

2. Den moderna demokratin

2.1 Demokratins ansikte

Föreställningen om demokrati skiftar. Demokrati kan vara en självklarhet, något okänt eller en process likaväl som en problematisk, visionär styrelseform. Det beror på vem som yttrar sig. En av dem som diskuterat demokrati-begreppet är Dahl (1999). Han menar att tre stora förändringar har påverkat begreppet demokrati under historisk tid. Dessa förändringar skedde när demokrati genomfördes som styrelseskick, när nationalstater bildades och när internationella institutioner bildades.

Den första förändringen, när demokratin genomfördes som styrelseskick, skedde först i klassiska Grekland och Rom och medförde att stadsstaterna förändrade sitt styrelseskick från monarkier, aristokratier eller tyrannier till ett styrelseskick där antalet personer som var berättigade att delta i styrelsen ökade. Demokratin blev en organisationsprincip för att fördela makt, men makten fördelades inte till alla invånare. Att antalet personer som fick makt ökade innebar inte att alla personer hade möjlighet att delta i styrelsen. För de som deltog innebar styrelsen direkt demokrati, inga representanter valdes alltså.

Den andra förändringen genomfördes långt senare och innebar att stadsstaterna under 1700- och 1800-talet omvandlades till det som vi kallar nationalstat eller land. Samtidigt förändrades den ekonomiska situationen, industrisamhället växte fram och parallellt med detta ändrades även synen på tillhörighet. Arbetskraften behövde vara flexibel och flyttbar, storhushållet med flera generationer förändrades och allt fler hushåll omfattade bara en familj.

Allt fler kunde också leva sitt liv som ensamstående. Förutsättningarna för den direkta form av demokrati som hade sina rötter i de grekiska stadsstaterna ändrades, nya sociala grupper bildades och under några århundraden förändrades den direkta demokratin, till den representativa demokratin. Det fanns inga praktiska förutsättningar för att fortsätta med direktdemokrati när allt fler personer var berättigade att delta. Istället valdes representanter. Fortfarande fanns dock inte möjlighet för alla att delta i val av dessa representanter och det dröjde långt in på 1900-talet innan den allmänna rösträtten infördes i de flesta länder.

Under 1900-talet har dessutom har en tredje förändring skett, nämligen att internationella politiska och ekonomiska institutioner med betydande makt har utvecklats. Inte minst Förenta Nationerna och Europeiska Unionen är exempel på detta.

2.2 Den politiska kartan förändras

Under 1700- och 1800-talet förenades stadsstaterna (frivilligt eller med tvång) och utvecklades till nationalstater. Nationalstaterna har i sin tur bildat olika allianser för att skydda sig från exempelvis anfall eller för att stärka sin ekonomi. Följden av detta blir att invånarna får allt fler tillhörigheter. Efter andra världskriget har Europeiska Unionen utvecklats till en av de mest betydelsefulla sammanslutningarna.

I Västeuropa har Europeiska Unionen utökats från sex länder sedan Kol- och stålunionen 1952, med Danmark och Storbritannien 1973, med Grekland 1981, med Spanien och Portugal 1986 och slutligen med Sverige, Finland och Österrike 1995. Sverige avslutade därmed sitt medlemskap i EFTA som varade mellan 1960 och 1995. Ytterligare ett antal länder förhandlar om medlemskap i EU och en utvidgning kan bli aktuellt år 2003. År 2002 har tolv länder genomfört en valutaunion, European Monetary Union – EMU. Det kan bli aktuellt med en separat rådgivande folkomröstning i Sverige för att klargöra befolkningens önskan i denna fråga, eftersom Sverige valt att inte delta i unionen. Förutom nationella val vart fjärde år till kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige och riksdagen ska medborgarna också rösta vart femte år till Europaparlamentet, där nästa val genomförs 2004.

Muren mellan Östtyskland och Västtyskland föll 1989 och Östtyskland förenades med Västtyskland i ett enat Tyskland 1990. Federationen Sovjet upplöstes 1991 och istället har självständiga nationer utropats. Förutom att Sverige har beviljats medlemskap i Europeiska Unionen utvecklas nya kontakter med de baltiska staterna Estland, Lettland och Litauen samt med Ryssland. Utrikespolitiken förändras.

