

Medborgardeltagande i den representativa demokratin

Seminarium kring Demokratiutredningens slutbetänkande den 30 november 2001

Fahlbeckska stiftelsen arrangerade ett seminarium i Lund, fredagen den 30 november 2001, med anledning av Demokratiutredningens slutbetänkande (2001:1).

Præses, professor Hans-Heinrich Vogel hälsade välkommen till seminariet.

Fem anföranden hölls:

- Bengt Göransson (Demokratiutredningens ordförande):
Demokratiutredningens uppfattning
- Ylva Stubbergaard (lektor i statsvetenskap vid Lunds universitet):
Det politiska deltagandets mångfald
- Peter Esaiasson (professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet):
Den representativa demokratin måste komma i första hand
- Mikael Sundström (doktorand i statsvetenskap vid Lunds universitet):
IT och politiskt deltagande
- Michele Micheletti (docent i statsvetenskap vid Stockholms universitet):
Konsumentdemokrati

Seminariet avslutades med en debattpanel med inledarna. Moderator var Lars-Göran Stenelo (professor i statsvetenskap vid Lunds universitet).

Det dynamiska medborgarskapet

(ur SOU 2001:1 s. 33–38)

En demokrati ger varje medborgare tillgång till den politiska styrelsen, dvs. den gör henne delaktig i samhällsutvecklingen. Ju mindre medborgaren erfar att hon har denna tillgång, att hon upplever sig delaktig, desto lägre är sannolikheten för att hon ska vilja delta. Ju mer medborgaren erfar att hennes och andras deltagande ger inflytande, desto högre blir sannolikheten för att hon vill fortsätta delta.

Medborgarskapet består med andra ord av tre skilda men inbördes beroende kvaliteter: deltagande, inflytande och delaktighet. Var och en av dem kräver alldeles bestämda attityder och institutionella arrangemang.

Deltagande

I svensk folkstyrelsetradition är medborgarnas breda och samtidigt djupa deltagande i att lösa de gemensamma angelägenheterna centralt. Deltagardemokratin har ibland översatts till folkrörelsedemokrati. Den svenska demokratin har varit en lekmannademokrati. I många små kommuner har amatörer axlat förtroendeuppdrag som länge innebar att de även verkställde besluten. I vilken utsträckning som medborgarna är aktiva i olika slag av föreningar har varit ett viktigt mått på den svenska folkstyrelsen och är det alltför. Det kommunikativa sökandet efter vad som är det gemensamma bästa ökar kvaliteten i besluten, det utvecklar deltagarna och det höjer dessutom den politiska medvetenheten.

Varje medborgare ska inte bara erbjudas att delta när de ofta komplicerade frågorna om det gemensamma intresset ska besvaras. Vår demokratiteori förutsätter att de verkligen gör det – av flera skäl.

Genom att delta utvecklar medborgarna fundamentala kvaliteter i samhället. Ömsesidigt respekterande medborgare genererar ett stort humant och socialt kapital som alla sfärer av samhället har glädje och nytta av. Den som inte får motsvarande träning i att skapa tillit genom att vara tolerant mot oliktankande, går miste om skolning och förädling av sina mer primitiva instinkter. Den som övar sig i samarbete, kritik och tolerans blir en tillgång för både sig själv och samhället, för såväl den privata som den offentliga sfären. Demokrati är den livsstil, den livsform eller det sinnelag som både utgör en förutsättning för och är ett resultat av det medvetet utformade och levande styrelsesättet. En sådan hållning kan inte bara teoretiskt förvärvas. Först när den tillämpas och hävdas i samtal och handlingar blir den trovärdig.

Vi vill att varje medborgare på olika nivåer av samhällsförvaltningen och under olika tider av sitt liv deltar när de gemensamma angelägenheterna ska lösas. Här har skolan, folkbildningen och ideella organisationer alltså en nyckelroll att spela.

