensamt spände vi bågen och strängen höll”, förklarade exempelvis

⁷ Olof Ruin: *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Den svenska regeringsfrågan 1945–1960*. Bonniers 1968.

⁸ Marquis Childs: *Sweden: The Middle Way*. Yale University Press 1936.

socialdemokraternas och centerns ledare efter en uppgörelse i mitten av nittiotalet. ”Det har förvisso krävt politiskt mod och stora ansträngningar. Men det har varit nödvändigt – och det har varit möjligt ... Vi är övertygade om att Sverige inför 2000-talet behöver mer av den typ av samarbete som centern och socialdemokraterna har presterat under det gångna året.”⁹ Och samarbetspolitiken fortsatte även sedan alliansen med centern upphört. Göran Persson inledde därefter ett lika nära och systematiskt samarbete åt vänster – med vänsterpartiet och miljöpartiet.

⁹ Göran Persson och Olof Johansson: ”Stora uppgifter väntar oss”, *Dagens Nyheter* den 12 juli 1996.

3. *Överenskommelserna som inte hölls*

Ett av oskarianernas främsta argument för samarbetsdemokrati var långsiktigheten: överenskommelserna skulle hålla över mandatperioderna för att motverka den ryckighet i politiken som annars lätt bleve följden av majoritetsdemokratins ständiga maktväxling. Hur är det med den saken? Visar det sig att överenskommelserna håller?

Svaret är i huvudsak nekande. Om vi återvänder till nitiotallets fyra stora uppgörelser, som behandlades i den inledande essän, är resultatet nedslående. Beträffande skatteuppgörelsen har i efterhand båda parter beklagat att den andre gick ifrån vad som överenskommits: från borgerligt håll har socialdemokraterna angripits för att de snart övergav en princip som var viktig för de borgerliga, nämligen den enhetliga momsens, socialdemokraterna har kritiserat de ändringar i kapitalbeskattningen som de borgerliga gjorde sedan de vunnit valet 1991.¹

I fråga om krisuppgörelserna hösten 1992 anklagade socialdemokraternas ledare Ingvar Carlsson de borgerliga för "sveket" att "bara efter några veckor" överge överenskommelsen, något som försatte honom "i en pinsam situation" inom det egna partiet.²

Den stora energiöverenskommelsen desavouerades i

¹ Bengt Westerberg respektive Ingvar Carlsson i TV4:s morgonprogram den 15 januari 1997.

² *Ibid.*

februari 1997 genom socialdemokraternas och centerns överenskommelse att avveckla kärnkraften:

"De två folkrörelsepartierna i svensk politik – centern och socialdemokraterna – är garanten för att denna uppgörelse kommer att vara stabil över tiden. Vi stod på olika sidor i folkomröstningen 1980. Våra bägge partiers namn under en energiuppgörelse som innebär att kärnkraften börjar avvecklas är en garanti för en energipolitik som kan leva från en mandatperiod till en annan. Denna långsiktighet i energipolitiken är särskilt betydelsefull för vårt land."³

En månad tidigare hade stor oro spritt sig inom partierna när socialdemokraterna också höll på att bryta den fjärde stora uppgörelsen över blockgränserna, nämligen den om pensionerna. Vid denna uppgörelse hade alla partier inhöstat mycket beröm. Nya maktförhållanden efter valet 1994 gjorde att socialdemokraterna trodde sig kunna förbättra villkoren för sina väljare – "för oss är metallarna viktigare än moderaterna", som en fackförbundsordförande uttryckte det.⁴ Nu förklarade till slut statsminister Persson att han skulle hålla fast vid uppgörelsen men pekade samtidigt på "problemet" med individuellt sparande i pensionskompromissen. Detta gjorde att de borgerliga fortfarande kände osäkerhet om huruvida överenskommelsen verkligen skulle överleva.⁵ I januari 1998 träffades emellertid en fempartiöverenskommelse om pensionerna, enligt det ansvariga statsrådet "en framgång för de demokratiska former vi arbetar under" och särskilt förtjänstfull då den var tänkt att hålla under avsevärd tid framöver oberoende av valresultaten.⁶ Det hindrade inte att överenskommelsen skakade igen redan våren 1999.

Samarbetsdemokratin lider av ett grundläggande dilemma. Om det är så att överenskommelserna inte håller, bort-

³ Göran Persson och Olof Johansson: "Vi fortsätter ta ansvar för Sverige", *Dagens Nyheter* den 5 februari 1997.

⁴ Metallordföranden Göran Johnsson i TV 1, "Speciellt" den 12 januari 1997.

⁵ *Svenska Dagbladet* den 16 januari 1997.

⁶ P1, Ekonyheter den 9 januari 1998 (statsrådet Maj-Inger Klingwall).

faller onekligen ett huvudargument för denna modell. Att hänvisa till möjligheten att i ett nytt läge flytta fram positionerna för en viss intressegrupp på bekostnad av en annan är att missuppfatta själva idén med samarbetsdemokratin; dess innebörd är ju tvärtom att politiken *inte* skall skifta med maktförhållandena utan bestå under en längre tid. Om å andra sidan överenskommelserna skulle hålla, omintetgörs ju väljarinflytandet; framgångsrik samarbetspolitik står i konflikt med det grundläggande demokrativärdet att medborgarna skall vara suveräna på valdagen.

4. Hotet från medborgarna

Oskarianerna kände ett hot från folkets breda lager och deras ledare – ”bråkstakarna”, ”folktalarna”, ”agitatorerna”. De protesterade mot att Sveriges öde gjordes beroende av en okunnig och lättpåverkad folkopinion. Den franske samhällstänkaren Emile Faguet, vars bok *Inkompetenskulten* utkom under oskarianismens solnedgång och fick stor spridning, menade att vanligt folk hade en benägenhet att välja representanter av samma skrot och korn som de själva, utan den begåvning och kunskap som var nödvändig för att leda ett land.¹

Den samtida statskunskapen legitimerade denna lära. Den politiska makten borde ligga i deras händer som genom privatekonomisk framgång visat prov på duglighet. ”Det är förmögenhetsställningen, det är det, hvarigenom människan visar i den yttre världen sin sjelfständighet att delta i det politiska livet.”² Vidgad rösträtt skulle gynna de breda lagrens särintressen och splittra landet; vidgad rösträtt syftade till ”att rycka ifrån oss alla garantier för fosterlandets enhet och fosterlandets organism”.³ I den allmänna

¹ Emile Faguet: *Inkompetenskulten*. Stockholm [1910] 1916. Om Faguets betydelse för konservativa opinionsbildare, se Nils Elvander: *Harald Hjärne och konservatismen. Konservativ idédebatt i Sverige 1865–1922*. Almqvist & Wiksell 1961, 284 och 459.

² AK 1890:28, 25 (Rydin).

³ Rudolf Kjellén: *Om uppgiften för ett fosterländskt förbund*. Göteborg 1896, 7.

rösträtten gjorde sig folkmeningen endast ”gällande med numerisk-mekanisk öfvervigt”, den registrerade ”icke en organisk, utan en tillfällig, numerisk ansamling”.⁴ Kungen själv varnade för att ”giva ett valurnans utslag allför stor omedelbar betydelse”.⁵

När den allmänna rösträtten till slut infördes också i vårt land, senare än i de flesta jämförbara länder, började statsvetarna empiriskt studera hur de nu myndigförklarade medborgarna motsvarade de krav som den demokratiska teorin uppställde. I dessa studier lever det oskarianska arvet på ett märkligt sätt vidare. Även nya generationer av statsvetare har känt hotet från medborgarna.⁶

Rösthemligheten utgör valforskningens metodproblem: med demokrati menar vi ju inte bara politisk jämlikhet och åsiktsfrihet utan också rätten till hemliga val. Ingen skall riskera trakasserier för hur han eller hon röstar; i praktiken var det arbetarna som skulle skyddas från bestraffning för sina socialistsympatier från sina konservativa patroners sida. För den som vill skaffa sig kunskap om medborgarnas politiska handlande är däremot, som lätt inses, rösthemligheten ett hinder.

Den första vågen av forskare undersökte i stället inte hur individer utan hur grupper röstar. Kartor fanns över både valresultat och sociala, kulturella och demografiska förhållanden och forskarna började beräkna samband. Resultatet blev nedslående från demokratisk synpunkt. Inkompetenskultens teser föreföll bekräftade. I stället för principiellt och ideologiskt orienterade medborgare, som sökte verka för landets bästa, framstod väljarna som materialistiska varelser som bara tänkte på sig själva. Den gamle folkpartileda-

⁴ Första kammaren 1893:32 (Nyström).

⁵ Torsten Petré: *Ministären Themptander*. Almqvist & Wiksell 1945, 296.

⁶ Detta  r ett återkommande perspektiv i mycket av vad jag skrivit, se särskilt *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Almqvist & Wiksell 1970; *The Swedish Electorate*. Almqvist & Wiksell 1972, 11–24; *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*. Oxford University Press 1991. Den här givna sammanfattningen återgår på översiktsartikeln ”Vad  politikens kris?” *Upsala Nya Tidning* den 15 december 1995.

ren Andersson i Rasjön sa sig kunna gå runt hemma i byarna i Dalarna och med ledning av jordbruksproduktionen i slutet av 1800-talet peka ut partisympatierna: hade man haft grisar blev man högerman (därför att högern genomdrev skyddstullar mot "Amerikafläsket"), hade man haft annan spannmålsodling än råg blev man frihandlare och radikal.

Så småningom visade det sig att sambandsberäkningarna var behäftade med ett allvarligt och till synes olösligt metodproblem: sambandet kunde vara på *ett* vis på grupp-nivå och på ett helt annat på individ-nivå!⁷ Den första vågen av valforskning hade fått en dödsstöt.

Man började forska på ett annat sätt. Ett urval av väljare intervjuades och från detta urval drog man slutsatser om hur hela befolkningen röstat. Inte heller detta tillvägagångssätt var naturligtvis oproblematiskt, men ändå betydligt säkrare än det förra. Resultatet blev emellertid lika nedslående. Väljarna framstod ånyo som materialistiska egoister och dessutom som passiva, okunniga och ointresserade av politik. Det var nästan så att man kunde höra oskarierna i sin himmel viska till varandra: "Vad var det vi sa?" Ändå tycktes demokratin fungera. Valforskarna lanserade därför teorin om att apati kunde vara något *bra* för demokratin. Det fanns en risk att engagemang ledde till sådan fanatism och intolerans att demokratiska värden hotades. Det viktigaste ansågs vara att flera eliter konkurrerade med varandra om folkets röster. Väljarna kunde gott förbli passiva. Det konservativa draget i denna demokratisyn är påfallande: drömmen om ideologiskt engagerade väljare uppfattas som orealistisk, systemet fungerar bra ändå, ett förverkligande av de klassiska medborgaridealen hotar i själva verket demokratins fortbestånd.

Kravet på maximal politisk participation under revolten år 1968 underminerade senare denna konservativa demokratidoktrin.

⁷ W.S. Robinson: "Ecological Correlations and the Behavior of Individuals", *American Sociological Review* 1950, 351–357.

Den tredje vågens forskare gjorde under beteckningen "public choice-skolan" rent hus med den förment idealistiska bilden av väljarna. De *utgick* från att medborgarna var egoistiska varelser precis som marknadens "economic man". Väljarna anses rösta med plånboken. I dåliga tider överger de regeringspartiet, har de fått det materiellt bättre belönar de en sittande regering. Frågan är emellertid *vilka* som överger regeringspartiet vid en konjunktturnedgång. Är det de som drabbats av arbetslöshet kan det måhända tolkas som stöd för egoismhypotesen. Men är det i stället de som själva inte är personligen berörda, men som har en principiell uppfattning om vilken politik som borde föras, är det ju snarast ett uttryck för allmänintresse. Ny forskning visar att medborgarna blivit allt aktivare och kunnigare om politik under de senaste 25 åren, samtidigt som deras intresse för riksdagspartierna minskar. John Stuart Mills klassiska medborgarideal håller på att förverkligas.⁸

Ytligt sett kan det förefalla paradoxalt att denna obestridliga höjning av medborgarkompetensen inger bekymmer. Men vid närmare eftertanke ansluter en sådan reaktion väl till huvudlinjen i valforskarnas analyser. Apatin tolkades ju som något positivt för systemets överlevnad. Är följaktligen kanske nittioalets kritiska och självständiga väljare ett hot? "Does the emergence of the democratic citizen constitute a threat to democracy?" frågar den svenska valforskningens nestor Jörgen Westerståhl.⁹ Professor Olof Ruin menar att samtidigt som den ökade medborgaraktiviteten i öst fick muren att falla och demokratin att spira, inger samma utveckling i Sverige honom oro. Han ser tecken på att folkstyrelsen håller på att råka i kris i vårt land. Medborgarna är allt mer intresserade av politik men allt mindre av partipolitik, särintressen trycker på allt hårdare, det

⁸ Leif Lewin: "De politiska partiernas uppgång och fall", *Fataburen* 1991.

⁹ Jörgen Westerståhl: Democracy and Local Government in Sweden. Uppsats presenterad vid "The Health of Democracy in Britain and Sweden", ett symposium i regi av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Oxford den 11–13 januari 1991.

traditionella fempartisystemet luckras upp, det statsbärande socialdemokratiska partiet splittras i fråga efter fråga.

Kanske hänger – hur egendomligt det än kan låta – det glädjande som nu händer i Östeuropa samman med det smått oroväckande som samtidigt håller på att ske i Sverige. Det gemensamma skulle vara sådant som att man reagerar mot politiska normer som varit de vedertagna, att man sluter upp kring det partikulära mot det generella, att man över huvud taget är i ett stämningsläge av omorientering. En helt annan sak är att det politiska system som många i Östeuropa i sin protest mot det bestående vänder sina blickar mot just är det svenska. Många östeuropeiska forskare och journalister kommer nu till Sverige och frågar sig om det går att kopiera drag i det som de uppfattar vara "den svenska modellen". I denna situation känns det egendomligt att både förvaltare och utnyttjare av denna "modell" samtidigt tycks vara i full färd med att demontera den.¹⁰

Hur medborgarna än betar sig, tycks de med andra ord utgöra ett hot mot den till vår tid traderade oskarianska världsbilden. Är de okunniga och egoistiska, visar de sin politiska inkompetens. Är de välinformerade och aktiva, inger deras självständiga och kristiska inställning till partierna oro och kan tyda på att landet håller på att råka i kris.

¹⁰ Olof Ruin: "Utvecklingen i Sverige oroar", *Dagens Nyheter* den 13 december 1989. Jfr min kommentar "Politiska partier behövs inte", *Dagens Nyheter* den 8 januari 1990; man satte en missvisande rubrik på min artikel, mitt eget förslag var "Partierna har inget evigt liv".

5. Förtroendet för politikerna

Förtroendet för våra politiker rasar. Väljarna har aldrig haft så låg tanke om sina styresmän som nu. "Down and Down We Go. Political Trust in Sweden" lyder den signifikativa titeln på ett svenskt bidrag till en forskningskonferens för några år sedan.¹

Inom majoritetsdemokratien finns en idé om hur man skapar förtroende för politikerna. Det är genom att etablera procedurer för *ansvarsutkrävande*. I en demokrati skall folket inte bara kunna tillsätta utan även avsätta politikerna. Politiken skall organiseras i två lag, varvid det ena laget innehar makten och det andra opponerar i syfte att störta regeringen och själva gripa makten. Så var den klassiska parlamentarismen tänkt att fungera. Max Weber, Joseph Schumpeter och Robert Dahl har bidragit till läran att det som skiljer demokrati från andra styrelseformer inte är en skillnad mellan styrelse genom folket respektive styrelse genom en elit, utan skillnaden mellan styrelse genom flera eliter som konkurrerar med varandra om folkets röster, respektive styrelse genom en enda elit.

Enligt en majoritetsdemokratisk diagnos av den svenska demokratin skulle det minskade förtroendet för politikerna sålunda bero på att ansvarsutkrävandet blivit sämre.

¹ Sören Holmberg: "Down and Down We Go. Political Trust in Sweden", Uppsats presenterad vid en konferens om "Confidence in Democratic Institutions: America in Comparative Perspective", Washington D.C. 25–27 augusti 1997.

I Sverige var det Karl Staaff som lanserade majoritetsdemokratin idé om ansvarsutkrävande genom tävlan mellan lag. Som historicist hyste han ingentvakan om vilket lag som var den givna segraren i historien: det var hans eget, den samlade vänstern. Genom att ge folket rätt att i fria val till-sätta och avsätta sina styresmän ville Staaff vädra ut hela det kungatrogna, konservativa, portvinsdrickande etablis-semanget och bereda plats för ett helt annat socialt skikt i landets styrelse.

Men majoritetsdemokratin hade, som sagt, inte bara den-na historiska sprängkraft. Den hade en principiell innebörd: folkets rätt att ställa sina ledare till svars i fria val. Ansvars-utkrävande var ägnat att skapa förtroende för politiken, det var ett sätt att göra politiken legitim. Den oskarianska rege-ringskonsten hade inte folkets förtroende, helt enkelt där-för att folket inte tillfrågats. Genom rollen som "domare" mellan "tävlande lag" blev folket myndigförklarat och till-delades en nyckelroll.

Ansvarsutkrävande är emellertid inte den enda idén om hur man skapar förtroende för politiken. Det är, vid när-mare eftertanke, inte ens den mest närliggande. Den repre-sentativa demokratin innebär ju att politikerna på folkets vägnar skall genomföra dess önskemål i olika sakfrågor. Förtroendefrågan gäller med andra ord att ledarna verkli-gen gör just detta, d.v.s. visar sig vara *åsiktsrepresentativa* för sina väljare. Detta är ett mera direkt sätt att skapa för-troende för politiken, medan ansvarsutkrävande ex post är en indirekt metod. Eller för att citera en av den svenska demokratin främsta uttolkare: "Att skapa 'åsiktsrepresen-tativitet' har tolkats som ett uttryck för det centrala och samtidigt operationaliserbara målet ... Det betyder också att man inte är beredd att nöja sig med den reducerade demo-kratism som utgår från att medborgarnas inflytande väsent-ligen begränsas till att i efterhand avsätta dem man valt, när man anser att de handlat fel."²

² Westerståhl i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1994, 99–100.

Hur gör man då när ledarna har olika åsikter om vad som är bäst för landet? Den svenska traditionen föreskriver att förnuftigt folk bör kunna samarbeta och kompromissa, så att regeringspolitiken blir brett förankrad i landet.

Enligt en samarbetsdemokratisk diagnos skulle det minskade förtroendet för politikerna ha orsakats av att åsiktsrepresentativiteten försvagats.

De två olika sätten att skapa förtroende – det direkta och det indirekta – leder till de två olika parlamentariska doktriner som behandlas i denna bok. I konfrontationen mellan majoritetsdemokrati och samarbetsdemokrati finns med andra ord ytterst en normativ frågeställning om huruvida ansvarsutkrävande eller åsiktsrepresentativitet är målet för demokratin. Kan en sådan fråga behandlas vetenskapligt? Svaret är jakande och receptet det vanliga: uppgiften blir att transformera problemet till en empirisk undersökningsuppgift. Formuleringen ligger i själva verket i luften och lyder: Befrämjas politikens legitimitet bäst av ansvarsutkrävande eller av åsiktsrepresentativitet – av att folket skall kunna avsätta sina styresmän eller av att de styrande för en politik i överensstämmelse med vad folk vill ha? Om vi säger att legitimitet är målet för demokratin kan vi sedan med sedvanlig empirisk metodik undersöka de medel som bäst hjälper oss att komma dit.³

Det var ungefär så långt jag kom i min bok *Votera eller förhandla?* Huvuduppgiften i den undersökningen var att granska efter vilka principer svenska politiker argumenterat och handlat när 1900-talets demokratiska verklighet visade sig ta en helt annan vändning än man vid sekelskiftet hade skäl att förvänta sig med anledning av den förhär-

³ Enligt den vetenskapsteori jag ansluter mig till kan man sedan i sin tur fråga sig om legitimitet befrämjar något annat värde som man sätter ännu högre – fred, jämlikhet, socialism, gudsriket etc. Legitimitet blir då ett medel för detta högre mål. Så är den normativa diskursen i princip oavslutningsbar – även naturligtvis därför att den trots allt förr eller senare kommer till vissa ”ultimativa” värden, som vetenskapen inte kan ta ställning till (liksom den empiriska diskursen är oavslutningsbar, därför att nya resultat ständigt föder nya frågor). Några slutgiltiga svar finns inte i vetenskapen.

skande majoritetsdemokratiska förkunnelsen. ”Samarbetsdemokrati” blev i korthet det nygamla svaret – med de många innebörder och konsekvenser detta ord har haft för den svenska demokratins tekniker, maktutövning, idéhistoria och normbildning. De båda huvudbegreppen ansvarsutkrävande och åsiktsrepresentativitet lyftes fram i slutkapitlet i *Votera eller förhandla?* Någon värdering av den ena eller andra normen ville jag däremot inte göra då.⁴ Som framgår av förordet till denna essäsamling är det först här jag på ett mera samlat sätt söker värdera tillståndet för den svenska demokratin. Låt oss se om det är möjligt att ta ställning.

Det är till valforskningen vi får vända oss för att avgöra om legitimiteten befrämjas bäst av ansvarsutkrävande eller av åsiktsrepresentativitet. Vi kan göra det med tillförsikt. Valforskningen är något av statskunskapens flaggskepp i vårt land, med äldre forskningstraditioner än i något annat land, USA undantaget. Nyligen har internationellt ledande forskare samlats i ett stort projekt, som finansierats av European Science Foundation. Projektet har avkastat fem volymer om medborgarnas förtroende för politikerna i efterkrigstidens Europa. Ett bidrag i denna serie av Hermann Schmitt och Sören Holmberg torde vara den mest sofistike-

⁴ Hans Bergström kallar mig dock samarbetsdemokrat, se ”Koalitionerna svårare i vår tid”, *Dagens Nyheter* den 29 april 1997. Att man kan få det intrycket tror jag beror på ett mycket speciellt förhållande. Alltsedan en berömd polemik i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1939 är det känt att om en i och för sig strikt vetenskaplig analys genomförs med visst engagemang – såsom mitt påvisande i *Votera eller förhandla?* att det under lång tid i svensk parlamentarism funnits en majoritetsdemokratisk retorik men en samarbetsdemokratisk praktik – kan detta ”suggera fram en viss negativ eller positiv värdering av de olika åskådningarna” (Gunnar Heckschers recension av Herbert Tingsten). Någon sakståndpunkt förordades inte i *Votera eller förhandla?* eller rättare: jag resonerade om fördelar och nackdelar med *båda* regeringssätten. Sålunda mynnar boken ut i ett allvarligt bekymmer för att bristen på ansvarsutkrävande inom samarbetsdemokratin kan förstärka politikerföraktet. Slutorden lyder: ”I ett EU-perspektiv, där förhandlingar utan reella möjligheter till ansvarsutkrävande från väljarnas sida drivits till ytterlighet, har ... [majoritetsdemokratin] ... normativa krav fått förnyad styrka och aktualitet.”

rade analys som för närvarande finns tillgänglig av den fråga vi ställt oss.

Författarna börjar med att konstatera att bandet mellan medborgarna och partierna sägs ha blivit försvagat i Europa. Det är också sant, visar de, som en generell trend, men bara i två av sex länder med lång valforskningstradition – Sverige och Storbritannien – kan de belägga en signifikant och djup förtroendekris, medan länder som Norge, Danmark och Nederländerna, bortsett från kortsiktiga förändringar, har ett mera stabilt förhållande mellan medborgarna och politikerna. Om utvecklingen i Tyskland kan man säga, beroende på vilken tidsaspekt man anlägger, att landet antingen undergått endast en liten försvagning eller rent av en svag ökning av förtroendet. Sverige sticker i ögonen som ett land som alltsedan sextiotalet visar en så gott som kontinuerlig försvagning av medlemskap i politiska partier.

För att förklara det försvagade bandet mellan medborgarna och politikerna intresserar sig forskarna för två förhållanden. Det ena är graden av ideologisk konflikt, baserad på hur väljarna själva placerar sig och partierna på höger-vänsterskalan. Sambanden visar sig bli ganska svaga. Den bild som kan urskiljas är att att banden mellan väljarna och partierna blir starkare när väljarna uppfattar att det råder ideologisk konflikt mellan konkurrerande politiska läger. Statistiskt signifikanta koefficienter föreligger dock bara för två länder (Danmark och Nederländerna), men även för Sveriges vidkommande anser sig forskarna kunna säga att försvagningen av väljarnas partiidentifikation är starkt relaterad till en minskad ideologisk konflikt mellan partierna. Sålunda har det genomsnittliga avståndet mellan moderaterna och socialdemokraterna gått ner från 6,1 år 1982 till 5,7 år 1988 och ytterligare ner till 5,1 år 1991. Socialdemokraterna placeras idag mera till höger än tidigare, moderaterna något mera till vänster. Skillnaden mellan blocken har minskat.

För det andra frågar sig forskarna om den minskade partiidentifikationen inte också hänger samman med att man upplever ett ökat avstånd mellan väljarna och de valda. Det-

ta är också exakt vad de finner. I Sverige t. ex. lokaliserade 51 procent av socialdemokratiska väljare sig själva och sitt parti på samma plats på höger-vänsterskalan år 1979. År 1991 var motsvarande siffra bara 42 procent. De moderna, välutbildade, antiauktoritära och postmaterialistiska väljarna ifrågasätter de politiska institutionerna och tycks inte ha samma behov som tidigare generationer att låta sig representeras genom politiska partier – även om forskarna varnar för att dra några slutsatser och alltför tidigt proklamera de politiska partiernas död.⁵

Vilken slutsats skall vi dra av denna analys? Svaret är att båda idéerna om hur man skapar – eller motverkar – förtroendet för politikerna tycks få stöd. Både blockuppdelningen mellan partierna och närheten mellan politikerna och väljarna har minskat – och därmed förtroendet för politikerna. Eller annorlunda uttryckt: både möjligheten till ansvarsutkrävande i form av klart urskiljbara, konkurrerande regeringsalternativ och politikernas åsiktsrepresentativitet för sina väljare har försvagats. I stället etableras ett samarbete över huvudet på vanligt folk. Likt oskarianerna utvecklar dagens politiker ett allt större samförstånd sinsemellan, medan kontakten med väljarna försämras.

