

# Kommentarer till Johan P. Olsen, “Lorenzettis utmaning og demokratiets århundre”

Redaktionen har bitt några svenska statsvetare att fritt kommentera den text av Johan P. Olsen, som publiceras i detta nummer av *Statsvetenskaplig tidskrift*.

## Lorenzettis utmaning, Pax perspektiv och det normativas plats

Marcus Agnafors

Johan P. Olsens fråga – och Lorenzettis utmaning – är hur vi ska förstå och teoretisera hur ett samhälles kvalitet och dess politiska organisering hänger samman; hur vi ska tolka helheten. Helhetsanalyser är svåra, på gränsen till det omöjliga, och ett akademiskt tunnelseende ligger alltid nära till hands. Men i fragmenteringens tid blir frågan allt viktigare: vi måste ta oss an den om forskningen – och kunskapen – inte ska reduceras till en samling isolerade öar.

Det finns mycket att uppskatta och begrunda i Olsens text. Här kommer jag att avgränsa mig till en reflektion om just helheten och en av de komponenter som, menar jag, ofta skjuts åt sidan. Min utgångspunkt är densamma som Olsens – Lorenzettis fresker – men min amatörmässiga tolkning av dem kommer kanske att (för) leda mig till att lägga ett aningen snävare perspektiv på politisk organisation och det goda samhället.

## PERSPEKTIV, PERSPEKTIV, PERSPEKTIV

Ambrogio Lorenzettis fresker handlar om just perspektiv. Freskerna, målade i *Sala Della Pace* i *Palazzo Pubblico* i Siena, färdigställda år 1340, har blivit föremål för omfattande detaljerade analyser och konstvetenskapliga dispyter. Att så blivit fallet är inte svårt att förstå när man väl börjat fundera på vad Lorenzetti själv ville förmedla med dem.<sup>1</sup>

På rummets västra vägg återfinns en tredelad fresk som visar ”det dåliga styrets allegori” och dess effekter på staden och landsbygden. Vi ska dock inte uppehålla oss vid den, utan istället koncentrera oss på dess motsats – ”det goda styrets allegori” (målade på den norra väggen) och dess effekter för staden och landsbygden (målade på den östra väggen). Under det goda styret verkar både stad och landsbygd blomstra. Det goda styrets allegori är nu en tämligen komplex historia. I korthet kan den beskrivas som följer. Fresken avbildar en samling dygder och egenskaper, och – hävdas det – deras inbördes struktur. I freskens högra del sitter *Commune* (som sägs personifiera Siena) omgiven av dygderna *Pax*, *Fortitudo*, *Prudentia*, *Magnanimitas*, *Temperantia*

1 Min egen amatörmässiga förståelse av freskerna baseras på två texter i synnerhet: Leif Dahlbergs ”Factoring out Justice: Imaginaries of Community, Law, and the Political in Ambrogio Lorenzetti and Niccolò Machiavelli”, *Lychnos* (2013), s. 35–73, och Jack Greensteins ”The Vision of Peace: Meaning and Representation in Ambrogio Lorenzetti’s Sala Della Pace Cityscapes”, *Art History* 11:4 (1988), s. 492–510.

och *Iustitia*. Till vänster om *Commune* och de personifierade dygderna sitter en aningen större rödklädd kvinna – enligt många uttolkare ytterligare en representation av *Iustitia*. Över den rödklädda kvinnan svävar *Sapientia* (visdomen), som också håller två vågskålar i ena handen – i den ena distributiv rättvisa, i den andra rättvisa i överföringar och mellanhavanden. Två rep leder från vågskålarna ned till *Concordia* och vidare genom 24 styrelsemän till *Commune*. Detaljrikedomen i allegorin som helhet är enastående, och det finns mycket att säga om varje person som avbildas på bilden. Jag ska dock göra det Olsen rekommenderar oss att *inte* göra – jag ska frångå helheten och istället säga något om *Pax* och den rödklädda versionen av *Iustitia*.

*Pax* är inte avbildad som de andra. Istället sitter hon bekvämt tillbakalutad i soffan och betraktar stads- och landsbygdscenen, och hon sitter där hon gör av en anledning. Jack Greenstein har i en artikel från 1988 visat att *Pax* blick är det perspektiv i vilket detaljerna i målningen med den välmående staden och landsbygden intar korrekta proportioner och får verkets yta att utgöra den transparenta hinna som freskmålaren förväntades uppnå.<sup>2</sup> *Pax* seende – hennes *vision*; det medeltida latinet gör inget skillnad mellan de två – vägleder det goda samhället. Som kontrast är den imaginära ljuskällan till målningarna föreställdes det dåliga styrets effekter placerad vid den södra väggens fönster – väggen vars fönster vetter mot staden.

Nu ska det också påpekas att verkets ursprungliga titel var *Pace e guerra* (fred och krig); någon referens till gott eller dåligt styre fanns inte. Det är då nära till hands att, som Greenstein,<sup>3</sup> dra slutsatsen att freskenas övergripande tema är just fred snarare än gott styre. När fred får råda, så blomstrar inte bara samhället, utan även styret kan fungera på ett gott sätt. Jag tror dock inte att det

ena utesluter det andra. Min tolkning är att samhällets styre inte bara fungerar på ett tillfredställande sätt under fredliga förhållanden, utan att dess struktur och funktioner faktiskt möjliggör *Pax* tillbakalutade tillvaro på soffan. Staden och landsbygden matchar *Pax* vision av den enkla anledningen att styret är organiserat på rätt sätt. Att *Pax* sitter bredvid *Commune*, som är förbunden med den rödklädda *Iustitia* via ett rep, talar för att freden säkerligen är sammankopplad med styret som sådant. Att repet går från den rödklädda *Iustitia* till *Commune*, istället för till *Pax* själv verkar också tala för att det egentliga temat är just det goda styret snarare än freden. Vore freden det centrala skulle *Pax* helt säkert ha givits en annan roll i fresken av den allegorisäkra Lorenzetti.

Hur ska man då förstå den rödklädda damens roll? Eftersom *Iustitia* redan finns som personifierad dygd bredvid *Commune* så är det lätt att tolka den röda *Iustitia* som en motsvarighet till lagen eller rättsväsendet, att hon motsvarar "the rule of law". Det är ingen omöjlig tolkning, men den spelar ingen större roll här: ovanför den rödklädda *Iustitia* finns en inskription från Salomos vishet: "Älska rättfärdigheten, ni som härskar över jorden."<sup>4</sup> Rättvisans *ideal* är ofrånkomligt även för rättsväsende och lagar. I grund och botten – eller i den allegoriska skyn – finns således rättvisans ideal.

#### DET NORMATIVA PERSPEKTIVET – LORENZETTIS KRITIK

*Pax* vision – hennes stillsamma och rofyllda betraktande av den välmående staden och dess landsbygd – möjliggörs av *Iustitias* noggranna arbete. Att den grund på vilken samhällets väl och ve vilar på utgörs av rättvisan är nu inget nytt. Enligt Platon kunde det goda samhället knappast föreställas utan rättvisa och i modern tid påstod John Rawls att

2 Greenstein, "The Vision of Peace".

3 *Ibid.*, s. 498.

4 Salomos vishet 1:1 (sv. översättning, Bibel 2000).

rättvisan är den primära dygden hos sociala institutioner.<sup>5</sup> Jag är inte så säker på att varken Platon eller Rawls hade helt rätt, men den övergripande ståndpunkten – att moraliska komponenter utgör en grundläggande del i en fullödlig förståelse av det politiska – är svår att bortse från.

Häri ligger inte bara en utmaning med Lorenzetti som avsändare, utan också en kritik. För medan bilden av det goda samhället är upplyst och vägled av Pax, så har, vilket påpekades ovan, bilden av det dåliga och korrupta samhället sin ljuskälla i fönstret som vetter ut mot staden. Lorenzetti verkade således inte alls vilja framställa det samtida Siena som ett samhälleligt ideal, utan snarare framhäva vad som händer då de *normativa* (och ytterst sett moraliska) idealen utelämnas. Kort uttryckt är allegorin om det dåliga styret och dess effekter en *beskrivning* (om än säkert överdriven) "upplyst" av verkligheten, medan allegorin om det goda styret och dess effekter utgör ett *abstrakt ideal*.

Även om man kan finna Lorenzettis fresker fascinerande, så kanske man ändå tycker att själva poängen är sliten och nästintill trivial. En statsvetare kan mycket väl tycka att det är självklart att moraliska resonemang måste finnas med när man strävar efter att fånga det goda demokratiska samhället, men att detta naturligt nog är en fråga om arbetsfördelning: filosofer och de statsvetare som ägnar sig åt politisk teori får sysselsätta sig med det normativa, medan andra statsvetare kan ägna sig åt jämförande studier och annan icke-normativ verksamhet.

Jag tänker inte alls ifrågasätta värdet i en arbetsfördelning, men jag erkänner att jag är (och tror att även Lorenzetti skulle ha varit) en smula oroad över att många statsvetenskapliga teorier och teoretiker verkar vara livligt engagerade i att just *undvika* normativa resonemang och dimensioner, och då i synnerhet resonemang och dimensioner som innefattar moral och rättvisa.<sup>6</sup> Istället för att konstatera att det normativa är viktigt men någon annans uppgift att studera, så verkar man ibland vilja kapa banden mellan forskningen om det välmående demokratiska samhället och rättvisans roll i och för detsamma.<sup>7</sup>

Inom det fält där jag själv aningen oblygt gjort ett försök till något slags bidrag – inom diskussionen kring betydelsen av "good governance"<sup>8</sup> – finns gott om exempel där man försöker hålla moraliska element på armlängds avstånd. Istället premieras mätbarhet och inte så sällan används tillämpbarhet som riktighetskriterium. Det är kanske inte så förvånande. I en postmodern tid är helhetsperspektiv, moraliska dimensioner och universella korrekthetsanspråk något suspekt – inte så konstigt att Lorenzettis fresker då tar sig föråldrade för många betraktare.

