

JUHLAJULKAISU

PAAVO KASTARI

1907 · 13/11 · 1977

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1978. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 951-9068-80-5 (sid.)

ISBN 951-9068-81-3 (1/2 nahk.)

ISBN 978-951-855-872-2 (PDF)

Demokratimodeller

Avsikten är att här ta upp till behandling några av de konkurrerande modeller för demokratin som förekommer i den filosofiska och statsvetenskapliga litteraturen. Vi utgår då från att själva fenomenet »demokrati» är bekant och att man med det avser det statskick som har utbildats framför allt i de västeuropeiska länderna och i Nordamerika under de senaste tvåhundra åren. Frågan, om ordet »demokrati» kan fattas i en ännu vidare mening och också innesluta andra typer av statsskick, berörs inte här.

Samma empiriska företeelse — i detta fall demokratin — kan emellertid beskrivas olika beroende på att man väljer ut olika parametrar vid beskrivningen. På det sättet får man fram ett litet antal grundmodeller som kan sägas bilda stommen i den fortgående diskussion som förs i vetenskapliga och politiska sammanhang om demokratins »väsen». Förteckningen här nedan avser dock inte att vara på något sätt uttömmande, utan behandlar bara vissa karakteristiska modeller.

1. *Consensus och konkurrens*

En central fråga i demokratin är, hur man av de många skiljaktiga idéer och intressen som gör sig gällande i samhället skall kunna bygga upp en »gemensam vilja» eller, mer konkret sagt, få till stånd bindande beslut.¹ Man kan skilja mellan två huvudmodeller för viljebildningen i demokratin. Den ena tar framför allt fasta på det som är gemensamt i de skilda intressena, på strävan till samförstånd, till consensus, när besluten fattas. Den andra igen betonar vikten av alternativ, som tävlar med varandra och där det som får större numerärt stöd segrar. Enligt denna modell är det egentligen bara en sak

¹ Om »vilja» i psykologisk och juridisk mening, se *Kelsen*, *Allgemeine Staatslehre*, 1925, s. 9 f. och 326.

som man behöver vara överens om i demokratin, nämligen den grundläggande majoritetsregeln, dvs att konflikter löses så att flertalets ståndpunkt blir beslut.

Den författare som brukar anses vara demokratins klassiker i modern tid, *Jean-Jacques Rousseau*, kan anses vara en företrädare för consensus-tänkandet. Rousseau är, kan man säga, djupt fascinerad av problemet hur det ur de många enskilda viljorna skall kunna uppstå en allmänvilja (*volonté générale*). Det brukar visserligen framhållas att Rousseaus skrivsätt är mångtydigt och oklart. Likaså har det sagts, att hans resonemang är utopiskt och präglad av bristande praktisk erfarenhet av hur en demokrati verkligen fungerar. Om man emellertid utgår från att han opererar med en consensus-modell, enligt vilken man i demokratin söker sig fram till en gemensam ståndpunkt så att omröstning är snarare undantaget än regeln, förstår man bättre den allmänna tendensen i hans verk.

I det berömda kapitlet »Om den allmänna viljan kan missta sig» (*Si la volonté générale peut errer*) säger han att allmänviljan alltid vill det gemensamma bästa medan de enskilda viljorna däremot strävar efter enskilda fördelar. I det sammanhanget fäller han uttrycket att allmänviljan uppstår genom att det överskjutande i olika riktningar tar ut varandra (*les plus et les moins s'entre-détruisent*) hos de enskilda viljorna.² Detta uttryck hänvisar till de kompromiss- och överenskommelseprocesser som är så vanliga i vardagsdemokratin. Rousseau använder dock aldrig ordet kompromiss, utan föreställer sig den demokratiska beslutsprocessen mera som ett slags gemensamt sökande efter en objektivt fastställbar riktig ståndpunkt.

Mot den bakgrunden får man också se bl.a. Rousseaus motstånd mot partier (*associations partielles*), som enligt hans uppfattning förfalskar allmänviljan.³ Rousseaus bild av demokratin är ett system, där besluten är ett resultat av att många individuella ståndpunkter konfronteras med varandra utan att först »silas» av partierna. En sådan modell kan förstås anses utopisk när det gäller större samhällen, där knappast någon politisk viljebildning kan ske utan att åsikterna först artikuleras av partierna. Men Rousseaus uppfattning blir lättare att begripa om man erinrar sig, att hans mål är en consensus-demokrati: partierna, menar han, skapar en indelning i block som gör överenskommelse omöjlig.