⁵ Hermann Schmitt och Sören Holmberg: "Political Parties in Decline?" *Citizens and the State*. Hans-Dieter Klingemann och Dieter Fuchs, utg. Oxford University Press 1995.

6. *Karl Staaff och Olof Palme*

De två mest hatade politikerna under svenskt nittonhund-ratal torde vara Karl Staaff och Olof Palme. Båda ansågs vara arroganta och maktlystna, med en dragning till retoriska överdrifter, och båda framställdes som klassförrädare. Men en viktigare förklaring till att dessa två statsmän blev så omstridda torde vara att de är våra mest utpräglade majoritetsdemokrater. De hade inte bara en polemisk attityd gentemot motståndarna. Gentemot sina samtida politikerns samförståndssträvanden under den oskarianska idyllens respektive den svenska modellens efterklang handlade de båda efter principen att det var striden, inte samarbetet, som gav det demokratiska styrelseskicket dess mærg och vitalitet.

Personförföljelsen av Staaff är legendarisk. Oskarianerna betraktade honom som inkarnationen av en sådan "bråk-stake" som ville skapa konflikt och ersätta samarbete med majoritetsförtryck. Att majoriteten skulle monopolisera makten och utestänga oppositionen från inflytande var för dem ingenting annat än att "utöva nävrätten"; det var den starkare som hävdade sin rätt utan hänsyn till minoriteten. Striden om parlamentarismen förde in Sverige i den djupaste konstitutionella kris landet befunnit sig i under 1900-talet, markerad av de spektakulära händelser som kallas bonde-tåget och borggårdskrisen. Staaff utsattes för uppseende-väckande påhopp och de mest fantastiska rykten vann tilltro: att han var köpt av ryssarna och sökte betala sitt villa-

köp i rubler, att han lät kungen passa upp vid ministärens middagar etc. I valkampanjen 1914 framställdes ett askfat i form av Staaffs ansikte, så att man kunde släcka cigarren genom att bränna honom i ögonen.¹

Ett halvsekel senare spreds liknande rykten om Olof Palme: också Palme skulle vara i rysk sold eller rent av sovjetisk spion, han påstods vara sinnessjuk och undergå regelbunden behandling med elchocker vid ett mentalsjukhus, man insinuerade att han var narkoman etc.² Efter mordet skrev Olof Lagercrantz:

Olof Palmes död gör ett starkt, förfärande intryck. Blommor kastas mot den plats där han föll ned och blommor av ord sänder i denna stund medier klotet runt. Tillåt mig att vända min medkänsla åt annat håll, mot dem som smädat och förtalat honom, som utpekade honom som en motståndare av frihet och individualism, som en utbyggare in absurdum av vår offentliga sektor och som en presumtiv landsförrädare. Att fästa smädeord vid Palme har länge hört till den svenska vardagen, till morgonkaffet i tiotusentals svenska hem, enligt en ritual som skapat en behaglig känsla av gemenskap ... Det är möjligt att deltagare i detta sladder nu gnags av tanken att ett samband finns mellan deras hat och mordet på Palme ...³

Harry Schein gav sin syn på hatet mot Palme:

Somliga hävdar att hatet inte alls var hatiskt. Hårda tonfall och vissa överdrifter hör till det politiska språket.

Det stämmer inte.

Fallet Palme är unikt. Ingen svensk politiker har i modern tid varit utsatt för den personförföljelse Palme fått utstå. I de flesta civiliserade länder är ett språkbruk av detta slag otänkbart ... Hatet mot Olof Palme uppstod spon-

¹ Leif Lewin: *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Norstedts [1984] 1992, 75–164.

² Björn Elmbrant: *Palme*. Författarförlaget Fischer & Rye 1989, 105–106.

³ Olof Lagercrantz: "Han blev utvald av hatet för sin syn på världen", *Dagens Nyheter* den 2 mars 1986.

tant. Så småningom blev det nära nog institutionaliserat. Hatets kolportörer hade stora resurser. De påstod sig tala på folkets vägnar, men representerade bara en liten minoritet.⁴

Att Staaff var majoritetsdemokrat torde ingen bestrida,⁵ men när det gäller bedömningen av Palme uppstår ett problem vid klassificeringen. Palmes statsministertid sammanföll nämligen med minoritetsparlamentarismens återkomst i svensk politik, varvid förhandlingar och samarbete med oppositionen blev oundvikliga. Att Palme ändå bör kallas majoritetsdemokrat beror på att den klassiska majoritetsparlamentarismen med ett tvåblockssystem var det naturliga för honom, enligt vad biografierna berättar, och det som kom att prägla hela hans politiska stil; uppgörelserna med oppositionen med de ideologiska eftergifter det innebar var tillfälliga avvikelser från denna norm, ett nödvändigt ont – inte mer. När Palme tillträdde som statsminister hade socialdemokraterna regerat landet i trettiofem år och så gott som hela tiden kontrollerat en riksdagsmajoritet antingen i form av koalitioner, genom lydpartiet kommunisterna, eller till slut genom egen majoritet. Palme var på så sätt inskolad i föreställningen om en fortsatt, evig ”socialdemokratisk hegemoni”. Han hade svårt att tänka sig att någon annan innehade regeringsmakten än ”det statsbärande partiet”. Socialdemokraternas ras i början av sjuttioalet från egen majoritetsposition skakade den nye statsministern; valförlusten 1976 gjorde att Palme bestämde sig för att föra en oförsonlig oppositionspolitik.⁶

⁴ ”Schein om Palme”, *Dagens Nyheter* den 5 mars 1986.

⁵ I sin ungdom, när Liberala samlingspartiet var ett minoritetsparti, hade Staaff dock bekant sig till den proportionella valmetoden – samtidigt som de då dominerande konservativa vid denna tid förordade majoritetsvalmetoden. De omkastade styrkeförhållandena ledde sedan till omkastade ståndpunkter i fråga om valmetoden; partiintresset talade sitt tydliga språk. *Lewin* [1984] 1992, 111–113.

⁶ Bertil Östergren: *Vem är Olof Palme?* Timbro 1984; Dieter Strand: *Med Palme. Scener ur en partiledares och statsministers liv*. Norstedts 1986; *Elmbrant* 1989.

Återkomsten 1982 följdes av blockpolitik med löntagarfondsfrågan som oöverstiglig skiljelinje, ett intryck som inte förändras av att vänsterpartiet kommunisterna till Palmes överraskning och besvikelse frigjorde sig från socialdemokraterna och började agera självständigt i riksdagen, med det behov av förhandlingsuppgörelser detta medförde – som att 1978 lägga ner de socialdemokratiska rösterna i riksdagen för att möjliggöra en folkpartiregering eller att 1981 träffa en skatteuppgörelse med mittenpartierna. Dessa överenskommelser ledde emellertid inte till något bestående samarbete. "Motsättningarna mellan blocken förstärktes i stället, bland annat som en följd av löntagarfondsfrågan och dispyterna inom säkerhetspolitiken."⁷

Önskemål inom fackföreningsrörelsen att de anställda skulle få vara med och ta del av förmögenhetstillväxten i näringslivet ledde år 1975 till förslaget om löntagarfonder. Frågan stod därefter högst på dagordningen fram till riksdagsbelutet 1983. Idéhistoriskt innebar löntagarfonderna en återgång till en äldre socialistisk ståndpunkt att ägandet var det centrala i samhällsordningen, och denna idé väckte följaktligen till liv grundläggande borgerliga instinkter; en intensiv propaganda mot "öststatssocialism" lanserades. Också inom det socialdemokratiska partiet såg man med misstro på denna ideologiska återgång, valnederlaget 1976 tillskrevs delvis fondförslaget, partiet var djupt splittrat, förhållandet till LO var spänt, många prominenta socialdemokrater förordade att man skulle överge hela projektet. Men Olof Palme ville inte släppa frågan. Steg för steg mildrades förslaget, något som Palme kallade "en utsträckt hand" till de borgerliga att samarbeta om införande av fonderna. Osäkerheten om vart förslaget syftade fick emellertid de borgerliga att behålla sin avvisande inställning.

Spelteoretiskt orienterade statsvetare brukar tala om *förtroende* som en förutsättning för att en samarbetsstrategi skall lyckas och förtroende skapas genom upprepning; vet

⁷ Ingvar Mattson: *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund University Press 1996, 158–159.

man att man skall mötas igen är det ingen idé att försöka lura varandra. De borgerliga ansåg sig ha dåliga erfarenheter av detta bl. a. efter skatteuppgörelsen 1981, som Palme efter en framgångsrik splittringsmanöver snabbt lämnade bakom sig. Någon form av bevis på en ärlig vilja till samarbete måste företes; så uppstår spelteoretikernas ”solidaritetsspel”. Palmes företrädare hade båda befunnit sig i en liknande situation. Per Albin Hansson hade 1933 offrat frihandeln för att visa tillmötesgående gentemot bondeförbundet. Frihandeln hade i ett halvsekel varit en symbolfråga för arbetarrörelsen; ”billigt bröd” hade varit arbetarnas slagord gentemot den politiskt mäktiga jordbrukarklassen, att nu överge denna princip hade verkligen varit en stor och tydlig eftergift. Tage Erlander hade på motsvarande sätt givit upp *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram* för att få till stånd en nationell samling under den ekonomiska krisen de första efterkrigsåren.⁸ Olof Palme lydde däremot inte rådet att ge upp löntagarfondsfrågan. Med agitatorisk skicklighet och järnhård partidisciplin dompterade han i stället de tveågsna inom sitt parti och förslaget drevs igenom. Palmes riksdagsanförande följdes av lojala massinstämmanden.

Nu har stunden kommit att gå till beslut om löntagarfonder här i Sveriges riksdag. Debatten har pågått i åtskilliga år. Meningsbrytningarna har varit skarpa. Meningsskiljaktigheterna kan bestå även efter det att beslut har fattats och frågan avgjorts i Sveriges riksdag. Det står var och en fritt att försöka samla en politisk majoritet för ett annat beslut. Samtidigt förutsätter vårt demokratiska system att man visar respekt för beslut fattade i riksdagen och medverkar till deras genomförande.⁹

Vad som menas med de båda sistnämnda meningarna är oklart. Å ena sidan slår statsministern fast att det är den för tillfället rådande majoriteten som bestämmer. Å andra sidan säger han att fattade beslut skall respekteras och genomfö-

⁸ Lewin [1984] 1992, 355–389.

⁹ RD 1983/84:53, 90 (Palme).

ras. Hur går det då med möjligheten att samla en ny majoritet och riva upp beslutet? Kanske anade Palme att detta var vad som skulle hända. Efter åtta års fortsatt strid vidtog den nya borgerliga regeringen hösten 1991 som en av sina första åtgärder att avskaffa löntagarfonderna. Bland de socialdemokratiska riksdagsledamöterna var tonen därvid påfallande dämpad. Även de förklarade sig nu i själva verket vilja bli av med löntagarfondssystemet.¹⁰

Formerna för införande av löntagarfonder påminner osökt om C.G. Ekmans karakteristik av den klassiska parlamentarismen. Enligt Ekman¹¹ utmärks denna av blockbildning, inpiskning och osjälvständighet bland riksdagsmännen. Bilden av en ovillig riksdagsgrupp som pliktskyldigast och på bred front instämmer i partiledarens tal utgör en åskådlig illustration. Riksdagsbeslutet var en formidabel uppvisning i majoritetsdemokrati och en markant avvikelse från den svenska consensusbetonade politiska stil som oskarianerna kallade styrelsekonstens "rätta kompass": att kompromissa sig fram till en gemensam lösning som alla parter kan godtaga.¹²

¹⁰ Lewin [1984] 1992, 379–380.

¹¹ Ovan s. 20–21.

¹² Ovan s. 12–14.

III. UTLÄNDSKT

7. *Det delade USA*

I de sex essäerna i detta avsnitt vänder vi blicken mot länder utanför Sveriges gränser. Jämte Storbritannien anses USA vara majoritetsdemokratins förlovade land. Men hur förhåller det sig med den saken? Ämnet för den första essän är om det inte finns samarbetsdemokrati även i USA. I den följande essän behandlas en olycklig konsekvens, som brukar förknippas med samarbetsdemokrati, nämligen korruption, varvid Italien får bli åskådningsexempel. Därefter studeras vilka följder valet av demokratimodell får för valdeltagandet; utgångspunkten är förhållandena i Nya Zeeland och Schweiz. Överenskommelser över folks huvuden kan leda till oåtkomlighet, vilket EU får illustrera i den fjärde essän. Men samarbetsdemokratin har också förtjänster, vilket framhålls i den femte essän om Sydafrika: I stater som håller på att bli demokratiska underlättas en fredlig övergång om den tillträdande regimen bekänner sig till samarbetsdemokrati. Befrämjas övergången också om även den avträdande regimen samarbetar? lyder frågan i den sista essän om det befriade Öst- och Centraleuropa.

I den anglosachsiska världen med dess majoritetsdemokrati urskiljs, som sagt, en enda maktkälla och i konkurrensen om denna makt tar vinnaren allt. På kontinenten samarbetar däremot vinnare och förlorare; koalitionen blir följaktligen där den adekvata styrelseformen. Men gäller detta verkligen det moderna amerikanska politiska landskapet? En statsvetare vid det berömda Brookingsinstitutet, James

Sundquist, bestrider detta och efterlyser en politisk teori för den nya period av koalitionsregeringar ("coalition government") som enligt hans uppfattning börjat i USA. Den europeiska termen är medvetet vald. Också i Amerika, hävdar Sundquist, utövas numera makten genom koalitioner, genom vad som i denna bok kallas samarbetsdemokrati.¹

Sundquist bygger sina slutsatser på den obestridliga iakttagelsen att makten sedan mitten av femtiotalet ofta delats mellan en president av en viss partifärg och en kongress av den motsatta. För att få igenom sina förslag måste därför presidenten förhandla med oppositionen i kongressen. Att makten är delad på detta sätt är något nytt i amerikansk historia. När Eisenhower installerades för sin andra ämbetsperiod år 1957 var han den förste presidenten på sjuttiofva år som konfronterades med en kongress där motståndarpartiet behärskade ett av de båda husen. Därefter har den delade makten varit det vanliga. Under de trettiosex åren mellan 1955 och 1990 var makten delad mellan president och kongress under tjugofyra år eller med andra ord under exakt två tredjedelar av perioden. Vad har statsvetarna att säga om detta? Inte mycket, enligt Sundquist. De fortsätter att likställa folkstyrelse med majoritetsdemokrati ("party government", se nedan), under det att verkligheten präglas av samarbetsdemokrati ("coalition government").²

Sundquist urskiljer tre perioder i de amerikanska regeringarnas – och den politiska teorins – historia. Den första kallar han antipartiteorin. Grundlagsfäderna tyckte inte om partier och nämnde dem inte i konstitutionen. Men redan under slutet av sin första ämbetsperiod fick president Washington bevittna partiväsandets genombrott, inte bara i kongressen utan också inom sin egen regering. Det var emeller-

¹ James Sundquist: "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly* vol. 103 1988, 613–35.

² "Coalition government" betyder just "samarbetsdemokrati", inte nödvändigtvis regelrätt "koalition" av typ socialdemokrater och bondeförbundare 1936–39. Vägmästeriet under Ekman skulle Sundquist också kalla "coalition government". Jfr ovan s. 20–21.

tid först i slutet av 1800-talet som den andra perioden inled-
des på allvar: partiregeringarnas period. Med Woodrow
Wilson som centralgestalt utpekade statsvetarna partierna
som det politiska livets organisatörer. Wilson kritiserade
och beklagade den maktindelning som den amerikanska kon-
stitutionen talade om, och tillskrev partierna rollen att för-
ena den utspridda makten för att göra regeringen slagkraf-
tig och effektiv. Det gällde att omintetgöra alla former av
obstruktion mot partiregeringens vilja. I läroböcker hävda-
des att det var detta som var uppgiften, i det politiska livet
underordnades allt den linje som den mäktige presidenten
och hans sympatiserande kongress företrädde. Demokrati
likställdes med majoritetsdemokrati, med "party govern-
ment" eller som det ibland formuleras "responsible party
government". Men så kom femtiotalet och den tredje perio-
den: medborgarna började rösta olika i president- och kon-
gressval. Makten blev åter delad, ehuru på ett annat sätt än
grundlagsfäderna tänkt sig. Och politikernas praktik blev
annorlunda än statsvetarnas teori.

Ett sätt att övervinna denna skillnad vore att anpassa
praktiken till teorin och framhärda i att majoritetsdemo-
kratin är det normala. Det skulle innebära ändringar av val-
systemet för att göra röstsplitrning omöjlig och därigenom
tillse att samma parti åter innehade både presidentposten
och kongressmajoriteten. Sundquist är övertygad om att ett
sådant försök skulle framkalla ett ramaskri bland kongress-
medlemmarna. Det andra sättet vore att utveckla en ny teo-
ri, som bättre passar verkligheten. Det är i detta syfte Sund-
quist kastar sina blickar på den europeiska koalitionersteorin.
Men han utvecklar inte sin tanke närmare. Hans huvud-
sakliga budskap är att amerikanska statsvetare inte kan
fortsätta att predika majoritetsdemokrati, när landet prak-
tiserar samarbetsdemokrati.

Morris Fiorina har antagit Sundquists utmaning. I sin bok
Divided Government driver han tesen att det är en fördel,
om makten är delad.³ Att så numera blivit fallet är ingen

³ Morris Fiorina: *Divided Government*. MacMillan 1992, cit 129 och 108.

slump, menar Fiorina. Genom en mera djupborrande analys än Sundquist kunde göra i sin korta artikel, lyfter Fiorina fram de perioder i äldre amerikansk historia då makten också var delad. Vad utmärkte dessa tider? Hårda motsättningar, lyder svaret. Den första av dessa perioder slutade med det amerikanska inbördeskriget, den andra med 1890-talets depression och partipolitiska omgruppering. I dag plågas landet fortfarande av nederlaget i Vietnamkriget, av storstädernas sociala misär, av den ständigt återkommande rasfrågan. Inte underligt då, enligt Fiorina, att väljarna känner sig osäkra. Röstsplittringen är ett uttryck för denna osäkerhet. En försvagning av partiväsendet och en ny partipolitisk omgruppering tycks stå för dörren.⁴ Att makten delas beror inte på någon egendomlighet i valsättet. Väljarna *vill* att makten skall vara delad – såväl nationellt mellan presidenten och kongressen som i enskilda stater mellan guvernören och de lagstiftande församlingarna.

Majoritetsdemokraterna brukar komma med två invändningar, som Fiorina söker bemöta. Den första gäller majoritetsdemokratins förmenta överlägsenhet i fråga om effektivitet. Författaren svarar något våghalsigt att det inte blivit svårare för presidenten att få igenom sina utnämningar och avtal i kongressen trots att makten varit delad. Den andra repliken avser ansvarsutkrävandet. Det är sant, medger Fiorina, att den inte blir lättare i en samarbetsdemokrati där alla är inblandade i maktutövningen. Men ansvarsutkrävandet har alltid varit otydligt i ett Amerika där presidenten visserligen kan knytas till den förda politiken men knappast den enskilde kongressmannen. Det är kongressmannens personliga förbindelser med väljarna i sitt distrikt som avgör om han eller hon skall bli återvald.

⁴ "Partipolitisk omgruppering" är min översättning av engelskans "realignment". Huvudkällan är Walter Dean Burnham: *Critical Elections and the Mainspring of American Politics*. Norton 1970; för en kritisk analys av detta begrepp se Everett Carl Ladd: "Like Waiting for Godot: The Uselessness of 'Realignment' for Understanding Change in Contemporary American Politics", *Polity* vol. 22 1990, 511–25.

Fiorinas uppfattning är sålunda att det finns goda skäl för den delade makten. Det är så väljarna vill ha det. Det finns anledning att misstro politikerna och därför bör inte all makt läggas i en enda hand. ”Skall medborgarna förebrås för att de vill splittra kontrollen över sina styresmän så att de gör båda partierna frustrerade? Nej, tvärtom, de kanske skall lovprisas för att de frustrerar de arroganta, cyniska och självtillräckliga eliter som vill styra dem.” Fiorina gör till slut gemensam sak med andra statsvetare när han säger att det viktigaste nu är att empiriskt undersöka vilka mekanismer – röstsplitrning och annat – som drivit fram den delade makten i USA; *Divided Government, Divided Democracy* har blivit vanliga namn på böcker inom denna genre.⁵

Att ropa på mera forskning är kanske ändå inte alltid det rätta – så mycket mindre som Fiorina, som framgått, inte drar sig för att redan på forskningens nuvarande stadium komma med värderingar och rekommendationer. Därvidlag är det inte alltid lätt att följa honom. En första bedömning gällde, som vi såg, frågan om majoritetsdemokratins effektivitet. Men om presidenterna verkligen varit lika framgångsrika i kongressen under den delade som under den odelade maktens tid säger det bara att senare tiders presidenter uppenbarligen varit skickliga taktiker. Man kan rimligen inte förneka att det är lättare att få som man vill om man har egen majoritet.

Fiorina fortsätter sitt resonemang om att presidenten inte haft svårare att få igenom sin vilja trots att makten varit delad med följande brasklapp: ”Men *om* det skulle vara så att den delade makten gör det svårare för presidenten att få igenom sina förslag, är det nödvändigtvis något dåligt? Förvisso har en noggrannare prövning sina positiva konsekvenser som man måste ta med i beräkningen.” Och han broderar vidare: ”Om makten är delad, kommer det förmodligen att förstärka konfliktnivån i kongressen, men är

⁵ T. ex. Gary Cox & Samuel Kernell: *The Politics of Divided Government*. Westview Press 1991; James Thurber: *Divided Democracy*. CQ Press 1991.

det nödvändigtvis något dåligt? Statsvetare har tidigare varit mycket kritiska mot de maktens järntrianglar som florerade under den odelade maktens era". Och slutligen: "Om makten är delad, kommer detta sannolikt att medföra att kongressen och presidenten blir indragna i ett spel om veto snarare än kompromiss på ett tidigare stadium, men är det nödvändigtvis något dåligt? Kanske visar det förhållandet att makten är delad just på att det över huvud taget inte finns något samförstånd i politiken."

En andra värdering gällde ansvarsutkrävandet. Också här tillfogar Fiorina en reservation eller snarare gör sig skyldig till en tankeglidning. Det kanske är sant att den odelade makten gör ansvarsutkrävandet och *handlingskraften* försvagad, säger han. Men många skulle nog ha uppskattat om den amerikanska regeringen visat mindre handlingskraft – t. ex. släktingarna till soldater som stupade i Vietnamkriget. Den delade makten kan begränsa regeringens förutsättningar att uträtta storverk men också att begå misstag.

I denna kritik av majoritetsdemokratin blandar Fiorina bort korten på ett högst förvirrande sätt. Värdet av en noggrannare och mera saklig prövning av alternativen i det politiska spelet är ett samarbetsdemokratiskt paradargument som förtjänar all respekt.⁶ Ökad konfliktnivå och frånvaro av samförstånd talar däremot *emot* samarbetsdemokratin och för majoritetsdemokratin. Det var ju genom strid, inte genom samarbete som den klassiska parlamentarismen skulle förverkligas. När det slutligen gäller handlingskraften har den över huvud taget ingenting med ansvarsutkrävande att göra (däremot med storleken: den handlingskraftiga regeringen är den som genom egen majoritet eller genom samarbete med andra kan kontrollera parlamentet).

Den begynnande statsvetenskapliga debatten i USA om den delade makten visar på svårigheterna att flytta över europeiska modeller till amerikansk verklighet, trafiken

⁶ Jfr liknande synpunkter från så skilda samarbetsdemokrater som C. G. Ekman (ovan s. 20–21), Majone och Schapiro (nedan s. 63) och Gutmann & Thompson (nedan s. 97–104).

brukar annars vara den omvända, ofta med samma begreppsliga svårigheter. I Amerika har vi presidentstyre och majoritetsvalmetod, i Europa parlamentarism och proportionell valmetod. Uppenbart är dock att den majoritetsdemokratiska teorin inte längre förmår klargöra den amerikanska politiken. Just precis därför att makten numera i allmänhet är delad i USA blir ett samarbete nödvändigt – antingen det föreligger ett genuint samförstånd partierna emellan eller en grundläggande motsättning, som det i så fall blir partitaktikernas sak att överbrygga för att majoritetsbeslut över huvud taget skall kunna fattas.

8. *Det samarbetande Italien*

Samarbete kan leda till vänskap, vänskap till vänskapskorruption och kanske till riktig korruption. Om alla är med och delar på makten finns det ingen att ställa till svars. Alla är lika skyldiga. Väljarna erbjuds inget alternativ. Italiensk politik efter Mussolini är ett exempel på hur en samarbetsdemokrati som urartar kan föra landet in i en moralisk kris.¹

”Den första republiken” tog form år 1948, då italienarna i en folkomröstning avskaffade monarkin, till stor del på grund av att kungen visat alltför stor eftergivenhet mot den fascistiska regimen. Den nya konstitutionen utformades av en bred antifascistisk koalition från vänster till höger, som också samarbetade i regeringsställning till dess att kommunisterna och socialisterna förklarades icke önskvärda i regeringen efter påtryckningar från USA. Det var först när muren föll och världskommunismen räknades ut som det italienska kommunistpartiet började betraktas som politiskt rumsrent. Den nya konstitutionen föreskrev proportionell valmetod utan några spärrar. Som man kunde vänta sig ledde det till att ett stort antal partier blev företrädare i

1. Massimo Salvadori: *Storia d'Italia e Crisi di Regime*. Il Mulino 1994; Mark Gilbert: *The Italian Revolution. The End of Politics, Italian Style?* Westview Press 1995; Carol Mershon and Gianfranco Pasquino, utg.: *Italian Politics: Ending the First Republic*. Westview Press 1995. För underlaget till denna essä och värdefulla synpunkter framför jag mitt tack till Ann-Cathrine Jungar, som skriver avhandling om italiensk och finsk politik vid min institution.

parlamentet, inget parti fick egen majoritet och samarbete blev en nödvändighet. Skrupelfria uppgörelser, en ständig kohandel, ineffektiv regeringsutövning, brist på klara linjer, utdelning av ämbeten och andra förmåner som betalning för politiska tjänster samt framför allt frånvaro av ansvarsutkrävande och växling vid makten präglade italiensk politik under hela efterkrigstiden. Detta återspeglas i boktitlar som *Italy, Republic without Government?*, *Surviving without Governing: The Italian Parties in Parliament, Italy. A Difficult Democracy, Italy. The Politics of Bargained Pluralism*.²

Avslöjandet i början av nittioalet av omfattande korruption i Italiens högsta ledning ledde till att en tredjedel av de parlamentsledamöter som valdes 1992 var under rättslig prövning. Över 2 000 personer arresterades, bland dem flera av landets toppolitiker och ledande affärsmän. Av de fem partier som dominerat Italien under efterkrigstiden uttraderades tre i parlamentsvalet 1994: det socialistiska partiet PSI, det socialdemokratiska partiet PSDI och framför allt det kristdemokratiska partiet. Kristdemokraterna hade varit det helt dominerande partiet under hela efterkrigstiden, deltagit i alla regeringar och innehaft premiärministerposten i de flesta av dem. Det upplöstes nu och splittrades i ett antal grupperingar; i dag finns det tre partier som kan sägas vara arvtagare till kristdemokraterna – en vänster-, en center- och en högerfalang.