Inrikespolitiskt utvecklas i Sverige en tendens att allt färre i befolkningen engagerar sig i politiska partier, röstdeltagandet sjunker och olika omorganisationer genomförs i det politiska landskapet. Under 1990-talet har ett flertal kommuner prövat att decentralisera, genom att införa kommundelsnämnder eller stadsdelsnämnder. Genom att etablera brukarråd inom kommunerna för exempelvis personer med funktionshinder, har möjligheten ökat för dessa personer att påverka hur omsorgen utformas. Allt fler tjänster har också privatiserats vilket lett till en ökning av antalet friskolor på grundskolenivå och privata kooperativ inom exempelvis vård och omsorg.

En genomgripande förändring skedde i och med den ändrade relationen mellan Svenska kyrkan och staten år 2000. En lag antogs som införde en ny organisationsform, trossamfund (SFS 1998:1593). Tidigare har kyrkovalet genomförts en månad efter riksdags- och kommunalvalet på hösten, men år 2001 genomfördes separata kyrkovalet för att kunna etablera en ordning där kyrkovalet genomförs ett annat år än när riksdags- respektive kommunalvalet genomförs. Inrikespolitiken förändras.

2.3 Begreppen frihet och jämlikhet

Begreppet frihet och jämlikhet har inte heller några definitioner som är entydiga. I boken *Frihetens grundvalar* (utgiven ursprungligen 1959, 1983/1999) diskuterar Hayek frihet och frihetens grundvalar. Hayek lyfter fram betydelsen av individuell frihet och rätt till att äga egendom, att erkännas som medborgare likvärdig andra medborgare, rätt att välja sysselsättning och rätt att röra sig fritt. Däremot menar Hayek att ett val i sig inte innebär frihet, det kan vara ett val mellan två dåliga alternativ. Om en människa är fri beror inte på antalet valmöjligheter utan på om hon kan följa sina egna avsikter eller är tvingad att följa andras vilja (a.a. sid 31, 32).

Hayek lyfter fram likvärdighet mellan medborgare och ser det som en central demokratispekt. Däremot ser han inte politisk frihet i meningen val till parlament som frihet, det är en frihet för ett kollektiv som inte självklart består av fria människor. Att människor organiserar sig kan dock vara en fördel, det centrala är att gruppen vägleds av sina egna intentioner. Att en nation är fri innebär inte heller att individerna i nationen är fria. Denna kollektiva frihet ställer Hayek också mot en inre frihet som han menar innefattar huruvida en person vägleds av sin egen svaghet i något avseende, sin egen okunighet. Denna person är inte heller särskilt fri. Den fria personen är fri i relation till de personer som finns omkring och särskilt i sitt förhållande till staten.

Friheten innebär att det ska finnas en åtskillnad mellan vad som är statens

sfär och vad som inte är det. Statens åtgärder ska i första hand inriktas på att undanröja hinder för medborgaren och för den så kallade spontana ordning som Hayek menar uppstår om medborgare har frihet. Därmed är det acceptabelt att staten utövar visst tvång. Att planera fram social ordning är dock inte möjligt, menar Hayek och hänvisar till att ordning kan ses som en utvecklingsprocess där människor prövar olika idéer i handling och där de framgångsrika idéerna fortlever. Hayek är därmed inte heller intresserad av planerad, styrd fördelningspolitik för att exempelvis uppnå jämlikhet.

Hayek menar att frihet oundvikligen ger en viss ojämlikhet. Om inte vissa förslag överlevde, och andra inte, skulle frihetsbegreppet, i Hayeks mening, inte fylla någon funktion. Den jämlikhet som Hayek lyfter fram som förenlig med frihet är likhet inför lagen. Trots våra olikheter ska vi behandlas lika. En ”demokratisk anda” har varit betydelsefull för att mildra ojämlikheten, men om jämlikhet verkligen önskades så borde inte människor bemötas lika, utan olika – eftersom vi är olika (a.a. sid 111, 113).

