Folkomröstningar och demokrati

Bilaga 2

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1997:36

Bilaga till Folkomröstningsutredningens betänkande

Folkomröstningar och demokrati

Bilaga 2

SOU 1997:36

Bilaga till Folkomröstningsutredningens betänkande

Ref KB
Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1997:56
Justitiedepartementet

Folkomröstningar och demokrati

Bilaga 2 till Folkomröstningsutredningens betänkande
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

ISBN 91-38-20575-0
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1997

Förord

Folkomröstningsutredningen har i uppdrag att sammanställa och utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och i andra länder. De bedömningar som denna utvärdering ger upphov till skall ligga till grund för ett övervägande av huruvida författningsändringar behövs (dir. 1996:6). Dessa överväganden finns redovisade i utredningens huvudbetänkande *Folket som rådgivare och beslutsfattare* (SOU 1997:56).

Som ett led i arbetet har utredningen givit ett antal forskare i uppdrag att utarbeta expertuppsatser. Dessa uppsatser redovisas i två bilagor till utredningens huvudbetänkande: *Folkomröstningar och parlamentarism* (Bilaga 1) samt föreliggande bilaga *Folkomröstningar och demokrati* (Bilaga 2).

I denna bilaga återfinns fyra uppsatser som på olika sätt berör demokratiaspekter med relevans för folkomröstningsproblematiken. Ett tema gäller förhållandet mellan den nya informationsteknologin och det demokratiska styrelseskicket, ett annat gäller hur medborgarnas syn på folkomröstningsinstitutet utvecklats under senare år, ett tredje gäller diskussionen om och tillämpningen av det svenska folkomröstningsinstitutet på kommunal nivå och ett fjärde tema, slutligen, fokuserar de centrala bidragen i den moderna demokratidebatten.

Stockholm i mars 1997

Olof Ruin

/Tommy Möller

Innehåll

Förord 5

Peter Hallberg:
Samtida demokratiteoretisk debatt 7

Sören Holmberg:
Fler folkomröstningar 47

Lars Ilshammar:
Demokr@i. Det elektroniska folkstyrets möjligheter och problem 63

Gunnar Wallin:
Det kommunala folkomröstningsinstitutet 137

Presentation av författarna 157

Peter Hallberg:

Samtida demokratiteoretisk debatt

Inledning

Det tidiga 1990-talets förhoppningar om att antalet sociala och politiska problem skulle minska i samband med kommunismens sammanbrott i Central- och Östeuropa har i allt väsentligt grusats. Problemen tycks snarare ha både mångfaldigats och fördjupats, inte bara i länder där demokratiska revolutioner ägt rum, utan också i de länder där demokratin sedan länge etablerats som rådande livsform.

En filosofisk eller kognitiv förklaring till detta samtidsintryck är att när den tudelade världsbild som åtminstone sedan 1930-talet berett oss möjligheten att prydligt skilja frihet från tyranni, svart från vitt och gott från ont brutit samman, när det onda finns i det goda och det goda i det onda, ter sig vår bild av tingens ordning mer komplicerad. "On our moral compass," skriver Michael Gillespie, "there is no longer a distinctive East, and there is thus no longer a clear distinction between East and West by which we can guide our actions and inquiries".[1] Frånvaron av en svart fond mot vilken vi kan förstå och beskriva oss själva, skapar ett intellektuellt tomrum eller tillstånd av mild förvirring som i sin tur ger upphov till en känsla av vankelmod, eller till och med dysfori. Det demokratiska styrelseskickets legitimitetsgrund kan inte längre säkras med en förutsägbar jämförelse med anti-demokratiska styrelseskick. Istället måste olika idéer om demokrati, och inte minst olika idéer om hur demokratin bäst förverkligas i praktiken, ställas mot varandra och jämföras. Ett talande exempel på den posttotalitära tidens politiska och intellektuella förbistring är, att samtidigt som intellektuella i Öst- och Centraleuropa gav sig ut på gatorna för att välkomna den liberala representativa demokratins och den öppna ekonomins ankomst, pågick bland intellektuella i Väst en synnerligen kritisk diskussion om modernitetens och västerlandets politiska och moraliska ideal.[2]

I samband med att ideal kommit att ifrågasättas och att nya röster börjat göra sig hörda förskjuts politikens vedertagna dimensioner och konfliktmönster, en teoretisk tendens som givetvis påverkats också av andra, mer konkreta politiska företeelser som accentuerats på 1990-talet – till exempel vikande medborgerligt engagemang, extrem-nationalismens återkomst och eventuella konsolidering i Europa, tilltagande

[1] Gillespie, Michael. 'Beyond East and West', *Political Theory,* Vol. 23, No. 4 (1995), s. 671.

[2] För en diskussion om de intellektuellas förhållande till de demokratiska revolutionerna i Europa, se Benhabib, Seyla. ' Response', *Political Theory,* Vol. 23, No. 4 (1995), ss. 674-81.

migrationsvågor och krav på politiskt inflytande från minoritetsgrupper, det utbredda missnöjet med den Europeiska unionen och ekonomiseringen av politiken. I den demokratiteoretiska litteraturen ställs frågor om partiväsendets och den representativa demokratins kris, om den sociala ingenjörskonstens perversa konsekvenser och det instrumentella förnuftets tyranni, om ordningsfilosofins och de universella idealens imperialism, om de stora berättelsernas och den linjära historieskrivningens död – konceptioner ämnade att fånga vårt samtida intellektuella och politiska tillstånd, det "postmoderna tillståndet".

Syfte och disposition

Syftet med den här uppsatsen är att utifrån en inledande diskussion om det "postmoderna tillståndet" redovisa och problematisera ett antal perspektiv som hyser skilda idéer om hur politiken, eller kanske snarare politiska beslut, kan förankras eller grundas och därmed erhålla något slags legitimitet. Uppsatsen är disponerad på följande sätt.

I det första avsnittet redogörs för den intellektuella strömning som kommit att kallas postmodernism. Begreppet har ingen entydig betydelse och skall närmast betraktas som ett förhållningssätt till kunskap, makt och politik samt relationerna dem emellan. Via en kortfattad diskussion om modernism och postmodernism inom arkitekturteori, där begreppet först etablerades, analyseras strömningens kopplingar till den bredare genren "upplysningskritik", för att sedan utmynna i en del kommentarer kring förhållandet mellan identitet och politik samt postmodernismens ovilja att ge politiken en fast grund att stå på. I den meningen har postmodernismen många likheter med liberal teori, eller åtminstone liberal teori som den formulerats av kommunitära kritiker.

Enligt den kommunitära kritiken, som redovisas i uppsatsen andra avsnitt, ser liberalismen människan uteslutande som en rationellt kalkylerande "maximizer of pleasure and minimizer of pain". I sin roll som samhällets grundsten rycks individen ur sitt sammanhang, utrustas med de facto begär och målsättningar, och görs förmögen att fritt välja mellan institutioner och uppfattningar om det goda. De sociala och politiska institutionernas grundläggande syfte är att ge individer vad de redan vill ha, inte att förmå dem att aktivt omvärdera sina begär och målsättningar och utveckla en vilja att främja det gemensamma goda ("the common good"). Även om kommunitärer kan anklagas för att vantolka liberal teori, hävdas att de skickligt har argumenterat för behovet att analysera gemenskapens och medborgarskapets roll i en fungerande demokrati.

Utifrån inventeringen av centrala problemkretsar i den liberal-kommunitära debatten redogörs sedan, i det tredje avsnittet, för Benjamin Barbers teori om att demokratins legitimitet beror på i vilken utsträckning styrelseskicket ger utrymme för självstyre. Teorin, som presenteras i det inflytelserika arbetet *Strong Democracy* från 1984, utsätts sedan för kritik av empirisk och normativ art: dels hävdas att faktorer som tid och rum, medborgarnas svala intresse för politik och den moderna politikens komplexitet sätter gränser för den direkta demokratins möjligheter att förverkligas, dels hävdas att den direkta demokratiformen riskerar att ge upphov till ett slags autistiskt tänkande eller lokal egoism.

Genom att fästa uppmärksamhet på en annan aspekt i Barbers arbete, nämligen idén om aktivt deltagande i det demokratiska samtalet, formuleras sedan i avsnitt fyra en demokratisyn som går under beteckningen "den deliberativa demokratin", vars utgångspunkt, liksom Barbers, är att demokratins legitimitet aldrig kan säkras genom att människor röstar säg vart fjärde år. Med stöd i arbeten av Hannah Arendt och Jürgen Habermas menar den deliberativa demokratins teoretiker att en enkel sammanhopning av intressen inte skänker politiken någon reell legitimitet. En verklig demokrati kräver att medborgarnas preferenser präglats under vissa omständigheter som kan sammanfattas i fyra principer – frihet, jämlikhet, rationalitet och samförstånd. Mot slutet hävdas att den deliberativa institutionens principer måste underbyggas av en viss attityd, en attityd som präglas av tolerans, rationalitet och ömsesidigt ansvar. Den deliberativa demokratin kan inte institutionaliseras såtillvida den inte animeras av medborgare som åtnjuter vissa grundläggande resurser.

I det femte avsnittet redovisas Robert Putnams uppmärksammade arbete *Making Democracy Work* (1993) som undersöker hur det slags medborgare som den deliberativa demokratin efterfrågar kan skapas. Av särskild vikt för Putnam är framväxten av positiva mellanmänskliga relationer, vilka i sin tur möjliggör ett politiskt system präglat av effektiva och demokratiska institutioner. Den kritik som sedan riktas mot Putnam går i allt väsentligt ut på att hans ansats saknar kvalitativa resonemang som exempelvis skiljer mellan olika slags sociala aktiviteter – t.ex. demokratiska från odemokratiska – och som mer exakt förklarar varför vissa aktiviteter (t.ex. tidningsläsande) bereder väg för en fungerande demokrati, medan andra inte gör det.

I. Postmodernism

Begreppshistoriskt kan beteckningen "postmodernism" spåras till 1934 då författaren Federico De Onis i boken *Antología de la poesía espanola e hispanicoamericana* beskrev en yttring inom modernismen. Men det är först på tidigt 1960-tal som begreppet används i polemiskt syfte, då litteraturkritikerna Irving Howe och Harold Levine mollstämt kommenterade hur den modernistiska rörelsen inom konst och arkitektur på allvar började förlora mark.[3] Som en illustration av brytningspunkten mellan modernism och postmodernism kan två byggnader i New York jämföras. Å ena sidan finner vi Kevin Roches FN-skrapa (1974-76) vars funktionalistiska konstruktion i stål och glas, utan vare sig utsmyckning eller historisk referens, kan betecknas som ett typexempel på modernistisk, eller kanske sen-modernistisk, arkitektur. Å andra sidan finns sedan drygt tio år tillbaka Philip Johnsons AT&T-skrapa (1978-1982) vars fasad kännetecknas av en mångfald stilideal och traditioner: på fasaden samsas Romerska kolonner på gatuplanet och ett neo-klassiskt mellanparti med en prydnadsgavel i Chippendale-stil som kröner byggnaden. Skrapan, som idag ger ett tämligen blekt intryck, väckte våldsam kritik från modernistiska arkitekter och tjänade ofta som utgångspunkt för attacker mot postmodernism. Konstkritikern Walter Darby Bannards beskrivning av postmodern arkitektur som anarkistisk, formlös och populistisk är representativ för kritiken, även om omdömen som "transvestit-arkitektur" och "fascistoid arkitektur" också förekom i debatten.[4]

Till en del var de häftiga reaktionerna mot postmodernismen av rent estetisk art; man fruktade att objektiva normer för estetisk värdering underminerades av relativistiska tolkningsstrategier. Men postmodernistisk arkitektur var också en politisk-ideologisk kritik mot de moderniserings-, framtids- och förnuftsutopier som förkroppsligades i Le Corbusiers och Mies van der Rohes byggprojekt och i Bauhausskolans stilutveckling under Walter Gropius ledning (1919-1928). Att modernisterna drevs av ett starkt socio-politiskt patos var särskilt tydligt i efterkrigstidens Tyskland, där modernismens påtagliga kosmopolitism och universalism tänktes bidra till marginaliseringen av det specifikt tyska som ansågs förklara Nazismens framgångar. Och tanken

[3] Huyssen, Andreas. 'Mapping the Postmodern' i Alexander, Jeffrey C. och Seidman, Steven (red), *Culture and Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), s. 357.

[4] Se Jencks, Charles. *What is Postmodernism?* (New York: St. Martins Press, 1987), ss. 12-13.

med Chandigahr, Le Corbusiers funktionalistiska stad från 1950 i provinsen Punjab i norra Indien, var att markera den nyvunna friheten från kolonialismen. Genom att ersätta kolonial klassicism med en universell arkitektur hoppades man så skapa en sinnebild av den nya tiden, vilket framgår av Indiens första premiärminister Jawaharlal Nehrus ord: "Staden måste bli en symbol för Indiens frihet, den måste vara obunden av traditioner, ett uttryck för vår tro på framtiden".[5] Från att ha symboliserat en förnuftets flykt från historiens barbari och traditionens unkenhet, kom emellertid de modernistiska strukturerna snart att symbolisera alienation och sterilitet, likformighet och en ny form av sofistikerat förtryck.[6] För invånarna i Chandigarh handlade det om att byta en form av kolonialism mot en annan, den här gången det västerländska förnuftet som i stor stil och välmenande syfte marginaliserade platsens kultur, klimat, historia och sociala mönster. I det perspektivet förefaller det som om den postmodernistiska rörelsen, genom att trotsa vad som tidigare betraktades som modernismens frihetspatos, dvs. utraderingen av historisk och kulturell specificitet, utgör den frigörande kraften. Hur ironiskt är det inte, frågar sig konstkritikern Mårten Castenfors, att stadens strömlinjeformade park idag befolkas av betande indiska kor och att man i botten av de tomma dammar som skulle förläna glans åt förnuftets makt i Chandigarh spelar cricket?

Om vi lämnar arkitekturen och försöker formulera en mer generell idé om postmodernismens väsen, kan ett arbete av den franske filosofen Jean-François Lyotard ge viss vägledning. I *La condition postmoderne* från 1979, vars utgångspunkt är "de stora berättelsernas död" skriver han:

> The society of the future falls less within the province of a Newtonian anthropology (such as structuralism or systems theory) than a pragmatics of language particles. There are many different language games – a heterogeneity of elements. They only give rise to institutions in patches – local

[5] Castenfors, Mårten. 'Visionerna bor inte kvar i förnuftets arkitektur', *Svenska Dagbladet,* 5 april (1996).

[6] Märk väl att den modernistiska arkitekturen inte har någon självklar ideologisk hemvist, utan snarare är underordnad ett rationalistiskt synsätt vilket förklarar varför synnerligen ambitiösa modernistiska byggnadsprojekt återfinns i såväl Moskva och Berlin som Stockholm, Paris och Chicago. I vår egen samtid rivs nu många av dessa, vanligtvis med just motiveringen att de skapar en känsla av isolering och sterilitet, att de koloniserar historiska miljöer. Häri finns helt klart konservativa eller nostalgiska drag, vilket inte minst kan avläsas i den i USA framväxande "demokratiska arkitektur" som hämtar referenser från 1800-talets småstäder i New England.

determinism.[7]

Resonemanget rymmer en hel del information. För det första gör Lyotard gällande att hans egen föreställning av världen skiljer sig från den som exempelvis förmedlas via naturvetenskapen. I stället för en universalistisk antropologi grundad på fysikens eller fysikliknande lagar, lanserar Lyotard en partikularistisk antropologi grundad på en mängd "språkspel" som i sin tur rymmer intern mångfald.[8] Fysikens metaforer ersätts av språkets. Liksom Thomas Kuhns beskrivning av vardagsforskning, som sker inom ett vedertaget "paradigm", gör idén om språkspel gällande att all mänsklig aktivitet sker inom kulturellteoretiska ramverk bestående av gemensamma normer, modeller, betraktelsesätt och begrepp som inte ständigt ifrågasätts och därför tillhandahåller ett slags intellektuellt skelett som vi kan hänga upp våra observationer eller idéer på. För det andra förnekas att dessa språkspel låter sig inordnas i en enda stor berättelse ("metanarrativ"). I själva verket förhåller det sig så, enligt Lyotard, att olika språkspel har säregna uppfattningar om sanning, förståelse och rationalitet; uppfattningar som kan skilja sig från varandra så pass mycket att kommunikation mellan språkspel är begränsad, eller till och med omöjlig.

Tankegången kan exemplifieras med hjälp av en konkret vardagserfarenhet. Många av oss talar sammansatta dialekter som formats inom ramen för olika språkliga miljöer, som till exempel familjen, vänskapskretsar, arbetsplatser och utlandsvistelser. Med utgångspunkt i Lyotards tankegångar, även om hans idéer om språk skall tolkas mer metaforiskt än det här exemplet ger sken av, kan vi konstatera att dialekter består av olika "lingvistiska partiklar". Dessa kan förvisso sammanfogas till en och samma dialekt, men det är då fråga om en dialekt, eller ett slags språkväv, som är unik och som ständigt utvecklas och förändras beroende på tid och rum. När vi försöker uttala oss om vilken som är en individs "egentliga" eller "sanna" dialekt stöter vi på problem efter-

[7] Lyotard, Jean-François. *La condition postmoderne* (Paris: Les Editions de Minuit, 1979). Jag använder mig här av den engelska utgåvan från 1984, *The Postmodern Condition* (Manchester: Manchester University Press), där citatet återfinns på s. xxiv.

[8] Idén om språkspel härstammar från den senare Wittgensteins idéer i *Philosophische Untersuchungen* från 1953 och i *Über Gewissheit* från 1969. Andra benämningar på språkspel eller besläktade fenomen är "livsform", "system", "paradigm" eller "vokabulär". För viktiga arbeten i Wittgensteins anda, se Kuhn, Thomas. *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1962) och Rorty, Richard. *Contingency, Irony, and Solidarity* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).

som olika individer hör olika saker: en skåning skulle exempelvis inte låta sig övertygas av en stockholmares beteckning av en dialekt som skånsk om skåningen inte uppfattar en i sina öron skånsk dialekt. Och frågan är vidare om individen själv kan fastställa vilken dialekt han "egentligen" talar. Poängen här är att olika perspektiv ger upphov till olika uppfattningar om ett och samma fenomen – i vårt exempel en talad dialekt – och att det är svårt att uttala sig om huruvida en heterogen dialekt kan reduceras till en och endast en sann dialekt.

Svårigheten att klassificera och kategorisera en fragmenterad dialekt pekar på just det tillstånd av osäkerhet och känsla av förflyktigande som förknippas med begreppet postmodernism och som bejakas av dess anhängare. I likhet med tänkare som Isaiah Berlin, som inte betraktar sig själv som postmodern men som föregriper centrala postmoderna teman, hävdar postmodernister att en djupgående pluralism kännetecknar såväl människans som universums tillstånd. Man vänder sig särskilt mot den upplysningsfilosofi som enligt kritikerna torgfört och befäst myten om ett homogent universum, en universell civilisation, och att människors behov, intressen, och generella världsåskådning i allt väsentligt är oberoende av tid och rum. Enligt upplysningens antropologi skall således lokala och historiska variationer folk och individer emellan betraktas som ytliga fenomen; kultur – i begreppets vidaste betydelse – betraktas som en sekundär storhet i förhållande till en konstant mänsklig kärna av universella behov, motiv, och värderingar. Med stöd i centrala idéer hos samtida upplysningskritiker – de tyska romantikerna och senare idealisterna och irrationalisterna – hävdar Berlin att upplysningsfilosofin ytterst baserar sig på en kunskapsteoretisk och moralisk monism. I politisk eller ideologisk bemärkelse, menar Berlin vidare, var upplysningsprojektet totalitärt i den meningen att det, med utgångspunkt i vetenskapliga modeller, sökte konstruera regler och system som, med J. G. Hamanns ord, bortsåg från "the teeming variety of the living world, the untidy and asymmetrical inner lives of men, and crush them into conformity for the sake of some ideological chimera".[9] Även om Berlin distanserar sig från inslag hos Hamann och andra upplysningskritiker, hävdar han att upplysningens universalism eller scientism är inkoherent av den enkla anledningen att den nonchalerar eller marginaliserar ett centralt faktum om det mänskliga tillståndet, nämligen att värderingar är mångfaldiga,

[9] Morgenbesser, Sidney och Lieberson, Jonathan. 'Isaiah Berlin' i Margalit, Edna och Avisahai (red), *Isaiah Berlin: A Celebration* (Chicago: The University of Chicago Press, 1991), s. 9.

ofta motstridiga, och ibland oförenliga. Enligt Berlin har vi inte givits en mängd pusselbitar som med viss ansträngning kan passas in i ett mänsklighetens pussel utifrån vilket en perfekt ordning kan konstrueras.[10] Så hävdade exempelvis protestantiska jurister som Hotman och Hale redan på 1500-talet att Roms universella lagar hamnade i konflikt med lokala kulturers rättspraxis. Den tyske antropologen och filosofen Johann Gottfried Herder (1744-1803), liksom den italienske kulturhistorikern Giambattista Vico (1668-1744), utvecklade på enskilda håll liknande idéer om nationella kulturers unika sammansättning. Deras gemensamma tes var den till synes enkla tes att människor har olika värderingar beroende på tid, rum och omständigheter.[11]

Sammanfattningsvis kan sägas att postmodernister och andra upplysningkritiker vänder sig mot upplysningens doktriner eller dogmer (hit räknas oftast positivism, värdeneutralitet, scientism, totalitetstänkande och universalism), inte nödvändigtvis mot upplysningen i dess helhet, om någon sådan helhet överhuvud taget står att finna.[12] Men samtidigt rymmer upplysningen en hel del aspekter som bejakas och vidareutvecklas av postmodernister, till exempel kritisk analys, individualism, pluralism, autonomi och demokrati. Kanske är det just kritiken mot universalism, rationalism och pläderingen för det partikulära, kontextuella och vad som kommit att definieras som irrationellt tänkande, som utmärker postmodernismen inom samhällsvetenskap och humaniora. Som Steven Seidman skriver:

> Postmodernity is characterized by a loss of certainty and a "God's eye point of view" in the sphere of knowledge, a loss of a central, organizing principle governing society and a unitary standard of cultural excellence or morality, and a decline in the belief in a unitary, coherent self.[13]

[10] Här finns likheter med Friedrich von Hayeks förnuftskritik och Karl Poppers kritik mot den storskaliga ingenjörskonsten.

[11] Se Berlin, Isaiah. *Vico and Herder: Two Studies in the History of Ideas* (London: The Hogarth Press, 1976).

[12] Det finns all anledning att kassera bilden av upplysningen som en sammanhållande idékoloss. I det här sammanhanget kräver emellertid ämnets omfattning och det begränsade utrymmet att en rad generaliseringar upprätthålles. För en kritik av totaliserande upplysningskritik, se t.ex. Gay, Peter. *The Enlightenment: The Rise of Modern Paganism* (New York: W. W. Norton, 1995 [1966]).

[13] Seidman, Steven. *The Postmodern Turn* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), ss. 5-6.

Enligt Ernesto Laclau har de globaliserande ideologiernas kollaps, som jag diskuterat i inledningen, gett upphov till en "universalismens kris"; även om universalistiska idéer (t.ex. om mänskliga rättigheter) fortfarande gör sig gällande i den politiska debatten, har universalismens kris berett vägen för ett politiskt-ideologiskt tomrum, ett tomrum som Laclau beskriver som "närvaron av universalismens frånvaro". Han skriver:

> In a post-Cold War world (...) we are witnessing a proliferation of particularistic political identities, none of which tries to ground its legitimacy and its action in a mission predetermined by universal history – whether that be the mission of a universal class, or the notions of a privileged class, or an abstract principle. Quite the opposite. Any kind of universal grounding is contemplated with deep suspicion.[14]

Med avstamp i pluralistiska idéer som dessa, har en rik litteratur om förhållandet mellan identitet och politik eller om politiseringen av socio-kulturella identiteter vuxit fram.[15] En vanlig utgångspunkt för de teoretiska resonemang som återfinns i litteraturen är att vad som av majoriteten, eller snarare av den elit inom majoriteten som äger makten att definiera och dra gränser, betraktas som normalt, rationellt, politiskt, eller offentligt, aldrig är att betrakta som universella normer, utan som partikularistiska eller etnocentriska normer i universalistisk språkdräkt. Det förtryckande elementet består enligt detta perspektiv i att "den andre" – t.ex. svarta, icke-västerlänningar och kvinnor – måste anpassa sig till dominerande normer eller kulturformer och därmed förnekas friheten självständigt formulera normer och utvecklas i enlighet med dessa. I *The Bluest Eye* från 1970 illustrerar Toni Morrison problematiken utifrån en svart flickas erfarenheter i unga år:

> Adults, older girls, shops, magazines, newspapers, window signs – all the world has agreed that a blue-eyed, yellow-haired, pink-skinned doll was what every girl child treasured. 'Here', they said, 'this is beautiful, and if you are on this day "worthy" you may have it'.[16]

[14] Laclau, Ernesto. 'Introduction' i Ernesto Laclau (red), *The Making of Political Identities* (London: Verso, 1994), s. 1.

[15] Liknande idéer lanserades förstås redan mellan 1950- och 1970-talet av t.ex. medborgarrättsrörelsen, Black Power-rörelsen, krigsmotståndare, feministörelsen, gayrörelsen.

[16] Morrison, Toni . *The Bluest Eye* (New York: Washington Aquare Press, 1970), s. 20.

Liknande tankegångar har formulerats utifrån andra perspektiv: feministiska teoretiker har exempelvis pekat på att "det universella medborgarskapet", med rötter i det sena 1700-talets demokratiska revolutioner i Amerika och Frankrike, i själva verket vilar på ett upplysningsparadigm som favoriserar manliga intressen och värderingar.[17] Kulturrelativister i tredje världen har på liknande sätt riktat kritik mot västerländska staters och Förenta Nationernas ambition att exportera idén om mänskliga rättigheter till länder med radikalt annorlunda syn inte bara på rättighetsbegreppet, utan även på individ, stat och samhälle. Radikala intellektuella som Jean-Paul Sartre har hävdat att vad som genom västerlandets historia torgförts som en universalistisk civilisation i själva verket varit en parisisk salongprodukt ämnad att ge stöd åt en teatralisk och hopplöst artificiell borgerlighets kamp mot naturen, eller mot den oborstade andre.

Men också dessa perspektiv har kritiserats för att vara totaliserande, om än inte i samma utsträckning som universalismen. Så har exempelvis feminister i tredje världen, svarta feminister, lesbiska feminister och marxistiska feminister pekat på att feministiska teoretiker i regel utgår från västerländska, vita och heterosexuella kvinnor från medelklassmiljöer.[18] Genom att hävda att många identitetsteoretiker gör analytisk halt på ett förhållandevis tidigt stadium (kön, ras, klass), anklagas även teoretiska perspektiv som betraktar just identiteten som politikens grundläggande dimension för att vara essentialistiska, dvs. att identiteten har nödvändiga eller väsensbestämda egenskaper.

I den mån den här sortens kritik fullföljs leder den rimligen fram till en ståndpunkt som hävdar att inte bara den kollektiva identiteten, utan även den individuella rymmer mångfald och motsättningar som måste lyftas fram och problematiseras. Också det "enskilda subjektet" – det skulle åtminstone en konsekvent postmodernist hävda – är fragmentariskt och dynamiskt, även om vissa aspekter av ens identitet torde vara mer grundläggande än andra; att vara kvinna eller svart

[17] Young, Iris Marion. 'Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship', *Ethics* 99 (januari 1989), ss. 250-74.

[18] För en översikt av den feministiska debatten i USA, se Fraser, Nancy. 'Multiculturalism and Gender Equity: The U.S. "Difference" Debates Revisited', *Constellations,* Vol. 3, No. 1 (1996), ss. 64-6. Se även Butler, Judith. 'Contingent Foundations: Feminism and the Question of Postmodernism' och Fraser, Nancy och Nicholson, Linda. 'Social Criticism Without Philosophy: An Encounter Between Feminism and Postmodernism' i Seidman, *The Postmodern Turn.* Kritik mot den anglo-amerikanska slagsidan i feministisk teoribildning formuleras i Moraga, Cherríe och Anzaldúa, Gloria (red). *This Bridge Called My Back* (New York: Kitchen Table Press, 1983).

torde vara starkare och politiskt mer relevanta identiteter än att vara skåning eller stockholmare, för att knyta an till tidigare exempel. Idéer om kluvna identiteter eller det "minimala jaget" som ständigt är under utveckling har emellertid inte stått oemotsagda. Feminister och svarta intellektuella har påpekat att frånvaron av någorlunda enhetliga kollektiva identiteter eller kategorier omöjliggör såväl teoretisk som politisk mobilisering av marginaliserade grupper, även om det politiska nyttjandet av exempelvis raskategorier kan vara diskriminerande. Så skriver Cornel West att "the major shortcomings of [the] deconstructive project is that it puts a premium on a sophisticated ironic consciousness that tends to preclude and foreclose analyses that guide action with purpose".[19] Enligt kulturkritiker som Christopher Lasch och Richard Sennett förespråkar postmodernister en lättsinnig och estetistiskt präglad identitetsuppfattning som leder till en "narcissistisk kultur".[20]

Både den förra och senare sortens kritik pekar på samma sak, nämligen att postmodernismens dekonstruktivistiska och individualistiska slagsida förhindrar formuleringen av en positiv teori om vad som håller samman gemenskaper och/eller samhällen. I termer av demokratitraditioner kan sägas att vad som i den svenska maktutredningen kallas en "samhällscentrerad" demokratitolkning är på väg att ersättas av vad utredningen kallar en "individcentrerad" demokratitolkning. Vad gäller den svenska demokratin, som traditionellt varit av samhällscentrerad art, finns tydliga tecken på postmoderna tendenser: grundläggande komponenter i den så kallade svenska modellen omprövas – till exempel den samförståndskultur som utmärkt arbetsmarknaden, välfärdspolitikens universalistiska ambitioner, den sociala ingenjörs-

[19] West, Cornel. 'The New Cultural Politics of Difference' i Seidman, *The Postmodern Turn,* s. 75. För en värdefull analys av kopplingen mellan "raskategorisering" och politisk mobilisering i tre länder (Sydafrika, USA och Brasilien), se Marx, Anthony W. 'Contested Citizenship: The Dynamics of Racial Identity and Social Movements', *International Review of Social History* 40, Supplement 3 (1996), Charles Tilly (red). Marx visar hur en "färgblind" stat som Brasilien, som bland annat saknar statistisk över medborgarnas etniska tillhörighet, inte förmår hantera orättvisor som rimligen har att göra med "rastillhörighet".

[20] Lasch, Christopher. *The Culture of Narcissism* (New York: Warner Books, 1979); Sennett, Richard. *The Fall of Public Man* (London: Faber & Faber, 1993 [1986]). Med narcissism menas en expressivistisk jag-uppfattning eller en extrem individualism. Både Lasch och Sennett hävdar att denna variant av individualism kommit att prägla den offentliga sfären. Ett exempel på "privatiseringen" av offentligt liv är att politikers privatliv blivit ämne för offentlig debatt; ett annat är alla de quasi-psykologiska TV-program som analyserar individers privatliv i offentlighetens ljus.

konstens och den centralistiska styrelseformen.[21]

Inom den demokratiteoretiska debatten har varianter av detta slags frågor diskuterats inom ramen för det teoretiska meningsutbyte som ägt rum mellan liberaler och kommunitärer sedan början av 1980-talet. I det följande redovisas och kommenteras debattens grundläggande tvistefrågor, för att sedan följas av tre teoribildningar – Benjamin Barbers starka demokrati, den deliberativa demokratin och Robert Putnams medborgardemokrati – som på olika sätt söker ge politiken ett nytt fundament.

II. Liberal-kommunitär debatt

I den demokratiteoretiska debatten kan alltså två grundläggande perspektiv urskiljas, ett liberalt och ett kommunitärt. Enligt liberalismen är aktivt deltagande i sociala och politiska angelägenheter föremål för individens självständiga val. Liksom att rätten att delta i samhällets institutioner är en grundläggande medborgerlig rättighet är också valet att *inte* delta att betrakta som en grundläggande medborgerlig rättighet. Som medborgare räknas således inte bara det slags individer som aktivt deltar i styrelsen utan individer som utrustade med lika rättigheter lyder inom en och samma jurisdiktion.[22]

Eftersom medborgarna antas upprätthålla regler som i viss mån inskränker den individuella friheten i det kollektivas namn, finns inslag av moraliska krav också i liberal teori. Däremot saknas en fylligare idé om politik som ett företag ämnat att skapa sociala band, uppfylla gemensamma mål eller uppnå det gemensamma goda: "The common good is no more than the secure enjoyment of his or her individual good by each and every citizen".[23] Det huvudsakliga argumentet för att ansluta sig till det liberala perspektivet är att det inte vilar på någon bestämd idé om det goda, utan istället lämnar folk ifred och låter dem själva bestämma vad som är gott, vackert och värdefullt. Som Michael

[21] Att betrakta omprövningen enkom som tecken på postmoderna tendenser är emellertid missvisande. I stor utsträckning motiveras omläggningen av den traditionella politiken med strikt ekonomiska skäl.

[22] Se t.ex. Parry, Geraint. 'Conclusion: Paths to Citizenship' i Vogel, Ursula och Moran, Michael (red), *The Frontiers of Citizenship* (London: Macmillan, 1991), s. 168.

[23] Offe, Claus och Preuss, Ulrich K. 'Democratic Institutions and Moral Resources' i Held, David (red), *Political Theory Today* (Stanford: Stanford University Press, 1991), s. 152.

Ignatieff skriver i sin tankeväckande bok *The Needs of Strangers* (1984): "Some people need religious consolation, while others do not; some need citizenship, while others seem content with a purely private existence; some pursue riches, while others pursue knowledge, power, sex, even danger."[24]

Enligt den kommunitära kritiken har den liberala politiksynen, som uteslutande värnar om neutrala procedurer och regler, beskurit såväl vidden som intensiteten i medborgarnas politiska engagemang, vilket resulterat i det slags minimalistiska demokrati som den amerikanske statsvetaren Michael Sandel beskriver i en nyligen publicerad artikel i tidskriften *The Atlantic Monthly.* Syftet med artikeln är att visa hur hart när alla amerikanska politiker ansluter sig till en liberal, och därmed urvattnad, syn på politik och hur detta leder till en oförmåga att förstå och hantera den allmäna frustration och pessimism som präglar det politiska klimatet i dagens USA. Medan politiker diskuterar samhällsproblem i termer av statens roll i ekonomin och storleken på diverse statsfinansierade bidrag, menar Sandel att den amerikanska demokratins armod beror på två mycket mer grundläggande fenomen: "One is the fear that, individually and collectively, we are losing control of the forces that govern our lives. The other is the sense that, from family to neighborhood to nation, the moral fabric of community is unraveling around us. These two fears define the anxiety of the age".[25] Strategin för att dämpa denna oro och vitalisera demokratin går ut på att samhällets institutioner söker kultivera vad Sandel kallar "medborgerlig dygd" (civic virtue). Men eftersom representanter från hela det politiska fältet bekänner sig till en minimalistisk, negativ syn på frihet som hävdar att det politiska systemets moraliska räckvidd skall begränsas till att tillhandahålla ett neutralt ramverk inom vilket individer själva *väljer* sina egna värden och tillfredsställer sina egna intressen, hamnar diskussioner om de socio-kulturella *omständigheter* inom vilka individer väljer och utvecklar sitt sociala eller demokratiska kapital i skymundan.[26] Enligt den demokratisyn som Sandel före-

[24] Ignatieff, Michael. *The Needs of Strangers* (New York: Penguin Books, 1984), s. 135,

[25] Sandel, Michael J. 'America's Search for a New Public Philosophy', *The Atlantic Monthly,* mars (1996).

[26] Demokrater och republikaner hänvisar till statsneutralitet i olika frågor; demokrater gör det exempelvis i frågor som rätten till abort och skolbön, republikaner i frågor som arbetsmiljöskydd och välfärdsdistibution. Statsneutralitetens motsats, statsperfektionismen, hävdar att staten både kan och bör uttala sig om det goda, rätta och sköna.

språkar förutsätter demokratin en medborgarskapsetik, vilken liksom rättvisa är en artificiell dygd eller kapacitet. Medborgarskap är en mänsklig eller kulturell bedrift, inte en av naturen given mänsklig disposition som sammanfaller med det sociala livets former och krav. Kanske kan man argumentera för att medborgarskap, enligt den syn som nu diskuteras, är intimt förknippat med just kulturell förfining eller civilisation och därmed den diametrala motsatsen till våra naturliga instinkter, vilka exempelvis Freud betraktade som agressiva och själviska.[27] Medborgarskap, som kulturell institution betraktad, kan således enkom förverkligas i den mån människans passioner kan tyglas. Eller som Michael Ignatieff skriver: "When men confront each other as men, as abstract universals, one with power, the other with none, then man is certain to behave as a wolf to his own kind".[28]

(i) Två argument mot liberal teori

Av de resonemang som hittills presenterats kan två grundläggande argument mot liberal teori formuleras, argument som förenar kommunitära teoretiker som Michael Sandel, Alasdair MacIntyre, Charles Taylor, Benjamin Barber och Michael Walzer.[29] Det första är deskriptivt och handlar om "det moderna liberala jaget": enligt kommunitärer är den liberala uppfattningen om jaget alltför individualistiskt, abstrakt, tomt och voluntaristiskt, vilket strider mot vår självförståelse. Till skillnad från vad liberal teori förutsätter, är våra jag impregnerade med sociala och kulturella erfarenheter och relationer, av vilka de flesta – till exempel familjerelationer och klasstillhörighet – inte kan sägas vara valda i någon egentlig mening. Som MacIntyre skriver: "we all approach our own circumstances as bearers of a particular social identity. I am someone's son or daughter, someone else's cousin or uncle; I am a citizen of this or that city, a member of this or that guild or profession: I belong to this clan, that tribe, this nation (...) There is

[27] Enligt den definition som Freud ger i *Das Unbehag in der Kultur* från 1930, betecknar "civilisation", här i engelsk översättning: "the whole sum of the achievements and the regulations which distinguish our lives from those of our animal ancestors and which serves two purposes – namely to protect men against nature and to adjust their mutual relations." Se Freud, Sigmund. *Civilization and Its Discontents* (London: The Hogarth Press, 1979), s. 26.

[28] Ignatieff, *The Needs of Strangers,* s. 52.

[29] Bell, Daniel. *Communitarianism and Its Critics* (Oxford: Clarendon Press, 1993), ss. 4-8.

no 'I' apart from these".[30]

Det andra argumentet, som jag redan låtit Sandel formulera, är normativt och avser "liberal atomism". Enligt kommunitärer bygger liberalismen inte bara på en bristfällig deskriptiv teori om individen, utan även på ett bristfälligt normativt ideal, nämligen individualism:

> In particular, communitarians allege that: [liberal theory] promotes egoism and fails to recognize the value of civic virtue; it overlooks the value of constitutive community; and it fails to appreciate the value of public participation (...) Liberalism holds out the promise, or the threat, of making all the world like California.[31]

Liberalismens normativa felslut har på så sätt legitimerat en anti-social politisk kultur där den politiska processen i första hand betraktas som en marknadsplats där individer söker tillfredsställa privata intressen, oavsett konsekvenserna för det gemensamma bästa.[32] Det grundläggande antagandet för ett sådant perspektiv är att det alltid kommer att finnas motstridiga intressen som inte kan lösas substantiellt, dvs. lösas med hänseende till intressenas innehållsliga kvalitet. Alla medborgarintressen betraktas istället som innehållsligt neutrala enheter: "each

[30] MacIntyre, Alasdair. *After Virtue* (London: Duckworth, 1985 [1981]), ss. 220, 172. Nu kan ju påståendet att det socio-kulturella sammanhanget "konstituerar" ens personliga identitet givetvis tolkas olika starkt, från att betrakta socio-kulturella faktorer som bestämmande för den personliga identiteten till att betrakta dem som påverkande. Även om den starkare determinismen finns representerad i en del kommunitära texter – till exempel i Sandels *Liberalism and the Limits of Justice* från 1982 – förefaller tesen avse det förhållandevis okontroversiella sociologiska faktum att individer påverkas av sin omgivning, exempelvis att individer som i tidig ålder erhåller medkänsla från sina föräldrar ofta utvecklar liknande kvaliteter hos sig själv ("den sociala tesen").

[31] Caney, Simon. 'Liberalism and Communitarianism: a Misconceived Debate', *Political Studies,* Vol. XL (juni 1992), s. 282; Macedo, Stephen. *Liberal Virtues* (Oxford: Clarendon Press, 1990), s. 278.

[32] En viktig teoretisk utgångspunkt för detta marknadsperspektiv på politik är Mancur Olsons resonemang kring det kollektiva handlandets logik enligt vilket aktörernas egenintresse utgör konstanta och "exogent" givna dispositioner. Huruvida samarbete överhuvudtaget är möjligt beror på vad Olson kallar "selective incentives": aktören väljer samarbete om han kan komma i åtnjutande av vissa föredelar utan att bära kostnaderna. Enkelt uttryckt – i ekonomistisk jargong – betalar aktören för ytterligare en enhet av kollektiv nyttighet tills den marginella nyttan minus den marginella kostnaden är noll.

shall count as one, and none for more than one".[33] Politikens uppgift är inte att sortera och utvärdera intressen utifrån någon universell måttstock om det gemensamma goda, vilket förr eller senare kommer att leda till förtyck och krav på homogenisering, utan tvärtom att institutionalisera procedurer eller strukturer som är neutrala vad gäller intressenas innehållsliga värde. Politiken får då följande gång: drivna av sina egenintressen söker medborgarna tillfredsställa sina intressen vilka i sin tur tillmötesgås av politiker, som utifrån sina egenintressen, vill vinna val. Egoismens cirkel är därmed sluten och den demokratiska kulturen urholkas.

(ii) Diskussion

En viktig invändning mot den kommunitära kritiken är att den ofta inte skiljer mellan liberala idéer (teori) och liberala samhällen (praktik). Ty när man hävdar att liberala samhällen är defekta på grund av att de programmerats med liberala idéer, och utifrån detta påstående argumenterar för behovet att omformulera den bristfälliga filosofiska grundval som liberala institutioner vilar på, antar man att liberala idéer entydigt förkroppsligas i liberala samhällen. Men även om liberal teori självfallet påverkat den institutionella utformningen i liberala samhällen – liberala principer artikuleras inte bara i teoretiska texter utan även i Englands *Habeas Corpus Act* (1679), *Bill of Rights* (1689) och *Toleration Act* (1689), samt i *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789) och i de tio första tilläggen till den amerikanska konstitutionen (1791) – finns ingen perfekt passning mellan liberal teori och liberal praktik: en ytlig historisk återblick visar att så inte är fallet. Många feminister har exempelvis hävdat att det liberala idealet om jämlikhet åsyftar relationer i den offentliga sfären, en sfär som kvinnor genom historien varit utestängda från. Vidare, medan jämlikhetsidealet i den offentliga sfären i allt större utsträckning kommit att inbegripa också kvinnor, har ett "sexuellt kontrakt" i den privata sfären kontinuerligt gjort våld på samma ideal. Dessutom är det onekligen så att liberal teori inte hävdar att individer är fria och självständiga i någon deskriptiv bemärkelse, bara att de bör vara det och att de, inom ramen för ett liberalt samhälle, förhoppningsvis kan bli det. Det finns således

[33] Mansbridge, Jane. *Beyond Adversary Democracy* (Chicago: The University of Chicago Press, 1983 [1980]), s. 6. Till de viktigaste arbetena i denna "elitdemokratiska", "pluralistiska" eller "rationalistiska" tradition räknas Joseph Schumpeters *Capitalism, Socialism, and Democracy* (1942) och Anthony Downs *Economic Theory of Democracy* (1957).

inom liberal teori en spänning mellan ideal och verklighet, en spänning som, om den inte uppmärksammas och problematiseras, fördunklar en potentiellt klargörande debatt om demokratins väsen.