² *Rousseau*, *Du contrat social*, 1762, bok II, kap. 3.

³ *Rousseau* II: 3.

I modern litteratur är det vanligare att betona just konkurrens- och konfliktraspekten. Demokratin uppfattas som en metod att genom tävlan om rösterna avgöra mellan olika, distinkta alternativ. Denna rena konkurrensmodell får här representeras av *Joseph Schumpeter*. I direkt polemik mot den klassiska läran, sådan den förts fram bl.a. av Rousseau, betonar Schumpeter att det inte är möjligt att fixera något sådant »gemensamt bästa» som klassikerna drömmer om. Schumpeter definierar för sin del demokratin som en metod att nå politiska avgöranden, som består i att folket i val utser en viss persongrupp att styra.⁴ Bara på det sättet, säger han, gör man också rättvisa åt »det livsviktiga faktum» som ledarskapet utgör.

Det är uppenbart, att Schumpeters konkurrensmodell för demokratin direkt tar sikte på förhållandena i de anglosaxiska tvåpartiländerna och speciellt i det brittiska systemet, där valets huvuduppgift är att avgöra, vilket av två konkurrerande »team» som de närmaste åren skall leda regeringen och vilket som skall förbli i opposition.⁵ Schumpeter förkastar bl.a. det proportionella systemet som enligt hans uppfattning försvarar möjligheterna att utse regeringen direkt genom val.⁶

Ett slags syntes mellan consensus- och konfliktmodellerna har varit vanlig i litteraturen efter det andra världskriget. Orsaken till det ligger troligen i erfarenheterna från tiden mellan de båda krigen. De tillspetsade sociala och politiska konflikterna gjorde det klart, att demokratin inte kan fungera om intressemotsättningarna blir alltför våldsamma. Föreställningen att demokratin kräver en viss grundläggande värdegemenskap bredde ut sig. Man började tala om att demokrati kräver en jämvikt mellan consensus och konflikt, eller ett system av balanserade och reglerade konflikter mot bakgrunden av enighet om det väsentliga.

En sådan syntes har gjorts framför allt av *S. M. Lipset*. Han beskriver demokratin som ett system som å ena sidan kräver »sådana uttryck för konflikt eller splittring som leder till strid om ledande ställningar, till utmaningar mot maktägande partier och till maktskiften», men samtidigt fordrar den också att det finns ett tillräckligt mått av samförstånd för att systemet inte skall gå i baklås.⁷ Konflikt är så-

⁴ *Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 1950, s. 427 ff. (Eng. upplaga, Capitalism, Socialism, and Democracy, 1942.)

⁵ Jfr *Schumpeter* s. 436 ff.

⁶ *Schumpeter* s. 433.

⁷ *Lipset*, Den politiska människan, 1969, s. 21. (Eng. upplaga Political Man, 1959.)

ledes nödvändig för att val och partiväsen skall förbli meningsfulla, consensus för att statsskicket skall fungera.

De faktiska demokratiska statsskicken förefaller luta mer åt antingen konflikt- eller consensuslösningen. Det brittiska systemet betonar starkt den förra, så starkt att man inte ens under brinnande ekonomisk kris har velat frånga det hävdvunna systemet med regering och opposition. Detsamma gäller t.ex. Sverige och Norge. I Finland däremot strävar man i allmänhet till breda majoritetsregeringar, vilket också motiveras av vårt traditionella system med kvalificerade majoriteter i riksdagen. Ännu mer utpräglad var strävan till consensus i Österrike under de sk. Proporz-koalitionernas tid (1945—66).

Demokratin och eliterna

Demokratin bygger på jämlikhet. I idealdemokratin har varje medlem samma andel i det politiska inflytandet.

Vid normativa beskrivningar av demokratin har jämlikhetsidealet haft en utomordentlig betydelse. Kampen för ökad demokrati har till stor del inspirerats av strävan att vidga jämlikheten. Samtidigt har emellertid identifieringen av demokratin med ett tillstånd av lika inflytande för alla haft en skadlig inverkan, då det gällt att från empiriska utgångspunkter beskriva de demokratiska statsskicken.

