

KOMMENTAR TILL JOHAN P. OLSEN, "DEMOKRATI OG POLITISK ORGANISERING I EN KRISETID"

Mer rätt, mindre demokrati?

Johan P. Olsen, institutionalism och rättens roll i det europeiska samhället

Laurianne Allezard & Xavier Groussot

Rätt och demokrati är nära sammankopplade (Krygier 2021).¹ Men hur ska vi bedöma detta förhållande i ett europeiskt sammanhang, och vad säger Johan P. Olsens institutionella teori – och vad säger den inte – om detta förhållande?

Denna korta text syftar till att kommentera Johan P. Olsens institutionella demokratiteori² och dess förhållande till rätten i ett europeiskt politiskt sammanhang (Olsen 2007), institutionella teorier och den senaste rättsliga utvecklingen i Europa, exemplifierad av den ökande användningen av värden (artikel 2 i EU-fördraget) av den europeiska rättsväsendet som ett svar på den rättsstatskris som formats av så kallade "illiberala demokratier".³

Olsen riktar sin kritik mot demokratibegreppet som majoritetsstyre. Mot bakgrund av de aktuella illiberala tendenserna i Europa föreslår han ett alternativt synsätt: institutionalism. Han placerar debatten på två nivåer: demokratins form – som omfattar representationsformen, diskussionen om idéer och beslutsprocesserna – och dess mottagande av folket eller samhället. På så sätt ger han insikter i å ena sidan institutionalismens potentiella inverkan på maktutövningen och å andra sidan dess potentiella inverkan på uppfattningen av demokrati. Olsen lyfter därmed fram två sammanflätade frågor för att lösa den aktuella demokratikrisen. Dessa två frågor, när de översätts till juridiska termer, rör lagstiftningsinstitutionerna och legitimiteten i den processen.

1 Här undersöker Krygier förhållandet mellan *demokrati och rättsstatsprincipen*. Han betraktar båda som omtvistade begrepp, men visar varför de behöver varandra: demokratin behöver rättsliga ramar, och rättsstatsprincipen behöver demokratisk legitimitet.

2 Särskilt texten "Demokrati og politisk organisering i en krisetid" i detta nummer; fritt översatt till svenska: "Demokrati och politisk organisation i krisetid". Hädanefter Olsen 2026.

3 Artikel 2 EU-fördraget; se även Zakaria 1997.

Laurianne Allezard är jur.dr och Xavier Groussot professor i juridik, båda verksamma vid Juridiska institutionen, Lunds universitet.

E-post: xavier.groussot@jur.lu.se; laurianne.allezard@jur.lu.se

I grunden ställer författaren politiska frågor som har sin exakta motsvarighet i konstitutionell rätt och rättsteori. För Olsen ligger kärnan i det aktuella problemet i den mycket klassiska uppfattningen om uttrycket av folkviljan genom representation. Enligt hans uppfattning är Europa fångat i tron att lagen – även om Olsen inte nämner det här – är resultatet av rationella beslut baserade på en idealisk kalkyl för att uppnå det gemensamma bästa, en tro han kallar ”den demokratiskt-optimistiska tron”. För Olsen störs nu upplysningstidens arv av ”destruktiva konflikter” som lyfter fram de grundläggande debatterna om de värden, identiteter (Allezard 2025, 2027) och intressen som står på spel i utformningen av politiska beslut. Utan att uttrycka det explicit och endast i denna utsträckning, återger denna tankegång Carl Schmitts begrepp om en ”kompromissfasad”.⁴ Detta är de kompromisser som ingicks vid grundandet mellan konkurrerande politiska visioner, mer precist mellan dessa identiteter, värden och intressen. Dessa val är tvetydigt kristalliserade i konstitutionen för att dölja oförsonliga meningsskiljaktigheter och kommer att bli föremål för omvärdering i kristider när konflikter om omfördelningen av dessa axiologiska parametrar oundvikligen kommer att uppstå. Enligt Olsen är den nuvarande bristen på flexibilitet han uppfattar i det demokratiska systemet ett problem för själva systemets legitimitet, eftersom den leder till en försämring av dess allmänna anseende. I konstitutionella termer rekommenderar Olsen därför flexibilitet i utformningen av dessa parametrar ”för att säkerställa konstruktiv konflikt genom dialog”. Där Schmitt efterlyser ett enande politiskt beslut söker Olsen institutionella strukturer som på ett hållbart sätt kan rymma pluralism.