Vidare bör påpekas att kategorin "social" inte nödvändigtvis måste tolkas i positiva termer. Såväl chauvinistisk nationalism som extremistorganisationer av olika slag vilar ofta (om inte alltid) på förekomsten av, eller åtminstone föreställningen om, social identifikation eller gemenskapsband medlemmarna emellan. Dessutom är det ett felslut att likställa individualism med egoism och kollektivism med altruism; kollektivism är väl förenlig med egoism ("kollektiv egoism") och individualister kan mycket väl handla altruistiskt ("individualistisk altruism").[34] Det finns inget som garanterar att social interaktion leder till demokratiskt och solidariskt beteende; i själva verket kan det vara precis tvärtom: "It is only through intense social interaction, for example, that human beings acquire their worst follies and fanaticisms: the capacity for intolerance or racism would never flourish in presocial isolation (...) Those who overcome self-interest are not necessarily benevolent or humane".[35] Jag återkommer till detta i uppsatsens sista avsnitt.

En annan invändning är att den liberalism som kommunitärer kritiserar, vare sig det är liberalismens idéer eller institutioner, i stor utsträckning är missvisande: med undantag för 1600-talsfilosofen Thomas Hobbes *Leviathan* (1651) och möjligen för den tidige John Rawls i *A Theory of Justice* (1971), återfinns nämligen inte mycket av den kommunitära beskrivningen av liberal teori i faktiska liberala texter, åtminstone inte i den utsträckning som kommunitärer ofta gör gällande. Så ger också en seriös granskning av centrala figurer i den liberala idétraditionen – t.ex. Adam Smith, John Stuart Mill, Karl Popper, Isaiah Berlin – en helt annan bild av liberal teori än den rekonstruktion som erbjuds av kommunitära teoretiker. Ta till exempel en tongivande liberal som den skotske 1700-talsfilosofen Adam Smith.

[34] Jag utvecklar dessa idéer i Hallberg, Peter. 'Individualistisk altruism', *Statsvetenskaplig Tidskrift,* Vol. 97, No. 4 (1994), ss. 335-44. Robert Putnams tankar kring detta redovisas nedan.

[35] Holmes, Stephen. *The Anatomy of Antiliberalism* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993), s. 179. En variant av detta slags kritik (se s. 180) är att hoten mot social enhet ("cohesion") inte härstammar från individuella fraktioner (individer) utan från kollektiva fraktioner (grupper, rörelser, partier). Mot en bakgrund av ideologisk eller etnisk konflikt kan således solidaritet – om den inte är total och omfattar samtliga samhällsmedlemmar i Rousseansk mening – utgöra problemet, inte lösningen.

Medan Smiths mest kända bok, *The Wealth of Nations* (1776), som behandlar marknadsekonomins grundvalar, har givit honom ett rykte som det ohämmade egenintressets apostel, tecknar hans moralfilosofiska avhandling, *The Theory of Moral Sentiments* (1759), en helt annan bild av filosofen.[36] Här argumenterar han varken för individualism eller atomism, utan för gemenskap och samhällsmoral. Smith bestrider att människan i första hand skulle vara ett ekonomiskt djur och hävdar istället att hon är ett sällskapsdjur som under sin utveckling bejakar sitt sociala jag. Den sympatiska identifikationen mellan människor och ett delat temperament utgör enligt Smith själva grunden för socialt liv. Ty ett liv uppbyggt kring försök att genom anpassning uppnå ömsesidig sympati är ett fullständigt liv. De som framskrider i sin sociabilitet beröms och betraktas som dygdiga, medan de som inte följer det sociala livets former underkänns. För Smith utgör all etik som undergräver eller perverterar uppvaknandet av social medvetenhet ett lovligt byte för stark moralisk kritik.

Också senare liberaler avviker från den kommunitära gestaltningen av liberal teori. Friedrich von Hayek har hävdat dels att människan, även om hon åtnjuter avsevärd materiell trygghet, har ett "biologiskt" behov av tillhörighet, dels att traditioner är nödvändiga för liberala institutioners funktionssätt. I *The Constitution of Liberty* från 1959 skriver han, här i svensk översättning: "Hur paradoxalt det än kan verka, är det troligen så att ett blomstrande fritt samhälle alltid i stor utsträckning måste vara ett traditionsbundet samhälle".[37] Karl Popper har mollstämt betraktat det "abstrakta samhället" och den "civilisationens börda" som livet i ett fritt samhälle innebär. I *The Open Society and Its Enemies* (1945) skriver han: "There are many people living in a modern society who have no, or extremely few, intimate personal contacts, who live in anonymity and isolation, and consequently in unhappiness. For although society has become abstract, the biologial make-up of man has not changed much; men have social needs which they cannot satisfy in an abstract society".[38] Han betraktar vidare intellektuell och moralisk relativism som ett hot mot friheten. Isaiah Berlin har, vid sidan av sin enträgna plädering för "negativ frihet"

[36] Hallberg, Peter. 'Människan – främst ett sällskapsdjur', *Svenska Dagbladet,* 24 november (1994). Smith bortser inte från människans självska dispositioner, men hävdar att de inte är att betrakta som absolut grundläggande.

[37] von Hayek, Friedrich. *Frihetens grundvalar* (Stockholm: Ratio, 1983), s. 71.

[38] Popper, Karl. *The Open Society and Its Enemies, Volume I* (Princeton: Princeton University Press, 1966), ss. 174-5.

(dvs. frånvaro av tvång) och kritik av "positiv frihet" (dvs. aktivt deltagande, dygd), skrivit om det legitima behovet av tillhörighet. Han skriver:

> When men complain of loneliness, what they mean is that nobody understands what they are saying: to be understood is to share a common past, common feelings, and language, common assumptions, possibility of intimate communication – in short, to share common forms of life. This is an essential human need: to deny it is a dangerous fallacy. To be cut off from one's familiar environment is to be condemned to wither.[39]

Och i samtida liberal teori har också teoretiker som Will Kymlicka, Stephen Macedo och William Galston utvecklat idéer om liberala gemenskaper.[40] Sammanfattningsvis kan sägas att kommunitärer, även om de riktar missvisande kritik mot liberal teori, på ett förtjänstfullt sätt bidragit till att återuppväcka intresset för hur gemensamma beslut i en modern liberal individualistisk demokrati kan förankras och därmed erhålla någon slags legitimitet. I det följande kommer tre idéer om hur detta kan ske presenteras och kritiseras. Först behandlas Benjamin Barbers *Strong Democracy* (1984), sedan redogörs för den teoribildning som kommit att kallas deliberativ demokratiteori och slutligen kommenteras Robert Putnams arbete om den fungerande demokratins konstitution, *Making Democracy Work* från 1993.

III. Benjamin Barber: stark demokrati

Utgångspunkten för Barber är det slags kritik som redogjorts för ovan, dvs. kritik mot en syn på politik som ett rationellt spel mellan egocentriska individer som varken deltar i det politiska livet eller tar hänsyn till det gemensamma goda. Det intressanta med just Barbers arbete är att hans kritiska synpunkter leder fram till en positiv formulering av en alternativ demokratisyn, den starka demokratin, vilken består av tre breda komponenter: (1) "strong democratic talk" (samtal, kontroll över

[39] Berlin, Isaiah. 'The Three Strands in My Life", *Jewish Quarterly,* No. 27 (1979), s. 7. För en värdefull redogörelse för Berlins idéer om gemenskap, vilka vanligtvis ventileras i relativt okända publikationer som JQ, se Galipeau, Claude J. *Isaiah Berlin's Liberalism* (Oxford: Clarendon Press, 1994), ss. 149-64.

[40] Se Kymlicka, Will. *Liberalism, Community and Culture* (Oxford: Clarendon Press, 1991); Macedo, *Liberal Virtues,* ss. 138-9; Galston, William. *Liberal Purposes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), ss. 217, 244.

dagordningen, lyssning, empati), (2) "strong democratic decision-making" (offentliga beslut, åsiktsformulering, gemensam policyutformning), och (3) "strong democratic action" (gemensamt arbete, medborgarservice). Vad gäller den första kategorin, det starka demokratiska samtalet, menar Barber att ett politiskt medvetande har sina rötter i närmiljön och att detta medvetande kan blomstra genom deltagande i diverse sammanslutningar på lokal nivå, exempelvis i kvartersföreningar som dels utkräver ansvar från lokala politiker under frågestunder, dels diskuterar och värnar gemensamma intressen. Sammanslutningens storlek kan variera mellan 5 000 och 25 000 medlemmar och bör sammanträda en gång i veckan.[41] Den viktigaste institutionen för att förverkliga den andra komponenten, starkt demokratiskt beslutsfattande, är frekventa folkomröstningar.[42] Den tredje komponenten, starkt demokratiskt handlande, uppnås först och främst genom instiftandet av ett slags civil motsvarighet till militärtjänstgöring ("national service" eller "universal citizen service") inom ramen för vilken medborgare, i samråd med kvartersföreningar, reparerar infrastruktur, hjälper äldre, passar barn, osv.[43]

Barbers teori är dels kommunitär, dels direktdemokratisk vilket implicerar självstyre: vi skall – åtminstone i större utsträckning än vad som är fallet i dagens liberala demokratier – styra över oss själva, utan representanter. En sådan demokratiform skall betraktas som antitesen till den representativa demokratin där medborgarnas beslut i allt väsentligt består av att bestämma vem som skall bestämma åt dem. Fundamentet består här i att besluten fattas av medborgarna själva i

[41] Barber, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984), ss. 269-70. För att så många som möjligt skall kunna delta instiftas dels ett roterande medlemskap, dels lottdragning om vem som kan delta. Vidare förslår Barber att man inrättar "Television Town Meetings" och "Civic Communications Cooperatives". Tanken med den förra institutionen är att man genom TV-konferenser kan uppnå något som liknar direkt kommunikation mellan deltagere som befinner sig långt ifrån varandra, eller som av andra skäl, till exempel sjukdom, inte kan närvara vid möten. Den senare institutionen skall garantera att etermedier är under allmänhetens kontroll och att den används i demokratifostrande syften.

[42] Barber, *Strong Democracy,* s. 282. De andra institutionerna består av röstning via videokommunikation ("electronic balloting"), lottning av beslutsfattande positioner på lokalnivå, och välfärdscheckar ("government-issued vouchers") med vilka medborgare exempelvis själva väljer skola för sina barn.

[43] Barber, *Strong Democracy,* ss. 298-301. Till andra förslag hör diverse frivillig verksamhet, medbestämmande på arbetsplatser och en demokratisk arkitektur som skapar mötesplatser.

enlighet med de normer som gemenskapen föreskriver. Mot Barbers teori kan riktas såväl empirisk som normativ kritik. I det följande kommer jag att ta upp tre av de viktigaste empiriska kritikpunkterna – problemet med tid och rum, människors svala intresse för politisk aktivitet och den moderna politikens komplexitet – samt avsluta med en normativ kritik. Kritiken riktas mot det direktdemokratiska inslaget i Barbers teori.[44]

(i) Problemet med tid och rum

En av de avgörande faktorerna för självstyrets förverkligande är sammanslutningens storlek: självstyrets möjligheter minskar drastiskt och snabbt så snart man går bortom kommitténs storlek. Ju fler deltagare, desto mindre möjlighet till direkt deltagande. Robert Dahl har illustrerat förhållandet med hjälp av en enkel sifferlek: om 100 personer sammanträder under fem timmar har varje deltagare 3 minuter till sitt förfogande. Om antalet är 300 har varje deltagare 1 minut på sig att delta. Och om antalet är 20 000 har varje deltagare mindre än 1 sekund på sig att delta.[45] På detta sätt kan deltagande enkelt operationaliseras som ett förhållande uttryckt som en fraktion (t.ex. 1/100, 1/300, 1/20 000): självstyrets intensitet står i omvänd relation till dess utvidgning. Självstyre inom en enhet som nationalstaten måste i det närmaste betraktas som en metafor och handlar snarare om huruvida individen styrs från när eller från fjärran, eller om individen befinner sig i ett system präglat av visst lokalstyre snarare än ett system präglat av stark centralisering. Förhållandets giltighet förstärks givetvis om vi godtar hypotesen om nationalstatens ökade komplexitet och dess beroendeförhållande med omvärlden.[46]

[44] Som jag kommer att visa innehåller Barbers teori andra inslag som behandlas i nästa avsnitt.

[45] Dahl, Robert. *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), s. 227.

[46] Man skulle här med Barber kunna anföra att den moderna informationsteknologin utgör en lösning på problemet, men ett sådant förslag träffar inte rätt. Ty även om informationsteknologin, i form av möten via satellit och telenät, kan återuppliva aspekter av det muntliga samhället, trotsa geografiska hinder och därmed uppmuntra deltagande och diskussion har det problem jag tagit upp här inte att göra med avstånd utan med storlek: om 100 000 personer deltar i en datakonferens eller träffas på ett elektroniskt café står vi inför samma problem som jag redogjort för ovan, nämligen att det råder en omvänd relation mellan antalet deltagare och deltagandets intencitet. Även en mycket enkel analys av relationen deltagande-storlek visar så att betydelsen av begreppet självstyre eller direktdemokrati är väsentlig mycket mer beskuret än vad många direktdemokrater vill göra gällande.

Låt oss nu kort diskutera tidsdimensionen. I strikt teoretisk bemärkelse spelar inte faktorer som intensitet, varaktighet och kronologisk ordning någon betydande roll; teorin kan utan problem bygga på atemporära relationer och logiska (dvs. inte kronologiska) sekvenser. Empiriskt förhåller det sig emellertid annorlunda. Vi kan inte härleda en evighet från ett minimalt tidsperspektiv, vi kan inte veta idag det vi skall veta i morgon, vi kan inte göra först det som gjorts efteråt, vi kan företa oss vissa saker under en kort tid, men inte för alltid. Vad gäller förhållandet mellan intensitet och varaktighet har den italienska statsvetaren Giovanni Sartori hävdat att Marx begick ett teoretiskt misstag när han tog 1871 års Pariskommun som utgångspunkt för ett nytt politiskt system där ett representativt styrelseskick skulle ersättas av ett bokstavligt självstyre. I Figur 1 redogörs för idén att självstyrets eller deltagandets möjliga intensitet står i omvänd relation till dess varaktighet.

Figur 1. Självstyre och tidsdimensionen

Intensitet 10 **Varaktighet 1**		**Intensitet 1** **Varaktighet 10**
Revolutionär tidsanda Pariskommunen 1871	Stockholm 1968	Normal tidsanda Stockholm 1996

Grundtanken här är att deltagandets intensitet sannolikt minskar ju längre tidsperpektiv vi anlägger. På samma sätt som att vi kan springa i timmar, beroende på motivation och kondition, men inte i åratal, så finns det gränser för hur länge det dramatiska och engagerande kan pågå med bibehållen intensitet. Ty intensiteten är inte kontinuerlig; varaktighet är intimt sammankopplad med rutin. Sartori har beskrivit Marx misstag som ”the fallacy of the dramatic instance” och ”the fallacy of timelessness”.[47]

[47] Mot tidsresonemanget kan man anföra Maktutredningen, SOU 1990:44, s. 214, som visar att hypotesen om det politiska deltagandets konjunkturberoende inte får något stöd i deras medborgarundersökning: ”Med demonstrationsdeltagandet som utgångspunkt visar sig det politiska klimatet (...) vara väsentligt hetare under det ’stillsamma’ åttiotalet än under det ’stormiga sextiotalet’.” 1968 deltog 14% av medborgarna i åtminstone en offentlig demonstration; 1987 deltog 30%. Resultatet försvagar förvisso det argument som förts ovan, men för det första är inte demonstrationer det slags deltagande som här efterfrågas. För det andra är demonstrationer just intensiva och tidsmässigt begärnsade deltagarformer; man kan säkert demonstrera en eftermiddag eller ett par under ett år, men knappast varje eftermiddag eller ens en gång i veckan.

(ii) Medborgarnas svala politiska intresse

Inom elitdemokratisk teoribildning hävdas ofta att den genomsnittliga medborgaren inte är särskilt intresserad av politik. En möjlig förklaring till detta är att kedjan av orsak och verkan som länkar samman de politiska besluten med individen är så pass lång och komplex att den vanlige medborgaren inte ser något övertygande incitament att införskaffa politisk kunskap.[48] Denna syn är således situationsbetingad och gäller inte den mänskliga naturen i allmänhet, utan snarare den mänskliga naturen som den gestaltar sig inom politiken. Man kan således säga att medborgarens okunnigheten inte beror på hans dumhet, utan snarare på hans ointresse. I en amerikansk valstudie har exempelvis Arthur Hadley (1978) visat att röstskolkare inte nödvändigtvis är alienerade eller generellt apatiska: 35 procent av röstskolkarna var nämligen vad Hadley beskrev som "positiva apatiker", dvs. glada, utbildade och engagerade, men politiskt ointresserade, människor. Vidare har Michael Walzer, i något sammanhang, påpekat att aktivism är krävande i största allmänhet: en del medborgare väljer att delta i möten medan andra väljer att "ta långa promenader, leka med sina barn, måla tavlor, älska och titta på teve". Samma ståndpunkt formuleras i maktutredningens huvudrapport: "I ett modernt komplicerat samhälle med ett mycket stort antal kollektiva problem skulle principen om allas lika medverkan leda till att hela befolkningen tvingades sitta i sammanträde dygnet runt,"[49] vilket leder till till nästa kritikpunkt.

[48] Se t.ex. Butler, David och Ranney, Austin. *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978), s. 30.

[49] SOU 1990:44, s. 302. Varianter av dessa tankegångar har framförts av en del feministiska teoretiker: Kathleen Jones, Iris Marion Young och Anne Phillips har varnat för föreställningen om att utökat deltagande utgör ett slags generallösning på missgynnade gruppers reella problem. Jones menar att "feminist ideas about political institutions stress participation almost to the point of obsession"; Young varnar för en okritisk acceptans av "an anarchist, participatory democratic communitarianism to express our vision of the ideal society", eftersom den sortens politiksyn ofta leder till tryck på homogenisering och krav på konsensus (Citaten återges i Phillips, Anne. *Democracy and Difference* (University Park: Penn State Press, 1993), ss. 109-10). Phillips formulerar för sin del en kritik som bygger på vardagslivets krav, nämligen kvinnors tidsbrist: skulle man jämföra moderna kvinnors kalendrar med antika mäns skulle det antagligen visa sig att de inte har särskilt mycket gemensamt (ss. 109-14). Varför då välja den tidsmässigt mest krävande av demokratiformer när vi vet att många kvinnor dubbelarbetar, dvs. de lönearbetar och tar hand om barn och äldre oavlönat?

(iii) Politikens komplexitet

Barber hävdar att människor undviker politiskt deltagande av andra skäl än att de har annat för sig, nämligen att det inte finns några vettiga kanaler för deltagande: "[people] are apathetic because they are powerless, not powerless because they are apathetic. There is no evidence to suggest that once empowered, a people will refuse to participate."[50] Låt oss då ge Barber rätt och föreställa oss både att människor vill delta i politiken och att kanaler för deltagande finns, skulle vi då kunna förvänta oss ett mer utbrett deltagande? Här stöter vi på det otacksamma problemet att modern politik i regel är så pass mångfacetterad och komplicerad att vi inte kan förvänta oss att en normalintresserad medborgare skall kunna delta på ett effektivt sätt. Den 11 december 1994 anslog exempelvis Riksdagen följande "viktiga ärenden" för perioden 12-16 december:

> Måndag 12/12: Ny lag om plikt att tjänstgöra i totalförsvaret; kommunerna får ansvaret för civilförsvaret; den nya pensionsavgiften; studiestödet ändras inte fr o m juli 1995.
> Tisdag 13/12: Tullens gränskontroller när Sverige blir EU-medlem; den kommunala ekonomin, moms på ridlektioner; översyn av den psykiatriska vården; kvinnors ofrivilliga deltidsarbete; fördelningen av medlen ur EU:s strukturfonder; Västerleden och Österleden.
> Onsdag 14/12: Ny lag om handel med utrotningshotade växter och djur; nya lagar om alkohol- och tobaksskatter vid ett EU-medlemskap.
> Torsdag 15/12: Slopandet av vårdnadsbidraget; ny alkohollag; internationella sanktioner mot områden behärskade av bosnien-serber; beslut angående Estonia.
> Fredag 16/12: LAS och MBL ändras; reglerna för a-kassa ändras; jordbruks- och livsmedelspolitiken när Sverige blir EU-medlem; socker och ris blir dyrare.

Frågornas enorma spännvidd ställer förvisso stora krav på medborgerlig kompetens, men viktigare är kanske medborgarnas subjektiva uppfattningar om den egna kompetensen. I maktutredningen redovisas en medborgarundersökning om medborgarnas syn på (1) sin förmåga att förstå politik och (2) om de ansåg att de hade tillräckliga kunskaper för att fatta politiska beslut.[51] Resultaten varierade kraftigt mellan olika medborgargrupper. Inom åldersgruppen 31-50 år ansåg 10 procent av manliga tjänstemän/företagare att det var svårt att förstå politik; för

[50] Barber, *Strong Democracy,* ss. 272.

[51] SOU 1990:44, s. 220.

gruppen kvinnliga tjänstemän/företagare var siffran 19 procent; bland manliga arbetare ansåg 33 procent att det var svårt att förstå politik och bland kvinnliga arbetare tyckte 53 procent detsamma. Vad gäller politiska kunskaper ansåg 17 procent av manliga tjänstemän/företagare och 33 procent av kvinnliga tjänstemän/företagare att de hade dåliga kunskaper för politiska beslut; 46 procent av manliga arbetare och 70 procet av kvinnliga arbetare ansåg att de hade dåliga politiska kunskaper. Av undersökningen kan konstateras att medborgarna själva inte anser sig vara särskilt kompetenta och att detta gäller kvinnor och arbetare i synnerhet. Medborgarnas subjektiva uppfattningar om sin egen kompetens må vara viktiga, kanske viktigare än teoretikers resonemang om att medborgarna objektivt sätt är förhållandevis inkompetenta, men det viktiga argumentet utifrån ett demokratiperspektiv – att inkompetensförklara medborgarna är snarast antidemokratiskt – är det som formulerats i föregående sektion, nämligen att många medborgare helt enkelt inte vill delta i politiken, eller annorlunda uttryckt, att de värdesätter friheten att själva välja om de skall delta eller inte.

(iv) Normativ kritik

Giovanni Sartori har framfört viktig normativ kritik mot direktdemokratin, vilken han betraktar som en "lokalistisk" demokratiform och sätter i motsatsförhållande till globalism eller internationalism. Lokalism ger förvisso mer makt åt folket, men det handlar om en snäv politikuppfattning: medborgaren skall koncentrera sig på livet i byn. I slagordsform kan idén formuleras som att "localism is me, here, immediately" medan internationalism handlar om "others, everywhere, over time".[52] Partikularism löper en ständig risk att generera en trångsynthet som härrör inte minst från en oförmåga eller ovilja att beakta hur beroendeförhållanden påverkar kausalitet, dvs. hur mina eller gemenskapens handlingar/beslut påverkar individer som befinner sig utanför den givna gemenskapens gränser.[53] Som Jane Mansbridge noterat: "to the extent that major policies are shaped by national or

[52] Sartori, Giovanni. 'Video-Power', *Government and Opposition,* Vol. 24, No. 4 (1989), s. 40.

[53] I Barbers starka demokrati finns inga sådana önskemål uttalade. I en diskussion om *Neighborhood Assemblies* ser han deras uppgift som att "Citizens could examine different legislative proposals in detail, assess the local impact of regional and national bills, explore the ideological stances in the absence of pressures from special-interest groups, and introduce new questions of interest to the neighborhoods that are not on any local or regional agenda" (Barber, *Strong Democracy,* s. 271).

international considerations, devolved decision-making may be well-informed but only about the less fundamental aspects of the issue." Det finns ingen garanti för att (1) den som har kunskap om lokala intressen eller särskilda behov även besitter en bredare kunskap om hur besluten berör andra som potentiellt också berörs av samma beslut; eller (2) att den lokala majoriteten respekterar och tillgodoser minoritetens intressen.[54] Will Kymlicka har påpekat att de idealgemenskaper som återkommer i kommunitära arbeten – de grekiska stadsstaterna, de italienska republikerna, stadsregeringarna i New England – sannolikt hölls samman på grund av att de kategoriskt uteslöt de delar av befolkningen som ansågs hota enhetens eller dess ideals fortlevnad: i fallet New England uteslöts exempelvis kvinnor, ateister, indianer och egendomslösa från det politiska livet.[55] Dessutom finns problemet med ojämlikheter *inom* den avgränsade gemenskapen: det förefaller fullt möjligt att mer direktdemokrati leder till att deltagare med högre utbildning och starkare sociala resurser kommer att dominera det politiska livet i byn eller i grannskapet.

Argumentet för det stora perspektivet (eller enheten) ogiltigförklarar emellertid inte automatiskt argumentet för de mindre perspektiven (eller enheterna). Olika demokratiteorier och -modeller kan vara mer eller mindre lämpade beroende på vilket perspektiv eller vilka enheter som avses. Jag skall därför upplysa läsaren om att när Sartori talar om "politik" eller "policy" åsyftas politik på nationsnivå. Således utesluter inte kritiken att direktdemokratin institutionaliseras på lokal nivå där medborgaren säkert kan påverka den politiska processen och bidra med rationella beslut som rör närmiljön, t.ex. utbildning, sjukvård, stadsplanering, etc. Argumentet är snarare att nationell – eller för den delen global – politik inte nödvändigtvis gynnas av att brytas ned till lokal politik.[56]

[54] Mansbridge, Jane. *Beyond Adversary Democracy* (Chicago: Chicago University Press, 1980). En fundamentalistisk marjoritet kan tänkas utforma en läroplan eller utbildningsfilosofi som diskriminerar kvinnor från att delta i undervisningen. Som motvikt vore det ur ett demokratiskt perspektiv önskvärt att en utomstående part bidrar med åsikter vilket innebär att lokalitetens autonomi ifrågasätts.

[55] Kymlicka, Will. *Contemporary Political Philosophy* (Oxford: Clarendon Press, 1990), s. 226.

[56] Detta förefaller också vara Barbers inställning: "I have insisted that strong democracy entails both the intimacy and the feasibility of local participation *and* the power and responsibility of regional and national participation, and the reforms offered here are geared to both levels. This is not to say that strong democracy aspires to civic participation and elf-government on all

Nu hävdar inte Barber att direktdemokrati kan införas i morgon eller att individen slaviskt skall följa gemenskapens syn på det goda, som ju mycket väl kan vara antidemokratisk och intolerant gentemot såväl gemenskapens medlemmar som utomstående. Ett viktig poäng i Barbers resonemang är att politik rymmer en "transformativ dimension", att kontinuerlig interaktion mellan individer förmår omvandla motstridiga egenintressen till gemensamma identiteter och intressen.[57] Idealt skall politiken betraktas som en skola som ger deltagarna, som varken besitter perfekt information eller nödvändigtvis hyser demokratiska åsikter, en möjlighet att med hjälp av information och diskussion få distans och perpektiv på sig själva och utforma sina preferenser i samspel med andra. Som Barber skriver: "Politics is the art of engaging strangers in talk and of stimulating in them an artificial kinship made in equal parts of empathy, common cause, and enlightened understanding. The affective power of talk is, then, the power to stretch the human imagination so that the *I* of private self-interest can be reconceptualized and reconstituted as a *we* that makes possible civility and common political action".[58] Vi talar då om den kanske mest uppmärksammade strömningen inom samtida normativ demokratiteori, nämligen "diskursiv" eller "deliberativ" demokratiteori.

IV. Deliberativ demokratiteori

En deliberativ demokrati beskrivs bäst som en medborgarsammanslutning vars gemensamma angelägenheter behandlas genom fortlöpande diskussioner, debatter eller överläggningar. Den grundläggande tankegången är att deltagarna genom det öppna samtalet vidgar sina (privata) perspektiv, och på ett eftertänksamt sätt kan enas om det gemensamma bästa. Ett grundläggande antagande för den deliberativa demokratiteorin, liksom för kritiker av liberal medborgarteori, är att alla intressen *inte* är lika värdefulla och därmed inte kan tillskrivas samma värde. Följaktligen kan inte heller den enkla summan av ett antal tillfredsställda intressen sägas utgöra ett legitimt demokratiskt beslut.

issues at all times in every phase of government, both national and local. Rather, it projects some participation some of the time on selected issues on both national and local levels of power" (Barber, *Strong Democracy,* s. 267).

[57] Oldfield, Adrian. *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World* (London: Routledge, 1990), s. 8.

[58] Barber, *Strong Democracy,* s. 189-90.

Eller uttryckt på ett annat sätt: den demokratiska staten kan därför inte heller inta en neutral position gentemot intoleranta (t.ex. minoritetsförtryck) eller direkt odemokratiska preferenser, och samtidigt behålla sin legitimitet.[59] Intressenas värde kan enligt denna syn inte fastställas *a priori:* "A significant purpose of politics may [rather] be to reveal objectionable preferences as such through processes of political discussion and debate".[60]

Enligt detta perspektiv måste intresseaggregering- och artikulering föregås av en genuin politisk dialog. En vanlig utgångspunkt är Aristoteles ideér om det praktiska förnuftet, som finner sin främsta uttolkare i den tysk-amerikanska filosofen Hannah Arendt. Enligt Arendt kan inte verkligheten upplevas utanför den offentliga sfären: "[our] sense of unequivocal reality is so bound up with the presence of others that we can never be sure of anything that only we ourselves know and no one else".[61] För att vi skall kunna förstå en mångfacetterad verklighet krävs fler perspektiv än vad en enda individ kan besjäla. Detsamma gäller för att förstå det egna jaget och de egna intressena; det är i mötet med den andre vi upptäcker oss själva och våra intressen. Man kan exempelvis föreställa sig att en välbärgad vit kvinna från förorten, som alltid betraktat sig själv som tolerant och fördomsfri, efter samtal med en fattig svart kvinna från innerstaden inser att hon faktiskt hyser milt xenofobiska åsikter. Inom den offentliga sfären försiggår så kontinuerliga principiella dialoger mellan icke-privata ("depersonalized") medborgare som genererar sanning om den gemensamma världen *och* sig själva. Här frodas retorik (konsten att övertyga genom språket), men inte tvetalan eller sofism, eller än värre, tvång eller våld.[62]

Varje samhälle som gör anspråk på att odla ett autentiskt politiskt

[59] Sunstein, Cass. 'Beyond the Republican Revival', *Yale Law Journal,* Vol 98 (1988), s. 1544: "A [liberal] system is indifferent among preferences, so long as force and fraud are not involved; because it disregards the sources and effects of bad preferences, such a system will produce unacceptable results." Som jag kommer att visa senare tenderar den deliberativa demokratiteorin att bortse från beslutens substans.

[60] Sunstein, 'Beyond the Republican Revival', s. 1543.

[61] Kateb, George. *Hannah Arendt: Politics, Conscience, Evil* (Oxford: Robertson, 1984), s. 9.

[62] Habermas, Jürgen. *Legitimation Crisis* (London: Heinemann, 1976 [1973]), s. 108, formulerar denna princip i sin teori om det kommunikativa handlandets logik: "[N]o force except that of the better argument is exercised (...) all motives except that of the cooperative search for truth are excluded."

liv måste därför förpliktiga sig till "det rationella samtalet", vilket förutsätter både likheter och olikheter. Utan likheter – t.ex. språkliga – kan politiska aktörer varken förstå varandra eller arbeta tillsammans för att främja det gemensamma bästa. Utan olikheter råder enbart ett perspektiv vilket strider mot tesen om en perspektivistisk verklighet samt kravet på individuell autonomi. Verkligheten kan således sägas uppstå i olika likars sällskap, och politiken när dessa olika likar fritt samtalar med varandra om principiella frågor utan självklara svar. Enligt denna syn finns möjligheten att intressen formas endogent, dvs. att de föds av själva interaktionsprocessen. Genom att föra fram tesen att medborgarnas preferenser ofta är oförutsägbara konsekvenser av processens dynamik, problematiserar man således det liberala eller rationalistiska antagandet att medborgarna redan i sin privata funktion vet vad de vill ha. Enligt detta synsätt betraktas inte egoism som en oföränderlig disposition: egoismen kan vara mer eller mindre stark beroende på den specifika situationens eller det specifika intressets logik.

Den deliberativa demokratins teoretiker hävdar alltså att intressesummering via val inte förmår producera legitima beslut eller en normativt bindande politik: en fullödig demokrati är mer än summan av dess delar. Vårt eventuella missnöje med de demokratiska institutionerna löses således inte så mycket genom att arrangera, säg, folkomröstningar eller införa personval, utan genom att fokusera på den process som föregår valhandlingen, dvs. den politiska överläggningen ("political deliberation"). Den deliberativa demokratins legitimitetsprincip kan enkelt formuleras som att politiska beslut betraktas som legitima om och endast om de fattats under vissa procedurala omständigheter: "The source of legitimacy is not the predetermined will of individuals, but rather the process of its formation, that is, deliberation itself".[63] En folkvilja som inte föregåtts av kvalitativa överläggningar är alltså inte legitim. Enligt denna logik kan således inte heller en representativ demokrati vara legitim om dess legitimitetskälla (folkviljan) inte är legitim.

Ett legitimt styrelseskick måste således grundas i att de preferenser som uttrycks av medborgarna föregåtts av legitima offentliga överläggningar, vilket innebär att överläggningarna (1) fokuserar den politiska debatten på frågor som rör det gemensamma bästa, (2) att de förmår forma deltagarnas identiteter och intressen så att de bidrar till förplik-

[63] Manin, Bernard. 'On Legitimacy and Political Deliberation', *Political Theory,* Vol. 15, No. 3 (1987), s. 352.

telsen till det gemensamma bästa och (3) att de tillhandahåller sådana omständigheter som är gynnsamma för kritiskt tänkande och autonomi. Stefan Björklund har formulerat det som att "konststycket är att vidmakthålla en institution där man tänker både fritt och rätt, där tro och tvivel balanseras, där varje argument är välkommet men dåliga argument avfärdas, där var och en får spika sina teser men ingen undgår sin opponent".[64] I sin ideala form bygger sådana överläggningar på följande principer:[65]

> (P1) *Frihet.* För att överläggningar över huvud taget skall komma till stånd krävs att deltagarna åtnjuter vissa lagfästa friheter (t.ex. yttrandefrihet, föreningsfrihet).
> (P2) *Jämlikhet.* Medlemmarna är formellt och substantiellt jämlika. Den formella likheten säkras genom att inga procedurregler skiljer en indvid från en annan. Varje deltagare kan föra upp frågor på dagordningen, föreslå lösningar och stödja eller kritisera förslag. Den substantiella likheten garanteras genom att existerande makt- och resursfördelning inte tillåts påverka deras möjligheter att delta i överläggningarna.
> (P3) *Rationalitet.* Överläggningarna är rationella i den meningen att medlemmar som för fram ett förslag avkrävs "goda skäl" för att stödja det eller för att förkasta det. Deltagarna förlitar sig på vad Habermas kallar "the force of the better argument".
> (P4) *Samförstånd.* Överläggningarna strävar att utmynna i samförstånd, även om man som sista utväg kan komma att använda sig av majoritetsprincipen. Processen måste i någon mån styras av pragmatiska hänsyn för att inte degenereras till en beslutsförlamad diskussionsgrupp som inte förmår lösa politiska konflikter. En mer modest princip skulle föreslå att man strävar efter att förstå de konfliktdimensioner som en fråga rymmer.

Den övergripande förutsättningen för det slags interaktion som uppfyller principerna P1-P4 är onekligen frånvaro av manipulation av olika slag, vilket i sin tur ställer krav på andra förutsättningar. Enligt den amerikanske statsvetaren och filosofen James Fishkin finns i allt väsentligt två sorters manipulation som måste undvikas: "explicit manipulation" och "strukturell manipulation". Med explicit manipulation avses olika sorters bestraffning av politiska meningsmotståndare, exempelvis att kasta dem i fängelse. Botemedlet mot eventuell explicit

[64] Björklund, Stefan. *Forskningsanknytning genom disputation* (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1991.), ss. 48-9.

[65] Omarbetning av de principer som anges i Cohen, Joshua. 'Deliberation and Democratic Legitimacy' i Hamlin, Alan och Pettit, Philip (red), *The Good Polity* (Oxford: Basil Blackwell, 1989), ss. 21-3.

manipulation är konstitutionella rättigheter som garanterar fri åsiktsbildning och yttrandefrihet (civila och politiska rättigheter). Den strukturella manipulationen är mer komplicerad. Fishkin skriver: "If the relevant voices do not wish to speak, if they do not have an opportunity to be heard, or if the relevant audiences have learned not to listen (...) effects similar to those of explicit manipulation may be achieved without any penalties actually being imposed or threatened against anyone".[66] Botemedlet mot strukturell manipulation, som ju har mycket gemensamt med den kritik mot falsk universalism som diskuterats i avsnittet om postmodernism, kan inte gärna vara annat än att förändra de grundläggande omständigheter som i sin tur ger upphov till en inklusiv och icke-manipulativ kulturell praxis – vad Fishkin kallar "a culture of participatory civility".

(i) Diskussion

Det tycks mig uppenbart att för att den här sortens verksamhet förutsätter en viss mentalitet eller vad kommunitärer skulle kalla medborgerlig hållning eller dygd. Enligt Arendt manifesteras en sådan medborgerlig dygd i viljan att aktivt delta i det politiska livet och lyssna på argument. Demokratisering av såväl stater som diskussionsgrupper förutsätter således en institutionalisering av traditioner som förespråkar kvaliteter som intellektuellt ansvar och tolerans, traditioner som inte har någon kraft i sig själva utan förutsätter den goda viljan att respektera dem.

Om den deliberativa demokratin förutsätter ett slags moralisk hållning som står och faller med om den goda viljan infinner sig, är den då inte hopplöst utopisk redan i utgångsläget? Det förefaller som att man skapat sig en teoretisk situation där – för att tala med Rousseau – "verkan måste bli till orsaken". Den deliberativa demokratin tycks, kort sagt, förutsätta vad den samtidigt säger sig skapa; något tillspetsat kan man säga att kravet för att en deliberativ demokrati skall kunna skapas tycks vara att en deliberativ demokrati redan finns, vilket kräver någon form av redogörelse för hur en sådan god vilja kan genereras bland medborgarna och hur en sådan kultur påverkar de demokratiska institutionerna. Ett arbete som undersöker just detta problemkomplex är Robert Putnams uppmärksammade bok *Making Democracy Work.*

[66] Fishkin, James. *The Dialogue of Justice: Toward a Self-Reflective Society* (New Haven: Yale University Press, 1992), s. 156.

V. Robert Putnam: Medborgardemokratin

Syftet med Putnams bok är att förklara skillnader i institutionell effektivitet och demokratisk vitalitet mellan Nord- och Syditalien, där den förra regionen uppvisar hög effektivitet/vitalitet och den senare låg effektivitet/vitalitet.[67] I sitt sökande efter svaret på varför två regioner uppvisar så olika politisk kultur fokuserar Putnam två förklaringsvariabler: socio-ekonomisk modernitet och medborgargemenskapen ("civic community"). Medan regioners ekonomiska och teknologiska moderniseringsgrad förvisso betraktas som viktiga faktorer för institutionell effektivitet (r = 0.77), är det enligt Putnam framför allt kvaliteten på medborgarnas engagemang som förklarar varför demokratin fungerar på vissa ställen men inte på andra (r = 0.92).[68] Liksom de kommunitärer som citerats ovan menar Putnam att det republikanska tänkandet, med dess tonvikt på gemenskap och medborgerliga plikter, marginaliserats av den liberala traditionens individualism och rättighetstänkande.[69] Han pekar på fyra idéer som ger oss en fingervisning om vad den fungerande demokratin kräver. Den första handlar om "medborgerligt engagemang" och avser ett visst mått av dygd eller osjälviskhet: "Medborgarna i ett samhälle präglat av medborgaranda är inga osjälviska helgon utan betraktar den offentliga arenan som något mer än ett slagfält där personliga intressen drabbar samman".[70] Den andra idén handlar om "politisk jämlikhet" och med det menas att samhället präglas av horisontella sociala relationer (ömsesidighet och samarbete) snarare än vertikala sociala relationer (auktoritet och beroende): "Ju mer politiken närmar sig idealet politisk jämlikhet mellan medborgarna enligt normerna för ömsesidighet och går in för självstyre, desto dygdigare kan det samhället sägas vara".[71] En tredje idé

[67] Putnam talar främst om "effektivitet", med vilket han avser en hög grad av aktivt medborgarstyre, dvs. ungefär "vitalitet".

[68] Med socio-ekonomisk modernitet avses BNP-storlek, utbildningsnivå, infrastruktur, grad av industrialisering. Även om sambandet mellan ekonomisk utveckling och demokrati är starkt menar han att det i grunden beror på att medborgarandan också genererar effektiva ekonomiska institutioner.

[69] Med republikanism avses inte det amerikanska parti med beteckningen "Republicans", utan den tanketradition som har sina rötter i Machiavellis idéer om den fungerande republiken.

[70] Putnam, Robert. *Den fungerande demokratin: medborgarandans rötter i Italien* (Stockholm: SNS Förlag, 1996.), s. 109. Boken är en översättning av *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press) från 1993.

[71] Putnam, *Den fungerande demokratin,* ss. 109-10.

utgörs av närvaron av "solidaritet, förtroende och tolerans" och skall närmast betraktas som en precisering av det andra temat, med särskild tonvikt på relationerna medborgare emellan snarare än mellan beslutsfattare och medborgare. Den fjärde och sista idén beskrivs av Putnam som "samarbetets sociala strukturer", med vilket han avser det slags kultur eller sociala nätverk som uppmuntrar social interaktion och därmed stärker medborgarandan. Hans tankegångar kan summeras i en enkel figur som åskådliggör de grundläggande skillnaderna mellan Nord- och Syditalien. Se Figur 2.