Det är ingen konst att visa, att det i verkligheten inte existerar något statsskick, där alla medborgare har lika inflytande. Olikhet i politiskt inflytande uppkommer på många olika sätt. Endel orsaker till olikhet, t.ex. differenser i fråga om inkomster, familjebakgrund, utbildning, kön o.a. håller småningom på att mista en del av sin tidigare betydelse, ehuru de fortsättningsvis är långt ifrån oväsentliga. Men faktorer som politisk aktivitet och passivitet, insikt och okunnighet i politiska frågor är svårare att avlägsna. Och i ingen händelse kan någon jämlikhetssträvan utplåna det faktum, att i varje organisation endel personer är placerade i en mera inflytelserik ställning än andra: *Robert Michels'* sats, enligt vilken organisation betyder en tendens till oligarki, håller fortfarande streck.⁸

Det är därför lätt att bemöta demokratins anspråk på att vara byggd på jämlikhet med att anhopa empiriska fakta, som visar att fullkomlig jämlikhet aldrig har förverkligats. Annorlunda uttryckt:

⁸ *Michels*, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, 1911, VI: 2.

också demokratin utmärker sig genom existensen av »eliter», av grupper som utövar mer inflytande än genomsnittet.⁹

En empirisk beskrivning av demokratin kan därför lyckas bäst genom att man utgår från att inte heller en demokrati är fri från elitbildning och i stället klargör, på vilket sätt eliterna i demokratin i fråga om sammansättning och ställning skiljer sig från eliterna i andra statsskick. Man följer då en tankelinje, som först utvecklades av *Harold D. Lasswell*, ehuru i ett annat syfte.¹⁰

Man kunde då summariskt ange det typiska för eliterna i demokratin i följande punkter:

1. Den styrande eliten handlar i demokratin inom ramen för allmänna direktiv, som mer eller mindre regelbundet ges av samtliga medborgare i val. Detta är valens viktigaste funktion i en demokrati. Den andra är att utse de styrande personerna. Betydelsen av valfunktionen växer där det finns klara alternativ att välja mellan (tvåpartisystem). Å andra sidan ger flerpartisystem troligen spelrum för flera nyanser i väljarkårens tänkesätt.

2. Eliten är pluralistisk. Den juridiska basen för pluralismen är de vidsträckta medborgerliga grundrättigheterna, som möjliggör uppkomsten av samhällssektorer som inte står under de regerandes direkta kontroll. Vid sidan av den politiska eliten, som ytterst grundar sig på val, existerar i demokratin flera andra typer av eliter som bygger sin existens på en eller flera typer av grundrättigheter. Den ekonomiska eliten (som i det moderna samhället innefattar såväl företagare som ledare för ekonomiska organisationer, såsom fackförenings- och producentledare) bygger dels på näringsfriheten och den privata äganderätten, dels på föreningsfriheten. Kultureliten igen (som omfattar såväl en 'institutionaliserad' elit, exempelvis universitetsprofessorer och högre kyrkliga dignitärer, som också en 'fri' kulturelit av typen konstnärer och journalister) baserar sig på yttrande- och tryckfriheten och på religionsfrihetslagstiftningen, som ger rätt att upprätthålla religiösa samfund av olika slag.

Den styrande politiska eliten får alltså lov att dela makten med andra elitgrupper som står utanför dess kontroll. Men inte heller den politiska eliten är ett enhetligt block, en 'monolit', utan den är

⁹ Om de äldre elitteoriernas förhållande till demokratin se *Burnham*, *The Machiavellians*, 1948. Jfr också *C. Wright Mills*, *The Power Elite*, 1956.

¹⁰ Jfr. *Lasswell*, *Politics: Who Gets What, When, and How*, 1936.

delad på olika sätt. Det är en följd dels av mångpartisystemet, dels också av byråkratins traditionella, relativt stora oavhängighet gentemot de politiska härskarna, vilket gör det möjligt att t.o.m. tala om en separat 'byråkratisk elit'.

Eliternas pluralism är ett av de mest karakteristiska dragen i demokratin, som har till följd att de politiska besluten vanligen uppkommer genom växelverkan mellan en mängd olika intressen.¹¹ Pluralismen håller dock klart på att minska till förmån för en ökad styrning från den politiska ledningen.

Uttryck för den minskade pluralismen är t.ex. byråkratins växande partipolitisering, det ekonomiska livets alltmer påtagliga avhängighet av staten och kulturlivets alltmer ökade beroende av statligt stöd, vilket för till växande institutionalisering och politisering.

3. Eliten är öppen. Det är fortfarande ett centralt kännetecken för demokratin. I det gamla samhället avgjordes tillträdet till eliten av faktorer som börd, bildning och förmögenhet, och elitens sammansättning var därför förhållandevis statisk. I de nutida enpartistaterna har medlemmar av det styrande partiet företrädesrätt till elitpositionerna, och i ingen händelse är dessa positioner öppna för personer som står i öppen opposition mot regimen.