Hur skulle italienarna komma ur sin politisk-moraliska kris? Inte oväntat sökte de ta steget från samarbetsdemokrati till majoritetsdemokrati. Genom en folkomröstning 1993 uttalade sig 90 procent av väljarna för en övergång till majoritetsvalmetoden. 75 procent av mandaten skulle till-

2. P.A. Allum: *Italy. Republic Without Government?* Weidenfeld and Nicolson 1973; Giuseppe Di Palma: *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament*. Berkeley 1977; Frederic Spotts och Theodor Wieser: *Italy. A Difficult Democracy*. Cambridge University Press 1986; David Hine: *Governing Italy. The Politics of Bargained Pluralism*. Oxford University Press 1993.

sättas genom majoritetsval i enmansvalkretsar och de resterande 25 procenten genom proportionella val.

Syftet med "den andra republiken", det ord man började använda för att markera systemskiftet, var att åstadkomma maktväxling och stabilitet. Det första syftet har förvisso uppfyllts. Kristdemokraterna har inte bara fått lämna regeringen, de har utplånats som parti. Ja, hela landets partiväsen har raserats.

Om någon stabilitet kan man däremot inte tala. Vid det första valet bildade en arvtagare till det gamla fascistpartiet regering tillsammans med Berlusconi's parti Forza Italia och Lega Nord. Koalitionen föll dock efter ett år. Opinionen svängde nu, en efterträdare till det gamla kommunistpartiet gick i regeringskoalition med vänsterkristdemokraterna, den s. k. Olivträdsalliansen. Den har emellertid visat sig skör och har stora svårigheter att få vänstergrupperingarnas stöd för de sociala sparpaket som anses nödvändiga. Under Olivträdsalliansen skedde ständigt nya omflyttningar inom regeringen precis som under den första republikens karusell, till dess att högerledaren Berlusconi år 2001 återkom som regeringschef.

Författaren till denna essä erinrar sig med en rysning en sen måltid i Rom själva valnatten 1996, då jag vinkades fram till ett bord där en senator dinerade. På min fråga under förflyttningen i restaurangen vilket parti senatoren representerade, fick jag svaret att han naturligtvis tillhörde fascisterna. Vid denna upplysning stannade jag instinktivt upp för en sekund men fortsatte därefter tveksamt fram till bordet. Senatoren visade sig vara något helt annat än de vulgära, huvudrakade, lågutbildade unga män som jag med min svenska referensram väntade mig finna i detta parti. Framför mig satt en påfallande vacker och världsvan äldre man med bländande grått hår och den mest utsökta smak för mat och dryck. Han lade ut texten om en ny politisk maktfaktor, med vars hjälp han och hans meningsfränder skulle "penetrera" Olivträdsalliansens hopplösa skara av idealister och världsförbättrare. Särskilt komiskt syntes det senatoren att man övervägde att utse något så blåögt som en

universitetsprofessor till premiärminister. Det var inte utan att jag kände mig som Pelle Svanslös inför den elaka katten Måns.

Den nya maktfaktor i italiensk politik, som senatorn med vällustig grymhet fäste min uppmärksamhet på, var den regionala. Det finns politiker i Italien av i dag som önskar landets uppdelning i självständiga republiker, andra tänker sig en federal lösning.³ De ekonomiska skillnaderna mellan olika regioner är mycket betydande, men misstron mot politikerna hindrar varje form av utjämning och solidaritet. Precis som i det sönderfallande Östeuropa är det därvidlag inte bara så att de rikare regionerna i norra Italien allt mer vägrar att betala skattemedel till de fattigare. De fattigare områdena önskar själva bryta sig loss från ett moraliskt komprometterat system.

Majoritetsmetodens utvädring av misstron mot de härskande har nämligen inte, åtminstone ännu inte, haft avsedd effekt. Därför svävar ett nytt hot över italiensk politik. Kommer ytterligare en länk att fogas till orsakskedjan proportionalism–samarbete–korruption, nämligen systemupp-lösning? Ett argument för samsarbetsdemokratien är som bekant att om vinnaren får allt och förloraren ingenting, så kan den ständigt maktlösa minoriteten till slut tröttna och lämna systemet (inbördeskrig, revolution, generalstrejk eller ensidig nationell utbrytning). Det italienska fallet visar att också det omvända kan gälla. Ett alltför långt drivet samarbete med ekonomisk och politisk vänskapskorruption kan leda till att medborgarandan undergrävs och att ett land förlorar sin nationalkänsla, sin identitet.

3. *Gilbert* 1995, 46–65.

9. *Det aktiva Nya Zeeland, det apatiska Schweiz¹*

Inom majoritetsdemokratien blir medborgarna myndigförklarade. Aktiva och engagerade väljare är idealet, de upphöjs till politikens suveräna domare som skall avgöra striden mellan de tävlande partierna. Den anglosachsiska världen är majoritetsdemokratins förlovade land, varvid Nya Zeeland ofta framställs som det bästa och renaste exemplet, "more British than Britain".² Mycket riktigt var valdeltagandet i detta land länge högre än i jämförbara västeuropeiska länder. På samma sätt betraktas Schweiz som samarbetsdemokratins arketyper, med proportionell valmetod och permanent samlingsregering. Väljarna tilldelas här inte samma utslagsgivande roll; det är förhållandet mellan de politiska eliterna som bestämmer politiken. Föga överraskande är valdeltagandet i Schweiz lägre än i jämförbara länder.

Är då det aktiva Nya Zeeland och det apatiska Schweiz uttryck för ett genomgående mönster? Är det generellt så att valdeltagandet är högre i länder med majoritetsmetod än i länder med proportionell valmetod?

¹ Denna essä bygger på en B-uppsats Valsystem och valdeltagande, vilken under min handledning utarbetades vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala höstterminen 1997 av Fritjof Karlsson.

² Nigel Roberts: "New Zealand: A Long-Established Westminster Democracy Switches to PR", *International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Andrew Reynolds och Ben Reilly, utg. International IDEA Stockholm 1997, 129.

Skrapar man på ytan, stöter man genast på överraskningar. 1993 övergav uppseendeväckande nog Nya Zeeland majoritetsmetoden och införde den proportionella metoden. Bakgrunden var att arbetarpartiet både 1978 och 1981 fått flera röster totalt än det regerande nationalistpartiet, men i båda valen hade nationalistpartiet fått en majoritet i parlamentet och sålunda behållit makten. Valdeltagandet hade också börjat sjunka; 1987, 1990 och 1993 stannade det för första gången under 80-procentsnivån. När arbetarpartiet till slut kom till makten, började den nya regeringen arbeta för att Nya Zeeland skulle införa en mera rättvis valmetod. Vallagar skall man som bekant vara försiktig med att ändra, men efter noggranna utredningar var man beredd att ta steget. Precis som i Italien vid ungefär samma tid sökte man genom en folkomröstning om valmetoden lösa ett politisk-moraliskt problem: i Italien genom att gå från proportionell valmetod till majoritetsval, i Nya Zeeland genom att byta i omvänd riktning. Vid det första valet 1996 med den proportionella metoden vände valdeltagandet upp igen. Samtidigt visade sig den nyinförda metoden effektiv när det gäller grupprepresentativitet; maorier och kvinnor blev bättre representerade.³

Uppenbarligen behövs en grundligare analys än att bara titta på två länder om man vill besvara frågan vilken valmetod som bäst främjar valdeltagande. Vid ett Stockholmsbaserat internationellt forskningsinstitut "International Institute for Democracy and Electoral Assistance" (IDEA) har man kartlagt valdeltagandet i 171 stater från 1945 till 1997. Det visar sig att stater med proportionell valmetod har högre valdeltagande än stater med majoritetsval, närmare bestämt cirka nio procents högre valdeltagande. Vidare spelar "partikonkurrensen"⁴ stor roll: i system där det största partiet får mindre än 50 procent av rösterna är valdeltagandet drygt tio procent högre än i stater med svag

³ Roberts 1997, 129–131.

⁴ Detta begrepp diskuterar jag nedan s. 79–82 (Downs' teori).

konkurrens till följd av att det största partiet får mer än de 50 procent som behövs för egen majoritet.⁵

Resultatet går alltså tvärtemot vår hypotes. Som inte sällan är fallet, sparkar data bakut mot en till synes plausibel teori. Den empiriska analysen visar att det är den proportionella metoden, inte majoritetsmetoden som gynnar valdeltagandet. Nya Zeeland och Schweiz är båda avvikande fall – det förra från den majoritetsdemokratiska, det senare från den samarbetsdemokratiska modellen. I och för sig jävar inte det förra fallet den allmänna bild som gör sig gällande: även om det naturligtvis ännu är för tidigt att tala om någon trend, så främjades valdeltagande faktiskt av att man införde den proportionella valmetoden. I fallet Schweiz får man söka specifika förklaringar till att landet har så lågt valdeltagande trots att det använder en proportionell metod. Man brukar peka på att kvinnor saknade rösträtt ända fram till 1970-talet och att folkomröstningar används i mycket stor utsträckning.⁶ Mellan år 1945 och 1980 hölls inte mindre än 169 folkomröstningar.⁷

Hur kommer det sig att samarbetsdemokratierna uppvisar större folkligt deltagande än majoritetsdemokratierna, trots att normbildningen – idealen – talar för att motsatsen skulle vara fallet? Bland de många orsaker till variation i valdeltagandet som forskarna undersöker brukar de särskilt framhålla, att i länder med majoritetsvalmetod får en del väljare en känsla av att deras röster är bortkastade.⁸ Vi såg att partikonkurrensen spelar roll för valdeltagandet. Återkommer alltid det stora partiet till makten eller synes mitt

⁵ *Voting Turnout from 1945 to 1997: a Global Report on Political Participation*. International IDEA Stockholm 1997, 30–33.6. Wolf Linder: *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. St Martin's Press 1994.

⁶ Wolf Linder: *Swiss Democracy. Possible Solutions in Multicultural Societies*, St Martin's Press 1994.

⁷ Arend Lijphart: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press 1984, 202.

⁸ Bingham Powell, Jr: *Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence*. Harvard University Press 1982, 12–17 och 111–132.

eget lilla parti dömt till evig underrepresentation, sjunker motivationen att gå till vallokalen. Precis som samarbetsmodellen kan uppfattas som mera demokratisk därför att den låter alla vara med i maktutövningen, kan den proportionella metoden upplevas som mera rättvis, mera legitim, mera motiverande därför att den ger alla lika chans att bli representerade i parlamentet.

10. *Det oåtkomliga EU*

I det europeiska integrationsarbetet har samarbetsdemokratien lyfts upp till övernationell nivå. I samförstånd inom ”en liten elit av framsynta, djupt övertygade människor som agerat som en grupp ’upplysta despoter’” från olika västeuropeiska länder drevs Europatanken steg för steg till framgång gentemot likgiltiga eller direkt fientliga folkopinioner.¹ Efter murens fall accelererade integrationen; under 1990-talet har ett tidigare sargat och försvagat Europa framträtt som en ny världsmakt. Men det folkliga inflytandet i unionen har förblivit svagt; EU utmärks, som det brukar heta, av ”ett demokratiskt underskott”. Detta underskott anses emellertid nödvändigt, ja vara en förutsättning för framgången. För att gagna en fortsatt positiv utveckling har unionens konstruktörer velat skydda beslutsfattarna från de obetänksamma krav, som kan komma från folkets breda lager. De styrandes händer har bundits genom stadgarna, så att de inte skall lockas att ge efter för populistiska opinioner. Tydligast manifesteras denna uppfattning i inrättandet av en europeisk centralbank, som skall agera helt självständigt och inte får ta emot några instruktioner vare sig från EU-parlamentariker-na eller de nationella regeringarna.²

Tidsandan har inte talat för majoritetsdemokratins formfrågor. Snarast anses skälen för att bibehålla det demokra-

¹ Lidbom, Carl: ”Tyska och franska eliter väl sammansvetsade”, *Svenska Dagbladet* den 5 december 1996.

tiska underskottet ha förstärkts. För att förstå detta argument för EU:s oåtkomlighet för sedvanlig parlamentarisk-demokratiskt ansvarsutkrävande kan vi vända oss till den italienske professorn Giandomenico Majone, som i ett stort arbete sammanfattat sin uppfattning om EU:s demokrati-problem.³ Majone erinrar först om att majoritetsdemokratien inte är den enda demokratiska modellen. Under hänvisning till Arend Lijphart⁴ påpekar Majone att i den politiska verkligheten är majoritetsdemokratien snarare undantag än regel och huvudsakligen begränsad till Storbritannien och länder med brittisk tradition. För majoritetsdemokratien är väljarnas möjlighet att utkräva ansvar av sina förtroedevalda det viktigaste. För den alternativa teorin, som Majone för enkelhetens skull kallar "den icke-majoritetsbaserade demokratien", är de offentliga institutionerna däremot inte direkt ansvariga inför väljarna. Den demokratiska legitimiteten uppnås i stället på så sätt att missbruk av makten motverkas genom att – som i USA – makten sprids på flera händer och begränsas konstitutionellt. Beslutsfattarna skall göras oberoende av valrörelsernas nyckfulla verkan – "insulating the regulators from the potentially destabilizing effects of the electoral cycles". För när politikerna söker bli omvalda, menar Majone, utlovar de bara valfläsk i stället för att fatta långsiktigt ansvarsfulla och seriösa beslut. Maktindelning motiveras sålunda både med att den förhindrar "tyranni" och att den lämnar över en del av politiken till "de kompetenta", till experterna.

Inom majoritetsdemokratien betraktas legitimitet som en procedurfråga: de styrande skall utses och avsättas i demo-

² Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm: *Demokratirådets rapport 1997: Demokrati över gränser*. SNS 1997; Jörgen Hermansson: *Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen*. Bilaga 15 till EMU-utredningen (SOU 1996:158).

³ Giandomenico Majone: *Regulating Europe*. Routledge 1996.

⁴ Lijphart, Arend: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press 1984. Om Lijpharts samarbetsdemokrati som alternativet till majoritetsdemokratien, se s. 82–85.

kratisk ordning. I den icke-majoritetsbaserade demokratin ses legitimiteten som en innehållsfråga: hur är kvaliteten på besluten, hur stämmer de överens sinsemellan och i förhållande till det långsiktiga programmet, vilken kompetens har beslutsfattarna och framför allt hur väl avgränsade är de ramar inom vilka de styrande har att handla?

Ordet "ansvar" får olika innebörd i de båda doktriner-na. Inom majoritetsdemokratin gäller frågan hur "ansvar" skall utkrävas i allmänna val. I den icke-majoritetsbaserade demokratin är uppgiften att fatta beslut som kan kallas "ansvarsfulla" med hänsyn till sina konsekvenser.

"Oberoendet" för beslutsfattarna i den icke-majoritetsbaserade demokratin, påpekar en svensk forskare, betyder därför i EU-sammanhang inte "avståndstagande från det omgivande samhället utan integritet".⁵

I anslutning till en amerikansk författare skriver Majone att det enklaste sättet att öka unionens (innehållsliga) legitimitet är att kräva att beslutsfattarna på ett kvalificerat sätt anger skälen för sina beslut.⁶ Kravet att motivera sina handlingar systematiskt och principiellt aktiverar i sin tur andra kontrollfunktioner som revision, utvärdering, debatt, sakkunniggranskning. Enligt Majone är det ingen tvekan om att Europeiska Unionens anseende skulle främjas bättre om principen om de styrandes skyldighet att ge skäl för sina beslut blev konsekvent genomförd än om beslutsfattarna utsågs i folkliga val.

Den svenske ekonomen Knut Wiksell har inspirerat Majone att skilja mellan två former av politisk verksamhet: reglering och omfördelning.⁷ Majone anser att det endast är

⁵ Gustavsson, Sverker: "Reconciling Suprastatism and Accountability", Cathrine Hoskyns och Michael Newman (utg.). *Democratizing the European Union. Issues for the Twenty-first Century*. Manchester University Press 2000, s. 39–64 cit. s. 52. Det är Sverker Gustavsson, min äldste vän i Skytte-anum, som fäst min uppmärksamhet på Majones arbete.

⁶ Schapiro, M.: "The giving-reason requirement", *The University of Chicago Legal Forum* 1992. Jfr "den deliberativa demokratin" nedan s. 97–104, också den formulerad i uttalad kontrast mot majoritetsdemokratin.

⁷ Wiksell, Knut: "A new principle of just taxation", *Classics in the Theory of Public Finance*. Musgrave & Peacock, utg. MacMillan [1896] 1967.

för omfördelning som majoritetsdemokratin är anpassad. Historiskt sett har omfördelning och majoritetsdemokrati varit sammanflätade. Med tanke på medlemsstaternas skilda ekonomiska utvecklingsnivåer och olika lagstiftnings-traditioner är det emellertid svårt att tänka sig att EU skulle uppsätta ett omfördelningsmål – och för övrigt, hävdar författaren, finns det numera en allmänt spridd reaktion också inom de europeiska nationalstaterna mot att den omfördelande majoritetsdemokratin gått för långt. EU bör i stället se till att effektiviteten ökar, d.v.s. att den samlade inkomsten växer. För detta ändamål krävs att man styr genom att uppställa regler – genomtänkta, effektiva, generellt verkande regler. För att utforma sådana krävs expertkunskaper, regler lämpar sig inte att bli föremål för omröstningar. Inslagen av federalistisk retorik har möjligen ökat under de senaste åren. Men författningspolitiskt har ingenting avgörande inträffat genom fördragsändringarna i Amsterdam, Nice och Laeken. I kommissionens vitboksutspel sommaren 2001 lanserades idén att ännu klarare skilja mellan verkställande och lagstiftande makt – en tanke helt i Majones anda. Skattekvoten har inte ändrats. Den ligger kvar på 1,27 procent av BNP i medlemsländerna och avses inte öka. ”Samordning” av välfärdspolitiken genom självständiga beslut av medlemsstaternas regeringar än huvudlinjen.

EUs uppgift är att öka välfärden för alla. Det som kan uträttas politiskt för att närma sig detta mål är att kloka män drar sig undan populistiska kravmaskiner och elektorala frestelser för att på samma sätt som höga domare eller framstående vetenskapsmän komma överens om generellt hållbara regler för hur samhällslivet skall fungera. I en av vår tids viktigaste världspolitiska frågor ser vi sålunda hur oskarianismens idévärld eller, skall man kanske säga i ett internationellt sammanhang som detta, viktorianismens idévärld åter väckts till liv och fått vad som endast kan betecknas som en idealtypisk renodling.

I I. *Det försonade Sydafrika*

Sydafrikas fredliga övergång till demokrati torde vara vår tids mest dramatiska exempel på framgångsrik konstitutionell ingenjörskonst. Trots ett extremt, långvarigt och av hela världen avskytt och fördömt apartheidsystem inbjöd de slutliga segrarna den förlorande regimens företrädare att ta plats i det nyfödda landets styrelse. När Nelson Mandela installerades som Sydafrikas president uppmanade han alla sydafrikaner ”att forma en regnbågsnation som har slutit fred med sig själv”. Olika grupper och schatteringar i det etniskt splittrade landet skulle i fortsättningen få vara med och leda landet. Genom samsamrbedtsdemokrati skulle de grupper försonas som tidigare så blodigt bekämpat varandra.¹

Det var naturligtvis långt ifrån självklart att det skulle bli så. Snarare kunde man ha väntat sig att den sedan länge utestängda svarta befolkningen skulle vilja bli ensamma herrar i eget hus och kanske ta hämnd på sina forna förtryckare. ANC förespråkade också mycket riktigt majoritetsdemo-

¹ Steven Friedman och Doreen Atkinson, utg.: *The Small Miracle: South Africa's Negotiated Settlement*. Raven Press 1994; Bertus de Villiers, utg.: *Birth of a Constitution*. Juta & Co, Ltd. 1994; Allister Sparks: *Tomorrow is Another Country. The Inside Story of South Africa's Negotiated Revolution*. Struik Book Distributors 1995. En utmärkt sammanfattning på svenska är Maj Palmberg och Per Strand: *Sydafrika. En regnbågsnation föds*. Nordiska Afrikainstitutet 1995. För värefulla litteraturtips och råd framför jag mitt tack till Per Strand, som skriver en avhandling vid min institution om Sydafrikas fredliga övergång till demokrati.

krati. Hur sedan samarbetsdemokratien mot alla odds kom att segra är en ytterst spännande berättelse om hemliga förhandlingar utomlands mellan partier som hemma bekämpade varandra med väpnat våld, djärva utspel, bakslag, våldsamma kravaller, ändrade positioner och tragedier med hundratals dödade. Redan 1985 togs den första kontakten mellan den fängslade ANC-ledaren Nelson Mandela och nationalistregeringen. "Med kunglig värdighet" tog Mandela omedelbart ledningen i dessa samtal, förebrådde regeringen för att den inte besökt honom i fängelset tidigare, agerade som om det i själva verket var han som var värden. Mandela vägrade att träffa några överenskommelser innan han själv och andra ANC-ledare släppts fria utan villkor. Nationalistpartiet började så småningom ompröva sina positioner: arbetsgivarna krävde att även den svarta arbetskraften fick bättre utbildning. Murens fall gjorde det svårt att fortsätta att framställa ANC som ett verktyg för den internationella kommunismen, ekonomin krävde politisk stabilitet, utlandets bojkotter var påfrestande. I detta läge sände ANC ut en trevare om en samarbetsdemokratisk konstitution med delad makt mellan regering och opposition under en övergångsperiod, decentralisering samt amnesti och andra garantier för den gamla regimens militär, polis och andra tjänstemän. Det var en uppseendeväckande omsvängning, som så småningom skulle leda till den överenskommelse som skapade det demokratiska Sydafrika. 1994 kunde Mandela installeras som president med nationalistpartiets nye ledare de Klerk som vicepresident.

Den samarbetsdemokratiska konstitutionen skulle gälla under fem år. Under denna tid avsåg man att utarbeta en mera permanent grundlag. Därvid återgick ANC till sin mer majoritetsdemokratiska linje; viktigast var att man tog bort den bestämmelse som påbjöd en permanent samlingsregering med deltagande av minoriteten, däremot behölls andra samarbetsdemokratiska drag som inslag av federalism och proportionalism. Förslaget fick till följd att nationalistpartiet lämnade regeringen. Denna händelse skall dock inte dramatiseras: inom nationalistpartiet var man i själva verket

ganska nöjd med den politik ANC fört och nationalisterna hade också ett eget behov av att valstrategiskt profilera sig. Allvarligare är det upptrappade våldet och kriminaliteten. Rubriken på denna essä skulle kanske följas av ett frågetecken.

I ovanligt hög grad är det demokratiska Sydafrikas första konstitution en läroboksprodukt. Precis så, brukar vi säga i undervisningen, bör maktrelationerna regleras om man vill uppnå en försoning. Samarbetsdemokratins främste teoretiker Arend Lijphart, som presenteras utförligare nedan,² har själv utpekat Sydafrika som ett utmärkt exempel på hur konflikter kan lösas genom att man undviker majoritetsdemokratins uppdelning i vinnare och förlorare och låter alla, även minoriteten, vara med i landets styrelse.³ Det finns också akademiker som ifrågasätter den sydafrikanska samarbetsdemokratin. Michael Kelly Connors vänder sig mycket skarpt mot Lijphart. Samarbetsdemokratin, som Lijphart utvecklat den, var tänkt att vara den bro, den enda bro skriver Connors, över vilken Sydafrika skulle kunna marschera mot demokrati. Men vad blev resultatet? ”Samarbetsdemokratins bro har i stort sett blivit ignorerad.” Därmed menas inte, framgår det av hans artikel, att den samarbetsdemokratiska modellen skulle rymma möjligheter som Sydafrika försummat. Snarare hävdar Connors att bron inte bär. Han kritiserar Lijpharts uppfattning att majoritetsdemokratin skulle innebära att man förgriper sig på minoriteternas rättigheter. I stället är det enligt Connors så att samarbetsdemokratin smidigt format sig efter den vita apartheidregimens intressen. Funktionell stabilitet framhålls som det högsta värdet i samarbetsdemokratin. Men vem skall stabiliteten tjäna? utropar Connors. Samarbetsdemokratin fördröjer utvecklingen mot en sann demo-

² Nedan s. 82–85.

³ Exemplet Sydafrika återkommer i hela Lijpharts produktion, även de tongivande arbetena från 1977 och 1984, men behandlas särskilt i Arend Lijphart: *Power Sharing in South Africa*. Policy Papers in International Affairs No. 24. Institute of International Studies. University of California, Berkeley 1985.

kratisk stat, där majoriteten härskar. Den kan aldrig tillfredsställa den svarta befolkningens "behov" ("needs"). Den motsvarar inte "demokratis verkliga natur" ("the substantive nature of democracy"). Lijphart har talat om värdet av samarbete mellan eliter. De vita elitgrupperna har till slut motvilligt erkänt att om man fortsätter att organisera politiken efter rasbarriärer, så blir man "en broms på den politiska och ekonomiska utvecklingen" – "a brake on political and economic development" – även om eliterna samarbetar. Det är enhetsstaten som är Sydafrikas framtid: "Antagandet av den nya konstitutionen sätter strålkastarna på det breda samförståndet om majoritetsdemokratin." Det samarbete mellan olika elitgrupper som Lijphart sett som styrkan i sin modell förutsatte en intressegemenskap som inte fanns. Landet som helhet gagnas i stället bäst av att alla gruppgarantier och gruppprivilegier försvinner och av att majoritetsdemokratin konsekvent etableras.⁴

Connors kritik är efter känt mönster en kombination av endimensionell normativism och historicistisk bevisföring. Författaren funderar inte närmare över att det kan finnas *olika* demokratiska värden. Att det är majoritetsregeln och inte respekten för minoriteterna som utgör "demokratis verkliga natur" tas som en självklarhet utan vidare argumentering; att vinnaren skall ta allt utan att förloraren får något, inte ens i proportion till sin styrka, ifrågasätts inte. "Utvecklingen" tas sedan till intäkt för att en viss normativ ståndpunkt är överlägsen; i andra sammanhang brukar sådant, föga smickrande, kallas den starkares rätt. Vad som är befolkningens "behov" anses uppenbart utan närmare bevisföring. En lätt historieförfälskning förhöjer effekten: utan att blinka påstår författaren att antagandet av den nya konstitutionen, som fick nationalistpartiet att lämna regeringssamarbetet, inte bara visar att majoritetsdemokratin är det rätta för Sydafrika utan också att det råder ett brett samförstånd i landet om denna demokratiform.