Figur 2. Skillnader mellan nord- och syditalien

Nord	Syd
horisontella sociala band	vertikala sociala band
ömsesidighet/solidaritet	beroende/exploatering
medborgerlig gemenskap	beskyddar-klientsystem

Förutom att precisera några centrala kommunitära idéer består Putnams särskilda bidrag till demokratidebatten i att han *empiriskt* söker belägga i vilken mån den omgivande gemenskapen bestämmer demokratins funktionssätt och vitalitet.[72] Genom att systematiskt undersöka fyra indikatorer på medborgaranda – föreningslivets utbredning, tidningsläsande, valdeltagande i folkomröstningar, frånvaro av preferensröstning – i Italiens norra och södra regioner, söker Putnam fastställa om det föreligger ett samband mellan medborgaranda och institutionell effektivitet/demokratisk vitalitet. Deltagande i föreningslivet anses vidga medborgarnas vyer och lära dem samarbetets konst; tidningsläsande betraktas som ett sätt att informera sig om offentliga angelägenheter, inte minst på lokal nivå; valdeltagande i folkomröstningar, till skillnad från allmänna val där medborgarna mer ser till sina egenintressen än en vidare samhällsfråga, ses som ett tecken på engage-

[72] Putnam, *Den fungerande demokratin,* s. 108. Putnams indikatorer på effektivitet/vitalitet är "Cabinet Stability", "Budget Promptness", "Statistical and Information Services", "Reform Legislation", "Legislative Innovation", "Day Care Centers", "Family Clinics", "Industrial Policy Instruments", "Agricultural Spending Capacity", "Local Health Unit Expenditures", "Housing and Urban Development" och "Bureaucratic Responsiveness". Dessa indikatorer avser i större utsträckning "effektivitet" än "demokratisk vitalitet". Som Christer Karlsson påpekat i *Statsvetenskaplig Tidskrift,* Vol. 98, No. 1 (1995) är detta djupt problematiskt, inte minst eftersom det finns en motsättning mellan effektivitet och demokrati, om vi med demokrati avser deltagande.

mang i politiken; frånvaro av preferensröstning, vilket motsvarar personval i Sverige, anses slutligen tyda på avsaknaden av beskyddarklientpolitik. I sin analys visar Putnam att dessa indikatorer, vars närvaro utmärker medborgarandan, är starka i det demokratiskt effektiva norditalien och svaga i det demokratiskt ineffektiva syditalien (r = 0.92), vilket leder till slutsatsen att just en stark medborgaranda (i större utsträckning än socio-ekonomisk modernitet) förklarar regionala skillnader vad gäller institutionell effektivitet och demokratisk vitalitet.[73] I slutet av *Making Democracy Work* skriver Putnam:

> Följande är en lärdom vi har vunnit i vår forskning: *Samhällsmiljö och historia påverkar starkt institutionernas effektivitet.* Där den regionala jordmånen är bördig hämtar regionerna näring ur regionala traditioner, men där jordmånen är mager hämmas de nya institutionerna i växten. Effektiva och ansvarskännande institutioner är beroende av republikanska dygder och sedvänjor. Tocqueville hade rätt: Ett demokratiskt styrelseskick förstärks i stället för att försvagas när det placeras i en kraftfull medborgerlig gemenskap.[74]

(i) Diskussion

Putnams resonemang bygger till stor del på hur problemet med det kollektiva handlandets logik kan lösas; dvs. hur individer kan förmås samarbeta och inte hoppa av samarbete i rädsla att någon annan kommer att göra det, vilket sätter i rörelse en ond cirkel av icke-samarbete och misstroende. För att kringgå en sådan handlingslogik krävs enligt Putnam att medborgarna utvecklar ett "socialt kapital" bestående av förtroende, normer, och sociala nätverk vilka minskar "transaktionskostnaderna" för kollektivt handlande och samarbete. Socialt kapital växer när det används och minskar när det inte används: i en god cirkel föder förtroende samarbete och samarbete förtroende vilket småningom upprättar normer eller nätverk för ömsesidighet. Putnam illustrerar med en vardagserfarenhet: den som bor i ett villakvarter vet att ens grannar förväntar sig att man krattar löv så att dessa inte sprider sig till grannens tomt. Om inte annat så kommer man, enligt Putnam, sannolikt att uteslutas från gemenskapens begivenheter om man struntar i de normer som gemenskapen utvecklat. Det är inte fråga om någon specifik eller direkt ömsesidighet, utan snarare om vad Putnam kallar "generaliserad ömsesidighet" vilket i allt väsentligt

[73] I själva verket gör Putnam gällande att ett kraftfullt medborgerligt engagemang ger upphov till ekonomisk utveckling och effektivitet.

[74] Putnam, *Den fungerande demokratin,* s. 219.

handlar om diffusa förväntningar av att tjänster och gentjänster, i det långa loppet, infrias. Man kan då tala om förekomsten av en balans mellan egenintresse och allmänintresse, vilket Michael Taylor kallat "kortsiktig altruism" eller "långsiktigt egenintresse".[75]

Mot detta kan invändas att en dylik kultur löper risken att generera ett socialt tryck som i varierande grad kan verka frihetsberövande. Individer som önskar ingå i gemenskapen kan tvingas uträtta saker eller stödja åsikter som de egentligen inte vill uträtta eller stödja. Som jag diskuterat ovan finns det ingen självklar koppling mellan social identifikation och tolerans eller kritiskt tänkande: självcensur kan mycket väl göra sig gällande också i intima sfärer som grannskapet eller familjen. Vidare kan en del kvalitativt präglad kritik riktas mot Putnams teser och resultat. Ta till exempel den första indikatoren, föreningslivet. För det första måste inte *antalet* medlemmar i en förening spegla den *grad av aktivitet* som försiggår i föreningen; ett avsevärt antal medlemmar kan mycket väl vara så kallade "postgiro-medlemmar", dvs. deras aktivitetsgrad begränsas till att uppsöka ett postkontor och där betala in medlemsavgiften. Således kan mindre föreningar och ett mindre antal föreningar totalt innehålla fler aktiva medlemmar än stora föreningar och i regioner med ett stort antal föreningar. För det andra är det av avgörande betydelse att förvissa sig om vilka slags aktiviteter som föreningen i fråga bedriver. Om stadgarna föreskriver att syftet med föreningen är att trakassera bönder eller invandrare eller att störta demokratin i gruset, kan vi svårligen hävda att dess existens är till gagn för en vital medborgarkultur. Vidare påpekar Christer Karlsson i sin recension av Putnams bok att även om tidningsläsande rimligtvis är till gagn för demokratin, i den meningen att informerade medborgare antagligen är att föredra framför oinformerade, finns det andra informationskanaler (radio och teve) som kan bistå medborgare med information. Dessutom, skriver Karlsson, finns det inget som säger att syftet med att köpa en tidning är att förkovra sig politiskt eller intellektuellt: "man kanske är intresserad av sporten (vilket inte förefaller osannolikt i Italien), serierna eller bioannonserna, men likväl är man tvungen att köpa hela tidningen".[76]

Dessa kritiska synpunkter pekar metodologiskt åt samma håll, nämligen att Putnams resultat, i avsaknad av en kvalitativ analys som förmår visa hur de olika indikatorerna leder till en stabil medborgarkultur, inte säger oss så mycket som vi skulle vilja veta om vad som

[75] Taylor kommenteras i Putnam, *Den fungerande demokratin,* ss. 207-8.

[76] Karlsson , s. 105.

skapar det slags medlemmar som den deliberativa demokratin efterfrågar. Men det viktigaste med Putnams studie är kanske inte den exakta sanningshalten i resultaten, utan att den hjälper oss formulera viktiga frågor om demokratins väsen, tillstånd och framtid. Det är nu hög tid att sammanfatta uppsatsen och föra en slutdiskussion.

Sammanfattning och slutdiskussion

Utångspunkten för den här uppsatsen var att kommunismens kollaps i slutet av 1980-talet gett upphov till ett "långt slut" präglat av tvehågsenhet. Dels har frånvaron av en total negativitet berett väg för kritik mot demokratins odelade positivitet, dels har fokuseringen på och bejakandet av mångfald väckt frågor om möjligheten att upprätthålla någon form av socio-politisk ordning. Postmodernister, som gett tillståndet teoretisk form, har anklagats för att torgföra ett synsätt "där människor betraktas som centrumlösa nätverk av övertygelser och önskningar, med ordförråd och åsikter som är bestämda av historiska omständigheter, [vilket] medger möjligheten av att det kanske inte finns tillräcklig överlappning mellan två sådana nätverk för att möjliggöra enighet om politiska ämnen, eller ens någon betydelsefull diskussion om sådana ämnen".[77]

Den kritik som riktats mot liberalismen – postmodernismens närmaste politisk-ideologiska motsvarighet – har i allt väsentligt gått ut på att kringgå det tillstånd av osäkerhet, eller till och med relativism och nihilism, som liberalismen sägs legitimera. Kommunitär teori har sökt grunda politiken i gemenskapen, i Barbers fall i närgemenskapen: politiken är legitim om den präglas av gemenskapens normer (det gemensamma goda) och effektivt självstyre. Den deliberativa demokratiteorin har formulerat politikens grund som ett interaktivt tillstånd mellan individer som samtalar under icke-manipulativa omständigheter. Och Robert Putnam har utvecklat idéer om hur en fungerande demokrati förutsätter en viss politisk kultur som alstras i det civila samhällets institutioner.

Trots att samtliga tre perspektiv rymmer problem av olika slag – det kommunitära alternativet präglas av en lokalism som den deliberativa demokratin söker lösa genom att hävda vikten av perspektivism, en teori som dock tycks förutsätta en viss typ av medborgare som

[77] Rorty, Richard. 'Demokratins företräde framför filosofin', *Res Publica,* No. 30 (1995), s. 44.

leder till Putnams studie om medborgarandan som i sin tur saknar kvalitativa resonemang – pekar de på någonting gemensamt: nämligen (1) att analysen av demokratins formella aspekter (t.ex. att rösta i allmänna val och i folkomröstningar) måste kompletteras med en analys av demokratins informella aspekter (t.ex. att medborgarna besitter eller erhåller vissa demokratiska dispositioner eller att det debattklimat som råder innan beslut fattas uppfyller vissa krav) och (2) att demokratin och dess legitimitet skapas och omskapas i den mån individer engagerar sig i olika former av intersubjektiv aktivitet i det civila samhället. Vidare förespråkar alla tre perspektiv ett aktivare medborgarskap och vikten av ett fungerande demokratiskt samtal, även om jag hävdat att Barbers direktdemokratiska inslag riskerar att befrämja ett autistiskt samtalsklimat.

Som jag antytt i denna uppsats inledning står den moderna demokratin – trots tal om demokratins seger och historiens slut – inför ett antal "interna" problem som kretsar kring begreppen legitimitet, mening och självförståelse; dvs. frågor av mer eller mindre existentiell art. Pragmatister som Richard Rorty varnar för att demokratins hälsosamma självkritik möjligen har övergått i en otillbörlig skepticism, vilken yttrar sig som moralisk handlingsförlamning och eventuellt leder till själv-destruktion. Om den liberala demokratin i själva verket präglas av imperialistiskt hyckleri, om inget är verkligt, sant eller rätt, vad är då överhuvudtaget meningsfullt? Vad finns det överhuhud taget för möjligheter till socialt liv i ett samhälle som offrat värdegemenskapen på den moraliska anarkins altare? Frågor som dessa, vilka animerar kritiken mot postmodernt tänkande, äger förvisso behörighet. Men med tanke på att det är moralisk säkerhet, snarare än moralisk *osäkerhet,* som genom historien förmått regimer att kväva krav på respekt och systematiskt förtrycka det störande är kanske ändå demokratins lätta tillstånd uthärdligt, även om det stundom ger upphov till tvehågsenhet och politisk-existentiella grubblerier. Kanske är det helt enkelt så att de existentiella spörsmålen – den medvetna själv-reflektionen och självkritiken – konstituerar demokratin som tankesätt, att bottenlösheten är demokratins grundsten. En sådan övertygelse måste emellertid inte vara synonym med att ansluta sig till en radikal värderelativism eller att salutera det offentliga samtalets kollaps. Till det slags *konstruktiva* frågor som skulle kunna tjäna som meningsfulla ingångar till uttrycksfulla diskussioner om demokratins tillstånd hör de som Rorty formulerat i inledningen till den första volymen av hans *Philosophical Papers* (1991) där han skriver:

> What are the limits of our community? Are our encounters sufficiently free and open? Has what we have recently gained in solidarity cost us our ability to listen to outsiders who are suffering? To outsiders who have new ideas?[78]

[78] Richard Rorty. *Objectivity, Relativism, and Truth: Philosophical Papers Volume 1* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), s. 13

Sören Holmberg:

Fler folkomröstningar

Ökat intresse för folkomröstningar

Svenska folket har blivit mer intresserade och positiva till folkomröstningar. Den negativa bismak som kärnkraftsomröstningen gav 1980 har försvunnit. Folkomröstningen 1994 hade en mycket starkare folklig acceptans än omröstningen 1980. En klar majoritet av folket tyckte det var bra att EU-omröstningen anordnades (75 procent). Vid kärnkraftsomröstningen var det endast 40 procent som var för att den ordnades; de flesta var emot och tyckte det hade varit bättre om regering och riksdag hade beslutat (53 procent).

Den övervägande positiva bedömningen av EU-omröstningen har också färgat av sig på människors mer allmänna åsikter om det önskvärda med fler folkomröstningar. Vid tiden för kärnkraftsomröstningen 1980 var det endast 23 procent som ansåg att vi borde ha fler folkomröstningar i olika frågor i framtiden. I samband med EU-folkomröstningen steg den siffran till 30 procent, för att stiga ytterligare till 48 procent senhösten 1996. Det visar den opinionsstudie som folkomröstningsutredningen genomfört i samarbete med SOM-institutet vid Göteborgs universitet (se tabell 1).

Debatten om eventuella omröstningar om EMU och om kärnkraften har ökat uppmärksamheten på folkomröstningsinstitutet och lett till ett ökat stöd för tanken på ett flitigare användande. Resultaten från SOM-undersökningen hösten 1996 understryker ytterligare denna slutsats genom att visa att relativt klara majoriteter av svenska folket var positiva till folkomröstningar om EMU (62 procent) och kärnkraften (58 procent). Intresset för folkomröstningar om resultatet av EU-ländernas regeringskonferens om EU:s framtid (42 procent) och om den svenska flyktingpolitiken (49 procent) var också förhållandevis stort, även om det inte fanns något majoritetsstöd (se tabell 2).

Tabell 1 Svenska folkets generella inställning till folkomröstningar 1980, 1994 och 1996 (procent)

fråga: "Vad tycker Du om folkomröstningar mer allmänt?"

	svarsalternativ					
år	vi borde ha fler folkomröstningar olika frågor i framtiden	vi skall vara sparsamma med folkomröstningar som vi varit hittills	vi skulle inte ha några folkomröstningar utan överlåta åt riksdag och regering att fatta beslut utan folkomröstningar	vet inte, ej svar	summa procent	antal personer
1980	23	51	21	5	100	1525
1994	30	62	7	1	100	2025
1996	48	43	4	5	100	1748

Kommentar: Undersökningarna 1980 och 1994 gjordes i samband med folkomöstningarna (Gilljam 1996:21). Resultaten för 1996 har hämtats från den nationella SOM-studien; se under tabell 2.

Tabell 2 Svenska folkets inställning till olika konkreta folkomröstningar 1980, 1994 och 1996 (procent)

	svarsalternativ				
år och fråga	bäst att anordna folkomröstning i det här fallet	bättre om regering och riksdag beslutar utan folkomröstning	vet inte, ej svar	summa procent	antal personer
1980					
Kärnkraften	40	53	7	100	1558
1994					
EU-medlemskapet	75	22	3	100	2025
1996					
Kärnkraftens framtid som energikälla i Sverige	58	36	6	100	1748
Svenskt medlemskap i EMU (gemensam EU-valuta)	62	33	5	100	1748
Resultatet av EU-ländernas regeringskonferens om EU:s framtid	42	50	8	100	1748
Flyktingpolitiken	49	44	7	100	1748

Kommentar: Undersökningar 1980 respektive 1994 gjordes i samband med folkomröstningarna och avrappor-teras i Gilljam (1996:14-34). 1996 års studie genomfördes inom ramen för SOM-institutets nationella undersökning senhösten 1996. Samhälle Opinion Massmedia (SOM) är en frågeundersökning som sedan 1986 genomförs varje höst av olika forskningsprojekt vid statsvetenskapliga institutionen, förvaltningshögskolan och institutionen för journalistik och mass-kommunikation vid Göteborgs universitet. Undersökningen omfattar 2800 slumpmässigt utvalda personer från hela Sverige. SOM-undersökningarna genomförs med hjälp av postenkäter. Svarsandelen var 69 procent 1996 (Holmberg och Weibull 1997). SOM-frågan löd: "Det diskuteras om folkomröstningar i många olika frågor. Vad är Din åsikt om att anordna folkomröstningar i nedanstående frågor?"

Den självklart intressanta fråga blir nu, givet att vi vet att stödet för folkomröstningar har ökat, vilka medborgargrupper det är som tenderar att vara entusiastiska respektive skeptiska till folkomröstningsinstitutet. Frågan är central eftersom svaren kan säga någonting om opinionens kvalitet och politiska förankring. Statsvetaren Mikael Gilljam har lanserat fyra hypoteser som är användbara när det gäller att analysera vilka faktorer som strukturerar människors inställning till folkomröstningar (Gilljam 1996:19).

Två av hypoteserna är härledda från resultaten från traditionell opinionsforskning och säger att människornas ställningstaganden påverkas av partiernas ståndpunkter (partihypotesen), men också av mer självständiga överväganden i själva sakfrågan (misstroendehypotesen). Partihypotesen innebär att väljare har en tendens att tillägna sig sitt partis ståndpunkt. Väljare som stödjer folkomröstningspositiva partier tenderar att bli positiva till folkomröstningar. Misstroendehypotesen säger att väljare har en tendens till rationell åsiktsbildning; människor som hyser ett svagt förtroende för den representativa demokratins viktigaste organ – riksdagen och partierna – och som är missnöjda med det sätt svensk demokrati fungerar, kommer att se folkomröstningar som ett tänkbart komplement.

Gilljams tredje hypotes utgår också ifrån att människor är rationella när det kommer till politisk åsiktsbildning. Han kallar den minoritetshypotesen, och den specificerar att det främst är väljare som endast har minoritetsstöd för sin uppfattning i riksdagen som i första hand kommer att förorda folkomröstningar. Om du inte har stöd i riksdagen innebär en folkomröstning en andra chans. Väljare som har stöd av riksdagsmajoriteten behöver ingen folkomröstning får att få sin vilja igenom. Mikael Gilljams fjärde hypotes har en mer normativ karaktär. Den anger att det främst borde vara politiskt intresserade och kunniga medborgare som vill vara med och påverka samhället via folkomröstningar. Den representativa demokratin utan folkomröstningar kan förväntas vara mer populär bland medborgare med mindre politiskt engagemang, eftersom den kräver mindre aktivitet.

Hypoteserna gäller både för inställningen till folkomröstningar mer allmänt och till folkomröstningar i specifika frågor. Minoritetshypotesen har dock speciell relevans när det gäller krav på specifika omröstningar i olika frågor. Inställningen till folkomröstningar behöver naturligtvis inte se likadan ut i alla frågor. Om det finns en generell folkomröstningsinställning – från i huvudsak positiv till folkomröstningar till i huvudsak negativ – måste det inte innebära att inte kortsiktiga och tillfälliga omständigheter kan påverka ens inställning till ett konkret folkomröstningsförslag. Det är just det som minoritetshypotesen

säger; om en folkomröstning kan gynna det jag står för, kan människor tänka sig att gå med på en omröstning även om de generellt är emot folkomröstningar, om folkomröstningen däremot kan missgynna det jag står för, tenderar människor att vara skeptisk till omröstningen även om de annars brukar vara för folkomröstningar.

En generell folkomröstningsinställning

I det svenska fallet, med folkomröstningsopinionen mätt hösten 1996, är det ingen tvekan om att det går att tala om en generell folkomröstningsinställning. Svaren på vår enkätfråga om inställning till folkomröstningar mer allmänt är klart positivt korrelerade till svaren på alla våra frågor om inställning till olika konkreta folkomröstningar (kärnkraft, EMU, EU:s regeringskonferens, flyktingpolitik), inklusive till svaren på en fråga om kommunala folkomröstningar. Korrelationerna höll sig i samtliga fall kring +.50. Sambanden mellan inställningarna till de fyra konkreta folkomröstningsförslagen var också positiv i samtliga fall med korrelationer mellan +.24 och +.50. Människor som var för folkomröstning i någon fråga tenderade också att vara för folkomröstning i de övriga frågorna. Även förslaget om en folkomröstning om flyktingpolitiken var kopplad till den generella folkomröstningsinställningen och till de övriga folkomröstningsfrågorna, om än på en lägre sambandsnivå.

Förekomsten av en generell folkomröstningsinställning bland svenska folket innebär att inställningen till olika konkreta folkomröstningsförslag inte helt och hållet, eller ens till en stor del, styrs av olika kortsiktiga intressen och åsikter. Den cyniska minoritetshypotesen – att människor tenderar att vara positiva till folkomröstningar som kan gynna dem och negativa till folkomröstningar som kan gå dem emot – kan fortfarande ha fog för sig, men den gäller inte i hundra procent av fallen om det finns en mer generell positiv eller negativ inställning till folkomröstningar.

Resultaten i tabell 3 illustrerar resonemanget. Minoritetshypotesen har satt sina klara spår när det gäller stödet till alla de diskuterade folkomröstningarna. Det är i första hand medborgare med andra åsikter än etablissemangets som vill ha folkomröstningar i de olika frågorna.

Tabell 3 Sambandet mellan åsikt och inställning till folkomröstning i olika frågor 1996 (procent)

	svarsalternativ				
	bäst att anordna folkomröstning i det här fallet	bättre om regering och riksdag beslutar utan folkomröstning	vet inte, ej svar	summa procent	antal personer
kärnkraftsåsikt	**folkomröstning om kärnkraften**				
avveckla senast till 2010	78	20	2	100	387
avveckla, men använd de 12 reaktorerna tills de tjänat ut	54	43	3	100	541
använd kärnkraften så att vi i Sverige har 12 reaktorer i drift	44	53	3	100	320
använd kärnkraften och satsa på fler är 12 reaktorer i framtiden	54	41	5	100	101
EU-åsikt	**folkomröstning om EU**				
i huvudsak för medlemskapet	32	65	3	100	562
i huvudsak mot medlemskapet	83	13	4	100	882
EMU-åsikt					
mycket/ganska bra att införa en gemensam EU-valuta	36	63	1	100	309
varken eller	51	47	2	100	483
mycket/ganska dåligt att införa en gemensam EU-valuta	83	15	2	100	745
EU-åsikt	**folkomröstning om EU:s reg.konf.**				
i huvudsak för medlemskapet	19	76	5	100	562
i huvudsak mot medlemskapet	57	36	7	100	882
EMU-åsikt					
mycket/ganska bra att införa en gemensam EU-valuta	26	71	3	100	309
varken eller	38	59	3	100	483
mycket/ganska dåligt att införa en gemensam EU-valuta	55	41	4	100	745
flyktingåsikt	**folkomröstning om flyktingpolitiken**				
mycket/ganska bra att ta emot färre flyktingar i Sverige	66	29	5	100	511
varken eller	32	65	3	100	430
mycket/ganska dåligt att ta emot färre flyktingar i Sverige	30	65	5	100	334

Kommentar: Resultaten har hämtats från 1996 års nationella SOM-studie. Korrelationskoefficienterna (r) mellan åsikt och inställning till folkomröstning är uppifrån och ned: .22, .55, .43, .41, .28 och .36.

Hösten 1996 var det främst kärnkraftsmotståndare som ville ha en kärnkraftsomröstning (78 procent; mätningen gjordes innan beslutet om Bärsebäcksavvecklingen offentliggjordes), EMU-motståndare som ville ha en EMU-omröstning (83 procent), EU-motståndare som ville folkomrösta om resultaten av EU:s regeringsförhandlingar (57 procent) och flyktingmotståndare som ville folkomrösta om flyktingpolitiken (66 procent). Sambanden var dock långt ifrån hundraprocentiga vilket framgår av att många människor med motsatta åsikter också kunde tänka sig folkomröstningar i de indikerade frågorna. Bland EMU-förespråkare var det t ex 36 procent som var positiva till en EMU-omröstning och bland kärnkraftsanhängare var det något över hälften som var för en ny kärnkraftsomröstning. Korrelationerna mellan egen åsikt i de aktuella frågorna och inställning till en folkomröstning var i samtliga fall i enlighet med minoritetshypotesen, men styrkemässigt endast medelstora, mellan .22 och .43.

Effektanalysen i tabell 4 understryker slutsatsen att minoritetshypotesen är viktig, men att den inte på långa vägar ensam förmår att förklara människor inställning till folkomröstningar. Den generella folkomröstningsinställningen är väl så viktig som åsikten i den aktuella frågan när det gäller att förstå varför vissa människor tenderar att var för en konkret folkomröstning medan andra är emot.

Analysen gäller en EMU-folkomröstning, men resultatet gäller också för en kärnkraftsomröstning eller en flyktingomröstning. Den generella folkomröstningsinställningen tenderar att betyda mer för inställningen till en konkret folkomröstning än åsikterna i själva frågan. Det kan dock vara värt att notera att minoritetshypotesen står starkast när det gäller en omröstning om flyktingpolitiken; människors åsikter om flyktingmottagning har en relativt stark och självständig effekt på inställningen till en folkomröstning om flyktingpolitiken. Och det är människor som tycker vi tar emot för många flyktingar som främst vill ha en folkomröstning. Människor som stödjer den nuvarande flyktingmottagningen eller som vill ta emot fler flyktingar tenderar att vara emot en omröstning i flyktingfrågan.

Tabell 4 Andel personer som vill ha folkomröstning om EU: Effekt av EMU-åsikt och generell folkomröstningsinställning (procent)

		generell folkomröstningsinställning			*effekt av generell folkomröstnings-inställning*	
		(1) fler	(2) sparsamma	(3) inte ha några	(1)-(2)	(1)-(3)
gemensam EU-valuta	(1) bra	72	17	8	55	64
	(2) varken eller	82	28	13	54	69
	(3) dålig	96	71	8	25	88
	effekt av EMU-åsikt (1) - (3)	24	54	0		

Kommentar: Resultaten visar andelen personer som angivit att de är för en EMU-omröstning bland personer med olika EMU-åsikter och olika generell inställning till folkomröstningar. Analysen bygger på data från 1996 års nationella SOM-studie.

Partihypotesen, dvs. att väljarna tenderar att följa sina partiers folkomröstningsåsikter, prövas i tabell 5. Resultaten är mycket blandade, vilket knappast bör förvåna med tanke på att partiernas positioner när det gäller folkomröstningar i de flesta fall är mycket oklar och med stor sannolikhet föga kända bland allmänheten.

När det gäller den generella folkomröstningsinställningen var det endast sympatisörer till vänsterpartiet (67 procent) och miljöpartiet (66 procent) som uppvisade ett majoritetsstöd för att satsa på fler folkomröstningar i framtiden. Övriga partisympatisörer var något mer ljumma med stödandelar kring 40 procent. Vänsterpartiet, som officiellt är skeptiskt till folkomröstningsinstitutet, hade alltså den högsta andel folkomröstningsanhängare bland sina sympatisörer medan moderaterna och folkpartiet, som sedan 1950-talet intagit en principiellt folkomröstningsvänlig linje, hade bland de lägsta andelarna (42 respektive 36 procent); knappast ett övertygande stöd för partihypotesen. Socialdemokraterna, som länge intagit en folkomröstningsskeptisk ståndpunkt, uppvisar dock resultat mer i linje med det förväntade; endast 40 av s-sympatisörerna stödde tanken på en satsning på fler folkomröstningar i framtiden.

Tabell 5 Politiska attityder och inställning till folkomröstningar (procent)

	andel bäst att anordna folkomröstning i det här fallet				andel vi borde ha fler folkomröstningar mer allmänt	andel bra kommunala folkomröstningar	antal personer
	kärnkraft	EMU	EU:s reg.konf.	flykting politiken			
politiskt intresse							
mycket	51	56	39	35	42	49	170
ganska	53	58	39	43	43	46	745
inte särskilt	65	66	46	58	54	41	643
inte alls	62	73	45	60	57	37	166
förtroende för riksdagen							
mycket/ganska stort	44	52	32	33	30	34	318
varken eller	58	60	40	45	43	38	658
mycket/ganska lågt	66	70	51	62	62	55	700
förtroende för kommunstyrelserna							
mycket/ganska stort	51	58	38	41	37	36	247
varken/eller	56	61	38	46	45	38	661
mycket/ganska lågt	63	67	48	56	56	53	771
demokratin fungerar i Sverige?							
mycket/ganska nöjd	53	55	34	41	40	37	808
inte särskilt/inte alls nöjd	63	69	51	57	57	50	891
vänster-högerposition							
klart till vänster	66	78	54	44	59	52	147
något till vänster	53	64	41	39	42	41	384
varken eller	67	71	50	56	56	47	604
något till höger	50	48	33	49	42	40	397
klart till höger	53	42	30	58	43	39	145
bästa parti							
v	70	82	57	52	67	61	204
s	53	60	39	46	40	35	485
c	60	68	46	42	48	50	101
fp	57	46	35	40	36	40	100
m	52	46	32	55	42	39	422
kd	62	67	48	47	48	52	60
mp	75	86	65	51	66	65	133
övr	72	84	64	62	76	50	50
inget parti	51	60	39	47	46	32	193
Samtliga	58	62	42	49	48	43	1748

Kommentar: Resultaten kommer från 1996 års nationella SOM-studie. Frågan om kommunala folkomröstningar löd: "Genomföra fler kommunala folkomröstningar" med följande resultat: bra förslag 43 procent, varken eller 31 procent, dåligt förslag 20 procent och vet ej svar 6 procent.

Vänsterpartisterna och miljöpartisterna var konsistenta i sina folkomröstningsönskemål. En majoritet bland dem ville ha folkomröstningar i alla frågor vi undersökte, inklusive flyktingfrågan. De övriga partiernas sympatisörer valde och vrakade mer. Bland de socialdemokratiska sympatisörerna önskade t ex en majoritet folkomröstningar om kärnkraften och om EMU medan förslagen om en folkomröstning om resultaten av EU:s regeringskonferens, om flyktingpolitiken och om en ökad satsning på kommunal folkomröstningar inte fick majoritetsstöd. En majoritet bland moderata sympatisörer stödde också förslaget om en kärnkraftsomröstning, men inte förslaget om en EMU-omröstning. Däremot var en majoritet bland moderaternas sympatisörer positiva till en folkomröstning i flyktingfrågan.

Det folkomröstningsönskemål som hade det bredaste opinionsstödet över partigränserna var förslaget om en ny kärnkraftsomröstning. En majoritet av samtliga partiers sympatisörer uttalade sig positivt om en folkomröstning om kärnkraften; även de flesta centersympatisörer ville ha en ny kärnkraftsomröstning (60 procent). Förslaget om en EMU-omröstning stöddes av något fler människor totalt sett än förslaget om en kärnkraftsomröstning (62 procent mot 58 procent), men den partipolitiska enigheten var mindre bland väljarna när det gällde en EMU-omröstning. En majoritet av samtliga partiers sympatisörer stödde inte idén med en folkomröstning om EMU. Moderaternas och folkpartiets sympatisörer gav ett visst stöd till tanken, men inte ett majoritetsstöd; överraskande höga 46 procent, men dock inte 50 procent, bland sympatisörer till m och fp var positiva till en EMU-folkomröstning. Bland övriga partiers sympatisörer varierade stödet för en EMU-omröstnig från 60 procent bland s-sympatisörer till 86 procent bland sympatisörer till miljöpartiet.

Misstroende

Misstroendehypotesen, att det i första hand är medborgare som har lågt eller inget förtroende för politiker och den representativa demokratins organ som är positiva till folkomröstningar, har tidigare bekräftats av Gilljam i samband med 1994 års EU-omröstning och 1980 års kärnkraftsomröstning (Gilljam 1996:29-31). Sambandet visade sig vara klart starkare 1994 än 1980. Även i danska studier har misstroendehypotesen belagts, bl a i samband med Maastrichtomröstningarna 1992 och 1993 (Svensson 1994:191-194).

Våra resultat från hösten 1996 ger också stöd till misstroendehypotesen. Resultaten i tabell 5 visar mycket tydligt att det i första hand är

människor med en låg tilltro till svensk demokrati och till den representativa demokratins organ (riksdagen och kommunstyrelserna) som vill satsa på fler folkomröstningar. Bland personer som angav att de inte var nöjda med det sätt svensk demokrati fungerade, eller som uppgav att de hade ett lågt förtroende för riksdagen, var det klara majoriteter som generellt ville satsa på fler folkomröstningar i framtiden – 57 respektive 62 procent. Motsvarande procentandelar bland personer som förklarade sig nöjda med hur svensk demokrati fungerar, eller som sade sig ha förtroende för riksdagen, var mycket lägre – 40 respektive 30 procent. Önskemålet om fler folkomröstningar tenderade med andra ord att vara rationellt i den meningen att det främst framfördes av personer som är missnöjda med hur det nuvarande demokratiska systemet fungerar.

Väljarnas missnöjesrationaliteten kan få en att misstänka att också kompetenshypotesen har fog för sig, dvs att det i första hand är politiskt kunniga och intresserade personer som är positiva till folkomröstningar. Men så är inte fallet. Redan Mikael Gilljam kunde visa att kompetenshypotesen inte gällde vid tiden för EU-omröstningen 1994 (Gilljam 1996:27-29). Tendensen var mycket svag, men visade tvärtemot kompetenshypotesen att det främst var personer med lågt politiskt intresse och relativt svaga kunskaper som generellt var positiva till fler folkomröstningar.

Vi har inte tillgång till något kunskapsmått, men våra resultat när det gäller politiskt intresse stödjer Gilljams resultat (se tabell 5). Stödet för fler folkomröstningar allmänt, och för de olika konkreta förslagen till folkomröstningar, var i samtliga fall störst bland människor som uppgav att de inte var särskilt eller inte alls intresserade av politik. Enda undantaget var synen på fler kommunala folkomröstningar. Här visade sig kompetenshypotesen hålla – politiskt intresserade personer var mer positiva än politiskt ointresserade. När det gäller den generella folkomröstningsinställningen är sambandet med politiskt intresse relativt påtagligt och klart starkare än motsvarande samband vid mätningen 1994. I undersökningen 1996 fanns ett majoritetsstöd för fler folkomröstningar bland politiskt ointresserade medborgare (54-57 procent). Bland politiskt intresserade var stödet klart svagare, 42-43 procent.

En reservation som kan och bör göras är naturligtvis att vårt politiska intressemått är av en subjektiv karaktär. Svarspersonerna klassificerade själva sin grad av politiskt intresse. Man kan tänka sig att vissa svarspersoner uppfattat frågan som gällande intresse för det befintliga systemets politik, med partierna och riksdagen i centrum, och därför uppgivit ett lägre intresse än det verkliga intresset. Vi tror dock inte att detta valideringsproblem kan ha omfattat särskilt många personer.

Förankring

En annan hypotes, som i likhet med kompetenshypotesen har en normativ karaktär och som är av vikt om man skall värdera önskemålet om fler folkomröstningar, skulle kunna kallas förankringshypotesen. Ett utvidgat folkomröstningsinstitut innebär en förändring av demokratins spelregler. I sådana fall är det speciellt viktigt att förändringen har ett brett och väl förankrat stöd i de flesta politiska och sociala grupper. Konsensus vore naturligtvis önskvärt, men eftersom det sällan är uppnåbart är en brett och någorlunda jämnstarkt stöd i olika relevanta samhällsgrupper det nästbästa. När det gäller partiförankringen visade resultaten i tabell 5 på relativt stora skillnader i det generella stödet för fler folkomröstningar, från 67 procent bland vänsterpartiets sympatisörer till endast 36 procent bland fp-sympatisörer. Det är inte ett resultat som är i samklang med förankringshypotesen, speciellt inte om man betänker att det inte finns något majoritetsstöd för tanken på generellt sett fler folkomröstningar bland de två största partiernas sympatisörer. Andelen socialdemokratiska och moderata sympatisörer som förklarade sig positiva till fler folkomröstningar i framtiden var färre än hälften, 40 respektive 42 procent.

Tabell 6 Socioekonomisk bakgrund och inställning till folkomröstningar (procent)

	andel bäst att anordna folkomröstning i det här fallet				andel vi borde ha fler folkomröstningar mer allmänt	andel bra kommunala folkomröstningar	antal personer
	kärnkraft	EMU	EU:s reg.konf.	flykting politiken			
Kön							
kvinna	63	56	45	50	51	44	936
man	52	67	40	48	44	42	810
Ålder							
15-30	67	70	45	54	61	49	450
31-60	55	59	40	48	46	43	890
61-80	54	60	44	47	39	36	405
Utbildning							
låg	62	68	47	55	52	44	838
medel	60	61	42	52	54	47	425
hög	50	54	35	37	37	39	430
Familjens klass							
arbetarfamilj	67	73	51	57	60	49	740
jordbrukarfamilj	62	58	55	49	47	49	55
tjänstemannafamilj	51	53	36	43	36	40	408
högretjänstemannafamilj	45	45	26	31	31	35	195
företagarfarfamilj	51	54	38	57	45	45	150
Samtliga	58	62	42	49	48	43	1748

Kommentar: Resultaten kommer från 1996 års nationella SOM-studie.

Förankringshypotesen klarar sig inte bättre om vi ser på inställningen till folkomröstningar i olika sociala grupper. Resultaten i tabell 6 demonstrerar tydligt att tanken på folkomröstningar är klart populärare i vissa grupper än i andra.

De sociala konturerna i stödet för tanken på fler folkomröstningar är tämligen klart. De följer vad den norske sociologen Johan Galtung kallat ett centrum-periferimönster. Stödet för alla former av folkomröstningar tenderade att vara starkast bland svagare/perifera grupper som unga, arbetare, kvinnor och lågutbildade. Bland grupper mer i samhällets centrum – bland äldre, bland högre tjänstemän, bland män och bland högutbildade – var inställningen till folkomröstningar något svalare. Om vi tar yrkestillhörighet och den generella inställningen till folkomröstningar som exempel visar det sig att en klar majoritet bland personer som identifierade sig som tillhörande en arbetarfamilj var positiva till tanken på fler folkomröstningar i framtiden (60 procent) medan motsvarande andel endast var 31 procent bland personer som angav att de tillhörde en högre tjänstemannafamilj.

Släpp folkomröstningsdebatten loss

Sammanfattningen av vår resultat kan göras kort. Folkomröstningar har blivit mer populära, både när det gäller folkomröstningar i allmänhet och olika konkreta folkomröstningar. En kärnkraftsomröstning har t.ex. mer stöd idag än den hade när det begav sig 1980. Bra nära en majoritet stödjer tanken på generellt sett fler folkomröstningar i framtiden (48 procent). Så sent som 1994 var motsvarande siffra endast 30 procent. En generell folkomröstningsinställning existerar bland väljarna; kortsiktiga hänsyn spelar en roll när människor tar ställning till folkomröstningar (minoritetshypotesen), men den generella inställning är minst lika viktig. Opportunistiska ställningstaganden förekommer men spelar ingen huvudroll.

Partihypotesen, att människor följer sina partiers ståndpunkt, fick ett både svagt och tveksamt stöd i våra resultat, vilket inte är så konstigt med tanke på att partiernas positioner i folkomröstningsfrågor är såväl oklara som föga kända bland vanligt folk. Misstroendehypotesen däremot fick ett klart stöd i vår analyser. Folkomröstningsinstitutet är rationellt nog mest populärt bland människor som misstror politiker och den representativa demokratins organ. Vår fjärde hypotes, den normativa kompetenshypotesen, att politiskt kunniga och intresserade människor skulle vara de som i första hand var positiva till fler folkomröstningar, visade sig inte hålla streck. Det visade sig tvärtom vara människor med ett lågt politiskt intresse som var mest positiva till fler

folkomröstningar.

Förankringshypotesen, att en regeländring i en demokrati bör ha ett bred uppbackning i alla viktiga sociala och politiska grupper, fick heller inget stöd i våra resultat. Tanken på fler folkomröstningar i framtiden fick endast majoritetsstöd bland två partiers sympatisörer (v och mp). De stora partiernas sympatisörer var mer tveksamma. Enbart cirka 40 procent bland socialdemokraternas och moderaternas sympatisörer var positiva till idén om fler folkomröstningar. Även socioekonomiskt var stödet för fler folkomröstningar mycket ojämnt fördelat. Starkast stöd återfanns bland svagare/perifera grupper i samhället, bland unga, bland kvinnor, bland arbetare och bland lågutbildade. Svagast var stödet bland grupper närmare samhällets maktcentrum, bland äldre, bland män, bland högre tjänstemän och bland högutbildade.

Tanken på fler folkomröstningar har blivit klart mer populär bland svenska folket under 1990-talet. Något konsensus kan vi dock inte tala om. Långt därifrån. Opinionen är tvärtom mycket splittrad med cirka 50 procent som vill ha fler folkomröstningar i framtiden och cirka 50 procent som vill vara sparsamma med folkomröstningar som hittills eller inte ha några folkomröstningar alls. En viktig spelregel för framtidens svenska demokrati – samhälleligt beslutsfattande med fler eller färre folkomröstningar – delar svenska folket mitt itu.

Det är lätt att inte gilla läget. Om spelarna inte är överens om reglerna blir matcherna lätt kaotiska. Det är uppenbart att folkomröstningsfrågan behöver mycket mer av öppen debatt och dialog, och det inte bara bland politiker och proffstyckare. De många människorna måste också få delta. Demokratins spelregler är alldeles för viktiga för att enbart diskuteras i statliga utredningar och bland författningsintresserade politiker. Släpp folkomröstningsdebatten loss.

Litteratur

Gilljam, M. (1996). Den direkta demokratin. I Gilljam, M. och Holmberg, S. *Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstningen 1994.* Stockholm: Norstedts Juridik.

Holmberg, S. och Weibull, L. (1997). *Det missnöjda folket?* SOM-rapport 18. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Svensson, P. (1994). Direkte og repraesentativt demokrati. I Siune, K., Svensson, P. og Tonsgaard, O. *Fra et nej til et ja.* Aarhus: Politica.

