

---

# Bör partierna vara internt demokratiska?

## – En studie i ett normativt och begreppsligt problem

Jan Assarson

### I INLEDNING<sup>1</sup>

Enthusiastic democrats have sometimes insisted that in a truly democratic society all associations would be democratic.

*Robert Dahl*

#### 1 Makrodemokratins mikroproblem

Det demokratiska styrelseskicket har många kännetecken. Ett av dem är att det ständigt gäcker våra föreställningar om demokrati. Demokratins idé tilltalar oss, och därför vill vi omsätta den i handling. Men när idén skall förverkligas finner vi ofta att den rymmer oväntade överraskningar. I mötet med verkligheten byter demokratin skepnad; idealets motsägelsefrihet förvandlas till paradoxer.

En sådan paradox ryms inom de politiska partierna. Partierna axlar en dubbel demokratibörda. Å ena sidan fungerar de som oundgängliga komponenter i det demokratiska styrelseskicket såsom vi känner det. Hans Kelsen har slagkraftigt uttryckt detta förhållande: "Modern democracy is founded entirely on political parties; the greater the application of the democratic principle the more important the parties." (Kelsen 1929, cit i Sartori 1987: 148.) Partierna är, med USA som det kanske enda undantaget, de främsta bärarna av det demokratiska styrelseskicket. Men å andra sidan krävs av partierna att de själva internt skall verka enligt demokratins principer. För att få fungera som demokratins främsta bärare måste de själva vara internt demokratiska. Demokratins princip förutsätts således på två nivåer. Dels på makronivån, i det politiska systemet som helhet. Men dessutom på mikronivån, i partiorganisationerna.

Ibland blir emellertid partiernas dubbla bördor för tunga att bära, och en av dem måste kastas över bord. När tiden är knapp kan partiernas interna diskussioner och beslutsprocesser komma på skam. I den interna demokratins namn fördöms då partierna. Men när de helt enligt denna mikrodemokratis principer vill låta medlemmarnas vilja bli utslagsgivande i en stor fråga, då handlar de också fel; denna gång ur makrodemokratins perspektiv. Varför är det så? Därför att det demokratiska styrelseskickets idé på denna punkt rymmer en paradox? Det tycks så. Vi förutsätter att internt demokratiska partier bäst formar en demokratisk beslutsordning i det politiska systemet. Men det verkar föreligga en motsättning mellan demokratin på dessa två nivåer. Makro- och mikrode-

mokratin tycks inte vara helt förenliga. Kanske är det rent av så att demokrati i partiorganisationerna försämrar demokratins möjligheter på nationell nivå. Kanske vore odemokratiska partier bäst?

Denna paradox skulle med mer generella termer kunna formuleras som en motsättning mellan den demokratiska "helheten" och dess "delar". Med demokratins "helhet" avses då det nationella politiska systemet, makrodemokratien. Förutom partier skulle vi till demokratins "delar" kunna räkna in även andra former av organisationer, såsom intresseorganisationer, arbetsplatser och företag. Utifrån det demokratiska idealet föreställer vi oss ofta att det bästa sättet att inrätta samhället på vore att låta samtliga dessa organisationer i sig vara internt demokratiska (Dahl 1989: 327ff). Makrodemokratien skall byggas av mikrodemokratier. Men samma frågeställning bör då finnas som vad gäller partierna. Är verkligen förverkligandet av demokratins ideal i samtliga organisationer det bästa sättet att erhålla demokrati i samhället som helhet? Skulle vi inte rentav kunna få en bättre fungerande demokratisk "helhet", om vi inte tillät några demokratiska "delar"? Denna generella frågeställning kan kallas "makrodemokratiens mikroproblem".

## 2 Problem och disposition

Den generella frågeställningen är förvisso intressant, men i följande framställning kommer diskussionen att koncentreras till de politiska partierna. Den övergripande frågan är således om partiernas interndemokrati – den "partiinterna demokrati"<sup>2</sup> – kan sägas stå i konflikt med demokratin i det politiska systemet som helhet. Denna fråga sönderfaller rimligtvis i två delfrågor. För det första vilken innebörd man lägger i begreppet "demokrati" som företeelse i *det politiska systemet*, och för det andra vilken innebörd man lägger i begreppet "demokrati" som företeelse i *partiorganisationer*. Jag ämnar visa att svaret som kan ges på den övergripande frågeställningen är avhängigt vilket svar som ges på den första av dessa delfrågor, men inte av vilket svar som ges på den andra.

Efter distinktionen mellan de två delfrågorna disponeras framställningen i två diskurser. I den första diskursen synas ett antal argumentationslinjer som tar ställning antingen för eller emot partiintern demokrati; detta är den *normativa* diskursen. Den grundar sig på en serie inlägg från framträdande partiforskare och demokratiteoretiker under 1900-talet (kap II). I den andra diskursen, den *begreppsliga*, står *begreppet* partiintern demokrati i fokus. I en begreppsanalys visas att någon entydig definition av det partiinterna demokratibegreppet knappast står att finna, men att vissa användningar av begreppet ändå är bättre än andra (kap III). I framställningens avslutande del behandlas de två diskurserna gemensamt. Jag försöker här visa att svaret på den övergripande frågan är avhängigt den första, men inte den andra delfrågans svar. Framställningen avrundas med några principiella reflektioner som detta stämmer till (kap IV).

## II DEN NORMATIVA DISKURSEN

Det som *är* förkväver det som *borde vara*.  
Robert Michels

### 1 Michels oligarkiteori

Upptakten till meningsutbytet om partiernas inre styrelseform sker i den tyske sociologen Robert Michels bok "partiväsendets sociologi" år 1911. Michels hade föresatt sig att kartlägga de interna maktförhållandena i det dåtida tyska rikets arbetarrörelse. De upptäckter han gjorde under sin grundliga studie framkallade dock en stark känsla av besvikelse hos den unge samhällsvetaren och idealisten. För samtidigt som Michels väl insåg vikten av en stark organisation för möjligheten hos det folkliga flertalet att göra sin röst hörd, så tyckte han sig överallt skönja organisationens obönhörliga utveckling mot maktkoncentration och fåtalsvälde – mot oligarki. Michels skriver: "Det är organisation som ger upphov till att de valda härskar över sina väljare, representanterna över sina uppdragsgivare, delegaterna över dem som utsett dem. Organisation är lika med oligarki." (Michels 1983: 301.) Ur sina iakttagelser utvecklade Michels en teori om lagbundenheten i denna process, inom alla former av organisationer. Han kallade sin teori "oligarkins järnlag".

Det bör påpekas att Michels långtifrån blivit entydigt tolkad, ett faktum som främst beror av att han knappast är entydig i sin framställning. Det är inte min avsikt här att reda ut striden mellan Michels talrika uttolkare om hur han bäst skall förstås. Vad jag intresserar mig för är endast Michels normativa föreställning om hur partiorganisationer *bör* styras. Michels normativa ståndpunkt tog sig följande uttryck:

Varje partiorganisation utgör en mäktig, på demokratisk grund stående oligarki. Överallt finner vi väljare och valda personer. Men överallt finner vi också att de valda ledarnas makt över väljarmassorna är nästan obegränsad. Byggnadens oligarkiska struktur förkväver den demokratiska principen. Det som *är* förkväver det som *borde vara*. (Michels 1983: 301.)

Michels sluter sig som synes till ståndpunkten att partierna bör vara internt demokratiska.

Man kan då ställa sig frågan vad Michels avsåg med "demokrati". Inte heller denna fråga är dock enkel att besvara, återigen därför att Michels knappast utmärker sig för begreppsklarhet. Michels undviker helt enkelt att definiera sina centrala begrepp. Trots detta faktum har försök gjorts att destillera ut "definitioner" av framför allt hans demokratibegrepp (Söderfeldt 1969: 44, 70f).<sup>3</sup> Jag menar dock att vi får hålla oss till en rimlig *tolkning* av Michels demokratisk syn. Att Michels utgick från idén om den *direkta demokratin*, inspirerad av framför allt Rousseau, framstår med tämligen stor tydlighet ur hans framställning. Det har även framhävts av flertalet sentida Michels-kommentatorer.<sup>4</sup>

Michels var alltså demokrat, men hans oligarkiteori hävdade det demokratiska idealets omöjlighet inom partierna. Av detta drog han den pessimistiska slutsatsen att demokrati överhuvud taget är en omöjlighet.<sup>5</sup> Han skriver: "De-

mokratin är en skatt som ingen kan hitta, hur mycket han än letar.” (Michels 1983: 304.) Michels är den förste att i utförlig form sätta fingret på det problematiska förhållandet mellan demokrati i partiorganisationer och demokrati i det politiska systemet som helhet. Han menade att partierna måste vara internt demokratiska för att makrodemokratien skall kunna förverkligas. Hade han rätt?

Detta kapitel är en redogörelse för de svar som givits denna fråga. Min uppgift här blir att göra en strukturering och systematisk analys av den vetenskapliga diskurs som tar sin utgångspunkt i den michelska problematiken. Man kan uttrycka det som att ett samtal skall rekonstrueras. Detta är givetvis ett samtal som inte ägt rum i egentlig mening. Även om många av bidragen till diskursen hänvisar direkt till andra inlägg är en stor del av dem tillkomna oberoende av varandra. Min uppgift blir därför att sammanfoga dessa spridda skärvor av en diskussion till en helhet. Även om diskursens medverkande är spridda i såväl tid som rum, och oftare betraktar frågan om partiernas interndemokrati som bisak än som huvudsak, så kommer de i följande avsnitt att vara samlade i ett och samma forum, och tala om ett och samma ämne (jfr Vedung 1977).

Analysen koncentreras till de olika argument som förekommer *för* respektive *mot* partiintern demokrati. För överskådlighetens skull kommer jag vid presentationen av argumenten att etikettera dem med en bokstavsbezeichnung (F=för, M=mot), samt ett nummer. Den refererade diskursen är begränsad i ett viktigt avseende: endast förespråkare av det demokratiska styrelseskicket behandlas. Även antidemokratiska tänkare (t ex Lenin) har haft en del intressant att säga i den normativa fråga som här adresseras. I följande framställning är de dock utelämnade.

## 2 Till den partiinterna demokratins försvar

Två idétraditioner kan pekats ut som de främsta källorna till försvaret av den partiinterna demokratien. Den första är idéerna bakom de socialdemokratiska masspartiernas framväxt i Europa under slutet av 1800-talet. Den andra är en partiteoretisk ”skolbildning”, med härkomst från framför allt Storbritannien och USA (Ware 1979: 70). Dessa två idékällor skall här refereras var för sig.

Tanken bakom den förstnämnda idétraditionen var att de socialistiska partierna, i kampen för demokratin, i sig måste vara internt demokratiska. De var tvungna att själva internt efterleva det ideal de strävade efter att förverkliga i samhället. Det är denna normativa ”skola” Michels faller tillbaka på då han uttrycker sin otillfredsställelse med diskrepansen mellan det som ”är” och det som ”borde vara”. Att det var just det socialdemokratiska partiet som Michels studerade i Tyskland var högst betydelsefullt för hans slutsatser. De socialistiska partierna i Europa vid tiden kring sekelskiftet var, med undantag för vissa radikala partier, de enda som utvecklade interna institutioner genom vilka åtminstone ett forum för diskussion erbjöds medlemmarna. De höll regelbundna partikongresser, och dessa proklamerades, i direktdemokratisk anda, vara partiets högsta beslutande organ (von Beyme 1985: 233; Wright 1971: 30). De samtida konservativa partierna var mer skeptiska till demokratins införande.

Att påvisa icke-demokratiska förhållanden inom något av dem hade därför varit ett betydligt sämre belägg för Michels tes om oligarkins nödvändighet (Lipset 1962: 15).