Tankarna är inte ämnade att avse något särskilt land utan Hayek menar att denna frihetsaspekt har universell giltighet även om han framhåller att den frihet han har tänkt sig inte kommer att uppnås, det blir enbart en strävan. En individ kan använda sina resurser bättre eller sämre i varje given situation och en framgångsrik person, menar Hayek, är den som använder små eller stora resurser på bästa sätt för en individuell utveckling. På samma sätt fungerar samhället, menar Hayek. Om individerna ges frihet att pröva, och misslyckas, kommer samhället att fortsätta att utvecklas. Att en person är fri innebär inte heller nödvändigtvis att personen är lycklig. Frihet kan innebära att försaka eller att välja fel. Är det en inre frihet för individen, en politisk frihet att rösta, en kollektiv frihet eller en ”social frihet” i Hayeks mening som folkbildningen ska eftersträva?

Rothstein problematiserar den välfärdspolitik som genomförts under 1900-talet i boken *Vad bör staten göra?* (1994) och använder sig där av frihetsbegreppet, särskilt valfrihet. Välfärdspolitiken innehåller fyra olika delar, menar han. Det finns en offentligt producerad service såsom sjukvård, grundskola, äldreomsorg och barnomsorg samt offentligt reglerad och subventionerad bostadspolitik. Till detta kommer en obligatorisk socialförsäkring i form av allmän tilläggspension, sjukförsäkring och föräldraförsäkring. Dessutom finns ett enhetligt bidragssystem såsom folkpension och barnbidrag. Slutligen finns behovsprövade insatser såsom ekonomiskt bistånd eller insatser till missbrukarvård (a.a. sid 25). Välfärden är byggd på generella insatser i högre grad än selektiva och tanken är att insatserna ska ha en viss likhet, alla barn får exempelvis samma belopp i barnbidrag. Under 1990-talet har staten haft svårigheter att bibehålla välfärden då ekonomin försämrats, det finns en tveksamhet om den moraliska legitimiteten i systemet, svårigheter att styra sam-

hällsutvecklingen politiskt har ökat, individualism har ökat och kollektivism minskat, de behovsprövade insatserna har ökat kraftigt, privatisering av offentlig service har genomförts och välfärdspolitiken har mött ett starkare ideologiskt motstånd. Därmed, menar Rothstein, har en ny medborgare också trätt fram, men han ser inte att individualismen skulle omintetgöra solidaritet utan medborgaren skulle kunna karaktäriseras som "solidarisk individualist" (a.a. sid 265). Rothstein finner att det skulle kunna gå att kombinera ett solidariskt ansvarstagande hos staten med att medborgarna ska få välja sina egna livsprojekt i vad han kallar en "frihetlig välfärdsstat". Hur välfärdsstaten utvecklas är beroende av vilka sociala normer som medborgarna har, vilka i sin tur påverkas av politiska institutioner. Om medborgarna uppfattar välfärden som uppbyggd på rättvisa principer där alla medborgare bär en rimlig del, menar Rothstein att välfärdspolitiken består (a.a. sid 265-266).

Samhällets uppbyggnad, hur offentlig service är konstruerad, kan i sin tur ha betydelse för hur enskilda personer uppfattar sina roller, sina rättigheter och sitt ansvar. Om en förskjutning sker från klient till brukare och till slut till kund torde det få betydelse även för individers och kollektivs agerande.

Jämlikhetsbegreppet och utbildningspolitik har diskuterats av Lindensjö och Lundgren i boken *Utbildningsreformer och politisk styrning* (2000). De menar att utbildningspolitiken för den formella skolan (grundskola och gymnasieskola) främst har präglats av att utgångspunkten under 1900-talet har varit begreppet jämlikhet. Under det tidiga 1900-talet uttrycktes jämlikhet som att "få lika", varken mer eller mindre. Allteftersom århundradet framskred lades dimensionen "lika möjligheter" till, så att de personer som hade mindre skulle kompenseras för att de skulle kunna "få lika". Under 1970-talet förändrades begreppsanvändningen och istället för jämlik började begreppet likvärdig användas på formuleringsarenan, där policyn skrivs. Med likvärdig menar Lindensjö och Lundgren att en vändning skett då likvärdighet skulle bedömas av varje individ. Om individen fick en utbildning som stämde med dennes önskan om hur livet skulle gestalta sig, dennes livsprojekt, var utbildningen likvärdig, om än inte alls lika. En person kunde vara nöjd med olikhet om olikheten utgick ifrån personens intresse. Lindensjö och Lundgren anar att begreppet likvärdig alltmer kommer att förskjutas mot begreppet rättvisa och då blir det en kommande diskussion om vad rättvisa innebär.