⁴ Michael Kelly Connors: "The Eclipse of Consociationalism in South Africa's Democratic Transition", *Democratization* vol. 3 1996, 420–434.

Men vilken demokratinorm man skall välja kan naturligtvis inte avgöras genom en hänvisning till "utvecklingen"; en förlorare kan mycket väl stå för det moraliskt riktiga. Däremot kan empiriska fall ge vägledning för en bedömning av modellernas funktionssätt. Därvidlag torde det inte vara någon tvekan om att samarbetsdemokratin gjorde Sydafrikas övergång till demokrati fredlig. Utan löfte om en samförståndsbasead konstitution skulle de Klerk och kretsen kring honom aldrig ha fått med sig den vita regimen på att inleda förhandlingar med ANC. Genom att även den potentielle förloraren erbjöds en plats i landets ledning kunde striden biläggas trots årtionden av exceptionellt förtryck. Mödosamt började de forna antagonisterna bygga upp ett ömsesidigt förtroende. Om det är möjligt att bevara även under den nya konstitutionen är ovisst och det accelererande våldet i det nu majoritetsdemokratiska Sydafrika kastar en mörk skugga över den unga demokratin.

Men under själva övergången spelade samarbetsdemokratin en historisk roll. Intressen jämkades och kompromisser blev möjliga. Vid övergången lyckades man undvika "bråk", vilket i detta fall kunde ha inneburit en nationell katastrof.

12. *Det befriade Östeuropa*

I föregående uppsats såg vi hur den fredliga övergången till folkstyrelse kan underlättas, om den tillträdande regimen bekänner sig till samarbetsdemokrati. Låt oss nu göra något som ofta är fruktbart för statsvetare, vi vänder på perspektivet för att betrakta utvecklingen ur förlorarens synvinkel: Hur påverkas övergången om den *avträdande* regimen samarbetar med sina opponenter? Vår empiriska fråga är hur ledarna i Östeuropa eller, med ett mera korrekt men språkligt otympligare ord, ledarna i Öst- och Centraleuropa ställde sig, när deras regimer började vackla.

Nu var det ju så att dessa regeringar ingalunda planerade någon abdikation. "Regimer förutser inte sitt slut och ännu mindre vidtar de några förberedelser för en sådan händelse. Snarare sökte de rädda sig kvar genom en mångfald av i växande utsträckning kortsiktiga påhitt."¹ I de kommunistiska diktaturerna var oppositionen som bekant länge blott och bart en fråga för arkebuseringsplutonen. Men när den nye Sovjetledaren Gorbatjov 1985 utropade sitt "Perestrojka!" – Sovjetunionen hotades av stagnation och var i skriande behov av ekonomisk omstrukturering, inte minst måste militärbudgeten drastiskt skäras ner – åtföljt av av den stödjande strategin "glasnost" – demokra-

¹ George Schöpflin: *Politics in Eastern Europe*. Blackwell 1993, 211. För värdefulla synpunkter på denna artikel framför jag mitt tack till professor Anders Fogelklou.

tisering och åsiktsfrihet² – sådde han vind men skördade storm. Gorbatsjov framkallade krafter som han snart inte kunde kontrollera. De östeuropeiska staterna började tillämpa "Sinatradoktrinen" – varje land skulle finna sin egen väg. Och landets regeringar började ompröva sin inställning till sina dissidenter.

Juan Linz, uppbyren spansk-amerikansk statsvetare och 1996 års skytteanske pristagare, är berömd för sin åtskillnad, redan antydd i förordet till denna bok, mellan auktoritära och totalitära regimer. Han återvänder till denna sin distinktion i ett mäktigt arbete tillsammans med Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, som behandlar Sydeuropa och Sydamerika jämte det befriade Östeuropa. Författarna understryker att en mildring av en totalitär diktatur inte automatiskt för över landet till en auktoritär styrelse; det existerar inte något kontinuum från totalitära till auktoritära regimer. Att klassificera styrelseskick är en mångdimensionell operation. Graden av pluralism i samhället, ideologins funktion, befolkningens mobilisering och ledarskapets utformning särskiljer demokratiska, auktoritära, totalitära och posttotalitära regimer och även den speciella form av totalitarism som Linz kallar "sultanism" (Rumänien). Det är förskjutningen mot demokrati bland denna mångfald av styrelseskick som författarna ägnat sin studie. Land för land gås igenom och som sanna komparativister söker de sedan dra vissa generella slutsatser om demokratins övergångsproblem.³

Polen är det enda land i Östeuropa som Linz och Stepan tycker kommer närmare den auktoritära än den totalitära modellen. Den katolska kyrkan hade en viss självständighet och stort anseende, inte minst genom sina internationella kontakter och stödet från påven, jordbrukets kollektivise-

² Michael Gorbatsjov: *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World*. Harper and Row 1987.

³ Juan J. Linz och Alfred Stepan: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Johns Hopkins University Press 1996.

ring var halvhjärtat genomförd, fackföreningsrörelsen kom att spela en självständig och till slut ödesdiger roll för regimen. Jaruzelskis undantagslagar 1981 fulländade bilden av en oideologisk, byråkratisk militärdiktatur utan folkligt stöd. Ekonomisk bankrutt och omfattande strejker föranledde regeringen sommaren 1988 att ta kontakt med det mäktiga Solidaritet för överläggningar om landets situation. Rundabordssamtal inleddes mellan regeringen och oppositionen, vilka påskyndade den dramatiska händelseutvecklingen i hela Östeuropa. En sorts övergångspakt mellan regering och opposition uppstod, som 1989 resulterade i att den första icke-kommunistiska regeringen sedan kriget kunde bildas. Kommunistpartiet upplöstes och Solidaritetsledaren Lech Walesa valdes till landets nye president.

De övriga 26 av dagens 27 postkommunistiska länder i Östeuropa och Centralasien var alla varianter av den totalitära modellen. Till en början jämför Linz och Stepan Ungern, Tjeckoslovakien och Bulgarien. I Ungern *förhandlade* regimen *fram* övergången med oppositionen, i Tjeckoslovakien *kollapsade* regimen och i Bulgarien var regimen i stånd att *kontrollera* övergången. I Ungern styrde ännu den gamle Kádár från Ungernrevolten 1956, då han låtit avrätta dess ledare Imre Nagy jämte 2 000 andra regimmotståndare. Efter att på detta sätt ha konsoliderat sin makt, hade Kádár slagit in på en liberalare linje och tillåtit viss marknadsekonomi. Linz och Stepan framhåller att när Ungern liksom Polen började experimentera med en friare ekonomi och öppna sig för västerländska krediter, blev de till slut två av de mest skuldsatta östländerna, vilket i sin tur ökade pressen på förändring. Moderata element inom regeringen och bland dissidenterna började finna varandra. Kádár tvingades avgå och rundabordssamtal inleddes precis som i Polen. I motsats till förhållandena i detta land fanns det ingen regelrätt opposition utan bara en mängd sinsemellan skilda motståndsfickor. Ett första steg mot regimförändring togs när dessa vägrade att förhandla enskilt med regeringen. Regeringen fick motvilligt finna sig i att se ett multipartisystem födas mitt i ett nationellt känslorvall, som bland

annat framkallades när Nagy blev föremål för en förnyad, högtidlig begravning. 1989 avskaffade kommunistpartiet sig självt och Republiken Ungern proklamerades 33 år efter Ungernrevolten.

Liksom Ungern hade Tjeckoslovakien, under Dubcek, protesterat mot Sovjetunionen. Efter krossandet av revolten 1968 gick landet in i ett stadium som författarna med en välfunnen term kallar "frusen posttotalitarism". Var och en som läst Milan Kunderas underbara roman *Varats olidliga lätthet* har fått en glimt av hur det var att leva i Tjeckoslovakien 1968–89, i total alienation från regimen, i kulturell torftighet och politiskt förfall. Författaren Vaclav Havel skriver att "tiden stod stilla" och att det var "att leva en lögn". Inga som helst förutsättningar fanns för samtal mellan regimen och befolkningen i detta land. När polisen i november 1989 ingrep mot några regimfientliga slagord som hördes vid en minneshögtid för en student som 50 år tidigare mördats av nazisterna, bröts emellertid den politiska apatin. Under intryck av frigörelsen i grannländerna utbröt ursinniga massdemonstrationer. Dessa ledde till slut till att regimen helt enkelt föll och kommunisterna fick lämna makten ifrån sig. Husak hade redan fått lämna partiledarposten, nu fick han även avgå som president. Reformpolitikern Dubcek blev talman, författaren Havel blev landets nye president. Efter några år splittrades landet i två självständiga stater Tjeckien och Slovakien.

En taktik, påpekar forskarna, som de hotade kommunistregimerna i sin desperation kan använda sig av är att byta ledare i stället för att byta system. Så skedde i Ungern, Tjeckoslovakien och Östtyskland. "Inget av dessa knep lyckades, framför allt därför att situationen var alltför komplicerad för att personförändringar skulle kunna räknas som trovärdiga reformåtgärder."⁴ Bulgarien erbjuder dock ett motexempel. Den totalitära modellen var här så gott som fullständigt genomförd. Även i jämförelse med "det frusna"

⁴ Schöpflin 1993, 229.

Tjeckoslovakien var Bulgarien ett land där det rådde dödstystnad. När landets ledare såg vad som hände i kommunistvärlden, utbröt rivalitet dem emellan som ledde till en statskupp (1989). Zhivkov ersattes av Mladenov och val utlovades till juni 1990. Det var "en seger för det bulgariska kommunistpartiet att det lyckades övertyga många potentiella väljare att Zhivkov, snarare än kommunistpartiet (efter mars 1990 känt som Bulgariens Socialistiska Parti, BSP), var den huvudsakliga orsaken till Bulgariens problem".⁵ Trots att det forna kommunistpartiet erhöll absolut majoritet i ett val, som betecknats som huvudsakligen korrekt, erbjöds oppositionen plats i en koalitionsregering, vilket dock avböjdes. Proportionalism och mångpartisystem präglar nu det land som är ett av de två östländer där de forna härskarna länge lyckades bevara sina positioner.

Ett andra motexempel är Rumänien, som använt samma metod att skylla på en person och inte på systemet. I detta land var det kanske heller inte så svårt att göra detta. I sitt "sultanistiska" rike hade Ceausescu byggt upp en grotesk personkult. Jag upplevde det själv, när herrskapet Ceausescu under ett statsbesök i Sverige i början av åttiotalet också besökte Uppsala universitet. Man lät meddela att ett Nobelpris till fru Ceausescu, som var utbildad kemist, skulle upptas väl. Då vi svarade att det inte var universitetet som delade ut Nobelpriset, föreslogs i stället ett hedersdoktorat! Vi avböjde dock även detta. Den rumänska kommunistregimen fick det mest våldsamma slut. Omfattande brott mot mänskliga rättigheter, övergrepp mot etniska minoriteter, tvångsvisa befolkningsomflyttningar, förstörelse av äldre bebyggelse och landets ekonomiska utarmning gjorde att 1989 års östeuropeiska revolution också fick genklang i detta slutna samhälle. Sedan polisen öppnat eld mot demonstranter i Timisoara, utbröt omfattande oroligheter. Presidenten återvände från en utlandsresa och sökte tala folket till rätta men buades ut. När han därefter sökte fly tillsammans

⁵ Linz och Stepan 1996, 339.

mans med sin maka, arresterades de och avrättades efter en summarisk rättegång. Iliescu utsågs till ny ledare och lyckades vinna folkligt stöd i fria val. Det sultanistiska arvet förvaltades väl; studentkritik mot den nya regimen tystades ned genom att Iliescu inkallade kolgruvearbetare för att bli kvitt "huliganerna". I ett land utan demokratiska traditioner, med fysisk brutalitet som acceptabel arbetsmetod, med omfattande korruption och arrogant maktfullkomlighet har gammalkommunisterna i allians med ultranationalisterna under lång tid hållit sig kvar vid makten. Vid presidentvalet år 2000 segrade Iliescu ännu en gång.

Egendomligt nog behandlar inte Linz och Stepan Östtyskland, ett land utan folklig legitimitet, en ren skapelse av den kommunistiska ockupationsmakten. Att förbigå Östtyskland synes för övrigt vara vanligt i litteraturen; när landet uppgick i Tyskland glömdes det bort av forskarna. Ändå var det här själva symbolen fanns för det befriade Östeuropa: den raserade Berlinmuren. Av alla händelser denna omvälvande höst 1989 torde ingen annan händelse ha varit mer oplanerad och mer betydelsefull. Trycket på regimen hade blivit enormt. Tusentals människor flydde dagligen till väst via ambassaderna i Budapest och Prag. Politbyrån sammanträdde varje morgon och den församlade världspressen inväntade kommunikéer. En illa förberedd presstalesman meddelade en sömnig eftermiddag, när journalisterna redan började samla ihop sina papper och gjorde sig beredda att lämna lokalen, att en tillfällig lättnad i reseförbudet skulle införas. På en fråga om muren skulle öppnas, blev det tvekan svaret att det nog var en övergångsbestämmelse i avvaktan på en ny reselag. En halvtimme senare lästes meddelandet upp i östtysk TV. Tiotusentals människor begav sig till muren. Dansande, sjungande människor med blommor i händerna fann vägen till friheten.⁶

⁶ Philip Zelikow och Condoleezza Rice: *Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft*. Harvard University Press 1995, 98–101. Jag berättar denna otroliga historia i "Byråkraten som vår tids hjälte", *De lärda bibliotek. Trettio Uppsala professorer om betydelsefulla böcker*. Atlantis 1993, 230 och 237.

I Sovjetunionen exploderade den nationella frågan. Av alla misstag som Gorbatjov begick, torde hans underskattning av de nationalistiska känslorna i det väldiga imperiet ha varit det mest fatala. När de ekonomiska reformerna bara ledde till livsmedelsbrist, inflation och social misär kunde dess kritiker, som i glasnostanda började ifrågasätta leninismens principer, förena sig med nationalistiska riktningar gentemot gammalkommunister och en allt mer förskräckt och konservativ Gorbatjov. Under uppgörelser och statskupper föll Sovjetunionen sönder i 15 självständiga stater. Även om separatisterna sökte använda de utträdesmöjligheter ur unionen som författningen anvisade, blev kampen blodig på flera håll. I Tjetjenien utbröt ett regelrätt krig. På nära håll kunde chockerade svenska TV-tittare i januari 1991 se hur sovjetiska stridsvagnar massakrerade baltiska demonstranter på andra sidan Östersjön. I december samma år upplöstes Sovjetunionen formellt. Under förödmjukande former förlorade Gorbatjov sin ställning. Till Rysslands nye president valdes Boris Jeltsin; ämbetet var skräddarsytt för denne. Armod i förening med rå kapitalism och maffiavälde har givit det nya landet dess prägel.⁷

Jugoslavien splittrades på ett liknande sätt. Efter femtio år fick vi bevittna ett nytt krig i Europa, som genom etniska rensningar och koncentrationsläger återupplivade fasorna från andra världskriget.

Vad spelar det då, sammanfattningsvis, för roll om den avträdande regimen samarbetar med oppositionen? Svaret är långt ifrån entydigt. Diktaturerna i Östeuropa sveptes bort på häpnadsväckande kort tid oberoende av hur ledningen handlade. Om vi med demokrati menar att ledare skall kunna avsättas i fria val, kan flertalet östeuropeiska stater – däremot inte de asiatiska forna sovjetrepublikerna – betecknas som demokratiska. Om beständigheten i denna förändring skiftar dock omdömena i den vetenskapliga

⁷ Stephen White: *Gorbachev and after*. Cambridge University Press 1991; Ronald Grigor Suny: *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution and the Collapse of the Soviet Union*. Stanford University Press 1993.

debatten. Somliga forskare menar att demokratiseringsprocessen verkligen genomförts.

"De flesta av de postkommunistiska staterna i Central- och Östeuropa har i huvudsak fullföljt sin övergång till demokrati och kapitalism: det de nu har är, i stor utsträckning, just precis det. De är redan fullfjädrade demokratier, om vi använder verkliga västerländska stater som modell (i motsats till någon sorts dimmigt ideal) och mätt med realistisk måttstock har de i allt väsentligt uppnått det slags kapitalism vi finner i väst, där regeringarna fortfarande kontrollerar och reglerar en stor del av samhällsekonomin."⁸

Andra anser att staterna fortfarande oscillerar mellan demokrati och totalitarism. Medan övergången varken har helt misslyckats eller helt lyckats någonstans, även om demokratin faktiskt håller på att slå rot i Centraleuropa och kanske i Baltikum, så är den dominerande trenden vid mitten av nittioalet en partiell återgång. De flesta människor i den postkommunistiska världen har redan träffat sitt val mellan ordning och frihet och deras val är ordning. Även om de upplåtit en roll för marknadskrafterna känner inte desto mindre stora majoriteter en så nostalgisk längtan efter det kommunistiska välfärdssamhällets förmåner, hur magra de än var, att de är beredda att göra sig av med vad de uppfattar som ohanterliga, motstridiga och kaotiska drag i demokratisk politik.⁹

De stater som fick den fredligaste övergången till demokrati – som Polen och Ungern – utmärktes av att ledarna samarbetade med oppositionen; rundabordssamtal trädde i stället för repression. I de stater som hade avvisande regimer som Rumänien och Sovjetunionen blev övergången blodigare. Det var länder som saknade varje tillstymmelse till

⁸ John Mueller: "Democracy, Capitalism, and the End of Transition", *Post-communism. Four perspectives*. Michael Mandelbaum, utg. Council of Foreign Relations 1996, 102. Även med den bestämning som görs i citatet, är uttrycket "fullfjädrade demokratier" i detta sammanhang ägnat att väcka förvåning.

⁹ Charles Gati: "If Not Democracy, What? Leaders, Laggards, and Losers", *ibid.* 169.

det vi kallar ett civilt samhälle med i någon mening självständiga partier, organisationer och rättsväsen. Det civila samhället är svagt utvecklat i alla de forna kommunistländerna men svagast i dem, där övergången skördade flest människoliv. Denna mellanliggande struktur pacificerar våldet, vare sig det kommer från den ena eller andra sidan, genom att ge oppositionen ett visst inflytande eller åtminstone en inte alldeles orealistisk förhoppning om ett visst inflytande i samhällslivet. Samarbetsdemokratin befrämjade sålunda den fredliga övergången – genom att det över huvud taget fanns en opposition i ordnade former att samarbeta med.

III. TEORETISKT

I 3. *Konkurrens eller avspegling?*

Vad har den statsvetenskapliga teorin att säga om majoritetsdemokrati och samarbetsdemokrati? I den vetenskapliga debatten om denna fråga urskiljs åtminstone fem olika problem. Det första, som behandlas i denna essä, är helt enkelt vilka moderna statsvetare som kan betraktas som de främsta företrädarna för respektive skola. För majoritetsdemokratin finns det flera prominenta forskare att välja mellan, men vi stannar inför den mest välrenommerade, Anthony Downs. För samarbetsdemokratin är ett namn alldeles givet, Arend Lijphart. De fyra följande essäerna behandlar frågorna varför "rationella egoister" har större anledning att samarbeta än att stå på sig, vilka konsekvenserna blir av att man uppställer samförståndet som ideal, huruvida tvister skall slitas genom flertalsmakt eller genom diskussion samt om samarbete innebär att ideologierna är döda.

Anthony Downs är den forskare som genom sitt arbete *An Economic Theory of Democracy* från slutet av femtiotalet framstår som majoritetsdemokratins på en gång klaraste och mest inflytelserike representant.¹ Hans bok gjorde honom världsberömd. Tio år senare följde en intresseväckande studie av byråkratin, men sedan försvann han till det privata näringslivet och byggforskningen och rönt

¹ Anthony Downs: *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Row 1957.

mindre uppmärksamhet för sina skrifter. I statsvetarnas nya internationella handbok görs många intresseväckande analyser av disciplinen, bland annat ställs frågan vilka som är ämnets moderna klassiker. Downs' arbete nämns som en av femton sådana böcker, som nästan omedelbart vunnit en central ställning och som alla talar om och förutsätts ha läst. En närmare bibliometrisk analys visar att *An Economic Theory of Democracy* kommer på allra första plats som den mest återopade boken i modern statskunskap.²

Konkurrens är nyckelordet i Downs' teori, hämtat från den klassiska parlamentarismens föreställning om politik som en tävlan om folkets gunst mellan olika partier och utarbetat i analogi med marknadsekonomiska modeller för företagens rivalitet om kunderna. Vad lönsamhet är för företagarna är väljarnas röster för politikerna. Därvidlag är inget givet på förhand. Partiledningarna kan påverka utvecklingen. Med sin bok ville Downs befria statsvetarna från ett naturvetenskapligt betraktelsesätt, som ännu dominerade på femtiotalet innan den rationalistiska teorin åstadkom ett paradigmskifte; Downs' arbete medverkade i hög grad till denna förändring. Enligt Downs kan man nämligen aldrig förstå ett valresultatet, om man betraktar väljarna som psykologiskt eller socioekonomiskt förutbestämda att rösta på ett visst parti eller uppfattar politikerna som osjälvständiga sprattelgubbar styrda av strukturer de inte behärskar. Både politiker och väljare är rationella aktörer, som sätter upp egenintresset som mål för sitt handlande och väljer välöverlagt mellan olika alternativ. För partierna är målet röstmaximering. Det gäller att vinna nästa val, varvid vinnaren tar allt och bildar regering. ”Partierna formulerar sin politik för att vinna val snarare än vinner val för att genomföra sin politik.”³ För väljarna är målet att få sina materiella intressen tillgodosedda; de röstar efter plånboken. I detta

² Robert E. Goodin och Hans-Dieter Klingeman: *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press 1996, 15 och 32.

³ Downs 1957, 28.

syfte gör väljarna sig en föreställning om partiernas position på olika skalor och röstar därefter på det parti som ligger närmast deras egen ståndpunkt; det är innebörden av författarens s. k. spatiala modell för valarbeteende.

Den skala Downs främst diskuterar är höger-vänster-skalan, definierad efter graden av statlig inblandning i näringslivet. Fördelningen av väljarnas preferenser avgör sålunda partiernas styrka och position; rationella politiker söker anpassa sig till preferensfördelningen bland väljarna. I tvåparti- och tvåblockssystem tenderar partierna, givet vissa villkor, att enligt det s. k. medianväljarteoremet konvergera mot den politiska mitten, där flest röster finns att hämta. Karakteristiskt för såväl politiker som väljare är att de är kortsiktiga eller "myopiska". De ser sällan längre än till nästa val. Föreställningen om myopi är metodologiskt fundamental: den är förutsättningen för att forskarna skall kunna utvärdera måluppfyllelsen bland väljare och politiker.

Lyssnar man på den politiska debatten kan man visserligen få intrycket att ideologierna spelar en större roll för politikernas ställningstagande, medger Downs. Men det vore en förhastad slutsats. Ideologiernas funktion är nämligen mycket speciell; deras uppgift är att minska tidsåtgången för rationella aktörers beslutsfattande. Tack vare ideologierna slipper väljarna i detalj kontrollera vad partierna står för i alla frågor och kan nöja sig med att rösta på vissa allmänna riktlinjer i stället. Tack vare ideologierna behöver inte partierna kalkylkera den exakta reaktionen hos alla väljargrupper, utan kan föra fram det allmänna program som de tror kommer att attrahera det stora flertalet väljare. Risken finns naturligtvis att några tar ideologierna på större allvar än partistrategerna tänkt sig.

Som sina yttersta mål söker partierna den makt, inkomst och prestige som följer av regeringsinnehavet. Ideologierna utvecklas ur denna önskan som ett medel att gripa regeringsmakten. Men att hålla liv i ideologierna kan bli ett sidoordnat mål med direkta belöningar i form av prestige ... På så sätt kan ett medel för ett större mål bli ett mål i sig

självvt och strävan efter att förverkliga det kan komma i konflikt med det större målet.

Att en sådan "irrationell utveckling" kan förekomma vill Downs inte förneka. Men hur vanligt är det? Författaren tvekar inte om svaret. Enligt Downs är det sällsynt att ideologierna bevarar sin livskraft, om de kommer i konflikt med möjligheten att erövra regeringsmakten.⁴

En kort sammanfattning som denna ger inte rättvisa åt skärpan i Downs' analys. Förtjänsten ligger i författarens eminenta förmåga att precisera allmänna föreställningar och resonemang till testbara hypoteser. Hans inflytande har därigenom, som sagt, blivit överväldigande. "Partikonkurrens" har blivit ett standardmått i den statsvetenskapliga forskningen. I land efter land har nya generationer tagit fasta på Downs' modell för partistrategiskt handlande, bekräftat dem, förkastat dem, komplicerat dem.

En första kritisk synpunkt på Downs' arbete gäller konsistensen i författarens teori. Samtidigt som Downs programmatiskt framhåller partiernas möjlighet att själva skapa sin framtid, säger han att partiernas framgångar beror på deras förmåga att *anpassa* sig till en given preferensfördelning bland väljarna. Men kan partierna påverka utvecklingen, kan de väl också bilda opinion? Är det inte rent av så att en idé om *förändring* av väljarnas preferenser genom aktiv opinionsbildning från partiernas sida hade varit mera i samklang med den rationalistiska föreställningen att partierna är herrar över den politiska utvecklingen och inte dess slavar?