Det första argumentet för partiintern demokrati kan sålunda formuleras. För att kunna verka för demokratiseringen av ett samhälle måste partierna "föregå med gott exempel" genom att själva vara internt demokratiska. Detta argument skulle kunna utvidgas till att även gälla politiska system som redan demokratiserats. Tanken är densamma, nämligen att partiintern demokrati främjar medborgarnas *demokratiska fostran* (F<sub>1</sub>).

Den andra idékällan till försvaret av partiintern demokrati har en helt annan bakgrund. Dess främsta uttryck finner vi i en rapport som det amerikanska statsvetarsällskapet (APSA) utgav 1950. Rapporten är sprungen ur en partiteoretisk skolbildning som brukar kallas "Responsible Party Government"-skolan. Det bör påpekas att det inom denna teoretiska skola sedan en tid hade tvistats om partiernas interna styrelseform. Såväl försvarare av som motståndare till den partiinterna demokratin rymdes under samma tak (Ranney 1954: 156f). APSA:s rapport är dock entydig i sitt normativa försvar, och det är detta som intresserar mig här.<sup>6</sup> Nyckelbegreppet i rapporten är partiernas *ansvarighet* inför väljarna. Man gjorde emellertid en distinktion mellan denna "externa" ansvarighet, och den "interna", dvs ansvarigheten inför medlemmarna. Idén är att det "externa" ansvarsutkrävandet inte är tillräckligt för att få en fungerande demokrati; därtill krävs även det "interna". Rapporten menade att partiledningens ansvarighet gentemot medlemmarna skulle komplettera deras ansvarighet gentemot väljarna. Den partiinterna demokratin skulle ge positiv avkastning för demokratin i dess helhet (APSA 1950: 23ff).

Dessvärre lämnar rapportens argumentation till försvar av den partiinterna demokratin en rad frågor obesvarade. En fråga som uppehållit amerikanska forskare är vad kommittén avsåg med "partimedlemmarna" – alla de som röstade på partiet, alla de som betraktade sig som anhängare, eller bara de som mer aktivt engagerade sig? För svenska förhållanden kanske denna fråga ter sig underlig, men i det lösligt partiorganiserade USA är medlemsbegreppet tvetydigt (Ranney 1951: 489ff; Ranney 1954: 17ff; jfr Ware 1979: 71f). En annan oklarhet gäller vilken innebörd som skall tillskrivas kommitténs partiinterna demokratibegrepp. Rapporten skriver att "the internal processes of the parties must be democratic" och att "the party members must have the opportunity to participate in intraparty business". Dessutom förefaller det som om partimedlemmarna skulle ges inflytande över vilka som valdes till partiledningen (APSA 1950: 23). Bättre än så preciseras aldrig begreppet. I botten tycks ligga Michels direktdemokrati inom partierna, men denna förefaller vara företrädd i en något mer modest form. Partiintern demokrati tycks främst innebära förekomsten av "dialog" mellan partiledningen och medlemmarna (jfr APSA 1950: 65ff).

Bortsett från rapportens otydligheter kan ändå följande principiella argument för den partiinterna demokratin utvinnas. Partiintern demokrati skapar ett forum för debatt och diskussion för partiets medlemmar. Därigenom befrämjas även en offentlig redovisning av partiets politik, och väljarnas *ansvarsutkrä-*

*vande* gentemot partierna kan främjas genom att partipolitiken på så sätt tydliggörs (F<sub>2</sub>).<sup>7</sup>

### 3 Duverger: legitimitet och effektivitet

Maurice Duverger är den moderna partiforskningens andre pionjär, efter Michels. Duvergers standardverk över politiska partier är förvisso främst en empirisk studie, men han underlåter inte att låta en viss normativ färg tränga igenom den empiriskt prövade ytan. Duverger är en intressant debattör i frågan om förenligheten mellan en demokratisk styrelseform och demokratiska organisationer. Han poängterar vikten av att ett demokratiskt samhälles organisationer *framstår* som internt demokratiska. "This almost universal reverence paid to democracy is explained by the fact that it appears legitimate in the eyes of contemporaries", menar Duverger. Var tid har sitt ideal för samhällsordningen, vår tids ideal är det demokratiska. För att kunna åtnjuta legitimitet i folkets ögon måste ledarna därför svära sin trohet till detta ideal. "The dominant belief determines the legitimacy of a leader", hävdar Duverger, och "democracy remains the dominant doctrine of the contemporary age, that which determines the legitimacy of power" (Duverger 1954: 133f).

Detta gäller organisationer i allmänhet, menar Duverger, men politiska partier i synnerhet. Då de är verksamma i den samhällssfär där det demokratiska idealet oftast åberopas – där demokratins själva livsåder kan sägas pulsera – är det än viktigare att de också i sig själva visar sig kunna leva upp till idealet. "Parties must in consequence take the greatest care to provide themselves with leadership that is democratic in appearance", menar han (Duverger 1954: 134). Så långt framstår det hela som ett slags rättfärdigande av demokratin som norm för partiernas internstyrelse. En lätt anstrykning av cynism anas förvisso då Duverger talar om vikten av att bara "framstå" som demokratisk. Om vi bortser från detta ett ögonblick, kan vi dock ändå utvinna ett argument *för* partiintern demokrati ur hans framställning. Argumentet lyder att partierna bör vara internt demokratiska, för att kunna åtnjuta *legitimitet* i folkets ögon (F<sub>3</sub>).

Detta är emellertid inte Duvergers egentliga ståndpunkt. Den partiinterna demokratin måste i praktiken åsidosättas för andra hänsyn, fortsätter han. Verkligheten kräver helt andra organisationsformer än den demokratiska av sina partier:

Practical *efficiency* ... drives them hard in the opposite direction. Democratic principles demand that leadership at all levels be elective, that it be frequently renewed, collective in character, weak in authority. Organized in this fashion, a party is not well armed for the struggles of politics. If all adopt the same structure, no great harm is done since the conditions of battle are the same for all. But, should one of them organize itself along authoritarian and autocratic lines, the others would be placed in a position of inferiority. (Duverger 1954: 134; min kursiv.)

Duverger blir den förste att uttala ett av de mer bäraktiga argumenten *mot* partiintern demokrati. Argumentet är av den pragmatiska sorten: inget av de partier han studerat visar sig vara funktionsdugligt utan att betona stark

maktcentralisering och auktoritär disciplin. Den partiinterna demokratin måste åsidosättas för partimaskinens *effektivitet* ( $M_1$ ). Duverger drar härav slutsatsen att detta också är den bästa normen för den interna partiorganisationen. Det som "är" förklaras vara det som också "borde vara".

#### 4 Konkurrensdemokraternas kritik

Joseph Schumpeters idé om demokrati grundade sig som bekant på en betoning av *konkurrensen* mellan de politiska eliterna (läs partierna) om folkets röster (Schumpeter 1947: 269ff). De som i senare tids demokratidebatt slutit sig till Schumpeters definition brukar därför kallas "konkurrensdemokrater". Dessas syn på politiska partiers interna förhållanden kan, något förenklat, anta två former. Antingen lämnas frågan om partiernas interna styrelseskick därhän. Partierna betraktas då som "enhetliga aktörer", och möjligheten av intern partisplittring och andra problem förknippade med komplexa organisationer bortses ifrån (Downs 1957: 25f). En annan konkurrensdemokratisk hållning är dock normativt inriktad, och tar direkt ställning *mot* att partierna skall vara internt demokratiska. Det är denna kritik av idén om partiintern demokrati som här skall presenteras.

Det första argumentet från den konkurrensdemokratiska skolan kan härledas från Giovanni Sartori. Han vänder sig mot Michels slutsats att demokratin i det politiska systemet är en omöjlighet och hävdar att Michels "is not justified in passing from the premise 'parties are not democratic' to the conclusion 'democracy is not democratic'". Sartori menar att Michels analys brister på en viktig punkt, och att de som har kommit till liknande slutsatser alla gör samma misstag:

They seek democracy in structures, not in *interactions*. They want to find it immobilized *in*, inside or within something, instead of seeking it as a dynamic *among* groups or organizations. To be sure, structures are important. But their critical importance lies, with respect to how a macrodemocracy comes about, in their interplay. (Sartori 1987: 151.)

Sartori hävdar att det är först när vi vänder blicken från organisationernas struktur, och i stället studerar samspelet *mellan* dem, som vi kan finna det vi kallar demokrati. Detta gäller partierna i synnerhet. I Schumpeters efterföljd betonar han *konkurrensen* mellan de politiska partierna som det väsentliga, inte deras interna "struktur" eller styrelseform (Sartori 1987: 148ff). Här stannar emellertid Sartori. Han konstaterar att partikonkurrensen är det väsentliga, men han klargör aldrig riktigt varför partiintern demokrati skulle motverka denna konkurrens.

Tankegången återfinns dock hos en annan av Schumpeters efterföljare, partiforskaren Richard Katz. För att se hur förlängningen av Sartoris konkurrensargument kan tänkas se ut, vänder vi oss därmed till honom. Liksom sina skolbröder intar Katz ståndpunkten mot partiintern demokrati. Hans argument är att partiintern demokrati skulle utsätta partierna för ett slags "intern konkurrens". Detta leder till inre splittring, menar Katz. För att partierna skall kunna

framställa klara alternativ inför väljarna (vilket han med Schumpeter understryker som deras främsta funktion) måste de vara väl sammanhållna; partiintern demokrati skulle leda till motsatsen (Katz 1980: 120; jfr Ranney 1951: 491).

Detta argument mot partiintern demokrati kan sammanfattas ungefär som följer. Demokrati uppstår då partierna fritt *konkurrerar* med varandra, liksom företag på en fri marknad. Men om partiernas handlingsfrihet är kringskuren av en omständig intern beslutsordning försämras möjligheterna att fritt konkurrera. Demokrati i partiorganisationen skulle medföra intern splittring, och oklarhet om vilken linje partiet egentligen företräder. Därför borde partierna inte vara internt demokratiska (M<sub>2</sub>).

En annan representant för konkurrensdemokraternas kritik av partiintern demokrati är den brittiske partiforskaren Robert McKenzie. McKenzie menar med Schumpeter att elektoratets främsta uppgift i ett demokratiskt styrelseskick är att välja sina beslutsfattare, *inte* att delta i det politiska beslutsfattandet. Det viktiga är att väljarna kan utkräva ansvar av de valda. Den partiinterna demokratins krav på att partiledningen skall hållas ansvarig inför medlemmarna är ett brott mot denna demokratisyn, menar McKenzie. Lika felaktigt är det att låta parlamentsledamöterna bli föremål för krav och direktiv från de övriga partimedlemmarna. McKenzie betraktar kravet på demokratiska partiorganisationer som en anomali för den parlamentariska demokratiuttraditionen. Han summerar:

[T]he primary function of the mass [party] organizations is to sustain competing teams of potential leaders [...] in order that the electorate as a whole may choose between them. All other functions (involving attempts by the mass organizations to influence the formulation of policy and the emergence of leaders within the parliamentary parties) are, and must remain, subsidiary. (McKenzie 1963: 642ff, cit 644.)

I detta argument adresseras en intressant aspekt av partiorganisationerna, nämligen att de har två avnämargrupper: dels medlemmarna, dels väljarna (Pierre 1986: 57). Vilken av dessa två grupper som partiledningen skall hållas ansvarig inför kan sägas vara kärnan i hela den normativa diskursen. För McKenzie är partiintern demokrati en styggelse, därför att det innebär att medlemmarna och inte väljarna premieras. Som stöd för detta åberopar han idén om den *parlamentariska ansvarskedjan*. Enligt denna är parlamentet ansvarigt inför väljarna, och regeringen inför parlamentet. Att därutöver kräva att ett partis parlamentsgrupp skall hållas ansvarig inför partimedlemmarna är således inte förenligt med demokratins principer, hävdar han (M<sub>3</sub>).

