

Den representativa demokratin som det goda styrelseskicket

Peter Esaiasson

Mitt uppdrag i dag är klart formulerat: ”Upptred som djävulens advokat. Försök så gott det nu går att driva linjen att den representativa demokratin är något bättre än ett substitut för den verkliga, deltagaraktiva, demokratin.”

Så gärna.

Jag skall argumentera för att det inte alls är så självklart att hylla det deltagardemokratiska idealet. Och jag skall till och med försöka övertyga deltagardemokratiska entusiaster om att väldigt många av er egentligen tycker som jag i den här frågan. Och slutligen skall jag lägga fram ett förslag för hur vi skall göra dagens representativa system till ett mer aptitligt styrelseskicket.

Det där sista är förresten väsentligt. Det som är riktigt intressant att diskutera är det goda *styrelseskicket*, inte den goda demokratin. Man skall inte sätta likhetstecken mellan ett gott styrelseskicket och demokrati. I det goda styrelseskicket skall flera olika värden samsas. Demokrati är självfallet *ett* sådant värde. Men ett gott styrelseskicket skall dessutom leva upp till rättstatens krav och även ha en god handlingskraft. Demokrati är alltså inte det *enda* intressanta värdet. Man skall inte kunna vinna en debatt bara genom att vara mest demokratisk.

Vi skall inte sätta likhetstecken mellan demokrati och allt som är bra: Allt som är bra är inte demokrati, och all demokrati är inte bra, som Bengt-Ove Boström brukar säga.

För att kunna börja argumentationen är det nödvändigt att göra ytterligare ett begreppsligt klargörande. I debatten glider man ibland mellan de båda företeelserna *direkt demokrati* och *deltagardemokrati*. Denna tendens till sammanblandning är olycklig. Deltagardemokrati är ett bredare begrepp än direkt demokrati. Jan Teorell har påpekat att det gäller att skilja mellan två typer av deltagande: att delta för att påverka beslut som kommer att fattas av någon annan, och att delta för att själv vara med och fatta det aktuella beslutet.

Att delta för att påverka politiska beslut som skall fattas av andra är fullt förenligt med representativ demokrati. Det är först när rätten att fatta de auktoritativa besluten inte längre ligger hos valda representanter som vi definitivt har lämnat den representativa demokratin och gått över i direkt demokratin.

Den där skillnaden mellan deltagande för att fatta beslut och deltagande för att påverka beslut är viktig om man vill ta ställning i debatten klart, redigt och

rationellt. Bara för att man är tveksam till direktdemokrati betyder inte det att man är tveksam till folkligt engagemang i politiken.

Om man däremot vill vinna debattpoäng förnekar man sådant. Den som dristar sig att säga något kritiskt om beslutande folkomröstningar – en form av direktdemokrati – riskerar att få en ilsken fråga kastad i ansiktet: Är du mot folkligt engagemang kanske? Nej, inte nödvändigtvis. Men jag kanske är tveksam till direktdemokrati. Tyvärr lämpar sig den typen av nyanser dåligt för den offentliga debatten.

För stunden utgår jag från att vi diskuterar deltagardemokrati i bred mening. Vi talar då om ett ideal med ungefär följande innehåll: Så många medborgare som möjligt skall kontinuerligt vara med och påverka den förda politiken och i många fall själva vara med och fatta de avgörande besluten. Det räcker inte om man följer med i den politiska händelseutvecklingen och på välinformerad grund är med och utser sina representanter vid de politiska valen. Den deltagardemokratiska ideala medborgaren är på ständig jakt efter aktiva påverkansförsök och direktdemokratiskt beslutsfattande.

Skall man då ansluta sig till ett sådant ideal? Tja, många debattörer gör ju det. Med en lätt överdrift kan man säga att anhängarna av ett deltagardemokratiskt ideal tidvis har haft den hegemoniska makten över den offentliga debatten. En läsning av Demokratiutredningens slutbetänkande ger åtminstone mig känslan av att deltagardemokratin presenteras som den enda vägens politik. Man kan säga att Bengt Göransson är för demokratipolitiken vad Carl Bildt och Anne Wibble var för den ekonomiska politiken i början av 1990-talet.