Lars Ilshammar:

Demokr@i. Det elektroniska folkstyrets möjligheter och problem

Om begreppen IT och demokrati - en positionsbestämning

IT – ett stort tekniskt system

IT eller informationsteknik har mycket snabbt blivit en självklar del av vårt språk. Ändå är det långtifrån självklart eller entydigt vad begreppet står för. Att IT har något med datorer och telekommunikation att göra är nog de flesta överens om. Men även boken och tidningen representerar ju i hög grad en sorts informationsteknik. Det är uppenbart att vi behöver en både snävare och tydligare definition än så för att begreppet ska bli hanterligt. Den nuvarande regeringens IT-kommission gör följande försök till definition av IT i sitt arbetsprogram:

> Informationsteknik, IT, är ett vitt begrepp som används om teknik för att samla in, överföra, lagra, bearbeta och presentera ljud, bild och text i stora mängder oberoende av avståndet. IT är en kombination av datorer och telekommunikation, ett äktenskap mellan mikroprocessorn och telefonen.[1]

Denna positionsbestämning träffar någonting väsentligt: informationsteknikens karaktär av infrastruktur eller stort tekniskt system (LTS). Kännetecknande för LTS är att de fungerar på ett omärkligt och smidigt sätt, och tas ofta för givna under lugna perioder i sin utveckling. När de en gång har etablerats och nått ett visst momentum (rörelsemängd eller levande kraft), går systemen av sig själva och blir svåra att bromsa. Genom djup samhällelig rotning växer LTS också samman med en mängd samhällsfunktioner och sända sina rottrådar långt in i sådant som livsstilar, vardagligt umgänge och kulturyttringar.[2] IT representerar i detta perspektivet ett stort tekniskt system för informationshantering som bygger på en sammansmältning av olika tekniker och äldre infrastrukturer, främst datorn och telesystemet samt TV- och annan mediateknik. Men det är viktigt att vara klar över att IT inte bara är en integration av datorer, mediateknik och telesystem i snävt teknisk mening, utan också ett sociotekniskt system där ägandeform, organisation och regelverk i hög grad avgör utvecklingen. Med andra ord spelar sociala, kulturella, politiska och ekonomiska faktorer en viktig roll. En av samhällets viktigaste uppgifter är enligt detta synsätt

[1] SOU 1995:68, s. 4.

[2] Ingelstam s. 84 f.

att forma lämpliga institutionella ramar för infrastrukturerna.[3]

I politisk mening kan IT betraktas som en sammansmältning av olika kulturer eller regimer.[4] För att förstå dagens svenska IT-politik är det väsentligt att se den som en legering av flera äldre politikområden som ADB/datapolitik, mediapolitik och telepolitik, vart och ett med sin dominerande regim. Mediaområdet med nära koppling till yttrandefrihetsidealet och präglat av privata mediaföretag, har traditionellt varit oreglerat av staten (med Sveriges Radio-koncernen som undantag), medan telepolitiken – åtminstone fram till 1980-talet – förmodligen varit det mest reglerade området (även om Sverige aldrig haft något formellt telemonopol). Dataområdet intar en mellanställning med en kombination av fri marknad och starkt statligt engagemang för t.ex. teknikutveckling. Politiseringsgraden har med andra ord varit mycket varierande inom de komponenter som byggt upp dagens IT-politik, och

[3] Kaijser 1994, s. 15 f. I teorier om stora tekniska system brukar olika förklarande faktorer delas in i tre grupper: teknik, organisation och aktörer. Utgångspunkten är att de olika perspektiven går in i och påverkar varandra. Teknik hänger samman med organisation. Aktörer använder organisation och teknik för olika syften. Se t.ex. Ingelstam, s. 80 ff.

[4] Med regim menar jag här en "seg" struktur som existerar över dagspolitikens tvisteämnen. En regim omfattar någonting mer än den för dagen rådande politiska majoriteten, men samtidigt är den någonting mindre och mera kortlivat än en hel konstitutionell ordning eller en politisk kultur. Begreppet bör alltså inte blandas ihop med den vardagliga användningen av ordet regim som synonymt med den sittande regeringen. Regimer representerar en särskild social ordning, och innefattar ett samspel mellan staten och dess institutioner och vissa delar av det omgivande samhället. Denna symbios mellan stat och samhälle speglas i specifika politiska handlingsmönster. Regimer existerar över tidsperioder som åtminstone omfattar ett antal olika regeringar, och motsvarar på många vis det som brukar kallas långsiktiga historiska koalitioner, t.ex. 1930-talets röd-gröna koalition mellan socialdemokratin och bondeförbundet i Sverige. Regimteori har framför allt utvecklats inom den statsvetenskapliga forskningen om internationell politik. Se vidare Pempel s. 120ff. Om regimteori och det internationella telekommunikationssystemet, se Karlsson 1992. Inom teorier om stora tekniska system är det vanligt att använda begreppet "teknisk kultur". När en systemisk teknik flyttas från en kultur till en annan blir inte utformningen av systemet likadan i alla länder, regioner och kulturer. Det är inte bara nationella egenheter i sådant som finansieringssyetem, lagstiftning, företagskultur och maktförhållanden som kan påverka teknikens infogande i samhället. Det går även att urskilja rent tekniska skillnader mellan länder. När t.ex. telesystemet integreras internationellt och nationella telebolag ska konkurrera på en världsmarknad blir sådana skillnader viktiga. Men tekniska kulturer skiljer sig inte bara mellan länder, utan också mellan olika LTS inom ett land. Inom exempelvis teleområdet har integrationen mellan tele- och datateknik till IT lett till att en ingenjörsmässig och byråkratisk telekultur mött en mer filosofisk, individualistisk och egensinnig datorkultur. Ingelstam s. 86 f.

om vi undersöker legeringens beståndsdelar kan vi konstatera att det är mediamodellen som har slagit igenom på framför allt telemodellens bekostnad.

Sverige och Nya Zeeland var enligt OECD de länder som år 1994 hade den mest avreglerade telemarknaden i världen. I princip rådde fri konkurrens såväl för anläggning och drift av nät, som för att sälja och ansluta telekomutrustning.[5] För Sverige del är denna avreglering resultatet av en omställning av samhällets infrastrukturpolitik. Länge betraktades infrastrukturen som ett i huvudsak statligt ansvarsområde. Vissa forskare har t.o.m. urskiljt en "svensk modell" med djupa historiska rötter, som byggde på en arbetsfördelning där ett statligt organ hade ansvaret för utbyggnaden av nationella "stamlinjer" medan lokala nät anförtroddes på kommunala eller privata intressen. Kring modellen har rått en bred politisk samsyn under större delen av 1900-talet.[6] Enligt den nya infrastrukturpolitik som tog form under en tioårsperiod från mitten av 1980-talet är statens roll däremot att garantera en fri konkurrens mellan olika aktörer. Praktiskt har den inneburit bolagisering och uppdelning av de gamla statliga affärsverken på nätverksförvaltare-operatörer samt ändrad lagstiftning för ökad avreglering och konkurrens. Som en konsekvens har utbyggnaden av samhällets infrastruktur omdefinierats från en samhällsdriven till en marknadsdriven process. Även kring denna modell råder stor politisk samstämmighet. Sina

[5] Status of Telecommunications Regulation in OECD. Telia äger dock fortfarande merparten av framför allt de lokala telenäten, "accessnäten".

[6] Kaijser, s. 98 ff, 178-184. På många sätt, inte minst i en europeisk jämförelse, är de svenska infrastrukturernas historia en "success story", menar Kaijser. Han pekar särskilt på nyttan av nära utvecklingssamarbete mellan parhästar som Televerket - LM Ericsson, SJ - ASEA/LM Ericsson, och Vattenfall - ASEA. För ASEA och LM Ericsson har denna synbios med stora kompetenta beställare varit avgörande för deras utveckling till högteknologiska företag i världsklass. Kaijsers slutsatser om en svensk modell på infrastrukturområdet ansluter nära till den långa historiska samsyn kring statens ledande roll i Sverige som flera andra forskare pekar på. Historikern Svenbjörn Kilander har t.ex. visat hur en ny syn på staten växte fram under tiden från 1800-talets mitt till tidigt 1900-tal. Enlit Kilander var det framför allt järnvägsfrågan som drev fram en aktivare stat. Kilander, s. 125. Statsvetaren Emil Uddhammar har genom en bred empirisk analys av gränsdragningen offentligt-enskilt pekat på den stora enighet som funnits i svensk politik mellan de borgerliga partierna och socialdemokratin i synen på staten och dess uppgifter under hela 1900-talet. Sammantaget betraktar han 1900-talets Sverige som en "konsensusdemokrati" Uddhammar, s. 459-469.

tydligaste uttryck har den fått på tele- och IT-området.[7]

Regimskiftet inom infrastrukturpolitiken ingår i en bred internationell utveckling med sitt ursprung i USA och Västeuropa. Drivkrafterna bakom denna avreglering tycks kunna sökas i en kombination av ideologisk förändring, teknisk utveckling och internationell ekonomisk/politisk integration.[8] Inom EU ska telekommunikationerna t.ex. vara helt avreglerade senast år 1998. Avregleringen av teleområdet i Sverige har dock hittills varit snabbare och mera omfattande än i de flesta andra länder. Det är också intressant att notera hur inställningen till informationstekniken i sig, åtminstone på elitnivå, har genomgått en påtaglig förskjutning parallellt med regimförändringen. 1970-talets debatt om datoriseringens risker i form av bristande säkerhet, sårbarhet, hot mot den personliga integriteten, arbetslöshet, utslagning och sämre arbetsmiljö m.m. har förbytts i en närmast euforisk stämning som kanske bäst uttrycks av titeln på den förra regeringens IT-kommissions rapport: "*Informationsteknologin – Vingar åt människans förmåga*". IT framställs idag ofta som lösningen på de flesta samhällsproblem.

Demokrati – ett mångtydigt ideal

Liksom IT är demokrati ett värdeladdat och mångtydigt begrepp. Till vardags menar vi antagligen med demokrati ett representativt system där väljarna utser företrädare till politiska församlingar i allmänna val, och däremellan kanske är aktiva i partiorganisationer och folkrörelser. Men demokratin kan också ta sig andra former. I själva verket har en rad olika skolbildningar vuxit fram. Här ska inte hela denna debatt eller alla positioner som debattörerna intagit återges. Det kan vara tillräckligt att nämna att positionerna rör sig på en skala där ena extremen utgörs av elitdemokrati och den andra av direktdemokrati.[9] I en elitdemokrati är medborgarnas viktigaste uppgift att i val fälla avgörandet mellan olika konkurrerande eliter. Medborgarna antas vara i grunden passiva och ointresserade av samhällsfrågor, och förutsätts inte

[7]Kaijser, s. 217-243, 252. Statliga verk som Banverket, Svenska kraftnät och Vägverket har dock behållit kontrollen över nätverken. Statliga företag (Vattenfall, Posten, SJ) är också fortfarande dominerande aktörer på sina områden.

[8]Kaijser, s. 200-208, Karlsson 1994, s. 164-193.

[9] Det förenklade resonemang om demokratimodeller som förs här bygger i huvudsak på Held, t.ex. s. 168, 221 och 312. Held skiljer dock mellan inte mindre än nio olika demokratimodeller.

lägga sig i hur eliterna förvaltar sitt mandat mellan valen. Direktdemokrati utgår däremot från att alla gemensamma beslut fattas av medborgarna själva genom folkomröstningar. Några partier eller valda politiska representanter behövs därför inte, och även den offentliga förvaltningen kan krympas till ett minimum.

Elitdemokrati står för en instrumentell syn där demokratins uppgift framför allt betraktas som medel att åstadkomma ett rationellt beslutsfattande. Demokratins syfte blir här att fungera som urvalsmetod för att utkora den mest kvalificerade eliten eller det "bästa" programmet. Ett brett medborgarengagemang eller högt valdeltagande ses inte som någonting eftersträvansvärt i sig. Själva brukar modellens förespråkare hävda att de står för en realistisk syn på samhället, medan de av motståndare har anklagats för att underskatta människors vilja till engagemang och bidra till att passivitet och politikerförakt breder ut sig. Direktdemokratins anhängare betonar å andra sidan att individens frihet kräver att regeringsmakt och politik ersätts av självstyre. Det ligger därför ett egenvärde i att alla, eller så många som möjligt, deltar i beslutsfattandet. Den direktdemokratiska idealtypen kan sägas vara stormötet eller bystämman. Kritiker menar dock att den är praktiskt omöjlig. Idag har det blivit en heltidsuppgift att sätta sig in i komplicerade politiska frågor och sammanhang. Direktdemokratins förespråkare anses därför överskatta medborgarnas kunskaper, vilja och förmåga att engagera sig i samhällslivet.

Elitdemokrati och direktdemokrati kan ses som alternativa former för samhälleligt beslutsfattande. Men demokratins syfte behöver inte enbart vara att fatta beslut som omfattas av alla, eller åtminstone av en majoritet. Ett annat mål som förtjänar att lyftas fram är skapandet av en medborgerlig anda, "civic spirit", som t.ex. Robert Putnam har diskuterat i relation till deltagande i föreningar och organiserade aktiviteter.[10] Den deltagande eller "participatoriska" demokratin bygger, som namnet antyder, på deltagande och lärande. Att fostra ansvarsfulla medborgare genom engagemang och aktivitet ses här som en viktig del i den demokratiska processen. Demokrati blir framför allt är en samhällelig läroprocess, med syfte att uppnå enighet genom diskussion och utbyte av erfarenheter. I en demokratisyn där den aktive medborgaren betraktas som en förutsättning för en levande representativ demokrati blir många aktiviteter demokratiska tillskott. Medborgerlig bildning skulle t.ex. kunna vara att människor reflekterar över och diskuterar

[10] Se t.ex. Putnam, "Den fungerande demokratin...", s, 109, 206-213, 218 ff.

sådant som film, litteratur och samhälle.

Den representativa demokratimodell som vi historiskt tillämpar i t.ex. Sverige kan beskrivas som en elitdemokrati med participatoriska inslag. Indirekt demokrati genom valda representanter kombineras med omfattande folkligt engagemang i partier och folkrörelser, där de förtroendevalda antas förankra sina beslut. Ibland har Sverige också karaktäriserats som en "folkrörelsedemokrati". Via medlemskap i folkrörelser tränas stora medborgargrupper att tillämpa demokrati. Folkrörelserna och andra idéburna rörelser betraktas som demokratiska miljöer där människor lär demokrati genom att praktisera den. Via folkrörelserna får medlemmarna också en möjlighet att kritiskt granska samhällsföreteelser och styrka att formulera gemensamma förslag till alternativ. Detta ideal har stora likheter med deltagardemokrati. De senaste årens diskussionen om en nya former av demokrati sammanfaller med en djup förtroendekris för det traditionella politiska systemet, och har fått näring av den snabba IT-utvecklingen. Det är viktigt att påminna om att denna diskussion har både deskriptiva och normativ drag. Ofta har olika demokratimodeller t.ex. en nära koppling till politiska ideologier.

Ovanstående bild är en mycket förenklad framställning av olika idéströmningar i modern demokratiteori. Det finns också andra sätt att strukturera debatten. Maktutredningen skiljer t.ex. på en samhällscentrerad demokratitradition vilande på idén om ett suveränt folk och den enskildes roll som medlem i ett samhällskollektiv, och en individcentrerad demokratitradition där utgångspunkten är idén om en suverän individ som tar ansvar för sitt eget öde.[11] Ett tredje möjlig indelningsgrund, med sitt ursprung i teoretisk debatt inom arbetsrrörelsen, är att göra åtskillnad mellan politisk, social och ekonomisk demokrati.[12] Oavsett vilken demokratisyn man omfattar, brukar de flesta dock vara eniga om att demokrati är något mer än själva valhandlingen. Framför allt är demokrati en process. Den viktigaste arenan för den demokratiska processen är offentligheten eller det offentliga rummet. Här sker samtal och diskussion, här agerar och argumenterar företrädare för olika åsiktsriktningar, här bildas och bryts opinioner. Denna offentlig-

[11] SOU 1990:44, s. 14 f.

[12] För LO:s del har demokrati i arbetslivet varit en strategi för att stärka medlemmarnas position i samhället i vid bemärkelse. Om de anställda genom ökad tillgång till information kan göra bättre val och minska sitt underläge i makt och kunskap gentemot arbetsgivaren, har de också vidgat sina möjligheter på ett sätt som måste betraktas som ökad demokrati. Detta har varit huvudstanken för LO:s datapolicy.

het omfattar såväl möteslokaler och torg, som tidningar, etermedia och riksdagens kammare. Även vardagssamtalet vid köksbordet eller i fikarummet på jobbet är en del av offentligheten.

Men åsiktsbildningen i det offentliga rummet skulle inte fungera utan en rättsordning som tryggar grundläggande demokratiska fri- och rättigheter.[13] Demokrati förutsätter därför allmänna och fria val samt fri åsiktbildning (förenings- och mötesfrihet, tryck- och yttrandefrihet). Den fria åsiktsbildningen garanterar alla rätt att samla, bearbeta och sprida information och åsikter, följa och bidra till utredningar m.m. Demokrati förutsätter därför också att medborgarna har tillgång till information som är aktuell och korrekt för att kunna bilda sig en självständig uppfattning och granska hur myndigheter och politiker agerar i olika frågor. En organiserad informationsförsörjning omfattar media, samt tillgång till offentliga bibliotek och arkiv. I Sverige bildar offentlighetsprincipen, allas rätt att läsa allmänna handlingar, närvara vid domstolsförhandlingar och fullmäktigesammanträden etc, en av hörnstenarna för medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll. Även skolan och utbildningssystemet kan räknas till de demokratiska grundförutsättningarna. Med ett slitet uttryck blir kunskap i allt högre grad makt.

Historisk bakgrund

I detta kapitel tecknas en kort historisk bakgrund till dagens diskussion om IT-demokrati. Framställningen har ingen ambition att vara heltäckande eller teoretiskt stringent. Avsikten är mera blygsam: att genom ett antal nedslag i historien försöka visa på några huvudtendenser, och sedan följa dem fram till dagens principiellt olika synsätt på IT och demokrati. Kapitlet inleds med en erinran om att det tycks ingå i människans natur att ställa överdrivna förhoppningar till stora tekniska system.

"IT" före IT

I en tid när informationstekniken utmålas som räddare undan de flesta av industrivärldens problem kan det vara värdefullt att vända blicken

[13] Det bör också nämnas att det vid sidan av den av rättsordningen garanterade offentligheten har det alltid funnits alternativa offentligheter som varit helt oreglerade.

bakåt och påminna oss om att nya tekniska system historiskt sett ofta har åtföljts av utopiska eller revolutionära förhoppningar. Det gäller inte minst elektriska medier och olika former av telekommunikation. Redan telefonen sågs som ett sätt att förbättra samhället och uppfostra dess medborgare. Genom att installera telefon i predikstolen skulle församlingen t.ex. kunna lyssna på söndagens predikan hemma vid köksbordet. På 1920-talet när radion slog igenom som massmedium omgavs den av liknande föreställningar som IT idag. Radion som uppfinning jämfördes med boktryckarkonsten. För det första representerade den en vardagsteknik som var och en kunde hantera. Byggsatser till enkla kristallmottagare såldes i massupplagor. För det andra stoppades radiovågorna inte av klassbarriärer, geografiska avstånd eller nationsgränser. Här fanns en teknik som kunde motverka den upplösning av sociala band som industrisamhällets arbetsdelning skapat. Därför uppstod tanken att radion skulle bidra till att bryta isolering och ensamhet, revolutionera folkbildningen, knyta ihop hela jorden i ett osynligt nätverk och rent av skapa en bestående världsfred.[14]

Så gick det som bekant inte riktigt. I Sverige blev radion framför allt ett verktyg i folkupplysningens och den sociala ingenjörskårens tjänst. Sändningsratten reglerades och licenskrav infördes för att få inneha radioapparat. 1920- och 1930-talets populära radioföredrag byggde på envägskommunikation uppifrån. En upplyst elit talade till och undervisade folket. Ute i Europa utvecklades radion till det kanske viktigaste propagandaredskapet för 1930-talets bruna och svarta diktaturer. Vissa forskare har t.o.m. hävdat att nazismen aldrig hade varit möjlig utan radion.[15] Men föreställningen om radion som en världsbildande teknik överlevde både nazismen och andra världskriget. Så sent som 1946 skrev den statliga rundradioutredningen:

> Radion är till sitt väsen internationell. Den kan avlyssnas överallt, av landsmän och främlingar, vissa av dess programpunkter kunna också bli förstådda överallt. Den är nationernas röst i etern och presenterar folken för varandra, den skulle som intet annat kommunikationsmedel kunna bli ett medel för internationellt samförstånd.[16]

På 1950-talet kom Televisionen, och återigen väcktes de utopiska

[14] Sundin, s. 105. För en överblick av gemensamma mönster i föreställningar och framtidsvisioner inför ny medieteknik, se t.ex. Benson och Nordström.

[15] De tyska "folkradiomottagarna" var dock konstuerade så att de inte kunde ta in utländska stationer.

[16] SOU 1946:1, s. 37.

drömmarna om att en bättre värld skulle kunna skapas med teknikens hjälp. TV betraktades från början, inte som en underhållningskanal, utan som ett pedagogiskt instrument i kulturens, demokratins och folkbildningens tjänst. 1954 års televisionsutredning beskrev visionen:

> För undervisning samt för allmän vetenskaplig och kulturell orientering kan televisionen betyda en avsevärd vinning. Här öppnar sig att stimulera till självsyn och självstudier samt till en orientering i vetandets värld, som tidigare inte stått till buds.[17]

Den nya tekniken skulle bli ett "folkuniversitet", en vision som för övrigt fick nytt liv när satellit-TV introducerades på 1970-talet. Då handlade det om bl.a. alfabetiseringskampanjer i tredje världen.[18] Återigen kan vi konstatera att utvecklingen tog en annan väg. Kritiker som Niel Postman på 1980-talet och Robert Putnam nu på 1990-talet menar att TV snarare har bidragit till att ge oss "underhållning till döds".[19] Här är dock ett påpekande på sin plats. Av ovanstående exempel kan man få intrycket de elektroniska medierna inte har gett några som helst bidrag till demokratin. Så är det naturligtvis inte. Tvärtom har de haft en betydelse som är nästan omöjligt att tänka bort, inte minst genom att vidga människors erfarenhetshorisont och göra fler delaktiga i det offentliga samtalet. Efter kommunismens fall i Östeuropa har många vittnat om betydelsen av Radio Free Europe och andra västliga stationer för att underminera de totalitära regimerna. Satellit-TV betyder mycket för fri information bland kurder i dagens Turkiet, liksom TV i största allmänhet gör för spridandet av demokratins idéer i Kina. Avsikten är inte att förneka sådana goda tillämpningar, utan att peka på några av de storslagna och överdrivna förhoppningar som *inte* har infriats. Exemplen ovan är också en god illustration till den tes som drivs forskare som sociologen Anthony Giddens, nämligen att

[17] SOU 1954:32, s. 51.

[18] Se t.ex. Sterling, "The hacker crackdown".

[19] Om begreppet "underhållning till döds", se t.ex. Postman, s. 162-170. Postman utgår från en jämförelse mellan två klassiska framtidsskildringar, George Orwells "*1984*" och Aldous Huxleys "*Du nya sköna värld*". Enligt Huxley skulle det inte behövas någon Storebror för att beröva människorna deras självständighet och historia. Människorna kommer frivilligt att älska förtrycket och dyrka den teknologi som berövar dem förmågan att tänka. Postmans tes är att det var Huxley, inte Orwell, som hade rätt. Putnam hävdar att en huvudorsak till att medborgarnas intresse för gemensamma angelägenheter, "det sociala kapitalet", sviktar i USA heter TV. Se vidare Putnam, "The Strange Disappearance of Civic America".

människans historia bäst kan förstås som en produkt av vårt handlandes oavsiktliga konsekvenser.[20]

Upptäckten av informationssamhället

Redan i TV:s ungdom fanns visioner om att en kombination av olika elektroniska medier och telekommunikation skulle kunna användas för att effektivisera den representativa demokratin och stärka partiväsendets legitimitet. Statsvetaren Leif Lewin skisserade i sin bok "*Folket och eliterna*" från 1970 en nära framtid där telefon och TV hade blivit instrument för att genomföra enkäter och rådgivande omröstningar inom partierna:

> Det är anmärkningsvärt i hur liten utsträckning efterkrigstidens teknologiska revolution påverkat tekniken för politiskt beslutsfattande – och därmed consensusuppbyggandet. [...] Genom en kombination av telefonitelevision skulle ett interaktivt system kunna upprättas mellan eliten och massan. [...] Den nya teknikens uppgift är att göra eliterna mera representativa för massan. [...] 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. [...] Nya kanaler öppnas för den vanlige partimedlemmens politiska inflytande.[21]

Lewin föreställde sig att en kommande integrering av tele- och mediateknik skulle ställas i de politiska eliternas tjänst. Det var en vision på det etablerade samhällets villkor. Just vid denna tid hade data-, tele- och mediateknik också börjat växa samman i praktiken. Ut detta möte växte det vi idag kallar IT. Under 1960- och 70-talen hade betydligt mera avancerade framtidsvisioner än Lewins börjat kopplas till informationsteknikens utveckling. *Informationssamhälle*" är förmodlingen det begrepp som framtidsforskare och trendbeskrivare oftast har använt för att beteckna den nya samhällsformationen. Det är oklart vem som först myntade begreppet, men det härstammar från sent 1960-tal – före den mikroelektroniska revolutionen. År 1969 publicerades i Japan en rapport med titeln "*Toward the information society*". Denna rapport var i sin tur inspirerad av Yoneji Masuda och hans bok "*Computopia*" från 1966. Men redan år 1964 hade 26 ledande forskare i USA publicerat "*The Tripple Revolution*", ett dokument som hävdade att mänsk-

[20] Se t.ex. Giddens s. 27.

[21] Lewin, s. 237 ff.

ligheten återigen befann sig i ett historiskt brytningsskede jämförbart med upptäckten av jordbruket och industrialismen. Tesen skulle återkomma i rader av vetenskapliga och mera populära verk, som Alvin Tofflers mycket uppmärksammade "*Den tredje vågen*", utgiven 1980.[22]

En bärande tanke i många av dessa arbeten var att datorer sammankopplade via telefon- eller kabelnät hade tidigare oanade möjligheter att förändra människans livsbetingelser, och på sikt hela samhällsstrukturen. Informationstekniken skulle bidra till, eller rent av förutsätta, en fördjupad demokrati bortom det representativa systemets ramar. Masuda menade i sin bok "*Informationssamhället*" från 1980 att det politiska systemet i informationssamhället måste förändras från parlamentarisk demokrati till en deltagande eller direktdemokrati "i vilken medborgarna själva är med om att fatta de politiska besluten, både när det gäller staten och den lokala självstyrelsen". Masudas argument för denna slutsats var fyra: För det första skulle människornas beteendemönster komma att förändras från tillfredställelse av materiella behov till självförverkligande. För det andra behövdes en motvikt mot statens och de kommersiella företagens ökande politiska makt. För det tredje var många framtidsfrågor globala, och deras svar skulle påverka alla människors liv. Masudas fjärde argument var att de tekniska svårigheter, som tidigare gjort det omöjligt för ett stort antal människor att delta i politiskt beslutsfattande, nu hade lösts genom den informationstekniska revolutionen.[23]

Masuda angav också sex grundläggande principer för att en på informationsteknik byggd direktdemokrati skulle kunna fungera effektivt:

1. Alla medborgare, eller i varje fall så många som möjligt, bör delta i beslutsfattandet.
2. En anda av samarbete och bistånd bör genomsyra hela systemet.
3. All relevant information bör vara tillgänglig för allmänheten.
4. Alla fördelar som medborgarna vinner och alla uppoffringar de gör bör fördelas lika.
5. Man bör söka sig fram till en lösning byggd på övertygelse och enighet.
6. Så snart beslut fattats förväntas alla samverka för att genomföra

[22] Drambo, s. 13. Redan 1969 hade Toffler presenterat en del av de grundläggande tankarna i boken "*Future shock*".

[23] Masuda, s. 107 ff.

förslaget.[24]

Masuda anknöt här inte bara till teknikutvecklingen utan också till den omfattande kritik av industrisamhällets baksidor, av "materialismen" och hela den västerländska livsstilen som pågått sedan 1960-talet. Denna kritik kom från olika utgångspunkter. Det gemensamma var att konsumtion, karriärtänkande och ekonomisk tillväxt som överordnat politiskt mål ifrågasattes. Istället hyllades nya värderingar, som att förverkliga sig själv, att fungera som människa och känna att man behövs i en social gemenskap. Dessa nya värderingar brukar kallas postmaterialistiska. Den nya tekniken tycktes nu skapa en potential för att överbrygga motsättningen mellan tillväxt och livskvalitet, mellan materialism och postmaterialism, och motverka den legitimitetskris för välfärdsdemokratin som många samhällsforskare tyckte sig kunna iaktta.[25] Det fanns dock problem som måste lösas på vägen, erkände Masuda. Ett sådant var hur riktig och objektiv information skulle kunna sammanställas och göras tillgänglig för medborgarna:

> Viktigare än något annat för att medborgarna ska kunna fatta väl underbyggda politiska beslut i en direkt, deltagande demokrati är att de får tillgång till en riktig och objektiv information. Om framställningen och presentationen av information skulle monopoliseras av en liten priviligierad grupp och stå till förfogande för dess intressen, eller om specialister och tekniker som arbetade med informationen skulle behandla den så att den avpassades till deras egna speciella värderingar eller deras ideologi, så skulle medborgarna fatta beslut som var byggda på en förvrängd eller felaktig information.[26]

Under slutet av 1960-talet och 1970-talet hade tron på de eviga framstegen naggats i kanten. Efter oljekriserna började den ekonomiska tillväxttakten i västvärlden sjunka. Det fanns inte längre mer att fördela varje år. Samtidigt kom de första miljölarmen, och de till synes outtömliga förråden av naturresurser höll enligt forskarna på att sina. Därför var det inte så märkligt att regeringar och myndigheter världen över tacksamt sög upp de nya tankarna. För kriströtta politiker och samhällsplanerare stimulerade iden om ett kommande informationssam-

[24] Masuda, s. 110 f.

[25] För diskussionen om postmaterialism, se t.ex. Tengström s. 10-13. Begreppet lanserades ursprungligen av samhällsvetaren Ronald Inglehart i en studie av värdesystemens förändringar i i-länderna.

[26] Masuda s. 113 f.

hälle utopiska förhoppningar, snarlika dagens IT-eufori. Informationstekniken skulle lösa sysselsättningsproblemen och innebära ett fördelnings- och regionalpolitiskt genombrott. Krisorter och glesbygder skulle blomstra upp, geografiska nackdelar som långa transportavstånd vändas till fördelar i form av god miljö och hög livskvalitet. Världen skulle bli gränslös. För folkbildningen, yttrandefriheten och demokratin skulle nya möjligheter öppnas. När man från politiskt håll tyckte sig se en ny vår för demokratin var det dock oftast frågan om den representativa demokrativarianten som skulle raffineras.[27]

De politiska utopierna sporrades av att datorutvecklingen som länge dominerats av stordatorer i sina hermetiskt tillslutna och välbevakade salar, under 1970- och 1980-talen fick lämna utrymme först för minidatorn och senare för den hanterliga persondatorn, som snart började inta sin plats på skrivborden i hem och på arbetsplatser. En utveckling som länge tyckts gå mot centralisering och maktkoncentration föreföll byta riktning och styra mot decentralisering och maktspridning. 1970-talets datoriseringsdebatt, som dominerats av risker som ökad sårbarhet, utslagning och hot mot den personliga integriteten, tonade därmed bort. Frågan gällde nu inte i första hand hur informationstekniken skulle ställas under demokratisk kontroll, utan hur tekniken själv skulle kunna bidra till vidgad demokrati. Denna utveckling skedde parallellt, och ofta i samspel, med en allmän liberalisering i synen på de tidigare hårt centralstyrda etermedierna. Utvecklingen gick mot fler kanaler och nya programformer. Försök med när-TV startades i Sverige 1974 och närradio i föreningsregi kom till 1979 som ett experiment på 15 orter. År 1977 introducerades lokalradion inom ramen för Sveriges Radio. Argumenten för att decentralisera radio och TV var att uppnå vidgad yttrandefrihet och fördjupad demokrati.[28]

Flera av de statliga utredningar (data- och elektronikkommittén (DEK), informationsteknologiutredningen (ITU), dataeffektsutredningen, videogramsutredningen, datadelegationen, massmediakommit-

[27] En utveckling mot större inslag av direktdemokrati, t.ex. genom mera frekventa folkomröstningar (med eller utan hjälp av IT), har flera gånger avvisats av de etablerade partierna i Sverige. Folkstyrelsekommittén menade 1987 att om folkomröstningar blev ett normalt inslag i vårt styrelseskick skulle partiernas ansvar inför väljarna skulle så småningom urholkas. Kommittén ville istället slå vakt om de politiska partiernas centrala ställning i svensk demokrati. När riksdagens konstitutionsutskott behandlade frågan i början av 1990-talet ansåg man att ett utvidgat bruk av folkomröstningar riskerade att försvaga det parlamentariska styrelseskicket och motverka strävanden att stärka riksdagens ställning. Se vidare Dir 1996:5, s. 3 f.

[28] Se t.ex. Ilshammar, "Nätväktarstaten träder fram", s. 4 f, 7.

tén m.fl.) som under 1970- och 1980-talen tillsattes i Sverige för att följa informationsteknikens utveckling och föreslå åtgärder, uppmärksammade också den demokratiska potentialen. Informationsteknologiutredningen trodde t.ex. i sitt betänkande "*Nya medier – text-TV, teledata*" från 1981 att vad som vid den tiden kallades "nya medier" skulle kunna bidra till att vidga yttrandefriheten, öka kontaktytan människor emellan och leda till en decentralisering med nya elektroniska informationsvägar och mötesplatser i grannskapet.[29] I sin kartläggningsrapport "*Nya vyer. Datorer och nya massmedier – hot eller löfte*" två år tidigare hade man också diskuterat hur tekniken kunde bidra till bättre kontakter mellan allmänheten och myndigheter/politiker.[30] Ingen av dessa utredningar ledde dock till några långsiktiga politiska åtgärder för att vidga det demokratiska deltagandet.[31]

Under 1980-talet och början av 90-talet återkom svenska regeringar, både borgerliga och socialdemokratiska, flera gånger till möjligheten att använda IT som medel för att vitalisera den representativa demokratin. I 1985 års datapolitiska proposition talades om bättre tillgång till politisk information via terminaler och på bibliotek, men också om decentraliserad datakraft och ett dubbelriktat informationsflöde:

> Enskilda medborgare som tar del av ett kommunalt ärende på biblioteket kommer att direkt via terminalen kunna föra fram sina synpunkter och idéer till myndigheterna. Bibliotekens terminaler ger oss också en ny sorts "insändarsidor", där individer och grupper kan framföra idéer och synpunkter och debattera dem.[32]

Även den särskilda IT-kommission med bl.a. sju statsråd som tillsattes av regeringen Bildt våren 1994 i en våg av förnyat politiskt IT-intresse som svepte över världen efter Clinton-administrationens National Information Initiative (NII), valde att betona informationsteknikens användning som förtroendeskapande åtgärd mellan väljare och valda. I sina rekommendationer talade kommissionen positivt om möjligheter till "*större demokratisk insyn i den offentliga verksamheten och ökad tillgång till offentlig information*" samt om "*en vitalare samhällsdebatt och en mer levande och öppen demokrati*". Man föreslog även att särskilda medborgarkontor skulle inrättas för att med IT:s hjälp föra

[29] SOU 1981:45, s. 133-137, 193.

[30] SOU 1979:69, s. 56 f.

[31] Ilshammar, "Nätväktarstaten träder fram", s. 9.

[32] Prop. 1984/85:220, s 8.

medborgare och myndigheter närmare varandra.[33] Liksom tidigare datapolitiska propositioner och utredningar hade kommissionens betänkande "*Informationsteknologin – Vingar åt människans förmåga*" dock mer karaktären av allmänt hållen strategi än konkret förslag.[34]

"We owe it all to the hippies"

Hittills har vi sett hur visionerna om IT som demokratiredskap hämtat näring från den politiska och samhällsvetenskapliga debatten om "informationssamhället". Det finns dock en annan viktig inspirationskälla: utvecklingen av Internet och andra stora datornätverk och den speciella kultur, karaktäriserad av slagordet "*information want's to be free*", som vuxit fram på dessa nät. Internet har sina rötter i 1960-talets försvarsteknologiska forskning. Utgångspunkten var att konstruera ett kommunikationsnätverk som skulle kunna överleva ett kärnvapenkrig. Det blivande Internet fick därför från början en robust och decentraliserad struktur, utan något sårbart centrum. Det som sedan hände är en av historiens stora ironier: forskarna som drev försöken upptäckte att nätet var ett utmärkt medel för att förmedla nyheter och skicka personliga meddelanden till kollegor vid andra universitet. Redan tidigt på 1970-talet uppstod e-post och elektroniska diskussionslistor (listservs) som sådana "spontana" tillämpningar. Nätet visade sig alltså fylla en social funktion som knappast passade in i strikta militära ramar, men däremot var som skräddarsydd för det fria tankeutbytet och den öppna miljön i universitetsvärlden. Snart hade Internet blivit ett renodlat akademiskt nätverk. Steget från forskningsredskap till en spirande elektronisk offentlighet var sedan inte långt.[35]

Dessförinnan hade dock olika system för Videotex (Minitel, Prestel etc) jämnat marken för Internets framgångar genom att sprida datakommunikation till bredare grupper. De flesta Videotex-system var öppna nät som länkade ihop offentliga och privata informationspro-

[33] SOU 1994:118, s. 10 f.

[34] Avsikten var att återkomma med preciserade förslag, ett arbete som avbröts av regeringsskiftet 1994. Om IT-kommissionen och IT-politikens nytändning, se vidare Larsmo & Ilshammar, s. 27-43. Henriksson, s. 23-27.

[35] Ilshammar, "Det föränderliga Internet...", s. 2 ff. Om Internets födelse, se också Abbate, s. 196 ff, Sterling, "Short History of the Internet" samt Rheingold, s. 65-70.

ducenter med interaktiva tjänster.[36] När Internet under det tidiga 1980-talet spreds utanför universiteten visade det sig att den akademiska traditionen hade mycket gemensamt med hackare i den s.k. cyberpunk-generationen och övervintrande hippies från 1960- och 1970-talens breda protest- och alternativrörelse.[37] "*We owe it all to the hippies*", löd en träffande rubrik i Time Magazine 1995:

> Newcomers to the Internet are often startled to discover themselves not so much in some soulless colony of technocrats as in a kind of cultural Brigadoon – a flowering remnant of the '60s, when hippie communalism and libertarian politics formed the roots of the modern cyberrevolution. At the time, it all seemed dangerously anarchic (and still does to many), but the counterculture's scorn for centralized authority provided the philosophical foundations of not only the leaderless Internet but also the entire personal-computer revolution.[38]

Internet kan alltså beskrivas som en kultur med rötter i samma 1960-tal där så mycket av dagens informationsteknik föddes. För hippies, hackers, cyberpunkare och andra rebeller i det amerikanska samhällets underground blev datorkommunikation en revolutionär kraft. Det som band denna breda allians samman var en gemensam misstro mot traditionell politik och etablerade maktgrupper och en gemensam övertygelse om att information ska vara fri, tillgängliga för alla, överallt. IT gav dem redskapet att gå från ord till handling. Ett system som fritt låter människor byta information och kunskaper kan ju också bli ett verktyg för att vända upp och ner på rådande maktförhållanden, och rentav förändra världen. Internets decentraliserade struktur, utan myndigheter som bestämmer vilken information som får eller inte får släppas fram, underlättade en sådan användning. Nätet liknade därför den förverkligade 1960-utopin, en anarkistisk kultur utan ledare, centralmakt eller skrivna lagar – öppen, generös, ickekommersiell och styrd bara av användarnas fria samarbete, och med sin egen etik; nettiquette. Internet framstod kort sagt som antites till Orwells "*1984*", en demokratisk motkraft mot ekonomisk och politisk överhet.[39]

[36] Kärt barn har många namn. Videotex är också känt som teledata, data-TV, viewdata, datavision m.m. Namnet Videotex kommer av systemet kunde visa data på TV-skärmen. Se vidare Ohlin, s. 15 f. I slutet av 1980-talet hade Videotex-system världen över närmare 10 miljoner abonnenter.

[37] Ilshammar "Det föränderliga Internet...", s. 14 f. Se också Larsmo & Ilshammar, s. 116 ff.

[38] Brand.

[39] Ilshammar "Det föränderliga Internet...", s. 14 f, Rheingold, s. 38-44.

I hyllningarna till denna utopi kunde "höger" och "vänster" mötas. Nyliberaler såg möjligheterna att montera ner välfärdsstaten. Det liberala och det teknologiska systemskiftet tycktes, med Carl Bildts ord, gå hand i hand.[40] Vänstermänniskor välkomnade å andra sidan jämlikhetspotentialen. En del aktivister ville gå så långt som till att använda Internet och andra datornätverk för att bryta ner de gamla politiska strukturerna i småbitar, "*to hack politics down to its component parts and fix it*", och bygga upp någonting nytt från grunden: en elektronisk direktdemokrati.[41] Varför gå omvägen över valda representanter när tekniken nu tycktes göra det möjligt att förena alla medborgare i en enda elektronisk gemenskap? Här framträdde konturerna av en helt ny sorts politisk rörelse, ett nät-parti där människor snabbt kunde organisera sig i tillfälliga grupperingar och påtryckningsgrupper. I förlängningen skulle denna vision göra den representativa demokratins institutioner onödiga och föråldrade.[42]

I takt med Internets snabba tillväxt utvecklades nätkulturen under 1980-talet till växande politisk kraft. Första tecknet på att de amerikanska myndigheterna började uppmärksamma, och oroas, över vad som hände i den elektroniska underjorden var den stora raiden mot BBSer och dataspelföretag våren 1990: "*Operation Sundevil*", utförligt skildrad av författaren Bruce Sterling i boken "*The hacker crackdown*". De federala agenterna var på jakt efter hackare och "phone phreaks". Men de råkade också slå till mot oskyldiga nätaktivister, som chockade vaknade upp, upptäckte att deras subkultur hade skakat om det etablerade samhället, och insåg att de måste organisera sig. Det blev början till Electronic Frontier Foundation, EFF, som bildades sommaren 1990 för att säkerställa den amerikanska konstitutionens principer om yttrandefrihet i elektroniska medier.[43]

Idag har EFF blivit en mäktig röst för det växande samhället av nätanvändare i USA, och kämpar mot federala myndigheter och moralkonservativa politiker som på olika sätt vill reglera trafiken på Internet. I den aktuella striden om Computer Decency Act, CDA, liksom tidigare när debatten om det s.k. Clipper-chipet stod het, har EFF spelat

[40] Ibid. Om det liberala och teknologiska systemskiftet, se Bildt, s. 10.

[41] Citatet är hämtat från en artikel om Electronic Frontier Foundation av Joshua Quittner i tidskriften Wired. Quittner, s. 80.

[42] Ilshammar "Det föränderliga Internet...", s. 14 f.