Detta argument mot partiintern demokrati kompletterar McKenzie i ett senare inlägg med ytterligare ett. McKenzie hävdar att man med stort stöd i den empiriska partiforskningen kan hävda att det finns viktiga ideologiska skillnader mellan partiaktivister och den övriga väljarkåren. Partiaktivisterna tenderar alltid att vara mer radikala än partiets väljare, heter det.<sup>8</sup> Om partierna skulle vara lyhörda för den interna opinionen, skulle de således inte uppfylla den representativa demokratins krav på *åsiktsöverensstämmelse* (M<sub>4</sub>). Med detta



argument kan McKenzie åter hävda att partiintern demokrati är "incompatible with the workings of democratic government" (McKenzie 1982: 195).

McKenzies polemiska utfall mot förespråkarna för partiintern demokrati får nog betraktas som det mest emotionellt laddade i den här refererade debatten. En annan kritik sipprar dock fram ur annalerna, men i något mer modest form. Denna kritik har i princip samma schumpeterska härkomst, men argumentationslinjen är något annorlunda. Det är den av Robert Dahl initierade skolbildning som brukar kallas "pluralisterna" som avses. Ett karaktäristiskt drag för pluralisterna är att de vill tona ned partiernas betydelse för demokratins funktionsduglighet. Partiforskaren Leon Epstein får här fungera som den ledande representanten för detta synsätt. Epstein menar att partierna förvisso behövs, men att deras funktion i praktiken bör begränsas till "structuring the vote". Med detta avses att partiernas funktion endast bör vara att göra valprocessen praktiskt hanterbar genom att erbjuda elektoratet skilda alternativ (Wright 1971: 31ff). Med tanke på att pluralisternas syn på partier i huvudsak är modellerad av det amerikanska partisystemet, är denna uppfattning kanske föga oväntad. Det är dock viktigt att studera det argument som framförs för denna begränsning av partiernas verksamhetssfär. Argumentet tycks vara att partierna, om de vid sidan av valfunktionen inriktar sig på idéformulering och "policyskapande", inkräktar på intresseorganisationernas funktionsområde. Denna strikta funktionsuppdelning är en väsentlig komponent i pluralisternas demokratisyn. Slutsatsen blir att partiernas främsta funktion – valfunktionen – på intet sätt främjas av partiintern demokrati. Partiintern demokrati är "dysfunktionell" (Epstein 1967: 351ff).

Argumentet blir således att den funktion partiintern demokrati skulle tänkas fylla, dvs åsiktsartikulation och policyskapande, i stället bör omhändertas av intresseorganisationerna (och massmedierna). Annars rubbas funktionsuppdelningen i det av *pluralism* präglade samhället (M<sub>5</sub>).

##### 5 Till tvåfalt nytt försvar

Den ledande kritiken mot partiintern demokrati har därmed fått göra sig hörd. En intressant frågeställning är vad en "deltagardemokrat" – i polemik mot den konkurrensdemokratiska doktrinen – skulle kunna tänkas anföra till den parti-interna demokratins försvar. Om man sluter sig till det normativa postulatet att "demokrati är en styrelseform som förverkligas i samma utsträckning som folket deltar i den politiska beslutsprocessen" (Lewin 1970: 18), förefaller det högst rimligt att man också förespråkar ett högt medlemsdeltagande i den parti-interna beslutsprocessen. Av olika skäl har dock frågan om just den parti-interna demokratin inte tilldragit sig något större intresse från deltagardemokraternas sida (Ware 1977: 1f; se dock MacPherson 1977).

En argumentation för partiintern demokrati har emellertid företagits av Leif Lewin, i *Folket och eliterna*. Vid ett försök till precisering av sin så kallade "interaktiva" demokratimodell för Lewin ett resonemang om hur efterkrigstidens teknologiska landvinningar skall kunna användas för att "göra eliterna mera representativa för massan". Lewin menar att det bästa medlet för att för-

bättra detta "konsensus-uppbyggande" vore ökat folkligt deltagande i den politiska beslutsprocessen – "participation". Ett ökat folkligt deltagande i det högsta politiska beslutsfattandet, inom parlamentet, är dock ej att föredra. Detta beslutsfattande är nämligen förbehållet "eliten". "Massan skall", hävdar Lewin i stället, "yttra sig om hur deras *parti* skall agera". Lewin föreställer sig hur en sådan "moderniserad" partiintern beslutsprocess skulle kunna se ut:

Ett parti har att besluta om ett frågekomplex, t.ex. sin programutformning eller kandidat-nominering. Över en särskild TV-kanal förs en öppen debatt inom partiet. Partimedlemmarna har hela tiden möjlighet att från sina hem göra inlägg och ställa ledarna till svars med hjälp av telefoni. Alla medlemmar har rätt att delta i voteringen. (Lewin 1970: 237)

Lewin är således förespråkare av partiintern direktdemokrati, och hans argument kan formuleras som följer. Den partiinterna demokratin är nödvändig för att öka *participationen* i den politiska beslutsprocessen (F<sub>4</sub>). Även för Lewin är detta argument härlett ur en föreställningsram om demokratin på makronivå: "Utan intern partidemokrati ... uppkommer heller inte någon demokrati i det nationella politiska systemet." (Lewin 1970: 236ff, cit 238.)

En särställning i debatten om partiernas interna styrelseform intar Alan Ware. I sin bok *The Logic of Party Democracy* presenterar han ett utförligt försvar för demokrati i partiorganisationer. Utgångspunkten för Wares resonemang är att den schumpeterska demokratimodellen rymmer en väsentlig felaktighet. Konkurrensdemokraterna härleder som bekant sin demokratisyn ur en analogi med företagsvärlden. Partierna tänkes fritt konkurrera om väljare, liksom företagen konkurrerar om kunder på den fria marknaden. Är väljarna inte nöjda med partiets "produkter", heter det med detta synsätt, erhåller partiet inga röster i följande val, och slås – liksom ett konkursföretag – ut från marknaden. Anmärkningsvärt är emellertid, menar Ware, att idén om "perfekt konkurrens" på väljarmarknaden ännu lever kvar hos konkurrensdemokraterna. Den marknad partierna agerar på karaktäriseras inte av perfekt konkurrens, menar han, utan snarare av den begränsade form av konkurrens som företag i oligopolställning upplever. Ware menar att denna oligopolställning får viktiga konsekvenser för partiernas beteende. Framför allt hotas de mycket sällan av "nya konkurrenter", dvs nya partier har svårt att bildas på väljarmarknaden. Detta får som följd att partierna i avsevärt mindre utsträckning än vad konkurrensdemokraterna hävdar behöver ta hänsyn till väljarnas åsikter och intressen. Föreställningen att förändringar i väljarkårens intressen skall ge utslag i form av motsvarande förändringar i partisystemets sammansättning är felaktig, menar Ware. Hans slutsats är således att konkurrensen mellan partier inte är ett tillräckligt villkor för demokratins förverkligande – de positiva verkningarna av denna konkurrens är nämligen kraftigt beskurna av partiernas oligopolställning (Ware 1979: 35ff).

Ware har emellertid bot för denna sjuka: partiintern demokrati. Vid det här laget visar det sig att Ware faller tillbaka på en skolbildning vi redan presenterat ovan som "responsible party government"-skolan, och att han delvis också återoppar den nämnda APSA-rapportens argument. Hur tänker sig då Ware att

partiintern demokrati skall avhjälpa de defekter han blottlagt i partisystemet? För det första bör påpekas att Ware, liksom APSA-rapporten, betonar ansvarsutkrävandet som det viktigaste i relationen mellan valda och väljare. Han förespråkar också ett brett medlemsdeltagande i partiernas utformning av sin politik. Argumentet är, ånyo med APSA-rapporten som förebild, att ansvarsutkrävande i relationen partiaktivister–ledare är ett nödvändigt komplement till ansvarsutkrävandet i förhållandet partier–väljare. I direkt motsats till McKenzie tillskrivs således partiaaktivisterna en viktig funktion i denna modell. De skall se till att partiernas "oligopolistiska" beteende hävs genom att tillförsäkra förnyelse av partipolitiken i samma takt som den socio-politiska verkligheten omformas (Ware 1979: 71ff).

Den ofullständiga och "odemokratiska" konkurrensen partierna *emellan* skall alltså kompletteras med ett starkt medlemsdeltagande *inom* partierna i formuleringen av partipolitiken. Ware preciserar detta förhållande, med Hirschmans kända terminologi, som att "exit"-alternativet för väljarna därmed kompletteras med "voice"-alternativet:

The argument that is being presented here is that parties that provided for real control over policy goals by their activists would come to have a leadership that took account of new conflicts ... In terms of Hirschmans analysis, party democracy would provide a "voice" mechanism, to complement the "exit" alternative already available to voters, an alternative that by itself does not function effectively under oligopoly. (Ware 1979: 78.)

Ware menar att de nödvändiga reformerna för att tillförsäkra partiintern demokrati bäst genomförs genom lagstiftning. Han tar sålunda explicit avstånd från den gängse synen på partier som ideella föreningar undantagna offentlighetsreglering. Ware tänker sig att partiernas oligopolställning på så sätt skulle kunna hävas: "control of these oligopolists might be achieved through state regulation of their procedures of self-government".<sup>9</sup> Detta är en fundamental tanke i Wares partifilosofi. Ett slags statlig reglering av en annars icke till fullo fungerande partimarknad är demokratis enda räddning (Ware 1979: 173).

Som redan nämnts baserar Ware i väsentlig grad sin analys på APSA-rapportens idéer. Den intressanta innovationen är bemötandet av den konkurrensdemokratiska doktrinen. Ware tar dock inte avstånd från dess grundtanke, han kritiserar bara dess brister och föreslår reformer för dess fulländande. Det bör påpekas att Ware baserar sitt resonemang på ett två-partisystem av exempelvis amerikansk modell. Tar man även flerpartisystem i beaktande faller delvis hans idé om partiernas "oligopolställning". Sannolikheten för att en väljare skall kunna identifiera sig med något partis budskap borde ju öka för varje parti som finns (Möller 1986: 158). Men oavsett detta kan en kärna i Wares argumentation ändå betraktas som bäraktig. Det är idén om att väljarnas val mellan partier, "exit"-mekanismen, inte är tillräckligt för att demokratin skall kunna fungera. Det krävs även en fungerande "voice"-mekanism. Därför måste möjligheter till intern *intresseartikulation* ges de aktiva partimedlemmarna (F<sub>5</sub>).

## 6 Sammanfattning och diskussion

De normativa ståndpunkterna i frågan om politiska partiers interna styrelse-skick har tudelats i linjerna *för* och *mot* partiintern demokrati. Argumenten som har åberopats kan sammanfattas i följande figur:

Argument	Ståndpunkter	
	För (F)	Mot (M)
	1. Demokratisk fostran	1. Effektivitet
	2. Ansvarsutkrävande	2. Konkurrens
	3. Legitimitet	3. Ansvarskedjan
	4. Participation	4. Åsiktsrepresentativitet
	5. Intresseartikulation	5. Pluralism

Figur 1. Argumenten för och mot partiintern demokrati.

Hur är egentligen denna normativa argumentation uppbyggd? För att besvara denna fråga låter jag företrädarna för de olika ståndpunkterna träda tillbaka, och fokuserar i stället på själva argumenten.

