

DEMOKRATINS FRAMTID

KATARINA BARRLING (RED) OCH SÖREN HOLMBERG (RED),

LUDVIG BECKMAN, LI BENNICHT-BJÖRKMAN, HANNA BÄCK,

PETER ESAIASSON, ELISABETH FALK, JOHAN HELLSTRÖM,

ULRIKA MÖRTH, OLOF PETERSSON, BO ROTHSTEIN,

ANDERS SUNDELL, ANDERS WIDFELDT

Demokratins framtid

Katarina Barrling
& *Sören Holmberg (redaktörer)*

Demokratins framtid

© Sveriges riksdag och författarna, Stockholm 2018

Utgivare: Sveriges riksdag

Redaktörer: Katarina Barrling och Sören Holmberg

Omslag och grafisk form: Björn Holm

Tryck: Stibo Complete, april 2019

ISBN: 978-91-88607-64-5

Andra upplagan

Innehållsförteckning

Förord	7
Författarpresentationer	9
Demokratins triangeldrama	13
KATARINA BARRLING OCH SÖREN HOLMBERG	
Den sköra demokratin	29
KATARINA BARRLING OCH SÖREN HOLMBERG	
Rösträttsåldern och demokratins avgränsningsproblem	81
LUDVIG BECKMAN	
Parti är fria staters liv	111
OLOF PETERSSON	
Fångad i nätet?	133
ANDERS SUNDELL	
Högerpopulism – hot eller bot för demokratin?	159
ANDERS WIDFELDT	
Krackelerar den sociala sammanhållningen?	191
LI BENNICH-BJÖRKMAN	
Myndigheter att lita på. Den svenska demokratins grundbult	211
BO ROTHSTEIN	
Tilliten mellan svenska politiker	237
PETER ESAIASSON	
Kris i regeringsfrågan?	269
HANNA BÄCK OCH JOHAN HELLSTRÖM	
EU som ett flernivåsystem – utmaningar för svensk demokrati	299
ULRIKA MÖRTH	
Appendix	329
SAMMANSTÄLLT AV ELISABETH FALK	
Referenser	367

*”Tiden fordrar av Sveriges regering,
att den skulle göra någonting ännu större,
ännu mera, att den skulle spänna krafterna
ännu högre, att den skulle gripa in för
denna stora, enande, samlande förändring
i demokratisk riktning”*

”– jag syftar på kvinnornas rösträttsfråga.”

Nils Edén, riksdagen den 5 juni 1917

Förord

Den 17 december 1918 föll klubban i både första och andra kammaren i Sveriges riksdag. Efter en dramatisk höst överskuggad av första världskrigets slutskede enades riksdagen om det historiska principbeslut som markerar demokratins genombrott i vårt land – beslutet att införa allmän och lika rösträtt och valbarhet för kvinnor och män.

Sedan följde beslut om grundlagsändringar 1919, riksdagsval 1920 och därefter ett nytt grundlagsbeslut innan det första fullt ut demokratiska riksdagsvalet ägde rum 1921.

Den 10 januari 1922 satte sig Kerstin Hesselgren i sin bänk i första kammaren. I andra kammaren satte sig samtidigt Bertha Wellin, Elisabeth Tamm, Nelly Thüring och Agda Östlund i sina bänkar. Sverige hade under fredliga former – utan revolution och blodspillan – infört allmän och lika rösträtt och var nu demokratiskt i ordets rätta bemärkelse. Men detta kunde ske först efter en lång och hård kamp. Nu, hundra år senare, ifrågasätts de demokratiska värdena runt om i världen. Återigen är det dags att påminna oss om varför vi har demokrati och hur skör den kan vara.