Det är uppenbart att Olsen, som verkar på en annan epistemologisk nivå, avvisar analysen av detta problem genom konstitutionell teori, som han reducerar till en formell-juridisk vision – jämförbar med rättspositivism/normativism – som har svårt att fullt ut förklara det normativa systemet.

För att motivera sitt avsteg från den konstitutionella analysen tar han således det välkända exemplet med Weimarförfattningen, vars tillämpning uppenbarligen gick långt utöver textens bokstav, men som ändå förblir grunden för Schmitts konstitutionella teori från 1920 (Olsen 2026: 262–263). Utifrån iakttagelsen att konstitutionell teori (Olsen 2026: 263) är otillräcklig för att förklara dagens demokratiska svårigheter och för att finna en normativ lösning på dem, vänder sig Olsen därför till en annan tankeskola från 1920-talet: institutionalismen.

”Syftet här är därför inte att föreslå en *snabb lösning*, utan att skissera ett ramverk för att analysera samspelet mellan politiska aktörer, institutioner, den befolkning som ska styra och styras, samt deras omgivning” (Olsen 2026:264).

4 På tyska: *diktatorischer Formelkompromiss*. Se Schmitt 1928, 2008.

Olsen finner i institutionsteorin – eller institutionalismen – svar på sina två frågor om maktens organisation och demokratins legitimitet. Hans resonemang bygger främst på Philip Selznicks idéer (Selznick 1957; Krygier 2012). I Europa hänvisar dessa idéer direkt och tidigare till en utpräglat europeisk teoretisk rörelse som leddes framför allt av Maurice Hauriou (1923, 1929; se även Mil-lard 1995) och Santi Romano (1918, 2017), vilka löste frågan om demokratins legitimitet genom institutionalism på 1920-talet. Enligt detta synsätt är institutionen grunden för rätten. För Hauriou förvandlar institutionen en idé till social varaktighet. Och det är precis vad Olsen söker inför den demokratiska krisen: hur man upprätthåller politisk kontinuitet trots konflikter. Hauriou (1925/1970) skiljer mellan två typer av institutioner: personinstitutioner eller ”konstituerade organ” som svarar mot ”handlingsprincipen”, och sakinstitutioner, såsom ”rättsstaten” (”rule of law”) som inte genererar ett socialt organ och endast är en ”begränsningsprincip”. Liksom Hauriou utvecklar Olsen idéer endast om den första typen av institution. För att fungera måste en institution, enligt Hauriou, bestå av tre kumulativa element: idén om ett projekt eller ett företag, en idé som består juridiskt – genom en maktorganisation – och det som Olsen är särskilt känslig för i denna text, institutionens subjektiva motsvarighet, nämligen mottagligheten för denna idé i en social miljö.

På denna punkt återkommer Olsen till vikten av identiteter, som i lugna tider tas för givna och bidrar till en känsla av gemenskap, förtroende och solidaritet. ”I lugna tider tas institutioner, identiteter och roller således i stor utsträckning för givna, och de bidrar till en känsla av gemenskap, förtroende och solidaritet, samt till att hålla ihop staten och samhället.” En demokratis förmåga att övervinna sina svårigheter när det gäller legitimitet vilar på ”gruppers förmåga att identifiera gemensamma intressen, formulera visioner om gott styre och samhälle, organisera sig och kämpa för sina åsikter”. Enligt honom förklarar det institutionella synsättet den bestående interaktionen mellan folket och staten genom att ta hänsyn till faktorer bortom lagen – ”aktörernas identitet, förståelse av sina roller, uppfattningar om vad som är lämpligt, maktförhållanden och de motiveringar för handling, gemenskaper och konflikter som de aktiverar” – vilka är nödvändiga för den förändring som krisen medför. I likhet med Romano i viss utsträckning betraktar Olsen rättssystemet som en social ordning som består av andra normativa system. Med utgångspunkt i Luhmanns teoretiska ramverk är institutionernas roll att förena ekonomiska, samhälleliga, identitetsbaserade och gemenskapsbaserade system med varandra. Denna socio-juridiska syn på demokrati genom institutionalismens lins erbjuder, i konstitutionella termer, ett sätt att legitimera den lagstiftning som dessa institutioner frambringar (Luhmann 1995).