Innan vi accepterar Demokratiutredningens föreslagna väg finns det dock ett antal frågetecken att reda ut. Det är inte alls säkert att deltagarskolan leder till goda resultat i betydelsen att det är ett sådant styrelseskick vi vill ha.

Exempelvis kan det vara så att deltagande i politiken ställer så stora krav på medborgarnas tid och engagemang att det blir snedvridet. Det blir bara de med mycket tid eller mycket pengar eller politiskt självförtroende som har möjlighet att agera. Det i sin tur innebär att ett grundläggande demokrativärde kommer på mellanhand: det att alla medborgares intressen skall väga lika tungt.

Ett ökat deltagande kan också leda till bristande omtanke om helheten och ett framhävande av egenintressetänkande. Som medborgare engagerar man sig för att vara med om att bestämma över enstaka lokala samhällsområden som skola och barnomsorg där man själv för stunden har sina intressen. Engagemang i de enstaka lokala frågorna kan i sin tur leda till att man tänker på det egna intresset snarare än i det bredare perspektivet. Om ni studerar förslagen så märker ni att det ofta är den typen av engagemang som skall åstadkommas: att påverka den egna livssituationen på det lokala planet.

Egenintresset är absolut inte den enda drivkraften hos människor som engagerar sig i samhällsfrågor. Men så mycket är säkert att risken för att egennyttiga motiv skall väga tungt ökar när besluten som skall fattas är väl avgränsade och har tydliga konsekvenser för den egna vardagen. När man däremot skall ta ställning till ett samlat paket av problemområden, som när man röstar i ett

allmänt politiskt val, då förvandlas egenintresset till en faktor i mängden, viktig ibland, mindre viktig ibland.¹

Inriktningen på det lokala har dessutom en annan nackdel. En viktig anledning till att satsa på reformer i deltagardemokratisk anda är att öka engagemanget hos utanförstående grupper som exempelvis ungdomar. Problemet med det är bara att många av de frågor som engagerar ungdomar är av global karaktär. Ett lokalt deltagande kommer kanske inte att vara så särdeles lockande för den som oroas över världssvälten.

”Ja, vi kan inte göra så mycket åt den humanitära situationen i Eritrea, men du får gärna lägga en motion till nästa fullmäktigesammanträde.”

Så långt empiriska farhågor och invändningar. Det finns också mer principiella invändningar att göra. Är det självklart att man som medborgare måste engagera sig aktivt i det gemensamma beslutsfattandet? Är man en dålig medborgare om man vill odla andra livsprojekt, om man vill leva ett liv också utanför det kollektiva?

Demokratiutredningen har en speciell lösning på denna problematik. Man säger mer eller mindre direkt att de som deltar skall få extra mycket inflytande över de politiska besluten. Om inte de aktiva människorna får mer att säga till om kommer mycket färre att aktivera sig. Moroten med extra inflytande behövs för att man skall aktivera sig.

Vill vi verkligen ha ett samhälle där de aktiva människorna har mer att säga till om av inga andra skäl än att det är aktiva? Tveksamt.

De undersökningar jag känner till pekar i en annan riktning. Medborgarundersökningarna som Anders Westholm och andra har genomfört visar att ”aktiva” egenskaper som att påverka samhällsbeslut och att engagera sig i föreningslivet hamnar mycket långt ner på listan över kännetecknen på en god medborgare. Resultatet har noterats på både 1980-talet och 1990-talet. Måttligt aktiva medborgardygder som att gå och rösta och att hålla sig informerad om vad som händer i samhället betraktades däremot som mycket viktiga.