Så, i en tid när demokratin inte längre tycks lika självklar ska vi i Sverige fira 100-årsminnet av demokratins införande. Riksdagen tillsatte för detta ändamål en parlamentarisk kommitté med uppgift att utarbeta förslag på vilka arrangemang och aktiviteter som riksdagen ska genomföra 2018–2022 för att uppmärksamma dessa banbrytande händelser. Den förre talmannen Urban Ahlin fick ordförandeklubban och drev under sin tid

som talman processen framåt med stor kraft och stort intresse. Det vill jag tacka honom för. Jag vill även rikta ett tack, för engagerade insatser, till kommitténs ledamöter och de tjänstemän inom Riksdagsförvaltningen som varit delaktiga i arbetet.

Tidigt i processen väcktes ett förslag i kommittén om att engagera forskarsamhället och en idé om en antologi växte fram, med målet att granska hur vår demokrati mår i dag och de framtida utmaningar den står inför. Kommittén valde att engagera professor emeritus Sören Holmberg och docent Katarina Barrling som redaktörer. Dessa två valde därefter ut tio av landets främsta statsvetare, som sedan dess har arbetat självständigt med sina texter.

Efter ett omfattande och intensivt arbete är antologin nu klar att presentera. Det sker den 17 december 2018, på dagen hundra år efter att riksdagen fattade sitt historiska principbeslut.

Samtidigt som vi ska hylla dem som kämpade för demokratins fullständiga genombrott i Sverige menar jag dock att vårt 100-årsfirande, liksom denna antologi, bör handla lika mycket om vår framtida demokrati. Vi lever i en brytningstid. Vi ser att demokratin utmanas i vår omvärld men också i vårt eget land. Vi kan inte och får inte ta vår demokrati för given. Att värna demokrati, öppenhet och yttrandefrihet kräver kunskap och engagemang, inte bara hos politiskt förtroendevalda, utan hos var och en av oss. Det är i ljuset av dessa krav som boken du nu håller i din hand ska läsas.

Denna antologi är en viktig del av riksdagens högtidlighållande av demokratins införande. Det är min fasta övertygelse att den kommer att lämna viktiga bidrag även till den fortsatta debatten om hur nuvarande och framtida generationer ska bevara och forma *sin* demokrati.

Stockholm i oktober 2018.

Andreas Norlén

Talman i Sveriges riksdag

Ordförande i Kommittén för riksdagens

högtidlighållande av demokratins införande

Författarpresentationer

KATARINA BARRLING är docent i statskunskap vid Uppsala universitet och verksam vid Institutet för personal- och företagsutveckling (IPF). Hon disputerade 2004 på avhandlingen *Partikulturer*. Hennes forskning har huvudsakligen rört kulturella och socialpsykologiska aspekter av politik, särskilt i politiska partier. Hon har tjänstgjort som utskottsföredragande i Sveriges riksdag och haft uppdrag för bl.a. Axess, Svenska Dagbladet, Sveriges Radio och Sveriges Television.

LUDVIG BECKMAN är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet och forskningsledare vid Institutet för framtidsstudier. Han forskar om demokratins problem och demokratiska rättigheters gränser och innebörd, särskilt rösträtten. Han är författare eller medförfattare till tio böcker och till ett sextiotal artiklar, bokkapitel och rapporter, bland annat *The Frontiers of Democracy. The Right to Vote and its Limits* (2009), *Politisk teori* (2016, med Ulf Mörkenstam) och *Själv censur, yttrandejämlikhet och yttrandefrihet* (2016).

LI BENNICH-BJÖRKMAN är skytteansk professor i våltalighet och statskunskap vid Uppsala universitet. Hon har i snart 30 år undervisat i svensk politik, jämförande politik och politisk sociologi och har handlett avhandlingar och uppsatser som spämt över partikulturer i den svenska riksdagen till staten som marknadsplats i Kirgizistan. Hennes forskning har kretsat kring svensk och europeisk politik och historia, skapandets förutsättningar i akademisk forskning, utbildningspolitik, integration och exilens existens. År 2017 utkom boken *Sörja ett liv, leva ett annat. Om flyktingens mörker och ljus*, som sammanfattar 20 års forskning i populärvetenskaplig form. Den tilldelades Disapriset 2018 för bästa populärvetenskapliga bok. För närvarande arbetar hon med boken *Social infrastruktur och vägen till pluralism i västra Sovjet: Baltikum och Ukraina 1960–1995*.