Varje argument är härlett ur en viss föreställning om vad ett "demokratiskt styrelseskick" är. Samtliga åberopar ytterst "demokratin" för att rättfärdiga sin ståndpunkt. Att demokrati är något önskvärt betraktas som ett slags grundpremiss som inte ens behöver argumenteras för. Men som framgår i tablan ovan är det i själva verket väldigt olika aspekter av "demokrati" som åberopas. Vi kan uttrycka det som att varje argument utpekar ett speciellt kriterium som måste gälla för att "demokrati" ska gälla. Jag kallar fortsättningsvis dessa "kriterier" för *demokratinormer* (jfr Sjöblom 1988). Argumentationen är därmed uppbyggd i två led. Det första ledet består i premissen att demokratinorm  $x$  är ett nödvändigt villkor för att "demokrati" skall kunna gälla. Detta är en värdepremiss som egentligen inte har något med partiintern demokrati att göra. Det är först i det andra ledet av argumentationen som detta begrepp införs. Det andra ledet består i någondera av premisserna "om partiintern demokrati, så  $x$ " eller "om partiintern demokrati, så *inte*  $x$ ". Det andra ledet av argumentationen är således en deskriptiv premiss om förhållandet mellan partiintern demokrati och den åberopade demokratinormen. Utifrån denna faktapremiss kan sedan någondera av de två slutsatserna "alltså är partiintern demokrati önskvärt" eller "alltså är partiintern demokrati inte önskvärt" dras.

Det förtjänar att påpekas att ingen av de olika argumentationslinjerna på ett tillfredsställande sätt klargör båda dessa led i argumentens struktur. Demokrati-teoretikerna tenderar att ställa värdepremisserna i fokus, och lyckas därför aldrig riktigt klargöra kopplingen till den partiinterna demokratin. Partiforskarna i sin tur uppehåller sig främst vid de deskriptiva premisserna, och skriver bara indirekt om de värdepremisser som ligger till grund för deras slutsatser. Ofta drar de normativa slutsatser om "börat" från sina observationer av "varat".

Det är svårt att ge en fullödig beskrivning av de olika demokratisyner som ligger till grund för de två argumentationslinjerna. Men något skall kanske

ändå sägas om skillnaden i demokratisyn mellan de två ståndpunkterna. En viktig skiljelinje tycks vara mellan att se demokrati som ett system- eller som ett individrelaterat begrepp. Ståndpunkten *mot* partiintern demokrati är härledd ur föreställningen att demokrati inte står att finna i strukturer utan i interaktionen mellan dessa. Demokratier vilar på sina organisationer, men det finns inget skäl att hävda att dessa demokratins stöttelepelare i sig bör vara demokratiska – så ungefär lyder resonemanget. Något annorlunda uttryckt kan det hävdas att demokrati, med detta synsätt, är något som bara kan existera på *systemnivå*. Ståndpunkten *för* partiintern demokrati tycks dock vara härledd ur en annan demokratisyn, som gör anspråk på en betydligt anrikare tradition. Den kan rentav kallas ”den klassiska demokratidoktrinen”. Denna doktrin fokuserar inte på samma sätt till systemnivån, utan inskräper i stället vikten av *individens* plats i detta system. Individnivån blir det centrala, och värden som personlighetsutveckling och medborgerlig allmänanda sätts i första rummet. Att bara söka demokratin i interaktioner och på systemnivå är, heter det med detta motsatta synsätt, att överge demokratins egentliga kärna (Lewin 1970: 185ff).

Vi står således inför ett fundamentalt normativt spörsmål om demokratibegreppet. Det är inte min uppgift här att argumentera för någon av dessa demokratidoktriner. Jag skulle i stället vilja lägga detta normativa spörsmål åt sidan en stund, för att diskutera frågan i anslutning till vårt eget styrelseskick. Om vi antar att vårt parlamentariska system är det mest önskvärda, hur skall vi se på frågan om partiintern demokrati?

Denna frågeställning kan belysas genom att partierna betraktas utifrån Gunnar Sjöbloms rationalistiska perspektiv. Partiernas beteende betraktas då som målinriktat. Enligt Sjöbloms modell har partierna olika sorters mål som de strävar efter att uppfylla. Dels sakorienterade, ideologiska mål, dels strategiska. De strategiska målen kopplar Sjöblom till partiernas agerande på tre olika ”arenor”: väljararenan, den parlamentariska, och den interna arenan. Partiernas strategiska mål på dessa tre arenor stipuleras som ”röstmaximering”, ”maximering av inflytandet över parlamentet”, och ”maximering av den interna partisammanhållningen” (Sjöblom 1968: 73f).

Frågan som nu kan ställas blir då i vilken mån ”partiintern demokrati” förbättrar eller försämrar möjligheterna till uppfyllelse av partiernas olika mål. Jag väljer att bortse från det sakorienterade målet, och koncentrerar i stället diskussionen till de strategiska målen på de tre arenorna. Om vi börjar med den parlamentariska arenan, förefaller det vara rimligt att i första hand se partiintern demokrati som ett hinder för måluppfyllelse. När tiden är knapp och realpolitiska hänsyn ställs i första rummet, krävs partiledningar som kan fatta snabba beslut. Det säger sig själv att partiinternt demokratiska beslutsprocesser lämpar sig illa vid exempelvis förhandlingsuppgörelser med andra partier (jfr Gustafsson 1980: 163f). Detta skulle dock kunna problematiseras. Om den politik ledningen vill driva igenom inte är förankrad bland medlemmarna, kan det tänkas att andra partier blir tveksamma till uppgörelser med detta parti. På det hela taget kan man dock säga att partiintern demokrati i första hand är ett hinder på den parlamentariska arenan.

Om väljararenan kan hävdas något liknande. För att maximera partiets röster krävs stor handlingsfrihet för partiledningen. Ett omfattande medlemsinflytande torde således i huvudsak utgöra ett problem för måluppfyllelsen på väljararenan. Undantag kan dock finnas även här. Att ett parti bundits av sin partikongress kan till exempel ibland för väljarna ses som en garanti för att ett visst beslut skall genomföras. I dylika fall kan demokratin i partiorganisationer bidra till röstmaximeringen. Sammantaget kan vi dock sluta oss till att partiintern demokrati inte främjar måluppfyllelse på väljararenan.

Hur är då förhållandet mellan partiintern demokrati och målet på den interna arenan, "största möjliga partisammanhållning"? Det förefaller enligt min mening vara ett rimligt antagande att partiinternt demokratiska beslutsprocesser skulle motverka snarare än uppmuntra intern splittring (jfr  $M_2$  ovan). En partiorganisation där möjlighet till diskussion och debatt föreligger erbjuder rimligen goda möjligheter att fånga upp internt missnöje och lösa interna konflikter (Pierre 1986: 27). Helt självklart är emellertid inte sambandet mellan partiintern demokrati och god sammanhållning. Det kan väl tänkas förekomma situationer då medlemmar och aktivister väntar sig ledarskap. I dessa lägen kan en stark partiledning som åsidosätter den demokratiska beslutsprocessen en smula bli den interna sammanhållningens räddning. I huvudsak får dock den partiintern demokratin betraktas som positiv för måluppfyllelse på den interna arenan.

Slutsatsen av detta resonemang måste bli en differentierad syn på den parti-interna demokratins förmenta effekter. Den parti-interna demokratin försämrar i huvudsak måluppfyllelsen på väljararenan och den parlamentariska arenan, men förbättrar måluppfyllelsen internt. Om man med det rationalistiska tanke-sättet ser till partiets totala nyttofunktion, dvs summan av den erhållna nyttan på samtliga arenor, blir den parti-interna demokratins bidrag till denna summa således både positiv och negativ. Den parti-interna demokratins dilemmatiska karaktär uppstår för partierna ur en inbyggd målkonflikt (jfr Panebianco 1988: 15, 280 n.56; jfr Bäck – Möller 1992: 263f).

En grundläggande fråga har emellertid hittills utelämnats. Vad menar vi egentligen då vi talar om "partiintern demokrati"? Det framkommer tydligt vid en genomgång av den här refererade diskursen att olika debattörer menar litet olika saker med det parti-interna demokratibegreppet. Michels menade direktdemokrati. Ingen av de övriga ifrågasätter öppet denna användning, men ingen problematiserar den heller. Emellanåt tunnas "direktdemokratin" ut till oigenkännlighet. För Giovanni Sartori, författaren till ett av den moderna partiforskningens standardverk, får denna begreppsglidning långtgående konsekvenser. Han väljer att förbise hela den av Michels initierade problemställningen kring den parti-interna demokratin. "Given the variety of yardsticks by which 'democracy' can be assessed, the problem posed by Michels is likely to remain an endlessly debated issue", menar Sartori (1976: 71; jfr Koelble 1989: 214; Koelble 1991: 126).

Skall vi godta denna slutsats? Kan inget bättre sägas om begreppet "parti-intern demokrati" än att det är omtvistat? Skall vi därför välja att förbise den normativa frågeställning som legat till grund för den här återgivna diskursen?

Jag anser inte det. Men *begreppet* måste underkastas närmare granskning. Detta är ämnet för nästa kapitel.

### III DEN BEGREPPSLIGA DISKURSEN

The concept of intraparty democracy is very much in the "eye of the beholder".

*Thomas Koelble*

#### 1 Utgångspunkter för analys

Demokrati är ett begrepp iklätt en aura av bedräglig lätthet. Vid första anblicken förefaller den demokratiska principen mycket enkel. Vid närmare betraktelse kan dock ett nät av olösta knutar och tvetydigheter skönjas. Det partiinterna demokratibegreppet är långt ifrån lika omskrivet som dess motsvarighet på makronivå. Men även detta mikrobegrepp kan nog sägas vara smittat av samma betydelseförvirrande åkomma som sitt moderbegrepp. På samma sätt som den etymologiska betydelsen "folkstyre" konnoterar stor mångtydighet, kan den motsvarande betydelsen "medlemsstyre" tolkas på flera olika sätt. En antydan härom såg vi redan i föregående kapitel. Begreppsbruket var oklart och problematiserades knappast i den normativa diskursens inlägg. Det är därför nu dags för en mer inträngande begreppsanalys av den partiinterna demokratin.

På motsvarande sätt som i föregående kapitel kan vi kalla denna begreppsanalys en diskurs – den begreppsliga diskursen. Ett samtal om olika definitioner av begreppet partiintern demokrati skall rekonstrueras. Jag kommer att närma mig begreppet från två håll. För det första från tidigare definitioner; på vissa punkter kan dessa kommenteras och kritiseras. För det andra via ett analogitänkande med begreppets motsvarighet på makronivå, där jag så att säga "lånar" från makrodiskursen om demokratibegreppet för att bidra till mikrodiskursen. En underliggande frågeställning blir därmed huruvida demokratibegreppen på dessa två nivåer egentligen är jämförbara. Denna fråga finns anledning att återkomma till i kapitlets avslutande del.

Tre varianter av begreppet kommer att prövas. För det första att partiintern demokrati kan likställas med någon form av "partiinterna fri- och rättigheter"; för det andra den "direktdemokratiska" varianten; och för det tredje att begreppet kan ses som någon form av "representativ" demokrati. Argument kommer att redovisas som talar för den tredje varianten, men samtidigt kommer det att påpekas att inte heller denna är problemfri. Att på detta sätt argumentera för en viss betydelse före de andra är ingen oskyldigt "neutral" uppgift. Då jag hävdar att vi med partiintern demokrati bör avse någon form av "representativt" partiinternt styrelseskick, får detta givetvis normativa implikationer. Bäraktigheten i min ståndpunkt får således prövas mot de argument som framförs.