En andra invändning gäller det empiriska underlaget för författarens påståenden om vad som är målet för partier och väljare. Att röstmaximering skulle vara det överordnade målet för partierna har ifrågasatts; snarare synes det vara programförverkligande som eftersträvas. Vidare visar omfattande studier att plånboksröstning inte alls är så vanlig som Downs låter förstå. Visst finns det plånboksväljare,

⁴ Downs 1957, cit. 111–112.

men oftare söker väljarna bedöma partierna inte efter sina privatekonomiska intressen utan efter hur de ser på partiernas förmåga att hantera samhällsekonomin som helhet, såsom arbetslöshet, inflation, budgetunderskott. Förknippad med dessa synpunkter är frågan om kortsiktighet och långsiktighet i bedömningarna. *Political Man* resonerar långsiktigt, *Economic Man* däremot kortsiktigt. Trovärdighet är partiernas främsta tillgång; att kasta ut vallöften som sedan inte förverkligas leder till långsiktigt irreparabla skador. Konsekvenserna för samhället som helhet visar sig vara den fråga som upptar väljarna; även om jag får ett par hundra appar mera kvar i plånboken om ett visst parti kommer till makten, väger det lättare än om ett ideologiskt motbudande eller ett i mitt tycke inkompetent parti får regeringsmakten.⁵

Om "konkurrens" är det centrala begreppet i Downs' utläggning av majoritetsdemokratin, är "avspegling" det ord som bäst fångar upp samarbetsdemokratis politiska föreställningsvärld såsom den tecknats av dess främste vetenskaplige företrädare, den holländsk-amerikanske professorn Arend Lijphart. Ur hans rika, oavslutligt flödande produktion på samma grundläggande tema kan boken *Democracies* lyftas fram som ett med Downs' här refererade skrift likvärdigt arbete. Det är en noggrann genomgång av hur ett stort antal länder fungerar, som Lijphart klassificerar som samarbetsdemokratiska.⁶ Som europé tyckte inte den unge Lijphart att läroboksbilden av folkstyrelsen som en styrelse enligt majoritetsregeln stämde. I verklighetens värld fanns det ju inga majoriteter. Överallt samarbetade minoriteterna i regeringsställning. Framför allt var det så i splittrade samhällen som hans eget hemland; religiösa,

⁵ Min kritik finns utförd i *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*. Oxford University Press 1991 och i "Economic Man, Political Man", årg. 25 *Politica* 1993, 133–142.

⁶ Arend Lijphart: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press 1984. Boken är nu under omarbetning och utvidgning.

språkliga eller etniska motsättningar kunde hanteras lättare, om alla grupper drogs in i styrelsen. Sin utbildning förlade Lijphart till USA, där han disputerade vid Yale (1963). Hans erfarenhet av studentrevolterna under docentåren vid Berkeley under sextioalet och därefter under professorstiden i hemlandet vid Leiden 1968–78 måste ha varit erfarenheter som förstärkte hans samarbetsdemokratiska koncept. Efter tiden i Leiden återvände Lijphart till USA som professor vid University of California, San Diego. Hans insatser för statskunskapen som akademisk disciplin har varit avsevärda. Till glädje för europeiska statsvetare grundade han en numera högt ansedd tidskrift, som ges ut av European Consortium for Political Research. De amerikanska kollegernas uppskattning demonstrerades när han 1995–96 blev ordförande i det amerikanska statsvetarsamfundet. Lijphart blev 1997 års skytteanske pristagare.⁷

Doktrinen termer har sin egen historia, som berördes spirituellt när Lijphart höll sin skytteanska prisföreläsning.⁸ "Accomodation" var det ord för minoriteternas samverkan som lanserades i doktorsavhandlingen. Måhända en studie i bostadspolitik? anmärkte en recensent. "Consociationalism" var nästa försök: ett så svåruttalat ord att det lär finnas statsvetenskapliga institutioner som ger ett kurspoäng till den som lyckats. Efter experiment med "power sharing" har Lijphart slutligen stannat för "consensus democracy". Min svenska översättning är "samarbetsdemokrati".

Den teoretiska innebörden är att majoriteten *inte* skall monopolisera den politiska makten. Alla skall vara med.

⁷ Priset är ett av de största statsvetenskapliga priserna i världen och instiftades år 1994 av Skytteanska stiftelsen vid Uppsala universitet. Det utdelas årligen till den statsvetare, som enligt stiftelsens mening givit det mest värdefulla bidraget till statskunskapen. Hittills har priset gått till följande personer: Robert Dahl (1995), Juan Linz (1996), Arend Lijphart (1997), Alexander George (1998), Elinor Ostrom (1999), Fritz Scharpf (2000) och Brian Barry (2001).

⁸ Arend Lijphart: "Consensus and Consensus Democracy: Cultural, Structural, Functional, and Rational-Choice Explanations", *Scandinavian Political Studies* vol. 21 1998.

Ingen skall ställas utanför. Eftersom det i motsats till vad som sägs i majoritetsdemokratien finns en risk att minoriteten annars aldrig får del av makten, erbjuder samarbetsdemokratien – precis som korporativismen – minoriteterna en möjlighet till inflytande. Detta gör styrelsen på en gång rättfärdig och effektiv. Om regeringen uppfattas som legitim, därför att den på ett rättvist sätt avspeglar alla intressen i samhället, kan dess politik genomföras med största kraft och verkan.

Lijpharts budskap har gått ut över världen. Libanon, Nordirland, Indien, Schweiz, Kanada är alla länder där Lijphart tycker sig se samarbetsdemokratins möjligheter. I en tidigare essä i denna bok såg vi hur hans teorier hade betydelse för Sydafrikas fredliga övergång till demokrati.

Kritiken av Lijphart är både av empiriskt och normativt slag. För det första invänder man att samarbetsdemokratiska länder inte fungerar så effektivt som författaren påstår. En annan prisföreläsning som Lijphart hållit är i detta sammanhang belysande. Data för denna föreläsning omfattar både ländernas "förmåga att hantera ekonomin", "kvaliteten på demokratin" och "minoritetsrepresentation". Det ekonomiska siffermaterialet (om tillväxt, inflation och arbetslöshet) som stöd för tesen att analysen "visar ett genomgående bättre resultat för samarbetsdemokratiska än för majoritetsdemokratiska länder" är dock tämligen skört. Data fattas för vissa av de undersökta länderna, skillnaden mellan de båda ländertyperna är små (i fråga om ekonomisk tillväxt 1961–88 är skillnaden mellan genomsnitten bara en promille – 3,4 procents tillväxt per år för majoritetsdemokratier och 3,5 procent för samarbetsdemokratier) och inga påvisade skillnader är statistiskt signifikanta. Den konklusion Lijphart drar i sin föreläsning är också mera försiktigt formulerad än hans allmänt formulerade, bestämda påståenden om samarbetsmodellens överlägsenhet; han säger avslutningsvis att, i frånvaro av mera definitiva belägg som baseras på ännu bredare jämförande forskning, blir hans slutsats att "samarbetsdemokratins överlägsenhet är en delvis bevisad hypotes snarare än ett fullt bevisat påstående".

Men, tillåter han sig ändå att lägga till, "det är en i hög grad plausibel hypotes, för vilken beläggen hittills är mycket lovande".⁹

Den normativa kritiken av Lijphart är inte obekant för läsaren av denna bok. Den går ut på att samarbetsdemokratien försvårar ansvarsutkrävandet. Om alla är med och bestämmer, vem skall då ställas till ansvar? I stort sett samma individer sitter kvar vid maktens köttgrytor oberoende av valresultatet. Människorna reduceras från väljande medborgare till passivt bekräftande undersåtar. Den oskarian-ska idyllen återupprättas. I stället för att folket självt får utforma sitt öde bestäms politiken i det slutna rummet av sinsemellan sympatiserande eliter.

⁹ Arend Lijphart: "Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering", *European Journal of Political Research* vol. 25 1994.

I 4. Förnuft och samarbete

Den som numera kommer till universitetet för att läsa samhällsvetenskapliga ämnen stiftar snart bekantskap med ett par välkända figurer, som sedan kommer att vara följeslagare på många kurser och nivåer. Det är två fångar, som är anklagade för att ha begått brott tillsammans. De låses in i var sin cell utan möjligheter att kommunicera med varandra och föreläggs av en domare följande alternativ. Antingen kan fångarna erkänna eller neka till brottet. Om båda

		<i>Fånge 2</i>	
		<i>Neka</i>	<i>Erkänna</i>
<i>Fånge 1</i>	<i>Neka</i>	-2, -2	-20, -1
	<i>Erkänna</i>	-1, -20	-10, -10

erkänner döms de till tio års fängelse var (nedre högra rutan); den siffra som markerar straffet för Fånge 1 skrivs på första plats och straffet för Fånge 2 på andra plats i varje ruta. Om båda fångarna nekar döms de ändå för ett mindre brott, som de redan överbevisats om, till två års fängelse var (övre vänstra rutan). Om den ene erkänner och den andre nekar, blir påföljden – eftersom exemplet är modellerat på de speciella regler som gäller inom amerikanskt rätts-

väsande – att den samarbetande fången slipper undan med ett års fängelse medan den som döms mot sitt nekande får det strängaste straffet, tjugo års fängelse (övre högra respektive nedre vänstra rutan).

Vad är det förnuftiga handlings sättet, om fångarna vill komma så lindrigt undan som möjligt? Att följa strategin "att neka" kan förefalla frestande; straffen i övre vänstra rutan ser inte ut att vara de mest skräckinjagande. Men vid närmare eftertanke leder både förhoppningen att få ett ännu mildare straff (bara ett års fängelse) och fruktan att få det strängaste straffet (tjugo års fängelse), om man fortsätter att neka när den andre erkänner, till att det rationella handlandet synes vara att erkänna. Men om båda resonerar på detta sätt hamnar de i nedre högra rutan och döms till tio års fängelse, vilket är precis vad domaren räknat ut.¹

"Fångarnas dilemma" har haft en enorm betydelse för den vetenskapsgren som kallas spelteori och utgör ett viktigt moment i paradigmskiftet från ett naturvetenskapligt till ett rationalistiskt betraktelsesätt inom samhällsvetenskaperna. Aktörerna – väljare, politiker, byråkrater – betraktas inte som totalt determinerade av biologiska eller sociala strukturer utan som förnuftiga individer med vilja och förmåga att kalkylera i syfte att förverkliga sina önskemål. Därmed inte sagt att man alltid får som man vill. De intressanta misslyckandena är därvidlag de som beror på missbedömningar av motpartens val av strategi. Den grundläggande frågan är hur man träffar ett rationellt val ("rational choice") i en värld av osäkerhet om motspelarens bedömningar.

"Fångarnas dilemma" lär oss sålunda att det kan finnas en motsättning mellan individuell och kollektiv rationalitet. Ser man på tankefiguren idéhistoriskt, erinrar den om att "allmänviljan" stundom är en mera träffande beskrivning av den politiska verkligheten än "den osynliga handen".

¹ Duncan Luce och Howard Raiffa: *Games and Decisions*. John Wiley 1957, 95.

Vad som är bäst för den enskilde, är inte alltid bäst för samhället. Det finns anledning att ompröva impulsen att bara hävda det som kortsiktigt förefaller vara egenintresset.

Under de senaste trettio åren har beslätade tankegångar utvecklats i många fantasifulla framställningar. Kenneth Arrow har pekat på röstningsparadoxen och svårigheterna att överföra individuella preferenser till kollektiva beslut.² Mancur Olsson har beskrivit det kollektiva handlandets logik och människors benägenhet att, tvärtemot vad många tanklöst tror, *inte* handla så att de förverkligar sina gemensamma intressen eller sina gruppintressen.³ Med åren har emellertid en viss optimism börjat göra sig gällande. Vid upprepade spel av "Fångarnas dilemma" visar det sig nämligen att förnuftiga aktörer lär sig att det ligger i deras gemensamma intresse att samarbeta i stället för att framhärda med egoistiska strategier. Att upprätta en samarbetsstrategi om "att neka" är det rationella valet i "Fångarnas dilemma". *The Evolution of Cooperation*⁴ och *The Possibility of Cooperation*⁵ är typiska titlar på senare arbeten.

Teoretiskt är forskarna sålunda i huvudsak överensnumera. De ironiska kommentarerna till den rationalistiska teorin har klingat av. Problemställningen i "Fångarnas dilemma" är varken så trivial eller så naiv som kritikerna en gång ville göra gällande. Det är varken så att "politiker gör på ett visst sätt bara för att de vill det" eller så att "människan är en rationell varelse som helt kan styra världen". Intentioner kan ju inte härledas från resultatet; i så fall skulle den ertappade rattfylleristen *önska* att han hamnade i fängelse. Att önskemål rangordnats är ingen garanti för att ens det som satts högst blir förverkligat; det verkligt allvarliga här i världen är ju att dåliga eller onda beslut kan fat-

² Kenneth Arrow: *Social Choice and Individual Values*. Yale University Press 1963.

³ Mancur Olsson: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press 1965.

⁴ Robert Axelrod: *The Evolution of Cooperation*. Basic Books 1984.

⁵ Michael Taylor: *The Possibility of Cooperation*. Cambridge University Press 1987.

tas *trots* att aktörerna har de bästa avsikter. Handlingar medför inte sällan oavsiktliga konsekvenser. "Vilja väl men göra ont" synes höra till politikens obönhörliga predikament.

Mot bakgrund av den framvuxna teoretiska samsynen bland många ledande statsvetare har den fortsatta forskningen fått en mera empirisk inriktning. Forskarna använder spelteorin för att förklara konkreta konflikt- och samverkansmönster. Ett för mig personligen näraliggande exempel är det stora forskningsprogram om svensk inrikespolitik "Politik som rationellt handlande" vilket satte sin prägel på min institution under tioårsperioden 1975–85. Här skall vi vända oss till en annan tillämpning och vidareutveckling av spelteorin, nämligen till den amerikanska professorn Elinor Ostrom och hennes *Governing the Commons*. I likhet med Downs' i föregående essä omtalade arbete är den en av den moderna statskunskapens mest flitigt citerade böcker och den som på kortaste tid fått ställningens som klassiker.⁶

Ostrom börjar sin bok med en annan inom spelteorin välkänd metafor: "allmänningens tragedi". Några herdar för sin boskap till en betesmark, som de äger tillsammans. Var och en har ingen anledning att göra någon begränsning av det antal kor han låter beta där, bara han får avsättning för sina produkter på marknaden. Men om var och en använder allmänningen på detta sätt, blir den snart överexploaterad och förstörd och ingen av herdarna har längre någon glädje av den.

Elinor Ostrom väljer denna tankedräkt för att den passar bra för det empiriska problem som intresserar henne, nämligen naturresurshanteringen. De allra första raderna i hennes bok påminner oss om att det knappast går en vecka utan att vi hör talas om hur våra naturresurser förlösas; överfiskningen leder till att vi på många håll nu bara har en bråk-

⁶ Robert E. Goodin och Hans-Dieter Klingeman: *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press 1996, 16 och 32.

del kvar av det fiskbestånd som fanns tidigare. För att råda bot på missförhållanden rekommenderar en del politiker ökad statlig kontroll. Andra förordar privatisering, därför att de anser att det är regleringarna som skapar problem. Ostrom är skeptisk till båda recepten; goda lösningar kommer inte "utifrån". I verkligheten har varken staten eller marknaden enligt hennes uppfattning lyckats med att skapa former för en långvarig och ansvarsfull användning av våra naturresurser. Det förhållningssätt eller, med Ostroms eget språkbruk, det "spel" hon talar för är i stället ett arrangemang, varigenom "herdarna själva kan upprätta ett bindande kontrakt att gå in för en samarbetsstrategi som de själva utarbetar".

Ostrom går därefter över till sina empiriska fall – bara för att snart teoretisera igen. Hennes metod är att ständigt gå fram och tillbaka mellan dessa båda analysnivåer för att nå fram till generaliseringar om det framgångsrika samarbetets förutsättningar. Fallen är relativt "små", omfattande mellan 50 och 15 000 individer; alltifrån en schweizisk by med extrema jordbruksförhållanden, japanska samhällen med tillsyn över omfattande bergstrakter, spanska konstbevattningsanläggningar till filippinska vattenförsörjningssystem. Bland de egenskaper hon finner gynnsamma för samarbete kan nämnas: klart angivna regler för vilka som har tillgång till allmänningen, lokalt anpassade bestämmelser, möjlighet för brukarna att själva modifiera reglerna, ansvarsutkrävande inför brukarna för dem som sköter allmänningen, sanktioner mot dem som bryter mot reglerna, förekomst av konfliktlösningsmekanismer samt beroende av centralmaktens godkännande.

Sålunda finner Ostrom att robusta, självstyrande system kan överleva under lång tid även i en värld av förändring och osäkerhet. Men hur har de uppstått? Det är inte möjligt att rekonstruera de överväganden som en gång i tiden vägledde brukarna av de schweiziska alpängarna, de japanska bergstrakterna, de spanska kanalerna eller de traditionella bevattningssystemen i Filippinerna. Ursprungsfrågan analyseras i stället genom en undersökning av hur grund-

vattenbassängerna utanför Los Angeles administreras. Återigen finner Ostrom att framgång – tvärtemot den amerikanska traditionen "först till kvarn får först mala" – beror på att brukarna kan "ålägga sig själva begränsningar" i fråga om hur mycket de tar ut från det gemensamt ägda ("impose constraints on themselves"). Brukarna bildade en förening och tog själva successivt över skötseln av grundvattenbassängerna. Genom att denna process skedde steg för steg och framsteg tidigt uppnåddes kom var och en i åtnjutande av avkastningen, innan behov av några större investeringar behövde göras. Enskildas intressen och motivation kom därigenom att mer och mer förändras i samarbetsvillig riktning.

Nu är det inte bara framgångsrika projekt som Ostrom redovisar. I ett särskilt kapitel beskriver hon också fall av "misslyckanden och sprödhet", när det gäller fiske och vattenförsörjning i Turkiet, Sri Lanka, Kalifornien och Kanada. Svårigheterna i dessa fall sammanhänger med att de för samarbete gynnsamma egenskaper som just räknades upp saknas, men dessutom understryker hon de risker som uppstår om det finns alltför många brukare av allmänningen, om många är fattiga och nyrekryterade till projektet, om det finns stor etnisk och kulturell heterogenitet bland brukarna, om rika brukare har möjlighet att med tvivelaktiga metoder sko sig på andras bekostnad samt om brukarna har dålig fysisk kontroll över sin allmänning.

Ostroms bok formar sig till ett engagerat försvar för det decentraliserade samhället. Hon vänder sig mot kolleger som ensidigt förordar förstatligande eller privatisering för att lösa allmänningens problem.

"Om *denna studie* inte åstadkommer något annat än att krossa övertygelsen hos många statsvetare att det *enda* sättet att lösa allmänningens problem är att externa myndigheter inför full privat äganderätt eller inför centrala regleringar, så har den uppnått ett viktigt syfte."

Slutsatserna kan beskrivas som nyanserade, komplexa, rent av eklektiska. Alla tänkbara åtgärder – från beskattning och kontroll till information och belöning – är accep-

tabla, om syftet bara är att påverka individers attityder i riktning mot samarbete, långsiktighet och enskilt ansvarstagande. Ostrom anser att forskningen hittills försummat att studera de förändringar av människors attityder som blir följden av att man samsas om att bygga upp ett socialt kapital – exempelvis skötseln av ett fiskevatten, administrationen av en bevattningsanläggning. Vidare måste man sätta in de självstyrande små enheterna i det större politiska systemet och se hur det ena påverkar det andra. Slutligen har forskarna förbisett informations- och transaktionskostnaderna. Samarbetet är inte gratis. Det kräver uppoffringar i form av tid, pengar och intresse. Men det är inte någon avlägsen vision vid historiens slut som skall förmå människorna till dessa uppoffringar. Hennes på en gång bestämda och pragmatiska program är ett sådant arrangemang att samarbetets fördelar uppenbaras på ett tidigt stadium och steg för steg blir allt tydligare, så att samarbetsviljan förstärks för varje uppnått etappmål.⁷

I det perspektiv som anläggs i denna bok skulle Ostroms spelteoretiska resonemang kunna uppfattas som ett argument för samarbetsdemokratin. Åtminstone majoritetsdemokratins praxis som den många gånger ter sig i form av utestängning av den ena parten genom långvarigt maktmonopol, taktiskt betingad eskalering av motsättningarna, desinformation och misstro är väsensskild från det ömsesidiga förtroende varigenom alla parter kan "öka sin nytta". Men nyttomaximering är inte demokratins yttersta mål; denna fras döljer fortfarande, precis som när 1800-talsutilitaristerna beräknade sina lyckokalkyler, en rad avvägningsfrågor, såsom en stor nyttoökning för några gentemot en viss nyttomaximering för flera. Demokratins mål är att befrämja den politiska jämlikheten. Att så många som möjligt får ut så mycket som möjligt är naturligtvis alltid fördelaktigt. Men därav följer inte att detta kan likställas med demokra-

⁷ Elinor Ostrom: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press 1990, cit. 14, 15, 107, 110, 143 och 182.

ti och följaktligen inte heller att samarbetsdemokratin på denna grund kan ges ett försteg framför majoritetsdemokratin.

I 5. *Samförstånd som ideal*

Samarbetsdemokratin går ut på att alla skall vara med och ingen stängas ute, men ibland händer det ju att samarbete sker mellan bara två parter på den tredjes bekostnad och hur skall man då ställa sig till samarbetet? Detta var, som framgick,¹ fallet under den stora krisuppgörelsen i början av trettio-talet och det bekymrade i hög grad statsminister Per Albin Hansson. Han skulle ha velat ha med även den borgerliga oppositionen i uppgörelsen. Att detta skulle ha kunnat inträffa förefaller heller inte helt orealistiskt, om överenskommelsen breddats till att även inkludera något verkligt angeläget för den tredje parten – t. ex. försvarsfrågan i skuggan av den tyska uppmarschen.²

Alla skall alltså vara med, ingen överenskommelse skall träffas mot någon parts vilja. Beslut skall vara enhälliga – det blir konsekvensen av att uppställa samförståndet som ideal.

Consensusregeln eller enhällighetsregeln ("the rule of unanimity") aktualiserades i början av sextio-talet av sedermera Nobelpristagaren James Buchanan tillsammans med Gordon Tullock i arbetet *The Calculus of Consent*. Detta arbete sjöng det politiska samarbetets lov. Enligt författar-

¹ Ovan s 21–22.

² Leif Lewin: *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Norstedts [1984] 1992, 205.

na var statskunskapen alltför inriktad på den normativa frågan vad staten borde göra. Buchanan och Tullock förelade sig i stället uppgiften att argumentera för hur den politiska beslutsprocessen kunde utformas för att så många människor som möjligt skulle få sina önskemål förverkligade. Utgångspunkten var sålunda individualistisk, metoden hämtad från nationalekonomin med dess nyttotänkande och preferenstillfredsställelse – mål som enligt slutorden i föregående essä, hur tilltalande de än kan låta, ingalunda är självklara från demokratisk synpunkt. Människor var olika starkt engagerade i olika frågor. Majoritetsdemokratien saknade förmåga att hantera denna variation. Genom samarbete kunde den däremot komma till sin rätt: båda parter "nytta" kunde öka, om var och en accepterade ett beslut som inte var så viktigt för honom eller henne i utbyte mot ett annat som biföll vederbörandes hjärtefråga. Det var med andra ord något av traditionella statsvetare så föraktat som rena rama kohandeln Buchanan och Tullock försvarade: ja, nyttomaximering genom samarbete var grunden till vad författarna i slutkapitlet kallade "The Politics of the Good Society".

Att någon kunde bli lidande på samarbetet ville författarna inte förneka. Men om kohandel bara blev tillräckligt vanlig i politiken, skulle dock alla i det långa loppet tjäna på den; blev man förbigången en gång kunde man med förtröstan se fram mot nästa tillfälle, där ens preferenser skulle bli tillgodosedda. I de frågor som var tillräckligt betydelsefulla skulle man få komma med i samarbetet eftersom – det låg i sakens natur – man då var beredd att betala priset. Inom majoritetsdemokratien riskerade den enskilde däremot att stängas ute från allt.

Det allra bästa skyddet mot att bli förbigången var dock att förena kohandeln med enhällighetsregeln. Om man krävde enighet i besluten kunde ingen kostnad vältras över på tredje part. I ett sådant system skulle positionerna jämkas, så att till slut alla kunde godtaga beslutet i det välförstådda egenintresset att man nästa gång skulle erbjudas samma tillmötesgående av andra.³

Den svaga punkten i detta resonemang – och över huvud taget i de många analogier mellan ekonomi och politik som görs inom den rationalistiska teoribildningen – är att politik ofta just *syftar till* att ”vältra över kostnaderna på tredje part”. Politik är *inte* värdeneutral i denna mening. Den moderna staten är just inriktad på att *förändra* spridningen av välfärd, rättigheter och resurser i samhället. Vill man hindra detta, tar man avstånd från välfärdsstatens idé. Kravet på enhällighet ger en konservativ tendens åt samarbetsdemokratin.⁴

Det är ingen överraskande slutsats. Som vi sett har samarbetsdemokratin djupa konservativa rötter. Dess utopi är ”den opolitiska politiken”, förändringar förutsätts ske ”inom det beståendes ram”, samförstånds lösningar är idealet. Majoritetsdemokratin uppstod som en mobilisering mot denna marknadsidyll. Majoritetsdemokratins kännetecken – den politiska striden – är inte bara en form för ansvarsutkrävande. Den ger också möjlighet att genomföra omfördelningar i samhället.

³ James Buchanan och Gordon Tullock: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. The University of Michigan Press 1962.

⁴ Douglas Rae: ”The Limits of Consensual Decision”, *The American Political Science Review* vol. 69 1975, 1270–1294.

I 6. Styrelse genom diskussion

Demokratiteorin innehåller två huvudtankar, som kan formuleras på litet olika sätt: man kan tala om en kvantitativ dimension och en kvalitativ dimension, man kan säga att alla skall få vara med och att alla åsikter fritt skall få framföras, man kan med John Stuart Mill hävda att demokrati förutsätter både *universalitet* och *ratio*.¹ Majoritetsdemokratin tillgodoser bara det första av dessa krav. Under demokratins idéhistoria har flertalsprincipen därför ständigt kompletterats med bekännelser till ”värdet av en öppen diskussion”, till ”vikten av att komma överens”, till ”argumentets primat”. Så skall ”den deliberativa demokratin” fungera – för att använda det modeord vari statsvetarna för närvarande kläder den gamla välkända tanken. Motsättningar skall inte avgöras genom att majoriteten ensam bestämmer. ”Den deliberativa demokratins centrala idé är mycket enkel”, skriver Amy Gutmann och Dennis Thompson i sin bok *Democracy and disagreement*. ”När medborgarna eller deras representanter är oeniga i moralfrågor, skall de fortsätta att resonera tillsammans för att uppnå ömsesidigt godtagbara beslut”.²

¹ Carl-Johan Westholm: *Ratio och universalitet. John Stuart Mill och dagens demokratidebatt*. Rabén & Sjögren 1976.