Dessutom betraktas ofta objektivitet som den primära vetenskapliga dygden, och därmed verkar moraliska ställningstaganden uteslutna, och fokus hamnar naturligt på det mätbara och det beskrivande. Alltför ofta förväxlas dock objektivitet och neutralitet: en forskare ska naturligtvis vara objektiv i den bemärkelse att han eller hon ska följa evidensen utan att låta sig påverkas av personliga

5 Platon, *Staten: Skrifter, bok 3* (Stockholm: Atlantis, 2003), svensk översättning av Jan Stolpe. John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge MA.: Harvard University Press, 1971), s. 3.

6 Det ska tilläggas att det i Sverige finns flera synnerligen kompetenta statsvetare som specialiserat sig på normativa frågor, så någon helt vattentät arbetsfördelning går (lyckligtvis) inte att tala om. Som ett exempel på statsvetenskapligt engagemang i normativa frågor och metoder kan Björn Baderstens bok *Normativ metod: att studera det önskvärda* (Lund: Studentlitteratur, 2006) nämnas.

7 Statsvetenskapen är knappast den disciplin som tagit separationen längst. De flesta akademiska ämnen har i modern tid haft en oftast missriktad ambition att vara "värdeneutrala"; nationalekonomin (åtminstone före Amartya Sen) är förmodligen det tydligaste exemplet.

8 Marcus Agnafors, "Quality of Government: Toward a More Complex Definition", *American Political Science Review* 107:3 (2013), s. 433–445.

åsikter eller bindningar. Men det innebär inte att man måste vara neutral – tvärtom, objektiviteten föreskriver oftast *avsteg* från just neutralitet, att man väljer sida. I motsats till vad många verkar tro, så gäller detta även moraliska resonemang: dit de goda argumenten pekar, dit ska man gå. I synnerhet måste man, när normativa inslag är naturliga eller till och med ofrånkomliga, inte sträva efter att exkludera dem.

### HELHETEN OCH NORMATIVITETEN

Statsvetenskapen färgas både av tidsandan och sitt studieobjekt – precis som alla andra akademiska discipliner. Att tala om moral och rättvisa i politiken är för många ett säkert sätt att bli behäftad med *ideologi*, och den vetenskap som vill hålla sig fristående gentemot ideologi måste därmed avstå från att uttala sig om rätt och fel – det verkar vara den rådande, om än implicita, logiken. Det är olyckligt, inte bara eftersom den som strävar efter ett bättre samhälle måste ta sig an normativa frågor, utan också för att även den som vill förklara och förstå samhällsliga tillstånd och processer måste förstå och inkludera det goda och det rättas roll i sin teori.

Ett symptom på separationen från normativa dimensioner är det fokus på operationalisering och mätbarhet som ofta återfinns inom många delar av statsvetenskapen. Ett exempel utgörs här av Harvard-professorn Robert Rotberg, som förespråkar en definition av "good governance" som baseras på mätbara resultat. "Good governance", menar Rotberg, är "the delivery of the five bundles (divided into 57 underlying subcategories) of political goods that citizens within any kind of political jurisdiction demand."<sup>9</sup> Rotberg konstaterar sedan rörande sin föreslagna definition: "[i]t is tidy and transparent. And it works."<sup>10</sup> Men Rotbergs definition av "good governance" är nästan irriterande hafsig. Om man tolkar hans

teori välvilligt, så kan man förstå hans referens till vad medborgarna "vill ha" som ett slarvigt men behändigt sätt att uttrycka någon form av preferensbaserad normativ teori om det goda samhället. Om man istället tolkar honom mer bokstavligt – vilket i sammanhanget inte alls är orimligt – så kan man förstå honom som att han inte vill befatta sig med något normativt alls, utan nöjer sig med *anta* att det på något sätt är viktigt och värdefullt att mäta och jämföra "good governance" baserat på vad medborgare i allmänhet verkar vilja ha.

Ett annat exempel är Francis Fukuyamas nyligen föreslagna definition av "good governance". Enligt honom ska "governance" – och även god sådan – definieras som en lämplig överensstämmelse mellan en hög grad av byråkratisk autonomi och hög kapacitet, där "autonomy" definieras som det beslutsmandat som ges till myndigheten och "capacity" ska förstås som en kombination av "the resources and the degree of professionalization of bureaucratic staff".<sup>11</sup> Även här hålls normativa antagandet i det fördolda. På vilket sätt är Fukuyamas definition kopplad till en vision om ett gott samhälle? Vad är det för normativt ideal som återfinns i botten av teorin?

Jag kan inte se att Rotberg eller Fukuyama har några goda skäl för att exkludera moraliska resonemang, eller för att inte redovisa sina normativa utgångs- eller slutpunkter. De har mig veterligen inte öppet redovisat några. Istället misstänker jag att de följer rådande paradigm och därmed känner sig förvissade om att den typ av helhetsbild som Lorenzetti målade upp helt enkelt är opassande eller överflödigt. Som en konsekvens lämnas deras teorier hängandes i luften: dess relevans för det goda samhället – ja, för samhället överhuvudtaget – förblir en öppen fråga.

Rotbergs, Fukuyamas och andras ovilja att spekulera i eller redovisa sina normativa

9 Robert Rotberg, "Good Governance Means Performance and Results", *Governance* 27:3 (2014), s. 511–518, på sidan 512.

10 *Ibid.*

11 Francis Fukuyama, "What Is Governance?", *Governance* 26:3 (2013), s. 347–368, på sidan 364.

antaganden får även andra potentiellt mer allvarliga konsekvenser. Om forskaren lämnar viktiga faktorer och värden ospecificerade och odefinierade kommer de snart att fyllas med innehåll ändå. Ett exempel kan hämtas från sociologen Erik Olin Wright och hans läsvärda bok *Envisioning Real Utopias*.<sup>12</sup> Wright menar att idén om den fria marknaden har gjort så stora landvinningar att den har blivit likt ett kuhnskt paradig, till en tankeram som finns där utan att vi riktigt kan artikulera den. Vi tar då samhällets marknadsliberala organisation och struktur för given. Det som är skrämmande är att vi enligt Wright inte längre är förmögna att föreställa oss konkurrerande samhällssystem. Vår förmåga att framställa nya visioner och idéer om det goda samhället har helt enkelt skrumpanat. Tillämpat på idén om det goda styret så finns risken att vår förmåga att föreställa oss nya ideal, begrepp, strukturer och fenomen reduceras då normativa antaganden inte släpps fram till diskussion och dissektion, utan får fungera och befästas i det tysta.

Ett liknande exempel kan fås från filosofen Michael Sandel och hans utmärkta bok *What Money Can't Buy*.<sup>13</sup> Sandel skriver att då vi slutar diskutera vad som kan eller ska kunna köpas för pengar, så kommer marknadskrafterna snart att bestämma den saken åt oss. I debatten om vad "good governance" eller "quality of government" är så blir detta tydligt: oviljan att diskutera normativa aspekter

av begreppet har tillåtit politiska och ekonomiska aktörer att nyttja det för att driva en delvis egen agenda.<sup>14</sup>

De ovan nämnda Rotberg och Fukuyama är signifikativa för de många forskare som forskar inom fältet "good governance" i det att de försöker hålla normativa element och frågor på ett bekvämt avstånd. Ett välkommet trendbrott utgörs av Bo Rothstein och hans kollegors insisterande på att en normativ dimension är nödvändig.<sup>15</sup> Det är svårt att inte hålla med Rothstein då han skriver att "[s]omething is 'good' or has high/low 'quality' in relation to a certain norm (or norms); therefore it is necessary to specify this norm. Trying to define quality of government, while ignoring the normative issue of what constitutes 'quality', defies logic."<sup>16</sup> Även om det kan diskuteras huruvida Rothsteins definition av "quality of government" relateras till en normativ dimension på ett lämpligt sätt, och huruvida den föreslagna normen är korrekt,<sup>17</sup> så utgör det en styrka hos teorin att den gör en ansats att på ett explicit sätt länka det populära begreppet till det normativa. Ett naturligt nästa steg vore att tydligt redogöra för just det specifika etiska innehållet och dess plats i, eller relation till, begreppet.

#### TILLBAKA TILL IUSTITIA, PAX OCH OLSEN

Min tolkning av Lorenzettis fresker är att det goda samhället är ett gott samhälle just för att det har ett gott styre, och i beskrivningen

12 Erik Olin Wright, *Envisioning Real Utopias* (London: Verso, 2010).

13 Michael Sandel, *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012).

14 Se t.ex. Martin Doornbos, "Good Governance: The Rise and Decline of a Policy Metaphor?", *Journal of Development Studies* 37:6 (2001), s. 93–108; Cynthia Hewitt de Alcántara, "Uses and Abuses of the Concept of Governance", *International Social Science Journal* 50:155 (1998), s. 105–113; Thandike Mkandawire, "Good Governance: the itinerary of an idea", *Development in Practice* 17:4–5 (2007), s. 679–681; Thomas Weiss, "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges", *Third World Quarterly* 21:5 (2000), s. 795–814.

15 Se t.ex. Bo Rothstein och Jan Teorell, "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance* 21:2 (2008), s. 165–190; Bo Rothstein, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective* (Chicago: University of Chicago Press, 2011); Bo Rothstein, "What Is the Opposite of Corruption?", *Third World Quarterly* 35:5 (2014), s. 737–752.