Elitens öppenhet är i stort sett ohotad i den moderna demokratin. Visserligen kan den ökade tendensen till partipolitisering av offentliga tjänster försvåra en fri konkurrens om endel ledande positioner (t.ex. icke-partianslutnas möjligheter minskas). Å andra sidan har ökad jämlikhet i fråga om utbildning och ekonomiska möjligheter vidgat elitens rekryteringsbas.

4. Eliten är kontrollerad. Samhället försöker i demokratin skapa garantier mot missbruk av maktpositioner, vilket gör att elitens makt är mycket mera kringskuren än i andra statsskick. Själva valprincipen är naturligtvis ett uttryck för det. Men kontrollmekanismer existerar också mellan valen. Till dem hör framför allt den offentliga kritiken i massmedia, vilken i sin tur förutsätter en långtgående offentlighetsprincip beträffande politiska överläggningar och allmänna handlingar. Också rättsliga garantier mot missbruk från de styrandes sida bidrar till kontrollen.

¹¹ En av de tidigaste uttryckliga formuleringarna av pluralismen som väsentlig för demokratin finns hos R. M. Mac Iver, *The Web of Government*, 1947.

3. Minoriteternas problem

Demokratin kan antingen vara ett rent majoritetsvälde, eller ett majoritetsvälde mildrat av speciella garantier för att minoritetens åsikter skall beaktas. Den förra typen närmar sig till sitt funktions-sätt den renodlade konkurrensmodellen — t.ex. det brittiska stats-skicket känner inte till några speciella minoritetsgarantier. Det senare däremot förstärker i praktiken consensus-inslaget i demokratin. Vårt land är ett exempel på, att långt utbyggda minoritetsskyddsregler — riksdagsordningens bestämmelser om grundlagsändring i brådskande ordning, om minoritetens rätt att lämna också vanliga lagar att vila över nyval och om behandlingen av skattelagar — förstärker den tendens till consensusdemokrati, som kanske också av andra skäl präglar statsskicket.

Tekniskt kan skyddet för minoriteter i demokratin utbildas på många olika sätt. Det kan genomföras så, att vissa områden helt fredas från statliga ingrepp genom grundlagsbestämmelser. Det kan få formen av olika typer av autonomi (t.ex. lokal autonomi för regionala minoriteter eller funktionell autonomi för minoriteter som är spridda över större områden). Slutligen kan, såsom hos oss, minoritetsskyddet främst komma till uttryck genom att minoritetens medverkan erfordras vid vissa viktigare beslut i folkrepresentationen.

Minoriteternas problem i demokratin har förhållandevis litet uppmärksammats i de normgivande verken om det demokratiska stats-skicket. Mest allvarligt har frågan hittills diskuterats av *Robert A. Dahl*. Han har speciellt sysslat med frågan om intensivt engagerade minoriteter contra apatiska eller föga engagerade majoriteter. »Hur är det, om minoriteten håller på sitt alternativ mycket mer lidelsefullt än majoriteten på det motsatta alternativet? Är majoritetsprincipen i så fall fortsättningsvis meningsfull?»¹²

Frågan om de »intensiva minoriteterna» fick ett nytt innehåll genom smågruppsaktiviteten i slutet av 1960-talet. Genom att utnyttja demokratins motvilja mot förtryck av minoriteter och genom att dra till sig uppmärksamhet i massmedia kunde endel målmedvetna smågrupper utöva ett inflytande som inte stod i någon proportion till deras storlek. Allt detta visar, att bilden av demokratin som ett majoritetsvälde rätt och slätt är alltför förenklad.

¹² *Dahl, A Preface to Democracy, 1968, s. 90.*

4. Sankt Proporz

Mot ett renodlat majoritetsvälde riktar sig också den proportionella principen. Ursprungligen tog den sig främst uttryck i kravet på proportionellt valsätt till parlamentet. För *John Stuart Mill*, en varm anhängare av proportionalismen, betydde ett dylikt valsätt »representation för alla», medan det majoritetsvals-system, som då rådde och som ännu råder i hans hemland, enligt honom betydde »representation endast för majoriteten».¹³ Under ett majoritetsvalsystem blir ju minoriteteten företräd i parlamentet endast på grund av den tillfälliga omständigheten, att väljarkårens politiska preferenser varierar regionalt.