HANNA BÄCK är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet. Hon disputerade vid Uppsala universitet 2003 och har även varit verksam vid universitetet i Mannheim i Tyskland under flera år. Hennes forskning handlar framför allt om politiska partier och regeringsbildning, och hon har publicerat ett stort antal inflytelserika artiklar på området. Hon har nyligen publicerat en bok med titeln *Political Parties, Parliaments and Legislative Speechmaking*, och hon är en av medförfattarna till *SNS Demokratirapport 2017. Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*. Hon har vunnit flera priser för sin forskning, bland annat det prestigefulla Rudolf Wildenmann-priset som ges till en yngre forskare för bästa bidrag presenterat vid den europeiska konferensen ECPR Joint Sessions. Bäck är för närvarande ordförande i en av Vetenskapsrådets beredningsgrupper, och hon deltog som expert i Demokratiutredningen.

PETER ESAIASSON är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Hans forskning har huvudsakligen handlat om empirisk demokratiteori med särskild inriktning på det ibland förbisedda faktumet att demokratin kräver goda förlorare. Han har bland annat skrivit historien om de svenska valkampanjerna 1866–1988 och var en av de första inom svensk statsvetenskap att använda den experimentella metoden. Han är en av författarna till *Metodpraktikan* som varit och är huvudbok på en lång rad metodkurser, även i andra ämnen än statsvetenskap.

ELISABETH FALK är masterstudent inom statsvetenskap vid Göteborgs universitet och anställd som biträdande forskare vid Valforskningsprogrammet. Hon medverkar i SOM-institutets senaste forskarantologi *Sprickor i fasaden*, där hon skriver om svenska folkets önskeregering och önskestatsminister. Hon är särskilt intresserad av opinionsbildning och jämställdhet.

JOHAN HELLSTRÖM är docent i statsvetenskap vid Umeå universitet. Hans forskning handlar om kampen om regeringsmakten, regeringsavgångar, demokratisk representation samt politiska partiers och regeringars varierande möjligheter att förverkliga sin politik. Hellström leder bland annat projektet Party Government in Europe Database (PAGED), ett infrastrukturprojekt som bygger upp den mest omfattande databasen över den representativa demokratin centrala aktörer inom Europa: väljare, politiska partier, parlament och regeringar.

SÖREN HOLMBERG är professor emeritus i statsvetenskap vid Göteborgs universitet och ledamot av Kungliga Vitterhetsakademien. Hans forskning är inriktad på väljare och val, representativ demokrati och samhällliga styrsystem. Holmberg har varit ansvarig för det svenska valforskningsprogrammet 1979–2010 och är en av grundarna av och fortfarande aktiv i SOM-institutet och Quality of Government-institutet vid Göteborgs universitet. Han har varit gästforskare vid flera amerikanska forskningsinstitutioner: University of Michigan, Harvard University, Claremont Graduate School, Georgetown University, Brookings Institution, samt författat, medförfattat och redigerat ett sjuttioal böcker och ett hundratal artiklar.

ULRIKA MÖRTH är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Hennes forskning är inriktad på europeisk politik, särskilt styrnings-, reglerings- och organiseringsprocesser inom EU. Hennes publikationer spänner över fält såsom framväxten av en europeisk politik för högteknologisk forskning, europeisk försvarsindustripolitik, mjuk normgivning inom EU, europeisk offentlig-privat samverkan, ”säkerhetsisering” av den europeiska finansiella marknaden och privat myndighetsutövning. Varit forskningsledare på Score (Stockholm Centre for Organizational Research), prefekt på Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, gästdoktorand vid University of Berkeley IGS (Institute of Governmental Studies), gästforskare på CEPS (Centre for European Policy Studies) i Bryssel och på IBEI (Barcelona Institute of International Studies).