Men är det inte upp till var och en att själva använda den betydelse de önskar? Hur kan jag argumentera för att en viss användning av begreppet är bättre än

andra? Mitt svar på denna fråga följer av ett visst sätt att se på begrepp och deras funktion. Den brittiske filosofen och statsvetaren Peter Morriss har i en inträngande analys av maktbegreppet redogjort för detta synsätt. Så här skriver Morriss om sitt eget tillvägagångssätt: "My approach stems from the belief that concepts are like tools, that we use them to do certain jobs, and that we need to choose the concepts that are as suitable as possible for the job we intend them to do." (Morriss 1987: 205.) Med Morriss bör vi därför fråga oss: varför använder vi begreppet partiintern demokrati? Vilket syfte vill vi att det skall fylla? Jag kommer att utgå från att begreppet partiintern demokrati bör fungera som ett analysredskap, med vilket vi vill kunna jämföra olika partiorganisationer med varandra. På samma sätt som makrobegreppet används för att kunna beskriva och förklara skillnader mellan "graden av demokrati" i olika länder (Hadenius 1992), är mikrobegreppet ett verktyg i den jämförande analysen mellan olika partiorganisationer. Det är med detta "begreppssyfte" för ögonen som jag i detta kapitel kommer att kunna argumentera för att en viss användning av begreppet är bättre än andra.

En ambition med begreppsanalysen är således att söka närma det partiinterna demokratibegreppet den praktiska verkligheten. Därmed har även en viktig avgränsning för den följande analysen gjorts. Begreppet inskränks till att enbart gälla för ett parlamentariskt statskick med flerpartisystem. Närmare bestämt är det den svenska partiverkligheten jag kommer att ha för ögonen. Detta får givetvis implikationer för vilket begrepp som förordas. Det är också poängen.

## 2 Partiinterna fri- och rättigheter

En betydelsesfär som det partiinterna demokratibegreppet ibland tycks avse är förekomsten av olika "demokratiska fri- och rättigheter" inom partiorganisationen. Tanken bakom denna begreppsanvändning tycks vara att partier som tillåter stora mått av intern debatt och kritik, och som fritt låter sina medlemmar organisera sig i olika undergrupperingar och fraktioner, skulle vara mer "demokratiska" än partier där så inte är fallet. Med ett mer konstitutionellt språkbruk skulle vi kunna kalla dessa rättigheter "intern yttrandefrihet" och "intern föreningsfrihet" (givetvis skulle andra typer kunna tas som exempel). Är det en rimlig bestämning av begreppet att likställa "partiintern demokrati" med förekomsten av dessa fri- och rättigheter?

Jag vill hävda att så inte är fallet. Vad gäller *intern yttrandefrihet* bör det först påpekas att en jämförelse mellan förekomsten av yttrandefrihet i det politiska systemet överhuvud, och förekomsten av detsamma i partiorganisationer, knappast är hållbar. Till grund för den bristande jämförbarheten ligger de diametralt olika förutsättningarna för medlemsskap på dessa två systemnivåer. Medlemsskapet i det politiska systemet – med andra ord medborgarskapet – är en (i första hand) enligt födslorätt garanterad egenskap. Man "väljer" som regel inte vilket politiskt system man skall tillhöra, även om möjligheten därtill existerar (åtminstone i teorin). Det motsatta gäller för medlemsskapet i ett politiskt parti: det är frivilligt. Med det frivilliga medlemsskapet följer en



annan grundläggande rättighet: möjligheten att när som helst begära utträde. Denna möjlighet är betydligt mer beskuren vad gäller medborgarskapet. Dessutom sker anslutningen till ett politiskt parti rimligen på basis av något slags identifiering med de värderingar partiet förespråkar. Ett parti kan givetvis ha högt i tak, men det ligger snarast i dess existensberättigande att förespråka vissa saker och inte andra. Förekomsten av intern kritik, av debatt och diskussion, kan givetvis betraktas som friskhetstecken ur ett interndemokratiskt perspektiv. Men avsaknaden av detsamma kan inte föranleda den motsatta slutsatsen. Hög konsensus inom partiet, med föga intern debatt som följd, behöver ju definitivt inte vara tecken på auktoritärt styre.

Ett snarlikt betraktelsesätt måste anläggas även då *intern organisationsfrihet* diskuteras. Förekomsten av såväl officiella som inofficiella partigrupperingar och underfraktioner kan på intet sätt sägas tyda på en mer "demokratisk" partiorganisation. På samma sätt som för yttrandefriheten gäller att åsiktspridning – eller full åsiktsfrihet för att dra resonemanget till sin spets – utgör ett olämpligt kriterium att bedöma organisationsdemokrati. Partiet är ju rimligen bildat för att förverkliga vissa idéer och de som inte ansluter sig till dessa har full frihet att dra sig ur.

De här stipulerade rättigheterna måste således förkastas som indikatorer på förekomsten av partiintern demokrati. I stället kan de betraktas som nödvändiga – men definitivt inte tillräckliga – villkor för att någon partiintern demokrati skall kunna förekomma. Total avsaknad av interna debattfora och organisationsmöjligheter måste nästan betraktas som oförenligt även med det mest minimala demokratideal. Begreppsdefinitionen måste dock sökas på annat håll.

### 3 Direkt partiintern demokrati

Idén om den "direkta demokratin" brukar vanligen återföras till den franske upplysningsfilosofen Jean-Jacques Rousseau. I sin bok "Om samhällsfördraget" från 1762 förespråkar Rousseau som bekant ett styrelseskick där samtliga medborgare deltar i det politiska beslutsfattandet. Några valda representanter får inte förekomma, annat än för verkställandet av folkmajoritetens beslut. Rousseau kallade själv inte detta ideala styrelseskick för en "demokrati", men den livaktiga idén om *direktdemokratin* har än idag Rousseau som främsta inspirationskälla.

Hur kan denna demokratidefinition preciseras för att bli tillämplig på våra partiorganisationer? För det första bör en distinktion göras mellan vad som brukar kallas "substantiella" och "proceduriella" demokratidefinitioner. Det är brukligt att numera begränsa demokratibegreppet till den senare kategorin (Pennock 1979: 6ff). Denna avgränsning torde vara än viktigare för politiska partier. Att mäta graden av demokrati i partiorganisationer utifrån innehållet i de beslut som fattas låter sig knappast göras. För att fånga den direktdemokratiska idén inom partiorganisationerna liknas de således vid ett *beslutssystem* där samtliga medlemmar deltar i beslutsprocessen.

För att precisera denna definition närmare skulle man kunna ange några kriterier som den interna beslutsprocessen måste tillgodose för att partiintern de-

mokrati skall gälla. Till hjälp skulle vi exempelvis kunna ta Robert Dahls fem "criteria for a democratic process". De två första kallar Dahl "Effective Participation", och "Voting Equality at the Decisive Stage". Det första kriteriet motiveras av att det tillförsäkrar varje individ möjligheten att under hela beslutsprocessen fritt få uttrycka sina åsikter. Det senare kriteriet är likvärdigt med det demokratiska ideal som fångas av slagordet "en man, en röst". Det tredje kriteriet kallar Dahl "Enlightened Understanding". Han motiverar detta kriterium med att en demokratisk beslutsprocess inte bara bör utvärderas efter de inblandade individernas deltagande och lika rösträtt, utan även efter deras möjligheter att förstå och utvärdera konsekvenserna av olika beslut. Det fjärde kriteriet kallar han "Control of the Agenda". Härmed avses de i beslutsproceduren deltagande individernas rätt att besluta om, och i så fall hur, en viss fråga överhuvud taget skall bli föremål för beslut (Dahl 1989: 106ff). Dahl har även ett femte kriterium: "inklusionskriteriet". Detta bestämmer vilka som skall ha rätt att delta i beslutsprocessen (Dahl 1989: 119ff). I fallet med partiorganisationerna kan detta helt enkelt definieras som "samtliga medlemmar". Vi såg förvisso i föregående kapitel att medlemsbegreppet i till exempel USA inte är oproblemiskt. I Sverige kan vi dock tämligen enkelt definiera medlemmarna som "de, som betalar medlemsavgift till partiet" (Pierre 1986: 31).

Om samtliga dessa kriterier är uppfyllda har vi således en modell av den "perfekta" direktdemokratiska partiorganisationen. Vi skulle kanske, liksom Rousseau, kunna tillåta någon form av exekutivt organ som skulle verkställa besluten, utan att därför bryta mot idealbilden. Detta är emellertid ointressant här. Frågan är om vi funnit en definition av vårt partiinternas begrepp som är användbar. Har vi med detta begrepp fått ett analysinstrument som möjliggör jämförelse av "graden av partiintern demokrati" mellan partiorganisationerna?

Knappast. Dahls kriterier kräver så mycket av den partiinternas beslutsprocessen att samtliga politiska partier skulle få klassificeras som hopplöst odemokratiska. Som följd av att partierna sällan erhåller egen majoritet i riksdagen, måste de ofta förhandla och kompromissa med varandra. Skall partierna vid dessa förhandlingar samla alla sina medlemmar och vid varje steg i förhandlingsprocessen avhöra samtligas synpunkter? Det säger sig själv att strategiskt agerande av sådan art skulle bli omöjligt.

Det kan kanske invändas att kravet på att samtliga beslut skall underkastas direktdemokratis kriterier är för starkt. Kravet på en fullständigt demokratisk beslutsprocess kanske bara bör ställas då partiet beslutar om sakfrågor och kandidatnomineringar.<sup>10</sup> Detta skulle dock inte göra saken bättre. Partierna är komplexa organisationer. Deras arbetsformer kräver väl utvecklad arbetsfördelning och snabbhet i beslutsfattandet. Alla kan helt enkelt inte vara med och bestämma om allting. Poängen är således att partiorganisationerna lika litet som en nationalstat lämpar sig för utövandet av direkt demokrati. Av denna anledning är partierna i själva verket, liksom sina makrodemokratiska motsvarigheter, uppbyggda som *representativa* organisationer (Albinsson 1986: 175). Partiorganisationens högsta beslutande organ, kongressen, kan sägas äga sin motsvarighet i nationens riksdag, partistyrelsen och den högsta partiledningen i regeringen osv.

Frågan är således vad vi skall låta detta faktum få för konsekvenser för begreppet partiintern demokrati. Dahls kriterier är tänkta att fungera som ett slags idealtyp utifrån vilken graden av demokrati i en viss samfällighet kan mätas mot graden av demokrati i en annan. Men vi ser att de inte skulle fylla denna funktion vid en studie av partiorganisationerna. Skall vi kanske av den anledningen inte studera partiernas interna "demokrati", utan använda en annan term? Vi skulle till exempel, återigen med Dahl som förebild, kunna ta begreppet "polyarki" i bruk för att deskriptivt kunna särskilja partiorganisationer som inte är "oligarkiska". Begreppet partiintern demokrati skulle därvid kunna betraktas som ett normativt ideal som partiorganisationen borde sträva mot – men som den aldrig skulle kunna uppnå. Frågan är dock vad som egentligen skulle vinnas på ett dylikt termbyte. Ordet "demokrati" är så fast rotat i vårt språkbruk att det förefaller vara en självbesegrande strategi att försöka ersätta det med ett annat (Hadenius 1992: 7). Detta må gälla makrodemokratin i synnerhet, men det får nog betraktas som ett faktum också vad beträffar demokratin som styrelseform i allmänhet – således även inom politiska partier.

Slutsatsen måste således bli att termen behålls. Men vi måste söka precisera dess begreppsliga innebörd på något annat sätt. Återigen kan vi vända oss till den makroteoretiska demokratidiskursen. Då vi i dagens moderna samhälle talar om "demokrati" som styrelseform, menar vi något i grunden annorlunda än vad ordets instiftare, grekerna, avsåg. Detta ställer oss inför frågan: Skall den "klassiska" demokratiformen kvarstå som idealet, trots att det aldrig kan uppnås i verkligheten? Eller skall ett nytt, "mer realistiskt", demokratiideal formuleras, mot vilket det verkligen är möjligt att pröva partiorganisationerna?

#### 4 Representativ partiintern demokrati

Frågan var givetvis retorisk. Om det partiinterna demokratibegreppet skall vara användbart måste det ges innebörden av ett *representativt* styrelseskick. Men problemet gäller nu hur denna representativa demokrati skall bestämmas. Vilka kriterier skall vi ta till för att avgöra om en viss partiorganisation är mer eller mindre "representativt demokratisk" än en annan?