² Amy Gutmann och Dennis Thompson: *Democracy and disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it*. Belknap, Harvard University Press 1996, 1.

Men tänk om man inte kommer överens? Diskussionen kanske leder till att motsättningarna djupnar eller till att de sämsta argumenten vinner bifall? Invändningen avvisas med att en offentlig diskussion alltid är klagande. Och uppstår man inte samstämmighet, kan förnuftigt folk med respekt för varandra ändå enas om vilket beslut som, givet sakmotsättningarna, båda parter lättast kan acceptera. Som vi skall se ingår denna idé om den offentliga diskussionens oförytterliga värde i en lång och fast demokratisk idétradition.

Mill omfattade den som som sagt själv. Han fruktade den universalitet han verkade för; en av "demokratins största faror" var de politiska partierna, som genom sitt krav på lojalitet och konformism hotade att kringskära åsiktsfriheten. Därför måste friheten hävdas kategoriskt. Mill tillbakavisade alla censuranspråk. Hans pamflett *Om friheten* innehåller det klassiska försvaret för åsiktsfriheten. För det första kan den åsikt man vill förtrycka vara sann. För det andra kan även en villfarelse innehålla en del av sanningen, som den härskande opinionen annars skulle förbise. För det tredje löper också sanningen risk att nedsjunka till ett slags fördom, om man inte tillåter att den ifrågasätts. För det fjärde är åsikten själv i fara att gå under eller berövas sin förmåga att påverka karaktär och handlingssätt. Åsiktsfriheten är med andra ord inte bara till för individens skull. Samhället som helhet gagnas av att alla fritt får framföra sina idéer. Trots sitt dystra sinne, sitt fina väderkorn för allehanda svårigheter och sitt invecklade skrivsätt ger Mill uttryck för en ogrumlad tro på att det bästa argumentet skall segra i den fria debatten, att människan växer om hon får politiskt ansvar och att det gemensamma bästa därigenom befrämjas. Diskussionen upplyser människornas sinnen, så att de inser vad som är det rätta beslutet. På så sätt förenas demokratin och nyttofilosofin i en optimism-trots-allt, en optimism på lång sikt, även om dagens verklighet kan inge bekymmer.³

Denna föresatsoptimism har sedan fortsatt att prägla synen på den fria diskussionens demokratiska värde. Trots

ständiga exempel på den politiska marknadsföringens hänsynslöshet och populismens triumfer har tron på den fria debattens lyckobringande effekter kommit att likställas med tron på folkstyrelsen själv. De dåliga argumenten anses inte tåla dagsljuset. I fri debatt blir människor till slut ense om vad som är det bästa beslutet. Thomas Jefferson menade att meningsbrytningarna försvinner "som förbiillande moln" genom den fria debatten. Därför vore det bättre med "tidningar utan en statsstyrelse" än med "en statsstyrelse utan tidningar". Victor Hugo prisade den fria debattens förmåga att ena och rena. "Vad bryter fram ur molnen? Alltid klarheten." Ernest Renan trodde på att den fria debatten alltid måste leda till skepsis och tolerans, de värden han själv omfattade. "Friheten är det stora medlet att förintä alla fanatiska åskådningar." "Det märkliga", kommenterar Herbert Tingsten dessa författare, "är icke så mycket värderingen av friheten som att denna värdering bygger på föreställningen om debattens under alla förhållanden lyckobringande verkningar ... " Moralfrågor behandlas som om de vore vetenskapliga problem, flertalet människor förmodas kunna enas om vad som är den riktiga lösningen i varje samhällsfråga, opinionsbildning och beslutsfattande uppfattas som en rent rationell process, samhällsnyttan anses sammanfalla med varje individs egenintresse.⁴

När Tingsten sedan övergår till sina samtida samhällsfilosofer, finner han visserligen mera nyanserade och djupgående överväganden men ändå i grunden samma optimistiska syn på den fria debattens förmåga att övertyga och ena. Ernest Barker såg sålunda i demokratin främst "en styrelse genom diskussion". Genom "debatt ... fri, fördragsam, resonlig debatt" lärde sig alla av varandra; diskussion liknade inte bara krig utan också kärlek. Den var inte bara "kamp

³ John Stuart Mill: *On Liberty*. Penguin [1859] 1974. Endast inför frågan om man får sälja sig själv som slav, d.v.s. i frihetens namn avstå från sin frihet, hesiterar den gamle filosofen.

⁴ Herbert Tingsten [1945] 1960: *Demokratiens problem*. Aldus [1945] 1960, 55–56.

mellan idéer; den är också ett äktenskap mellan intelligenser. Om en majoritet inlåter sig i debatt med en minoritet, och om denna debatt förs i en anda av förståelse, kommer resultatet att bli att majoritetens idéer vidgas till att innefatta vissa av minoriteternas idéer, som under debattens gång har visat sig hållbara.” Bertrand Russell menade att en framgångsrik demokrati krävde samma attityd som vetenskapen, något mitt emellan skepsis och dogmatism. För den moderne forskaren var sanningen varken helt uppnåelig eller helt ouppnåelig; den var uppnåelig till en viss grad och detta endast med svårighet. Hans Kelsen såg i denna inställning grunden för den demokratiska ideologin. Tron på absoluta värden ledde till fanatism och intolerans. Relativisten, däremot, kunde inte rättfärdiga statligt tvång annat än genom frivillig anslutning från flertalet av dem, som denna tvångsordning skulle tjäna. Och tvångsordningen måste vara så beskaffad, att minoriteten, eftersom den inte hade absolut orätt, inte heller blev absolut rättslös utan fick ett visst inflytande. Är då slutsatsen att relativismen är den lära kring vilken förnuftigt folk borde kunna samsas? Tingsten håller inte med. Tanken ”synes innebära en omåttligt överdriven tillämpning av en näraliggande och riktig tanke, nämligen att med en viss grad av styrka, eller om man så vill fanatism i övertygelsen om vad staten bör göra, följer en benägenhet att betrakta de medel och de former, som anlitas för målets vinnande, såsom mindre väsentliga”.⁵ Men tron på demokratin kan väl vara – och bör kanske vara – lika absolut som någonsin religiös tro; respekten för konstitutionella formfrågor, minoritetsrättigheter och yttrandefrihet bör omfattas lika lidelsefullt.

Efter 1968 års omvälvning i den politiska idévärlden är det Jürgen Habermas som fört stafettpinnen vidare. Samma obegränsade tro på diskussionens förmåga att övertyga och ena medborgarna utmärker hans ”diskursdemokrati”; stundom talar även Habermas om ”deliberativ demokrati”. I det

⁵ Tingsten [1945] 1960, 57–61.

moderna samhället finns en spänning, menar Habermas, mellan "fakticitet" och "giltighet", mellan lagarnas tvingande karaktär och deras anspråk på legitimitet. Följer man diskursdemokratins regler för "moralisk argumentation" upplöses denna spänning och det blir möjligt att skapa ett samförstånd mellan medborgarna. Så uppstår "legitimitet" ur "legalitet".⁶

Därmed är vi framme vid Gutmanns och Thompsons redan nämnda, högaktuella och uppburna arbete. Författarna gör inte anspråk på originalitet; "de principer för den deliberativa demokratin, som vi här utvecklar, är variationer på kända teman i politisk teori och praktik". Men de anser att den hittillsvarande teoribildningen inte tillräckligt konsekvent utvecklat vad idén innebär. Den konventionella majoritetsdemokratin ger inte *debatten* den plats den förtjänar. Författarna vill bidra till en samlad och sammanhängande bild av hur ett samhälle kan styras genom diskussion.

I motsats till äldre diskussionsteoretiker motiverar inte Gutmann och Thompson "deliberationen" med nyttoargument. Efter John Rawls' banbrytande arbete från 1971, som de uppställer som sitt metodiska föredöme, är utilitarismen inte längre den självklara utgångspunkt för samhällsvetenskapen som den varit från och med mitten av 1800-talet, även om utilitarismen i detta arbete behandlas jämförelsevis sympatiskt och nyanserat. Författarna uppställer i stället ett antal normer eller grundläggande principer, som alla förnuftiga människor vid närmare eftertanke förutsätts hålla med om; denna eftertanke beskrivs som "en process, under vilken man rör sig fram och tillbaka mellan allmänna principer och genomtänkta omdömen om speciella tillämpningsfall, varvid vardera successivt modifieras i ljuset av bedömningen av den andra".

⁶ På svenska finns nu en utmärkt antologi av Jürgen Habermas: *Diskurs, rätt och demokrati. Politisk-filosofiska texter i urval av Erik Oddvar Eriksen och Anders Molander*. Daidalos 1995, 75–92 explicit om "deliberativ demokrati".

De tre principerna är *ömsesidighet*, *offentlighet* och *ansvarighet*. Ömsesidighet anses vara en bättre princip än opartiskhet och innebär också att förhandlingar är acceptabla. Den deliberativa demokratis förtjänster framför majoritetsdemokratien ligger just i att man tar hänsyn till andra, till andras preferenser och intressen, även om det maktpolitiskt inte är nödvändigt. De skäl som förtroendevalda och väljare framför skall underkastas offentligheten, dels för att man på så sätt kan förvissa sig om att de respekterar ömsesidighetsprincipen, dels därför att offentlighet i styrelsen har ett egenvärde. Ansvarigheten, slutligen, innebär i princip att alla är ansvariga inför alla, men i en representativ demokrati finns ett problem i att det är vissa som argumenterar medan andra ser på. För att undvika de faror som är förknippade med detta förhållande, är det viktigt att den allmänna diskussionen förs i enlighet med vissa principer, den deliberativa demokratis principer. Den deliberativa demokratin fordrar mer än att man följer majoritetsdemokratis procedurregler.

En deliberativ princip om ansvarighet kräver mer av de förtroendevalda än att försöka bli omvalda och mer än att respektera konstitutionella rättigheter. I en deliberativ demokrati förväntas de förtroendevalda motivera sina handlingar i moraliska termer. I ömsesidighetens anda skall de ge skäl som kan accepteras av alla dem som är bundna av de lagar och den politik de förordar.⁷

De förtroendevalda måste kryssa mellan elitismens Scylla och populismens Karybdis och de "väljare" de skall känna ansvar för bör även omfatta främmande kontinenter och kommande generationer. Endast så får den offentliga diskussionen en tillfredsställande moralisk karaktär.

Utilitarismens premisser att allt gott kan sammanfattas i ett enda, mätbart nyttovärde, att medborgarnas preferenser

⁷ Gutmann & Thompson 1996, 129.

är givna en gång för alla utan att påverkas av de argument som framförs i den offentliga diskussionen samt att preferenserna bara gäller sakfrågor och inte värdet av själva opinionsbildningsprocessen får författarna att som alternativ lansera sin "konstitution för den deliberativa demokratin". I denna författning ges den offentliga diskussionens renande, klargörande och samlande funktion en nyckelroll; den förklaras vila på "frihetens" och "möjligheternas" principer. Den deliberativa demokratin, där meningsbrytningarna kring moralfrågor ställs i centrum i det politiska livet, sägs vara både svårare och lättare att förverkliga än majoritetsdemokratin.

Den deliberativa demokratin är mer idealistisk än andra doktriner därför att den kräver mera än vad demokratisk politik normalt brukar åstadkomma. Den är mer realistisk därför att den förväntar sig mindre än vad moralisk enighet skulle ställa i utsikt. Om vi erkänner att vi kan bli oeniga, försäkrar oss den deliberativa demokratin att vi har förmåga att bestämma vårt eget öde på ett sätt som är ömsesidigt godtagbart för alla.⁸

Genom sitt oförbehållsamma erkännande av att debatten, ehuru alltid klargörande, inte nödvändigtvis behöver leda till enighet och uppgiften därför består i att hantera moraliska konflikter i enlighet med vissa överordnade principer betecknar Gutmanns och Thompsons arbete ett obestridligt framsteg. Äldre teoretiker hävdar med trovisshet att samförstånd kan uppnås bara man diskuterar tillräckligt utförligt. Den gammaldags, eller enligt Rawls nygamla, uppfattningen att förnuftigt folk ändå skulle kunna enas om vilka dessa överordnade principer är, förefaller däremot lika litet övertygande som hos 1800-talstänkarna. Visserligen är ömsesidighet, offentlighet och ansvarighet sympatiska värden och visst tillämpar författarna dem med klokhet och

⁸ Gutmann & Thompson 1996, cit. 5, 129, 361.

omdöme i de många konkreta fall av vilka boken är uppbyggd. Men det är lätt att lansera en lång rad andra lika tilltalande principer – jämlikhet, förnuftstro, internationalism. Att författarna i vår tid, när rättighetsteorin ersatt nyttofilosofin, befinner sig i gott sällskap ursäktar inte deras missstag att behandla värdefrågor som om de vore vetenskapliga problem.

Deras optimistiska syn på möjligheten att fatta ömsesidigt godtagbara beslut förenas på ett paradoxalt sätt med en klar blick för mångfalden i det moderna samhället. Också denna insikt om den sociala komplexiteten får dem att beteckna utilitarismens sammanvägningskalkyler som orimliga. Ur denna komplicerade och nyanserade åskådning framträder samförståndslösningar som ett ideal; även förhandlingar anges uttryckligen som en acceptabel arbetsmetod.

Ändå kan Gutmann och Thompson inte utan vidare klassificeras som samarbetsdemokrater. Det finns något annat hos dem än hos de andra författare som här givits denna beteckning. Skillnaden gentemot oskarianismens samarbetsdemokrati ligger i värdet av offentlighet. Det är till den *offentliga* debatten Gutmann och Thompson i god liberal anda sätter sin tro, under det att oskarianerna ansåg att överenskommelser lättast träffas inom lyckta dörrar. Även för Gutmann och Thompson har dock offentligheten ett instrumentellt värde: offentligheten är ett sätt att garantera ömsesidigheten, d.v.s. hänsynen till andras preferenser. Med andra ord: oskarianerna tror på slutenheten, de liberala författarna på öppenheten som bästa sätt att främja det överordnade målet samarbete och överenskommelser i politiskt kontroversiella frågor. För båda parter är strävan att finna gemensamma lösningar uttryck för en mera djupgående demokratisk övertygelse än majoritetsdemokratins ensidiga maktutövning.

Trots talrika hänvisningar till äldre tänkare och en klädsam blygsamhet att de egentligen inte kommer med något nytt, är ur idéhistorisk synpunkt det mest anmärkningsvärda med Gutmanns och Thompsons arbete, att de inte när-

mare diskuterar rötterna till sin deliberativa demokrati – nämligen drömmen om allmänviljan. Ty tanken att man inte skall sluta att argumentera bara för att man är oense utan fortsätta till dess man blivit överens har sin mäktigaste inspirationskälla i Rousseaus politiska teori. Hans namn nämns bara i några mera ovidkommande sammanhang. Ur Rousseaus teori flödar liberalismens huvudfåra med här nämnda filosofer – Mill, Jefferson, Hugo, Habermas. Vi känner också igen tankegången från en tidigare essä i denna bok om hur EU-teoretiker söker främja demokratins legitimitet, inte genom ansvarsutkrävande utan genom krav på beslutsfattarna att på ett kvalificerat sätt argumentera för sina beslut.⁹

Till slutkapitlets ställningstagande tar vi framför allt med oss en viktig distinktion från Gutmanns och Thompsons storslagna arbete: det är huruvida samförståndslösningarna skall uppnås i det slutna rummet eller genom den offentliga debatten.

⁹ Ovan s. 67–68 (Majone och Schapiro).

17. Ideologierna och samarbetet¹

Svenska folket är inte särskilt förtjust i god mat. Om man går igenom de beslut som konsumenterna fattar ute i livsmedelsbutikerna finner man att falukorv är populärare än entrecôte och hälleflundra. De läckra rätter som gourmettidningarna frossar i att presentera är bara fantasiprodukter, som inte alls ger någon upplysning om vad folk vill ha. När det kommer till kritan, handlar konsumenterna på ett helt annat sätt än man skulle kunna tro, om man bara läser vad som skrivs av lyxmåltidernas receptmakare.

Om en sådan ekonomisk analys presenterades, skulle den med rätta bli underkänd. I samhällsvetenskaperna är det en grundläggande princip att inte dra slutsatser om preferenser från iakttagelser av beteenden.² *Omständigheterna* – i det här fallet medel eller brist på medel – förklarar beteendet bättre. I politisk analys är emellertid detta metodfel inte alldeles ovanligt. De politiska ideologierna är inte särskilt livskraftiga, hävdas det. Om man går igenom de beslut som partierna fattar i riksdagen, finner man att skillnaden i ställningstagandena är mycket liten. De retoriska utgjutelser som politikerna hänger sig åt på partiernas högtidsdagar är

¹ Omarbetad version av "Om falukorv, sakinflytande och ideologisk livskraft. Anförande vid Moderata Samlingspartiets 90-årsjubileum den 15 juni 1994", publicerad i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1994.

² Amartya Sen: "Behaviour and the Concept of Preference", *Choice, Welfare and Measurement*. Basil Blackwell 1982.

bara en söndagsförkunnelse, som inte alls ger den sanna bilden av den politiska verkligheten. När partierna tvingas votera, tar de ställning på ett helt annat sätt än man skulle kunna vänta sig, om man bara lyssnar till det som sägs av idéprogrammets författare.³

Vilka är då de medel i politikens värld, som hämmar eller främjar möjligheten att uppnå ens mål? I en demokrati är det möjligheten att genom samarbete få stöd av ett flertal. I en demokrati räcker det inte att *ha* rätt. Man måste också *få* rätt genom stöd av tillräckligt många.

Samarbetsdemokrati innebär att man tillfälligt eller för en längre tid avstår från en del av ideologin. Förhandlings-teknikerna är därvidlag mångahanda. En metod är kompromissen: man utelämnar det mest extrema, så att programmet lättare accepteras av grannen. En annan möjlighet är kohandeln: man får i princip igenom hela sitt program i en viss fråga i utbyte mot att man stöder ett annat parti i en annan fråga, som inte är lika betydelsefull för en. Andra utvägar är att vidga det politiska fältet till att omfatta även frågor där motståndaren är splittrad, eller att se till att en fråga som hotar den egna positionen lyfts bort från den politiska dagordningen. Utmärkande för sådana manövrer är att man inte kan vara ensam om man vill få igenom sitt förslag. Att det skulle räcka med att presentera sin uppfattning utan att behöva anstränga sig att övertyga och förankra är de intellektuella elitisternas utopi från Platon till Kjell-Olof Feldt. Inom folkstyrelsen måste man däremot bekväma sig till närkontakt med den levande parlamentarismen och övertyga majoriteten i det riksdagsutskott som behandlar ärendet.

Men det finns självfallet gränser för samarbetet. Överskrider man dem och säljer ut sina viktigaste preferenser,

³ I svensk statskunskap är den klassiska referensen Herbert Tingsten: *Från idéer till idyll. Den lyckliga demokratien*. Norstedts 1966 och uppföljningspamfletten *Strid kring idyllen*. Norstedts 1966. En modern avhandling i denna tradition är Emil Uddhammar: *Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*. City University Press 1993.

bestraffas man hårt av väljarna. *Trovärdigheten* är den främsta tillgången i politiken. Det gäller att långsiktigt säkra väljarnas stöd för partilinjen. Sådana avvägningar kan vara svåra. Ideologisk renlärighet kan bli till en fundamentalism, som gör politikern isolerad och demokratiskt oanvändbar. Taktisk fingerfärdighet kan leda till cynism och bristande trovärdighet, som på samma sätt stöter bort det stöd som är nödvändigt för att man skall få som man vill.

Ideologi och strategi är sålunda båda oundgängliga ingredienser i demokratisk politik. Så är det generellt. Men de nationella traditionerna av samarbete eller konflikt ser mycket olika ut i världen. Den grundläggande skillnaden har sin upprinnelse i valmetoden. Endast i länder med majoritetsvalmetod finns i praktiken förutsättningar för den klassiska parlamentarismen. I länder med proportionell valmetod befrämjas ett mångpartisystem. Eftersom i allmänhet inget parti där får egen majoritet blir samarbete nödvändigt för att ett beslut skall kunna fattas.

Hur bör man då som utforskare av en samlarbetsdemokrati som den svenska gå tillväga för att undvika metodfelet att dra slutsatser om preferenser från iakttagelser av beteenden? Hur skall vi göra för att få reda på vad partierna *egentligen* vill – oberoende av hur de manövrerar i riksdagen?

Ja, uppenbarligen kan man inte gå till själva omröstningarna. De är ju slutresultatet av en lång, taktisk process, varunder de ursprungliga preferenserna modifierats i syfte att bli mera aptitliga för nödvändiga supportrar. Å andra sidan kan man inte heller använda högtidstal; det vore alltför lättköpt att utnyttja de många, vid skilda banketter framförda, fritt svävande uttjtelserna som belägg för tesen om ideologiernas livskraft. Det relevanta materialet är i stället *ingångsvärdena i beslutsprocessen*, de förslag som ansvarsfullt övervägts som grund för önskade beslut men ännu inte hunnit omvandlas av demokratins utskotts- och kompromissmaskineri.

Riksdagsmotionerna utgör en sådan förbindelselänk mellan idéer och ansvar. I en punktanalys av de moderata parti-

motionerna om den ekonomiska politiken har jag sökt förstå samarbetets villkor i en värld av ideologier. Perioden är åttiotalet, från moderaternas uppbrott från regeringen Färdin II våren 1981 till Carl Bildts regeringsbildning hösten 1991.⁴

När man i ett svep läser igenom dessa motioner slås man av två egenskaper. Den ena är deras principiella utformning. Den andra är deras polemiska udd.

Det är inte bara den ekonomiska politikens teknikaliteter, som diskuteras i detta material. Genomgående samlas resonemangen upp i avsnitt, som kallas ”det moderata alternativet”. Där anger motionärerna de principer, den människosyn, den samhällsåskådning som enligt moderat uppfattning bör vägleda politiken. ”Liberal frigörelse” heter slagordet i den mäktiga, nära trehundra sidiga motion, som inleder perioden.⁵ Liknande formuleringar återfinns under hela årtiondet. Det är ett självsäkert och stridslystet parti som talar i denna motion. Bakom sig har partiet ett framgångsrikt sjuttiotal, då moderaterna förvandlades från ett tioprocentparti, som hukade inför den socialdemokratiska välfärdspolitikens expansion och självt var osäkert om sin kurs, till ett tjugoprocentparti med en klar marknadsliberal profil gentemot en socialdemokrati i ideologiskt inbördeskrig. Motionen inleds med följande ord:

Det står nu klarare än tidigare, att valet för 80-talet står mellan en moderat och en mer eller mindre tydlig socialistisk politik. Detta vägval är av avgörande betydelse för utvecklingen av vår välfärd och vår industriella styrka, för den enskildes valfrihet och rätt att ta ansvar för sig själv och de sina samt därmed för vår demokratiska vitalitet.⁶

Frihet, framsteg, den enskildes ansvar för sig och sin familj, avpolitisering, tillväxt genom enskilt sparande och enskilda

⁴ Mot. 1981/82:2018; mot. 1982/83:2107; mot. 1983/84:2031; mot. 1984/85:2343; mot. 1985/86:Fi213; mot. 1986/87:Fi205; mot. 1987/88:Fi4 och Fi12; mot. 1988/89:Fi214; mot. 1989/90:Fi66; mot. 1990/91:Fi217.

⁵ Mot. 1981/82:2018,8.

⁶ *Ibid.* 3.

investeringar, mångfald, marknadsekonomi är nyckelorden i de följande årens motioner. En i grunden liberal åskådning fick sitt genombrott under Gösta Bohmans partiledarskap, kanske klarast manifesterad i hans tal i Uppsala 1981 med maningen till en "liberal revolt" för frihetens och välfärdens skull, två värden som gick "hand i hand". "Friheten frigör de resurser hos människorna som utgör de verkligt välståndsbildande krafterna." Därför behövdes "en liberalisering i ordets egentliga mening och utan sådana förtecken som legitimerar förbuds- och kontrollåtgärder på områden där människorna själva måste kunna ta ansvar" – det var en markering mot det parti som annars kallade sig liberalt.⁷

Så visst finns en ideologisk förkunnelse hos partiet, men var nu detta verkligen konservatism eller hade moderaterna gått och blivit renodlat liberala? Frågan är som bekant livligt diskuterad, bland annat i ett meningsutbyte mellan två unga doktorer i statskunskap. Jan Hylén ser en himelsvid skillnad mellan denna nya individualism och sekelskiftets konservativa paternalism, som satte den enskildes bästa under statens intresse. Stig-Björn Ljunggren betonar däremot kontinuiteten inom partiet. Redan under mellankrigstiden blev den ekonomiska liberalismen högerens handlingsprogram, efterkrigstidens ägardemokrati fullföljer sedan denna tankelinje fram till dagens idédebatt.⁸

Om det är förändring eller kontinuitet som utmärker moderaternas programutveckling hör enligt min mening till den svårartade diskurs som handlar om huruvida flaskan är halvtom eller halvfull. I stället för att försöka besvara den skulle jag vilja precisera de liberala respektive konservativa dragen i moderaternas ideologi på följande sätt. Trots att dessa motioner handlar om den ekonomiska politiken är perspektivet betydligt bredare. Motionärerna talar om

⁷ Gösta Bohman: *Kurs mot framtiden*. Norstedts 1981, 68–87.