OLOF PETERSSON har tidigare varit professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Han disputerade 1975 vid Göteborgs universitet på avhandlingen *Change in Swedish Political Behavior* och var ledare för valundersökningarna 1973 och 1976. Forskningsledare vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) 1997–2011 och där bland annat ansvarig för de årliga rapporterna från SNS Demokratiråd. Ordförande för Maktutredningen (1985–1990), ledamot av Ekonomikommissionen (den s.k. Lindbeckkommissionen, 1992–1993). Författare till läroböcker om bland annat demokrati, svensk politik, offentlig förvaltning och författningspolitik.

BO ROTHSTEIN innehar sedan 1994 August Röhss professur i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. År 2015 kallades han till en professur i statsvetenskap och offentlig politik vid University of Oxford, vilken han upprätthöll 2016–2017 varefter han valde att återvända till Göteborg. Roth-

stein har varit gästforskare vid flera framstående lärosäten, bland annat Harvard University, Cornell University, Stanford University och Australian National University. Hans senaste bok är *Making Sense of Corruption*. Bland hans böcker på svenska kan nämnas *Vad bör staten göra?*, *Den korporativa staten* och *Den socialdemokratiska staten*. Rothstein har som ende svenske statsvetare fått ett Advanced Research Grant från Europeiska forskningsrådet, och han är likaså den ende statsvetare i Sverige som fått ett Wallenberg Academy Scholar-anslag. Tillsammans med Sören Holmberg grundade han 2004 Quality of Government-institutet vid Göteborgs universitet. Han är sedan 2012 ledamot av Kungliga Vetenskapsakademien.

ANDERS SUNDELL är lektor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet och aktiv inom Quality of Government-institutet vid Göteborgs universitet. Han forskar framför allt om korruption och offentlig förvaltning samt om den politiska successionens betydelse och konsekvenser, men har även skrivit om lokalpolitik och väljarbeteende. Från 2019 kommer han att vara engagerad i ett projekt om kopplingen mellan allmän opinion och förd politik i ett komparativt perspektiv. Flitig skribent utanför akademien, bland annat på gruppbloggen Politologerna som han var med och grundade, men också som krönikör och bloggare för flera större tidningar.

ANDERS WIDFELDT är lektor i statsvetenskap, doktorerade vid Göteborgs universitet och är sedan 1996 verksam vid University of Aberdeen i Skottland. Hans huvudsakliga forskningsinriktning är högerpopulism och högerextremism samt politiska partier och partiorganisationer. Har skrivit monografier, som *Extreme Right Parties in Scandinavia* (2015), artiklar i internationella tidskrifter samt ett antal kapitel i forskningsantologier. Han var stipendiat vid Sveriges riksdag 1990–91.



Demokratins triangel drama

KATARINA BARRLING OCH SÖREN HOLMBERG

Demokratin är ifrågasatt. Och kritiken kommer från vitt skilda håll, med motstridiga krav. Å ena sidan: de som vill ha mer folkstyrelse. Eliten vill inte folkets bästa. Makten bör återföras till folket. Å andra sidan: de som vill ha mindre folkstyrelse. Folket är inte tillräckligt kompetent, vare sig moraliskt eller intellektuellt. Folkets makt bör därför inskränkas.

Kritikens dubbelhet grundar sig i demokratins mångbottnade natur. När vi i dag talar om demokrati menar vi som regel inte demokrati i bokstavlig mening, det vill säga folkstyre. När vi i vår tid talar om demokrati innefattar den också sådant som går utöver själva folkstyrelsen: en rättsstat och grundläggande mänskliga rättigheter. Allt oftare hör man i den allmänna debatten uttrycket liberal demokrati (från engelskans *liberal democracy*).