16 Rothstein, "What Is the Opposite of Corruption?", s. 739.

17 Se t.ex. min kritik i "Quality of Government", s. 434–436.

av det goda samhället intar *Iustitia*, *Pax* och andra dygder centrala och upphöjda platser. De är inte konsekvenser av, eller nödvändiga villkor för, ett gott styre, utan komponenter i det goda styret. Olsens insisterande att ett helhetsperspektiv är nödvändigt hittar en klangbotten i Lorenzettis fresker. Men Lorenzetti utmanar också den moderna statsvetenskapen att på ett tydligare sätt även inkludera det normativa i sin helhetsbild. För utan *Iustitia* skulle *Pax* inte sitta så bekvämt i sin soffa.

Marcus Agnafors är verksam vid Göteborgs universitet och Högskolan i Borås.  
E-post: marcus.agnafors@gu.se

## När medborgaren står standby

Erik Amnå

Ur myllret av liv i Lorenzettis dikotoma allegori utvecklar Johan P. Olsen ett alltför sällan uttalat normativt helhetsperspektiv på den skandinaviska demokratin. Det kommer lägligt mitt under förberedelserna för firandet av demokratin första århundrade. Ska vi nöja oss med att tradera den återblickande vinnarstoryn om hur den skandinaviska demokratin blev till? Jag anser att vi också bör ta ett ansvar för att börja utmejsla idéer om ett önskvärt nästa steg.

Så mycket har ju förändrats under demokratin första sekel. Jag tänker inte minst på principen om styrning genom deltagande. Den användes till exempel för att ge ett folkligt korrektiv till en befarat illa uppdaterad, och kanske också ideologiskt opålitlig sakkunskap. Man satte in lekfolk i ämbetsverkens styrelser inför den stora politiska skördetiden. Ett av allt att döma klokt sätt att skapa goda förutsättningar för att så småningom också se till att reformerna skulle kunna genomföras lokalt. För att inte tala om styrningsprincipens tillämpning i den kommunala demokratin många olika institutioner. Det gav maktspredning men också träning, för somliga inför uppdrag i andra samhällsfärer eller

på andra nivåer av statsapparaten.

Sedan en tid, som Olsen konstaterar, har de folkvalda valt att dra sig tillbaka under antagandet att deras närvaro skapar dissonanser i det som anses vara ett önskvärt, opartiskt professionellt beslutsfattande. Ja, i nya styrsystem ses i själva verket administratörer och politiker alltmer som varandras fiender. Verksstyrelserna har omdanats till insynsråd. Kommittéer är ofta enmansutredningar, medan parlamentariska sammansättningar är mycket sällsynta. Till och med när de parlamentariska maktförhållandena närmast tigger om noggranna, breda analyser och partiöverskridande överläggningar.

Antalet förtroendevalda fortsätter också att rasa i det så kallade Kommun-Sverige. Inom varje kommun har ett fåtal av de folkvalda ett verkligt inflytande. Jag inbillar mig inte att det var så mycket bättre förr. Men nu verkar de valda, av deras avhopsbesked att döma, förvänta sig att få betyda mer, att ha en chans att påverka (också i opposition). Och snart kommer landstings- och regionpolitiker sannolikt att två sina händer i en maktlöshet inför den svårintagliga pakten som nu håller på att upprättas mellan den på nationella registerdata baserade kunskapsstyrningen och medborgarnas fria val av tjänsteleverantör. De förtroendevalda har blivit bypassopererade och förväntas endast fatta reaktiva resursfördelningsbeslut. Ska vi tolka det som en demokratin förtunning eller rör det sig tvärtom om demokratin återkomst till de riktigt svåra och tunga värdefrågorna, som endast folkets företrädare kan avgöra på legitimt sätt?

Kanske ska man ändå vara glad över att allt färre poster behöver besättas av folkvalda medborgare med lekfolkskompetens. För samtidigt som institutionerna reformerats för att minska utrymmet för politiska bedömningar av folkvalda, är allmänhetens vilja att delta i politiken inte heller så stor. Det gäller inte bara i Norge.

Kan det rentav vara så att de skandinaviska demokratierna, sedan välfärdsstaten väl



kommit på plats, utvecklats så "framgångsrikt" att den nu bara behöver medborgare i val? Tilliten till institutionerna är så stark att medborgarna i normalfallet inte behöver aktivera sig. Medierna, opinionsinstitutet samt de partiombudsmän och statsvetare som Ekot har på sin telefonlista utgör mellanvalstidens alldeles tillräckliga medborgerliga klangboten. Även i ljuset av Internets etablering som en växande kanal för politisk kommunikation ter sig den parti- och folkrörelsebase-erade deltagardemokratins som ett akterseglat låghastighetsprojekt.

Det breda politiska deltagandet har snarast blivit ett ovädersfenomen. Det politiska intresset däremot är förvisso tämligen stabilt på befolknings- såväl som på individnivå. Det har legat på ungefär samma nivå i flera årtionden. I mitten av medborgarnas tonårstid fixeras det för att sedan ligga tämligen stilla.

Men det vi nu ser allt tydligare är att det politiska intresset inte åtföljs av deltagande mellan valen, annat än hos ett fåtal. Något för-enklat: endast om och när politikerna fattar dåliga beslut växlar de många medborgarnas politiska intresse över i ett politiskt deltagande i fysiska möten eller virtuella. Medborgare står mestadels i standby-läge. Detta tycks också gälla mer generellt. I Europas demokratier verkar en hög demokratisk kvalitet och en hög styrelsekvalitet korrelera med en markant andel standby-medborgare.

Ifall utvecklingen är rimligt återgiven, om än överskådligt och med opreciserad kausalitet, kan man med Olsens terminologi fråga sig: var äger den politiska socialisationen rum nu och framöver? De gamla institutionerna för politisk socialisation har alla blivit försvagade: politiska partier, folkrörelser och dagstidningar. I sina bästa stunder utvecklade de hela den långsiktigt bärkraftiga demokratiska kvaliteten som Olsen urskiljer som kulturge-enskap, demokratisk gemenskap och socio-ekonomisk gemenskap. Det gäller åtminstone bland delar av majoritetsbefolkningen. Men de ser ut att bli ett parentetiskt fenomen, goda följeslagare under stora delar av demokratins

första århundrade. De kan inte tas för givna inför till demokratins andra sekel.

Men var lär sig unga medborgare färdigheter och var får de träna sig i att argumentera kring de värden som en demokratisk gemenskap förutsätter, alldeles oberoende av de konkreta organisationernas framtida öden?

Utbildnings- och bildningsinstitutionerna är det vanliga gemensamma svaret, familjen det personliga svaret. Fastän forskningsresultaten om skolans demokratifostrande effektivitet är litet motsägelsefulla, vågar vi inte räkna bort skolan. Det är ju den enda gemensamma obligatoriska institutionen vi (i någon mening) har kvar. Där bara måste demokratins värden och förhållningssätt om friheter och skyldigheter utvecklas och översättas. Där måste kontroverser hanteras förebyggande. Därför är det sorgligt att denna del av skolans uppdrag prioriteras så lågt av skolpolitiker, oavsett om dessa är statliga eller kommunala. De tycks inte förstå demokratins eviga behov av nya engagerade generationer som kan försvara, utveckla och bära demokratins kultur

Föreningslivet då? Dess demokratibidrag handlar förmodligen inte främst om att de rekryterar medborgare som saknar ett politiskt intresse. I sina bästa stunder förmår de dock att bevara och förstärka ett redan existerande samhällsengagemang. De får också medborgare att lära sig att ta hänsyn till andra och att samarbeta.

Socialisationsbehovet måste dock vägas av mot demokratins frihetsprojekt. Det var litet av den dimensionen som Olsen lyfte fram i sin inflytelserika bok *Demokrati på svenska* 1990. Deltagandet bör inte pådyvlas. Det bör erbjudas som en möjlighet till personlig utveckling, delaktighet och inflytande. Så att man kan delta ifall och när man skulle vilja. Det måste vara skolans minimibidrag till en medborgerlig skolning, att bidra till att unga människor rustas för alla eventualiteter.

Bortsett från att ett sjunkande deltagande i de traditionella kanalerna tycks vara en realitet, hur ska vi värdera framväxten av en standby-medborgare? Är hon eller han att

betrakta som den skandinaviska demokratin trofé eller skamfläck? Medan "realistiska" elitdemokrater myser, blir "romantiska" deltagardemokrater, det medges, högst ambivalenta. Där de förra ser kvittot på en folkrepresentation vars löften omsätts i trovärdiga förvaltningsbeslut, ser de senare att deltagandets, deliberationens och delaktighetens dynamiska samhälls- och individvärden hotas. Elitdemokraterna identifierar nöjt ett slags slutstadium för en stabil demokrati som klarar sig bra utan något ymnigt deltagande, även om aktivister utmanar deras ideal om en relativ mellanvalspassivitet. Deltagardemokraterna tvingas å sin sida snopet tillstå att de skandinaviska medborgarna förvisso håller koll på allmänningen och diskuterar politik i vardagslivets olika sammanhang men i normalfallet kan de – mer tillfreds än uppgivna – dra sig tillbaka för att göra andra saker i sina liv. På så sätt tycks standby-medborgaren obekymrat gäcka båda demokratiidealerna.

Deltagardemokrater slutar dock inte att ställa frågor om hur, var och vilka som ska värda och precisera de normer som bör gälla för den demokratiska gemenskapen. Tio-tusen kronorsfrågan för dagen gäller ju hur vi, som Olsen uttrycker det, ska kunna leva i varaktiga spänningar där ingen konsensus kanske står att finna. Att fredligt hårbärgera bastanta motsättningar inom den demokratiska normgemenskapen. Utmaningen, som jag ser det, är att medborgarna väljer att stå standby ända fram tills dess att det kan vara för sent och de anti-demokratiska krafterna redan har kommit över tröskeln.