[43] Ibid.

en framträdande roll.[44] EFF backas upp av en brokig samling datorföretag och excentriska datormiljonärer med de ideologiska rötterna i 1960-talet. En av dem är Mitch Kapor, grundare av programvaruföretaget Lotus och far till kalkylprogrammet 1-2-3, en annan är John Gilmore som var med och startade Sun Microsystems i början av 1980-talet. John Perry Barlow, en tredje av EFF:s förgrundsgestalter, publicerade nyligen det politiska manifestet, "*A Declaration of the Independence of Cyberspace*" på Internet, en datorrymdens självständighetsförklaring. För personer som Kapor, Gilmore och Barlow är öppna datornät bara ett medel, ett steg på vägen mot ett fullständigt nytt samhälle, byggt efter nätverkets principer.[45]

EFF har i sin tur inspirerat bildandet av nätbaserade rörelser som Center för Democracy and Technology och framför allt The Democratech Party, nätpartiet med en enda punkt på agendan: alla viktiga frågor ska i framtiden avgöras direkt av medborgarna via elektroniska folkomröstningar. Därmed skulle politiker och politiska partier bli överflödiga, och avskaffa sig själva. Istället föds en ny sorts folkstyre. Med datorer sammankopplade i jättelika nätverk blir allas våra individuella åsikter möjliga att registrera, och direktdemokrati kan införas på nationell eller global nivå. Den representativa demokratin ersätts av självständiga cybermedborgare som utan politiska förmyndare tar sitt demokratiska ansvar på det elektroniska torget.[46] Här möts trådarna från Masuda och hippies, och återigen kommer förebilden från Internet, som hyllas som grunden för en ny, djupare och sannare demokrati.

Två synsätt

Vi kan nu urskilja hur två principiellt olika synsätt på informationsteknik och demokrati avtecknar sig. Enligt ett synsätt, framför allt omfattat av den samhällsvetenskapliga forskningen och traditionella politiska makthavare, ger IT löften om ett intimare förhållande mellan politiker och allmänhet, mellan partierna och deras väljare, inom nationalstatens ram. Förhoppningen är här att IT ska minska klyftan mellan medborgare och makthavare och stärka den representativa demokratins legitimitet. Som väljare i informationssamhället förväntas

[44] Om Clipper-chipet, se vidare under "Snabbhetens problem". Se också Larsmo & Ilshammar, s. 110 ff (CDA), 118-122 (Clipper-debatten).

[45] Ilshammar "Det föränderliga Internet...", s. 15 f.

[46] Ibid, s. 16.

man använda datornäten för att söka färsk information i databaser och hålla direktkontakt med sina valda ombud, utan att tvingas få informationen filtrerad av media. Samtidigt tar partierna IT till sin hjälp, t.ex för att göra tätare och mera tillförlitligare opinionsundersökningar. Resultat: kunnigare väljare, vitalare partier och mera jordnära politiker. Betoningen ligger på tekniken som redskap. Detta synsätt tycks ha sin utgångspunkt i ett officiellt-politiskt perspektiv.

Enligt det andra synsättet, det direktdemokratiska, är det onödigt att gå omvägen över politiker, partier, parlament och andra representativa maktstrukturer, när tekniken nu verkar göra det möjligt för alla människor att förenas i en global elektronisk gemenskap (eller många lokala/regionala gemenskaper). Den representativa demokratin med sina institutioner behövs inte längre och kan därför ersättas av beslutande folkomröstningar via datornäten i alla viktiga gemensamma frågor. Vi kan införa elektroniskt gräsrotsstyre, typ byastämma eller agoran i det klassiska Aten.[47] Viktiga förutsättningar för detta synsätt är uppfattningen om nationalstatens fall och en växande globalitet. Informationstekniken betraktas här som mer än ett redskap, den blir en fundamental socioteknisk komponent i själva demokratins väsen. Synsättet har framför allt sin utgångspunkt i protest- och alternativrörelser, och i den praktiska utvecklingen av t.ex. Internet.

Det råder en potentiell spänning mellan den direkta och den representativa demokratins förespråkare. Från etablerade politiska grupper kan det uppfattas som ett hot om medborgarna skaffar sig ökade möjligheter att lägga sig i t.ex. kommunala beslutsprocesser där person- och partiallianser och mödosamt utmejslade handlingslinjer dominerar.[48] I verkligheter finns naturligtvis många mellanformer mellan dessa skilda perspektiv på IT och demokrati. Ofta blandas idékomponenter från båda världarna, såväl i den teoretiska/politiska debatten som i olika tekniska försök. Synsätten ska snarast betraktas som idealtyper.[49] Det är t.ex. talande att varken den förtroendeskapande representativa eller den direktdemokratiska modellen har testats praktiskt i större skala. Däremot finns en rik flora av exempel på annan demokratisk användning av informationsteknik. Detta ska nästa kapitel handla om.

[47] Här används byastämman och den atenska demokratin som direktdemokratiska idealtyper. I verkligheten hade de ju mycket påtagliga brister. Så t.ex. uteslöt den atenska demokratin stora grupper, som kvinnor, invandrare och ofria. Den hade också vissa representativt valda organ Se t.ex. Held, s. 37.

[48] Östberg, s. 5.

[49] Möjligen kan man också tänka sig ett tredje synsätt: att IT och demokrati inte har med varandra att göra, d.v.s. att t.ex. Internet i grunden är opolitiskt.

Möjligheterna

Det här kapitlet har ambitionen att ge ett antal förhoppningsvis intresseväckande exempel på informationsteknikens demokratiska möjligheter. Exemplen är utvalda ur ett stort material, och deras representativitet kan säkert ifrågasättas.[50] Det är också en stor skillnad i omfattning och inriktning mellan olika ansatser som presenteras. Vissa exempel har globala ambitioner, medan andra är utpräglat lokala. En del exempel betonar någon aspekt på demokrati mer än andra. Spännvidden sträcker sig här från brett upplagda satsningar som syftar till att införa elektronisk direktdemokrati till mera praktiska försök, ofta med relativt enkel teknik, att träna grundläggande mötesteknik eller ge utbildning i den vanliga demokratiska processen. Exemplen är hämtade från större delen av världen, med tonvikten på Sverige och USA. De flesta exempel härrör från Internet, men även andra medier och IT-nätverk behandlas. Indelningen i *information*, *diskussion*, *aktion* och *beslut* är ett försök att grovt strukturera materialet. Men det är viktigt att vara klar över att många exempel sträcker sig över gränserna mellan dessa kategorier.[51] Det bör också nämnas att exempelsamlingen inte omfattar traditionella media, trots medias viktiga demokratiska funktion och trots det faktum att många tidningar och mediaföretag gör stora satsningar på IT. Anledningen är framför allt tidsbrist. Till sist kan det vara på sin plats att utfärda en varning för materialets flyktighet. I informationsteknikens värld är elektroniska källor och länkar i högsta grad en färskvara. Risken finns därför att vissa exempel kan ha hunnit bli passé när uppsatsen når sina läsare.

Information

IT öppnar möjligheter för medborgarna att få insyn i och kunskap om den politiska processen på ett snabbare och mera direkt sätt. Information i elektronisk form, förmedlad via IT-nätverk, blir mera lättillgänglig. Politiker kan också nå ut till väljarna utan att behöva använda sig av media, och får därmed möjlighet att "tala till punkt". Såväl politiska organ och myndigheter, som partier och fristående organisa-

[50] Några referenser förutom internet-adresser m.m. i löpande text ges inte till de utvalda exemplen. De elektroniska adresserna fungerar så att säga som sina egna referenser.

[51] I arbetet med detta kapitel har Karin Hanssons kartläggning av olika ansatser där IT används för att stärka demokratin, "democracy@internet", varit till stor nytta. Flera exempel härstammar ursprungligen från denna kartläggning.

tioner tillhandahåller politiskt bakgrundsmaterial och information om hur politiker agerar i olika frågor via framför allt Internet. Det senare är ett fenomen som har blivit särskilt vanligt i USA.

Många regeringar och parlament, särskilt i den industrialiserade världen, har idag informationstjänster på Internet. Den mest kända platsen är förmodligen *Vita Huset* Clinton-administrationens påkostade hemsida. Användaren erbjuds politisk information som tal och pressmeddelanden, länkar till olika federala organ och en omfattande dokumentation om presidentfamiljen. Platsen blev omtalad i media för att man här kunde lyssna till en ljudinspelning av familjen Clintons jamande katt (!). Presidenten och vicepresicenten har också egna e-postadresser. *Den amerikanska kongressens* www-plats innehåller en i stort sett komplett uppsättning lagar och lagförslag, samt protokoll från debatter i kamrar och utskott. Senatorer och kongressmän, liksom olika lobbyister, har i regel egna platser och e-postadresser.

De nordiska ländernas regeringar har alla skapat platser på www. Innehållet och strukturen är dock varierande. I Danmark och Finland ansvarar departementen för egna, självständiga platser, medan Norge och Sverige har valt att bygga upp centrala platser för det samlade regeringskansliet. Den norska platsen *ODIN,* Offentlig dokumentasjon og informasjon i Norge, omfattar också information från stortinget samt statliga utredningar (NOU). I jämförelse med ODIN kan den svenska motsvarigheten, *Information Rosenbad*, förefalla informationsfattig. Innehållet begränsar sig i huvudsak till pressmeddelanden samt presentationer av de enskilda statsråden och deras verksamhetsområden. En stor del av det grundläggande politiska materialet, som propositioner, motioner och riksdagsprotokoll samt lagar och författningar (SFS) finns istället i riksdagens databas *RIXLEX.* RIXLEX öppnades sommaren 1996 för allmänheten utan kostnad, från att tidigare ha varit avgiftsbelagd. Parallellt med Information Rosenbad har utrikesdepartementet en egen plats på www. Innehållet begränsar sig här till allmän information om utrikesförvaltningen och diplomatisk verksamhet. Såväl Information Rosenbad som finansdepartementet är möjlig att nå via BBS. BBS-versionen av Information Rosenbad har tidigare erbjudit elektronisk tillgång till statsrådens diarier. Statsråd, politiska medarbetare och tjänstemän i kanslihuset har egna e-postadresser. Dessa används dock som regel inte i kommunikationen med allmänheten. Medborgarna har istället möjlighet att sända e-post via regeringens samlingsadress.

Även centrala myndigheter, affärsverk och statliga företag har i regel egna platser på www och e-postadresser, liksom vissa länsstyrel-

ser och landsting.[52] Ambitionsnivå och innehåll är dock skiftande. Vissa myndigheter erbjuder ett stort informationsutbud, medan andra inskränker sig till att hänvisa användaren till en adress eller ett telefonnummer. Ett relativt vanligt mönster är att elektroniskt tillhandahålla information i form av ett pressmeddelande eller en sammanfattning, medan skriften eller rapporten i sin helhet måste beställas och då kostar pengar. *Lantmäteriverket* i Gävle är ett intressant undantag. Våren 1996 erbjöd man Internet-användare fri tillgång det nya systemet AutoKa (Automatisk Kartritning). Via AutoKa kan användaren beställa en datorritad karta över sin egen fastighet eller över den närmaste omgivningen. Kartan levereras sedan med fax eller e-post. Även *Konsumentverket* erbjuder en omfattande medborgarservice via sin plats på WWW. Det är bl.a. möjligt att få privatekonomiska råd och räkna ut sina hushållskostnader direkt on line. Man kan också söka i tidningen Råd och Röns artikeldatabas. *Närings- och teknikutvecklingsverket,* NUTEK, har lagt upp information teknik och energi, medan *Skolverket* har genom *Skolnätet* skapat ett innehållsrikt forum för information och diskussion om skolan i allmänhet och IT i undervisningen i synnerhet. *Arbetsförmedlingen* lägger numera ut hela Platsautomaten med alla anmälda lediga arbeten i Sverige på Internet.[53]

Många svenska kommuner har idag antagit eller påbörjat arbetet med kommunala IT-strategier.[54] Detta intresse kan ses som ett direkt svar på politiska signaler i samband med behandlingen av regeringens IT-proposition, där kommunerna pekades ut som en viktig aktör. Men kommunernas intresse kan också betraktas som del i ett större skeende. Alltmer ansvar har de senaste åren lagts på kommunerna, bl.a. när det gäller utbildning, sysselsättning och näringslivsfrågor; områden där IT brukar framhållas som en nyckelfaktor. Att formulera egna IT-strategi-

[52] För en översikt av svenska myndigheter på Internet, se *http://www.sunet.se/sweden/government_municipalities-sv.html* För motsvarande översikt av länsstyrelser, se *http://www.lst.se/* I oktober 1996 hade 16 av 24 länsstyrelser en egen hemsida på WWW.

[53] Övergången till elektronisk dokumenthantering stimulerar också nya affärsidéer. Företaget *Signon* (*http://www.signform.se*) har skapat Signform, ett elektroniskt blankettarkiv med över 300 blanketter från svenska myndigheter och vanliga juridiska formulär för t.ex. testamenten och äktenskapsförord. Blanketterna kan sparas som filer på den egna hårddisken. Tjänsten kostar för närvarande 490 kronor per år för privatpersoner.

[54] Troligen har mer än hälften av Sverige 284 kommuner en hemsida på WWW, antingen i egen regi eller via någon lokal förening/företag. För en översikt av svenska kommuner på Internet, se *http://www.sunet.se/sweden/government_municipalities-sv.html*

er uppfattas därför troligen på många platser som en uppgift av central betydelse för den egna kommunens förmåga att hävda sig i framtiden. Näringsdepartementet gjorde våren 1996 en kartläggning av kommunala IT-strategier genom en enkät till samtliga svenska kommuner. Enkäten visar en mångfald av ansatser och inriktningar. Tonvikten ligger ofta på den egna organisationens IT-användning, på skola och utbildning eller på näringslivsfrågor, men även profilområden som demokrati och medborgarinsyn är vanliga och då i samband med möjligheterna till informationssökning och att kommunicera med politiker via nätverk. Behovet av en välutbyggd infrastruktur nämns ofta, och många kommuner har byggt eller planerar egna stadsnät.[55]

I enkätsvaren förutspås biblioteken få en roll som samlingspunkter med uppkopplingar till Internet och till det lokala nätet, där bl.a. information om politiska beslut och om den kommunala verksamheten tillhandahålls. Tillsammans med gymnasieskolor har biblioteken ofta utvecklats till spjutspetsar för kommunernas IT-satsningar.[56] De flesta kommuner som besvarat näringsdepartementets enkät planerar elektroniska anslagstavlor för medborgarinformation, ibland kompletterade med särskilda "debattrum" där medborgarna kan kommunicera med varandra eller med politiker. Fysiskt vill de flesta placera sina informationscentraler på biblioteken, men med möjlighet till anslutning via allmänna nät. *Ronneby* tillhör de kommuner som medvetet och framgångsrikt givit biblioteken en viktig roll.[57] I *Helsingborg* har stadsbiblioteket utvecklats till kommunens informationscenter. Via bibliotekets plats på www kan medborgarna söka information ur handlingar och protokoll genom s.k. fritext-sökning. Databasen skapades våren 1996 och uppdateras löpande. Även *Sundsvall* lägger ut fullmäktige- och nämndprotokoll på Internet. Det kan också nämnas att regeringen i senaste budgetpropositionen föreslår att drygt 60 miljoner kronor ska satsas för att ansluta museer och åtminstone ett bibliotek i varje kommun till universitetsnätet SUNET.

Medborgarkontor är ett annat koncept med syfte att samla information från och kontakt med kommunens samtliga kommunala förvalt-

[55]Håkansson s. 15, 20 f. En utpräglat näringslivsinriktad satsning är *Stockholm* (*http://www.stockholm.se/sv-guide-text.html*) som har utmanat Europas storstäder att hitta det bästa IT-projektet. 63 städer har hittills antagit den s.k. Bangeman Challenge (*http://www.stockholm.se/bm.bachallenge/ba-mainidea.html*).

[56]För en översikt av svenska kommunbibliotek på Internet, se *http://www.sunet.se/sweden/reference_libraries-sv.html*

[57]Håkansson, s. 26.

ningar på ett och samma ställe. Ett medborgarkontor kan liknas vid en samordnad kommunikations- och informationscentral. Försök pågår på flera håll i landet, och utvärderingar som gjorts visar positiva resultat. I näringsdepartementets enkät nämner många kommuner medborgarkontor som en möjlighet förknippad med IT-utvecklingen. Flera kommuner vill också integrera den statlig verksamheten.[58] Kalmar och Tanum tillhör de kommuner som redan har utnyttjat IT i sina medborgarkontor. Via *Kalmar* kommuns plats på WWW kan användaren nå ett elektroniskt medborgarkontor med länkar till olika myndigheter och informationsresurser. Försöket i Tanum bygger däremot på att medborgarna besöker det fysiska medborgarkontoret och där söker information i kommunala databaser m.m. med hjälp av datorer. Det är också möjligt att via datorn ställa sig i barnomsorgskö och skriva till politiker. Även *Svenska Kommunförbundet* har intresserat sig för IT i demokratiarbetet, och har både en egen plats på www och en BBS. BBS-versionen publicerar innehållet i senaste numret av tidningen Kommun-Aktuellt innan tidningen kommer ut i pappersform.

Toppledarforum, en informell samarbetsorganisation med 15 myndighetschefer som arbetar för att utveckla IT-användningen inom statlig förvaltning, har föreslagit att en gemensam plats på WWW ska skapas för att samla information från hela den offentliga sektorn, inklusive kommuner och landsting. En prototyp, *Det offentliga Sverige,* har utprovats, men det är just nu oklart hur och när den kan komma i reguljär drift. Det offentliga Sverige kan beskrivas som en kombination av samhällsguide, medborgarkontor och elektroniskt bibliotek. Avsikten är att användarna ska kunna söka information på flera sätt, antingen genom att leta under ämnesrubriker eller organisation/myndighet, via klickbara kartor eller med hjälp av s.k. sökmotorer.[59] *Kulturnät* Sverige är en statlig utredning med uppgift att undersöka förutsättningarna för ett gemensamt svenskt elektroniskt kulturnätverk där såväl museer och kulturinstitutioner som förlag, gallerier och fria kulturskapare skulle kunna samlas. Utredningen har hållit ett flertal workshops och genomfört en kartläggning av IT-användningen i kultursverige.[60]

Liksom regeringar och parlament har de större politiska partierna i den industrialiserade delen av världen i i regel egna platser på www. Somliga driver också BBS:er. *Labour Party* är engelska Labours plats

[58]Ibid s. 26.

[59]Det offentliga Sverige på Internet, s. 16-19.

[60]SOU 1996:110, s. 19-27.

på www. Här erbjuds traditionellt informationsmaterial om partiet och dess företrädare, men det går också att ansöka om medlemskap on line. *Partij van de Arbeid* är de nederländska socialdemokraternas motsvarighet. Platsen innehåller bl.a. en politisk pub där användaren kan diskutera politik medan han/hon tar en öl (!?). Både det *demokratiska* och det *republikanska* partiet i USA har egna platser på www. Här kan man hitta propagandan och de senaste utspelen i den pågående presidentvalskampanjen. Den republikanske kandidaten *Bob Dole* har dessutom sin egen plats, liksom den oberoende kandidaten *Ross Perot* med sin United We Stand America. Naturligtvis finns även häcklarna på plats: *The Official Dirt on Bob Dole Page* är ett privat initiativ från en demokratisk sympatisör som vill ta heder och ära av Dole. *Liberal Information Page* heter en fristående plats som erbjuder länkar till och information om det demokratiska partiet i USA. Den konservativa motsvarigheten är *The Conservatice Link.* Förutom informationsmaterial och länkar erbjuds användaren att lyssna på delar av Ronald Reagans tal. *Bündis 90/Die Grünen* är en plats som drivs av De Gröna i Tyskland, med länkar till flera gröna partier i världen.

Även de svenska partierna har i regel platser på www, som moderaterna, socialdemokraterna och centerpartiet. Innehållet består i stort sett av traditionellt informationsmaterial och pressmeddelanden från partikanslier och riksdagsorganisation. Även bilder och valaffischer förekommer i vissa fall. På moderaternas plats kan användaren läsa Carl Bildts politiska veckobrev och även skicka e-post direkt till partiledaren. Vissa lokala partiorganisationer, framför allt i de större partierna, har skapat sina egna platser. Möjligheter finns också att sända e-post direkt till alla partiers riksdagsledamöter. Samtliga riksdagspartier driver BBS:er utanför Internet. Här erbjuds i regel mera utförlig information än på motsvarande plats på www. Användaren måste ha det grafiska programmet FirstClass för att koppla upp sig. *SAPnet*, erbjuder information "uppifrån", men ska också göra det möjligt att skicka meddelanden "nerifrån", svara på remisser, tipsa om aktiviteter och till och med vara med i elektroniska studiecirklar. "*Möjligheterna till direktdemokrati och yttrandefrihet i en stor organisation har aldrig varit större*, hävdas i en annons. På de största politiska BBS:erna som SAPnet, *BBS Moderat* och folkpartiets *NUbbs* förekommer också en livaktig debatt med deltagare från olika politisk bakgrund.

Många fristående projekt och organisationer, framför allt i USA, erbjuder användarna politisk information av olika slag. *CyberCausus* ger information om det stundande amerikanska presidentvalet. Platsen innehåller länkar till de olika partiernas hemsidor samt till relaterad information. Även tidningen USA Today erbjuder seriös valinforma-

tion. Här kan man hitta en lista som jämför var Clinton och Dole står i 68 aktuella valfrågor. *Interaktive Democracy* ger möjlighet att skicka e-post bl.a. till presidenten och regeringen, kongressledamöter, media och de politiska partierna. *Minnesota E-Democracy* är ett projekt som i första hand vill ge väljaren information om hur man röstar och få fler att delta i valen. *Vote Smart Web* tillhandahåller information åt amerikanska väljare om var politiker står i olika frågor. Det går t.ex. att söka i en databas där alla kongressledamöter finns representerade. Användaren kan antingen söka på vad en viss politiker anser i olika frågor, eller se vilka politiker som röstade hur vid ett visst tillfälle. Organisationen erbjuder också bakgrundsinformation och ger användaren möjlighet att lägga in egna länkar. Ambitionen är att vara en fristående, objektiv informationskälla. Man är därför restriktiva mot sponsorer och försöker täcka sina kostnader genom medlemskap. *StateSearch* är en databas över samtliga projekt i USA som erbjuder medborgarna samhällsinformation.

Flera stora elektroniska arkiv med klassisk litteratur och källskrifter inom politik och filosofi har också byggts upp och gjorts fritt tillgängliga på Internet. *The Marxism Page* drivs av Australian National University och innehåller en omfattande samling skrifter av Marx och Engels, Lenin och Trotskij. *Spunk Press* erbjuder bl.a. en katalog över texter och dokument med anknytning till anarkism. *The Libertarian Web* heter den libertarianska motsvarigheten. Ungefär samma utbud finns också på *Libertarian pages. On Line Books* har en mycket stor samling klassiker inom politik, filosofi och religion. Här finns arbeten av Aristoteles och Platon, Locke och Hume, Paine, Rousseau, Mill och Wollstonecraft tillsammans med vanlig skönlitteratur. Ungefär samma utbuds återfinns också i SUNETS arkiv.

I Linköping arbetar det idéella *Projekt Runeberg* med att föra över äldre nordisk litteratur i elektronisk form. Vem som helst kan sedan hämta, kopiera och sprida texterna vidare. Runeberg startades av Lars Aronsson, medlem i datorföreningen Lysator vid universitetet i Linköping, som ett terapiprojekt när han blev arbetslös för ett par år sedan. Idag finns Fänrik Ståls sägner, Bellmans sånger, Bibeln och delar av Eddan, Dan Anderssons dikter och verk av Strindberg och Karin Boye, totalt ungefär 60 titlar på svenska, norska och danska tillgängliga via Internet. Det senaste året har Projekt Runeberg även börjat scanna in klassisk nordisk konst. Nyligen har man också fört över hela Svensk Författningssamling (SFS), sammanlagt över 6 000 filer, från riksdagens databas RIXLEX till sin egen plats på www. Inspirationen till Runeberg kommer från det amerikanska *Project Gutenberg,* lett av professor Michael S. Hart vid Illiniois Benedictine

College. Målet är att till år 2000 år samla in 10 000 titlar och ställa dem till Internets förfogande.

Till sist ska nämnas att de flesta internationella organisationer erbjuder informationsmaterial via Internet. *I'm Europe* är EU:s officiella hemsida med länkar till olika EU-organ. *Förenta Nationerna* är världsorganisationens plats på www, medan FN:s utvecklingsorgan på sin plats *UN and International Organisations* har samlat en mängd länkar till FN-organ och internationella organisationer över hela världen. De industrialiserade ländernas samarbetsorganisation *OECD* har en plats på www, liksom t.ex. *Internationella Teleunionen.*

Diskussion

En av informationsteknikens möjligheter är interaktivitet. Med hjälp av IT kan medborgarna skapa gemenskaper, bilda elektroniska stormöten och delta i diskussioner på ett sätt som annars inte hade varit möjligt. I diskussionen bearbetas information och omvandlas till kunskap. I första hand IT har använts som komplement till existerande politiska församlingar och organisationer. Men tekniken kan användas inte bara för att förstärka redan befintliga system och gemenskaper, utan också för att skapa nya.

Många försök har gjorts att bygga virtuella samhällen (On-line Communities) med gemensamma intressen och regler över större geografiska avstånd. Försöken omfattar allt från små, lokala system till stora, internationella. Såväl kommersiella som ideella intressen har varit inblandade. I dessa samhällen har olika kulturer, etiska regler, procedurer för beslut och omröstningar etc, utvecklats på ett sätt som kan jämföras med "verkliga" samhällen. *Internet* i sin helhet kan t.ex. betraktas som ett virtuellt samhälle, sprunget ur en akademisk miljö med syftet att öppet dela och sprida forskningsresultat, men är i dag i snabb förvandling mot en mera kommeriell kultur. *Usenet News* är ett av världens största IT-baserade kommunikations- och konferenssystem. Från starten 1979, baserat på ett enklare alternativ till ARPANET, föregångaren till dagens Internet, har Usenet växt enormt och är idag en integrerad del av Internet. Usenet News innehåller över tio tusen diskussionsgrupper (newsgroups) i ämnen som spänner från partikelfysik till popkultur. Systemet är tekniskt enklare än www och debatten är oerhört omfattande. Varje dygn produceras flera Mb ny text. Volymen motsvarar uppemot 1 000 nya 300-sidiga böcker. Liksom Internet i sin helhet saknar Usenet centralstyrning Många diskussionsgrupper är därför helt omodererade.

Listservs är en samlingsbeteckning på distribuerade konferenser via

Internet. Inlägg i en diskussion sprids till deltagarna med hjälp av e-post. De flesta listservs är akademiska eller yrkesinriktade som t.ex. den svenska *MEDIA*. Till skillnad från Usenet News krävs att användarna aktivt söker om medlemskap i listan. Listservs kan vara öppna, slutna, eller tillgängliga först efter rekommendation från medlemmar. De flesta listservs är omodererade, men användarna förutsätts iaktta vissa debattregler som kan vara olika från lista till lista. *Fidonet* är ett amatörnätverk med noder över större delen av världen. Via Fidonet kan användarna skicka e-post och delta i elektroniska diskussioner utan att vara anslutna till Internet. Uppkopplingen sker istället till en BBS via modem. Det finns idag uppskattningsvis 40 000 noder, de flesta privata hemdatorer, med i genomsnitt ca 300 användare per nod. Till skillnad från Usenet News är Fidonet hierarkiskt uppbyggt med en moderator för varje konferens, som har rätt att stänga av användare som inte följer reglerna. Såväl Usenet News som Listservs och Fidonet bygger i grunden på den grundläggande etik som kallas netiquette och innebär att man håller sig till ämnet, inte förolämpar andra användare m.m.

The Well (Whole Earths 'Lectronic Link) beskrivs ofta som prototypen för ett mindre virtuellt samhälle. The Well startade 1986 i kommersiella former men med syfte att vara ett socialt forum för kommunikation och diskussion. Flera av de tongivande amerikanska IT-debattörerna som Howard Rheingold och Bruce Sterling har valt att placera sina hemsidor och e-postlådor på The Well. Fysiskt finns The Well i Kalifornien, men användarna kommer från större delen av världen. Den närmaste svenska motsvarigheten är Internet-leverantören *Bahnhof* som också fungerar som oberoende mötesplats för kultur och politik. *Digitala salongen,* DDS, är ett större fristående nätverk mellan människor och institutioner inom kultur, humaniora och folkbildning i Sverige. DDS vill både erbjuda en elektronisk mötesplats och ge exempel på hur IT kan användas inom kulturen och folkbildningen. Ett mål är att bidra till ökat utbud på www från Sverige och på svenska. Man har bl.a. tagit initiativ till *Den virtuella bibliotekarien,* en plats på www där användare kan ställa frågor till stadsbiblioteken i Helsingborg, Linköping, Luleå, Stockholm och Örebro.

America Online (AOL), *Compuserve* och *Prodigy* är exempel på kommersiella s.k. on-line tjänster. De erbjuder ett brett spektrum av tjänster, som egna diskussionsgrupper, e-post, programarkiv, tillgång till Internet m.m. I första hand är de kommersiella on-line tjänsterna inriktade på hemmen. Den största av dem, America Online, hade över fem miljoner användare i början av 1996. Från att ha varit självständiga nätverk går utvecklingen idag mot att on-line tjänster integreras

med Internet.

Lokalt förankrade datornätverk (community networks) har en avgränsad geografisk anknytning och syftar till att alla människor inom området ska få tillgång till nätet antingen hemifrån via modem eller via offentliga terminaler på bibliotek, medborgarkontor och liknande. Ett annat syfte är ofta att använda datornätverk som ett verktyg för att utveckla kulturen och det lokala näringslivet. Nätverken erbjuder lokala nyheter och information från kommun och företag, men har i många fall skapat också forum för medborgarna att diskutera gemensamma frågor.[61]

The National Public Telecomputing Network, NPTN, är en ideell organisation som arbetar för att utveckla lokalt förankrade datornätverk i allmänhetens tjänst. Systemet kallas Freenets. NPTN hjälper individer och organisationer både i USA och i andra länder att upprätta egna Freenets genom att tillhandahålla programvara och utbildning. Varje Freenet ägs och administreras lokalt, och deras karaktär kan därför variera. Eftersom programvaran idag uppfattas som föråldrad har många etablerade Freenets gått över till WWW. *Blacksburg Electronic Village,* BEV, betraktas som ett av de mera framgångsrika lokalt förankrade nätverken i USA. BEV som startade 1993 är ett samarbete mellan staden Blacksburg i Virginia, ett dataföretag och ett telefonbolag. Det Internet-baserade nätverket innehåller omfattande kommunal information och erbjuder invånarna egna hemsidor. Förutom att placera ut offentliga terminaler på allmänna platser som bibliotek och postkontor subventionerar man också utrustning som hemdatorer. Idag används nätverket regelbundet av 60 procent av invånarna. BEV är ett forsknings- och pilotprojekt med uppgift att stödja andra liknande nätverk.

De Digitale Stad, DDS, är ett välkänt projekt i Amsterdam, som bl.a. stöds av det nederländska inrikesministeriet. Tillsammans med en kommersiell Internet-leverantör började man 1994 bygga upp en offentlig plats på Internet för Amsterdams invånare. Idag kan användarna via ett lättöverskådligt grafiskt gränssnitt röra sig mellan stadens olika "torg" som har sina speciella karaktärer och egenskaper. Via boktorget hittar man stadens offentliga bibliotek, men även länkar till kommersiella företags hemsidor. På bokkaféet kan användarna prata direkt med varandra. Programvaran ger möjlighet att "se" andra användare som befinner sig på samma plats. Förutom de privata företagens betalda platser, har alla användare möjlighet att skapa en egen hemsida

[61]Om definitioner av lokalt förankrade nätverk, se t.ex. Beamish.

i staden. På DDS arrangerades under 1994 ett tre veckor lång stormöte där politiker och medborgare diskuterade stadens IT-politik. DDS har idag lett till att liknande projekt startats i andra holländska städer.

Tyresö Internetförening kan beskrivas som ett experiment i aktiv demokrati. Föreningen består av lärare, bibliotekarier och andra som använder IT i arbetet. Redan tidigt tog man kontakt med Tyresö kommun för att försöka föra ut offentliga handlingar elektroniskt och bygga upp en informationsbas för kommuninvånarna. Tyresö blev därmed en av de första kommunerna i Sverige som gick att kontakta via Internet. Men nästan genast kom internetföreningen i konflikt med datalagen. Datainspektionen tog sedan ett år på sig att behandla föreningens ansökan om dispens för att få publicera offentliga handlingar på Internet utan att personnamn först hade anonymiserats. Idag finns information från bl.a. arbetsförmedlingen, kommunförvaltningen, polisen och lokala företag och föreningar på Tyresö Internetförenings www-plats. Föreningen har också lagt upp ett bibliotek över svensk IT-debatt, som nu täcker närmare tre års artiklar i dagspressen. Här kan man hitta inlägg i alla centrala frågor, liksom länkar till ett antal svenska och utländska databaser kring med inriktning mot elektronisk yttrandefrihet och demokrati. Nyligen tillkom också ett diskussionsforum (newsgroup) där alla som vill kan delta.

En något annorlunda form av diskussionsforum är elektroniska stormöten. Till skillnad från lokalt förankrade nätverk är de i regel inte geografiskt baserade, och till skillnad från virtuella samhället har de ofta ett klarare uttalat syfte att diskutera och/eller rösta i vissa frågor. Många elektroniska stormöten är också avgränsade i tiden. *National Electronic Open Meeting* kallades en elektronisk debatt på initiativ av Clinton-administrationen, med syfte att under en tvåveckorsperiod skapa en öppen och offentlig debatt om hur den federala administrationen på alla nivåer kan använda IT. *Alabama Constitution Project* var ett elektroniskt torgmöte under en dag i februari 1996, inriktat på frågor av intresse för den amerikanska delstaten Alabama. Mötet var hierarkiskt organiserat med en paneldebatt som förmedlades till lokala möten, där inlägg kunde göras via en moderator. *CCTA Collaborative Open Groups Initiative* är namnet på en samling öppna diskussionsgrupper som startades på initiativ av den brittiska regeringen 1994. Diskussionerna gäller olika aspekter på informationssamhället.

IRC, Internet Relay Chat, är en fristående tillämpning på Internet, som tillåter användare att samtala och diskutera i mer eller mindre tillfälliga grupper. Diskussionen pågår on line, och användarna kan befinna sig var som helst i världen. Många chats uppstår spontant och påminner till sitt innehåll om ”Heta linjen”, medan andra utlyses i

förväg och inriktas på att diskutera en viss fråga. Även vissa BBS-system som det tidigare nämnda First Class tillåter användare att diskutera med varandra i realtid i en form av elektroniskt stormöte. Man bjuder då antingen in andra användare, eller ansluter sig själv till en pågående diskussion. Sådana spontana diskussioner förekommer bl.a. på de politiska partiernas BBS:er. *MUD,* Multiuser Dungeon, och *MOO,* Mud Object Oriented, är andra Internet-baserade system där användare kan samverka i en textbaserad miljö. MUD är egentligen ett slags interaktiva rollspel över Internet, medan MOO mera kan liknas vid en klubb där medlemmarna diskuterar gemensamma angelägenheter. De flesta MOO:s är akademiska eller yrkesinriktade t.ex. *Mediamoo* och *Biomoo.* MOO:s kan bl.a. användas för att koordinera forskningsprojekt över stora avstånd. Eftersom användarna ofta finns över nästan hela världen kan MUD och MOO liknas vid globala, virtuella samhällen.

Aktion

IT kan också användas för att mera direkt stödja politiska aktiviteter på Internet och andra nätverk, eller i den verkliga världen utanför datornätverken. Olika minoriteter och intressegrupper, liksom etablerade miljö- och människorättsorganisationer som *Greenpeace* och *Amnesty International* utnyttjar IT för att få större genomslagskraft och vinna internationellt stöd. Ett känt exempel är zapatisterna i Mexiko som fått stor internationell uppmärksamhet för sin kamp genom att utnyttja Internet som informationskanal. De senaste kommunikéerna från gruppen postades till mexikanska BBS:er som sedan kopierades av grupper i Spanien, för att användas i demonstrationer nästa dag.[62] Även gerillagrupper och befrielserörelser i Guatemala, Sri Lanka och Östtimor bedriver informationskrigföring med hjälp av IT.[63] I takt med utvecklingen av framför allt Internet har också nya sociala och politiska rörelser uppstått på nätet. En del av dem arbetar för att skapa kontakt mellan t.ex. olika minoritetsgrupper och bygga ut IT-nätverk i tredje världens länder. Andra är inriktade på att använda IT för att

[62]Wood. På adressen *http://www.utexas.edu/students/nave/* finns länkar och adresser till resurser om zapatisterna och Mexiko.

[63]Nyhetsbyrån *Cerigua* (*guate@uvalle.edu.gt*) informerar om gerillan i Guatemala. *Tamilnet* (*tamilnet@infonet.no*) är en oberoende organisation som bevakar situationen på Sri Lanka. *East Timor Action Network,* ETAN, (*cshreiner. @igc.apc.org*) är en USA-baserad stödgrupp för befrielsekampen på Östtimor.

utveckla demokratin i riktning mot ett mera direkt folkstyre.

Association for Progressive Communication, APC, är alternativrörelsens världsomspännande datornätverk. APC går att nå via Internet och består av sammankopplade medlemsnät i en rad länder, t.ex PeaceNet, Econet, ConflictNet, LabourNet och WomensNet i USA, och *NordNet APC* i Sverige. Sammanlagt omfattar APC:s nät mer än 17 000 aktivister i 94 länder, som kan läsa och delta i tusentals egna konferenser om praktiskt taget alla ämnen med anknytning till miljö, hållbar utveckling och fredsfrågor. Inför FN:s miljökonferens i Rio 1992 bidrog APC till att öka det folkliga deltagandet genom att distribuera förberedande dokument och utkast. APC vill erbjuda fattiga länder en billig möjlighet att förbättra den ofta underutvecklade infrastrukturen. Organisationens mål är att minska klyftan mellan de som har tillgång till information och de som inte har det. Ett annat exempel på framgångsrika lågkostnadsnätverk är Relcom, RELiable COMmunications, i före detta Sovjetunionen. Relcom spelade en politisk roll under kuppdagarna i augusti 1991 genom att förbinda nästan 400 olika organisationer i 70 städer via modem och enkla persondator, och har nu blivit en integrerad del av det ryska telekommunikationssystemet.

Global Democracy Network är ett fristående nätverk med syfte att stödja demokratisk utveckling och skydda mänskliga rättigheter runt om i världen med hjälp av informationsteknik. Bakom nätverket står organisationen Parlamentary Human Rights Foundation, PHRF. Hemsidan innehåller en stor samling länkar, bl.a. till många av världens parlament. Sedan några år finns *Nizkor Project* i Kanada på Internet. "Nizkor" är hebreiska och betyder "vi ska minnas". Projektet startades 1992 av en arbetslös nätentusiast som sedan dess arbetat heltid med att katalogisera nynazistiska grupper och s.k. revisionistiska argument på Internet. Idag har Nizkor vuxit till en frivillig grupp på omkring 150 personer. Man kan erbjuda en stor mängd information om Förintelsen och moderna nazistgrupper, komplett med en granskning av revisionisternas argument. Man har också kartlagt de vanligaste nazistdebattörerna på Internet och upptäckt att de inte är så många. Det rör sig om en liten grupp som opererar under ett antal täcknamn. Även utanför Internet finns elektroniska aktionsgrupper. *Agora2000* är en svensk BBS där bl.a. Q2000, Miljödialogen och andra organisationer med miljöanknytning har samlats. Agora2000 har egna debatter och importerar flera av diskussionsgrupperna från Usenet News. Här finns också Kooperativa Förbundet, Kommunalarbetareförbundet m.fl. organisationer.

I USA har en debatt om yttrandefrihetens villkor i datorrymden

pågått ett antal år, och flera starka nätbaserade påtryckningsgrupper finns redan. De mest kända är troligen *Electronic Frontier Foundation,* EFF, och *Computer Professionals for Social Responsibility,* CPSR. Även om de har delvis olika utgångspunkt och ser den informationstekniska revolutionen från skilda vinklar, har båda tagit strid mot försök från de federala myndigheterna att reglera eller censurera kommunikationen på Internet. EFF har, som tidigare nämnts, en frihetlig, närmast anarkistisk framtoning. Målet är att den amerikanska konstitutionens principer om grundläggande medborgerliga rättigheter ska tillämpas även på datormedierad kommunikation. "*Vi ikläder oss rollerna av försvarare, advokat och innovatör, för att tjäna och skydda allmänhetens intressen i informationsåldern*", hävdar organisationen. En annan ambition är att fostra en känsla av gemenskap i den elektroniska världen. EFF ger också juridisk hjälp till datoranvändare som råkar i konflikt med myndigheter.

Computer Professionals for Social Responsibility har en mera kritisk syn på samhällets växande datorberoende, och varnar för övertro på teknikens ofelbarhet. En av CPSR:s fem grundpelare är att datorer ensamma varken kan lösa politiska eller sociala problem. Initiativet till CPSR togs redan 1981 av en grupp dataexperter som såg och oroades av hur datorer utnyttjades i det amerikanska kärnvapenprogrammet. Organisationen arbetar idag framför allt med att stärka datoranvändarnas eget ansvar för hur informationstekniken används. Medlemmarna i denna gräsrotsrörelse, som finns utbredd över hela USA, består både av tekniska experter och vanliga medborgare. Den politiska striden om Communications Decency Act, CDA, har också gett upphov till nya elektroniska folkrörelser i USA. Den 26 februari 1996 stämdes den amerikanska staten av en löst sammansatt grupp av bibliotekarier, bokförläggare, jurister och vanliga internetanvändare under samlingsnamnet *Citizens Internet Empowerment Coalition,* CIEC. I juni vann CIEC en avgörande seger när en domstol i Philadelphia förklarade att CDA var oförenlig med konstitutionen. En månad senare kom en federal domstol i New York till samma slutsats: "*the CDA bans constitutionally protected speech*". Lagförslaget ligger för närvarande i högsta domstolen.

Här i Sverige, med vår delvis annorlunda politiska kultur, saknas några direkta motsvarigheter till EFF och CPSR. I USA driver ungefär samma grupper kraven på yttrandefrihet, på offentlig öppenhet och på personligt integritetsskydd, utan att intressera sig för spännigen dem emellan. I den svenska politiska kulturen ter det sig mera naturligt att både se till den enskildes rättigheter och att identifiera sig med helheten. En löst sammanfogad grupp som kallar sig *Elektroniska Fron-*

ten, e-fronten, har dock gjort anspråk på att vara den elektroniska yttrandefrihetens försvarare i Sverige. E-fronten säger sig arbeta mot censur och politiska försök att styra eller kontrollera kommuniktionen i datorrymden:

> Cyberrymden tillhör helt dess användare och varje deltagare ska ha rätt att yttra och uttrycka sig fritt utan rädsla för repressalier eller hot om repressalier vare sig från andra deltagare på nätet eller av från cyberrymden utomstående personer och organisationer. Den enda inskränkning beträffande yttrandefriheten på Internet som kan accepteras är regler mot och bekämpning av stöld eller intrång på skyddad och/eller patenterad information... Elektroniska Fronten hyllar principen att inga citat får användas utan upphovsmans tillstånd.