Det rör sig sålunda om en folkstyrelse som är begränsad, genom att folkviljan inte får göra våld på det som kallas liberala värden, det vill säga vissa grundläggande fri- och rättigheter och där den offentliga maktutövningen ska uppfylla rättssäkerhetskrav. Dessa dubbla krav avspeglas i regeringsformens (1974:152) portalparagraf där det stadgas att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att den offentliga makten utövas under lagarna (jfr Petersson 2018, 1995).

I en liberal demokrati är folkstyrelsen alltså beskuren. Det är inte bara den styrande majoriteten som åtnjuter rättigheter, utan det gör också

minoriteten. Den liberala demokratin är en dubbelnatur. Å ena sidan folkstyrelse, å andra sidan olika typer av institutionella begränsningar av folkstyrelsen, spärrar vars syfte bland annat är att utgöra ett skydd mot majoritetstyranni. Den liberala demokratin vilar därmed på en form av inre spänning som inte är alldeles lätt att hantera, ytterst motsättningen mellan två motstående principer: majoritetens rätt att få sin vilja igenom å den ena sidan, och minoritetens rätt att skyddas mot majoritetsviljan å den andra.

Att på detta sätt balansera folkviljan med lagar och fri- och rättigheter kan beskrivas som en form av självbindning, där syftet är att skydda styret – ytterst folket – från sig självt och främja långsiktiga mål framför kortsiktig behovstillfredsställelse (jfr. Holmes 1995). Det är värt att notera att denna begränsning även ligger i majoritetens långsiktiga egenintresse: dagens majoritet kan mycket väl komma att bli morgondagens minoritet.

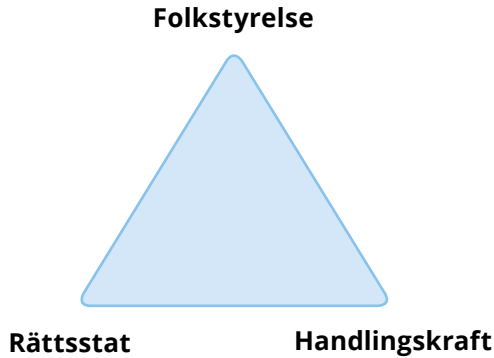
Många av dagens demokratikritiker begränsar sig dock till det ena perspektivet. Det som då förbises är att den moderna demokratin kräver en balansgång. De som lägger tonvikten vid de liberala värdena kommer aldrig ifrån att det utan tillräckliga inslag av folkstyrelse inte är möjligt att tala om demokrati. Och folksuveränitetsförespråkaren kan inte komma undan att det utan en rättsstat blir svårt att långsiktigt upprätthålla inte bara en liberal demokrati, utan en demokrati över huvud taget.

I diskussionen har det förstnämnda, liberala, perspektivet kommit att förknippas med etablerade partier och företrädare för rättsväsende, näringsliv och akademi. Det andra perspektivet förknippas i dag framför allt med populistiska partier och antietablissemangsrörelser (Mounk 2018, Canovan 1999). Det förstnämnda synsättet ses också som knutet till etablerade mediekanalet, och det senare till olika former av sociala och alternativa medier.

Demokratin är dock ännu mer komplicerad än så: Utöver folkstyrelse och rättsstat måste den också uppvisa handlingskraft. Folkviljan måste kunna omsättas i praktiska resultat, och det politiska systemet behöver för att kunna göra det förfoga över tillräckliga resurser (Pettersson 2018). En demokrati som saknar denna förmåga kommer att förlora i legitimitet och löper risk att undergräva sig själv (Van Reybrouck 2013). Det är sålunda inte bara två utan tre värden som demokratin behöver klara av att balansera.