Detta innebär att staten och kommunerna generöst måste tillåta eller erbjuda olika former för deltagande som medborgarna uppfattar meningsfulla och effektiva. Vi är kritiska till att inlemma alltför många områden och funktioner i statens eller kommunernas offentliga beslutssystem. För att ge goda möjligheter för många att delta bör det prövas vilka former som bäst kan skapa förutsättningar för ett demokratiskt styrelsesätt. Inte minst gäller detta när nya samhällsproblem kommer upp på den politiska dagordningen.

Utan att för ett ögonblick ge upp strävan att fortsätta demokratisera den representativa demokratin institutioner finns det ibland skäl för stat och kommun att överlämna åt föreningar, företag eller andra inte minst lokala associationsformer att i demokratisk anda själv förvalta sina angelägenheter. Vi är kritiska till en välvillig men självcentrerad expansionslusta och kontrollambition i myndigheter och beslutande församlingar. De bygger nämligen på monopolistiska och självupptagna föreställningar om hur demokrati bäst säkerställs och befordras. En stark stat eller starka kommuner behöver inte indikera demokratisk styrka.

Det vore dock lättsinnigt att påstå att det är demokratiskt värdefullt att delta i alla slags sammanslutningar där man löser gemensamma problem. Inte all kollektiv aktivitet utmärks nämligen av demokratiska ideal eller metoder. Det finns medborgarsammanslutningar, som kritiskt utvärderar hur politiken verkställs och som därmed berikar demokratin. Men dessvärre använder sig vissa förgreningar av dem ibland av våld och hot och måste därför förkastas, t.ex. vissa militanta grupper av djurrättsaktivister. Det finns organisationer, vars arbetsformer är anti-demokratiska, t.ex. totalitära religiösa sekter. Och det finns också sammanslutningar, vars mål eller medel aldrig kan tolereras från demokratisynpunkt, t.ex. nynazistiska rörelser.

Demokratin utvecklas också genom att enskilda medborgare i avgörande lägen agerar med civilt mod, t.ex. offentligt uttalade som slår larm om brister i verksamhetsrutiner. För att vara av demokratiskt värde måste dock civilt mod bygga på empati och solidaritet. Det måste ha sin rot i respekten för människors lika värde för att kunna utgöra en tillgång för demokratin.

Är det lika demokratiskt värdefullt att delta i lösningen av små gemensamma angelägenheter som i stora? Är det vidare rimligt att betrakta allt slags deltagande för att lösa gemensamma angelägenheter som lika demokratiskt värdefullt? Något tillspetsat: Är en vägförening lika viktig för demokratin som en kommundelsnämnd eller en verksamhetsstyrelse? Svaret är enkelt. Det är processen och det är samtalen mellan flera berörda som är värdefulla i sig. Det är där och då som medborgardygdena utvecklas. Därför behöver vi många offentliga rum där vi fritt kan mötas.

Så kallade deliberativa demokratiteoretiker kritiserar, som vi sett, en elitistisk demokratiteori som fokuserar rösträtt och beslutsrätt och tolkar demokratin som ett sätt att effektivt fatta majoritetsbeslut. Vi delar den kritiken och

hävdar att mellanvalstidens många samtal och diskussioner och försök att lösa gemensamma problem är det demokratiskt verkligt centrala. Att bara rösta räcker inte. Vi måste se till att vi i olika offentliga rum skapar förutsättningar för att gemensamt överväga skilda politiska lösningar och deras konsekvenser.

Men vi tror ingalunda att det alltid är vare sig möjligt eller önskvärt att uppnå samsyn som den kommunitära teorin utgår från. Varken blodsband eller åsikts-gemenskap eller några metafysiska kontrakt skapar grunden för medborgarskap. I en tid av växande differentiering är det ännu mer nödvändigt att lyfta fram och renodla de pluralistiska dragen i demokratin. Det är ännu viktigare att i alla dessa sammanhang få diskutera det mer eller mindre privata offentligt utifrån olika normer.