E-fronten fungerar som ett nätverk utan styrelse eller traditionell föreningsstruktur. Medlemmarna kallas "e-soldater". Gruppen arbetar genom en e-postlista (mailinglista) med slutet medlemskap. Listan och e-frontens hemsida sponsras av Internet-företaget Bahnhof. En moderator, "listmaestro", utsedd av företaget övervakar debatten och har rätt att utesluta listmedlemmar vars åsikter inte överensstämmer med e-frontens.

Föreningen Grävande Journalister är inte i första hand någon nätbaserad organisation, men har ändå gjort insatser för att uppmärksamma yttrandefrihetsfrågor i samband med övergången till elektronisk dokumenthantering hos myndigeter och politiska organ. Föreningen ger också kurser för journalister om hur t.ex. Internet kan användas som arbetsverktyg, och administrerar en hemsida med en omfattande samling länkar och bakgrundsmaterial för i första hand journalister. Grävande Journalister har deltagit i e-postaktioner, bl.a. för att förmå riksdagen att ge allmänheten gratis tillträde till databasen RIXLEX.

Beslut

Informationsteknikens möjligheter har slutligen inspirerat till försök med mer eller mindre direkt beslutsfattande via Internet och andra datornätverk. Försöken har en stor spännvidd i ambitioner och omfattning. Flera organisationer och företag arbetar idag med att mäta opinioner eller genomföra elektroniska omröstningar via Internet. *B.I.O.S.I.S – Consensus Building* är en experimentel plats på www, som drivs av Londons tekniska museum. På B.I.O.S.I.S testas en elektronisk röstningsmetod där man förutom att rösta på förutbestämda påståenden kan lägga till sitt eget alternativ. Röstningen sker i flera omgångar, och inför varje omgång tas alla utom de två mest frekventa

alternativen bort. Målet är att uppnå konsensus bland deltagarna. *Votelink* är ett privat amerikanskt företag som låter människor rösta on-line i olika frågor. Resultaten presenteras sedan för politiker och lagstiftare. Processen har närmast karaktär av rådgivande folkomröstning. Votelinks verksamhet finansieras av privata sponsorer. *Perot Voting System* är en "maskin" för elektronisk röstning, utvecklad vid Drexel University, som kan användas av valmyndigheter etc, men också av organisationer som vill ordna omröstningar. Användarna kan föreslå vilka frågor som ska tas upp till omröstning.

Ett snarlikt koncept är *Electronic* eller *Virtual Townhalls,* ursprungligen lanserat av bl.a. miljardären och oberoende presidentkandidaten Ross Perot. Som namnet antyder är syftet att skapa elektroniska mötesplatser, liknande ett stadshus, där medborgarna kan diskutera, lägga fram och kommentera förslag, och framför allt rösta i olika frågor. Electronic Townhalls finns på flera platser i USA, och varierar i utformning från små lokala system till stora nationella som *Electronic TownHall.* Idén är här att låta medborgarna ta ställning till alla nya lagförslag som läggs fram i USA via en interaktiv opinionsundersökning på Internet. Resultaten redovisas löpande i form av tabeller. Ännu fungerar systemet inte fullt ut, men flera frågebatterier finns redan att rösta på. Electronic TownHall har en tydlig politisk tendens åt det konservativa hållet. Frågorna är inte neutrala, och användaren styrs till förutbestämda svarsalternativ utan möjlighet att göra kommentarer eller ta upp egna frågor till omröstning. Den federala administrationen och den amerikanska immigrationspolitiken tycks tillhöra måltavlorna. Intresset från medborgarnas sida att använda systemet verkar dock hittills vara svalt.[64]

The Democratech Party är antagligen det mest kända exemplet på ett virtuellt politiskt parti – och samtidigt den mest långtgående tillämpningen av elektronisk direktdemokrati. Namnet, som både syftar på partiet och på det nya samhällsskick man vill skapa, är en sammansättning av orden democracy och technology. Partiet, som ursprungligen bildades i Kanada, finns bara på Internet och har en enda punkt på sitt program: att om man kommer till makten införa elektronisk direktdemokrati och därefter omedelbart upplösa sig självt. Utgångspunkten är att de tekniska hindren för allas deltagande i det samhälleliga beslutsfattandet har undanröjts i och med den informationstekniska

[64]Mellan den 19 juni och den 1 november 1996 hade Electronic TownHall besökts av 12 527 användare. 1 190 användare hade besvarat frågor om USA:s politiska system.

revolutionen. Därmed behövs det inte längre någon representativ demokrati eller några politiska partier. Eftersom en stor del av förvaltningsapparaten antas försvinna menar Democratech att det skulle räcka om varje medborgare ägnade 15 minuter i veckan åt att fatta de nödvändiga besluten. På partiets plats på www finns utförliga analyser av förutsättningarna för att införa democratech i världens samtliga länder.

Democratech kan tyckas vara ett extremt exempel. Ändå uttrycker partiet i grunden bara en gammal demokratisk vision som delas av många människor. Det är först när visionen översätts till tekniska termer som den framstår som extrem. Man kan alltså hävda att Democratech ställer frågan om direktdemokrati på sin spets. Här finns de revolutionära anpråken, men också de praktiska begränsningarna som har både med tekniken i sig och med den sociala verkligheten att göra. Detta är frågor som ska diskuteras närmare i nästa kapitel.

Hindren

Snabbhetens problem (och tidens gränser)

Informationsteknikens utveckling och utbredning sker med en hastighet som aldrig tidigare förekommit i världshistorien.[65] Sedan 1960-talet har datorprocessorerna fördubblat sin kapacitet i genomsnitt var artonde månad, ett fenomen känt som "Moores lag".[66] Internet har under 15 års tid växt med 100 procent om året. I informationsteknikens värld tycks exponentiell tillväxt snarare höra till reglerna än undantagen. IT representerar också en oöverträffad snabbhet som kommunikationsmedium, och lovar därför både snabbare informationsspridning och snabbare beslutsfattande. Ur denna mediets inneboende snabbhet har föreställningen om att IT skulle kunna bidra till en "effektivare" demokrati uppkommit.

Informationsteknikens snabbhet kan dock på flera sätt tänkas stå i motsättning till demokratin som idé och praktik. Enligt en vanlig uppfattning innebär IT att tid och rum smälter ihop. Allting tycks hända här och nu. Den vetenskapliga termen för detta är tids- och rumskompression. Demokrati å andra sidan har en utsträckning i tiden och rummet, som inte låter sig krympas utan vidare. Demokratin, i synnerhet i sin participatoriska form, innehåller ett nödvändigt moment

[65]Däremot har informationsflödet i samhället växt exponentiellt åtminstone sedan 1800-talet.

[66]Om Moores lag, se t.ex. Gates, s. 31 f.

av tröghet och eftertanke. I den demokratiska processen ingår att man stannar upp, tänker efter, diskuterar med andra, prövar olika alternativ, kanske läser en utredning eller går på politiska möten för att senare kunna fatta klokal coh genomtänkta beslut. Dessutom bör det finns en möjlighet att ångra förhastade beslut, något som regeringsformens krav på två riksdagsbeslut med mellanliggande val vid grundlagsändringar är ett exempel på. Demokratin som process förutsätter alltså en viss långsamhet. Demokrati handlar ofta om månader och år, inte om minuter eller sekunder.

En dimension av motsättningen mellan teknikens snabbhet och demokratis långsamhet rör själva det demokratiska inflytandet över teknikens utveckling. Den hastighet med vilken IT utbreder sig tycks inte lämna något utrymme för att utreda och bereda beslut på traditionellt vis. Funderar man alltför länge finns risken att "utvecklingen" rusar vidare och lämnar folkviljan bakom sig. I många av de statliga utredningar som på olika sätt behandlat informationstekniken sedan 1970-talet understryks upplevelsen av brådska. Beslut har ofta fattats i pressat tidsläge och på osäker grund, med hänvisning till att det demokratiska systemet var på väg att hamna på efterkälken. Politiker, oavsett partifärg, har böjt sig för det teknologiska imperativet, på bekostnad av den demokratiska genomlysningen. Själva fartupplevelsen tycks alltså ha bidragit till att osäkra det demokratiska systemet, vilket ger en intressant infallsvinkel på dagens debatt om utredningsväsendets förfall.[67]

Om utvecklingen av det s.k. informationssamhället verkar gå fortare än vad demokratin som vi känner den har förutsättningar att hantera, har andra krafter och aktörer istället kunnat flytta fram sina positioner med informationsteknikens hjälp. IT har t.ex. blivit det viktigaste redskapet för de internationella valutahandlarna, den s.k marknaden, att blixtsnabbt föra över enorma penningsummor mellan olika länder och

[67]Jämför t.ex. Ann-Marie Laginders avhandling "Framtidsbilder i offentligt utredande – teknik, utbildning och samhällsutveckling" där hon menar att ny teknik, vanligen uttolkad som datorisering, under 1980-talet fått representera den dynamiska kraft som driver utvecklingen framåt i högt tempo. Trycket på datautbildning för alla medborgare ökade från flera håll. Många menade att människor måste utbildas för att hänga med i en utveckling som har sin gång, för att kunna ta ställning och påverka den. Laginder kunde bara finna ett motiv för detta ambitiösa mål: vi kan inte stoppa utvecklingen. Hon skriver också att hon skrämdes av att så allmänna, motsägelsefulla och deterministiskt färgade budskap kunde få en sådan genomslagskraft i hela samhället. Laginder, s. 11. Se också Ilshammar, "Nätväktarstaten träder fram", s. 9, 15, 37.

försätta nationella regeringar och parlament i en tvångssituation. Informationsteknikens omedelbara genomslag har också förlett "marknaden" till reaktioner som i efterhand framstått som överspända. Mer eller mindre allvarligt syftande förslag har därför framförts om att införa elektroniska "filter" som skulle bromsa upp valutatransaktioner i ett antal timmar, så att penninghandlarna hann göra mera nyanserade analyser. Sådana lösningar hindrar dock inte medvetna försök från marknadens aktörer att utöva "utpressning" på det demokratiska systemet med IT:s hjälp. Den organiserade brottsligheten har också kunnat profitera kraftigt på informationstekniken. Sociologen och urbanforskaren Manuell Castells menar t.ex. att utvecklingen av en global kriminell ekonomi med hjälp av IT är en av vårt samhälles centrala karaktäristika. Detta det "kriminella produktionssättet" penetrerar idag politiska system över hela världen:

> In today's criminal economy there are mafias and business interests from all countries (Colombian cartels being in fact the scapegoats, much less important today than the Mexican or American cartels). They work on all profitable criminal trades: drugs, weapons, uranium, strategic metals, nuclear technology, biological warfare, women, children, human organs, the whole system depending upon their capacity to ensure money laundering and political protection, that is from their capacity to generate financial institutions and state apparatuses. Whoever ignores this reality is unable to understand the world we are living in. From this perspective, postmodern vagaries are a sinister joke.[68]

Inte heller ambitionerna att skapa förbättrad kontakt mellan väljare och valda med IT:s hjälp tycks vara helt problemfria. Erfarenheter från USA visar att det i första hand är grupper som redan har kunskap och inflytande som tar vara på de nya möjligheterna till påverkan när de politikiska makthavarna skaffar fax och e-post och öppnar egna hemsidor. Framför allt har politikerna i Washington blivit måltavlor för starka lobbygrupper som snabbt kan organisera elektroniska opinionsstormar. Det rör sig om är vad tidningen Time i ett reportage om hur elektronisk populism hotar att kortsluta den representativa demokratin kallar "hyperdemokrati".[69] Tidningens exempel är den nya lag som säger att återfallsförbrytare efter sitt tredje allvarliga brott automatiskt döms till livstid; "*Three strikes & you're out*". Lagen kom till efter ett elektroniskt lobbyarbete. Idén planterades i en pratshow på radio och

[68]An interview with Manuel Castells, s. 5 f.

[69]Wright i Time 1995: 4.

propagerades för genom TV, faxar och opinionsundersökningar via telefon och dator. Trycket på politikerna blev till slut stort, och lagen var ett faktum. När de ledande politikerna blir specialister och därmed alltmer en klass för sig, blir de också beroende av bilden av väljarnas åsikter. "Opinionen" blir något lika abstrakt men samtidigt påtagligt som "marknaden". Den som förstår att utnyttja den nya tekniken kan därför också skapa en mer eller mindre konstruerad bild av "opinionen". Fenomenet i sig är ingen nyhet. Men IT verkar förstärka och snabba på processen.[70]

I ett mera direktdemokratiskt perspektiv kan informationsteknikens snabbhet tänkas bidra till en fragmentisering av politiken. Man kan leka med tanken att en kommunal budget skulle fastställas genom elektronisk omröstning, post för post. Hur frestande vore det inte att först sänka alla skatter och avgifter, för att sedan höja alla bidrag och förmåner? Utan föregående debatt eller sammanhållna program som skapar helhet och sammanhang riskerar sådana omröstningar att urarta i politiskt kaos. Exemplet kan verka extremt, men återigen påminns vi om att demokratin är en process som inte kan reduceras till en händelse. Snabba elektroniska omröstningar på magert beslutsunderlag skulle förmodligen också vara lätta att manipulera för kapitalstarka lobbygrupper och allehanda populistiska intressen på den politiska scenens ytterkanter, i synnerhet om det traditionella partiväsendet urholkades eller helt smälte bort.

Å andra sidan gäller denna invändning bara i en specifik direktdemokratisk tillämpning där besluten fattas omedelbart online. Men möjligheten till snabba beslut *måste* inte leda till snabba beslut. Ingenting hindrar att informationsinhämtning, diskussion och beslut sker vid olika tillfällen. Man kan mycket väl tänka sig en elektronisk direktdemokrati med generöst tilltagen betändetid, där demokratins resonerande, kompromissande och värdeskapande funktion bevaras intakt eller t.o.m. utvidgas. Just genom att samtal och diskussion inte sker i realtid (asynkront) skulle även människor som tänker och formulerar sig långsamt få möjlighet att yttra sig. Möjligheten att delta i en diskussion från olika ställen vid olika tidpunkter utan att diskussionen upplöses ger möjlighet till eftertanke. Även själva beslutsfattandet kan

[70]I Sverige har elektroniska opinionsstormar via e-post riktats mot bl.a. Telia. Kampanjen *Telia Suger* (*http://www.dd.chalmers.se/~niky/telia/telia.html*) är ett exempel. Från kampanjens plats på www kan användaren skicka färdigskrivna e-brev till politiker och till IT-kommissionen. Även Svenska Arbetsgivareföreningen (*http://www.saf.se*) låter användaren sända protester via e-post till politiker.

sträckas ut över tiden under längre perioder än vad t.ex. en vallokal har öppet. I detta perspektiv betyder IT inte att tid och rum komprimeras, utan tvärtom att de upplöses.

Ytterligare en invändning mot IT som direktdemokratiskt redskap gäller dock medborgarnas vilja och förmåga att delta i beslutsfattandet om elektroniska diskussioner och omröstningar skulle bli mera frekventa. Tiden är en knapp resurs precis som pengar, och det är inte givet att vi har varken tid eller ork att sätta oss framför en datorskärm och avgöra landets framtid när vi just har kommit hem från arbetet, kanske hämtat barn på dagis, handlat, tvättat, lagat mat, städat och diskat. Den sociala verkligheten lägger många små praktiska hinder i vägen för den aktive cybermedborgaren. Demokratiintresset ska också konkurrera med ett allt större underhållningsutbud via media. Det är lätt att tänka sig hur sådana hinder kan leda till demokratisk "stress" med lågt deltagande eller dåligt genomlysta beslut som konsekvenser. Frågan är vidare vilka grupper som har största möjligheten att planera och disponera sin tid. Det är knappast LO-familjen som har mest frihet att praktisera elektronisk demokrati. Vissa av de mera avancerade direktdemokratiska IT-utopierna tycks alltså delvis bygga på en viss övertro på våra mänskliga resurser, åtminstone i dagens sociala verklighet.

Tillgångens problem (och maktens resurser)

Demokratins hårda kärna, oavsett vilken demokratisyn man omfattar, är en person, en röst – lika för alla. Denna miniminorm vilar i sin tur på en allomfattande tillgång till demokratins arenor, d.v.s. generell kunskap om procedurer och generellt tillträde till de gemensamma platser där beslut diskuteras och fattas. Överfört till informationsteknikens värld skulle det innebära att vi kan sätta upp ett antal kriterier för att IT ska kunna bli ett slagkraftigt verktyg i demokratins tjänst: Medborgarna bör för det första ha tillräcklig kunskap om teknikens maskin- och programvara (datorer, modem, dataprogram etc) för att kunna och vilja använda den. För det andra bör de ha tillgång till teknikens maskin- och programvara i hemmen eller i alla fall i sin närhet. För det tredje bör infrastukturen vara så väl utbyggd att alla kan koppla upp sig och delta i den demokratiska processen på de nya elektroniska arenorna.

När det gäller kunskap om och utbildning i IT saknas till stor del tillförlitlig statistik. Vi kan ändå anta att relativt stora grupper människor inte behärskar informationstekniken eller skräms av den, ett fenomen som man brukar kalla "technofobia". Vi kan också anta att

IT-kunskaperna följer ett klass-, ålders- och könsbundet mönster. De flesta unga människor i Sverige idag växer t.ex. upp med IT som en av livets självklarheter, medan många äldre känner sig stå utanför det framväxande informationssamhället.[71] Men även inom skolan finns stora skillnader. Trots att Skolverkets undersökningar visar att antalet datorer i skolan ökade kraftigt mellan 1993 och 1995, var datortäthet och tillgång till IT-nätverk mycket varierande. Oavsett skolform var datortätheten högst i glesbygdskommuner och lägst i storstäderna. Ungefär 3/4 av gymnasierna och 1/3 av grundskolorna hade tillgång till någon form av externa datornätverk.[72] De informationstekniska delsystem som förmodligen behärskas av flest personer är också de äldsta: telefonen, radion och TV:n. Sverige är idag världens telefontätaste land, och även antalet TV-apparater per capita är mycket högt. I stort sett samtliga svenska hushåll har telefon, radio och TV. Ser vi till världen som helhet är dock bilden en annan. Mer än varannan människa på jorden bedöms överhuvud taget aldrig ha ringt ett vanligt telefonsamtal. Generellt sett går den stora skiljelinjen mellan de traditionella industriländerna och de s.k. NIC-länderna å ena sidan, och resten av världen å den andra.[73]

Tillgången till teknikens maskin- och programvara följer i stort sett samma mönster som kunskap och utbildning. SCB-undersökningen "Datorvanor 1995" visar bilden av den typiske IT-användaren som en yngre högutbildad man i Storstockholm. Han är tjänsteman eller företagare och har gått på universitet, och är utrustad med dator både på jobbet och hemma, så att han kan distansarbeta och koppla upp sig mot olika nätverk. Kvinnor, lågutbildare, arbetare och människor i glesbygd eller småorter hör däremot till de grupper som generellt har

[71]Det bör dock noteras att antalet IT-utbildade personer i Sverige har tredubblats sedan 1985. Var femte plats inom personalutbildningen är en datakurs och mer än fem gånger så många personer avslutade 1994 en arbetsmarknadsutbildning inom IT jämfört med 1991. Se vidare Data om informationstekniken i Sverige 1996.

[72]SOU 1996:110, s. 43 f. Såväl Danmark som Norge har en högre andel uppkopplade skolor än Sverige. I samtliga nordiska länder pågår ambitiösa satsningar för att utveckla Internet i skolan. Danmark, Norge och Finland satsar stora statliga resurser på uppkoppling av skolor etc, medan det statliga engagemanget är mindre i Sverige. Staten ger varken bidrag till maskinvara eller uppkopplingar. Ansvaret läggs istället på kommunerna. Se vidare Truedsson, s. 21 ff.

[73]Ilshammar, "Gapet mellan i-värld och u-värld", s. 248 f. NIC = Newly Industrialised Countries. Till NIC-länderna räknas bl.a. Sydkorea, Taiwan, Singapore och Hongkong.

dålig tillgång till informationsteknik.[74] Sambandet mellan tillgång till IT och maktresurser i mera grundläggande mening är tydligt. LO har i flera undersökningar belagt ett klassbundet mönster i vår IT-användning: 21 procent av LO-medlemmarna hade dator hemma år 1995. För TCO- och SACO-medlemmar var motsvarande siffra 39 respektive 57 procent. Det fanns dessutom ett klart samband mellan tillgång till dator på jobbet och dator hemma. Visserligen hade en kraftig ökning skett av tillgången till dator i hemmet från 1994, men vissa grupper hade å andra sidan halkat efter. Det gällde framför allt ensamstående LO-medlemmar med barn och LO-familjer med många barn, där tillgången inte ökat alls. Eftersom en ny dator kostar kring 10 000 kronor antog utredarna att ekonomiska skäl låg bakom.[75] Deras slutsats var denna:

> I det kunskapssamhälle som vi med full fart är på väg in i är information en mycket viktig tillgång. Kunskap ger makt och möjligheter. Men risken är alldeles uppenbar att vi håller på att få en ny skiktning i samhället – "en informationsklyfta" där de redan starka tar för sig medan andra ställs utanför.[76]

Återigen kan vi konstatera att bara telefon-, radio- och TV-systemen i dagens läge uppfyller de krav om generell tillgång som bör ställas på informationstekniken om den ska kunna bli aktuell som generellt redskap för en fördjupad demokrati. I det sammanhanget är den snabba utvecklingen av Internet via kabel-TV-systemen intressant. Inom några år kan en vanlig TV komma att fungera som webbläsare. Det är dock viktigt att påpeka att kabel-TV bara täcker ca 60 procent av hushållen i Sverige. Möjligheterna till interaktivitet är också begränsade. Via satellit kan fler medborgare nås av Internet-TV, dock med samma begränsningar vad gäller interaktiviteten. Om vi lyfter blicken till världen som helhet visar det sig att de gamla industriländerna har i särklass flest datorer och dessutom i särklass kraftfullast datorer per invånare. I ett enda land, USA, finns ungefär hälften av jordens samlade datorkraft, medan datortillgången i många av tredje världens länder är mycket dålig. Samma bild gäller tillgång till telefon och TV. Det tycks råda ett nära samband mellan antal telefoner, datorer och TV-apparater per capita i världens länder.[77]

[74]Datorvanor 1995, s. 13-50.

[75]Nelander, Lindgren och Ivarsen, s. 3 ff. Se också Nelander och Lindgren, s. 3 ff.

[76]Ibid, s. 3.

[77]Ilshammar, "Gapet mellan i-värld och u-värld", s. 234-242.

När det gäller infrastrukturen till sist har Sverige generellt sett en väl utbyggd infrastruktur för IT. Telefonsystemet (liksom radio och marksänd TV) når i princip varje hushåll, och har på de flesta orter digitaliserats. Att med modem ringa upp t.ex. en BBS innebär normalt inga svårigheter. En nackdel är dock att de flesta BBS:er finns i storstäder. Det kan bli dyrt att använda systemen om man bor i landsorten och måste ringa till fjärrsamtalstaxa. Även Internet går att nå från hela landet via det vanliga telefonsystemet, även om modempooler saknas på en del mindre orter och samtalskostnaderna därför kan bli höga[78]. Enligt en undersökning använde sig 8 procent av den svenska befolkningen av e-post och/eller www i maj 1996. Det innebar en ökning med 300 procent sedan mätningarna startade i april 1995. Internetanvändningen var dock mycket ojämt fördelad när det gäller kön, ålder och klass. Sju av tio användare var män, åtta av tio var födda på 1950-talet eller senare och nio av tio var högutbildade.[79]

Så länge man enbart har behov av textbaserad kommunikation är telefonsystemets överföringskapacitet (bandbredd) i regel tillräckligt. Tillämpningar med stora inslag av grafik eller video, eller med hög grad av interaktivitet, ställer däremot krav på snabbare digitala teleförbindelser som t.ex. ISDN.[80] Stamnäten, de s.k. digitala motorvägarna, är idag relativt väl utbyggda, medan däremot de lokala påfarterna – accessnäten – ännu inte klarar högre överföringshastigheter. Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, har i en rapport till regeringen 1995 gjort bedömningen att kapaciteten i de nuvarande lokalnäten är otillräcklig för merparten av de IT-tillämpningar som man studerat. Rapporten visade att utbyggnaden av ISDN var dålig i glesbygderna, som också missgynnades av höga anslutningskostnader och taxor. Bara ett fåtal kommuner hade tillgång till ISDN och Internet. Många mindre

[78] Tillförlitlig statistik över antalet Internet-användare i Sverige saknas. Olika bedömningar pekar dock på att siffran ligger mellan 5 och 10 procent av befolkningen.

[79] SOU 1996:110, s. 45. Enligt en SIFO-undersökning har 5 procent av svenska folket anslutning till Internet i hemmet. Se vidare "Vad vet du om svenska folkets Internet-vanor?".

[80] Problemet kan illustreras av Information Rosenbad. Flera av de dokument som finns elektroniskt tillgängliga har sparats i en grafisk form som kräver programmet Acrobat Reader för att kunna läsas. Programvaran är gratis, men att hämta den till sin egen dator via Internet kan vara mycket tålamodskrävande. Med dagens snabbaste modem (28 800 bps) tar det uppemot en timme att överföra programmet (4-6 Mb). Dessutom blir dokumenten avsevärt större när de sparas i Acrobat Reader-format. Här finns alltså en uppenbar motsättning mellan god tillgång och höga krav på grafisk form.

kommuner led dessutom av svag kompetens och dålig ekonomi. NUTEK påpekade att både en utbyggnad av infrastrukturen och en fortsatt satsning på kompetens är nödvändiga för att utveckla IT-användningen i Sverige. Därför föreslog verket en utbyggnad av ISDN i glesbygderna, och ville också upprätta rättvisare teletaxor som är oberoende av avståndet.[81]

Signaler från regeringskansliet tyder dock på att den nuvarande, marknadsdrivna IT-utbyggnaden kommer att fortsätta. I en departementsskrivelse, "*Moderna telekommunikationer åt alla*", föreslogs sommaren 1996 att "*endast telefonitjänster ska ingå i de samhällsomfattande tjänsterna även i fortsättningen*". Tillgång till alla teletjänster som inte räknas som telefoni, t.ex. olika slags datakommunikation, skulle med andra ord inte heller betraktas som en social rättighet. I skrivelsen heter det vidare att utgångspunkten för staten som ägare av infrastrukturföretaget Telia enbart bör vara "att erhålla avkastning på det egna kapitalet".[82] IT-kommissionen har nyligen överlämnat ett förslag till regeringen, där det bl.a. framgår att det statliga företaget Teracoms monopol på distribution av marksända TV-signaler bör upphävas och systemet öppnas för fri konkurrens liksom tidigare telesystemet.[83] I direktiven till IT-kommissionen har också regeringen gjort klart att den litar på telemarknadens aktörer när det gäller att åstadkomma en snabb nätutbyggnad, och därför nöjde sig med att "*följa utvecklingen*". Bara vid behov kan regeringen tänka sig att gripa in för att "*säkerställa likvärdiga villkor över hela landet*".[84]

Den nya telepolitikens konsekvenser illustreras kanske allra tydligast på mobiltelefonins område. Idag konkurrerar tre företag (Comviq, Europolitan, Telia) om marknaden för GSM-telefoner. Det har lett till att tre i stort sett parallella nät byggt upp i storstadsområdena, medan täckningen i mera glesbefolkade delar av landet är mycket dålig. Sommaren 1995 ansökte företaget hos Comvik till Post- och Telestyrelsen om dispens för att slippa bygga ut sitt GSM-nät i Norrland. Ansökan avslogs, men inte av regionalpolitiska eller rättviseskäl, utan med hänvisning till att en konkurrens på lika villkor måste upp-

[81]Teletjänster och IT-användning i Sverige, s. 133-141. Årsskiftet 1995/96 hade bara ca 18 000 ISDN-abonnemang tecknats i Sverige. I andra europeiska länder som Tyskland och Frankrike har ISDN en betydligt större spridning. SOU 1996:110, s. 51.

[82]Ds 1996:38, s. 8.

[83]Infrastrukturen för information och kommunikation.

[84]Dir. 1995:1, s. 6.

rätthållas.[85]

Det systemskifte som har skett i infrastrukturpolitiken blir särskilt problematiskt i ett direktdemokratiskt perspektiv. En elektronisk direktdemokrati, åtminstone på nationell nivå, förutsätter rimligen att någon garanterar demokratisk tillgång till de nya IT-nätverken. Alla måste kunna vara med, oavsett var vi råkar bo – annars är det ingen fullvärdig demokrati. Denna "någon" har hittills varit staten. Men det var ju staten som skulle avskaffas, enligt direktdemokratiska aktionsgrupper som The Democratech Party. Finns det ingen som ser till att vi kan koppla upp oss och delta i den demokratiska processen på de nya arenorna blir hela idén om elektronisk direktdemokrati meningslös. Här avslöjas en dubbelhet i Democratech-visionen: å ena sidan förutsätts en elektronisk direktdemokrati vara universell och nå alla, å andra sidan ska den förverkligas på en marknad. Det tycks vara en logisk saltomoral. Demokrati och marknad är, åtminstone ur infrastrukturell synvinkel, konkurrerande principer. Man kan inte förverkliga den ena genom den andra. Däremot är det fullt möjligt att tänka sig fruktbara kompromisser, där marknadens aktörer tar på sig eller åläggs att tillhandahålla en viss infrastruktur, även i områden där det rent företagsekonomiskt är olönsamt. En annan form av kompromiss kan innebära att samhället finansierar den infrastruktur som marknaden inte har incitament att bygga ut på egen hand. I båda dessa fall krävs dock någon form av organiserad politisk gemenskap eller statsmakt som kan agera upphandlare.

I övriga världen är infrastrukturen för IT mycket ojämnt utbyggd. Mönstret är ungefär detsamma som när det gäller kunskap om och tillgång till informationsteknik. Internet, ofta använt som paradexempel på IT-revolutionens globala framgång, kan fungera som illustration. Att exakt beräkna antalet Internet-användare är svårt. De vanligaste bedömningarna skiftar från under 20 miljoner till över 50 miljoner användare, beroende på mätmetod och grad av tillgång till olika tjänster på Internet. Vissa användare har kanske bara möjlighet att förmedla e-post, medan andra har full tillgång till alla interaktiva tjänster som www. Det står i alla fall klart att i hela världen har inte ens en människa på hundra möjlighet att ansluta sig till Internet. Denna knappa procent av världens befolkning återfinns i sin tur nästan uteslutande i de gamla i-länderna. I Sverige gick det 48,9 Internet-användare på 1 000 invånare år 1994. I Indien, ofta betecknat som ett av de mer utvecklade av tredje världens länder, var motsvarande siffra 0,002

[85]"Befrielse från täckningskrav", s. 1 f.

användare.[86] Ett 50-tal av jordens självständiga nationer saknar fortfarande förbindelse med Internet. Ytterligare ett stort antal länder, de flesta i tredje världen, har dåliga eller bristfälliga förbindelser.[87] Dessutom tycks det finns ett stark samband mellan Internetanslutningar, antal datorer och deras beräkningskraft.[88] De traditionella industriländerna har på samtliga dessa områden skaffat sig ett försprång som verkar svårintagligt.

Orsakerna till detta förhållande är flera. För det första finns det en politisk bakgrund: informationstekniken har sitt ursprung i kalla krigets vapen- och tankesmedjor, och stora delar av världen var politiskt utestängda från Internet tills för bara några år sedan. Länder i Östeuropa och tredje världen som efterfrågade persondatorer hindrades också länge av USA:s handelspolitik. För det andra finns det ekonomiska faktorer. Många fattiga länder saknar en modern infrastruktur. Telenäten, som bildar ryggraden för Internet och annan dator- och telekommunikation, är i regel föråldrade och underdimensionerade. På landsbygden kan det vara omöjligt att överhuvudtaget hitta elström. Just nu går dessutom en väldig avregleringsvåg över världen på tele- och IT-området. När den nya elektroniska infrastrukturen byggs ut så sker det oftast efter marknadens principer om lönsamhet och efterfrågan. Vad det betyder för möjligheterna att bygga IT-nätverk i de allra fattigaste länderna i Afrika söder om Sahara är lätt att föreställa sig. För det tredje finns det en kulturklyfta inbyggd i informationstekniken, och ju längre åt öster och söder man kommer, desto djupare blir klyftan. Datorer, som vi känner dem, byggs och kommunicerar med varandra efter västerländska normer, vanor och behov.[89]

Förutsättningarna för att kunna ansluta sig till t.ex. Internet, söka information och delta i den nya "globala" byastämman tycks alltså vara mycket ojämlikt fördelade. När tredje världens länder vill vara med och dela informationsteknikens möjligheter visar det sig att de saknar de nödvändig förutsättningarna: kunskap och utbildning, teknik, infrastruktur. Vad vi kan iaktta är hur en ny världsordning tar form, men efter kända mönster. Det ligger alltså åtskilligt av önsketänkande och kulturell närsynthet i föreställningen om en IT-baserad globalitet. I själva verket tycks IT utplåna gamla gränser, företrädesvis i vår egen del av världen, medan andra, företrädesvis till tredje världen, muras

[86]World Telecommunications Development Report 1995.

[87]Landweber.

[88]Computer Industry Almanac 1994/95.

[89]Ilshammar, "Gapet mellan i-värld och u-värld", s. 238-243

fastare. Världen blir både större och mindre, både närmare och mera avlägsen. Denna bild kan naturligtvis anklagas för att vara alltför statisk. Den ojämna fördelningen av resurser kommer kanske att förändras när utvecklingen skjuter fart med full kraft. Så kan den resonera som ser informationsteknologin som en möjlighet för den fattiga världen att "hoppa över" industrialismen och äntligen bli delaktig i den rika världens kunskapstillväxt medan kunskaperna fortfarande är färska.[90]

Datorer, kringutrustning och programvara är små produkter med högt förädlingsvärde. De är därför billiga och energisnåla att transportera. Många stora elektronikföretag har också börjat expandera ut över världen från USA, Japan och andra i-länder där dataindustrin en gång föddes. En annan positiv faktor är olika utvecklings- och biståndsprojekt som har startats av ideella krafter i västvärlden för att försöka överbrygga teknologiklyftan. Sådana projekt drivs med relativ framgång i både Afrika och Asien. Resurserna är visserligen knappa i många u-länder, men kostnaderna för persondatorer och modem är också låga och fortsätter att falla. Även relativt blygsamma investeringar i enkel programvara, billiga persondatorer och modem, i kombination med vanliga uppringda telefonlinjer, kan innebära stora förbättringar för datakommunikationerna i och mellan nationer. Nu inställer sig genast motfrågan vad några välmenta biståndsprojekt kan betyda, när enbart Internet växer med 10-15 procent i månaden – företrädesvis i redan rika och utvecklade länder. Kan sådana projekt leda till något mer än på sin höljd några informationsöar för eliten av den lilla välutbildade eliten? Är inte bristen på snabba, pålitliga och framför allt välutbyggda telekommunikationer i längden ett ohjälpligt handikapp för u-länderna? Och blir inte betydelsen av att datortillverkning flyttar ut mest en chimär, när den strategiska utvecklingen av ofta stannar kvar i i-länderna?[91]

Innehållets problem (och politikens vilja)

I det föregående avsnittet identifierade vi generell tillgång till kunskap, teknik och infrastruktur som en miniminorm för att IT skulle kunna komma i fråga som demokratiredskap i bredare skala. Nära kopplat till detta tillgångens problem är innehållets problem. I sin mest näraliggande mening gäller det synen på offentlighet och offentlig informations-

[90]Ibid, s. 243 f.

[91]Ibid, s. 244 ff.

försörjning när dokument i allt större utsträckning blir tillgängliga i elektronisk form. Här har de senaste åren en tendens kunnat skönjas från regering, riksdag och myndigheter i Sverige att betrakta elektronisk information, inte i första hand som en universell medborgerlig rättighet, utan snarare som en ekonomisk tillgång eller råvara som bör kapitaliseras när den efterfrågas av aktörer på "informationsmarknaden". Utgångspunkten är att den kunskap som finns i allmänna handlingar har ett värde, som både myndigheter och kommersiella företag i ökande grad försöker omsätta i pengar.

Inte minst har försäljning av offentlig information börjat betraktas som inkomstkälla i besparingstider.[92] Flera myndigheter säljer redan information i elektronisk form. Det gäller bl.a. bilregistret, fastighetsdata, SPAR och SCB. Privata entreprenörer, bl.a. före detta statliga SEMA, som vill in på informationsmarknaden kan åberopa ett EU-direktiv från 1996 om upphovsrättsligt skydd av databaser. De menar att myndigheternas uppgift enbart är att framställa grundinformation. Att förädla och sprida (sälja) informationen bör däremot överlåtas till marknadens aktörer. Vinner denna ståndpunkt gehör skulle företag kunna hävda äganderätt till i grunden offentliga informationsprodukter. Konsekvensen för medborgarna blir i så fall att de tvingas betala två gånger för att få ut vissa allmänna handlingar, dels indirekt via skattsedeln för myndigheternas arbete, dels direkt ur plånboken till det "förädlande" företaget.

Tendensen att betrakta information i elektronisk form som en handelsvara har varit skönjbar i Riksdagens prissättningspolicy för tillträde till sin egen databas RIXLEX, där allt riksdagstryck och grundläggande rättsinformation som lagar och förordningar lagras elektroniskt. Fram tills i somras kostade ett årsabonnemang på RIXLEX 6 000 kronor för privatpersoner. Priset hade beräknats på tryckkostnaden, trots att kostnaden för en årgång av riksdagstrycket i pappersform knappast är relevant om samma material distribueras via datornätverk. Att kopiera och sprida information som en gång har lagrats elektroniskt är ju i princip gratis. Ändå var det först efter protester från bl.a. Föreningen Grävande Journalister som riksdagen beslutade att ge allmänheten gratis tillträde till RIXLEX via Internet. Systemets ålderdomliga, användarovänliga gränssnitt som i praktiken gör det otillgängligt för den stora majoriteten medborgare har dock redan väckt kritik. Riksdagen arbetar därför för närvarande med att anpassa RIXLEX till WWW, ett arbete som dock kan komma att ta

[92]Se t.ex. LEXIT, s. 16.

upp till ett år.[93]

Information Rosenbad, den svenska regeringens plats på www, har kritiserats för att sakna innehåll.[94] Den som kopplar upp sig mot Information Rosenbad möts av avancerad grafik, animeringar och utförliga presentationer av statsråd. Tal, pressmeddelanden och annan tillrättalagd information erbjuds också. Däremot saknas i stort sett allt av propositioner, offentliga utredningar, regeringsbeslut och annan grundläggande regeringsinformation. Den som söker sådant material hänvisas i stället till RIXLEX. Exemplet Information Rosenbad illustrerar skillnaden mellan att förverkliga offentlighetsprincipen, dv.s. lägga ut alla allmänna handlingar som har elektronisk form på Internet, och att sprida offentlig information som myndigheten själv väljer ut. Tendensen att betrakta offentlig information som ekonomisk tillgång kunde också urskiljas i en utredning från Riksrevisionsverket om principer för prissättning på offentlig information. Enligt utredningen bör principen vara att i framtiden ta ut full kostnadstäckning av medborgarna för "*offentlighetens distribution av informationstjänster*":[95]

> Den föreslagna prissättningsprincipen innebär att avgifterna för uttagen skall beräknas så att samtliga kostnader för att framställa och distribuera uttagen täcks.

Det var dock något oklart vad som skulle räknas in i begreppet "samtliga kostnader". Utredningen konstaterade också att myndigheter inte är skyldiga att lämna ut upptagningar för ADB i annan form än utskrift.[96] Vissa debattörer har därför menat att utredningen kan tolkas så att offentlighetsprincipen bara ska gälla när det är frågan om den gamla sortens uppgiftslämnande, kopia på papper. Är det däremot frågan om

[93]På privat initiativ har hela Svensk Författningssamling redan överförts från RIXLEX till fristående platser på www, där informationen presenteras på ett användarvänligt sätt. En av dessa platser, *Projekt Runebergs SFS-sida* (*http://www.lysator.liu.se/runeberg*) invigdes symboliskt samma dag som riksmötet öppnades den 17 september 1996. Den andra platsen är *Rättsnätet* (*http://www.notisum.se*) som erbjuder fri tillgång till SFS. Författningarna uppdateras regelbundet från RIXLEX. Bakom Rättsnätet står företaget Notisum. Företaget har också en betaltjänst med utökade sökmöjligheter och mer innehåll. Företaget Juridisk informationsteknologi AB erbjuder via sitt webbplats *Juridiskt forum* (*http://www.jif.se*) fri tillgång till regeringspropositioner från åren 1994 till 1996.

[94]Se t.ex. Klein.

[95]Principer för prissättning av informationstjänster, s. 39. RRV:s förslag ska vidareföras av Statskontorets grunddatabasutredning.

[96]Ibid. s. 15.

information i elektronisk form, som säkert blir det vanliga i framtiden, ska självkostnadsprincipen råda.[97] I regeringens IT-propositionen är skrivningarna om offentlighetsprincipens ställning vaga:

> Regeringen anser att offentliga rättsdatabaser med grundläggande information om den svenska lagstiftningsprocessen och svenska rättskällor bör tillhandahållas utan särskilda avgifter på sikt. Åtminstone bör dessa kunna omfattas av de riktlinjer för prissättning av informationstjänster som regeringen angivit för andra centrala grunddatabaser.[98]

Information om vitala demokratiska beslut och processer ska med andra ord i alla fall inte kosta mer än någon annan offentlig informationstjänst. Här kan konstateras att andra länder, inte minst våra nordiska grannar har intagit en betydligt offensivare inställning. I Norge har regeringen kommit fram till att olika slags elektronisk samhällsinformation ska vara gratis, och i Danmark ska alla medborgare få tillgång till offentliga publikationer via "det offentliges elektroniske servicenet".[99] Särskilt den norska regeringens informationstjänst på www, ODIN, framstår som ett demokratiskt föredöme med en i princip komplett elektronisk utgåva av statligt utredningsmaterial och regeringsförslag. Den tendens som har beskrivits ovan är dock inte entydig. Det s.k. Toppledarforum, en informell samverkansgrupp inom offentlig förvaltning, har satt som ett av sina mål att alla svenska myndighetskontor ska gå att nå med e-post under 1996. Man vill dessutom skapa en elektronisk katalog över den offentliga sektorns e-postadresser. Även IT-kommissionen har uppmärksammat behovet av klarare regler för elektronisk spridning av grundläggande samhällsinformation. I en skrivelse till kommunikationsdepartementet föreslår man att en utredning ska tillsättas för att se över spridningen av rättsinformation med hjälp av IT:

> *Enbart kommersiella intressen bör inte styra insatserna av ny teknik för spridning av rättsinformation. Tvärtom bör det allmänna – varmed i denna skrivelse avses riksdag, regering, myndigheter, landsting och kommuner – bära ett visst ansvar. Detta ansvar inrymmer även krav på att anpassa arbetssätt till nya media och/eller tekniker... Principen* ***publicatio legis*** *– att lagar skall göras kända – bör således anpassas till en digital hantering av rättsinformation.*[100]

[97]Se t.ex. Larsmo.