Även av den svenska (demokratiska) statens mörka kapitel kring hur bland andra samer, romer och barnhemsbarn behandlats har vi något att lära. Jag delar Olsens uppfattning att en demokratisk gemenskap är beroende av både en rättsgemenskap på legalitetens grund och en kulturgemenskap av självkritik, ödmjukhet och lyhördhet inför olikheter. Med mindre kan varken den administrativa nytogemenskapens handlingslust tämjäs eller demokratin fiender avväpnas. Därför måste

vi fortsätta att träffas, eller åtminstone talas vid när och där dessa ödesfrågor avgörs. Om den skandinaviska demokratin ska fortsätta utvecklas i riktning mot det goda samhällsstyret.

Deltagandets logiker utgör alltså en knäckfråga för de statsvetare som vill utmejsla teorin för den skandinaviska demokratin andra århundrade. Ifall förtroendet för de politiska institutionerna förtar lusten att delta, finns det en risk att vi invaggas i en falsk trygghet. Jag tror det är ödesdigert om mogna demokratier räknar med att standby-medborgare tjänar som demokratin väktare. Som historien lärt oss, handlar demokratin motståndskraft ytterst om en kultur, som är buren av medborgare vilka tidigt både anar och förebygger framgångar för demokratin motståndare. Men det tillhör samtidigt den demokratin kännemärken att sådana medborgare inte kan kommanderas fram, utan måste argumenteras fram. Och detta i en (demokratisk) tid som påstås framavla medborgare som prioriterar sitt självförverkligande högre än sin medborgarplikt. En utmaning för de skandinaviska demokratierna är med andra ord att motivera ett deltagande bortom den kortsiktiga och personliga rationaliteten. Ett av fundamenten i Olsens goda samhällsstyre kräver väl en sådan "underordning av private intresser til det felles beste." Varför inte börja teoriutvecklingen där.

Erik Amnå är verksam vid Institutionen för humaniora, utbildnings- och samhällsvetenskap, Örebro universitet.  
E-post: erik.amna@oru.se

## Demokratin utmaningar – ett beprövat men svårt tema

Torbjörn Bergman

Ett bärande tema i Johan P. Olsens föredrag är att den representativa demokratin står inför stora utmaningar och att nationalstaten inte längre är den givna ramen för vår identitet eller ett självklart institutionellt ramverk. Detta är dock numera ett ganska traditionellt



tema. I vart fall sedan 1990-talet har det varit en del av nordisk demokratidebatt (Olsen nämner ett flertal källor, se t.ex. också Hansson & Stenelo 1990). Det är lätt att instämma i att globaliseringen och den växande överstatligheten inom EU skapar utmaningar för den nationella representativa demokratin, men sen? Vad följer efter en sådan observation? Medan problematiseringarna är många, finns det i nuläget ganska få svar.

Trots att många uppmärksammar de nationella demokratiska problem som överstatlighet medför har debatten i Sverige om möjliga lösningar för den nationella demokratin närmast tynat bort. De flesta politiker och samhällsvetare verkar likt strutsen gömma huvudet i sanden inför dessa frågor. Johan P. Olsen själv, och det Arena-projekt som jag förknippar med honom är förmodligen en anledning till att den debatten är lite mer levande i Norge (<http://www.sv.uio.no/arena/om/historie/>). Detta är ytterligare ett av de betydande samhällsvetenskapliga bidrag som Olsen gett oss. Arena-centret vid Oslo universitet är ett centrum för forskning om EU och nationalstaten och förtjänar att nämnas bredvid Olsens bidrag till organisations- och policy analysen genom analysen av *Garbage Can* processer i det som tidigare sågs som rationella och strukturerade beslutsprocesser (Cohen, March & Olsen 1972). Hela den neoinstitutionella akademiska vågen förknippas också med Johan P. Olsen (March & Olsen 1989).

Ett färskt exempel på att Arena är en viktig forskningsmiljö är en publikation redigerad av Eriksen och Fossum: *Det norske paradoks. Om Norges forhold til Den europeiske union* (2014). Här menar redaktörerna att eftersom det inte längre går att enbart knyta demokratin till nationalstaten måste den konstitutionella representativa demokratin i stället förstås mer i termer av grundläggande principer. De föreslår två centrala utgångspunkter för en sådan diskussion. En är principen att de som omfattas av lagarna också måste ges inflytande över deras utformning (något de benämner *autonomiprincipen*). Det måste också finnas former

för ansvarsutkrävande gentemot de som ges makt att fatta avgörande beslut, den så kallade *ansvarsutkrävande-principen*. Dessa principer bör alltså tillämpas på den demokrati som ska finnas inom ramen för EU och EES-samarbetet och myriader av andra internationella avtal och överenskommelser som styr norsk politik och förvaltning. Och precis som många tidigare påpekat, se t.ex. Bergman och Damgaard (2000), ska detta göras samtidigt som Norge formellt står utanför de sammanträdesrum i Bryssel, Strasbourg och Luxemburg där rader av viktiga EU-beslut fattas, beslut som är direkt tillämpbara i Norge.

Möjligen är Sveriges demokratiska underskott något mindre än Norges, för i bokens andra kapitel påpekar en av redaktörerna (Eriksen) lite ironiskt att genom EES-avtalet är alla i Norge redan med i EU utom "fiskere, bønder og politikere" (sidan 30). Svenska politiker är i alla fall med när de viktigaste besluten i EU fattas, förutom då de som gäller EMU. Men typiskt nog, inte ens Johan P. Olsen i sitt föredrag, eller Arena-forskarna i den nämnda boken, kommer så mycket längre i tänkandet om det nya som omger oss idag och hur vi som tror på demokrati ska möta dessa utmaningar. Olsen egna bidrag är så stora och betydande att ingen skugga ska falla över honom, men för samhällsvetenskapen och statsvetenskapen i stort är avsaknaden av analys som tar oss bortom det som sades redan på 1990-talet en brist, enligt min mening.

Vad bör principer som "autonomi" och "ansvarsutkrävande" innebära för vilka reformer som behövs och i någorlunda konkreta termer? Vad innebär Olsens egen problematisering utifrån Lorenzettis fresker om det goda och det onda styret? Vilka konkreta reformer av konstitutionell eller på annat sätt institutionell art bör faktiskt genomföras? Vad ska sådana sedvanliga demokratiska bärare som de politiska partierna själva göra? Det förblir oklart, också i Olsen föredrag.

En grundläggande fråga som vi stats- och samhällsvetare bör förbereda oss för är denna: Hur kommer EU att utvecklas under de

närmaste åren? Olika scenarier är tänkbara, men närmast inspirerad av Scharpf (2002) – och av min Umeåkollega Magnus Blomgren – vill jag identifiera följande möjliga utvecklingslinjer (eller scenarier):

- 1) det federala (överstatliga) scenariot vilket innebär fördjupning och ytterligare integration av unionen genom en fortsatt överföring av makt till både nya och befintliga institutioner på EU-nivå,
- 2) ett scenario med ett EU som utvecklas i två eller flera hastigheter, där olika grupperingar av medlemsstater integreras i olika grad och hastighet;
- 3) scenariot "återföring" till medlemsstaterna, enligt vissa av de befogenheter som unionens institutioner har fått eller tagit sig ska återlämnas till medlemsstaterna.

Det finns förstås ett fjärde scenario, nämligen ett EU som fortsätter att se ut ungefär som det gör idag och till detta ska jag strax återkomma, men låt oss först dröja kvar lite hos Scharpfs (2002) tre scenarier. Det första scenariot är vägen framåt för viktiga namn i EU-politiken såsom kommissionens f.d. ordförande, José Manuel Barroso, och f.d. tyska Utrikesministern, Joschka Fischer. Akademiskt företräds det av forskare som Simon Hix (2008). Den europeiska debatten om ett EU i flera hastigheter utvecklas av bland andra Piris (2012). Det tredje scenariot där viktiga befogenheter är det projekt som drivs av Storbritanniens premiärminister David Cameron.

I Sverige står Folkpartiet, ett parti som numera i opinionsundersökningarna ligger rätt nära den nedre gränsen för riksdagsrepresentation (4 procent) i vart fall ganska rakryggat för den federala linjen. Sverigedemokraterna är i ett annat opinionsläge och – utan jämförelser i övrigt – just i EU-frågan kanske det politiska parti i Sverige som ligger närmast Camerons EU-kritiska linje.

Men var står resten av partierna? Och var står statsvetarna? De flesta finns nog vanligen inom en fjärde möjlighet, något som närmast

är ståndpunkten att "status quo är nog ganska rimligt". Därmed är vi tillbaka till ett fjärde scenario, och om detta scenario inte är särskilt tydligt verkar det ha många anhängare (eller kanske just därför). Enligt detta scenario är EU en blandform och kommer så att förbli under överskådlig tid.

Men hur bör vi i Sverige (och Norge) göra för att stärka demokratin inom "blandformen"? På denna fråga har Hix (2008) och uppenbarligen det svenska Folkpartiet ett svar: Vi bör komma bort från den nuvarande blandformen och överföra den nationella parlamentariska demokratin till europainivå! Förespråkarna verkar tro att detta till stora delar skulle lösa det demokratiska underskottet. Men för oss andra, vi som är lite mer tveksamma, och som ser hellre någon form av demokratiskt flernivåstyre där den nationella demokratin fortfarande är central, vilken vision har vi? Där saknas i stort svaren, och det gör i princip också undertecknad, men några tankar har jag.