Det intressanta är emellertid, att proportionalismen håller på att slå rot också på andra områden i sådana länder, där man varit sig vid att tänka i proportionella termer. Längst utvecklades proportionalismen (som i folkhumorn fick gestalten av ett speciellt skyddshelgon, S:t Proporz) under samregerandets tid i Österrike. De båda styrande koalitionspartiernas intressen reglerades enligt ett invecklat system, som bl.a. föreskrev att de offentliga tjänsterna skulle fördelas mellan anhängare av de två partierna så att fördelningen av inflytandet dem emellan i den offentliga sektorn skulle hållas i en perfekt balans.¹⁴

I Finland har vi kommit mycket långt på samma väg. Inofficiellt iakttas »Proporz-» principen ganska långt också vid tjänstestämningar. Men framför allt är det numera en regel, i endel fall antydd också i lagtexter, att de parlamentariska styrkeförhållandena bör iakttas vid sammansättningen av delegationer, råd och andra kvasi-representativa organ inom statsförvaltningen och vid tillsättandet av statsbolagens förvaltningsråd.

»Proporz-» principens intåg i förvaltningen har vittgående konsekvenser. Den innebär framför allt att den parlamentariska principen försvagas genom att också oppositionspartierna effektivt medverkar inom förvaltningens ram vid utformandet av politiken.

5. Participationsproblemet

Till demokratins kärnproblem hör frågan om participationen, deltagandet i den politiska verksamheten. Participationen är själv-

¹³ *Mill*, *Representative Government*, kap. VII.

¹⁴ Jft t.ex. *Hartman*, *Österrikes politiska partier*, 1968, s. 59 ff., *Merikoski*, *Suurkoalitio hallitusjärjestelmä*, Valvoja 1/1967, s. 6 ff.

fallet aldrig homogen inom hela samhället: överallt finns det grader, från ytterlig passivitet till ett nästan totalt politiskt engagemang.¹⁵ Den klassiska uppfattningen om demokratin har emellertid utgått från, att en hög grad av participation är önskvärd. Dels kan endast en dylik participation åstadkomma, att de politiska besluten verkligen är representativa för folkviljan, och omvänt kan ett till formen demokratiskt statsskick där den politiska participationen är mycket låg lätt vara endast en mask för en oligarki.

På basen av det resonemanget har man prioriterat ett starkt deltagande i det politiska livet, framför allt en hög röstningsprocent i val, och det har bl.a. i flera länder tagit sig uttryck i att lagen föreskriver obligatorisk röstning. Under årtiondena runt det andra världskriget framträdde emellertid en skeptisk riktning inom statsvetenskapen, som lanserade vad man kunde kalla »läran om den måttliga participationen». Till den skolan hörde bl.a. *Herbert Tingsten* och *Bernard Berelson*.¹⁶ På basen av empiriska studier ansåg man sig ha kommit till, att ett högt valdeltagande ofta är ett krisfenomen som befordrar extremism, och att den måttfullhet som anses utmärka en fungerande demokrati bäst befordras av en medelhög participation.

Tesen om den måttliga participationen behöver inte närmare diskuteras här. Däremot är det värt att nämna, att särskilt 1960-talets intensiva politiska aktivitet också framkallade krav på nya institutioner, som skulle befordra en starkare participation från vanliga medborgares sida och möjligheter till ett mera direkt inflytande på besluten. 1960-talet medförde en kris för den representativa demokratin. Klyftan mellan de åsikter, som var gängse inom de valda församlingarna — parlament och kommunalfullmäktige — och dem som, ofta med starkt stöd av media, fördes fram av olika aktivistgrupper blev påtaglig. På samma sätt som folkomröstningsinstitutet i slutet av 1800-talet hade förts fram som ett botemedel mot att de valda institutionerna fjärmades från folket, på samma sätt lanserades nu olika typer av närdemokrati som en motvikt mot den skleros man tyckte sig märka hos de representativa institutionerna och mot byråkratins allt större inflytande på samhällslivet. Närdemokrati-idéerna har dock bara i ringa utsträckning förverkligats.

¹⁵ Om olika grader av participation, se *Milbrath*, *Political Participation*, 1965.

¹⁶ Jfr *Tingsten*, *Political Behaviour*, 1937, och *Berelson*, *Lazarsfeld*, & *Mc Phee*, *Voting*, 1950.

Bakom denna diskussion ligger emellertid två klart olika modeller för demokratin. Den ena utmärks av en starkt pragmatisk syn på det demokratiska statsskicket: väljarnas huvudsakliga uppgift är att formulera vissa grundalternativ men för övrigt överlåta styrandet åt de valda organen. Enligt den andra modellen bör man så långt som möjligt närma sig en direkt demokrati, där primärväljarna aktivt inverkar också på de enskilda besluten.