Detta är en svår fråga. Jag skall här bara skissera några tänkbara svar. Det första utgår från den nyformulering av den "klassiska" demokratidoktrinen Joseph Schumpeter företog. Schumpeter vände sig explicit emot den demokratism som förfäktade att styrelseskickets primära mål var att låta folket direkt bestämma i de politiska sakfrågorna. I den representativa demokratin, menade Schumpeter, borde något annat ställas i fokus: valet av representanter. I stället för att premiera folkets delaktighet i det faktiska beslutsfattandet i sakfrågorna, ville Schumpeter sätta deras val av representanter, som kunde sköta detta beslutsfattande, i främsta rummet. Schumpeter tänkte sig att detta skulle kunna realiseras genom *konkurrens* mellan flera aspirerande "ledare", eller "eliter", vilka tävlar om folkets röster (Schumpeter 1947: 269ff; jfr Sartori 1987: 152ff). Lätt modifierad lyder Schumpeters demokratidefinition således: "demokrati är en styrelseform varigenom eliter får politisk bestämmanderätt genom konkurrens om folkets röster" (Lewin 1970: 20).

Även om Schumpeters demokratimodell kan te sig teoretiskt tilltalande, har det emellertid visat sig föreligga stora metodiska svårigheter för den empiriskt inriktade statsvetenskapliga forskningen att arbeta utifrån denna modell. Problemet har främst uppstått vid försöken att operationalisera begreppet "konkurrens". Man har till och med fått konstatera ett misslyckande när det gällde att fastställa om politiken verkligen styrdes av "konkurrerande eliter", såsom borde ske enligt definitionen, eller om styrelsefunktionen i själva verket fylldes av bara *en* "homogen maktelit". De som ville hålla fast vid den schumpeterska grundtanken utvecklade dock en närstående modell för att kunna fastställa huruvida ett politiskt system var demokratiskt eller inte. Då Schumpeter tänkt sig att konkurrensen mellan eliterna skulle tvinga dem att bli representativa för folket, övervanns de metodiska svårigheterna nu genom att man i stället började mäta denna representativitet, eller *åsiktsöverensstämmelse*, väljare och valda emellan (Lewin 1977: 33).

Tillämpat på partiorganisationen skulle vår nyformulering av begreppet partiintern demokrati således kunna lyda: *Partiintern demokrati förverkligas i samma utsträckning som det råder åsiktsöverensstämmelse mellan partiets ledning och dess medlemmar*. Denna definition kan dock problematiseras. För det första tillstöter problemet att avgöra vilka som skall klassas som partiets "ledning". Mer eller mindre viktiga principiella beslut fattas till exempel inte bara av partistyrelsen, utan även av partikongressen. Denna är således i sig ett "representativt ledningsorgan" i förhållande till partiorganisationen som helhet. Åsiktsöverensstämmelsen borde således undersökas även mellan kongressledamöterna och de övriga partimedlemmarna. En "flerskiktad" modell över åsiktsöverensstämmelsen inom partiorganisationen måste således tillämpas.<sup>11</sup> Men om man då finner att åsiktsöverensstämmelsen varierar inom organisationen, var skall den betraktas som viktigast? Mellan ledningen och kongressledamöterna? Mellan ledningen och samtliga medlemmar? Vilken länk i det interna representativa systemet är den mest väsentliga? Modellen ger inga enkla svar på dessa frågor.

Det största problemet med den här stipulerade nydefinitionen är emellertid själva begreppet "åsiktsöverensstämmelse". Jag skall här i korthet problematisera det utifrån två utgångspunkter. Den första kan betraktas som en praktiskt empirisk, den andra är en teoretisk invändning. Det empiriska problemet är helt enkelt frågan om det överhuvud taget är möjligt att göra några mätningar av åsiktsöverensstämmelse. Det finns givetvis alltid några frågor där medlemmar och ledning har samma åsikt, och samtidigt andra där deras uppfattningar går isär. När man undersöker åsiktsöverensstämmelse är det därför nödvändigt att välja ut ett antal frågor att studera. Vanligtvis väljer man då så kallade "principfrågor" som anses ha störst inverkan på ledningens beslut i allmänhet. Problemet består i att avgöra vilka frågor som skall betraktas som "principfrågor". Det kan tyckas att fältet här är fritt för forskaren att välja vissa specifika frågor, och att, sedan han valt att operationalisera dessa på ett visst sätt, se till att han får de svar han önskar. Det kan således hävdas att mätningar av åsiktsöverensstämmelse blir manipulerbara, och deras resultat godtyckliga (Tännsjö 1979: 27).

Ett annat praktiskt problem vid mätningar av åsiktsrepresentativitet utgör tidsdimensionen. Ofta företas mätningen av åsiktsöverensstämmelse vid ett enda tillfälle. Härvid missas dock en viktig aspekt av representationstanken, nämligen att ledarna i många fall "går före" i åsiktsbildningen, och att väljarna/medlemmarna släpar efter. Det motsatta förhållandet kan givetvis också tänkas, men den springande punkten är att åsiktsöverensstämmelsen måste ses som utbredd i tiden (Westerståhl 1985: 28f). Följdfrågan blir: hur lång tidsförskjutning kan accepteras? Är det acceptabelt om partiledningen fattar ett beslut i en fråga, på tvärs mot medlemsopinionen, men att denna opinion sedan vänder till de ledandes fördel? Finns det inte risk för att mätningen av "åsiktsöverensstämmelsen" då bara mäter medlemmarnas lojalitet mot sina ledare, eller i värsta fall deras acceptering av fullbordat faktum?

Denna empiriska problematik kan kompletteras med en teoretiskt invändning. Att göra en mätning av åsiktsöverensstämmelsen två grupper emellan förutsätter (per definition) förekomsten av åsikter. Med ett annat uttryckssätt kan vi säga att denna syn på representation förutsätter förekomsten av en "folkvilja". Till grund för kritiken av åsiktsöverensstämmelsemodellen ligger emellertid en betydande skepcis mot själva begreppet "folkvilja". Om "folkviljan" förutsätts, blir det representanternas uppgift att i så hög grad som möjligt "spegla" denna. Men den intressanta frågan måste väl i så fall vara hur "folkviljan" uppstår. Att bara förutsätta att den "framträder av sig själv" kan liknas vid det kunskapsteoretiska misstaget att tro, att det vi vet om "verkligheten" är oberoende av den "metod" vi undersöker den med. För att få "folkviljan" till svar måste någon ställa frågor. Svaret är inte oavhängigt dessa frågor (Petersson 1987: 143f). Åsiktsöverensstämmelsesynen lämnar således inget till övers för opinionsbildningens roll i samhället – eller inom partiorganisationerna.

Utifrån denna kritik av synen på representation som "åsiktsöverensstämmelse" kan en annan demokratimodell formuleras. Denna vill i stället lägga tonvikten vid något annat i relationen mellan väljare och valda: *ansvarsutkrävandet*. Det är således fortfarande en representativ demokrati det rör sig om, men den nya definitionen förutsätter ingen hypotetisk "folkvilja". Definitionen lyder i stället: "Demokratin förverkligas i den mån medborgarna förmår utkräva ansvar av de politiska styresmännen." (Petersson 1987: 148.) Applicerad på partiorganisationen blir den: *Partiintern demokrati förverkligas i samma utsträckning som medlemmarna förmår utkräva ansvar av partiledningen*.

För att precisera denna definition bättre bör frågan ställas vad som skall avses med "ansvar", och hur detta ansvar skall kunna "utkrävas". Den första frågan tycks vara förhållandevis enkel att besvara: "Att någon är ansvarig för en handling innebär att denne får ta konsekvenserna för utfallet: positiva sanktioner om resultatet blir det önskade, negativa om utfallet är icke önskat." (Petersson 1987: 151; jfr engelskans "accountability", se tex Pennock 1979: 266ff.) Vilka kan då dessa sanktioner vara? Vad som vanligen avses i det representativa styrelseskicket är medlemmarnas möjligheter att rösta ned sina valda ledare. Har ledarna inte fungerat på ett för partimedlemmarna tillfredsställande sätt avsätts de; annars kan de få verka en mandatperiod till. I stället för att fokusera

vid medlemmarnas direkta eller indirekta inflytande över partibesluten, betonar denna demokratisyn således medlemmarnas kontroll över valet av ledare.

Ett viktigt problem med detta synsätt är dock att kopplingen mellan den som besitter makt, och den som hålls "ansvarig" för maktutövandet, inte är logiskt nödvändig. Makt och ansvar behöver inte sammanfalla. "För att ansvarsprincipen inte skall bli en tom formel", heter det därför,

krävs effektiva metoder för att kunna få till stånd en reell kontroll. Uppdragsgivarna, medborgarna, medlemmarna styr inte själva, men skall genom olika institutionella arrangemang tillförsäkras en effektiv kontroll över det fåtal som styr. För att apostrofera den berömda maximen från kungamaktens Frankrike: "Il n'administre pas, ne gouverne pas, il règne". Att härska utan att styra. Under monarkin gällde uttalandet konungen; under demokratin kan det sägas gälla om folket. (Petersson 1987: 150ff, cit 153f.)

Vilka skulle då dessa "effektiva metoder" och "institutionella arrangemang" kunna tänkas vara? Rent *formellt* kan det partiinterna ansvarsutkrävandet kanske te sig oproblematiskt. Stadgarna reglerar vanligen ansvarsförhållandet mellan styrelse och kongress, samt kongressledamöternas relation till medlemmarna. Ansvarigheten tänkes således utkrävas genom val. Då det organ som blir föremål för granskning inte finns åtnjuta de väljandes förtroende, återtas mandatet att fatta beslut i dessas namn. Ansvarsfrihet beviljas då de väljande tvärtom är nöjda med de valdas agerande. Ansvarigheten regleras genom partimedlemmarnas möjligheter att återta partiledningens mandat.

Medlemmarnas ansvarsutkrävande skulle således kunna uppnås genom *konkurrens* mellan olika partieliter om medlemmarnas stöd. Vi är därmed åter hos den schumpeterska betoningen av konkurrerande eliter som en nödvändig förutsättning för demokrati. Man skulle kunna tänka sig ett slags partisystem inom partiet, med olika organisationsfraktioner som i regelbundna val tävlade om platserna i partiets styrande organ.<sup>12</sup> Men samma praktiskt empiriska problematik skulle då återigen infinna sig: hur operationalisera begreppet konkurrens? Hur ska man fastställa om medlemmarnas beviljande av ansvarsfrihet är grundat i ett faktiskt godkännande av och förtroende för de valda, och inte i ett resignerat accepterande av faktum – som följd av brist på alternativ till ledarskapet?

Fokuseringen vid just ansvarsutkrävandet i förhållandet väljare–valda har även kritiserats utifrån andra grunder. Det har rent av hävdats att detta bara innebär en "formell" representationssyn, som helt missar den egentliga innebörden i representationsbegreppet. Vad som förbises är nämligen "what goes on *during* representation, how a representative ought to act or what he is expected to do, how to tell whether he has represented well or badly". Kritiken fortsätter:

[I]f representation is defined as action for which one will be held to account, and the represented as the one to whom the accounting must be given, nothing follows about any kind of duty, obligation, or role of the representative. On the basis of such a definition, a representative who acted in a completely selfish and irresponsible manner could not be criticized as long as he let himself be removed from office at the end of his term. (Pitkin 1967: 58.)