Jag kan inte låta bli att tycka att folket kanske skulle ha ett ord med i laget när framtidens styrelseskick skall utformas. Har någon reformivrare funderat på att på allvar höra efter vad de egentliga uppdragsgivarna anser i frågan? Ämnet tas i alla fall inte upp i slutbetänkandet. Snacka om elitism, välmenande i och för sig, men likafullt – elitism!

Intressant nog tycks det som om ett umgänge med statsvetenskapligt tänkande har en avsvalnande inverkan på de flesta medborgaraktivister. När vi undersöker förändringarna i demokratiuppfattningarna hos studerande på introduktionskurserna i Göteborg och Uppsala finns en klar och tydlig tendens mot att man lägger mindre tonvikt vid de aktiva medborgardygderna mot slutet av terminen. Samma saker händer med de vuxna människor som vi diskuterar med i projektet Demokrativerkstaden. Resultaten är ännu preliminära, men åtminstone hittills tycks det som om vårt ämne producerar andra ideal än det deltagardemokratiska.

Hur är det då med ambitionen att övertyga om att de flesta egentligen tycker som jag i den här frågan? Låt oss börja från början.

Vad är representativ demokrati? Jo, det är ett styrelseskick där ett litet antal personer genom en valprocedur får förtroendet att under en begränsad tid fatta bindande beslut på de mångas vägnar. Vi överlåter rätten att bestämma i gemensamma angelägenheter åt personer som står under vår kontroll genom att de först väljs och sedan kan bytas ut.

Och vari består då skillnaden mellan direktdemokrati och representativ demokrati? Är det så enkelt att det så fort det sitter några personer som specialiserar sig på beslutsfattandet så har vi representativ demokrati? Så fort det blir arbetsdelning?

Svaret på frågan är förstås nej, en arbetsdelning behövs *alltid*. Även i historiens kanske mest direktdemokratiska samhälle, Aten, tillämpades en betydande arbetsdelning. Den atenska demokratin förutsatte att ett mindre antal människor anförtroddes uppdraget att bereda ärenden och även verkställde besluten.

Den stora skillnaden går inte mellan system som tillämpar arbetsdelning och system där alla berörda bestämmer direkt. Skillnaden går i stället mellan de system som utser sina representanter genom val och de som utser sina representanter genom lottdragning.

Val utgör nämligen en *elitistisk* selekterande procedur. Valen som procedur för att genomföra arbetsdelningen plockar fram styrande personer som i någon viktig mening är kvalitativt överlägsna de som blir representerade. Man väljer personer som representanter som har mycket av eftertraktade egenskaper.

Om man verkligen menade allvar med att man vill efterlikna direktdemokrati så skulle man i mycket större utsträckning än vad som nu är fallet lotta fram representanterna. Slumpen är en underbar uppfinning, och med tillräckligt stora grupper av representanter så skulle vi få ett mikrokosmos av demos som fattade de bindande besluten.

Det här resonemanget har jag hämtat från Bernhard Manins tankeprovocerande bok, *Den representativa demokratin principer* (SNS förlag 2002). Manin menar att det representativa styrelseskicket är en ny uppfinning som gjordes framför allt av de amerikanska grundlagsskaparna mot slutet av 1700-talet. Han visar bland annat att många italienska statsstater styrdes med lottens hjälp ännu på 1600-talet. Samt att de amerikanska grundlagsfäderna medvetet valde bort det styrelseskicket i akt och mening att hålla folkmajoriteten på vederbörligt avstånd från beslutsfattandet.

Alla som talar positivt om direktdemokrati kan fundera på det här. Varför tycker vi att det är en löjlig och omöjlig idé att lotta fram representanter? Är det kanske för att vi inte riktigt litat på att alla har den nödvändiga kompetensen? Känns det inte väldigt tryggt att ha partierna där som en selekterande mekanism för att göra våra beslutsfattare någotsånär sansade? Om jag har fel i dessa förmodanden vore det intressant att höra vari de verkliga skälen består.

De allra flesta av oss är mycket mer elitistiska än vad vi har lust att erkänna. Det är inte bara politiker som anstränger sig för att dölja vad man egentligen tycker om den oförmedlade folkopinionen.