Olof Pettersson har beskrivit spänningen som triangelformad. Alla dessa

Figur 1.1 Demokratins triangel drama



värden behövs i en modern demokrati men måste alltså vägas mot varandra. Petersson skiljer därför mellan: medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. (Petersson 1999). Vi utgår från Peterssons analys men använder termen folkstyrelse i stället för medborgarstyrelse.

Folkstyrelsen springer ur folksuveränitetsprincipen och demokratins grundidé om att politiska beslut ska spegla folkviljan, vilken förverkligas genom att majoriteten bestämmer.

Rättsstaten speglar principen att den offentliga makten ska vara bunden och tydligt avgränsad. Envar ska gentemot det allmänna vara tillförsäkrad vissa grundläggande fri- och rättigheter och, om någon rättighet kränks, ha rätt att få sin sak prövad av en självständig domstol. Till rättsstaten hör också kravet på rättssäkerhet, och på att den offentliga makten utövas under lagarna, liksom principen om maktindelning.

För att demokratin ska fungera krävs slutligen också *handlingskraft*. För att kunna omforma folkviljan till praktiska resultat behöver det politiska systemet förfoga över olika typer av resurser, procedurer och institutioner. Politiken måste vara beslutsför och olika gruppers intressen och krav måste kunna sammanjämkas till tydliga beslut, som sedan verkställs av en effektiv och professionell förvaltning.

Samtliga dessa tre värden behövs alltså för demokratin, men samtliga kan lätt komma i konflikt med varandra. Rättsstaten med dess inneboende tröghet kan till exempel innebära hinder för såväl folkvilja som handlings-

kraft. Och väljarnas vilja överensstämmer inte alltid med det som gagnar handlingskraften. Kraven på – och behovet av – handlingskraft kan därför leda till att såväl folkstyrelsen som rättsstaten ifrågasätts.

Vi menar att denna spänning skapar en form av triangeldrama. Och hur ett samhälle förmår hantera motsättningarna mellan dessa tre värden avgör om demokratin fungerar väl. Syftet med denna antologi är att belysa läget för demokratin i dag, men också att resonera om tänkbara framtids-scenarier. Fokus ligger på det nutida Sverige, men resonemangen sätts in i ett historiskt och internationellt sammanhang. Utgångspunkten är spänningen mellan folkstyrelse, rättsstat och handlingskraft.

Den svenska demokratin och maktförhållandena har tidigare utretts inom ramen för statens offentliga utredningar (Maktutredningen [SOU 1990:44], Demokratiutredningen [SOU 2000:1] och 2014 års Demokratiutredning [SOU 2016:5]). Vad gäller antidemokratiska rörelser, till exempel religiös och politisk extremism, och direkta hot mot den demokratiska rättsstaten finns från senare år rapporter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att tillgå (Petersson 2014, 2015).

Denna antologi har inte den formen av utredande anspråk och syftar inte heller till att ge en heltäckande bild av vilka problem demokratin står inför. Syftet är i stället att belysa några av demokratins mer övergripande problem i dag. De flesta av dem speglar på något sätt det triangeldrama vi beskrivit: spänningen mellan folkstyrelse, rättsstat och handlingskraft.¹

Demokratin utmaningar

Nittonhundratalet är demokratins århundrade – en demokratisk framgångssaga. Vid seklets början fanns inga demokratier. När det tog slut var en majoritet av världens länder demokratier med i huvudsak fungerande flerpartisystem och allmänna val. Framgången har dock inte fortsatt in på 2000-talet. Sedan ett tiotal år tillbaka ökar inte längre antalet demokratier – tvärtom kan en viss minskning noteras. Därtill har den demokratiska kvaliteten sjunkit något i många befintliga demokratier, med USA som det mest iögonfallande exemplet. Dessa försvagningstendenser för demokra-

1 Parallellt med utgivningen av denna antologi ger Riksbankens jubileumsfond ut antologin *Rösträttens århundrade: Kampen, utvecklingen och framtiden för demokratin i Sverige*, där forskare från ett antal olika discipliner analyserar demokratiseringens mekanismer från olika perspektiv (Holgersson & Wängnerud, red., 2018).

tin framgår i alla de många systematiska mätningar som görs internationellt i dag (se vidare kapitel 2).