Arena-gruppen har rätt i att vi bör tänka i termer av att det som omfattas av lagar och bestämmelser ska ha representation och att möjligheter till ansvarsutkrävande. Men hur bibehåller eller ännu hellre ökar den möjligheterna till ansvarsutkrävande i ett system där överstatliga institutioner och 27 andra medlemsstater har ett avgörande inflytande över många av de lagar och regler som gäller i Sverige och över en mindre men ändå betydande del av de skattemedel som fördelas? I en "mjuk" form kan ansvarsutkrävande i internationell politik handla om påverkan genom sådant som övertalning, opinionsbildning, och kritik från media och frivilligorganisationer. Men ansvarsutkrävande i en striktare mening handlar om hierarki och att någon ges i uppdrag att agera för någon annan och granskas utifrån detta. Grant & Keohane (2005) talar om denna distinktion i termer av deltagande- kontra delegationsmodeller av ansvarsutkrävande. Buchanan & Keohane (2006) menar att "global governance institutions" (som FN och WTO) inte kan eller bör värderas utifrån hur väl de

uppfyller normer och institutioner (delegationsmodeller) som utvecklats för nationella demokratier. Detta menar Buchanan & Keohane (2006) ger ett lite för snävt synsätt och ett som inte är tillräckligt dynamiskt.

Enligt mitt sätt att se på detta bör dock en reformtänkare börja med att konstatera (erkänna) att EU inte är någon internationell organisation som FN och WTO. EU är en federation och därmed i många avseenden en stat och det som var den suveräna staten i Sverige är numera i mångt och mycket en medlemsstat i denna federation. I ett sådant "sammanslänkat statsskick" scenario (Blomgren & Bergman 2005) borde Sverige mycket hårdare driva krav på reformer som bibehåller synsättet att beslutanderätt i vissa frågor delegeras till EU. I ett sådant scenario bör i första hand sådant som nu knappast fungerar reformeras. Ett exempel är att subsidiaritetsprincipen bör ges ett faktiskt och konkret innehåll. Ett annat exempel är att de beslut som ska fattas av rådet utom i yttersta nödfall bör föras upp på agendan i god tid i förväg i förväg så att de nationella parlamenten faktiskt har en reell chans att belysa förslagets komplexitet. I avvägningen mellan å ena sidan effektivitet på kort sikt och å andra sidan demokrati och effektivitet på lång sikt är sådan institutionella reformer av status quo angelägna.

Möjligen får vi stats- och samhällsvetare som fortfarande befinner oss i någonstans i den stora "status quo" gruppen, i avvaktan på en betydligt mer utvecklad preliminär vision, finna tröst i att vi i alla fall än har viss möjlighet att fullgöra vår främsta uppgift och kritiskt granska de som lägger fram färdiga visioner och utövar makt. Tolkade på detta sätt kan Lorenzettis fresker om det goda och det onda styret än idag ge inspiration till en viktig uppgift, även i fråga om länder som i internationell jämförelse är goda och stabila demokratier!

## REFERENSER

- Bergman, Torbjörn & Damgaard, Erik (red.), 2000. *Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*. London: Frank Cass.
- Blomgren, Magnus & Bergman, Torbjörn (red.), 2005. *EU och Sverige – ett sammanlänkat statsskick*. Lund: Liber förlag.
- Buchanan, Allen & Keohane, Robert O., 2006. "The Legitimacy of Global Governance Institutions", *Ethics and International Affairs*, 20(4): 405-37.
- Cohen, Michael D., March, James G. & Olsen, Johan P., 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1-25.
- Eriksen, Erik Oddvar & Fossum, Jon Erik, 2014. *Det norske paradoks: Om Norges forhold til Den europeiske union*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grant, Ruth W. & Keohane, Robert O., 2005. "Accountability and Abuses of Power in World Politics", *American Political Science Review*, 99(1): 29 (1): 29-43.
- Hansson, Göte & Stenelo, Lars-Göran (red.), 1990. *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlsson.
- Hix, Simon, 2008. *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- March, James G., & Olsen, Johan P., 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Piris, Jean-Claude, 2012. *The Future of Europe: Towards a Two-Speed Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W., 2002. "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity", *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 645-70.
- Torbjörn Bergman är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.  
E-post: torbjorn.bergman@umu.se

## Globalt folkstyre?

Magdalena Bexell

Om vi blickar utanför de skandinaviska välfärdsstaterna finns i Johan P. Olsens framställning och Lorenzettis fresker många utmanande frågor kring styrning och demokrati som i allt högre grad idag debatteras även för internationella och globala styrformer. Utövandet av politisk makt står inför samma grundutmaning här, att gemensamma beslut måste fattas som är bindande för alla i gruppen. *Mal governo*, där egenintresset sätts före det gemensamma, är dramatiskt illustrerad av Lorenzetti och återspeglas idag av staters oförmåga att fatta och följa globala överenskommelser bortom det omedelbara egenintresset. I Lorenzettis fresk föreställande effekterna av *mal governo* ligger rättvisan bunden vid tyrannens fötter.

Vad kan levande folkstyre betyda och hur kan ett folk på 5 miljoner, 50 miljoner, 500 miljoner, eller en värld med över 7 miljarder människor organisera och styra sig självt, frågar Olsen. Är global demokrati möjlig? Önskvärd? Kanske kan vi notera viss rörelse i riktning mot demokratisering på det globala planet då nya kanaler för påverkan har skapats, fler röster hörs i globala styrformer, kunskapsunderlaget breddas, och försök görs till mer transparens. Mellanstatliga organisationer strävar efter att öka sin demokratiska legitimitet och förmåga att lösa gränsöverskridande problem genom att öppna upp för civilsamhällets organisationer, företag, branschorganisationer och forskarvärlden. Sedan 1990-talet har mellanstatliga organisationer i allt högre grad gett tillträde för sådana transnationella aktörer (Tallberg m.fl. 2013). Det sker både genom institutionaliserade kanaler som ECOSOC:s ackreditering, FN:s "Major Groups" system för representation av ickestatliga aktörer och vid FN:s toppmöten (se tex Bäckstrand 2015). Ett

mer tidsbegränsat exempel är de omfattande konsultationer som ägt rum sedan 2012 inför antagandet av *Sustainable Development Goals* 2015-2030 i FN:s Generalförsamling i september 2015 (Bexell 2015).

Under 2000-talet har därtill en mängd globalt orienterade privat-offentliga partnerskap skapats med syfte att förbättra förhållanden i låginkomstländer på områdena miljö, utveckling och hälsa (Bexell och Mörth 2010). I till exempel partnerskapet GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunisation) ingår regeringar, FN-organ, Bill & Melinda Gates Foundation, vaccinindustrin och civilsamhället. Enligt egen utsaga hade GAVI i slutet av 2013 möjliggjort vaccination av 440 miljoner barn i låginkomstländer. Framgångsrika partnerskap har stor påverkan på kunskapsläget, prioriteringar, implementering och resursfördelning i globalt samarbete och på det nationella och lokala planet. Nya kanaler för ansvarsutkrävande och insyn har dock inte utvecklats i samma takt som partnerskapen bildats och ansvarskedjorna blir därför långa och komplexa. I kritiska debatter om partnerskap känner vi igen den politiska debatten om spänningar mellan välfärdsstatens omfördelande ambitioner och ekonomisk nyliberalism som Olsen lyfter fram på det nationella planet. I Världsbankens policys om "gender equality as smart economics" och när stora tvåttillverkare samarbetar med UNICEF för att öka graden av handtvätt med tvål, är win-win idéer grunden för samarbetet (Bexell 2013). Ur demokratiskt perspektiv väcks frågor om vad som skall underkastas marknadsstyrning och lönsamhetskriterier och hur FN:s relation till näringslivet bäst utformas i ljuset av FN:s egna resurs- och effektivitetsproblem.

Tankar om "stakeholder"-demokrati tenderar att urvattna demokratibegreppet och belyser svårigheterna i att använda en terminologi som är formad av den nationella nivån

Reflektionerna i denna text bygger på forskning som bedrivits av statsvetare i Lund och Stockholm inom det av RJ finansierade forskningsprogrammet *Democracy Beyond the Nation State? Transnational Actors and Global Governance* (TRANSDAMOS).

på det globala politiska livet. Möjligheterna till deltagande är inte jämnt fördelade då till exempel välorganiserade och rika transnationella aktörer baserade i Nord är mer representerade än transnationella aktörer från Syd. Även om civilsamhället bidrar till breddat deltagande i globala styrformer, är civilsamhällets interna demokratiska kvaliteter ibland tvivelaktiga och det verkar ofta gentemot mellanstatliga organisationer via enskilda likasinnade regeringars kanaler (Pallas och Uhlin 2014).

Bland Lorenzettis sex dygder, *buon governo*, finns fred, handlingskraft och rättvisa. Mer global styrning kan förbättra förmågan att lösa gränsöverskridande gemensamma problem men leder inte till global demokrati. I bästa fall stärks enskilda demokratiska praktiker på vissa arenor, på vissa platser. Källan till de transnationella aktörernas mandat att delta i globala styrformer är dock svår att framställa i demokratiska termer i avsaknad av ett globalt demos, politisk jämlikhet och demokratiska politiska institutioner. Därtill saknas ett partiväsande som sammanväger olika särintressen. Detta till trots syftar *Kampanjen för ett globalt FN-parlament* (UNPA Campaign) till att skapa ett parlament i FN för valda medborgarrepresentanter, i komplement till FN:s Generalförsamling. Kampanjen drivs sedan 2007 som ett nätverk av parlamentariker och civilsamhällesorganisationer. Den stöds för närvarande av drygt 700 sittande parlamentariker från 107 länder liksom av ett stort antal frivilligorganisationer, akademiker och före detta statsöverhuvuden, samt av EU-parlamentet, det Pan-afrikanska parlamentet och Europarådets parlamentariska församling. Dagens forskning ger dock inte anledning att tro att nästa århundrade blir den globala demokratins århundrade.