Denna reflektion ger ett annat perspektiv på europeisk rätt. Olsens analys är särskilt relevant för försoningen mellan EU:s och dess medlemsstaters identiteter – mellan vad han kallar ”gamla” och ”nya” identiteter – liksom

för den legitimerande effekten av de värden som formar EU:s identitet på EU-institutionen själv (Siedentop 2002; Mair 2013).⁵ Det är uppenbart att den tredje parametern för institutionalism enligt Hauriou – samhällets acceptans av institutionen – därför skulle kunna vara en avgörande faktor för EU:s demokratiska framtid. EU:s identitet skulle tjäna till att fylla luckorna i uttrycket av den demokratiska ”viljan” i EU i klassisk mening, och därmed göra efterlevnaden av europeiska värden till en ersättning för uttrycket av folkets rationalitet genom representation. EU:s legitimitet skulle därmed bero mer på de europeiska institutionernas hantering av medlemsstaternas identiteter och pluralism än på uttrycket av en majoritet i destruktiva konflikter.

Kort sagt förespråkar Olsen ett system som är anpassningsbart ”till dilemman, konstruktiva konflikter och kompromisser”. I denna mening är institutionerna utformade för att bemöta kritik mot demokratin och därmed stärka systemets legitimitet. Han lägger fram idén om att skapa en ”New Deal”, som skulle kunna tolkas som en ny konstitutionell pakt men med betoning på ”*nya narrativ* som ger mening, en känsla av tillhörighet, riktning och hopp för människor”. Målet skulle därför vara att införliva ett identitetsbaserat ramverk som är tillräckligt flexibelt för att låta demokratin anpassa sig och undvika en legitimitetskris (Olsen 2026: 269).

Här ligger både kärnan i Olsens tänkande och problemets knutpunkt. Vilka skulle dessa nya narrativ vara som upprätthåller legitimiteten och skyddar systemet från att slitas sönder av destruktiva konflikter? Anslutning utan uttryck – eller anslutning som ersätter uttryck för att fylla luckorna i EU:s legitimitet – räcker inte. Rätten kan inte klara sig utan demokrati. Den fråga som Olsen ställer kan således omformuleras: hur kan vi bevara en liberal axiologisk grund utan att neutralisera den demokratiska konflikt som ligger till grund för rättens legitimitet? I juridiska termer verkar det som om Olsens projekt, när det integreras i det samtida europeiska sammanhanget, *in concreto* kan ligga närmare den materiella konstitutionalismen – i en liberal axiologisk version, en etiskt styrd konstitutionalism – än den klassiska institutionalismen.

Till skillnad från vissa europeiska (och mer kontinentala) institutionalistiska teorier är Johan P. Olsens teori starkt influerad av USA. Två amerikanska författare är särskilt viktiga för Olsens institutionella teori: Philip Selznick och James G. March (March & Olsen 1989).