Inom ramen för vad som kallas det civila samhället – utanför marknad, stat och familj – kan vi tillkännage och förädla våra uppfattningar och synsätt. Men för att inte civilsamhället bara ska bli öar för likasinnade kring deras särskilda intressen måste vi också skapa arenor där medborgarna från olika håll kan mötas och ställa frågor om gemenskapens premisser. Talet om civilsamhället får inte skymma att det också består av resursskillnader, intressekonflikter eller olika kulturer.

För oss leder det resonemanget till ett försök att delvis lösgöra diskussionen om den svenska demokratin från dess dominerande bindning till stat, kommun och representativ demokrati för att starkare knyta den till det civila samhället. Alla medborgare ska ha jämlika möjligheter att delta i maktutövning. Demokratins ideal bör präglade alla sociala sammanhang.

I ljuset av den förändring som sannolikt kommer att utmärka också den närmaste framtiden vill vi sammanfattningsvis både försvara och revidera deltagardemokratin ideal. Det betyder att vi tillbakavisar den elitdemokrati som menar att demokratin skulle vara ett institutionellt arrangemang som kännetecknas av att det ger medborgarna möjlighet att välja sina ledare.

Samtidigt tvingas vi konstatera att vissa utvecklingstendenser i den svenska folkstyrelsen harmonierar med en sådan utveckling och med valhandlingen som medborgarskapets mest kärnfulla uttryck. Där en sådan föreställning blir vägledande för politikens olika organisationer är medborgarnas naturliga reaktion att betrakta mellanvalsperioden som en transportränn mellan två val, en period då man delegerat ansvaret till de valda politiska eliterna. Vi tror tvärtom att om det ges möjligheter till demokratiskt deltagande i de gemensamma angelägenheterna ökar både kvaliteten i besluten och legitimiteten för folkstyrelsen. Men då krävs, som vi nu ska se, ett speciellt slag av deltagande.

Inflytande

Demokratin kan, med Maktutredningens formulering, betraktas som ”en uppsättning kriterier för samhällets maktfördelning”. Därför är det anmärkningsvärt att termen makt över huvud inte förekommer i något av våra båda direktiv (annat än i referaten av Maktutredningen). Vidare används termen inflytande blott en enda gång (om medborgarnas inflytande inom EU). Utan att övertolka

regeringens terminologi vill vi ändå påpeka riskerna med att ha en demokratisyn som endast eller främst fäster avseende vid deltagande.

Det är inte vilket deltagande som helst vår demokratiuppfattning åsyftar. Den bygger på att varje medborgare tillförsäkras ett inflytande, dvs. ett deltagande med reella påverkansmöjligheter i sikte. Processer som har en chans att ge inflytande över beslut. Visst kan man hävda att politiskt deltagande är värdefullt därför att det utvecklar deltagarnas personligheter. På det sättet skapas stegvis en allmänanda och känsla för det gemensamma bästa. En demokratisyn som tilldelar själva deltagandet en central roll bör kraftfullt försvaras därför att den leder till att oundgängliga medborgar dygder fostras. När enskilda medborgare eller företag kliver ut ur den privata sfären för att samtala och samarbeta med andra skapar de steg för steg den offentliga kultur som behövs för att lösa gemensamma angelägenheter anständigt och legitimt. Men kan detta betraktas som en tillräcklig inspiration för att delta?

Att bortse från att delaktigheten och deltagandet syftar till att lösa gemensamma problem förefaller alltför riskfyllt och idealistiskt. Framgången för demokratiska rörelser, t.ex. de svenska folkrörelserna, kan sannolikt i mycket förklaras med att deras verksamhetsidéer och verksamhetsformat förbinder teori med praktik, tanke med handling, deltagande med resultat.

Vi tror till och med att ett av de stora och växande problemen med den svenska folkstyrelsen hänger nära samman med att ett deltagande i de traditionella formerna för politik inte alltid innebär något inflytande. De erbjudna formerna duger inte, inger inte förtroende och bedöms inte heller som meningsfulla. Steg för steg förlorar de därför i trovärdighet och attraktionskraft i de medborgares ögon som vill åstadkomma något. När de traditionella formerna inte bedöms vara effektiva, föredrar de andra, mer ändamålsenliga former för påverkan.