## REFERENSER

- Bexell, Magdalena, 2013. "Hand in Hand? UN-Business Cooperation for Health and Development", *Innovation. The European Journal for Social Science Research*, 26: 3.
- Bexell, Magdalena, 2015. "The Post-2015 Consultations: Fig Leaf Policy or Test Bed for Innovation?", i Tobias Debiel mfl. (red.), *Global Trends 2015: Governance in a Complex World*. Bonn and Duisburg: Centre for Global Cooperation Research, University of Duisburg-Essen.
- Bexell, Magdalena & Mörth, Ulrika (red.), 2010. *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bäckstrand, Karin, 2015. *Democratizing Global Environmental Governance. Comparing Civil Society Participation in UN Climate Change and Sustainable Development Diplomacy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pallas, Chris & Anders Uhlin, 2014. "Civil Society Influence on International Organizations: Theorizing the State Channel", *Journal of Civil Society*, 10:2.
- Tallberg, Jonas, Thomas Sommerer, Theresa Squatrito & Christer Jönsson, 2013. *The Opening Up of International Organizations: Transnational Access in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Magdalena Bexell är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.  
E-post: magdalena.bexell@svet.lu.se

## Makt att tala – makt att tolka

Ylva Stubbergaard

Johan P. Olsens artikel är komplex och omfattar många intressanta aspekter på relationen mellan stat och samhälle i en demokrati. Flera aktuella utmaningar mot demokratiska institutioner diskuteras. Med ett ny-institutionellt perspektiv formuleras två övergripande problemområden. Det första fokuserar på sambandet mellan demokratisk styrelseform och det goda samhället medan det andra behandlar det demokratiska systemets förmåga till

förändring och anpassning i relation till omgivningen.

Jag har valt att ta fasta på den första frågan, och mer specifikt hur medborgarna kan ge uttryck för sina uppfattningar om och förväntningar på de offentliga institutionernas bidrag till medborgarnas goda liv. Olsens förändringsfråga vävs därmed in i frågan om kommunikationen mellan befolkning och styrelse: "Hvordan kan kvaliteten til styresett og samfunn vurderes (p 3)?"

Demokrati ger särskilda garantier för att uttrycka och kommunicera problem och förväntningar genom val och grundläggande fri- och rättigheter. Utöver dessa skapas andra fora t.ex. olika dialogformer där bl.a. civilsamhällets organisationer bjuds in för samtal med myndigheter om specifika frågor, också deltagandeformer som initieras av offentliga sektorns institutioner som t.ex. brukarmedverkan. Dessa deltagandeformer ger dock sällan direkt inflytande i den politiska processen. Enligt de flesta varianter av demokratiteori bör de demokratiska institutionerna skapa möjligheter att omtolka och omdefiniera centrala värden som t.ex. jämlikhet. Hur väl de demokratiska institutionerna fungerar för detta i praktiken beror bl.a. på hur offentligt anställda och politiker hanterar invånarnas användande av rättigheterna.

Att jag nämner institutionerna som förmedlare av medborgarnas synpunkter beror på att det allt oftare är resultat från opinionsmätningar som presenteras för att kommunicera en aggregerad bild av samhällsmedlemmarnas uppfattning om kvaliteten på politiska och offentliga institutioner.

Det forskningsfält som går under benämningen "Quality of Government" har med hjälp av internationella databaser kunnat studera sambanden mellan kvalitet på statliga institutioner med samhällets 'välmående'. Den forskning som tidigare inriktade sig på att mäta utbredning av korrupktion har nu utvecklat en stor mängd indikatorer för att kunna säga något om effekterna av ett demokratiskt styrelseskick. Intressanta

slutsatser från en del studier är att demokrati inte automatiskt leder till goda levnadsvillkor för medborgarna. Tidigare studier, bl.a. gjorda under utvecklingsoptimismens höjdpunkt drog samma slutsatser. Indien var då det stående exemplet på att ekonomisk utveckling inte följer på demokratisk utveckling. Medan oljestater utgör exempel på att demokrati inte behöver följa på ekonomisk utveckling. De nämnda opinionsundersökningarna, med en bred uppsättning kriterier för att bedöma styrelsers kvaliteter, ger dock en betydligt mer nyanserad bild av invånarnas uppfattningar.

Med implementeringsstudier skapades från 1970-talet ett forskningsintresse för de institutioner som genomför politiken (Pressman och Wildavsky 1973). Delar av Quality of Government-forskningen har bidragit med att utveckla insikterna om förvaltningens betydelse för den välfärd som invånarna kan ta del av. En slutsats från Quality of Government-forskningen i Göteborg är att offentliga sektorns universella institutioner med kravet att fungera opartiskt inte bara befrämjar medborgarnas tilltro till demokratin i sin helhet utan också bidrar till mellanmännisklig tillit, socialt kapital (ex. Rothstein 2011; 2013)

För att återgå till frågan om hur vi når denna kunskap om medborgarnas inställning till demokrati och offentliga institutioner kan vi konstatera att det är opinionsmätningar, och som Olsen nämner, kvantitativa studier utifrån individuella svar som utgör grunden i de aggregerade data som vi tar del av om tillit till offentliga institutioner (jfr Teorell 2010; ex. Eurobarometer 2014). Flera problem är förknippade med dessa metoder. När eurobarometern presenterar jämförelser om i vilken utsträckning individer hyser tillit till offentliga institutioner i olika medlemsstater inom EU, så får vi ingen kunskap om de processer som i flera demokratimodeller anses vara med och forma uppfattningar och föreställningar hos individerna. Flera demokratiperspektiv utgår från att det är i olika gemenskaper som människors



ställningstaganden formas. Men det är inte partiföreningar, sociala rörelser, civilsamhällets organisationer eller andra organiserade röster som talar i opinionsmätningarna. Vi får heller ingen uppfattning om det finns systematiska skillnader mellan individers tillit i relation till de villkor de lever under. För att skapa en sådan förståelse behövs även andra angreppssätt, perspektiv som tar hänsyn till att det kan finnas systematiska skillnader. Med frågor om hur sambandet mellan skilda villkor och tilltro till de offentliga institutionerna ser ut kan vi utveckla och nyansera frågor om tilltro. En sådan ansats behöver också en maktanalys. Vilka systematiska skillnader finns i uppfattning av offentliga institutioner? Varför har t.ex. arbetslösa och låginkomsttagare sämre tillit till rättsstatens institutioner (jfr Rothstein 2003)?

En hel del forskning har redan visat hur institutionella barriärer skapar och upprätthåller ojämlikhet och därför inte kan betraktas som rättvisa (bl.a. Bachrach & Baratz 1972, Jessop 2007, Hay 2002, Collins 2000). Orättvisa institutioner skapar även misstroende som efterhand kan gröpa ur legitimiteten för demokrati och försvaga en "lojalitet" mot demokratins institutioner. Lojalitet mot demokratins institutioner är nödvändig för att acceptera allas rätt att utnyttja dessa för att nå inflytande över bestämningar av jämlikhet och frihet (jfr Mouffe 2005). För att nå kunskap om diskriminering har både den kritiska, den feministiska och den postkoloniala forskningen bidragit med modeller för maktanalyser som uppmärksammar underordning. bl.a. bidrar intersektionella analyser till kunskap om hur olika grunder för diskriminering kan relateras till varandra som t.ex. kön, klass och etnicitet (t.ex. de los Reyes & Mulinari 2005; Hill Collins et al 2002; Mohanty 2003, Yuval Davis 2011).

Vi behöver ägna större uppmärksamhet åt att förstå och att avhjälpa låg tillit. För att knyta till Olsens resonemang om demokratiska institutioners möjlighet att anpassa sig till dagens utmaningar, så vill jag lyfta fram

just demokratins öppenhet för kritik och förslag, inte bara att de kan utnyttjas av resurs-svaga eller diskriminerade grupper utan även politiskt marginaliserade grupper, då majoriteten måste balansera mellan inkludering av människor men exkludering av åsikter för att upprätthålla demokratin.

De demokratiska grundläggande fri- och rättigheterna och hur väl de fungerar i praktiken för att bidra med nya tolkningar av jämlikhet och frihet ser jag som avgörande för en demokratisk fortlevnad och utveckling. Hur väl garanterar de demokratiska institutionerna att personer som upplever att de inte kan ta del av offentlig välfärd på lika villkor eller de som upplever sig diskriminerade av de offentliga institutionerna, att de har en röst och i förlängningen att deras krav på förändrade tolkningar av sociala och politiska rättigheter ger gehör?

Opinionsmätningar om inställning till offentliga institutioner behöver med andra ord kompletteras med maktanalyser för att vi ska kunna säga något om hur väl demokratin fungerar.

## REFERENSER

- Bachrach, P. & Baratz, M. S., 1972. *Makt och fattigdom: Teori och praktik*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Hay, C., 2002. *Political Analysis. A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Collins, P. H., 2000. *Black Feminist Thought. Knowledge, Consciousness and the Politics of Empowerment*. New York: Routledge.
- Collins, P. H., 2012. "Social Inequality, Power, and Politics. Intersectionality and American Pragmatism in Dialogue", *Journal of speculative philosophy*, vol. 26, no 2.
- de los Reyes, P. & Mulinari, D., 2005. *Intersektionalitet: Kritiska reflektioner över (o) jämlikhetens landskap*. Malmö: Liber.
- European Commission, 2014. "Eurobarometer, Public Opinion in the European Union". *Standard Eurobarometer 82, first results*.
- Jessop, B., 2007. *State power: a strategic-relational approach*. Cambridge: Polity.