Om det är fråga om en tillfällig svacka – som så många gånger förr under 1900-talet – eller början på en mer varaktig nedgång för demokratin kan ingen säkert veta. Samhällsvetenskapen, inklusive statsvetenskapen, är inte så utvecklad att den med någon större trovärdighet kan förutspå framtiden. Vad vi med något större säkerhet kan säga är att demokratin internationellt och i Sverige står inför ett antal påtagliga utmaningar. Utmaningar som inte nödvändigtvis måste försvaga demokratin, men som måste bemötas.

Lite oroande är det ändå att det är så lätt att identifiera olika utmaningar för demokratin – alla inte lika allvarliga, men dock. Nedan listar vi ett antal olika utmaningar. De flesta är mycket diskuterade i den allmänna debatten och i forskningen. Många, men inte alla, kommer att beröras i de kommande kapitlen.

En mycket uppmärksam utmaning är framväxten av en stridslysten nationalism. Samhället polariseras och den form av sammanjämkning mellan olika grupper och intressen som demokratin bygger på försvåras. Ofta lyfts folkstyrelsen fram som förbisedd, ibland på bekostnad av de värden som förknippas med rättsstaten. I de senaste valen i Västeuropa har högerpopulistiska partier gått fram i nio länder – mest tydligt i Italien 2018, Tyskland 2017, Österrike 2017 och Sverige 2018. Men motsvarande partier har samtidigt förlorat röststöd i fem länder, däribland i Norge 2017 och Finland 2015, och mest påtagligt i Storbritannien 2017.

En utmaning av annan karaktär har att göra med globaliseringen och tendensen till alltmer överstatliga samarbeten, där EU står i centrum. Att kombinera flernivåstyre med bevarat folkligt/demokratiskt inflytande under konkurrens från marknaden, fristående riksbanker, oberoende domstolar, bindande internationella avtal och allt mäktigare byråkratier är inte lätt. Den nationella demokratin beslutsområden inskränks utan att ersättas av en fullt fungerande övernationell demokrati.

En följd av detta blir att demokratin beslutsfär totalt sett beskärs. Allt fler viktiga beslut fattas utanför den nationella demokratin eller av experter inom demokratin. En indikator på att väljare redan noterat denna förändring kan vara att valdeltagandet i alla etablerade demokratier tenderar att minska. Det är inte lika betydelsefullt att rösta i dag jämfört med

vad det var för fyrtio–femtio år sedan när valdeltagandet var som högst. I Sverige toppade valdeltagandet år 1976 då hela 91,8 procent röstade. I riksdagsvalet 2018 röstade 87,2 procent, en nedgång med 4,6 procentenheter sedan rekordet 1976.

Sverige är en representativ demokrati. Folket styr inte direkt, utan via representanter som utses i val (Holmberg 1999). Och det är partierna som tillhandahåller dessa representanter. Alla hittills existerande moderna demokratier har varit baserade på politiska partier. Utan fungerande partier, ingen demokrati. Indirekt representativ demokrati baserad på partier har varit den allena rådande styrformen. Direkt demokrati byggd på folkomröstningar har varit undantag och oftast begränsad till mindre lokalsamhällen. Partiernas försvagade ställning i många länder är därför ett hot mot den traditionella demokratin. I Sverige förlorar partierna medlemmar, och allt färre väljare känner sig som övertygade anhängare av något parti. Väljarrörligheten ökar och gör systemet mindre stabilt och mer svårstyrt. Samarbeten mellan partier kan därmed också försvåras.