Begreppen frihet och jämlikhet analyseras också utförligt av Hadenius i avhandlingen *Jämlikhet och frihet* (1990). Till skillnad från Lindensjö och Lundgren menar Hadenius att båda begreppen jämlikhet och frihet, varit grundläggande för utbildningssystemets utformning, åtminstone efter andra världskriget.

Enligt Hadenius kan begreppet jämlikhet delas in i lika möjligheter, lika resultat och lika behandling. Lika möjligheter skulle kunna betyda lika till-

träde, all utbildning är öppen för alla oberoende av exempelvis kön, men det skulle också kunna betyda att den intresseprofil man har tillfredsställs och man får välja ”sort”, men inte mängd (såsom tid för utbildning). Här vill Hadenius också föra in att lika möjligheter behöver innehålla komponenten att det finns en fördelning som görs så att varje individ uppnår en viss baskompetens för att kunna fungera som en självständig individ. Lika resultat kan innebära lika innehåll såsom sylvöld för både pojkar och flickor och/eller att alla ska uppnå samma nivå. Slutligen kan lika behandling eftersträvas i form av nämnda likhet i mängd och innehåll, men också i form av att alla ska delta i samma process, alla i en viss ålder deltar i samma process etc. Med denna analys av begreppet jämlikhet menar Hadenius att det också står klart att jämlikhetsbegreppet i sig inrymmer inbördes motstridande komponenter.

Förutom detta motsägelsefulla begrepp skulle också begreppet frihet rymmas inom utbildningspolitiken. Hadenius fortsätter med att analysera begreppet frihet och börjar med att en komponent kan vara valfrihet i form av ett antal alternativ. Dessa alternativ behöver i sin tur vara utan kvalifikationskrav och dessutom behöver valmöjligheterna vara intressanta (relevanta) för den som ska välja. Slutligen behöver valmöjligheterna upprepas över tid om en studie ska göras av utbildningssystem. Hadenius genomgång av frihet lyfter fram valfrihet, vilket inte var frihet för Hayek. Men förutom valfrihet tar Hadenius också upp att frihet kan bestå av att inte vara hindrad av en annan aktör, till exempel staten, vilket är mer i Hayeks mening en frihet. Hadenius fortsätter med att frihet också kan finnas då man har resurser i form av begåvning eller överförbara värden såsom pengar. Dessa två sista komponenter tonar dock Hadenius ner och lyfter istället fram att frihet inom utbildningssystemet bör ses som frihet utan inblandning, inte huruvida en person använder sig av friheten eller vilket utbyte en person får.

Med genomgången av frihetsbegreppets olika komponenter har också Hadenius klargjort att begreppen jämlikhet och frihet överlappar varandra till någon del, såsom i lika möjligheter där en komponent var att en persons intresseprofil skulle stödjas, men framför allt att begreppen kan stå i strid med varandra (a.a. sid 33-73).

2.4 Medborgarens roll i demokratin

Den politiska kartan har genomgått betydande förändringar, men demokratin som organisationsprincip har bestått. Demokratin har inte fått samma utformning i alla länder, men hur än demokrati definieras har medborgaren en roll i demokratin. Efter andra världskriget anger Petersson et al. i boken *Demokrati och medborgarskap* (1998) att två uppfattningar av medborgarens roll

i demokratin varit ofta förekommande. Det ena perspektivet fokuserar på deltagande (den kommunitära demokratin), det andra perspektivet fokuserar på konkurrens (den liberala rättighetsdemokratin). Om vi har fokus på deltagande inkluderar detta perspektiv att det är betydelsefullt att studera medborgarens aktivitet. Medborgaren förväntas att delta aktivt och engagera sig i alla frågor som gäller samhället och direkt omröstning föredras. Makten hos medborgaren ligger därmed i själva deltagandet. Det andra perspektivet, som hade fokus på konkurrens, inkluderar vikten av konkurrens mellan representanter som väljs. Det finns inget fokus på deltagande mellan valen och inte heller något behov av direkt omröstning. Makten hos medborgaren ligger i möjligheten att välja ut representanter.