⁸ Jan Hylén: *Fosterlandet främst? Konservatism och liberalism inom högerpartiet 1904–1985*. Norstedts Juridik 1991; Stig-Björn Ljunggren: *Folkhemskapitalismen. Högerens programutveckling under efterkrigstiden*. Tiden 1992. Meningsutbytet dessa författare emellan återfinns i *Svensk Tidskrift* 1992.

statsskicket, om familjen, om utbildningen, om Europaintegrationen. På alla dessa områden skall människan frigöras från politiskt tvång, så att förutsättningarna blir de bästa tänkbara för den enskilde att förverkliga rätten att själv utforma sitt liv. Formuleringarna må vara allmänt hållna, men leder dock tankarna åt ett speciellt håll och en speciell filosof, nämligen till John Locke och hans idéer om ägande-individualismen, i moderat läsning gärna tolkade i Robert Nozicks nyliberalism. Den liberala förskjutningen i moderat åskådning under sjuttio- och åttiotalen skall ses mot bakgrund av nyliberalismens internationella genombrott. Den socialdemokratiska keynesianismen med dess i grunden utilitaristiska och instrumentella människosyn fick i den internationella idédebatten vid denna tid konkurrens från den pånyttfödda rättighetsteorin med dess absoluta krav att respektera den enskildes integritet. Att visa sådan respekt ansågs, som sagt, också frigöra den enskildes skaparkraft och därmed – enligt den osynliga handens principer – också leda till välbstånd för alla.

Men de konservativa dragen är också uppenbara i motionerna. Den enskilda människan står inte ensam. Hon är insatt i ett socialt och kulturellt sammanhang; framför allt betonas hennes ansvar inte bara för sig själv utan också för sin familj. I moderaternas nya program talar man om att människan ingår i många "små gemenskaper", i "den lilla världen" i motsats till den socialistiska välfärdsstatens kollektivism, i de många oberoende nätverk av vilka det civila samhället byggs upp. Bakom sådana tankar skymtar vi en annan filosof, som väckts upp från de döda – Aristoteles, modernt draperad av Aladair MacIntyres och kommunitarianerna. Även här är kontakten med den internationella idédebatten god. Det är ingen tillfällighet att både Nozick och MacIntyre givits ut på svenska av de moderaterna närstående förlagen Ratio och Timbro.⁹ Men på det socialkonservativa fältet har moderaterna fått en svår konkurrent

⁹ Robert Nozick: *Anarki, stat och utopi*. Ratio 1986; Emil Uddhammar, utg.: *Gemenskaperna*. Timbro 1993.

i kristdemokraterna, som i valet 1998 blev ett parti att räkna med. Nyliberalismens genomslag i moderata samlingspartiet beredde plats för ett renodlat värdekonservativt parti.

Så speglar den moderata idéutvecklingen den pendel som slår fram och tillbaka i den internationella politiska filosofin, från rättighetsteorins abstrakta individualism till kom-munitarianismens betoning av att människan blir medborgare först som medlem i en bestämd värdegemenskap.

Vad begärs konkret i motionerna? Skattesänkning, avveckling av löntagarfonderna, skolpeng, upplösning av eter-monopolet, personval. Vad fick man till slut ut? Åttioalet gav en rik skörd för moderaterna. Socialismens internationella och inhemska nederlag medförde att moderaterna i påfallande stor utsträckning fick som de ville. Eller med Svensk Tidskrifts ord: "Skulle det nuvarande moderata partiprogrammets krav på marginalska-ttesänkningar genom-föras, skulle det innebära en skattehöjning."¹⁰

Preferenserna avslöjas inte av beteendet. Vad någon vill får man bara reda på om man frågar honom i förväg, innan han lurats in i verklighetens järnbur. De voterande moderata riksdagsmännen, som i samlingsdemokratins Sverige utför det möjligas konst, drivs – så berättar riksdagstrycket – av en långsiktig plan att förverkliga det som kallas "all-sidighetens samhälle". Det hindrar dem inte från att i olika frågor samverka med andra borgerliga politiker för att få till stånd ett icke-socialistiskt regeringsalternativ.

Även om man äter påvert, kan det vattnas i munnen när man hör talas om festmat. Det som nu är för handen, är faktiskt inte alltid det bästa – ens för en konservativ. Moderata samlingspartiet revolterar i vår tid – det är en partiledares egna ord – mot det samhällsskick som blivit följderna av ett långt socialdemokratiskt regeringsinnehav. Moderaternas ideologi ger, för att citera en välkänd definition, "generella och bestämda direktiv för handlandet" i riksdags-

¹⁰ *Svensk Tidskrift* 1993 nr 2, 58.

gruppen.¹¹ Om ideologierna lever eller är döda bör man sålunda undersöka där det verkligen gäller: i det parlamentariska vardagsarbetet. Där, har vi funnit, fungerar ideologin "latent" hos moderaterna, för att citera en annan bestämning.¹² Ideologierna visar, kort sagt, sin livskraft genom att bjuda eggande förebilder, även om dessa i en samarbetsdemokrati sedan inte alltid omedelbart förverkligas i och med att man trycker på voteringsknappen.

¹¹ Herbert Tingsten: "De politiska ideologierna i vetenskaplig debatt", *Åsikter och motiv*. Aldus [1941] 1963, 19.

¹² Ralf Helenius: *The Profile of Party Ideologies*. Helsinki 1969.

V. SLUTSATS

18. *Det slutna rummet*

Att bråka är obehagligt. Det är inte bara psykologiskt påfrestande att säga emot, att ha en avvikande mening och kanske sätta käppar i hjulet för vänliga personer som hoppas på samförståndslösningar. Även sakligheten kan bli lidande: meningsskiljaktigheterna kan leda till bestående motsättningar som försvårar ett framtida samarbete. Vad är egentligen den politiska striden annat än "rätten att få skäl-la på varandra"? Vad är i stället samarbetet om inte möjligheten för var och en att frivilligt, efter bästa förstånd, få medverka i de politiska besluten? De retoriska frågorna är svenska statsministrars vittnesbörd om samarbetsdemokratiens företrädare framför majoritetsdemokratin.

Nej, att ständigt framföra offentlig kritik i stället för att komma överens med motståndarna vid förhandlingsbordet är tecken på politisk omognad. Politikerna behöver träffa långsiktiga överenskommelser, som sträcker sig över flera mandatperioder. Det kan gälla skatterna, valutan, energiförsörjningen, pensionerna. Det kan handla om djupgående konstitutionella förändringar. Den tillfälliga majoriteten förivrar sig ofta; ögonblickets flertal gör inte alltid de ansvarsfulla framtidsbedömningarna. Funderar man igenom frågan en gång till i lugn och ro, brukar förnuftigt folk inse att man långsiktigt har allt att vinna på ett samarbete. "Tänker man efter före"¹ brukar man kunna enas.

Så hellre än att polemisera är det förvisso mera tilltalande att i förtrolig anda söka prata sig fram till ett förslag som

båda parter tjänar på. Om de kompetenta får sköta politiken, är det troligare att man når samförstånd. För man utfrågorna till folkets breda lager, är det däremot risk att det blir bråk.

Det möjligas konst är just att jag ger efter för Dig i en fråga som är mindre viktig för mig än för Dig mot att Du gör mig samma tjänst i en annan fråga. Nyttan ökar på så sätt för oss båda. Demokrati betyder väl att alla får som de vill eller, när det nu inte går, att alla uppnår största möjligt preferenstillfredsställelse. Det är folkviljans genomslag i sakspolitiken det handlar om, inte om att begränsa demokratin till något så formellt som till medborgarnas rätt att i efterhand få avsätta dem man valt.

Så kan man kort återge samarbetsdemokratin credo. Är det så vi som goda demokrater bör resonera? Till vilket ställningstagande leder oss dessa essäer?

Som visades redan i den första uppsatsen i denna bok har samarbetsdemokratin en lång historisk tradition i Sverige med rötter i oskarianismen. I en första avdelning om svenska förhållanden beskrevs sedan parlamentarismens utveckling i vårt land som en blandning av majoritetsdemokrati och samarbetsdemokrati, men med klar övervikt för den senare. Ser vi i backspegeln ter sig den upphetsade striden om den parlamentariska demokratin under 1910-talet bara som en hastigt övergående skälkning i samhällsbyggnaden. Redan efter några år stod man stadigt igen och samarbetet lovprisades ånyo. Långsamt och segt men ytterst målmedvetet fortsatte man moderniseringen av samhället. Utan tvärra kast eller brott mot traditionen byggdes Sverige om till folkhemmet. Avskyn mot politiker som Staa och Palme bör ses i ljuset av att dessa uppfattades som fientligt inställda mot denna svenska tradition.

Några problem i samarbetsdemokratin påtalades också i de inledande essäerna. Ett första gäller hur länge en över-

¹ Olof Ruin: "Svensk politisk stil: att komma överens och tänka efter före", *Land i olag. Samhällsorganisation under omprövning*. Lennart Arvedson, Ingemund Hägg och Bengt Rydén, utg. SNS 1983.

enskommelse mellan de olika partierna skall hålla. Håller de inte, bortfaller huvudargumentet för denna modell. Håller de oberoende av valutgången, omintetgörs väljarinflytandet. En andra fråga avser vad samarbetsdemokraterna uppfattar som ett hot från väljarna. Om dessa är okunniga och egoistiska anses de visa sin politiska inkompetens. Är de välinformerade och aktiva inger deras självständiga och kritiska hållning oro. En tredje invändning mot samarbetsdemokratin är att överenskommelserna över huvudet på vanligt folk skapar misstroende, för att inte säga förakt, mot politikerna.

I en andra avdelning diskuterades utländska förhållanden. Samarbetsdemokratin är verkligen ett internationellt fenomen och återfinns också i majoritetsdemokratins förlovade land USA. I länder som befinner sig i en konstitutionell kris eller övergångsform som Sydafrika och Östeuropa kan den göra övergången smidigare och fredligare. Den tycks också stimulera valdeltagandet, under det att i majoritetsdemokratier de väljare som inte ser att deras parti har någon chans kan förlora intresset för att rösta. Utländska exempel fick också illustrera två allvarliga problem med samarbetsdemokratin: riskerna för korruption till följd av samarbete och vänskapsband som i Italien, bristen på möjlighet till ansvarsutkrävande såsom i EU.

Boken tredje avdelning var teoretisk. De båda demokratimodellernas främsta företrädare presenterades och kritiserades. I en annan essä påpekade jag att samarbetet inte utesluter ideologier. Även i samarbetets Sverige har det funnits ett slags potentiell majoritetsdemokrati: skilda ideologier har gjort partierna beredda till strid när mycket grundläggande principer ifrågasatts, framför allt frågan om statens roll i näringslivet. Men några kritiska punkter är värda att notera. Samarbetet sägs i och för sig kunna öka nyttan för alla, men från demokratins utgångspunkt är, som här betonats, inte "nyttan" det överordnade målet. Det är den politiska jämlikheten. För det andra förstärks en konservativ bias i samarbetsdemokratin, om beslut förutsätts fattas efter enhällighetsregeln. Slutligen noterades att samarbete

och samförstånd eftersträvas i många skilda politiska läger, men att frågan om detta bäst främjas av öppenhet eller slutenhet var en viktig skiljelinje i debatten, en fråga som vi skulle återkomma till i detta kapitel.

Samarbetsdemokratin är alltså behäftad med en rad problem, vilket som sagt inte hindrar att den i dag vinner terräng. Under nittioalet accepterades den av "alla". Socialdemokraterna samarbetade såväl åt höger (centerpartiet) som åt vänster (vänsterpartiet och miljöpartiet). Även moderaterna uttalar numera sin uppskattning av denna arbetsmetod.

Moderaternas partistrategiska historia är märklig men alldeles logisk. Vid sekelskiftet var högern själva bäraren av samarbetsdemokratin mot Staaff och den vänster som förespråkade majoritetsdemokrati. Socialdemokratin framväxt föranledde en omkastning; för att bekämpa den nya huvudfienden manade högern till borgerlig samling och konfrontation. "Blockbildning, som tidigare varit ett rött skynke för de konservativa, blev nu huvudlinjen. Högerledaren blev Karl Staaffs parlamentariska arvtagare."² Men till slut avklingade denna strategi även för detta parti. Valutakrisen vid nittioalets början föranledde statsminister Bildt att träffa en uppgörelse över blockgränsen. Och efter återkomsten från sitt medlaruppdrag i Bosnien började "den nye Bildt" på statsmannamanér föra samarbetsdemokratin talan. Han slog an tonen redan i sitt första offentliga tal efter hemkomsten och förklarade att det nu skulle vara slut på "pajkastning" för hans del. Både strid och samverkan var nödvändiga i politiken, men han trodde att samverkan var "viktigare, bättre än strid" även om striden ibland kunde behövas. Men hjälpte inte den tillspetsade debatten att klara ut motsättningarna och skärpa skillnaden mellan partierna?

² Leif Lewin: *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Norstedts Juridik 1996, 73.

Jo, det gör det nog ibland, men ibland kan det förstora och gräva gravar av misstroende som kanske är också ett hinder för att åstadkomma förnuftiga lösningar. Det här är ofta en balansgång, eller balansakt i alla fall, att dels klargöra de skillnader som finns så att debatten förs framåt och människor kan ta ställning, men å andra sidan inte göra skillnaderna större än vad de faktiskt är, därför att om vi i ett litet land i en stor värld skall kunna hävda oss och förändra oss, så krävs det en ganska bred nationell uppslutning om vad vi skall göra och då skall man inte alltid medvetet göra skillnaderna större än vad de är.³

Samarbetsdemokratins förstärkning under nittioalet har medfört en förändring i vår syn på folkstyrelsen. Resultatpolitiken, särskilt inom den ekonomiska politiken, har blivit det viktiga. "Demokratin har kommit litet på mellis", som ett socialdemokratiskt kommunalråd uttryckte saken i ett samtal med journalisten Björn Elmbrant.⁴

Den internationella bakgrunden har haft sin betydelse för denna utveckling. Berlinmurens fall och Europeiska unionens framgångar har förstärkt samarbetsdemokratins. I en doktorsavhandling har sociologen Kerstin Jacobsson analyserat den offentliga debatten om Sverige, EU och demokratin. Hon ser en förändring i vår syn på demokratin. "Den övergripande diskursiva förskjutningen kan sammanfattas som en förändring i betoning från demokratins procedur till politikens resultat." Demokrati likställs med möjlighet till inflytande. "För demokratins skull" bör vi vara med i EU för att kunna påverka våra villkor. "Demokratin genomgår en omtolkning men utan att detta har formulerats i klartext eller att konsekvenserna av den har uppmärksamrats." Det oåtkomliga EU har knäsat en ny – eller nygammal – procedur: för att ostörda av populistiska krav kunna fatta visa och ansvarsfulla beslut drar sig makthavarna tillbaka till slutna överläggningar. Eller med Kerstin Jacobssons ord:

³ Ekots lördagsintervju med Carl Bildt den 30 augusti 1997.

⁴ Björn Elmbrant: *Dom där uppe – dom där nere. Om demokratin i Sverige*. Atlas 1997, 7.

"Konfidentialitet och förtrolighet blir förutsättningar för framgång i förhandlingarna ... En sluten policy-process kan leda till det bästa resultatet; ju friare händer regeringarna får, desto bättre förutsättningar för framgång i förhandlingarna." Folket kan inte avsätta sina herrar. "Det nya med EU är att ett europeiskt majoritetsstyre råder utan en motsvarande möjlighet att utkräva samlat ansvar och att samlat påverka majoriteten: Varje land kan bara byta ut sin egen minister." Det slutna rummet återupprättas som beslutsarena i det "postdemokratiska politiska system" hon ser växa fram i Västeruopa. "Samtidigt framskymtar i den undersökta demokratidebatten den sakpolitiska rädslan för folkstyrelsens konsekvenser som dominerade scenen före det demokratiska genombrottet."⁵

Det bör understrykas att samarbetsmodellen just *förstärkts*, den är ju inte något nytt i vårt land. Idéhistoriskt kan den föras tillbaka till Platons elitstyrelse. Politik – liksom allt annat – bör skötas av dem som kan någonting, av de kompetenta. Och vad är det för fel med det egentligen? Mer än någonsin ser vi hur forsknings- och utbildningsberoende samhället blivit. Bör det därför inte vara så att "filosoferna är kungar"?

I all enkelhet är ju svaret att det råder en skillnad mellan politik och förvaltning. Förvisso behöver vi högt utbildade förvaltningstjänstemän, som genom sin pol.mag.-examen lärt sig att skickligt genomföra riksdagens beslut. Platon, däremot, menade att det också var möjligt att nå objektiv kunskap i värdefrågor, varför också politikens domän borde förbehållas de examinerade. När oskarianerna förespråkade samförståndspolitik genom styrelse av "de kompetenta", var det efterklängen till denna värdeobjektivism som föresvävade dem. I princip avvisar en demokrat ett sådant betraktelsessätt, även om ökad bildning och vidgade horisonter säkert också ger fördjupade insikter i moraliska avvägningsfrågor. Också John Stuart Mill tillerkände de

⁵ Kerstin Jacobsson: *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Boréa 1997, cit. 294–296, 304, 314 och 316.

högt skolade sådana insikter, vilket bland annat föranledde demokraten Mill att förespråka graderad rösträtt med inflytande efter kompetens. Men i princip kan värdefrågor inte lösas med vetenskapliga metoder, det är huvudsynpunkten. Därav följer demokratins princip om politisk jämlikhet.

Men den är onekligen besvärande för den som vet vad som är den rätta lösningen. Den är uppenbarligen kontraproduktiv, när man vet att den förhindrar förnuftiga lösningar. I mörka stunder kan samarbetsdemokrater tycka att hela den politiska processen, med valkampanjerna som en sorts populistiska orgier, bara leder till lösningar som är sämre för alla än som skulle ha blivit fallet om de kompetenta i lugn och ro fått sköta politiken.

I vår tid tycks det särskilt vara ekonomerna som när den hemliga drömmen om Platons elitstyrelse. Låt oss stanna inför fyra kända namn. Förra finansministern Kjell-Olof Feldt, som länge fört samarbetsdemokratins och de blocköverskridande överenskommelsernas talan, vädrade inför valrörelsen 1994 sitt missnöje med majoritetsdemokratins sätt att fungera: "Blockpolitiken skall än en gång marknadsföras som den enda lösningen på Sveriges ekonomiska och politiska problem." Det var inte bara så att förhandlingslösningar därigenom skulle motverkas. Väljarna skulle få en felaktig bild av den politiska verkligheten. "Det stora problemet med konfrontationen mellan blocken är inte att den leder till en valrörelse med skarpt utmejslade alternativ som kan försvåra framtida samarbete. Utan det är att man gör det egna alternativet hopplöst orealistiskt, bäddar in en osäker och svår framtid i luddiga men hoppfulla löften – som inte kan ligga till grund för någon politik, med eller utan samarbete."⁶

Den förra socialdemokratiska statssekreteraren och landshövdingen Carl Johan Åberg ser roten till Sverige ekonomiska problem i vårt politiska system. "Min huvudtes är ... att förklaringen till den svenska ekonomins relativa till-

⁶ Kjell-Olof Feldt: "Loppet är kört för nio månader", *Dagens Nyheter* den 28 december 1993.

bakagång under senare decennier finns att söka i det politiska systemets sätt att fungera." Det är inte *tillräckligt* samarbetsdemokratiskt. Närmare bestämt pekar Åberg på två förhållanden: dels en "extrem" konstitution med "nästan exakt millimeterrättvisa i riksdagsrepresentationen", dels en politisk kultur som lett till en "tidvis oförsonlig blockpolitik". Hans originella förslag är därför både övergång till majoritetsval och mer av överenskommelser över parti- och blockgränser. Vanligen förespråkar man det ena *eller* det andra. Med majoritetsdemokrati för att få starka regeringar upphör ju behovet av samarbete. Med överenskommelser för att få breda majoriteter bortfaller skälet att via valmetoden korrigera partiernas styrkeförhållanden. När Åberg samtidigt talar för båda dessa vägar till en långsiktig och förnuftig politik utan eftergifter åt kortsiktiga löften, tenderar det ena förslaget att motverka det andra: antingen leder det till sådan blockpolitik som majoritetsvalmetoden framkallar eller till sådana överenskommelser som har sin förutsättning i partisplittringen.

Åbergs argument för majoritetsvalmetoden är sällsynt utvecklat. Han upprepar bara en gammal socialdemokratisk tanke från Erlanders dagar att majoritetsval skulle leda till starka regeringar. Detta är endast sant i en mycket speciell situation. Om vi föreställer oss att det socialdemokratiska partiet får säg, 45 procent av rösterna och det "höjs" med hjälp av majoritetsvalmetoden till 51 procent av riksdagsmandaten, kan man säga att argumentet håller. Men hur blir det om socialdemokraterna *inte* passerar 50-procentsstrecket? Låt oss tänka oss följande, inte heltorealistiska fördelning av väljarsympatierna: s får 38 procent, m+fp+c+kd 51 procent, v+mp 11 procent. Majoritetsvalmetoden gynnar det största partiet, d.v.s. i detta fall höjs det socialdemokratiska partiet några procent (till kanske 45 procent) och de andra partierna tappar några procent. Under sådana omständigheter har majoritetsvalmetoden lett till att den borgerliga majoritetsregeringen försvinner utan att socialdemokraterna kommit i majoritet. Med andra ord har majoritetsvalmetoden i denna situationen *försvagat*

regeringen. Det från majoritetsdemokratisk synpunkt avgörande argumentet för en ändring av valmetoden, som saknas i Åbergs resonemang, är att detta kan vara ett incitament till att ändra partistrukturen: de borgerliga inser att de måste slå sig samman för att inte bli gravt underrepresenterade. Men i så fall uppstår just en sådan blockpolitik som Åberg vill undvika.⁷

Professor Johan Lybeck är tidstypisk i det att han låtit sin demokratisyn bestämmas av EU-debatten. Längre var han motståndare till EUs monetära union. Men en fördjupad analys av den politiska beslutsprocessen har fått honom att ändra åsikt. Att som EU göra politikerna oåtkomliga för populistiska krav är för Lybeck en stor finess. Endast så kan man fatta förnuftiga beslut. Den faktor som för Lybeck "personligen varit den avgörande i min omsvängning från EMU-motståndare till EMU-förespråkare ... gäller frågan var makten skall ligga, hemma eller 'i Bryssel'". Fördelen med att samla makten i Bryssel sammanfattar Lybeck i uttrycket "the advantage of tying one's hand". Det är enligt Lybeck en fördel att konstitutionellt binda beslutsfattarna som man gör i det europeiska integrationsarbetet, så att de blir förhindrade att göra sig till alla goda gåvors givare. Det är bättre att makthavarna i Bryssel bestämmer än vår regering i Stockholm. "Ju fler beslut som lyfts bort från denna regering desto bättre."⁸

Så är vi till slut framme vid professor Bo Södersten, som på Dagens Nyheters debattsida i december 1997 utropade "Begränsa demokratin!" All politisk makt måste enligt Södersten "tämjas, begränsas och kontrolleras för att inte anta förtryckande former". Det har lett till att man i de stora demokratierna numera har lyft ut penningpolitiken från den politiska domänen. Borde man inte gå vidare på den vägen?

⁷ Carl Johan Åberg: *Ett svårskött pastorat. Hur förnya svensk politik?* SNS 1997, cit. 11 och 12.

⁸ Johan Lybeck: "Jag har haft fel om EMU", *Dagens Nyheter* den 29 mars 1997.

Skattepolitiken är lika komplex som penningpolitiken och dess verkningar på medborgarna kanske ännu större än de som penningpolitiken har. Borde inte också den överlämnas till en grupp kompetenta medborgare och hanteras utanför den politiska sfären? Och vad bör egentligen gälla andra misskötta områden som sjukvårds-, bostads-, energi- och trafikpolitik? Frågorna inställer sig snabbt. Är det kanske också så att de är i hög grad berättigade?

Den extrema form av parlamentarisk demokrati som vi har i vårt land är i grunden ett arv från 1789 års franska revolution. Är det möjligen så att den formen av demokrati är alltför ensidig och i grunden numera har överlevt sig själv? När man ställer frågorna på detta sätt och tänker i termer av modern ekonomisk politik, av tendenser som utveckling mot EMU och annat öppnar sig alternativ som ter sig intressanta och fulla av löften.

Inget styrelseskick varar för evigt. Kanske börjar också den speciella form av demokrati som vi levt under i snart ett hundra år att bli mogen för en rejäl översyn?⁹

Artikeln väckte stor uppmärksamhet och många skyndade sig att ta avstånd. Carl Johan Åberg betackade sig för att buntas ihop med Södersten.¹⁰ En biskop utbrast: "Södersten legitimerar nazism!"¹¹ Det senare visar dock bara att biskopen inte förstått skillnaden mellan en auktoritär och en totalitär inställning. Det finns inte skymten av diktatorsvärmeri i Söderstens artikel. Den synes i själva verket mycket representativ för den nya demokratisynen, som fäster större vikt vid innehåll än procedur och uppfattar ansvar som "ansvarsfulla beslut med tanke på de långsiktiga konsekvenserna" snarare än något som medborgarna skall avkräva politikerna vid de återkommande parlamentsvalen. I sak

⁹ Bo Södersten: "Begränsa demokratin!" *Dagens Nyheter* den 14 december 1997.

¹⁰ Carl Johan Åberg: "Destruktivt, Södersten!" *Dagens Nyheter* den 2 januari 1998.

¹¹ Claes-Bertil Ytterberg: "Södersten legitimerar nazism" *Dagens Nyheter* den 22 december 1997.

är det inte underligt alls att Söderstens resonemang av många likställs med Åbergs.

Det är tonen som skiljer dem åt. Söderstens artikel gör just det som enligt vad Kerstin Jacobsson bara någon månad tidigare kunde konstatera dittills saknats i debatten: han formulerar den nya demokratisynen i klartext. Södersten säger uttryckligen vad många bara mumlar om i debatten: att det är bättre att politiken förs över från den offentliga sfären till det slutna rummet för att hanteras av en grupp kompetenta medborgare. Detta klarspråk är det oförlåtliga. Södersten har inte förstått sig på borgarklassens diskreta charm. På vägen till bordellen stannar man upp i salongen och förfasar sig med andra över sedesförfallet. Man basunerar inte ut vart man är på väg.

Hur är det då, sammanfattningvis, ställt med demokratin i vårt land? Till vilket ställningstagande leder till slut dessa essäer?

För ett drygt kvartsekel sedan gav jag ut en bok, *Folket och eliterna*, där jag i den då pågående debatten om deltagardemokratin sökte precisera min uppfattning. Jag fann visserligen politiska eliter oundvikliga. Men en högre medborgarkompetens och en ny datorteknik, som jag då såg växa fram, borde göra det möjligt både med ökad aktivitet från medborgarnas sida och större lyhördhet från ledarnas sida i vad jag kallade en "interaktiv demokrati". Hur har det gått med dessa förhoppningar? Det kan kanske vara dags för ett bokslut.¹²

I fråga om den ökade medborgarkompetensen har förhoppningarna över hövan infriats. Inte minst tack vare förbättrad samhällsvetenskaplig utbildning har dagens unga väljare en helt annan kunskap om samhällsfrågor än sina föräldrar, en helt annan förmåga att analysera beslutsprocesser och ett helt annat inhemskt och internationellt poli-

¹² Leif Lewin: *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Almqvist & Wiksell 1970. Det följande resonemanget förde jag i en artikel "Örat bör ersätta munnen. Eliterna skall styra men de måste lyssna på 'folket'", *Svenska Dagbladet* den 5 februari 1997.

tiskt engagemang, låt vara inte för riksdagspartierna men för andra sammanslutningar som formats kring en samhällsidé.