- Mohanty, C. T., 2003. *Feminism without Borders: Decolonizing Theory, Practicing Solidarity*. Durham: Duke University Press.
- Mouffe, C., 2005. *On the Political*. London: Routledge.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A., 1973. *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Yuval Davis, N., 2011. *The Politics of Belonging: Intersectional Contestations*. Los Angeles, Calif.: Sage.
- Rothstein, B., 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, B., 2013. "The Quality of Government and the Epistemic Problem of Democracy", s 193-210 i Dahlberg, S., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (red.), *Stepping Stones*. Gothenburg: University of Gothenburg, Dept. of Political Science.
- Rothstein, B., 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B. & Teorell, J., 2008. "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", *Governance*, vol. 21, iss. 2, p. 165-190.
- Teorell, J., 2014. "Att mäta korruption", i Andersson, S., Bergh, A., Erlingsson, G. O. & Sjölin, M. (red.), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Lund: Studentlitteratur.

Ylva Stubbergaard är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.  
E-post: ylva.stubbergaard@svet.lu.se

## Demokratin utmaningar i digitaliserings tider – reflektioner kring organiseringen

Elin Wihlborg

Med avstamp i ett imponerande akademiskt livsverk, lämnar Johan P. Olsen här över en rad stafettpinningar till oss samhällsvetare att fortsätta att utveckla olika sätt att tolka och bidra till ett fungerande och välorganiserat

samhälle. Den stafettpinne som jag vill ta vidare här är hur digitaliseringen bidrar till och utvecklar vårt samhälle i allmänhet och vår offentliga förvaltning i synnerhet.

Digitaliseringen av samhället är genomgripande. Särskilt i Norden är vi pigga på att pröva och använda ny teknik och andra innovationer, till och med i våra offentliga förvaltningar. Därför är det centralt att ytterligare diskutera hur även digitalisering utmanar det som Olsen synliggjort genom sin forskargärning. I relation till politik och offentlig förvaltning ses inte sällan digitalisering som en möjliggörare av nya styrformer där stora informationsmängder kan hanteras, paketeras och spridas för ett distribuerat beslutsfattande, t ex genom valfrihetsreformer. Försök bara att tänka på hur val av skolor skulle fungera med papper, kuvert och pärmar i en medelstor kommun. Digital teknik har gjort det möjligt att genomföra sådana reformer och därmed öppnat för nya sätt att styra.

Digitaliseringens utmaningar är således många, och med långtgående konsekvenser. Men jag vill här försöka hänga upp dem på tre teman som jag fastnat för i Olsens mångbottnade text, nämligen jämlikhetsidealen, de territoriella nationalstaterna och demokrati som en icke-perfekt men självreglerande ordning.

Olsens avstamp är, som i så många andra av hans texter, de nordiska välfärdsstaternas demokratiska sammanhang. Demokratin har här även en social och ekonomisk dimension. Dess jämlikhetsideal framträder i välfärdsstaternas centrala demokratidanande funktioner, såsom en bred utbildning för alla, folkbildning (folkeopplysning) och folkbiblioteken. Alla dessa tre institutionella fundament utmanas i grunden av digitaliseringen. Digitaliseringens lättillgängliga informationsöverskott leder till ett ifrågasättande av behovet av och kompetenserna hos de traditionella institutionerna. Skolornas rubrikskapande utfall i Pisa och andra internationella jämförelser, studiecirkelns konstlade fokus på motion och de utrotningshotade biblioteksfilialerna talar sitt eget språk. Därtill utvecklar

medborgarna nya digitala kompetenser. Biblioteken blir samtidigt kanske än mer fysiska förvaringsrum för böcker i väntan på utlåning. E-böckerna, däremot, byts och läses utan att passera biblioteken i ett högt tempo och vissa av dem (som Zlatans biografi) når helt nya läsare. Diskussionerna om litteraturen äger rum i nya medier och kan skapa samhörigheter mellan individer som aldrig skulle kunnat mötas runt bordet i den klassiska studiecirkeln. Men flera av dessa utvecklingstrender ligger än så länge långt utanför de politiska styrningsmodellernas ambitioner. Dock finns här potential att empiriskt fånga dessa intryck, och normativt spegla dem mot jämlikheten och andra ideal, för att konstruktivt kunna hitta "styringsinstitutioner" som blir bärkraftiga även i det digitala samhället.

En paradoxal konsekvens av digitaliseringen är att vi både görs mer beroende av var vi är och samtidigt vill vi tro att vi kan vara nästan varsomhelst och ändå vara on-line. Digitaliseringen betingas av tillgången till rumsligt bunden infrastruktur som energi, tele- och datakommunikation. I internationella överenskommelser har det skapats system som gör att det mesta av tekniken enkelt kan passas ihop och öppna för kommunikation. Med ett par knapptryck kan vi vara online, nästan varsomhelst. Dessa överenskommelser är i hög grad politiskt arrangerade och standardiserade. Men de ses än så länge sällan som sådana utan har i hög grad lämnats till ingenjörer och datanördar att fixa. De traditionella nationalstaterna kontrollerar inte vad som sker på nätet ens inom sitt eget territorium. Internet – världens största maskin – sträcker sig långt utanför de "styringsinstitutioner" som idag står till politikens förfogande. I takt med digitaliseringens tilltagande utveckling kommer det därför att krävas nya institutioner långt bort välfärdsstaternas gränser för att styra och hantera frågor om integritet, "big data", säkerhet och läckande information. Men även betydelsen av medborgarskapet utmanas. Det kanske inte längre är bostadsorten som är grunden för

att inkluderas i en medborgerlig gemenskap. Det är inte heller nödvändigt att vara på plats i landet, eller kommunen, för att få del av välfärden när information kan nås och kontakter kan upprätthållas varsomhelst med digitala medier. Vilka dygder och värden som bör vägleda den digitala medborgaren och samhällets digitalisering måste vi diskutera. Det kräver att nya "styringsinstitutioner" utvecklas, men framtiden får visa hur.

När Olsen avslutningsvis beskriver demokratin som en icke-perfekt men självreglerande ordning ser jag digitaliseringens verkliga potential att bidra till, och kanske till och med vitalisera, demokratin både i praktiken och vad gäller teorier om densamma. Just framväxten av Internet har ju beskrivits som en tillsynes självreglerande ordning där användarnas bidrag och medverkan är det som bygger nätet, såväl när det gäller form som innehåll. Huruvida den digitala tekniken i sig kan gynna demokratiska processer eller motsatsen kan ju med fog diskuteras. Ta bara det faktum att de företag som utvecklat plattformarna för sociala medier kan göra äganderättsliga anspråk på det som användarna delar med sig av i dessa medier. Men samtidigt är det just samma teknik som möjliggör för många användare att granska och snabbt sprida information om politik och offentlig förvaltning på ett sätt som ligger långt bortom vad traditionell revision kan åstadkomma. Kanske finns det i själva delandet och i de medskapande (co-production) processerna en möjlighet att just skapa nya digitala sätt att ordna samhället. Den öppna granskningen och möjligheterna till snabb och direkt återkoppling som Internet och annan digital teknik erbjuder kan stärka demokratin som en icke-perfekt men självreglerande ordning. Den digitala demokratin kan vara den starka demokratin, men det är långt ifrån den självklara utvecklingen om inte samhällets institutionella arrangemang stödjer just detta.

Digitaliseringen ger oss inte ett helhetsperspektiv på världen och vårt samhällsbygge, även om det är enkelt att få just den

bilden. I likhet med den helhet av ögonblicksbilder som betraktaren fick av Lorenzettis fresker, som Olsen refererar till, så kan Internet lura oss att se en mängd ögonblicksbilder som en helhet. Digitaliseringen står för en än större mångfald och tolkningsrikedom än Lorenzettis fresker. Det krävs därför mer av ett digitalt samhälle för att vidmakthålla och utveckla de värden och dygder än det som avbildades i freskerna. Som samhällsvetare har vi ett ansvar att ta stafettpinarna vidare och visa på den potential som finns i våra institutioner att upprätthålla och utveckla en bärkraftig demokrati och offentlig förvaltning även i ett samhälle som präglas av digitalisering.

Elin Wihlborg är verksam vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet. E-post: elin.wihlborg@liu.se

## Norge och Sverige i Lorenzettis ljus

Björn von Sydow

Det norska samhällssystemet har studerats och bedömts av tre djupa undersökningar de senaste åren. Det är en ny Makt- och demokratiutredning från 1998. Vidare en Europautredning, om Norges relation med EU, 2012. Samt den 22 juli kommission som tillsattes efter angreppen och morderna i regeringskvarteren i Oslo och på Utöya, 2012. Därtill de stora skrifterna om tvåhundra år efter 1814.

Ur denna rika empiri och sina baser i statsvetenskapliga och andra disciplineras teori, frågar sig Johan P. Olsen om Norge har fortsatt förutsättningar för de goda bilderna om den goda styrelsen i Lorenzettis bilder. Eller om utvecklingen går i motsatt riktning? Som den gjorde i Siena.

Finns det en jämviktspunkt för hur institutioner kan förlissa människans bästa egenskaper och förhindra de dåliga? Gäller upplysningen eller vidskepelsen? Demokrati eller autokrati?

Demokratierna kännetecknas inte av att de alltid träffar bra beslut, men de lär sig av erfarenheter och av att de kan ställa myndighetspersoner till ansvar och eventuellt avsätta dem. Däremot är inte demokratierna bra på att skapa konsekventa lösningar eller att ens ställa sig inför uttalade idéer. Det är kompromissen och inte konsekvenslogiken som är demokratiens väsen, inte minst i de nordiska länderna. Ser nu verkligheten sådan ut, att problemen och utmaningarna ökar, så att den nordiska modellen får allt svårare att hävda sig? Det som Johan P. Olsen anar och bekymrar sig över.

Vad skulle vi säga om Norges likheter med Sverige i detta perspektiv?<sup>1</sup>

Tilliten till våra nordiska parlament har ökat och ligger de facto nos vid nos. Närheten till regeringsmakten en avgörande faktor. Får man ur detta tro, att regeringsdeltagande är positivt i denna aspekt? I Norge är idag alla partier på Stortinget i praktiken regeringsdeltagande. I Sverige står två utanför, V och SD; V dock delvis med som regeringsunderlag. Ett är nyligen integrerat, MP.