[98]Prop. 1995/96: 125, s. 51.

[99]Se vidare "Den Norska IT-veien", samt "Info-samfundet år 2000".

[100]Skrivelse 96-10-08, s. 1.

Med grundläggande rättsinformation menar IT-kommissionen dels rättsregler och deras förarbeten, dels information om rättspraxis. Man föreslår därför att alla myndigheter och kommuner gör sina författningstexter fritt tillgängliga med hjälp av IT. Även delar av riksdagstrycket som idag inte finns i elektronisk form samt utredningsbetänkanden i Ds- och SOU-serierna bör göras tillgängliga.[101]

Den s.k. IT-utredningen har i sitt betänkande föreslagit att begreppen elektronisk handling, digitalt dokument, digital signatur och digital stämpel ska föras in i förvaltningslagen. Därmed skulle rättsregler för traditionell pappersbaseras informationshantering också kunna tillämpas i IT-miljö. Dessutom föreslog utredningen nya bestämmelser i rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen och förvaltningslagen om inkommande elektroniska handlingar. När det gäller e-post ansåg man att en handling ska anses ha inkommit när den når myndighetens elektroniska adress.[102]En annan kommitté utreder för närvarande tryckfrihetsförordningens (TF) och yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) tillämpning på nya medier. Utgångspunkten är att tekniken inte ska vara avgörande för grundlagsskyddet.[103] En diskussion som förs i anslutning till dessa och andra aktuella utredningar är vilka gränsdragningar som ska göras mellan olika typer av offentlig information. Är det rimligt att all offentligt producerad information som finns tillgänglig i elektronisk form också ska vara gratis? Det skulle i så fall innebära att samhället mister avsevärda inkomster från försäljning av statistik, registerdata m.m. Eller, bör principen om fritt tillgänglig information bara omfatta ett basutbud av t.ex. lagar, propositioner, riksdagsbeslut m.m.? Detta är inte bara en "praktisk" fråga, utan också en tolkning av offentlighetsprincipens omfång.

Juridiska problem har redan visat sig stå i vägen för medborgarnas tillgång till offentlig information i elektronisk form. Många kommuner planerar idag för att ge medborgarna tillgång till kommunala handlingar och protokoll via IT-nätverk. Ett avgörande hinder för sådana ambitioner har dock varit den nuvarande datalagen, av många – inklusive datainspektionens egen generaldirektör – betraktad som föråldrad. När lagen kom år 1973 var den först i Europa och framstod som mycket radikal. Bakgrunden till lagens tillkomst var debatten om kontrollsamhället och datoriseringens risker för den personliga integriteten. Datorer var på den tiden stora och dyra tingestar som bara

[101]Ibid, s. 2 f.

[102]SOU 1996:40.

[103]SOU 1996:110, s. 40 f.

myndigheter och storföretag hade råd med. Deras användning av personregister tycktes hota individens frihet. Datalagen fick därför en tydlig profil mot integritetsskydd. Den var däremot aldrig avsedd att inskränka medborgarnas rätt att yttra sig eller skaffa kunskap. Sedan dess har persondatorrevolutionen förvandlat datorn till ett hjälpmedel i vardagen för många människor, och fundamentalt ändrat inställningen till informationsteknikens utveckling i samhället. Idag framstår datalagen som svårförenlig med offentlighetsprincipen när den tillämpas på elektroniska dokument.

För att upprätta ett "personregister" fordras tillstånd av datainspektionen. Problemet är att avgöra vad som är ett personregister. I datalagens mening räcker det med att man skriver en lista med namn i sin dator. Många vanliga dokument (t.ex. detta!) blir därmed juridiskt sett personregister.[104] Datalagen har också hindrat produktion av ny kunskap. Viss statistik kan inte framställas därför att lagen förbjuder de personregister som skulle bilda underlag. Paradoxen är här att datalagen stoppar en användning av modern teknik (datorer) som självklart är tillåten med gammal (skrivmaskin, tryckpress). Datainspektionen har tidigare förbjudit myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form om de innehåller några som helst personuppgifter. Efter prövning har inspektionen nu gett några kommuner tillstånd att lägga ut fullmäktigeprotokoll och vissa nämndprotokoll på Internet. Kravet är dock att dokumenten först avidentifieras, så att alla personuppgifter ersätts med "xxx".[105] Finns handlingen på papper går det däremot bra att läsa även namn. Konsekvensen är att datalagen, som är vanlig lag, tillåts ta över grundlagens regler om offentlighet för allmänna handlingar. En större översyn av datalagen pågår för närvarande i datalagskommittén, DALK. Flera oberoende experter på offentlighetslagstiftning är oroade för att denna översyn ska leda till att offentlighetsprincipen anpassas till behovet av integritetsskydd, snarare än tvärt om.

Journalisten Anders R. Olsson, specialist på yttrandefrihets- och offentlighetsfrågor, hävdar i boken "*IT och det fria ordet*" att offentlighetsprincipen alltmer kommit att ifrågasättas av regering och myndigheter i Sverige:

[104]I extremfallet räcker det med *en* uppgift om *en* person för att ett dokument ska räknas som personregister i datalagens mening.

[105]Beslutet gäller mötesprotokoll som innehåller personuppgifter/namn. Andra handlingar innehållande personuppgifter etc får läggas ut endast med de namngivnas godkännande. Vad som görs med handlingar utan sådana uppgifter lägger sig dock datainspektionen inte i.

> De senaste 20 åren har de statliga utredningarna, Justitiedepartementet och riksdagen med stor konsekvens valt, när val har funnits, en offentlighetsfientlig linje framför en offentlighetsvänlig. Detsamma kan sägas om domstolarna (kammarätter/regeringsrätt) även om det finns ett litet antal undantag domar som pekar i offentlighetsvänlig riktning.[106]

Olsson menar att den svenska yttrandefrihetstraditionen är stadd i upplösning, och pekar på ett antal förklaringar: generationsskifte bland juristerna, en allmän högerideologisk svängning i samhället med starkare fokus på individen, den ökande internationaliseringen. Den sista faktorn tillmäter han stort förklaringsvärde *"eftersom de svenska offentlighetsreglerna ter sig så extrema, så radikala i ett internationellt perspektiv, undermineras rimligen respekten för dem hos våra politiker och ämbetsmän"*.[107] Att Olssons tes om ökad politisk tyngd på integritetsskydd på offentlighetsprincipens bekostnad har visst fog för sig visas bl.a. av en PM, författad av Krister Thelin, statssekreterare (m) i justitiedepartementet under de borgerliga regeringsåren. Dokumentet, som presenteras på moderaternas hemsida på www, bär titeln *"Integritetsskyddet i IT-samhället"* och skisserar en politik som innebär ett brott med 1900-talets tillämpning av den svenska offentlighetsprincipen. Det Thelin föreslår är att "handlingsoffentligheten bör inskränkas till förmån för den enskildes integritet" och den nuvarande lagstiftningen ersättas med en *"generell och teknikoberoende integritetsskyddslag"*. Thelin utgår från den förra IT-kommissionens betänkande och från EU:s direktiv:

> EU-direktivet, som det nu föreligger, kräver en omfattande anpassning av den svenska rättsliga strukturen på området. Den reser bl. a viktiga frågor om förhållandet mellan integritetsskyddet och offentlighetsprincipen (...) (I direktiven slås fast att offentlighetsprincipen är förenlig med EU-direktivet. Det finns skäl att förmoda att denna ståndpunkt inte är korrekt.)"

Även idéella organisationer som den tidigare nämnda Tyresö Internetförening har kommit i konflikt med datalagen när de ansökt hos datainspektionen om att få lägga ut vissa kommunala handlingar på Internet. Efter en lång handläggning fick föreningen sitt tillstånd, men först efter att ha tvingats betala 1 800 kronor i handläggningskostnader. Senare har datainspektionen beslutat att ge alla kommuner generellt tillstånd att offentliggöra vissa handlingar på Internet. Tillståndet gäller

[106]Olsson, s. 142.

[107]Ibid.

från den 1 juli 1996. Kommunerna har dock andra problem som återstår att lösa. Nio av tio kommuner som använder sig av e-post struntar enligt en undersökning i tidningen Kommunaktuellt i att behandla denna som allmän handling, trots att den enligt lag är att betrakta som vanlig, inkommande post. Som förklaring hänvisar man till att de datansvariga ofta är okunniga om offentlighetsprincipen. Med dagens explosionsartade utveckling av e-post innebär det att medborgarnas möjligheter till demokratisk insyn och kontroll står inför problem. Toppledarforum antyder i sin s.k. LEXIT-rapport antyder att övergången till IT t.o.m. kan hämmas av rädsla från kommunala instanser, eftersom man är rädd att det kan leda till alltför stor medborgerlig insyn.[108]

Flera av de fristående försök som gjorts att skapa elektroniska debattplatser i Sverige har demonstrerat att en ny slags offentlighet inte kan konstrueras eller kommenderas fram. Trots ambitiösa planer har projekten ofta visat lågt deltagande eller lett till sekt- och gruppbildningar som inte gärna släpper in utomstående. Diskussionsgruppen swnet.politik på Internet (Usenet) tycks t.ex. befolkas av ett litet avtal personer med väl markerade åsiktsrevir. Om orsakerna till detta till synes dåliga intresse för att fylla en ny demokratisk arena med innehåll kan vi bara spekulera. Kanske finns förklaringen i en kombination av bristande mognad och avsaknad av kritisk massa. De som vant ger sig in i den elektroniska debatten med dator och modem är ännu så länge relativt få, något som i sin tur bl.a. är en funktion av tillgång på datorer och tillgänglighet till IT-nätverk. Alla, särskilt grupper som redan har svårt att göra sig hörda, har med andra ord inte möjlighet att delta i debatten på de nya elektroniska mötesplatserna. Att föreställa sig att en ny offentlighet plötsligt och av sig själv skulle uppstå i datorrymden är kanske också aningen naivt. En jämförelse med dagstidningen visar att det tog flera årtionden innan den moderna pressen hittade sin roll.

Det finns dock undantag som antyder att sådana slutsatser kan vara förhastade. Flera av de politiska partiernas BBSer, t.ex. SAPnet och BBS Moderat, har utvecklats till intressanta och relativt välbesökta debattarenor som nu regelbundet citeras i Dagens Ekos tidningskrönika. Här möts människor från skiftande politisk bakgrund för spontana meningsutbyten utan att först behöva filtreras av tidningarnas debatt- och insändarredaktioner. Men även detta intryck av en växande elektronisk offentlighet kan vara skenbart. I en undersökning gjord av studenter vid Institutionen för journalistik, medier och kommunikation

[108]LEXIT s. 27.

vid Stockholms universitet har den typiske användaren av SAPnet och BBS Moderat visat sig vara en ung, manlig student, partipolitiskt engagerad och med dator i hemmet. Han använder sig av databasen sju dagar i veckan och anser den vara ett komplement till andra sätt att föra politisk debatt. Motiven som han anger för att använda BBS Moderat eller SAPnet är dels att innehållet i debatterna är intressant och dels att mediet i sig har fördelar. Han betonar snabbheten, möjligheten till respons och interaktiviteten samt att det är ett informellt och demokratiskt medium för dem som deltar. Ännu så länge representerar användarna alltså en mycket begränsad krets av medborgare.[109]

Det finns även rent tekniska aspekter på innehållets problem. En sådan är bristen på standards. Under 1980-talet var den dominerande filosofin i företag, myndigheter och organisationer att var och en skulle ha valfrihet att välja sin egen programvara för t.ex. ordbehandling. Eftersom programvaruleverantörerna av konkurrensskäl har utvecklat egna, programspecifika och/eller datorspecifika filformat, blev resultatet stora kostnader för konvertering, support och utbildning. I dag, när alltmer datorbaserat arbete sker i nätverksmiljö, är trenden att så långt det är möjligt standardisera mjukvaran. Men för allmänheten begränsas möjligheterna att ta del av innehållet i t.ex. elektroniska dokument fortfarande av att information en gång har lagrats i olika, ibland inkompatibla filformat. Därför pågår ett arbete för att så långt det är möjligt införa ett generellt format för elektroniska dokument. Det föreslagna formatet heter SGML (Standard Generalized Markup Language, ISO 8879). SGML har kallats för vår tids latin. Formatet är nämligen oberoende av programvara, operativsystem, datortyp och nationella teckenuppsättningar. Flera programvaruföretag har redan lanserat stöd för SGML i sina produkter. Mycket av det internationella standardiseringsarbetet har skett i det projektet Text Encoding Initiative (TEI).[110]

Ytterligare en infallsvinkel på innehållets problem är den informationsexplosion som IT har bidragit till. Ofta heter det i reklamen att all världens information finns gratis tillgänglig på Internet. Underförstått blir vi mera upplysta människor, och därmed bättre rustade att bilda oss en egen uppfattning och ta vara på våra demokratiska rättigheter, om vi köper ett Internet-abonnemang. Förutsättningen för det skulle i så fall vara att vi har all den tid, kunskap och erfarenhet som behövs för att söka och utvärdera informationen. Så är det sällan. I ett media-

[109]Bergegård, Gustafsson och Wikström, s. 37.

[110]För en översikt av standardiseringsarbetet, se t.ex. Broady, s. 6 f.

samhälle där tusentals olika budskap strömmar över oss från morgon till kväll är problemet snarare att avskärma sig från informationsflödet för att få en chans att, vid sidan av vardagens bestyr, ägna sig åt egna tankar. Problemet är här vår brist på resurser i förhållande till den snabbt växande informationsströmmen.

Inte heller är det alltid så att värdefull information verkligen läggs upp på Internet eller andra öppna datornät. I synnerhet gäller det information som kan tänkas ha ett kommersiellt värde för någon. Däremot tycks reklambudskap bli allt vanligare på datornäten. Det råder alltså en bristande jämvikt mellan olika typer av information. IT tycks bidra till en informationsobalans som inte självklart är av godo för demokratin. Det krävs resurser för att sålla i informationen, och man kan inte hitta information som inte finns. Risken är att det är de som har hög inkomst och god utbildning som kommer att klara uppgiften bäst. Men inte ens inkomst och utbildning är någon slutlig garanti för att man ska kunna avgöra om den information som sprids via IT-nätverk är tillförlitlig, vilket för oss över till säkerhetens problem.

Säkerhetens problem (och informationens flyktighet)

Såväl informationsinhämtning, politisk diskussion som själva valhandlingen bygger på förtroende. Vi behöver kunna lita på att informationen är äkta, och på att människor som vi kommunicerar med verkligen är de som de ger sig ut för att vara. Ingen ska kunna ta sig in i offentliga arkiv och ändra i regelverk, myndighetsbeslut, budgetsiffror eller känsliga person uppgifter. När vi lägger vår röst måste valförrättaren veta att det är just vi och ingen annan som röstar, men han/hon ska inte kunna ta reda på hur vi röstar. I en tid då informationstekniken på olika sätt tas i folkstyrets tjänst ställs sådana säkerhetsproblem i nytt ljus. Via s.k. anonymitetsservrar (återpostare, remailers) kan den som vill t.ex. få sin användaridentitet utsuddad eller ändrad. Det förekommer att arbetsgivare läser sina anställdas e-post. Den populära uppfattningen om Internet som ett gigantiskt bibliotek innehållande all världens information bortser också från att Internet saknar såväl granskande funktion som ordnande princip. I princip står det var och en fritt att sprida vilken information man vill via Internet. Det tycks alltså råda en fundamental skillnad mellan bibliotekets kontrollerade, strukturerade miljö å ena sidan och Internets anarkistiska värld å den andra.[111]

Därmed säger det sig självt att möjligheterna att manipulera oss

[111]Se t.ex. Sandell, s. 108 f.

medborgare och sprida desinformation har blivit avsevärt större via Internet och andra datornätverk. Med informationsteknikens snabbhet och stora genomslagskraft riskerar effekterna på samhället också bli mångdubbelt värre. I ett antal uppmärksammade fall har hemsidor på Internet "crackats". Någon eller några med kunskaper om hur man tar sig förbi säkerhetsspärrarna har brutit sig in i systemen och ändrat sidorna så att de presenterat falsk information och felaktiga länkar. Till de drabbade hör bl.a. Telia och amerikanska CIA. Det har också förekommit att Internet-servrar med misshagligt material har blockerats och meddelanden på Usenet raderats ut av okända. Som antytts ovan hänger problemen till en del samman med den frihetliga kultur som har växt fram i informationsteknikens spår. Bristande kompetent och erfarenhet av säkerhetsfrågor är en annan trolig förklaring. En tredje orsak är den anonymisering som informationen genomgår när den digitaliseras och sprids elektroniskt. Traditionella dokument bär på så många andra vittnesbörd som hjälper oss att avgöra deras äkthet än bara de budskap som dokumenten förmedlar. Det är lättare att bestämma om ett papper som vi håller i handen eller en person som vi möter öga mot öga är äkta vara, än deras motsvarande digitala representationsformer.

Det finns uppenbarligen en motsättning mellan informationsteknikens olösta säkerhetsfrågor och den tillförlitlighet och tillit till de tekniska systemen som är nödvändig om IT ska kunna utvecklas till ett demokratiskt redskap i större omfattning. Frågan om vem i hela världen man kan man lita på tycks återigen ha blivit högaktuell. Vi kan inte att utgå från att information är korrekt eller relevant, om den finns på nätet. Såväl större satsningar på säkerhet, nya tekniska lösningar som en ökad uppmärksamhet på vår förmåga att kritiskt granska och värdera information kommer förmodligen att vara nödvändiga om problemen ska kunna lösas. Det senare är bl.a. en viktig uppgift för utbildningssystemet. Lärare och forskare måste redan från början ge sina elever och studenter de källkritiska verktygen för att de ska kunna orientera sig i IT-samhället och värdera text, bild och ljud i elektronisk form. Hur refererar man t.ex. till en källa på Internet? Räcker det att ange hela den elektroniska adressen, och dessutom spara en pappersskopia? Källan kan ju vara försvunnen i morgon. Detta är frågor som det akademiska samhället bara har börjat att fundera över. När det gäller tekniken är olika metoder för att lagra och överföra data säkert idag under utveckling. Drivkraften i det arbetet är framför allt olika kommersiella aktörers behov av säkra penningtransaktioner, "digitala pengar", och förmedling av affärsmeddelanden över t.ex. Internet. De flesta sådana system (Ecash, Cybercash) bygger på kryptering av informationen.

Även utanför den kommersiella sfären har tekniken dock gjort framsteg. PGP (Pretty Good Privacy) heter ett mycket uppmärksammat krypteringsprogram som utlovar helt säker kommunikation åt vanliga datoranvändare. Upphovsmannen, amerikanen Philip Zimmermann, delar ut sitt program gratis till alla som vill ha det. PGP finns idag för fri avhämtning på Internet och på tusentals BBSer över större delen av världen. Programmet använder en ny kraftfull teknik, "public-key encryption", som möjliggör skyddat utbyte av e-post och datafiler. Ett elektroniskt brev som har krypterats med PGP kan bara läsas av just den eller de personer som är avsedd att ta emot brevet. Omvänt kan ett meddelande som verkar komma från en viss person bara härstamma från just den personen. Med PGP är det också möjligt att märka filer och elektroniska meddelanden med elektroniska sigill, och därmed förse dem med äkthetsintyg. De två tillämpningarna kan t.o.m. kombineras för att möjliggöra säker överföring av e-post med äkthetsintyg. "*PGP ger folk makten att ta sitt privatliv i sina egna händer. Det finns ett växande socialt behov av det. Det var därför jag skrev det*", deklarerar Philip Zimmermann i ett politiskt manifest som medföljer programmet.[112] I USA har det dock stått en hård juridisk strid om Zimmermanns rätt att sprida en krypteringsteknik som enligt vissa lagtolkningar kan klassas som ett militärt vapen, och det var först nyligen som han slutligen frikändes av en domstol.

Krypteringen skapar säkerhet. Men problemet är att den kan också användas för att skydda diverse ljusskygga krafter. Argumenten som brukar resas mot en omfattande användning av kryptering är att Internet förmodligen kommer att få riktigt stora problem den dag krypteringsverktygen blir fulländade. Då kan terrorister, knarkhandlare, vapensmugglare och andra delar av den organiserade brottsligheten använda nätet för sina syften utan risk att bli avslöjade. Detta har bl.a. varit den amerikanska regeringens linje i striden kring Clipper-chippet, en mikrokrets som skulle byggas in i avlyssningssäker kommunikationsutrustning för att ge myndigheterna en "reservnyckel" som de kunde använda för att läsa krypterade meddelanden. Vid tillverkningen laddas varje Clipper-chip med sin egen unika krypteringsnyckel. Två "halvor" av nyckeln skickas sedan separat till myndigheterna, som bara får använda sina nycklar när man har stöd i lagen. Förslaget har dock stoppats efter häftiga protester från organisationer som EFF och industrilobbyn. I Sverige har den lag som reglerar polisens rätt att avlyssna telefoner utsträckts till att även omfatta e-post och slutna

[112]PGP finns t.ex. på *http://www.ifi.uio.ni/pgp*

datornätverk. Här handlar det dock i grunden inte om något annat än en anpassning av den befintliga lagstiftningen till teknikens utveckling.[113]

Närhetens problem (och platsens upplösning)

Den traditionella demokratin har sina arenor i rent bokstavlig mening: torget, biblioteket, möteslokalen, studiecirkeln, vallokalen. Detta är välbekanta platser för de flesta, med sin egen arkitektur och en tydlig avgränsning i rummet. På Internet och andra datornät är den fysiska inramningen däremot frånvarande (trots ambitiösa försök att skapa gränssnitt som efterliknar en möteslokal, en stad eller ett samhälle). Den elektroniska demokratins arenor kan istället liknas vid en rymd eller ett flöde. När demokratiska processer flyttas från verkliga platser till datorrymdens formlöshet förändras också vår identifikation i rummet. Denna platsbundenhetens upplösning kan skapa problem att relatera sig till information och till andra användare. Var någonstans i världen befinner jag mig? Vem är det jag talar med, d.v.s. vem har skapat den aktuella hemsidan eller byggt upp den aktuella informationen? Vad är det som jag förväntas identifiera mig med? Vilka kulturella och sociala normer gäller just på den här www-platsen? Sådana frågor går inte alltid att besvara på ett klargörande sätt. Datorrymden är löslig och tillfällig, utan fast struktur att orientera sig med. Avklädda vår kroppsliga identitet saknar vi identifikation i rummet och fysiska realiteter att umgås med.

Manuell Castells menar att den grundläggande platslösheten i informationssamhällets nya strukturer står i kontrast till det faktum att personlig erfarenhet, historiskt minne och kulturell identitet fortfarande är rotade i platser.[114] Frågan blir alltså om vi helt kan tänka bort platsen, och vilken sorts demokratisk diskussion det i så fall leder till. I brist på forskningsresultat får vi anta att det åtminstone blir en annan diskurs; politik som abstrakt spel, snarare än som handfast och personligt samtal. Vi kan också förmoda att de stora principiella frågorna och de teoretiskt intresserade medborgarna kommer att gynnas, på de mera praktiskt intresserade användarnas och de "små" nära frågornas bekostnad. I synnerhet en meningsfull lokaldebatt förutsätter ju de gemensamma erfarenheter och referensramar som ofta saknar i datorrymden. Lösningen skulle här kunna vara lokalt förankrade IT-nätverk.

[113]Om kryptering och Clipper-chipet, se Larsmo & Ilshammar, s. 118-122.

[114]An interview with Manuel Castells, s. 8.

Å andra sidan är en invändning som brukar riktas framför allt mot lokalt förankrade IT-nätverk att den politiska debatten riskerar att splittras upp på olika arenor där helt olika samtal förs. Sammanhang och helhetsbilder skulle därmed gå förlorade. Framför allt har man varnat för en utveckling där debatten mest kommer att handlar om lokala frågor, och inte sträcker sig utanför lokalsamhällets gränser. Faran är då att samhällsengagemang omdefinieras till att bli en fråga om att skydda det egna grannskapet från t.ex. ovälkomna grupper som invandrare eller låginkomsttagare.[115]

Sammanfattande diskussion

I IT-revolutionens spår har det politiska spektrat öppnas igen, höger-vänster möts i kritiken av staten och grundläggande frågor om demokrati och samhälle ställs på nytt. Att idag göra upp prognoser för den elektroniska demokratin i ett framtida informationssamhälle blir därför i mycket en fråga om i vilken demokratisyn man tar sin utgångspunkt och vilken ambitionsnivå man siktar mot. Små IT-nätverk som syftar till att fostra en medborgerlig anda eller förbättra den representativa demokratin på lokal nivå är naturligtvis lättare att förverkliga än stora nationella eller kanske t.o.m. globala nät där målet är att överföra stora delar av det samhälleliga beslutsfattandet till medborgarna i mera direktdemokratisk mening. Generellt tycks det vara så att ju större anspråk som ställs på generalitet och ju mera omfattande beslutsmakt som användarna av näten anförtros, desto svårare blir de demokratiska målen att realisera. Dessutom finns ett nära samband mellan möjligheter att förverkliga de demokratiska visionerna och den politik som förs i allmänhet när det gäller t.ex. utbildning, infrastruktur och allmänhetens tillgång till information.

För direktdemokratiska projekt med t.ex. rådgivande eller beslutande folkomröstningar via IT-nätverk lägger tillgång till teknik och infrastruktur samt säkerhetsfrågor åtminstone ännu så länge stora hinder i vägen. De enda tekniska delsystem som svenska medborgare har universell tillgång till idag är telefon, radio och TV. Med hjälp av TV och AXE-systemet går det i och för sig att organisera enkla telefonomröstningar. I vissa underhållnings- och nyhetsprogram har det blivit vanligt att låta tittarna ringa in till studion och rösta på någon aktuell fråga. Sådana omröstningar har underhållningsvärde och kan

[115]Hansson, s. 4.

kanske också ge antydningar om hur opinionen ser ut, men de säger egentligen ingenting om hur representativa deltagarna är för medborgare i allmänhet. Inte heller ger de stort utrymme för diskussion och eftertanke. Möjligheten att ringa upp igen och rösta fem eller tio gånger i samma fråga skapar också säkerhetsproblem. Det finns en uppenbar risk att de mest aktiva och övertygade utnyttjar sådana tekniska blottor för att skapa en skev bild av folkviljan.

System som kräver att medborgarna tar ställning i komplicerade frågor on line tycks alltså prioritera snabba beslut på bekostnad av eftertanke och allsidig genomlysning. Snabbhetens problem förefaller därför svårlöst i ett direktdemokratiskt perspektiv. Men någon naturlag är detta knappast. *Om* snabba beslut nödvändigt bygger på snabba överväganden baserade på snabbt och ofullständigt hopsamlat beslutsunderlag, och *om* IT snabbar upp beslutsprocessen, då riskerar en direktdemokratisk modell med snabb IT att leda till dåliga beslut – inte annars. Ett direktdemokratiskt beslutsfattande som sker asynkront kan t.o.m. tänkas ge mera tid till diskussion och eftertanke, och alltså möjliggöra en utveckling i deltagardemokratisk riktning. Den direktdemokratiska utopin verkar ändå i viss mån, som vi har sett tidigare, grunda sig på en överdrivet optimistisk bild av teknikens möjligheter och den moderna människans sociala resurser. En förklaring kan vara att många IT-visionärer omedvetet börjat tro på föreställningen om informationstekniken som ett cyberspace, en helt imateriell dimension där inga gamla maktstrukturer längre är giltiga.

Tron på en gränslös, global datorrymd tycks i sin tur gå tillbaks på den mekaniska (och närmast fatalistiska) uppfattningen att tekniken har en viss inneboende framtid, som bara väntar på att framkallas. Men IT existerar inte utanför den verkliga verkligheten, och även cyberspace är byggt av materia. IT består nämligen i grunden av alldeles konkreta föremål som telekablar, datorer, växlar och modem, ting som man kan ta på och utöva makt över. Framför allt är IT en infrastruktur, världens största någonsin, och därmed en funktion av sociala relationer, ekonomiska förhållanden och organisatoriska regler. Precis som i tidigare historiska skeden när nya infrastrukturer trätt fram styrs utvecklingen även denna gång av maktfrågor som: av vilka, för vem, till vilket pris? – eller med andra ord av politiska avvägningar och beslut. Frågan om informationsteknikens fördelar och nackdelar som redskap för att utöva eller fördjupa demokratin kan därför inte betraktas isolerat från den allmänna politik som samhället för på områden som IT, telekommunikationer och utbildning.

Framför allt är möjligheterna att lösa tillgångens problem i hög grad förbundna med utbyggnaden av en allomfattande infrastruktur.

Om demokrati ska bli mer än vackra ord får delaktighet inte vara en fråga om var i landet man bor och hur mycket man kan betala för tillträde till de nya elektroniska arenorna. Som vi har sett tidigare är tillgången till kunskap, teknik och infrastruktur idag ofta en direkt återspegling av samhälleliga maktförhållanden i mera grundläggande mening. Den marknadsdrivna IT-politik som tagit form i Sverige och många andra länder under de senaste åren tycks också innebära att maktresurser utvecklas snabbt och i olika riktning för olika grupper. I allt väsentligt är det eliterna som har blivit IT-revolutionens avantgarde och utnyttjar tekniken för att öka sitt kunskapsförsprång. En orsak till detta kan vara att teknikutvecklingen inte har underkastats någon fri, demokratisk debatt. Tvärtom har den nya IT-politiken ofta formats under ett minimum av offentlig insyn. Bristen på samhällelig diskussion kan i sin tur förklaras av att det råder en grundläggande partipolitisk enighet bakom huvuddragen i den nya svenska infrastrukturmodellen. En annan förklaring kan vara den tidigare nämnda föreställningen om att teknikutvecklingens snabbhet inte medger någon djupare demokratisk genomlysning.

Även om den fullständiga elektroniska direktdemokratin där all samhällelig beslutsmakt har överlämnats till medborgarna framstår som ett ouppnåeligt ideal, åtminstone i dagens politiska verklighet, bör det vara möjligt att med IT:s hjälp röra sig en bit på skalan i riktning mot större medborgerligt deltagande. Genom ett kontaktbaserat representativt system där de mer direkta inslagen rör de lokala besluten och det mer representativa de centrala och långsiktiga frågorna. kan väljarna på ett bättre sätt göra sina stämmor hörda mellan valen. Som redskap för att så att säga göra den representativa demokratin mera representativ kan informationstekniken alltså bli omedelbart tillämpbar. Ingenting hindrar t.ex. att IT används för att sprida information, skapa forum för debatt och stimulera kontakt och dialog, även om tekniken (ännu) inte är tillgänglig för alla, överallt. I egenskap av komplement till media och etablerade offentliga informationskanaler som bibliotek och arkiv kan IT bidra till att det offentliga rummet blir överskådligare och lättare tillgängligt för breda grupper av medborgare. Inte minst borde IT ha en potential för att förnya det ”nära” politiska samtalet. Redan idag används informationsteknik för att stimulera lokal dialog och även genomföra rådslag på olika håll i Sverige.

Vilken betydelse IT kan få som ett redskap i kommunikationen mellan medborgare, myndigheter och förtroendevalda politiker är dock beroende av hur de senare betraktar innehållets problem. Viljan och ambitionen hos offentliga beslutsfattare att underlätta tillgången till t.ex. elektroniskt lagrad information är idag något oklar. Det finns

tendenser som pekar mot att offentlig information har börjat betraktas som en handelsvara mer än som gemensam, medborgerlig kunskapsfond. Om det fordras kapital för att vi ska kunna utöva våra demokratiska rättigheter i informationssamhället, ligger det nära till hands att eliterna ytterligare stärker sitt inflytande på vanliga medborgares bekostnad. Hur tillgång till och pris på offentlig information betraktas är därför en nyckelfråga i diskussionen om informationsteknikens roll som medel i ansträngningarna att stärka och fördjupa den representativa demokratin i riktning mot ett mera aktivt deltagande från medborgarnas sida.

Vad den här uppsatsen har velat visa är sammanfattningsvis att IT har en stor demokratisk potential, men att den (förutom av demokratisyn och ambitionsnivå) begränsas av såväl egenskaper i själva teknikutvecklingen, av den existerande fördelningen av maktresurser i samhället som av pågående politisk/ideologisk förändring i riktning mot en marknadsdriven IT-utbyggnad. Efter den tidigare indelningen i snabbhetens, tillgångens, innehållets, säkerhetens och närhetens problem kan hindren beskrivas i följande figur:

Typ av hinder:	**Problem:**
Logiska – går troligen ej att undanröja	Snabbhetens problem (snabb teknikutveckling) Närhetens problem
Empiriska – går troligen att undanröja:	
teknikberoende	Säkerhetens problem
politikberoende	Snabbhetens problem (snabbt beslutsfattande), tillgångens problem, innehållets problem

Till sist kan det vara befogat att fråga om informationstekniken verkligen kommer att innebära så stora förändringar för den svenska demokratin. Ibland motsvarar teknikens utveckling inte våra förväntningar och visioner. Ofta blir utfallet något annat än det vi trodde. Historien innehåller mängder av exempel på sådana oavsiktliga följder och bieffekter. Vetenskap och teknologi framträder därför idag alltmer som orsak till mänsklig ofrihet, rotlöshet och miljöförstöring och inte, som tidigare, skapare av frihet och välfärd. Tekniken, ja moderniteten själv,

kan därmed sägas vara både frigörande och fängslande. Å andra sidan tycks vi människor ha en notorisk förmåga att underskatta betydelsen av tekniska genombrott. Vem kunde tänka sig för 15 år sedan vad videon, persondatorn, CD-spelaren och mobiltelefonen skulle komma att innebära för arbete och vardagsliv? Bara en sak tycks säker. Framtiden uppstår inte av sig själv. Liksom IT och andra stora tekniska system är den i grunden en social skapelse. Den som kan framställa en trovärdig och lockande bild av framtiden besitter därför väldig politisk makt. Ordet "framtid" har ju en sällsam dragningskraft. Ingen vill gå i vägen för framtiden:

> I samtidsdebatten inkarnerar och återbekräftar IT den moderna västerländska kulturens centralmyt, Framsteget, och återskapar samtidigt intrycket av ett oemotståndligt utvecklingsimperativ, som alla ansvariga regeringar och organisationsledningar måste leva upp till. Antingen anpassar man sig snabbt och beslutsamt till denna nya världsordning och kommer då att tillhöra vinnarna. Eller så blundar och tvekar man och döms då till marginalisering och stagnation. Att motsätta sig Utvecklingen vore höjden av dårskap.[116]

Så skriver professor Svante Beckman vid Tema teknik och social förändring, Linköpings universitet. Som på en gång framstegsmyt och utvecklingstvång menar han att IT blir en självuppfyllande profetia: Utvecklingen som vår viktigaste trosfundament kräver IT för att fyllas med meningsfullt innehåll, särskilt i en tid när vi plågas av post-moderna tvivel på oss själva. IT kräver å andra sidan idén om ett utvecklingstvång för att komma åt framstegsvisionens obegränsade kreditmöjligheter.[117] Om Beckman har rätt kan den som länkar sitt budskap till en viss framtidbild, och gör det så skickligt att den tonar fram som enda möjligheten, också skapa en kraft som föder sig själv. Ju fler förhoppningar, ju större pengar och ju mer politisk energi som investeras, desto svårare får vi att välja en annan färdriktning. Så vad händer med demokratin? Vem investerar i teknik och innehåll? Vem tjänar? Vem förlorar? Kanske beror svaret på den politiska och sociala styrkan i trossatsen *information wants to be free* när den nu ställs mot de miljarder som investeras av media- och underhållningsindustrin i inmutningen av informationssamhällets nya elektroniska domäner.

[116]Beckman, s. 257.

[117]Ibid.

Käll- och litteraturförteckning:[1]

Abbate, Janet. "The Internet Challenge: Conflict and Compromise in Computer Networking". pp 193-210 in Jane Summerton (ed.) *Changing Large Technical Systems.* Boulder/San Francisco/Oxford, 1994.
"An interview with Manuel Castells". pp 3-9 in *Cities* 13 (1).

Beamish, Anne. *Communities On-line: Community-Based Computer Networks.* Elektronisk utgåva: *http://alberti.mit.edu/4.207/anneb/thesis/toc.html.*

Beckman, Svante. "En världsbildande teknik". Karlsson, Magnus och Sturesson, Lennart (red). *Världens största maskin. Människan och det globala telekommunikationssystemet.* Stockholm, 1995.

Benson, Sara och Nordström, Marie. *IT-visionerna – har vi hört dem förut?* C-uppsats i medie- och kommuninationsvetenskap, Humanistiska institutionen, Högskolan i Örebro. Örebro, 1996.

Bergegård, Katarina, Gustafsson, Marianne och Wikström, Marie. *Redo för Respons. En studie av BBS Moderat och SAPnet ur ett användarperspektiv.* B-uppsats i media- och kommunikationsvetenskap, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Stockholms universitet, Stockholm 1996.

Bildt, Carl. *Sverige mot IT-toppen.* Anförande vid Ingenjörsvetenskaps-akademiens jubileumssymposium "Människan-Tekniken-Framtiden" i Stockholm måndagen 7 februari 1994.

Brand, Stewart. "We owe it all to the hippies". *Time* 1995:12. Elektronisk utgåva: *http://pathfinder.com/@@3ziQAQUAmCi3DuLk/time/magazine/domestic/1995/ special/special.history.html*

Befrielse från täckningskrav. Brev från Post- och Telestyrelsen till Comviq AB. 96-11-20. Brev från IT-kommissionen till kommunikations-departementet. 1996-10-08.

Broady, Donald. *Biblioteken & den digitala litteraturen.* ss. 6-7 i Biblioteks-bladet 80 (1).

[1]När det gäller elektroniska utgåvor utan paginering har det inte varit möjligt att ange sidnummer i fotnoter.

Data om informationstekniken i Sverige 1996. Rapport framtagen på uppdrag av IT-kommissionen. Stockholm, 1996.

Datorvanor 1995. Undersökning gjord på uppdrag av IT-kommissionen. Stockholm, 1995.

Det offentliga Sverige på Internet. Rapport från Toppledarforum, maj 1996.

Den norske IT-veien. Bit for bit. Elektronisk utgåva: *http://www.odin.dep.no/it/it-veien/*

Dir 1995:1. *Kommission för att främja en bred användning av informationsteknik.*

Dir 1996:5. *Översyn av folkomröstningsinstitutet.*

Drambo, Leif. Infotopia: *Visioner och vägval i informationssamhället.* Stockholm, 1985.

Ds 1989:37. *Datorn och demokratin.* ADB i medborgarnas tjänst.

Ds 1996:38. *Moderna telekommunikationer åt alla.*
Europe and the global information society. Recommendations to the European Council ("Bangemann-rapporten"). Brussels, 26 May 1994. Elektronisk utgåva: *http://www.stockholm.se/bm/report*

Giddens, Anthony. *Consequences of Modernity.* Cambridge, 1990.

Hansson, Karin. *democracy@internet.* Elektronisk utgåva: *http://media.it.kth.se/ democracy.*

Held, David. *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi.* Göteborg, 1995.

Henriksson, Sten (1995). "Datapolitikens död och återkomst". Atlestam, Barbro (red) *Infrastruktur för informationssamhället – teknik och politik.* NUTEK- rapport B 1995:1. Stockholm, 1995.

Hobbes Internet Timeline. Elektronisk utgåva: *http:info.isoc.org/guest/zakon/ Internet/History/HIT.html*

Håkansson, Suzanne. *Svenska kommuners IT-strategier.* Rapport från Struktursekretariatet – Näringsdepartementet. Stockholm, 1996.

Ilshammar, Lars: "Gapet mellan i-värld och u-värld". Karlsson, Magnus och Sturesson, Lennart (red) *Världens största maskin. Människan och det globala telekommunikationssystemet.* Stockholm, 1995.

Ilshammar, Lars: *Nätväktarstaten träder fram.* Opublicerat avhandlingsavsnitt. Humanistiska institutionen, Högskolan i Örebro. Örebro, 1996.

Ilshammar, Lars: "Det föränderliga Internet: från supervapen till supermarket", i Kaijser, Arne m.fl. (red.) *Lärobok om stora tekniska system* (arbetstitel). Stockholm, 1997. (kommande)

Infrastrukturen för information och kommunikation. Missivskrivelse från IT-kommissionen till kommunikationsdepartementet. 1996-09-12. Elektronisk utgåva:

Info-samfundet år 2000 – fra vision till handling. Redegørelse til Folketinget om 'Info-samfundet år 2000' og IT-politisk handlingsplan 1995. Elektronisk utgåva: *ftp://ftp.dknet.dk/pub/doc/fsk-it/*

Ingelstam, Lars m.fl. *Informationssamhället och teorin för stora tekniska system. En förstudie rörande telesystemets dynamik.* Tema T Rapport 23, Linköpings universitet. Linköping, 1991.

Kaijser, Arne. *I fädrens spår... Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar.* Stockholm, 1994.

Karlsson, Magnus *Det globala telekommunikationssystemet och teorier om internationella regimer.* Arbetsnotat nr 97, Tema T, Linköpings universitet. Linköping, 1992.

Karlsson, Magnus "Nyordning och global reglering". Karlsson, Magnus och Sturesson, Lennart (red) *Världens största maskin. Människan och det globala telekommunikationssystemet.* Stockholm, 1995.

Kilander, Svenbjörn. *Den nya staten och den gamla. En studie i ideologisk förändring 1850-1910.* Uppsala, 1991.

Klein, Helle. "Skippa skaldjuren, ge oss digital demokrati". Krönika daterad 96-09-05 i *Aftonbladets* Internet-utgåva:
http://www.aftonbladet.se/kron/helle/helle960905. html

Laginder, Anne-Marie. *Framtidsbilder i offentligt utredande – teknik, utbildning och samhällsutveckling.* Linköping, 1989.

Landweber, Larry. *International Connectivity.* Version 15 – June 15, 1996.

Computer Science Dept. University of Wisconsin, Madison. Elektronisk utgåva: *ftp:// ftp.cs.wisc.edu/connectivity_table/version_15.txt*

Larsmo, Ola. "Den svenska offentlighetsprincipen skakar". *Dagens Nyheter* 96-04-10.

LEXIT: IT 2005. Scenario om den offentliga förvaltningens IT-användning år 2005. Toppledarforum/datainspektionen. Stockholm, 1995. Elektronisk utgåva:
http://www.tyreso.se/infobas/forening/andra/inetfor/referens/leximeny.html

Larsmo, Ola och Ilshammar, Lars: *Net.wars. Kampen om nätet.* Stockholm, 1997.

Lewin, Leif: *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori.* Stockholm, 1970.

Masuda, Yoneji: *Informationssamhället.* Arlöv, 1984.