Selznicks teori är en av de ”gamla institutionalistiska” teorierna som påverkade utvecklingen av den ”nya institutionalismen”, som senare utvecklades av March och Olsen. Olsens institutionalism kan ses som en statsvetenskaplig vidareutveckling av den äldre sociologiska institutionalismen som förknippas

5 För Peter Mair är Europeiska unionen viktig eftersom många politiska beslut tas utanför den nationella demokratiska debatten. Besluten blir mer teknokratiska, juridiska, verkställande och administrativa. Detta fördjupar klyftan mellan väljare och makten. EU är därför ett centralt exempel på hur demokratin glider allt längre bort från folkets kontroll.

med Selznick. Medan Selznick visade hur organisationer blir värdeladdade institutioner med karaktär och åtaganden, visade Olsen hur demokratiska politiska institutioner påverkar beteendet genom regler, identiteter, legitimitet och en känsla av lämplighet. I kärnan av Olsens teori, som fokuserar på handling och aktörer, ligger frågan: "Vad är det rätta att göra i denna roll, i denna institution?"

Denna centrala fråga var avgörande för den "nya institutionalismens" tankeskola. I det avseendet var James G. March Olsens viktigaste intellektuella samarbetspartner. Tillsammans utvecklade de den "nya institutionalismen", där fokus flyttades från individuella preferenser och strategiska överväganden till institutionernas, reglernas, identiteternas och det lämpliga beteendets roll i det politiska livet (jfr Habermas 1996, 2001, 2012). Detta samarbete är avgörande för att förstå Olsens demokratiteori, eftersom han inte ser demokrati enbart som röstning eller majoritetsstyre, utan som en institutionell ordning strukturerad av lag, offentliga roller, ansvarsskyldighet och normer för legitimt beteende. Lagen är en del av en "institutionell ekologi" och studeras i detta specifika sammanhang, vilket innebär att lagen inte är utgångspunkten för Olsens demokratiteori, till skillnad från teorierna hos andra europeiska institutionalister som Carl Schmitt, Maurice Hauriou och Santi Romano, som alla är jurister och därför logiskt sett utgår från en annan normativ synvinkel: den juridiska synvinkeln.

Rättens roll inom den institutionella teorins ramverk är väsentlig, men förbises ofta, särskilt inom den "nya institutionalismen", som betonar beteendevetenskap och statsvetenskap och därmed minskar rättens centrala ställning inom den allmänna institutionella teorin. Detta väcker också frågan om vilken plats rätten intar i Olsens aktuella text. Svaret liknar det som ges i relation till teorin om den nya institutionalismen: den är ganska osynlig. Det är dock möjligt att identifiera några nyckelpassager i texten som belyser förhållandet mellan rättsvetenskap och demokrati i den institutionalistiska teorin.

Vi kommer nu att lyfta fram tre nyckelpunkter i kommentaren som är väsentliga för att förstå förhållandet mellan rättsvetenskap och demokrati. Dessa punkter återfinns i inledningen, huvudtexten och avslutningen och är relaterade till följande begrepp: 1) liberal demokrati kontra illiberal demokrati; 2) konstitutionalism kontra antikonstitutionalism; och 3) berättigad kritik kontra obefogad kritik. Dessa tre begrepp är nära kopplade till förhållandet mellan lag och demokrati både i praktiken och i teorin, vilket vi nu ska förklara.

Olsen inleder sin text om "Demokrati och politisk organisation i en krisens tid" med att framhålla att demokratin är hotad. Under de senaste tre decennierna har debatten om demokrati förändrats drastiskt. Fokus har skiftat från hur europeisk demokrati och europeiska värderingar bäst kan spridas till resten av världen till påståenden om att europeisk demokrati, institutioner, identitet och livsstil är hotade. Denna oro återspeglar den aktuella rättsliga debatten om

innebörden av illiberal demokrati och dess relation till rätten, vilket i själva verket är en av de viktigaste komponenterna i illiberalismen tillsammans med populism och avvisandet av den korrumperade eliten. För att förstå uppkomsten av illiberal demokrati är det således väsentligt att erkänna skillnaden mellan rättsstatsprincipen och styre genom lag. I vilket fall som helst framstår lagen som väsentlig både för den liberala demokratins existens och för dess undergång. Detta är lagens dualitet (Raz 1979),⁶ som också är djupt förankrad i skiljelinjen mellan liberal demokrati och illiberal demokrati (Sajó 2021, 2024).