Parlamentarismen har breddats genom förändringarna i kammarsystemen och valsystemen. I Sverige 1970; i Norge 2009. För svenskt vidkommande har proportionaliteten i valsystemet ökat och därmed regeringsväxlingar. För Norge är det detsamma, samt en succesiv reduktion av betydelsen av Odelstinget och ett slutligt avskaffande. Effekten har blivit att Ap har accepterat att sitta i koalitionsregeringar. Och i Sverige har SAP just accepterat en koalition, f f g sedan 1957.

Vi har i båda länderna en huvudtendens – minoritetsregeringar. Av 23 norska regeringar

1 Jag har haft anledning att hålla två muntliga anföranden i Oslo 2013 resp. 2014 i anslutning till utgivningen av Narud, Hanne Marthe, Heidar, Knud och Grønlie, Tore: *Stortingets historie 1964 – 2011*. Oslo: Fagbogsforlaget 2014. Delar av dessa anföranden bildar bakgrund till denna text. Den svenska utvecklingen i senare tider har jag beskrivit i *Nordisk Tidskrift* 2013/2: "Regeringscenterad förhandlingsparlamentarism. Men EU medlemskapet gör skillnad".

sedan 1963 är endast 5 majoritetsregeringar. Motsvarande tal i Sverige får jag till 15 regeringar, varav 4 är majoritetsregeringar.

Partisystemet förskjuter sig. Den största förändringen är de två socialdemokratiska partiernas tillbakagång. De traditionella mittenpartierna minskar också, i båda länderna. Höyres resp. Moderaternas utveckling har skett i olika tidsintervall. Fremskrittspartiet är idag i norska regeringen. Sverigedemokraterna är uteslutna där av alla andra. Partisystemen i parlamenten ändrar sig dock på liknande sätt.

Det finns en omfattande användning av *Forlig* i norsk parlamentarism under senare år. I Sverige finns det områden för breda överenskommelser. Ett sådant är en sedan 1994 kring pensionerna. Men det omfattar inte alla partier och annars lyser denna typ av breda, ja så gott som enhälliga ställningstaganden med sin svenska frånvaro. Utom

vid grundlagsändringar. Inte ens försvarspolitiken har i realiteten varit baserad på brett samarbete i regering och riksdag.

Men dessa samarbetsfält har nyligen bekräftats. Den överenskommelse som träffades i slutet av december 2014 mellan SAP och MP, i regeringen sedan oktober 2014, och de tidigare regeringspartierna i Alliansen 2006 - 2014, M, C, FP och KD är en ny praktisk tillämpning av tanken på politiska kompromisser. V har bejakat den. Kompromissen växte fram, när SD kullkastade voteringspraxis i budgetomröstningar. Det centrala i *Decemberöverenskommelsen* innebär sammanfallande voteringsstillämpningar vid val av statsminister och beslut om budgetar. Några samarbetsområden därtill, medan andra lämnas för konkurrens och konflikt.<sup>2</sup>

Den fråga som Johan P. Olsen reser om legitimitet, handlingsförmåga och delaktighet

## 2 ÖVERENSKOMMELSE

Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna har den 26 december 2014 träffat följande överenskommelse.

Sedan enkammarriksdagens införande har Sverige, med få undantag, styrts av minoritetsregeringar. Regeringsformen utgår också ifråga att Sverige ska kunna styras av en minoritetsregering. Det tar sig uttryck i att en statsminister inte behöver stöd från en majoritet av riksdagens ledamöter. En rad beslut har också fattats för att minoritetsregeringar ska kunna få igenom sina budgetar i riksdagen och därmed kunna genomföra sin ekonomiska politik. Samtidigt har Sverige också haft en politisk tradition av att samarbeta över blockgränsen i frågor där det är viktigt med långsiktighet.

De politiska förutsättningarna i Sverige gör att det är sannolikt att Sverige kommer att styras av minoritetsregeringar även de närmaste åren men att det blivit svårare än tidigare. Mot den bakgrunden gör vi en överenskommelse för att göra Sverige möjligt att regera.

Överenskommelsen innebär följande:

- Den statsministerkandidat som samlar stöd från den partikonstellation som är större än alla andra tänkbara regeringskonstellationer ska släppas fram.
- En minoritetsregering ska kunna få igenom sin budget.
- Utbrytningar ur budgeten ska inte vara möjliga.
- Överenskommelsen pekar ut tre politiska områden för samarbete och samtal.

De i överenskommelsen ingående partierna värdesätter den tradition vi haft i Sverige när det gäller blocköverskridande överenskommelser om försvars- och säkerhetspolitik samt pensionssystemet. Ett förändrat och försvårat säkerhetspolitiskt läge understryker vikten av samverkan kring försvars- och säkerhetspolitik.

När det gäller pensionsöverenskommelsen vill vi så snart som möjligt se till att arbetet i pensionsarbetsgruppen kan fortgå. Det är naturligt att Miljöpartiet, när det ingår i regeringen, har möjlighet att bidra och medverka i pensionsgruppens viktiga arbete.

Långsiktighet inom energiområdet är eftersträvanvärt. Med start i februari kommer alla partier som slutit denna överenskommelse att delta i en Energikommission.

Med partikonstellation nedan avses partier som samverkar i regering eller om budgeten.

har behandlats i många utredningar och forskningsansatser, också i Sverige.<sup>3</sup>

Jag vill minnas att Jörgen Westerståhls mångåriga kollega, Nils Stjernqvist sade mig några gånger, att en viktig hemlighet i vår författningsutveckling och samhällsutveckling har varit, att våra grundlagar har varit flexibla. Så blev 1809 RF, både i skrift och tillämpning. Dagens svenska 1974 RF – och kanske den norska grundloven av 1814 – kan te sig

exakta, men på olika sätt förmår vi oftast att finna mekanismer och tillämpningar av den centrala parlamentarismen, som ger hopp och konstruktivitet i stället för pessimism och låsningar.

Det kan bli oroande och hotfullt när vi vardagspolitiker ställs inför nya stora problem. Då kan vi tänka på Per T Ohlsons bok *Svensk politik*, som bygger på "kommissarie Kempes hand"; att i kritiska situationer

Vad avser formerna för riksdagens arbete är vi överens om att:

- Den statsministerkandidat som representerar den största partikonstellationen släpps fram vid omröstning om talmannens förslag. Det sker genom att övriga partier som står bakom denna överenskommelse lägger ned sina röster. Detsamma gäller vid omröstning om sittande statsminister efter ett val.
- Förslaget till rambeslut samt riktlinjer för den ekonomiska politiken från den partikonstellation som är störst släpps fram vid budgetomröstning i kammaren. Om det finns en risk för att förslaget annars skulle falla avstår övriga partier som står bakom denna överenskommelse från att delta i omröstningen. Detsamma gäller även vid beslut om ändringsbudget och vårproposition (inklusive riktlinjer för den ekonomiska politiken).
- Efter att förslaget till rambeslut har antagits gäller följande.
  - Förslag till anslagsfördelning inom utgiftsområdena från den partikonstellation som vunnit omröstningen om rambeslutet släpps fram vid omröstning i kammaren. Det sker genom att övriga partier som står bakom denna överenskommelse inte lägger reservationer utan särskilda yttranden vid utskottsbehandlingen av anslagsfördelningen, och därefter avstår från att delta i omröstningen i kammaren.
  - Den lagstiftning som krävs för att utgifter och inkomster ska falla ut på det sätt som framgår av den enligt ovan antagna statsbudgeten släpps fram vid omröstning i kammaren. Det sker genom att övriga partier som står bakom denna överenskommelse avstår från att delta i omröstningarna.
  - Regeringen följer och verkställer riksdagens budgetbeslut. Utskottsinitiativ gällande lagförslag eller förslag till ändringsbudgetar som, om de antogs, skulle innebära förändrade inkomster eller behov av ökade eller minskade anslag i förhållande till den beslutade budgeten, läggs inte fram av övriga partier som står bakom denna överenskommelse.
- Inleda en översyn av gällande regelverk med uppgift att se över budgetprocessen, på basis av det arbete som genomfördes i budgetprocesskommittén och i förra mandatperiodens ROöversyn. Detta arbete sker inom ramen för en utredning.

Denna överenskommelse tillämpas för första gången i samband med att regeringen i april 2015 lägger fram vårpropositionen. Överenskommelsen gäller till och med valdagen 2022. Dokumentet hämtat från [www.socialdemokraterna.se](http://www.socialdemokraterna.se)

3 *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*. SOU 1990:44. Stockholm 1990; *En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000 – talet. Demokratiutredningens betänkande*. SOU 2000:1. Stockholm 2000; *Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Huvudrapport från 2005 års katastrofkommission*. SOU 2005:104. Stockholm 2005.



undvika gränslösa politiska risker. Decemberöverenskommelsen är i den stilen. Det såg för övrigt Ingvar Carlsson beträffande SD, redan 2007 i Lund.<sup>4</sup>

Ja, själva parlamentarismen – regeringsmaktens beroende av ställningen i parlamentet – är nog, i kombination med yttrandefriheten, det bästa vi har av politiska institutioner. Det kan vara ett uppmuntrande svar på Johan P. Olsens oro.

Parlamentarismen, tillämpad med den flexibilitet som de norska och svenska grundlagarna erbjuder, är en fundamental del av demokratisk teori och en lisa för fria folk.

Björn von Sydow är socialdemokratisk riksdagsledamot och fd. talman i Sveriges riksdag.  
E-post: bjorn.von.sydow@riksdagen.se

4 Ohlsson, Per T: *Svensk politik*. Lund: Historiska Media 2014, bl a s 556; von Sydow, Björn, anmälan, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 2014/2, s 255–256.