Men många av ledarna väcker besvikelse. De verkar inte känna *den glädje i den demokratiska processen* som jag till syvende og sist tror är förutsättningen för en blomstrande demokrati. Ledarna anser sig veta vad som är bäst för vårt land och kontakten med väljare och partimedlemmar framstår bara som en besvärlig förankringsprocess. De räknar inte med att lära sig något av medborgarna. De känner snarare ett hot från dem och verkar längta till de stängda dörarna, bakom vilka de kan träffa överenskommelser i fred. De folkliga kraven omtalas med grinighet för att inte säga förbittring. Borta är optimismen från demokratins barndom att människor kan växa om de får förtroende, att demokrati är en skola i medborgarfostran.

Samarbetsdemokraterna tror med andra ord att de bäst befrämjar samarbetet genom *det slutna rummet*, i stället för genom öppen diskussion; om frågorna förs ut till vanligt folk anses det bara bli bråk. Detta blir för mig det avgörande skälet att avvisa den nygamla samarbetsdemokratin. För det slutna rummet är ingen demokratisk arena. Om det slutna rummet, som många uppenbarligen tror, är förutsättningen för att man skall komma överens, är priset alldeles för högt. Samförståndslösningar sker ofta på någons bekostnad. Därför måste alla få vara med och försvara sina intressen. Eller för att citera den moderna statskunskapens fader Niccolò Machiavelli: fred är ett tillstånd av förtryck.¹³ För att säga det ännu en gång: varken "nytta" eller "inflytande" utgör demokratins grundvärde. Det är i stället att den politiska jämlikheten med full kraft slår igenom i besluten.

Det slutna rummet betraktas med misstroende av medborgarna. Förtroendet för politikerna rasar. Skandaler och

¹³ För några år sedan spikade jag detta citat som devis för min karakteristik av korporativismen, se Leif Lewin: *Samhället och de organiserade intressena*. Norstedts 1992, 9.

”affärer” ökar. Ansvarsutkrävandet uppfattas inte som effektivt.

Majoritetsdemokratin har sina uppenbara brister med sin ensidighet och sitt maktmonopol och ter sig i själva verket som ett ganska tvivelaktigt uttryck för demokratins ursprungliga värderingar. Demokrati, särskilt i vår tid, bör vara en styrelse genom offentlig diskussion. Förvisso bör målet därvid vara att försöka komma överens. Men vägen till sådant samförstånd kan bara gå genom ett aktivt, lyssnande, förutsättningslöst, engagerat och framför allt öppet samspel mellan folket och dess ledare. Drömmen om en elitstyrelse i det slutna rummet över huvud på vanligt folk är nu som den alltid har varit en odemokratisk dröm.

Litteratur

- Allum, P.A. (1973): *Italy. Republic without Government?* Weidenfeld and Nicolson.
- Arrow, Kenneth (1963): *Social Choice and Individual Values*. Yale University Press.
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. Basic Books.
- Bergström, Hans (1997): "Koalitioner svårare i ny tid", *Dagens Nyheter* den 29 april.
- Bohman, Gösta (1981): *Kurs mot framtiden*. Norstedts.
- Buchanan, James och Tullock, Gordon (1962): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. The University of Michigan Press.
- Burnham, Walter Dean (1970): *Critical Elections and the Main-spring of American Politics*. Norton.
- Childs, Marquis (1936): *Sweden: The Middle Way*. Yale University Press.
- Connors, Michael Kelly (1996): "The Eclipse of Consociationalism in South Africa's Democratic Transition", *Democratization* vol. 3, 420–434.
- Cox, Gary och Kernell, Samuel (1991): *The Politics of Divided Government*. Westview Press.
- Dagspress
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row.
- Edén, Nils (1920): "Regeringsbildning och regeringsarbete. Några anteckningar och reflexioner", *Forum*.
- Ekman, C.G. (1928): "Valmetoder, sociallagstiftning och regeringsansvar", *Politiska dagsfrågor* nr 6.

- Elmbrant, Björn (1989): *Palme*. Författarförlaget Fischer & Rye.
 – (1997): *Dom där uppe – dom där nere. Om demokratin i Sverige*. Atlas.
- Elvander, Nils (1961): *Harald Hjärne och konservatismen. Konservativ idédebatt i Sverige 1865–1922*. Almqvist & Wiksell
- Faguet, Emile [1910] (1916): *Inkompetenskulten*. Stockholm.
- Fahlbeck, Pontus (1916): *Engelsk parlamentarism contra svensk. Ett stycke nutidshistoria*. Gleerups.
- Feldt, Kjell-Olof (1993): ”Loppet är kört för nio månader”, *Dagens Nyheter* den 28 december.
- Fiorina, Morris (1992): *Divided Government*. MacMillan.
- Friedman, Steven och Atkinson, Doreen, utg. (1994): *The Small Miracle: South Africa's Negotiated Settlement*. Ravan Press.
- Gati, Charles (1996): ”If Not Democracy, What? Leaders, Laggards, and Losers”, *Postcommunism: Four perspectives*. Michael Mandelbaum, utg. Council of Foreign Affairs.
- Gilbert, Mark (1995): *The Italian Revolution. The End of Politics, Italian Style?* Westview Press.
- Goodin, Robert E. och Klingeman, Hans-Dieter (1996): *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press.
- Gorbatjov, Michael (1987): *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World*. Harper and Row.
- Gustavsson, Sverker (1997): ”Reconciling Suprastatism and Accountability”, Catherine Hoskyns och Michael Newman (utg.): *Democratizing the European Union. Issues for the Twenty-first Century*. Manchester University Press 2000.
- Gutmann, Amy & Thompson, Dennis (1996): *Democracy and disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it*. Belknap, Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1995): *Diskurs, rätt och demokrati. Politisk-filosofiska texter i urval av Erik Oddvar Eriksen och Anders Molander*. Daidalos.
- Hallendorff, Carl (1911): ”Parlamentarismen”, *Svensk Tidskrift*.
- Heckscher, Gunnar (1939): ”Herbert Tingsten: De konservativa idéerna”, *Statsvetenskaplig Tidskrift*.
- Helenius, Ralf (1969): *The Profile of Party Ideologies*. Helsinki.
- Hermansson, Jörgen (1996): *Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen*. Bilaga 15 till EMU-utredningen (SOU 1996:158).
- Hessler, Carl Arvid (1950): ”Parlamentarismens begrepp”, *Studi-*

- er tillägnade Fredrik Lagerroth.* Gleerups.
- Hine, David (1993): *Governing Italy. The Politics of Bargained Pluralism.* Oxford University Press.
- Holmberg, Sören (1997): "Down and Down We Go. Political Trust in Sweden". Uppsats presenterad vid en konferens om "Confidence in Democratic Institutions: America in Comparative Perspective", Washington D.C.
- Hylén, Jan (1991): *Fosterlandet främst? Konservatism och liberalism inom högerpartiet 1904–1985.* Norstedts Juridik.
- Jacobsson, Kerstin (1997): *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten.* Boréa.
- Karlsson, Fritjof (1997): Valsystem och valdeltagande. B-uppsats vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.
- Kihlberg, Leif (1963): *Karl Staaff II. Regeringschef, oppositionsledare 1905–1915.* Bonniers.
- Kjellén, Rudolf (1896): *Om uppgiften för ett fosterländskt förbund.* Göteborg.
- Kundera, Milan (1984): *Varats olidliga lätthet.* Bonniers.
- Ladd, Everett Carl (1990): "Like Waiting for Godot: The Uselessness of 'Realignment' for Understanding Change in Contemporary American Politics", *Polity* vol. 22, 511–525.
- Lagercrantz, Olof (1986): "Han blev utvald av hatet för sin syn på världen", *Dagens Nyheter* den 2 mars.
- Lewin, Leif (1967): *Planhushållningsdebatten.* Almqvist & Wiksell.
- (1970): *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori.* Almqvist & Wiksell.
- (1972): *The Swedish Electorate 1887–1868.* [Tillsammans med Bo Jansson och Dag Sörbom]. Almqvist & Wiksell.
- [1984] 1992: *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år.* Fjärde omarbetade upplagan. Norstedts.
- (1990): "Politiska partier behövs inte", *Dagens Nyheter* den 8 januari.
- (1991): *Self-Interest and Public Interest in Western Politics.* Oxford University Press.
- (1991): "De politiska partiernas uppgång och fall", *Fataburen* (Nordiska museets och Skansens årsbok).
- (1992): *Samhället och de organiserade intressena.* Norstedts.
- (1993): "Byråkraten som vår tids hjälte", *De lärds bibliotek. Trettio Uppsalaprofessorer om betydelsefulla böcker.* Atlantis.
- (1993): "Economic Man, Political Man", *Politica* årg. 25,

- 133–142.
- (1994): "Om falukorv, sakinflytande och ideologisk livskraft", *Statsvetenskaplig Tidskrift*.
 - (1995): "Vadå politikens kris?" *Upsala Nya Tidning* den 15 december.
 - (1996): *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Norstedts Juridik.
 - (1997): "Örat bör ersätta munnen. Eliterna skall styra men de måste lyssna på 'folket'", *Svenska Dagbladet* den 5 februari.
- Lidbom, Carl (1996): "Tyska och franska eliter väl sammansvetsade", *Svenska Dagbladet* den 5 december.
- Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press.
- (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press.
 - (1985): *Power Sharing in South Africa*. Policy Papers in International Affairs No. 24. Institute of International Studies. University of California, Berkeley.
 - (1994): "Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering", *European Journal of Political Research* vol. 25.
 - (1998): "Consensus and Consensus Democracy. Cultural, Structural, Functional, and Rational-Choice Explanations", *Scandinavian Political Studies* vol. 21.
- Linder, Wolf (1994). *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. St Martin's Press.
- Linz, Juan (1975): "Totalitarian and Authoritarian Regimes", *Handbook of Political Science* vol. 3, 175–411. Addison-Wesley.
- Linz, Juan J. och Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Johns Hopkins University Press.
- Ljunggren, Stig-Björn (1992): *Folkhemskapitalismen. Högerens programutveckling under efterkrigstiden*. Tiden.
- Luce, Duncan och Raiffa, Howard (1957): *Games and Decisions*. John Wiley.
- Lybeck, Johan (1997): "Jag har haft fel om EMU", *Dagens Nyheter* den 29 mars.
- Majone, Giandomenico (1996): *Regulating Europe*. Routledge.
- Mattson, Ingvar (1996): *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund University Press.

- Mershon, Carol och Gianfranco Pasquino, utg. (1995): *Italian Politics: Ending the First Republic*. Westview Press.
- Mill, John Stuart [1859] (1974): *On Liberty*. Penguin.
- Mueller, John (1996): "Democracy, Capitalism, and the End of Transition", *Postcommunism. Four perspectives*. Michael Mandelbaum, utg. Council of Foreign Relations.
- Möller, Tommy (1986): *Borgerlig samverkan*. Diskurs.
- Nozick, Robert (1986): *Anarki, stat och utopi*. Ratio.
- Nyman, Olle (1957): Högern och kungamakten 1911–1914. *Ur borggårdskrisens förhistoria*. Almqvist & Wiksell.
- Olsson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- di Palma, Giuseppe (1977): *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament*. Berkeley.
- Palmberg, Maj och Strand, Per (1995): *Sydafrika. En regnbågsnation föds*. Nordiska Afrikainstitutet.
- Persson, Göran och Johansson, Olof (1996): "Stora uppgifter väntar oss", *Dagens Nyheter* den 12 juli.
- Persson, Göran och Johansson, Olof (1997): "Vi fortsätter ta ansvar för Sverige", *Dagens Nyheter* den 5 februari.
- Petersson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michele och Westholm, Anders (1997): *Demokratirådets rapport 1997: Demokrati över gränser*. SNS.
- Petré, Torsten (1945): *Ministären Themptander*. Almqvist & Wiksell.
- Powell, Bingham, Jr (1982): *Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence*, Harvard University Press.
- Programutskrifter, Sveriges Radio
- Programutskrifter, Sveriges Television
- Protokoll från Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis 16:e kongress 1940.
- Rae, Douglas (1975): "The Limits of Consensual Decision", *The American Political Science Review* vol. 69, 1270–1294.
- Rexius, Gunnar (1917): "Parlamentarism och svensk tradition", *Svensk Tidskrift*.
- Riksdagsprotokollet.
- Roberts, Nigel (1997): "New Zealand: A Long-Established Westminster Democracy Switches to PR", *International IDEA*

- Handbook of Electoral System Design*. Andrew Reynolds och Ben Reilly, utg. International IDEA Stockholm.
- Robinson, W.S. (1950): "Ecological Correlations and the Behavior of Individuals", *American Sociological Review* 1950, 351–357.
- Riksdagens Protokoll*.
- Ruin, Olof (1968): *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Den svenska regeringsfrågan 1946–1960*. Bonniers.
- (1983): "Svensk politisk stil: att komma överens och tänka efter före", *Land i olag. Samhällsorganisation under omprövning*. Lennart Arvedson, Ingemund Hägg och Bengt Rydén, utg. SNS.
- (1989) "Utvecklingen i Sverige oroar", *Dagens Nyheter* den 13 december.
- Salvadore, Massimo (1994): *Storia d'Italia e Crisi di Regime*. Il Mulino.
- Schapiro, M. (1992): "The giving-reason requirement", *The University of Chicago Legal Forum*.
- Schein, Harry (1986): "Schein om Palme", *Dagens Nyheter* den 5 mars.
- Schmitt, Hermann och Holmberg, Sören (1995): "Political Parties in Decline?" *Citizens and the State*. Hans-Dieter Klingemann och Dieter Fuchs, utg. Oxford University Press.
- Schöpflin, George (1993): *Politics in Eastern Europe*. Blackwell.
- Sen, Amartya (1982): "Behaviour and the Concept of Preference", *Choice, Welfare and Measurement*. Basil Blackwell.
- Sparks, Allister (1995): *Tomorrow is Another Country. The Inside Story of South Africa's Negotiated Revolution*. Struik Book Distributors.
- Spotts, Frederic och Wieser, Theodor (1986): *Italy. A Difficult Democracy*. Cambridge University Press.
- Strand, Dieter (1986): *Med Palme. Scener ur en partiledares och statsministers liv*. Norstedts.
- Sundquist, James (1988): "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly* vol. 103, 613–635.
- Suny, Ronald Grigor (1993): *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution and the Collapse of the Soviet Union*. Stanford University Press.
- Svensk Tidskrift*.
- Södersten, Bo (1997): "Begränsa demokratin", *Dagens Nyheter* den 14 december.

- Taylor, Michael (1987): *The Possibility of Cooperation*. Cambridge University Press.
- Thurber, James (1991): *Divided Democracy*. CQ Press.
- Tingsten, Herbert (1939): "G. Heckscher: Svensk konservatism före representationsreformen. I", *Statsvetenskaplig Tidskrift*.
- [1941] (1963): "De politiska ideologierna i vetenskaplig debatt", *Åsikter och motiv*. Aldus.
- [1945] (1960): *Demokratiens problem*. Aldus.
- (1966) *Från idéer till idyll. Den lyckliga demokratin*. Norstedts.
- (1966) *Strid kring idyllen*. Norstedts.
- Uddhammar, Emil (1993): *Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*. City University Press.
- utg. (1993): *Gemenskaperna*. Timbro.
- Westerståhl, Jörgen (1991): Democracy and Local Government in Sweden. Uppsats presenterad vid "The Health of Democracy in Britain and Sweden", Ett symposium i regi av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Oxford.
- (1994) *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 99–100.
- Westholm, Carl-Johan (1976): *Ratio och universalitet. John Stuart Mill och dagens demokratidebatt*. Rabén & Sjögren.
- White, Stephen (1991): *Gorbachev and after*. Cambridge University Press.
- Wiksell, Knut [1896] (1967): "A new principle of just taxation", *Classics in the Theory of Public Finance*. Musgrave & Peacock, utg. Macmillan.
- de Villiers, Bertus, utg. (1994): *Birth of a Constitution*. Juta & Co, Ltd.
- Voting Turnout from 1945 to 1997: a Global Report on Political Participation*. International IDEA Stockholm 1997.
- Ytterberg, Claes-Bertil (1997): "Södersten legitimerar nazism", *Dagens Nyheter* den 22 december.
- Zelikow, Philip och Rice, Condoleezza (1995): *Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft*. Harvard University Press.
- Åberg, Carl Johan (1997): *Ett svårskött pastorat. Hur förnya svensk politik?* SNS.
- (1998): "Destruktivt, Södersten!" *Dagens Nyheter* den 2 januari.
- Östergren, Bertil (1984): *Vem är Olof Palme?* Timbro.

Register

A

Amsterdam 69
Andersson i Rasjön, Gustaf 34
ansvarsutkrävande 37–40, 42, 56, 67–68, 94, 111, 134, 137
Aristoteles 120
Arrow, Kenneth 97
auktoritär 76, 134

B

Barker, Ernest 108
Bergström, Hans 40
Berlinsmuren 58, 66, 71, 80, 129
Berlusconi, Silvio 60
Bildt, Carl 16, 24, 118, 128–129
Bohman, Gösta 119
Bosnien 128
Boström, Erik Gustaf 14
Bryssel 133
Buchanan, James 104–105
Budapest 80
Bulgarien 78–79

C

Carlsson, Ingvar 15, 24, 29
Ceaurescu, Nicolae 79
Connors, Mihael Kelly 72–73

D

Dahl, Robert 37
Danmark 41
De Geer, Louis 14
de Klerk, Frederik Willem 71
Downs, Anthony 87–91, 98
Dubcek, Alexander 78

E

Edén, Nils 21–22
Eisenhower, Dwight D. 52
Ekman, C.G. 23, 48
Elmbrant, Björn 129
energiuppgörelsen 16, 29–30, 125
Erlander, Tage 47
Europeiska Unionen, EU 51, 66–69, 114, 127, 129–130

F

Faguet, Emile 32
Feldt, Kjell-Olof 116, 131
Filippinerna 99
Fiorina, Morris 53–56

fångarnas dilemma 95–97
Fäldin, Thorbjörn 24, 26,
118

G

Gorbatjov, Michail 75–76, 81
Gutmann, Amy 106, 110,
112–114

H

Habermas, Jürgen 109–110,
114
Hansson, Per-Albin 24–25,
47, 103
Havel, Vaclav 78
Hayek, Friedrich 26
historicism 38, 73
Holmberg, Sören 37, 40
Hugo, Victor 108, 114
Hylén, Jan 119

I

Iliescu, Ion 80
Indien 93
interaktiv demokrati 135
Italien 51, 58–61, 127

J

Jacobsson, Kerstin 129, 135
Jaruzelski, Wojciech 77
Jefferson, Thomas 108, 114
Jeltsin, Boris 81
Jugoslavien 81

K

Kádár, János 77
Kalifornien 100
Kanada 93, 100
Kelsen, Hans 109
kohandel 24, 59, 116
korporativism 92, 136

krisuppgörelsen 16, 29
Kundera, Milan 78

L

Laeken 69
Lagercrantz, Olof 44
legitimitet 38–40
Leiden 92
Libanon 93
Lijphart, Arend 67, 72–73,
87, 91–94
Lindman, Arvid 21
Linz, Juan 76–77, 80
Ljunggren, Stig-Björn 119
Locke, John 120
Los Angeles 100
Lybeck, Johan 133

M

Machiavelli, Niccolò 136
MacIntyres, Alasdair 120
Majone, Giandomenico
67–68
majoritetsdemokrati 14,
21–27, 37–40, 43, 45, 48,
51–57, 59, 61–64, 67–69,
70–74, 87, 91–93, 101–
102, 104–105, 106, 127,
137
Mandela, Nelson 70–71
Mill, John Stuart 35,
106–107, 114, 130
Mladenov, Petar 79
Mussolini, Benito 58

N

Nagy, Imre 77
Nazityskland 26
Nederländerna 41
Nice 69
Nordirland 93

Norge 41
 Nozick, Robert 120
 Nya Zeeland 51, 62–64

O

Olivträsalliansen 60
 Olsson, Mancur 97
 oskarianism 17, 21, 23, 29,
 32, 42, 48, 69, 94, 130
 Ostrom, Elinor 98–101

P

Palme, Olof 24, 43–48, 126
 parlamentarism 12–14, 17,
 21–24, 26–27, 37, 45, 56–
 57, 88, 117, 126
 pensionsuppgörelsen 16, 30.
 125
 Persson, Göran 24, 27, 30
 Platon 116, 130
 Polen 76–77, 82
 Prag 80
 public choice-skolan 35

R

”rational choice” 87–90,
 95–102
 Rawls, John 110, 112
 Renan, Ernest 108
 Rousseau, Jean-Jacques 114
 Ruin, Olof 35–36
 Rumänien 76, 79–80
 Russell, Bertrand 109

S

samarbetsdemokrati 14, 21,
 24–26, 29–31, 39–40,
 56–58, 62, 64–66, 70–74,
 83, 87, 91–94, 102–103,
 105, 113–114, 116–117,
 126–130, 136

samlingsförespråkare 25
 San Diego 92
 Schein, Harry 44
 Schmitt, Hermann 40
 Schumpeter, Joseph 37
 Schweiz 51, 62, 64, 93
 skatteuppgörelsen 15, 29, 125
 skytteansk pristagare 76, 92
 Slovakien 78
 Sovjetunionen 26, 75, 78,
 81–82
 Sri Lanka 100
 Staaff, Karl 12, 38, 43–45,
 126, 128
 Stepan, Alfred 76–77, 80
 Storbritannien 41, 51, 62
 Sundquist, James 51–54
 Sydafrika 51, 70–74, 93, 127
 Sydamerika 76
 Sydeuropa 76
 Södersten, Bo 133–135

T

Thompson, Dennis 106, 110,
 112–114
 Timisoara 79
 Tingsten, Herbert 5, 108–109
 Tjeckien 78
 Tjeckoslovakien 78–79
 Tjetjenien 81
 totalitär 8, 76, 134
 Tullock, Gordon 103–105
 Turkiet 100
 Tyskland 41, 80

U

Ullsten, Ola 24
 Ungern 77–78
 Uppsala 119
 USA 40, 51–57, 67, 92, 127

V, W

Vietnamkriget 54

viktorianism 69

vågmästare 23–25, 27

Walesa, Lech 77

Weber, Max 37

Westerståhl, Jörgen 35

Wiksell, Knut 69

Wilson, Woodrow 53

Z

Zhivkov, Todor 79

Å

Åberg, Carl Johan 131–135

åsiktsrepresentativitet 38–42

Ö

Östeuropa 51, 75–77, 81–82,
127

Östtyskland 78, 80

"Hans bok är en klagörande analys över de antidemokratiska strömningar som åter fått vind i seglen. Kampen för demokrati och jämlikhet är lika aktuell i dag som i början på detta århundrade."

LEDARE, AFTONBLADET

"Lewin drar i stället en lans för demokrati och öppenhet – och det ansvarsutkrävande som är parlamentarismens grundbult. Alltför många har fortfarande svårt att se ett värde i begrepp som konflikt, debatt, motsättning och politiskt strid. De väljer hellre ord som samarbete, överenskommelse, samsyn och partipolitisk enighet. Lewin ska ha en eloge för att han med historiska exempel visar hur dessa ord konsekvent hamnar i konflikt med demokratin."

MARIA CARLSHAMRE, DAGENS NYHETER

"Trots att 'Bråka inte! Om vår tids demokratisyn' inte är en speciellt tjock bok så är den desto viktigare. ... Det går att hålla med om Lewins slutsatser eller tycka tvärtom. Men det han tar upp är livsavgörande för den svenska demokratins framtid — om det borde inte råda någon tvekan. En bok att läsa för alla med minsta intresse av vår framtid."

RAGNAR ANDERSSON, FOLKBLADET

"Det är en bok som med en sorts nyktert behärskad ilska nagelfar den samlarbetsdemokrati som dominerat det politiska samtalet i Sverige från slutet av 1800-talet och ända in i våra dagar. Varför är alla så överens hela tiden? Varifrån kommer den falska samhörighetskänslan? ... Slutorden i hans bok är något av en brandfackla..."

MAGNUS HAGLUND, GÖTEBORGS-POSTEN

Vad menar vi egentligen när vi använder ordet demokrati? Är det att flertalet bestämmer eller är det att alla är med och styr?

Leif Lewin konfronterar i denna essäsamling majoritetsdemokratin med samarbetsdemokratin. Berlinmurens fall har inte bara haft betydelse för den internationella politiken, även inrikespolitiken har påverkats. Kommunismen hetsade de västerländska demokratierna att behålla sin vitalitet och slå vakt om sina demokratiska institutioner. Nu, när hotet har försvunnit, sker en smygande förändring av de politiska spelreglerna. Resultatpolitiken har blivit viktigare än de demokratiska formfrågorna.

Det är den gamla kritiken av demokratin som återkommer, den som fanns före det demokratiska genombrottet, och som författaren tar ett nyanserat men ändå bestämt avstånd från. Kritiken är av annat slag än den som vi har vant oss vid att möta från diktaturerna. Ännu en gång möter vi drömmen om en styrelse av "de kompetenta", som i stället för att "bråka" träffar överenskommelser i det slutna rummet.

"Bråka inte!" lämpar sig väl för undervisning vid universitet och högskolor. Boken är också av stort intresse för en politiskt orienterad läsekrets av såväl beslutsfattare som väljare.

Leif Lewin är skytteansk professor i värtalighet och statskunskap vid Uppsala universitet.

"Det är en skarpsinnig och rolig bok, som visar hur 1800-talsargumenten mot demokratin återvänder i dag... Det är en bok full av viktiga iakttagelser. Dessutom är det en vacker plädering för striden, inte friden, som demokratins livsluft, i Machiavellis anda, som i detta fall är en god anda."

ANDERS EHNMARK, EXPRESSEN

Andra reviderade upplagan

SNS
FÖRLAG