I sin centrala text går Olsen mot att förklara förändrade uppfattningar om institutionernas betydelse snarare än om konstitutionalismen. Enligt honom var en nyckelfaktor bakom kritiken den demokratiska Weimarrepublikens fall och nazistdiktaturens seger, vilket bidrog till att väcka tvivel om konstitutionernas och de formella rättsliga institutionernas betydelse (Olsen 2026: 262–263). Ett vanligt svar på detta var att dessa institutioners betydelse hängde på de underliggande sociala och ekonomiska förhållandena. Denna förskjutning ligger till grund för utvecklingen av den beteendeteoretiska (och USA-orienterade) nya institutionalismen. Faktum är att försvinnandet av tron på konstitutionell rätt ligger i hjärtat av den nya institutionalismsteori som utvecklats av Olsen och March (March & Olsen 1984, 2006). I Europa var den institutionella vågen mycket mer rättsligt orienterad och kopplade samman demokrati med rätt och makt; samt utvecklades tekniker för att använda rätten som en källa till den demokratiska maktens legitimitet.

I detta avseende skiljer sig den nya institutionalismen från den kontinentala institutionalismen i sin syn på lagens roll och plats i teorins utveckling. Denna skillnad är inte bara historisk eller geografisk, utan även epistemologisk.

Slutligen berör Olsen i sina avslutande kommentarer ett centralt tema inom rätt och demokrati, såsom det utvecklats av den socio-juridiske filosofen Jürgen Habermas (1996): rättfärdigandet av demokrati genom offentlig transparens. I texten lyfter Olsen fram behovet av offentlig transparens när det gäller huruvida institutioner, både majoritetsbaserade och icke-majoritetsbaserade, faktiskt lever upp till demokratiska principer och sina sociala mandat, samt om de överensstämmer med vad som anses vara rimligt, rättvist och god samhällsstyrning inom en given kultur. Enligt honom kan legitimitet främjas genom att förbättra institutionernas förmåga att hantera demokratiskt *motiverad* kritik. Det faktum att demokratin hotas av antidemokratiska krafter får inte överskugga det faktum att en del av dagens kritik är berättigad (Olsen 2026: 268–269). Därefter kommer artikelns centrala punkt, nämligen att främja behovet av en "new deal", en ny politisk ordning som innebär omfördelning av tillgångar, bördor och makt, samt *nya narrativ* som ger människor mening, tillhörighet, riktning och hopp (Olsen 2026: 269).

6 Se särskilt kapitel 11, "The Rule of Law and Its Virtue", s. 210–229.

Just nu i Europa, i en tid då Fidesz faller i Ungern och PiS tidigare har fallit i Polen, bevittnar vi framväxten av nya rättsliga narrativ som främjas och utarbetas av Europeiska unionens domstol (EU-domstolen). EU-domstolen driver tydligt på för en ny ordning baserad på värden som solidaritet, rättsstatsprincipen och demokrati, och strävar efter att konstitutionalisera artikel 2 i EU-fördraget genom ett top-down-tillvägagångssätt. Det är oklart om denna nya värdebaserade strategi kommer att ge rätt riktning för demokratins framtid i Europa eller förstärka en "lämplighetslogik" ("logic of appropriateness" enligt Olsen) (March & Olsen 2007, 2009). Kanske är skapandet av rättsliga värden inte det bästa sättet att säkerställa skyddet av den liberala demokratin. Konstitutionalisten Dieter Grimm har redan varnat för farorna med att förlita sig på konstitutionell rätt utan en demokratisk grund (Grimm 2017). Detta framgår tydligt av den senaste utvecklingen av EU-domstolens rättspraxis om värden, där överkonstitutionalisering identifieras som den mest försummade frågan vid bedömningen av det problem med demokratisk legitimitet som EU står inför (se särskilt Krygier 2019, men även Groussot & Zemskova 2022).⁷