Nelander, Sven och Lindgren, Viveka. *Datorer i jobbet och i hemmet.* Ett faktamaterial om förhållandena vid 1990-talets mitt nummer 21. Rapport från LO:s löne- och arbetslivsenhet. Stockholm, 1995.

Nelander, Sven, Lindgren, Viveka och Ivarsen, Ove. *Kraftig ökning av datoranvändningen – men vissa har halkat efter.* Ett faktamaterial om förhållandena vid 1990-talets mitt nummer 25. Rapport från LO:s löne- och arbetslivsenhet. Stockholm, 1996.

Nätverket för svenska datatermer, rekommendation 1996:1

Ohlin, Tomas. *Videotex.* Stockholm, 1986.

Olsson, Anders R. *IT och det fria ordet.* Stockholm, 1996.

Pempel, T. J. "Structuring Social Coalitions: State, Society and Regime", pp. 118-148 in Torstendahl, Rolf (ed). *State Theory and State History.* London, 1992.

Petska Juliussen, Karen and Juliussen, Egil. *Computer Industry Almanac 1994/95.* South Salem, 1995 (cd-rom).

Postman, Niel. *Underhållning till döds.* Arlöv, 1986.

Pressmeddelande från kommunikationsdepartementet 1996-06-18, "Telia bör få kapitaltillskott".

Principer för prissättning av informationstjänster. RRV-rapport 1995:64. Stockholm, 1995.

Elektronisk utgåva:
http://www.tyreso.se/infobas/forening/andra/inetfor/referens//pris.html

Prop. 1984/85: 220. *Datapolitik.*

Prop. 1995/96: 125. *Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik.*

Putnam, Robert. *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien.* Stockholm, 1996.

Putnam, Robert. "The Strange Disappearance of Civic America". *The American Prospect 24* (Winter 1996).

Quittner, Joshua. "The merry pranksters go to Washington". pp. 77-81, 128-131 in *Wired* 2.06, june 1994.

Rheingold, Howard. *The Virtual Community.* London, 1995. Elektronisk utgåva: *http://www.well.com/user/hlr/vcbook/*

Sandell, Klas. "Källa: Internet eller Vem håller reda på upphovsmän i cyberspace?". ss. 108-108 i *Geografiska notiser* 1996 (2).

SOU 1935:10. *Utredning och förslag angående rundradion i Sverige.*

SOU 1946:1. *Betänkande angående rundradion i Sverige, dess framtida behov och riktlinjer för dess framtida verksamhet.*

SOU 1954:32. *Television i Sverige.* Televisionsutredningens betänkande.

SOU 1979:69. *Nya vyer. Datorer och nya massmedier – hot eller löfte.* Kartläggningsrapport från Informationsteknologiutredningen.

SOU 1984:45. *Nya medier – text-TV, teledata.* Betänkande av Informationsteknologiutredningen.

SOU 1984:65. *Via kabel och satellit.* Betänkande av massmediekommittén.

SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige.* Maktutredningens huvudrapport.

SOU 1994:118. *Informationsteknologin – Vingar åt människans förmåga.*

SOU 1995:68. *Kommunikation utan gränser.* Rapport från IT-kommissionen, juni 1995 (sammandrag).

SOU 1996:40. *Elektronisk dokumenthantering.*

SOU 1996:110. *Inför ett svenskt kulturnät.* IT och framtiden inom kulturområdet.

Status of Telecommunications Regulations in OECD. Elektronick utgåva: *http:// www.oecd.org/dsti/commtbl.html*

Sterling, Bruce. "Short History of the Internet". *The Magazine of Fantasy and Science Fiction,* february 1993. Elektronisk utgåva: *gopger://gopher.idoc.org:70/00/ internet/history/short.history.of.internet*

Sterling, Bruce: The hacker crackdown: law and disorder on the electronic frontier. Elektronisk utgåva: *http://www.mit.edu:8001/hacker/hacker.html* (Pappersutgåvan London, 1994)

Sundin, Bosse: *Den kupade handen: Historien om människan och tekniken.* Stockholm, 1991.

Teletjänster och IT-användning i Sverige. NUTEK-rapport R 1995:38. Stockholm, 1995.

Tengström, Emin: *Myten om informationssamhället – ett humanistiskt inlägg i framtidsdebatten.* Stockholm, 1987.

Thelin, Christer. *Integritetsskydd i IT-samhället.* Elektronisk utgåva: *http:// www.moderat.se/itk/bibl/thelin.htm*

Toppledarforum. IT i offentlig samverkan. Sommaren 1995.

Truedsson, Lars. "Internet i skolan – en långsiktig satsning." s. 21-23 i *Internetguiden* 1996 (6).

Uddhammar, Emil. *Partierna och den stora staten.* En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet. Stockholm, 1993.

Vad vet du om svenska folkets Internetvanor? Sammandrag av SIFO-undersökning. Elektronisk utgåva: *http://www.sifo.se/itprogra.html*

Wood, Darrin. Index of censorship 1995:3. Elektronisk utgåva: *http:// www.oneworld.org/index_oc/wood.html.*

World Telecommunications Development Report 1995. ITU (Internationella teleunionen), Elektronisk utgåva: *http://www.itu.ch/WTDR95/*

Wright, Robert. "Hyperdemocracy". *Time* 1995:4. Elektronisk utgåva: *http://pathfinder.com/@@3ziQAQUAmCi3DuLk/time/magazine/domestic/1995/950123/950123.cover.html*

Östberg, Olof. "IT-löften om starkare demokrati". s. 3-5 i *Öppna system* 1996:2.

Gunnar Wallin:

Det kommunala folkomröstningsinstitutet

Direktdemokratins förutsättningar på kommunal nivå

Argumenteringen för och emot ett införande eller en utbyggnad av ett kommunalt folkomröstningsinstitut har huvudsakligen följt samma linjer som vid meningsutbytet rörande folkomröstningar på nationell nivå. Emellertid har också några förhållanden som uppfattats som speciella för kommunerna lyfts fram och fått utgöra bränsle i en i och för sig inte särskilt intensiv debatt.

Till en del, främst under 1950-talet, har diskussionen gällt anknytningen till en inhemsk tradition. 1862 års kommunalförordningar gav kommunerna frihet att själva bestämma om deras beslutanderätt skulle utövas av en vald fullmäktigeförsamling eller av kommunens röstberättigade medlemmar samlade till stämma; endast för städer av viss storleksordning gjordes fullmäktigeinstitutionen obligatorisk. I anslutning till att den allmänna och lika rösträtten infördes 1918 utvidgades obligatoriet och detta skedde även vid ett senare tillfälle. Även frivilliga övergångar till det representativa systemet bidrog till en framflyttning av dess position. Ännu vid 1940-talets mitt hade dock den direktdemokratiska beslutsformen ett starkt fäste på landsbygden. Drygt en fjärdedel av landskommunerna använde sig härav. Med 1952 års kommunindelningsreform och med lagstiftningen i dess spår, 1953 års kommunallag, sattes slutpunkten för detta system. Beslutanderätten i rikets samtliga kommuner skulle nu tillkomma en genom val utsedd fullmäktigeförsamling. På regional nivå hade detta gällt alltifrån landstingens tillkomst. (Strömberg 1974, s. 1-24)

Tillskyndarna av folkomröstningar på kommunal nivå framhöll i det läge som nu inträtt att det representativa systemets monopolställning inte fick innebära att den direkta demokratin helt hade spelat ut sin roll.[1] Kommuninnevånarnas direkta medagerande då de gemensamma angelägenheterna skulle avgöras framstod alltjämt som en garant för demokratins livskraft och funktionsduglighet. Modifieringar och kompletteringar av det representativa systemet var därför angelägna reformprojekt. Folkomröstningar var en viktig komponent i ett sådant förändringsarbete och utgjorde en naturlig anknytning till och vidareutveckling av de direktdemokratiska traditionerna.

Mot detta hävdades att det avskaffade stämmosystemet gjordes till föremål för en oförtjänt idealisering. Dess successivt minskade använd-

[1] Den följande framställningen rörande det offentliga meningsutbytet om folkomröstningsinstitutet bygger främst på SOU 1952:47 samt SOU 1975:41.

ning hade till stor del berott på att det fungerat mindre bra. Inte sällan hade endast ett fåtal röstberättigade infunnit sig. Avgörandet hade därför i realiteten legat hos inte särskilt talrika grupper av personer som var speciellt intresserade av de ärenden som stod på dagordningen. Ett beslut av en fullmäktigeförsamling kunde därför ofta vara ägnat att ge ett mer tillförlitligt uttryck för majoritetens uppfattning.[2] Dessutom ledde samhällsutvecklingen till att kommunernas uppgifter blev allt mer omfattande och komplicerade. Detta hade varit en av anledningarna till kommunindelningsreformen och till att de representativa organen framstått som alltmer oundgängliga.

Detta tids- och situationsbundna meningsskifte kom så småningom att gå över i en mer principinriktad diskussion i fråga om folkomröstningar i befolknings- och ytmässigt små enheter.

Den småskalighet som kännetecknade sådanan enheter utgjorde i sig ett skäl till att utnämna dem som särskilt lämpade för folkomröstningar har det hävdats. De ärenden som här kom upp på dagordningen var ofta av en jämförelsevis konkret och okomplicerad karaktär och medborgarna kunde därför förväntas hysa en på egna erfarenheter grundad uppfattning. Härtill kom att de kommunala åtagandena inte var fler än att invånarna i gemen hade en tämligen god överblick över den egna kommunens verksamhetsområde och resurser. Någon gång utvecklades också tanken, att det fanns särskilda risker på kommunal nivå för att en motsättning skulle uppstå mellan det representativa organet och folkmeningen. Anledningen härtill var att de kommunala frågorna i många fall ej kunde anses vara politiserade medan valen till fullmäktige helt gick efter partilinjer. Som ytterligare ett argument till förmån för folkomröstningar på det lokala planet anfördes också, att lokala folkomröstningar ej i samma utsträckning som på nationell nivå skulle komma att styras av olika intressenters ekonomiska resurser.

Från dem som uttryckte tvivel i fråga om folkomröstningsinstitutets gynnsamma verkningar gjordes inga starkare invändningar mot påståendet, att folkomröstningar kunde sägas ha särskilt goda förutsättningar inom små enheter. Men frågan var hur stor relevans detta hade för dagens kommuner med deras mångskiftande och svällande ärende-

[2] Den mest kritiska skildringen av stämmosystemet gavs några år tidigare av 1943 års kommunindelningskommitté: "De flesta medborgarna deltaga sällan eller aldrig i stämmorna och förvärva ej heller på annat sätt någon närmare insikt i de allmänna angelägenheterna...Ofta bli kommunmedlemmarna mindre talrikt representerade på stämman, än de skulle blivit, om fullmäktige varit utsedda. Från många håll berättas exempel på att ordföranden rent av måst sända efter närboende för att få någon att justera protokollet". SOU 1945:38, s. 168.

mängd samt invecklade beroendeförhållanden mellan olika verksamhetsområden. Vidare ifrågasattes tesen om risken för stora motsättningar mellan makthavarna och invånarna i gemen. Närheten mellan dem skapade tvärtom goda förutsättningar för att representanterna lyhört registrerade de opinioner som växte fram. Frågan var även om just folkomröstningar var det instrument som var bäst ägnat att råda bot på brister i den lokala demokratin. Det fanns anledning att satsa på andra reformer som inte i likhet med folkomröstningar undergrävde det representativa organets auktoritet: medborgarmedverkan kunde vidgas genom att antalet ledamöter i de kommunala organen utökades, brukarinflytandet förstärktes, remissförfarandet kom till flitigare användning etc.

Under senare år har partiväsendets situation, av många debattörer betecknad som kris, lyfts fram som ett skäl för ett ökat bruk av kommunala folkomröstningar. (Se t.ex. SOU 1993:90, s. 342.) Partierna har måst registrera sjunkande medlemssiffror och därmed har deras position som fora för den lokala politiska debatten försvagats. Vidare har de paketlösningar partierna står för mist en del av sin attraktionskraft hos väljarna vilka i stället föredragit att fylka sig kring och driva specifika sakfrågor. I denna situation har folkomröstningar lanserats som ett medel att möta och kanalisera dessa nya opinionsströmningar.

Däremot har ett tidigare framfört argument för kommunla folkomröstningar på senare år mist en del av sin giltighet och därmed sjunkit undan i debatten. Med hänvisning till diskussionen på nationell nivå hävdades tidigare, att de menliga konsekvenser för parlamentarismen som folkomröstningar på riksplanet kunde innebära saknade motsvarighet i kommunerna. Här var kommunstyrelsen vald av fullmäktige för viss tid och inneslöt representanter för alla de större partierna. Utvecklingen i kommunerna har emellertid gått mot att tydliggöra de politiska huvudalternativen, främst genom att majoriteten kommit att bekläda alla de viktigaste posterna. Vidare har fullmäktige genom en ändring av kommunallagen år 1994 fått befogenhet att under löpande mandatperiod återkalla uppdragen för samtliga ledamöter av styrelsen. Skillnaderna mellan de politiska systemen på olika nivåer har således blivit mindre.

Rättslig reglering

Kommunallagen

Ett folkomröstningsinstitut på kommunal nivå lagfästes i den nya kommunallag som infördes 1977[3]. Stadgandet gavs följande utformning:

> Fullmäktige får besluta att som ett led i beredningen av ett ärende som tillhör fullmäktiges handläggning skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstingskommunen. Detta kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Därvid får valnämnden i kommunen anlitas, om ej nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom...

Detta nytillskott till det kommunala regelverket föranleddes dock inte av en strävan att med direktdemokratiska anordningar skapa ett verkningsfullt korrektiv mot det representativa systemet. Tvärtom betonades i förarbetena att det nya institutet var avsett att tillgripas endast i sällsynta undantagsfall. Det huvudsakliga skälet till att det nu lagfästes var önskan att undanröja en oklarhet i rättsläget. Denna oklarhet bestod i, att en rådgivande folkomröstning, genomförd i former snarlika dem som gällde för allmänna val, enligt ett utslag från regeringsrätten var olaglig, medan däremot en opinionsundersökning av i stort sett samma karaktär men till den yttre formen något annorlunda inte mötte några rättsliga hinder. Denna, som det ansågs, otillfredsställande situation förorsakade inte blott paragrafens tillkomst utan bestämde också dess utformning i detalj.

Under den tid 1977 års kommunallag ägde giltighet blev dess bestämmelse om fullmäktiges rätt att i olika former inhämta kommunmedlemmarnas synpunkter i aktuella ärenden – i praktiken diskuterades pargrafen i termer av rådgivande folkomröstning – vid flera tillfällen aktualiserad i riksdagen genom motioner. Reformförslagen utvecklades efter två skilda linjer. Dels, och framför allt, efterlystes en lag vari förfarandet vid omröstningar närmare reglerades, dels väcktes förslag om en utbyggnad av institutet Riksdagens majoritet avvisade alla i ärendet väckta motioner.

I det omfattande utredningsarbete som föregick riksdagens beslut om 1991 års kommunallag intog diskussionen om folkomröstningsinstitutet en undanskymd plats. I propositionen om en ny kommunallag

[3]g Framställningen bygger vad avser tiden t o m 1992 på rapporten "Att inhämta synpunkter från medborgarna" (SOU 1993:72) samt Wallin 1993.

utvecklade regeringen sin principiella syn på följande sätt:

> Sett från ett medborgarperspektiv kan det vara betydelsefullt att kunna ge uttryck för åsikter i olika frågor även mellan de allmänna valen. Möjligheten att ordna folkomröstningar som ett led i beredningen inför fullmäktiges avgörande bör därför finnas kvar. Vi är däremot inte beredda att gå längre genom att införa någon form av beslutande folkomröstningar eller minoritets- eller medborgarinitiativ, vilket har diskuterats. Detta skulle, enligt vår mening, innebära en icke önskvärd urholkning av den representativa demokratin.

Gällande bestämmelse överfördes efter en lagteknisk-språklig översyn till den nya kommunallagen. Översynen ledde bl.a. till att termen "omröstning" nu ersattes av termen "folkomröstning". I och med denna förändring kan man utan reservationer tala om "det komunala folkomröstningsinstitet" även om den paragraf vari institutet reglerades hade ett vidare tillämpningsområde eftersom det även innefattade opinionsundersökningar och liknande förfarande.

En år 1992 tillsatt kommitté med uppgift att föreslå åtgärder för att stärka den kommunala demokratin skulle enligt sina direktiv bl.a. se över reglerna för kommunala folkomröstningar och i anslutning härtill överväga en ökad användning av institutet. Kommittén, som antog namnet lokaldemokratikommittén, hävdade att partierna på kommunal nivå befann sig i ett kristillstånd med svårigheter att fullgöra några av sina grundläggande funktioner, t.ex. att kanalisera medborgarnas synpunkter och krav samt att vara ett forum för politisk debatt. I detta läge skulle, enligt kommitén, en ökad användning av folkomröstningar utgöra ett mycket gott komplement till det representativa systemet. Kommittén avvisade beslutande folkomröstningar som ett alltför långtgående ingrepp. Den föreslog däremot en utbyggnad och förstärkning av det rådgivande institutet, åstadkommen genom två nyheter. Den ena av dessa avsåg införande av folkinitiativ. En viss andel av de röstberättigade skulle hos fullmäktige kunna väcka förslag om folkomröstning. Rätten att utlösa en sådan skulle emellertid förbehållas fullmäktiges majoritet. Den andra nyheten var ett i detalj utarbetat förslag till en särskild lag rörande förfarandet vid folkomröstning (SOU 1993:90, s. 321-356). Regering och riksdagsmajoriet godtog i allt väsentligt kommittéförslaget (Prop. 1993/94:188, rskr 1993/94:379) De nya inslagen i folkomröstningsinstitutet erhöll följande formulering i kommunallagen (5 kap. 23 §) med giltighet från 1 juli 1994:

> Ärende om att hålla folkomröstning i viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröst-

ningar. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

Demokratiutvecklingskommittén har i ett hösten 1996 avgivet betänkande föreslagit, att om minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter ansluter sig till ett genom folkinitiativ framfört önskemål om folkomröstning skall sådan genomföras. Det skall dock vara fullmäktiges majoritet förbehållet att bestämma frågeformuleringen och arrangemangen kring omröstningen. (SOU 1996:162, s. 109-110)

Storstadskommittén har senare anslutit sig till den av demokratiutvecklingskommittén föreslagna konstruktionen och förordat, att denna även skall ha tillämpning på stadsdels/kommundelsnivå (SOU 1996:177).

Indelningslagen

Förutom kommunallagen innehåller indelningslagen stadganden om att inhämta kommunmedlemmarnas synpunkter. Vid den översyn av lagen som gjordes i slutet av 1970-talet uttalades, att lagen i görligaste mån borde knyta an till 1977 års kommunallag och bl.a. låta det kommunaldemokratiska synsätt som där återspeglas slå igenom i indelningslagstiftningen. Det ansågs emellertid inte till fyllest att i indelningsärenden enbart lita till de möjligheter som kommunallagen erböd i fråga om att höra och beakta medborgaropinioner. I den nya indelningslagen infördes därför bestämmelser om regeringens och vissa statliga myndigheters rätt att föranstalta om att lokalbefolkningens synpunkter inhämtades genom "omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande". (SFS 1979:411, 1 kap. 24 §)

Lagen om kommunala folkomröstningar

En tvistefråga har gällt om det i kommunallagen inskrivna institutet bör omgärdas med ett regelverk som mera i detalj anger i vilka former omröstningar skall genomföras. En gemensam utgångspunkt för debattörerna har härvid varit, att kommunallagen skall ha karaktär av ramlag; en eventuell närmare reglering borde därför ha form av en särskild "förfarandelag". Diskussionen härom har förts efter flera olika linjer.

En del av meningsutbytet har gällt huruvida en detaljreglering av institutet skulle vara ägnad att stärka eller försvaga institutet, att öka eller minska förutsättningarna för att det tas i bruk. De som i princip haft en jämförelsevis positiv inställning till institutet – dvs. i huvudsak borgerligt orienterade debattörer – har bedömt att en närmare reglering

skulle få gynnsamma effekter. Man skulle komma bort från hastigt tillkomna improvisationer i de kommuner där omröstning beslutats, osäkerheten om vad som var tillåtet respektive otillåtet skulle skingras. Anordnandet av omröstningar skulle med andra ord underlättas något som i sin tur skulle få till följd att de oftare skulle komma att initeras och genomföras. Från dem som särskilt tryckte på att folkomröstningar måste vara och förbli en undantagsföreteelse i de kommunala beslutsprocesserna – i huvudsak socialdemokratiska debattörer – sågs en närmare reglering som en onödig formalisering, som ett sätt att krångla till något som var avsett att i enkla former bidra till fullmäktiges beslutsunderlag. En förfarandelag kunde enligt detta synsätt t.o.m. motverka att folkomröstningar kom till stånd.

Någon gång kom diskussionen att föras på ett mer principiellt plan med motståndarna till en förfarandelag på offensiven. De betonade att det var det rådgivande institutets bärande idé, att det representativa organet efter en omröstning hade det fulla ansvaret för de beslut som fattades. Det var därför helt logiskt att organet även tilläts att självt välja de former för ärendeberedning som det i varje särskilt fall ansåg ändamålsenliga.

Lokaldemokratikommittén såg bestämda fördelar med en förfarandelag och utarbetade ett förslag till sådan. Regering och riksdag anslöt sig i princip till konstruktionen men ansåg att kommitténs förslag var alltför detaljerat. En i jämförelse med kommittéförslaget avsevärt reducerad lag blev därför slutresultatet. Lagen innehåller bestämmelser om vad fullmäktiges beslut om omröstning skall omfatta, bl.a. "den fråga och de svarsalternativ som skall ställas till de röstberättigade". Vidare åläggs kommun/landsting att på lämpligt sätt informera sina medlemmar om vad som gäller för omröstningen. Huvuddelen av lagen upptas av bestämmelser om rösträtt och röstningsförfarande varvid ambitionen varit att så nära som möjligt ansluta regelverket till vallagens föreskrifter.

Omröstningsinstitutet i tillämpning

Anordnade och avvisade omröstningar

Under de cirka 20 år som kommunallag och indelningslag innehållit bestämmelser om omröstningsinstitutet har cirka 40 omröstningar

hållits, samtliga på lokal nivå.[4] Av dessa kan fem klassificeras som opinionsundersökningar.[5] Frekvensen omröstningar har varit störst under de första åren samt under 90-talet. När detta skrivs – i mars 1997 – kan konstateras att av det totala antalet genomförda omröstningar har något mer än hälften hållits under 90-talet. Den relativt höga omröstningsfrekvensen kring skiftet mellan 70-tal och 80-tal samt under 90-talet förefaller till betydande del kunna tillskrivas en och samma omständighet: i bägge fallen framstår den uppmärksamhet som folkomröstningsinstitutet då väckte på nationell nivå till följd av kärnkraftsomröstningen respektive EU-omröstningen som en starkt bidragande orsak till aktiviteten på kommunal nivå.

Ungefär hälften av omröstningarna har gällt ärenden rörande kommunal indelning. Som en av orsakerna härtill kan anges en redan i samband med de riksomfattande kommunindelningreformerna utvecklad praxis att genomföra opinionsmätningar av olika slag i anslutning till föreslagna kommunsammanläggningar. En annan förklaring är indelningslagens konstruktion, vilken öppnar alternativa vägar för att initiera och genomföra omröstningar.

Omröstningarna i övriga frågor har spänt över åtskilliga områden. Så gott som uteslutande har de gällt ärenden av påtagligt konkret karaktär. Vanligast har varit frågor om vägsträckning – i regel omröstningar av karaktären opinionsyttringar mot vägverkets förslag – uppförande eller lokalisering av byggnader, skolorganisatoriska problem samt försäljning av kommunala bostadsbolags fastigheter.

De omröstningar som faktiskt kommit till stånd är en bråkdel av de förslag härom som väckts i fullmäktigeförsamlingarna. En undersökning omfattande tiden fram till 1993 visade, att i frågor som inte gällde kommunal indelning ställde sig fullmäktigemajoriteten negativ till omröstning i nästan 9 fall av 10. I fråga om ämne för omröstning skiljde sig de avvisade förslagen i princip inte från dem som blev

[4] Fakta om omröstningar under perioden 1993-1/3 1997 har hämtats från press, i synnerhet KommunAktuellt, samt från radio och TV. Det är därför möjligt att det i texten angivna antalet, cirka 40, är något i underkant.

[5] Några riktlinjer för var gränserna skall dras mellan folkomröstning och opinionsundersökning gavs inte före tillkomsten av 1994 års förfarandelag, vilket ledde till skiftande bedömingar i kommunerna. I och med förfarandelagen är folkomröstning implicit definierad som en opinionsmätning som uppfyller lagens föreskrifter. Formuleringar i förarbetena otydliggör emellertid gränsdragningen till opinionsundersökning. I prop. 1993/94:188 s. 53 uttalas att folkomröstning kan omfatta "enbart ett urval" av kommunens medlemmar; detta är knappast förenligt med det regelsystem som utformats i förfarandelagen

godkända. Förslagsställarnas politiska hemvist utgör en delförklaring till utfallet. Omröstningsinstitutet har i betydande utsträckning varit ett instrument som små partier betjänat sig av i syfte att utmana dem som behärskat den kommunala beslutsapparaten.

Som skäl för avslag på väckta förslag anfördes i ungefär lika stor utsträckning formella skäl och lämplighetsskäl. De formella invändningarna gällde främst, att förslagen var oförenliga med kommunallagens bestämmelser, att omröstning vid föreslagen tidpunkt ej var genomförbar samt att frågan var överspelad till följd av redan tagna beslut. Av lämplighetsskäl emot omröstning tillgreps oftast den allmänna principdeklarationen, att det representativa systemet förutsatte återhållsamhet med direktdemokratiska inslag. En annan typ av invändningar gällde de påfrestningar som en omröstning påstods innebära för kommunens ekonomi och administrativa apparat. Påfallande sällan framställdes själva omröstningsfrågan som oviktig eller olämplig att föra ut till medborgarna. Däremot hävdades inte så sällan, att det vore bättre att ta upp ärendet i kommande valrörelse, om det nu verkligen var fråga om ett problem som engagerade kommunens invånare.

Kommunfullmäktiges restriktiva förhållningssätt till krav om folkomröstningar har sedan det i kommunallagen intagits bestämmelser om folkinitiativ erhållit ytterligare belysning.

Enligt en av KommunAktuellt (12 sept. 1996) publicerad undersökning har genom folkinitiativ väckta förslag om folkomröstning tillställts fullmäktigeförsamlingarna i ett 40-tal kommuner. Samtliga framställningar har avvisats. Någon närmare undersökning av motiven till avslagen har ännu ej genomförts.

Folkinitiativen har i påfallande stor utsträckning gällt samma ärendekategorier som med framgång eller motgång väckts i fullmäktige motionsvägen. Detta har inneburit en dominans för frågor med koppling till kommunernas infrastruktur. Däremot har angelägenheter rörande social välfärd, kommunal organisation och budget/skatter knappast alls aktualiserats.

Deltagande

Deltagandet i de folkomröstningar som anordnats kan sägas ha legat på en förhållandevis god nivå. I drygt hälften av fallen har röstningsfrekvensen legat inom intervallet 60-80 procent. Endast fyra folkomröstningar har noterats för ett markant lägre deltagande. De har gällt indelningsärenden. Omröstningarna har i samtliga dessa fall anordnats inom hela kommunen med påföljd att röstningsfrekvensen dragits ned av ointresse för frågan i de kommundelar som inte primärt berörts av

den föreslagna ändringen.

Vid en jämförelse mellan å ena sidan valdeltagandet i närmast föregående eller samtidiga kommunalval och å andra sidan folkomröstningar har genomgående högre deltagandesiffror noterats för valen, ofta avsevärt högre, någon gång obetydligt högre.

För de opinionsundersökningar som anordnats i komunal regi har deltagandet legat runt 85 procent. Det har härvid varit fråga om urvalsundersökningar och röstningsfrekvensen har höjts genom att åtgärder för svarsindrivning vidtagits.

Lokala folkomröstningar som fripassagerare

I meningsutbytet kring den gemensamma valdagen har ett viktigt argument hos dem som slutit upp bakom konstruktionen varit, att samtidigheten för nationella och kommunala val leder till att de senare samlar ett större antal röstande än vad som skulle vara fallet om valen hölls fristående; rikspolitiken anses med andra ord tjäna som draghjälp för de lokala och regionala valen. I viss utsträckning har i princip samma typ av effekt diskuterats i anslutning till RF:s paragraf (8:15) om att folkomröstning i grundlagsfråga skall hållas samtidigt med val till riksdagen.

Då folkomröstningar varit på tal på kommunal nivå har den beskrivna problematiken ofta aktualiserats. Som argument för en tidsmässig samordning har – åtminstone i det officiella materialet – de förväntade positiva följderna för röstningsfrekvensen emellertid sällan lyfts fram. Än mindre har skymtat några reflexioner om att en gemensam valdag skulle kunna få några effekter på röstfördelningen vid folkomröstningen. I stället har betonats den kostnadsbesparing och den reduktion av arbetsinsatser som en samordning skulle innebära för kommunen.

I förarbetena till förfarandelagen uppmärksammades frågan. I propositionen uttalades att poströstning vid postkontor är kostsam och därför bör användas endast då samtidiga allmänna val eller nationella folkomröstningar anordnas. I detta sammanhang påpekades också, att det som ett alternativ till avlämnande av röstsedal i omröstningslokal skall finnas möjlighet att brevrösta, vilket inebär att den röstande per post skickar sin valsedel direkt till valnämnden (prop. 1993/94:188 s. 53).

Drygt hälften av de kommunala folkomröstningar som hållits har förlagts till samma tillfälle som andra förrättningar. Samordningen har ungefär lika ofta skett med allmänna val som med nationella folkomröstningar (1980 års kärnkraftsomröstning och 1994 års EU-omröst-

ning).

Det är självfallet inte möjligt att med någon precision uttala sig om vilka effekter samordningen haft för deltagandet i de kommunala folkomröstningarna. En undersökning låter sig dock göra beträffande skillnader mellan deltagandet i folkomröstningar och i kommunalvalen. Det visar sig härvid, att de fristående omröstningarna i högre grad än de med valen samordnade fick vidkännas ett större "deltagandeunderskott". Som ett kuriosum må i sammanhanget nämnas, att inom de tre kommuner, som samordnade sina folkomröstningar med valet till EU-parlamentet, kunde ett i förhållande till omgivande kommuner högt deltagande noteras för EU-valet; draghjälpen skedde med andra ord i detta speciella fall i riktningen från kommunal till nationell nivå.

Frågeformuleringar och svarsalternativ

Formuleringen av omröstningsfrågorna har på sina håll ägnats betydande uppmärksamhet. Denna har dock främst rört sig kring överväganden av teknisk natur och dessutom har diskussionen i åtskilliga fall gällt hur mycket av rent informativ text som röstsedlarna borde förses med. Så gott som genomgående har man varit ense om två grundprinciper för utformningen av röstsedlarna, nämligen dels att frågorna skall kunna besvaras med ja eller nej, dels att antalet svarsalternativ i sakfrågan ej skall vara fler än två. Dessa riktlinjer har kommit att innebära att de röstande som regel haft tre röstsedlar att välja mellan, en ja-sedel, en nej-sedel samt en sedel för blankröstning. Av de folkomröstningar som hållits har endast tre avvikit från detta mönster. De hänför sig alla till de första åren av det lagbundna omröstningsinstitutets tillvaro. I ett fall presenterades väljarna tre frågor rörande kommunens eventuella delning, och varje delfråga var försedd med flera svarsalternativ. Röstsedelns utformning bör måhända ses mot bakgrund av att kommunen anlitat ett opinionsundersökningsinstitut som konsult. I detta sammanhang må även nämnas, att i de få fall som kommun föredragit att anordna opinionsundersökning framför folkomröstning har detta återspeglats bl.a. i förhållandevis omfattande frågeformulär. I några fall ombads intervjupersonerna att ej endast ta ställning i sakfrågan utan att också ange skälen för sin uppfattning, hur bestämda de var och i vad mån de tagit del av utsänt informationsmaterial m.m.

Fullmäktige och folkmeningen

Det omröstningsinstitut som kommunallagen inrymmer är ett instrument vars hantering helt och fullt anförtrotts kommunfullmäktige.

Fullmäktige bestämmer när instrumentet ifråga skall tagas i anspråk och avgör i vilken mån hänsyn skall tagas till de opinioner som kommer till uttryck i de omröstningar som hålls. Med en allmänt vedertagen terminologi låter sig institutet beskrivas som *frivilligt (fakultativt)* och *rådgivande*. Diametralt motsatta egenskaper är *obligatoriskt* respektive *beslutande*. Någon egentlig diskussion om att en viss typ av ärenden *skall* föras ut till folkomröstning har inte förevarit. Från senare år kan dock noteras en rekommendation från den s.k. Lindbeckkommissionen, vilken föreslog att folkomröstning skulle vara obligatorisk om kommunfullmäktige föreslår en höjning av kommunalskatten. (SOU 1993:16, s. 171-172). I det här sammanhanget må även erinras om det tidigare refererade utredningsförslaget från 1996 av innebörd att en minoritet i kommunfullmäktige skulle ges befogenhet att besluta om folkomröstning i ärende som initierats genom folkinitiativ; detta innebär uppenbarligen en inskränkning av det frivillighetskriterium som är knutet till själva beslutsorganet. Vad till sist gäller beslutande folkomröstningar har förslag om att denna omröstningsform skall införlivas med det kommunala regelverket då och då väckts, dock utan att vinna större gehör.

I den allmänna debatten har rådgivande respektive beslutande omröstningar emellertid på senare tid allt mindre framstått som de enda alternativ utifrån vilka en omröstning bör bedömas. Snarare har de kommit att utgöra ytterpunkterna på en skala av följande utseende:

X----------X----------X----------X
rådgivande vägledande bindande beslutande

Den högra polen är rättsligt fixerad, även om denna bestämning kan vara försedd med särskilda villkor – reglerna om den svenska grundlagstiftningen är ett exempel härpå. Den vänstra ändpunkten kan däremot sägas utgöra startläget för ett register av flexibla bestämningar.

Rådgivande i dess rena form kan sägas stå för att medborgarna bereds tillfälle att avge en meningsyttring, vilken tillförs representantförsamlingarnas beslutsunderlag och av dessa organ avvägs mot de övriga förhållanden de önskar beakta.

Vad som avsetts med *vägledande* i de fall denna term brukats står inte alltid helt klart. I flera kommuner där termen använts – företrädesvis av motionärer – ges inte någon närmare bestämning, och det är troligt att ordet ibland utnyttjats som synonym till rådgivande. I flera fall har man emellertid lagt in mera än så; det har inte endast varit fråga om ett råd som fullmäktige beaktar i den utsträckning som

församlingen ifråga anser lämpligt. Det har tvärtom varit en mer eller mindre tydlig uppfordran att följa det utslag som omröstningen gett. Ibland kunde t o m något mer specifikt läggas in i begreppet. Det finns exempel på att utfallet i en vägledande omröstning betraktats som en preliminär opinionsyttring, vilken skall ha vissa i förväg fastställda konsekvenser för ärendets fortsatta handläggning.

Med *bindande* omröstning menas en omröstning som reellt men inte formellt förpliktigar beslutsfattarna att följa utfallet. Krav på att omröstningar skall ha en sådan effekt har långtifrån varit ovanliga i kommunala sammanhang. Ibland påträffas också – som skäl för att omröstning bör hållas – formuleringar av typ "invånarna i kommunen skall ges möjlighet att själva bestämma" men andemeningen tycks härvidlag vara densamma som då termen bindande använts. Hur vanligt det varit att individer eller partier inom fullmäktigeförsamlingarna i förväg, dvs. innan omröstning hållits, deklarerat sin beredskap att rätta sig efter omröstningsresultatet kan med det material som stått till förfogande inte avgöras. Att sådana deklarationer avgetts finns det dock åtskilliga belägg för. Det är också utan tvekan så, att tillkännagivanden av det här slaget blivit vanligare under senare år. Omdömet gäller deklarationer vari utan förbehåll försäkrats, att folkmajoritetens mening skall bli utslagsgivande. Den vagare varianten, dvs. uttalanden om att omröstningsresultatet skall ses som bindande förutsatt att vissa villkor uppfylls, t.ex. beträffande majoritetens storlek, förefaller däremot vara ovanliga.

Det har också varit ytterst sällsynt att man i fall där "bindandeproblematiken" lämnats därhän redovisat vilka omständigheter man ämnade beakta inför sitt ställningstagande. Endast ett fall är känt där i förväg fastställda bedömningsgrunder protokollförts. Inför omröstningen i ett indelningsärende beslutade kommunstyrelsen att följande tre faktorer skulle beaktas: 1) valdeltagandet, 2) röstfördelningen, 3) geografiska skillnader beträffande valdeltagande och röstfördelning. Ironiskt nog kom denna precisering att utgöra upptakten till en tolkningstvist.

Att det anförda exemplet gällde ett indelningsärende är symptomatiskt. Frågor av det slaget vållade i åtskilliga fall tolkningstvister och olika ställningstaganden hos de organ som var inblandade i beslutsprocesserna. Till en del kan den omständigheten att beslutsprocessen är lång och synlig samt att lagbestämmelserna ger stort utrymme för skönsmässiga bedömningar ha förorsakat denna osäkerhet. Härtill kom givetvis den stora vikt och betydelse som vissa grupper tillmätte just dessa ärenden; motstridiga ortsintresen skapade låsta positioner.

Omröstningar som avsett andra ärenden än kommundelningar

förorsakade som regel inte någon större uppståndelse i de beslutsprocesser som följde efter det att folkopinionen klarlagts. Fullmäktige godtog det votum som avgetts. Endast ett fall har registrerats där en tydlig meningsyttring från medborgarna uttryckligen desavouerades av fullmäktige. Ett efter omröstningen utarbetat nytt förslag vari folkomröstningens utfall blott i mindre utsträckning tillgodosågs samlade en knapp majoritet i fullmäktige. Sammanträdet ajournerades under några timmar till följd av intelefonerat bombhot och i reservationer till beslutet framhölls med skärpa den bristande respekt för folkmeningen som fullmäktiges ställningstagande förmenades innebära.

Som två av folkomröstningsinstitutets viktigaste funktioner brukar anges dess korrigerande respektive legitimerande verkan. Med korrigerande menas härvid dess roll som ett folkligt redskap mot en självtillräcklig representativ församling, med legitimerande ett instrument ägnat att ge särskild tyngd åt ett beslut, eventuellt förstärka en av beslutsorganet intagen position.

Den konstruktion som det kommunala omröstningsinstitutet erhållit ger inte mycket utrymme för den korrigerande funktionen. Det är fullmäktiges majoritet och ingen annan som bestämmer när institutet skall användas. De många initiativ till omröstning som avvisats – såväl sådana som väckts i form av motioner som sådana som emanerat från folkinitiativ – ger bevis för att fullmäktigeförsamlingarna värnat om denna befogenhet. Det förtjänar här uppmärksammas, att medan folkinitiativ med den konstruktion som institutet normalt erhållit utgör det starkaste korrektionsmedlet gentemot representationen har det i den ovanliga, om än inte unika utformning det givits i svensk kommunallagstiftning fått sin korrigerande kraft starkt beskuren. I det här sammanhanget bör också redovisas den tolkning av kommunallagens bestämmelser som fram till 1994 års reform i flera fall gjordes: omröstning måste avse ärende som var föremål för fullmäktiges beredning. Som ett belägg för detta synsätt må återges följande ställningstagande:

> Genom att ärendet sålunda redan kan anses avgjort skulle en kommunal folkomröstning inte utgöra ett led i beredningsförfarandet. En sådan användning av folkomröstningsinstitutet står, enligt juridiska avdelningen, inte i överensstämmelse med lagen. (Stockholms stad, kommunstyrelsens utl. 1978:149)

Den legitimerande funktionen har i flera fall kommit att omsättas i faktiskt handlande. Det har då i regel gällt fall där kommun uppträtt som part i ett slags förhandling med utanför kommunen verkande organ. Som paradexempel härpå framstår hanteringen av ett vägbygg-

nadsärende. Först uttalade kommunfullmäktige att "kommunen är beredd att med alla lagliga medel motarbeta ledens genomförande". Några månader senare lät fullmäktige anordna en folkomröstning i frågan. Utfallet innebar ett klart stöd för fullmäktiges ställningstagande. Detta resultat anfördes härefter i kommunens remissyttrande som argument mot att leden skulle anläggas.

Flera av de omröstningar som hållits – här bortses från omröstningar i indelningsärenden vilka svårligen låter sig inpassas i ett generellt mönster – kan varken karaktäriseras som korrigerande eller legitimerande. De har snarare haft en renodlat konsultativ karaktär. Fullmäktige har antingen varit odeciderad i sin inställning i viss fråga eller också har positionerna mellan olika partier varit helt låsta. I bägge fallen har en avlyssning av medborgarnas uppfattning framstått som angelägen – opinionspejlingen har antingen betraktats som ett värdefullt tillskott i beslutsunderlaget eller som ett instrument för konfliktlösning.

Referenser

KommunAktuellt

Riksdagstryck

SFS 1979:411 Lag om ändring i rikets indelning i borgerliga primärkommuner, landstingskommuner och församlingar

SOU 1945:38 Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner. Kommunindelningskommittén, II

SOU 1952:47 Kommunal folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande. III

SOU 1975:41 Kommunal demokrati. Huvudbetänkande. Betänkande av utredningen om den kommunala demokratin

SOU 1993:16 Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag

SOU 1993:72 Att inhämta synpunkter från medborgarna. Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. Rapport till lokaldemokratikommittén

SOU 1993:90 Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av lokaldemokratikommittén

SOU 1996:162 På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur. Betänkande av demokratiutvecklingskommittén

SOU 1996:177 Egenmakt – att återerövra vardagen. Betänkande av storstadskommittén

Stockholms stad. Kommunstyrelsens utl. 1978:149

Strömberg, Lars (1974) *Väljare och valda. En studie av den representativa demokratin i kommunerna.* Kommunalforsknings-gruppen. Avhandlingsserien: 32.

Wallin, Gunnar (1993) "Det kommunala folkomröstningsinstitutet: "att utnyttjas endast i sällsynta undantagsfall". I Björn von Sydow, Gunnar Wallin, Björn Wittrock (red.) *Politikens väsen. Idéer och institutioner i den moderna staten.* Tidens förlag.

Presentation av författarna

Peter Hallberg är doktorand i statsvetenskap vid Stockholms Universitet.

Sören Holmberg är professor i statsvetenskap vid Göteborgs Universitet, samt expert i Folkomröstningsutredningen.

Lars Ilshammar är doktorand i historia vid Högskolan i Örebro.

Gunnar Wallin är docent i statsvetenskap vid Stockholms Universitet.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten.
    För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten.
    Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare.
    + Bilaga 1 och 2. Ju.

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]