Representativ demokrati har flera fördelar: Partiernas program är en bra teknik för att väga samman olika intressen, inte minst för att programmen tvingar medborgarna att ta ställning till ett paket av frågor så att egenintresset blir svårare att följa. I den utsträckning programmen baseras på grundläggande principer ger de också medborgarna en möjlighet att styra representanternas ageranden i frågor som inte direkt behandlas under valrörelsen. Den representativa demokratin är också mindre krävande för medborgarna vilket ökar utrymmet för individuella val av livsprojekt. Den representativa demokratin ger vidare möjlighet till genomtänkta beslut.

Samtidigt vill de flesta av oss, oavsett vad jag har sagt hittills, gärna ha aktiva medborgare som bryr sig och åtminstone diskuterar politiska frågor på ett genomtänkt sätt. Som Bengt Göransson har sagt någon gång: man kan ju inte förbjuda människor att aktivera sig. Det gäller bara att komma tillrätta med baksidan av engagemanget – att de aktiva väger så mycket tyngre. För de flesta av de engagemangets baksidor jag tagit upp handlar om just det – att de aktiva får mer att säga till om.

Det är nästan här mitt första enkla lösningsförslag kommer in i bilden. Alldeles oavsett om man tycker att opinionen skall väga tungt eller lätt när politikerna fattar sina beslut så vore det önskvärt om de folkvalda representanterna i ökad utsträckning var i samklang med folkopinionen, och när vi talar om folkopinion så är det inte bara den *aktiva* folkopinionen utan den samlade folkopinionen, majoritetsuppfattningen om man vill.

Ett enkelt sätt att åstadkomma detta vore att bestämma att viktiga politiska förslag skall åtföljas av obligatoriska opinionsmätningar.

Dessa opinionsmätningar skall vara professionellt genomförda. Inga grovt tillyxade enstaka intervjufrågor inte. Ännu bättre blir det om man kombinerar opinionsmätningarna med de senaste landvinningarna för att pejla opinioner på djupet. Jag tänker då på sådant som systematiska fokusgrupper där intervjupersonerna får tillfälle att utveckla sina synpunkter i samtalsform.

Observera att det skall vara representativa urval. Att använda sig av representativa urval av hela den röstberättigade befolkningen är ett sätt att komma förbi problemet med att det bara är bara de aktiva som hörs och räknas.

De aktiva får gärna markera sitt engagemang och därmed visa att det finns intensitet i åsikterna. Men de skall inte få framstå som talesmän för majoritetsuppfattningar om det inte finns goda belegg för att de faktiskt har flertalet bakom sig. Med sådana undersökningar kan ansvariga politiker om de så önskar få argument mot uppvaktande medborgare som slåss för en avvikande uppfattning.

En ytterligare fördel med en sådan reform vore att politikerna tvingades inse att stopp, nu har vi eventuellt inte folket med oss. Här krävs en skärpt argumentation från vår sida. Hur säkra är vi på att vi verkligen vet bättre än medborgarna vad som är deras sanna intressen och alltså är den försvarbara politiken? Kanske måste vi tänka om trots allt? Åtminstone måste vi vässa argumenten ett snäpp till.

Observera att förslaget *inte* motiveras av någon föreställning om att införa direktdemokrati med hjälp av moderna uppfinningar. Det är inte alls fråga om att politikerna skall binda sig för att rösta i enlighet med den för tillfället rådande majoriteten. Men de skall däremot vara medvetna om att de är på väg att bestämma något som folket för ögonblicket inte tycker är någon bra idé.

Att satsa på sådana opinionsundersökningar vore att förnya demokratin utan att hemfalla åt populism i negativ bemärkelse. "Rationell populism" skulle kunna vara den framtida beteckningen på svensk demokrati.

Not

1. Denna poäng diskuteras i Staffan Kumlins kommande doktorsavhandling.