Referenser

- Allezard, Laurianne, 2025. "Beyond Constitutional Identity: Thinking Identity in Constitutional Law", *European Law Open* 5(1).
- Allezard, Laurianne, 2027. *The Anatomy of Identity in Constitutional Law: A New Analytical Concept for Europe and Beyond*. Edward Elgar Publishing.
- Grimm, Dieter, 2017. *The Constitution of European Democracy*. Oxford University Press.
- Groussot, Xavier & Zemskova, Anna, 2022. "The Manifestations of the EU Rule of Law and Its Contestability: Historical and Constitutional Foundations", *Giornale di Storia Costituzionale*.
- Habermas, Jürgen, 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trans. William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.
- Habermas, Jürgen, 2001. "Why Europe Needs a Constitution", *New Left Review* 11, September–October.
- Habermas, Jürgen, 2012. *The Crisis of the European Union: A Response*. Cambridge: Polity.
- Hauriou, Maurice, 1923. *Précis de droit constitutionnel*. Paris: Librairie du Recueil Sirey.
- Hauriou, Maurice, 1929. *Précis de droit constitutionnel*, 2nd ed. Paris: Sirey.
- Hauriou, Maurice, 1925. "La théorie de l'institution et de la foundation", *Cahiers de la Nouvelle Journée* 4, s. 2–45.

7 Dessa två texter förklarar hur populister utnyttjar institutioner och konstitutionella former för att undergräva den faktiska rättsstatsprincipen.

- Hauriou, Maurice, 1970. "The Theory of the Institution and the Foundation: A Study in Social Vitalism", s. 93–124 i Broderick, Albert (ed.), *The French Institutionalists: Maurice Hauriou, Georges Renard, Joseph T. Delos*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Krygier, Martin, 2012. *Philip Selznick: Ideals in the World*. Stanford: Stanford Law Books/Stanford University Press.
- Krygier, Martin, 2019. "The Challenge of Institutionalisation: Post-Communist 'Transitions', Populism, and the Rule of Law", *European Constitutional Law Review*, s. 544–573;
- Krygier, Martin, 2021. "Democracy and the Rule of Law", *The Cambridge Companion to the Rule of Law*, s. 406–424.
- Luhmann, Niklas, 1995. *Social Systems*. Trans. John Bednarz Jr. and Dirk Baecker. Stanford: Stanford University Press.
- Mair, Peter, 2013. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso.
- March, James G. & Olsen, Johan P., 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review* 78(3), s. 734–749.
- March, James G. & Olsen, Johan P., 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York. Free Press.
- March, James G. & Olsen, Johan P., 2006. "The Logic of Appropriateness", s. 689–708 i Moran, Michael, Rein, Martin & Goodin, Robert E. (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- March, James G. & Olsen, Johan P., 2009. "The Logic of Appropriateness", ARENA Working Paper 04/2009.
- Millard, Eric, 1995. "Hauriou et la théorie de l'institution", *Droit et société* 30/31, s. 381–412.
- Olsen, Johan P., 2007. "Understanding Institutions and Logics of Appropriateness", ARENA Working Paper 13/2007.
- Olsen, Johan P., 2007. *Europe in Search of Political Order: An Institutional Perspective on Unity/Diversity, Citizens/Their Helpers, Democratic Design/Historical Drift and the Co-existence of Orders*. Oxford: Oxford University Press.
- Raz, Joseph, 1979. *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. Oxford: Clarendon Press.
- Romano, Santi, 1918. *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*. Pisa: Spoerri.
- Romano, Santi, 2017. *The Legal Order*. Trans. Mariano Croce. London/New York: Routledge.
- Sajó, András, 2021. *Ruling by Cheating: Governance in Illiberal Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sajó, András, 2024. *Militant Rule of Law: Legal and Constitutional Limits to Democratic Backsliding*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitt, Carl, 1928. *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl, 2008. *Constitutional Theory*, trans. and ed. Jeffrey Seitzer Durham & London: Duke University Press.
- Selznick, Philip, 1957. *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Evanston, IL: Row, Peterson.
- Siedentop, Larry, 2002. *Democracy in Europe*. Columbia University Press.
- Zakaria, Fareed, 1997. "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs* 76(6), s. 22–43.