I högsta grad består den svenska folkstyrelsens förtroendekris i att medborgarskapet inte ger tillräckligt inflytande över samhällsutvecklingen. Många medborgare ser ingen förbindelse mellan deltagande och resultatet. Att demokratin verkar sakna handlingsförmåga och handlingskraft, ja att själva dess dagordning är alltför inskränkt och blygsam har varit en huvudlinje i kritiken från aktivister i de nya sociala rörelserna. Den kritiken måste tas på allvar så att inte den representativa demokratins legitimitet ytterligare försvagas.

Demokratin förutsätter med andra ord såväl effektivitet som legitimitet. Det betyder också att de demokratiska institutionerna måste kunna leverera de värden de utlovar och utger sig för att prestera. De som deltar måste erfa att det har någon betydelse att de medverkar och att besluten som fattas får rättfärdiga konsekvenser. På samma sätt måste institutionerna uppfattas som legitima. Resultaten måste stämma överens med de moraliska värden demokratin vilar på, vara moraliskt acceptabla och meningsfulla. Medborgaren har alltså ganska rimliga förväntningar på att det ska göra någon skillnad om han eller hon deltar eller ej. Ett av folkstyrelsens viktigaste problem att ta itu med är därför medborgarens kritik av de demokratiska institutionernas brist på folkstyrelse, alltså ett meningsfullt deltagande baserat på politisk jämlikhet.

Delaktighet

Delaktigheten är medborgarandans övergripande kännemärke. Den uppnås när varje medborgare är övertygad om att hon – närhelst hon vill – har *tillgång* till den gemensamma politiska styrelsen. Hennes känsla av delaktighet – eller brist på delaktighet – är resultatet av de erfarenheter hon (och andra) haft av att delta och försöka att utöva politiskt inflytande.

Ingen är formellt utestängd. Däremot skapar bl.a. klasstillhörighet, ålder och etnicitet ojämlika förutsättningar att delta. Och även om det rent formellt inte finns några hinder, så finns det otvivelaktigt ofta mer eller mindre dolda maktstrukturer, värderingar och attityder som kan försvåra deltagandet, som exempelvis kvinnor brukar vittna om. Men allas kunskaper, erfarenheter och åsikter behövs för att besluten ska bli bra.

Mot den institutionaliserade rätten till deltagande svarar emellertid individuella förpliktelser att vara engagerad, inblandad, inbegripen och intresserad. På detta sätt hålls samhällsorganisationen värdemässigt samman och den framväxande differentieringen och fragmentiseringen motverkas. För både kollektivens och de enskildas skull måste de medborgerliga imperativen att ta ansvar och att bidra inskräpas, odlas och efterfrågas. Med mindre kan man inte hejda att elitismen, vanmakten och utanförskapet växer i det svenska samhället. En demokrati av medborgare som på olika sätt och i olika sammanhang tar ansvar för fler än sig själva utgör både målet och den enda vägen fram till det målet.

Detta perspektiv utgår inte enbart eller kanske ens i första hand från en abstrakt samhällsnytta. Om inte förr, så på lång sikt ligger det i varje medborgares intresse att vara med om att lösa de gemensamma problemen och se till att det görs på ett civiliserat sätt. Varhelst sådana förtroendeskapande mötesplatser för kollektiv problemlösning saknas, säs frön till en odemokratisk samhällsutveckling av cynism, intolerans och våld.

Att ha tillgång till diskussioner och beslut som avgör ens öde är en förutsättning för att alls vilja delta. Det ställer krav på såväl fysisk som psykisk tillgänglighet. Det är viktigt att den politiska demokratin, oavsett vilken räckvidd den anförtros, kan svara mot medborgarnas förväntan på delaktighet. Allas erfarenheter och kunskaper behövs i en fungerande demokrati. I dag ställs allt för många utanför p.g.a. attityder eller praktiska hinder.