Det kan invändas att "representanten" i detta exempel inte skulle agera på detta sätt, eftersom han/hon visste att straffet "avsättning" då väntade. Det är emellertid inte detta som är poängen med kritiken av ansvarighetssynen. Kritiken gäller inte representantens agerande, utan den *representerades*. Väljarna, eller i vårt fall partimedlemmarna, tillskrivs en alltför passiv roll, om de bara får "utkräva ansvar" av partiledningen, låt säga var tredje år. Partimedlemmarna måste kunna utöva ett verkligt inflytande även under själva mandatperioden. Representationen skulle, heter det med detta synsätt, bli ett tomt och innehållslöst begrepp om det begränsades till bara ansvarighetsaspekten.

Jag har därmed skisserat några uppfattningar om vilket förhållande mellan väljare och valda – eller ledning och medlemmar – som skall gälla för att partiorganisationen skall kunna sägas vara "demokratisk". Jag har fått stanna inför en viktig meningsmotsättning. Vad motsättningen närmast tycks gälla är vilken roll folket/medlemmarna skall tillskrivas i det politiska beslutsfattandet. Å ena sidan hävdas att ansvarighetssynen lämnar för litet utrymme åt det stora antalets deltagande – åt "participationen". Men å andra sidan lämnar åsiktsöverensstämmelsemodellen, som konstaterats ovan, allt för litet utrymme för ledarskap och opinionsbildning. Ytterst är väl denna avvägning mellan participation och ledarskap en fråga om tro på folkets/medlemmarnas kompetens, i förhållande till ledarnas kompetens.<sup>13</sup> Konflikten kanske bäst förstås som ett i den representativa demokratin existerande spänningsförhållande inom begreppsparet "responsiveness" och "responsibility". Det förra begreppet, översatt till svenska kan vi kalla det "responsivitet", betonar medlemmarnas kontinuerliga inflytande över den förda politiken. Ledarnas agerande måste svara mot medlemmarnas önskemål – de måste vara responsiva (Pitkin 1967: 231ff; jfr Pennock 1979: 261ff). Det senare begreppet, på svenska ungefär "ansvarsfullhet", implicerar en viss skepsis mot ett dylikt medlemsinflytande. Ledare som tvingas agera responsivt gentemot sina medlemmar i alla frågor, heter det med detta synsätt, "cannot take time for full ascertainment of facts, for adequate analysis, for calculation of consequences, and for the weighing of values" (Pennock 1979: 268; jfr Sartori 1987: 170f). I denna spänning mellan "responsivitet" och "ansvarsfullhet" ligger en av den demokratiska teorins kanske mest grundläggande värdekonflikter. "Like other tensions in democratic theory", skriver en analytiker på området, "this one reflects a tension inherent in man himself: that between having one's way and having what is good for one; or sometimes between short-run and long-run interest" (Pennock 1979: 260).

## 5 Sammanfattning och diskussion

Ambitionen i detta kapitel har varit att försöka mejsla ut ett användbart begrepp för att kunna jämföra demokratin i olika partiorganisationer. Inledningsvis förkastades förekomsten av interna fri- och rättigheter som indikatorer på partiintern demokrati. Vidare har det ofruktbara i att definiera partiintern demokrati som "direkt" demokrati påvisats. På samma sätt som det direktdemokratiska idealet tycks ouppnåeligt på makronivå, förefaller det vara en orimlig mät punkt

på mikronivå. I stället förordades någon form av representativ demokrati som en bättre bestämning av begreppet. Jag fick emellertid, liksom i föregående kapitel, stanna inför en fundamental värdekonflikt inom demokratisk teori.

Frågan som nu bör resas är huruvida det egentligen är fruktbart att överhuvud taget företa ett analogitänkande mellan demokrati som makro- och mikrobegrepp på det sätt som här har prövats. Det tycks finnas en del som talar för att jämförelsen dessa två analysnivåer emellan inte håller. Det första skälet för att misstänka detta har jag redan påpekat. Förutsättningen för medlemskap på de två analysnivåerna är i grunden olika. Partimedlemskapet är helt frivilligt och dessutom grundat på någon form av värdegemenskap. Medborgarskapet är till sin natur annorlunda. Det andra skälet är att det enligt min mening måste sägas föreligga en icke oväsentlig skillnad mellan de beslut som fattas inom ramen för till exempel en nationalstat, och de som fattas inom en partiorganisation. De förra blir som regel föremål för implementering, och får därmed verkningar på systemets medlemmar. Partibesluten måste däremot betraktas mer som "utkast" till beslut på nationell nivå. De "genomförs" inte, i ordets egentliga bemärkelse, då de bara består av förslag till politik eller kandidater. De partiinterna besluten måste bli föremål för ytterligare beslutsprocesser (i exempelvis allmänna val, regerings- eller riksdagsvoteringar) innan de kan bli verkställda. De behöver inte ha med den faktiskt förda politiken att göra (Albinsson 1986: 174). Detta varierar i och för sig mellan olika partier, främst med avseende på vilka styrkepositioner de har bland väljarna och i riksdagen. I ett parti som nästan dominerar riksdagen till exempel, och som dessutom befinner sig i regeringsställning, får de interna partibesluten betydligt större vikt än i småpartier. Men inte heller i dylika "dominanta" partier kan förhållandet mellan de "interna" partibesluten, och de "externa" regeringsbesluten, enkelt bestämmas (Pierre 1986).<sup>14</sup> Partibesluten är inte "bindande". Denna skillnad gentemot de offentligt reglerade besluten gör det partiinterna demokratibegreppet till sin natur annorlunda.

För att uppnå bättre jämförbarhet mellan det partiinterna och det nationella demokratibegreppet skulle man kunna beakta enbart de "totalinterna" partibesluten. Med detta skulle då avses sådant som, på samma sätt som besluten i det politiska systemet, blir föremål för omedelbar implementering inom organisationen. Den partiinterna demokratin skulle då kunna begränsas till beslut av mer administrativ karaktär, såsom beslut om medlemsavgifter, uteslutningar etc. Detta skulle göra jämförbarheten med ett nationellt politiskt system bättre. Problemet är bara att vi inte använder begreppet på det sättet. Det vore en begreppsdefinition som försökte sig på "nyspråk". Med mitt sätt att se på begreppet partiintern demokrati skulle detta således inte vara någon fruktbar lösning.

Slutsatserna som kan dras från den begreppsliga diskursen får som synes bli tämligen defensiva. Betydelsen av partiintern demokrati avgränsas för det första till någon form av representativ demokrati. Men jag kan inte entydigt peka ut *vilken* form. För det andra vill jag hävda att vilken definition begreppet än ges, är innebörden väsensskild från makrodemokratin. Att tala om demokrati i en partiorganisation och i exempelvis en nationalstat är helt enkelt inte



samma sak. Men exakt *vad* det är som skiljer demokratibegreppen på dessa två analysnivåer är svårt att ge några precisa svar på.

#### IV SLUTSATSER

Among the conditions of democracy, the one recalled least is that wrong ideas about democracy make a democracy go wrong.

*Giovanni Sartori*

##### 1 Diskursernas koppling

Denna framställning tog sin utgångspunkt i en generell demokratiteoretisk problematik: "makrodemokratis mikroproblem". Frågeställningen gällde huruvida demokrati i partiorganisationer kan stå i konflikt med demokratin i det politiska systemet som helhet. Ur argumentationsanalysen av den normativa diskursen kunde slutsatsen dras att svaret på denna frågeställning är avhängigt vilken demokratisyn man utgår ifrån. Så länge svallvågorna ännu går höga från debatten om den nationella demokratis egentliga väsen, är det således inte möjligt att utröna något svar på den normativa frågeställningen om partiernas interna styrelseskick. Ur analysen av den begreppsliga diskursen kunde det dessutom konstateras att svallfrågorna från den "stora" demokrati-debatten ännu slår också mot det "lilla" begreppet. Det föreligger lika litet enighet om vad som egentligen bör avses med partiintern demokrati som vad beträffar makrodemokratin.

Men jag har ändå argumenterat för att det partiinterna demokratibegreppet bäst bör ses som någon form av representativ demokrati, och inte som den gängse "direktdemokratin". Därmed infinner sig en fråga. Förändras bäraktigheten i den normativa diskursens argumentering på något sätt av att ett annat partiinternt demokratibegrepp tillämpas? Vad händer om diskurserna kopplas? Vi kan illustrera en sådan koppling i figur 2.

		Det partiinterna demokratibegreppet	
		Direkt	Representativ
Ståndpunkt	För	A	B
	Mot	C	D

Figur 2. Diskursernas koppling.

Om resonemanget hittills huvudsakligen har rört sig i ruta A och C, gäller således frågan nu vad som händer om vi förflyttar oss från A till B, respektive från C till D.

Den första förflyttningen gäller närmare bestämt om samma argument kan åberopas för att rättfärdiga någon form av representativ partiintern demokrati (B), som dem vi har sett åberopas till försvar av den mer direkta demokratiformen (A). Svaret förefaller vara jakande. Demokratinormer som ansvarsutkrävande, legitimitet eller participation tycks med respektive debattörs synsätt

kunna fungera som argument även för någon form av representativ partiintern demokrati. Frågan verkar inte ytterst gälla vilken form av "demokrati" som tillämpas, utan snarare om partierna överhuvud taget skall ha en inflytelserik organisation.

Detsamma gäller den andra förflyttningen. Argumenten effektivitet, konkurrens, åsiktsrepresentativitet osv, kanske skulle bli något trubbigare som vapen mot representativ (D) än mot direkt (C) partiintern demokrati. Men logiken i dem kvarstår. Frågan tycks, återigen, i själva verket handla om partiorganisationernas verksamhetsformer överhuvud taget. Skall de enbart fungera som kampanjorganisationer, som effektiva instrument i partiledningens händer, eller skall de dessutom ha inflytande över de partiinterna beslutsprocesserna? Denna fråga påverkas inte av olikartad begrepps användning.

Slutsatsen måste således bli att även om den normativa diskursen kompletterades med den begreppsliga tycks dilemmat förbli desamma. Argumenten såväl för som mot partiintern demokrati förblir desamma. Svaret på den övergripande frågeställningen är ytterst avhängigt demokratibegreppet på makronivå; begreppsklarhet på mikronivå är inte dilemmats lösning.

## 2 Den dilemmatiska demokratin

Min framställning slutar således i konstaterandet av ett demokratiskt dilemma. Detta stämmer till två principiella reflektioner. Den första är i all enkelhet att teoretisk perfektion sällan är realiserbar i praktiken. Alla normativa politiska teorier verkar i kraft av idealet om motsägelsefrihet. Det förefaller tveksamt om detta ideal någonsin går att förverkliga. Varje system av idéer måste i sig rymma målkonflikter. Den perfekta demokratin är ett sådant konfliktfyllt idébygge. Som honnörsbegrepp knyts dagligen stora förväntningar till demokratin. Historiskt sett har demokratins införande ofta åtföljts av ett "högmood". I demokratins namn har alltför ofta alltför orealistiska löften ställts ut (Bobbio 1992). Emellanåt bör man därför betänka att högmood går före fall. En mer realistisk hållning, där vi accepterar verklighetens "second best"-lösningar i stället för att ständigt sträva efter det ouppnåeliga, kan ibland vara på sin plats. Eller som Gunnar Sjöblom uttryckt det: "It seems reasonable to say that one important component of a 'rational attitude' is to avoid unrealistic aspiration levels (in which 'the best may be the enemy of the good')." (Sjöblom 1988: 199.) Den perfekta demokratin kommer vi aldrig att uppnå. Vi får nöja oss med den dilemmatiska.

Men den andra reflektionen är då att det ibland kan finnas anledning att se över sina idéer om vad som är "perfekt". Om demokratins principer nu rymmer sådana dilemman som här skisserats, varför då inte modifiera demokratins principer? Partierna tycks outhärliga för att det demokratiska styrelseskicket skall kunna fungera. Men trots detta finns på denna viktiga punkt en stor lucka inom demokratiteorin. Hur vill vi egentligen att partierna internt skall styras? Hur skall detta interna styrelseskick på bästa sätt integreras med det demokratiska styrelseskicket i stort? Detta får sägas vara en både stor och viktig frågeställning – en utmaning för framtidens normativa demokratiteori.