Under de senaste årtiondena har ett tredje alternativ uppenbarat sig, den deliberativa demokratin. Fokus är här på den politiska dialogen. Enbart beslut som fattas efter en diskussion där olika alternativ konfronteras med varandra i en fri och öppen dialog ska accepteras. Makten hos medborgaren uttrycks av deltagande, men också i att medborgaren använder sig av möjligheten att diskutera.

De tre systemen har både fördelar och nackdelar, vilket system valet än faller på så kan problem uppstå. Om vi väljer att använda oss av en deltagande demokrati kan det uppstå problem med ledarskap. Vem ska bli ledare och ska det över huvud taget finnas en ledare? Om vi istället väljer konkurrensdemokratin och väljer representanter kan det uppstå problem med medborgare som inte är motiverade för politik. Varför ska medborgaren engagera sig då en representant redan är vald? Och om vi slutligen väljer ett styrelseskick med fokus på deliberativ demokrati där dialogen sätts i centrum kan det bli problem med beslutsfattande och genomförande (implementering) av politiska beslut. När har vi uppnått ett gemensamt beslut och vem ska genomföra beslutet?

Petersson et al. (a.a.) menar att ovanstående beskrivningar av olika varianter av demokratiska modeller trots sina skillnader ändå har en likhet och det är att det finns en avsiktlig länk mellan medborgarskap och principen om lika värde. Tidigare samhällen har snarare grundats på principen av olikhet i värde, exempelvis har de enskilda medborgarnas röster värderats olika eller också har inte alla medborgare haft rösträtt. Med principen om lika värde har alla medborgare rättigheter och skyldigheter i samhället. Ofta har också begreppet medborgare använts liktydigt med medborgarskap, en medborgare har ett medborgarskap inom den aktuella nationen som diskuteras.

Även Cohen & Arato (1992/1995) använder sig av en tudelning när de presenterar teorier om demokrati i boken *Det civila samhället och den politiska teorin*. De menar att det finns en elitär respektive en deltagande demokrati-modell där den elitära demokrati-modellen också kallas för "rättighetsorienterad liberalism" och den deltagande demokrati-modellen kallas för "kom-

unitarism”. Precis som Petersson et al. menar Cohen & Arato att medborgaren får en problematisk roll om han eller hon enbart ska framträda som medborgare på röstdagen. Petersson et al. tar upp problemet med ledare i den deltagande demokratin, en skillnad mellan de som följer och den som leder som blir problematisk, medan Cohen & Arato tar upp en liknande problematik som rör åtskillnad, nämligen åtskillnaden i samhället av olika sfärer. Cohen & Arato menar att deltagardemokratin har en tendens att vilja avdifferentiera samhället. Detta menar Cohen & Arato blir problematiskt då det innebär att en enda organisationsprincip blir rådande för det totala samhället, vilket inte är förenligt med att samhället har ett behov av att skapa olika institutioner.

Cohen & Arato arbetar själva med en modell där samhället är differentierat. En del av det differentierade samhället benämner de ”det civila samhället” till skillnad från system såsom politiskt och ekonomiskt system. De menar att om vi använder oss av den deliberativa demokratin, med dialog och diskussion som förs i det civila samhället och överför besluten till det politiska och det ekonomiska systemet skulle spänningarna mellan konkurrensdemokratin/den elitära demokratin, och deltagardemokratin/den komunitära demokratin, kunna minska (a.a. sid 36, sid 356-357).

I Sverige finns möjlighet att delta i olika hög grad i de demokratiska beslutsprocesserna. Den som enbart vill ha ett lågt deltagande kan nöja sig med att delta i riksdags-, landstings- och kommunalval vart fjärde år. I jämförelse med andra länder ligger valdeltagandet i Sverige högt. Under exempelvis 1960-1980 låg valdeltagandet på nästan 90 procent av de röstberättigade. Därefter har dock valdeltagande sjunkit. Vid det senaste valet, år 1998, var valdeltagandet i riksdagsvalet strax över 81 procent och omkring 78 procent i kommun- och landstingsvalen (SOU 2000:1, sid 285).

En vanlig reaktion är att det sjunkande valdeltagandet är alarmerande. Det kan tyda på att medborgarna inte känner tillit till det demokratiska beslutsystemet. Så kan visserligen siffrorna tolkas. Om vi istället använder oss av Cohen & Aratos synsätt skulle det också kunna vara så att medborgarna väljer att få inflytande genom att vara aktiva under mellanvalsperioden.