Exempelvis har personer med funktionshinder erfarenheter från vardagen som är unika och som behövs i ett levande samtal. Alla människors kompetens måste efterfrågas för att beslut och diskussioner ska kunna bli så heltäckande som möjligt. Demokrati för en medborgare med funktionshinder handlar om att vara delaktig och att samhället och samhällsinformationen är tillgänglig. Att inte kunna kommunicera eller ta till sig information skapar ett utanförskap som kan vara svårt för andra att förstå. Att bli hörd och tagen på allvar i alla situationer och ses som en likvärdig medborgare med samma demokratiska rättigheter som andra är grundläggande. Men det är inte funktionshindret i sig som skapar handikapp utan samhällets otillgänglighet. Möjligheten att förändra ligger i attityder men också i mer djupgående värderingar. Att förändra dem är därför en förutsättning för en fungerande demokrati.

Slutsatser

För att demokratiska processer ska komma till stånd måste tre villkor vara uppfyllda: Politisk jämlikhet, meningsfullt deltagande samt öppenhet och insyn. För att deltagande, inflytande och delaktighet ska uppnås, måste dessa tre förutsättningar gälla.

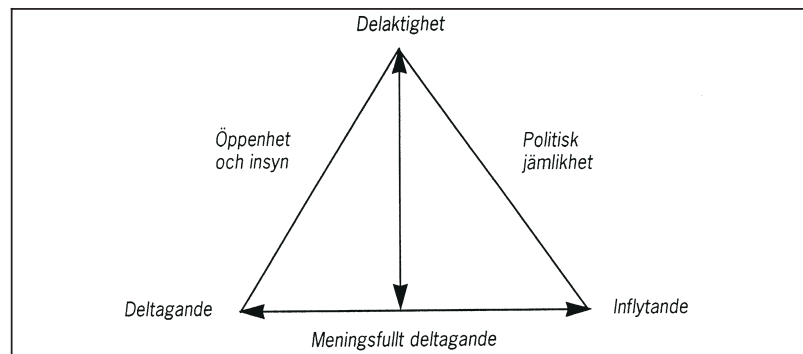
För att en positiv dynamik ska uppstå måste medborgarna för det första behandlas som politiska jämlikar. Om exempelvis inflytande i praktiken bara erbjuds somliga men förvägras andra, finns inga möjligheter att åstadkomma full delaktighet.

För det andra måste de politiska processerna utmärkas av öppenhet och insyn. Om till exempel en myndighet i praktiken låter bli att hålla sina handlingar tillgängliga, blir det svårt för en medborgare att få fram underlag för att delta i en offentlig debatt kring myndigheten eller dess verksamhetsområde. Det handlar om tillgången på former och arenor för deltagandet, liksom om medborgarens institutionaliserade rättigheter (lagstiftning osv.) att få påverka innehållet i de politiska besluten.

Formerna för att delta måste för det tredje vara sådana att de är meningsfulla, dvs. de kan ge reella möjligheter till inflytande. Om både möjligheterna till deltagande och inflytande är goda, kan de enskilda medborgarna förväntas uppleva delaktighet. Då är deras erfarenheter av den demokratiska processen sådana att de betraktar den som legitim. Det kan leda till dels att deras vilja att delta i processen förstärks, dels att deras värderingar kommer att präglas av större tolerans och deras kunskaper av ett större djup. Delaktighet har en dynamisk funktion för att utveckla den demokratiska processen.

Om medborgaren däremot inte erfar att han eller hon kan påverka genom att delta, minskas lusten att försöka på nytt. I förlängningen leder detta till en reducerad delaktighet.

När en medborgare erfar att försök att delta och utöva inflytande inte har någon betydelse, kan ett utanförskap uppstå. Det kan leda till passivitet och att man tar avstånd från den ”demokratiska” processen. Men det kan också ta sig uttryck i konkreta politiska aktiviteter utanför de etablerade demokratiska formerna och arenorna.



Figur 1. Det dynamiska medborgarskapet.