## Noter

1. Ett stort tack för värdefulla synpunkter vid redigeringen av denna text riktas till Barry Holmström och Tommy Möller!
2. Jag föredrar denna term före andra förekommande. "Partidemokrati" används ibland, men denna term kan betyda två olika saker. Dels "partiernas interndemokrati", dvs det jag föredrar att kalla "partiintern demokrati". Men dessutom kan "partidemokrati" användas för att beteckna "ett demokratiskt styrelseskick som är uppbyggt av partier". För att förhindra sammanblandning av dessa två betydelser föredrar jag således att inte använda denna term (se Pierre 1986: 57; Ware 1977: 181 n.1).
3. Söderfeldt argumenterar dock motsägelsefullt. Först hävdar han att Michels "i ett bestämt syfte" begagnade sig av två demokratidefinitioner: å ena sidan direktdemokratin, å andra sidan "att demokrati råder när ledarna för en politik i medlemmarnas intresse". Men omedelbart därefter påpekar Söderfeldt att Michels "syfte" var att "bevisa oförenligheten av organisation och demokrati", och att detta syfte utesluter den senare definitionen (Söderfeldt 1969: 70). Vilket var då, frågar jag mig, Michels "bestämda syfte" med den "andra" definitionen?
4. Se t ex Lipset 1962: 34ff, Medding 1970: 2, Rose 1974: 340, Lewin 1977: 19, Sartori 1987: 150, Abrahamsson 1989: 70f, och Koelble 1991: 30.
5. Jfr dock May (1965: 417), som menar att Michels inte var demokrat, utan en "romantisk revolutionär" och "vetenskaplig paternalist". May vill – tvärtemot den gängse Michels-tolkningen – hävda att Michels "provided a favorable account of the compatibility of Organization and democracy". Vad May egentligen menar är dock att organisationer enligt Michels var förenliga med en *utveckling* mot demokrati (May 1965: 429). Vad denna "utveckling" skulle innebära är något som May föga preciserar. Jfr även Casinelli (1953: 783), som utifrån en extrapolerad version av "oligarkilagen" drar slutsatsen: "the law itself is not inconsistent with 'democracy'".
6. Den kommitté som författat rapporten var dock tydligen själv kluven i frågan om partiintern demokrati. Så var till exempel kommitténs ordförande, E E Schattschneider, motståndare till partiintern demokrati. "Democracy is not to be found *in* the parties but *between* the parties", hade han redan tidigare hävdat i sina egna skrifter (Schattschneider 1942: 60). Denna konflikt mellan förespråkare för och motståndare till partiintern demokrati kan troligen föras tillbaka på två av skolbildningens tidigare teoretiker, Henry Jones Ford och Frank J. Goodnow. Den förre var emot partiintern demokrati, den senare för. Det tycks som om Schattschneider tagit Ford som förebild, medan rapporten hade Goodnow som främsta inspirationskälla (Ranney 1954: 78f, 85f, 98ff, 155ff). Vill man söka källor till den partiinternas demokratins försvar ännu längre tillbaka i tiden, skulle man kunna säga att ett embryo återfinns i John Stuart Mills *Considerations on Representative Government*, kap 3 (Katz 1980: 119).
7. Ungefär samma argument för partiintern demokrati har framförts av Ralph Miliband (1968: 173).
8. Jfr May 1973, där påståendet om opinionsmässiga skillnader inom partiorganisationerna rent av utvecklas till en "lag" – "The Law of Curvilinear Disparity". För svenska kvantitativa undersökningar av detta, se Holmberg – Esaiasson 1988: 100ff.
9. Faktum är att det i exempelvis Finland och Tyskland existerar en sådan lagreglering av partiinternas beslutsprocesser i ett avseende: kandidatnomineringen till allmänna val.
10. Det är i princip denna andemening som ges begreppet partiintern demokrati av McKenzie 1963: 644, Medding 1970: 15 och Lewin 1970: 237. Hos Wright 1971: 47, Ware 1979: 70, 78, Albinsson 1986: 26, 169, Pierre 1986: 59ff, och Gustafsson 1980: 162ff, gäller detsamma, men hos dem utelämnas kandidatnomineringarna.
11. Så brukar också ske då mätningar av åsiktsöverensstämmelsen inom partiorganisationer görs, se May 1973: 8ff, och Holmberg – Esaiasson 1988: 100ff.

12. Denna demokratisyn tillämpas i en fackföreningsstudie av Lipset m. fl. 1956.

13. Leif Lewin har med sin "interaktiva" demokratimodell lanserat ett förslag på hur denna avvägning skall kunna göras. Lewins lösning består i all enkelhet i att postulera ett normativt mål för den politiska beslutsprocessen, som så att säga knyter an till ett värde *utanför* den. Detta mål kallar Lewin "allmänanda". Graden av demokrati skall mätas mot hur väl utvecklad fokets/medlemmarnas allmänanda är. Med denna demokratidefinition kan stort utrymme lämnas åt både participation och ledarskap (Lewin 1970: 220ff; Lewin 1977: 43ff, 100ff). Personligen finner jag denna demokratimodell tilltalande. Den rymmer dock ett mycket svåröverkomligt problem, nämligen hur det vaga begreppet "allmänanda" skall operationaliseras. Problemet kan sägas gälla för demokratimätningar i nationer i allmänhet, men kanske i organisationer i synnerhet. Vad innebär "allmänanda" inom ett politiskt parti? Med den praktiska inriktning min begreppsanalys här haft, får detta problem sägas vara tillräckligt för att inte i förstone anta Lewins modell.

14. Pierre utger sig inte för att göra någon studie av den partiinterna demokratin, men han diskuterar dess problematik utförligt (Pierre 1986: 57ff, 264ff). Problemet med Pierres analys av den partiinterna demokratin ligger i den betydelse han ger begreppet: "partiintern responsivitet", i motsats till "väljarorienterad responsivitet", i det externa policyskapandet. Pierre definierar denna interna responsivitet som att "den internt beslutade policyn" har "ett starkt inflytande över partiets externa handlande" (62; jfr 269ff). Härvid missas således att "den internt beslutade policyn" ju kan ha fattats på ett helt odemokratiskt sätt. Pierres partiinterna demokratibegrepp hoppar över ett icke oväsentligt led i den interna beslutsprocessen, något han för övrigt tycks vara medveten om (13).

## Referenser

- Abrahamsson, Bengt. 1989. *Organisationsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Albinsson, Per. 1986. *Skiftningar i blått: Förändringar inom Moderata Samlingspartiets riksorganisation 1960-1985*. Lund: Kommunfakta förlag.
- APSA (American Political Science Association). 1950. "Toward a More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Parties", i *American Political Science Review* 1950, Number 3 Supplement.
- von Beyme, Klaus. 1985. *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot: Gower.
- Bobbio, Norberto. 1992. "Demokratis framtid", i *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tiden.
- Bäck, Mats – Möller, Tommy. 1992. *Partier och organisationer*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Casinelli, C W. 1953. "The Law of Oligarchy", i *American Political Science Review* 1953, ss 773-784.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven & London: Yale University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen & Co Ltd.
- Epstein, Leon. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. London: Pall Mall Press.
- Gustafsson, Agne. 1980. "Partikongresser och medlemsinflytande", i Back, Pär-Erik – dens. (red), *Modern Demokrati: Problem och debattfrågor*. Stockholm: Liber.
- Hadenius, Axel. 1992. *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmberg, Sören – Esaiasson, Peter. 1988. *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm: Bonniers.

- Katz, Richard S. 1980. *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Kelsen, Hans. 1929. *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Koelble, Thomas. 1989. "Party Structures and Democracy: Michels, McKenzie, and Duverger Revisited via the Examples of the West German Green Party and the British Social Democratic Party", i *Comparative Political Studies* 1989:2, ss 199-216.
- Koelble, Thomas. 1991. *The Left Unraveled: Social Democracy and the New Left Challenge in Britain and West Germany*. Durham & London: Durham Duke Press.
- Lewin, Leif. 1970. *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lewin, Leif. 1977. *Hur styrs jacket? Om demokratin inom fackföreningsrörelsen*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Lipset, Seymour M. 1962. "Introduction", i Michels, Robert (eng. utg.), *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: The Free Press.
- Lipset, Seymour M – Trow, Martin – Coleman, James. 1956. *Union Democracy. The Internal Politics of the International Typographical Union*. Glencoe: The Free Press.
- Macpherson, C B. 1977. *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- May, John. 1965. "Democracy, Organization, Michels", i *American Political Science Review* 1965, ss 417-429.
- May, John. 1973. "Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity", i *Political Studies* 1973:2, ss 135-151.
- McKenzie, Robert. 1963. *British Political Parties*. London: Heineman.
- McKenzie, Robert. 1982. "Power in the Labour Party: The Issue of 'Intra-Party Democracy'", i Kavanagh, Dennis (ed), *The Politics of the Labour Party*. London: Allen & Unwin.
- Medding, Peter. 1970. "A Framework for the Analysis of Power in Political Parties", i *Political Studies* 1970:1, ss 1-17.
- Michels, Robert. 1983. *Organisationer och demokrati – en sociologisk studie av de oligarkiska tendenserna i vår tids demokrati*. Uppsala: Almqvist & Wiksell. (Originalalets titel: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Leipzig, 1911.)
- Miliband, Ralph. 1968. "Party Democracy and Parliamentary Government", i *Political Studies* 1968:6, ss 170-174.
- Morriss, Peter. 1987. *Power. A Philosophical Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Möller, Tommy. 1986. *Borgerlig samverkan*. Uppsala: Diskurs.
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pennock, J Roland. 1979. *Democratic Political Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Petersson, Olof. 1987. *Metaforernas makt*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Pierre, Jon. 1986. *Partikongresser och regeringspolitik. En studie av den socialdemokratiska partikongressens beslutsfattande och inflytande 1948-1978*. Lund: Kommunfakta Förlag.
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press.
- Ranney, Austin. 1951. "Towards a More Responsible Two-Party System: A Commentary", i *American Political Science Review* 1951, ss 488-499.
- Ranney, Austin. 1954. *The Doctrine of Responsible Party Government*. Urbana: The University of Illinois Press.
- Rose, Richard. 1974. *The Problem of Party Government*. London: The Macmillan Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House.
- Schattschneider, E E. 1942. *Party Government*. New York: Farrar & Rinehart.
- Schumpeter, Joseph. 1947. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Unwin University Books, Second edition.

- Sjöblom, Gunnar. 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.
- Sjöblom, Gunnar. 1988. "Some Democratic Regime Norms and Their Relations", i Anckar, Dag – Nurmi, Hannu – Wiberg, Matti (ed), *Rationality and Legitimacy: Essays on Political Theory*. Jyväskylä: The Finnish Political Science Association.
- Söderfeldt, Björn. 1969. "Oligarkins järnlag – Partistruktur och partidemokrati", i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1969:1, ss 43-76.
- Tännsjö, Torbjörn. 1979. "Leif Lewins mätningar av svensk fackföreningsdemokrati", i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1979:1, ss 27-36.
- Vedung, Evert. 1977. *Det rationella politiska samtalet*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Ware, Allan. 1979. *The Logic of Party Democracy*. New York: St. Martins Press.
- Westerståhl, Jörgen. 1985. "Om representation", i *Makten från folket. 12 uppsatser om folkstyrelsen*. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.
- Wright, William E (ed). 1971. *A Comparative Study of Party Organization*. Columbus & Ohio: Charles Merrill Publishing.