2.5 Makt och inflytande

Hur förhållandet till makt och representation ska fördelas har studerats i en rad utredningar. Maktutredningen, *Demokrati och makt i Sverige*, (SOU 1990:44) visade att det fanns områden inom den offentliga sektorn, exempelvis formell skola och sjukvård, där invånarna uppfattade att det fanns mindre möjlighet till inflytande än vad de önskade.

Demokratiutredningens slutbetänkande *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet* (SOU 2000:1) lyfter fram ett sätt att förhålla sig till problemet med hur makt kan fördelas och inflytande uppnås. Demokratin som styrelseskick kan genomföras på olika sätt och den väg som Demokratiutredningen förespråkar har fokus på deltagardemokrati, men lägger till att denna deltagardemokrati ska ha deliberativa kvaliteter (a.a. sid 23). Denna deliberativa deltagardemokrati menar Demokratiutredningen behöver ha tre kvaliteter: deltagande, inflytande och delaktighet. Medborgarna förväntas delta, men deltagande räcker inte. Den som deltar behöver ha möjlighet till ett reellt inflytande och den sista kvaliteten uppnås när delaktighet, att medborgaren känner att han eller hon har möjlighet till reellt inflytande, uppnås (a.a. sid 34-37). Om jag tolkat Demokratiutredningens författare rätt innebär det att det inte räcker att invånarna deltar fysiskt i ett sammanträde, inte att de röstar vart fjärde år och inte heller att de, rent kognitivt, uppfattar att de är individer som bygger upp ett samhälle. Att vara medborgare innehåller en känslodimension där en medborgare är den som är känslomässigt engagerad och känner sig delaktig.

2.6 Tolkning av begreppet demokrati

I demokratin, oavsett vilket perspektiv som väljs, har medborgarskapet och dess dimensioner och utövande en central plats. Demokratin som styrelseform är en fråga om i hur hög grad medborgarna ska styra respektive styras. För att medborgarna ska ha möjlighet att bilda sig en uppfattning i olika frågor behöver diskussion ske och det behöver finnas en mötesplats, en offentlighet för att kunna diskutera. Medborgarna behöver också få kunskap och färdigheter för att kunna delta i diskussionen. Utifrån att demokrati också skulle kunna vara ett sätt att organisera en mer vardaglig tillvaro utanför regering och parlament, blir demokrati också ett sätt att organisera vardagens möten då vi diskuterar, förhandlar och kommer överens, eller inte kommer överens.

I inledningen av studien beskrevs hur demokratin som styrelseform förändrats under årtusendena, dock definierades inte demokratin. Dahl (1999) menar att demokrati kan uppfattas som en viss politisk institution, en samling rättigheter, som en social och ekonomisk ordning, som ett system ägnat att åstadkomma vissa önskvärda resultat eller som en unik process för att fatta gemensamma och bindande beslut. Själv ansluter sig Dahl till den sista definitionen, att demokrati är en unik process för att fatta gemensamma och bindande beslut (a.a. sid 15). På det sättet kan Dahl komma bort från att demokrati enbart skulle kunna genomföras som ett statskick. Demokrati som

process kan finnas överallt där grupper av människor samlas och diskuterar för att fatta ett gemensamt beslut.

I studien skulle jag vilja lyfta fram den dimension som relaterar demokrati till organisation och social ordning.

Min tolkning av begreppet demokrati blir därför att demokrati är en särskild process bland människor som fungerar som organisationsprincip för att upprätta och upprätthålla social ordning. I denna process kan inrymmas såväl etablering av institutioner för att upprätthålla demokrati, såsom politiska partier och utbildningssystem, men också procedurer för diskussion såsom att var och en i en grupp talar i tur och ordning. Det som inte blir en fråga på dagordningen är diskussionen själv. En förutsättning blir därmed att diskussionen betraktas som grundläggande.

*

Oavsett om det är fråga om en liberal rättighetsdemokrati, en kommunitär demokrati eller en deliberativ demokrati, är medborgaren en central gestalt. Det är medborgaren som diskuterar och beslutar. I nästa kapitel presenteras olika perspektiv på begreppet och en tolkning av begreppet medborgare görs för studien.