Oberoende och sakinriktade medier som granskare, informationsbärrare och kunskapsbildare spelar en avgörande roll för demokratin. Därför är det nya medielandskapet en utmaning. De traditionella medierna är på reträtt, medan nya digitala kanaler växer fram med sociala medier i spetsen. Forskningen är ännu i sin linda, men den som finns tyder på att sociala medier inte främjar inläring och uppbyggnad av politisk kunskap. Väljarnas kompetens är alltid ifrågasatt. Om nya sociala medier leder till en försämrad politisk kunnighet bland medborgare ger det argument åt dem som förespråkar en begränsning av väljardemokratin och en förstärkning av expertdemokratin.

Ett ytterligare problem är de hot som riktas mot demokratin valda representanter. Några längre mätserier finns inte. Brottsförebyggande rådet (Brå) påbörjade systematiska studier först 2012. Ledamöter i valda församlingar har fått ange om de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld. Resultaten måste beskrivas som att det är en hög andel politiker som är utsatta: 20 procent 2012, 28 procent valåret 2014 och 25 procent 2016. Värt att notera är uppgången vid valår och att tendensen är ökande. Mest utsatta rapporterar sig förtroendevalda för Sverigedemokraterna vara (43 procent år 2016). Om valda politiker skräms bort ifrån sina uppdrag har demokratin ett allvarligt problem (*Politikernas trygghetsundersök-*



Demokratis gudinna Demokratia kröner folket ("demos") med maktens krona. Relief från anticens Aten, 300-talet f.Kr.

ning 2017). Det är också en utveckling som kan göra det (ännu) svårare att rekrytera personer till politiska uppdrag, ett problem som redan är tydligt på den lokala nivån.

En vanlig föreställning är att demokrati förutsätter någorlunda välstånd, en etablerad och relativt stor medelklass och frånvaro av stora sociala klyftor (Lipset 1960). Framför allt ska den ekonomiska ojämlikheten inte vara markant. Mot denna bakgrund är den mycket tydliga ökningen av de ekonomiska klyftorna i västvärlden – och i Sverige – en utmaning för demokratin, liksom de ökande skillnaderna mellan storstäder och landsbygd.

En demokrati måste styras. Det måste finnas regeringar. Men regeringsbildning har blivit ett ökande problem i många demokratier. Allt rörligare väljare, fler partier med alltmer osäkert väljarstöd, nya konfliktdimensioner som springer ur nationalism och mångkulturalism samt en mer svårstyrd värld har gjort det vanskeligare att skapa stabila regeringar. Demo-

kratin hotas om detta leder till illiberala regimer och auktoritära ledare, även om det på kort sikt kan innebära en fastare hand på styret än minoritets- eller koalitionsregeringar. Demokratien måste kunna klara av stökiga regeringsbildningar. Och få fram handlingskraftiga styren som medborgarna uppfattar som legitima. Inte minst viktigt här är opartiska offentliga förvaltningar som är effektiva och icke-korrupta.

Den klassiska atenska demokratin – som var en form av direktdemokrati för fria män (kvinnor och slavar fick inte delta) – varade i 185 år, från Kleisthenes reformer i början av 500-talet f.kr. till sjöslaget vid Amorgos 322 f.kr. då Makedonien besegrade den atenska flottan och därmed definitivt knäckte Atens demokratiexperiment. Vår moderna demokrati av representativt slag har hittills varat i cirka 100 år (Holmberg 2003).

Den stora frågan är om vi ska lyckas slå det atenska rekordet med 185 års demokrati. Förutsättningarna måste fortfarande bedömas som mycket goda. Men de var bättre för tio år sedan. Någon alarmism är inte påkallad, men en viss upplyst vaksamhet.

Triangelndrama med osäker utgång

Representativ demokrati förutsätter ett visst mått av kompetens hos berörda medborgare. Väljare och valda måste besitta kunnande nog för att fatta välvägdade beslut. Här har debatten oftast intresserat sig för väljarna. En till synes naturlig slutsats om man uppfattar de många människorna som alltför okunniga och lättpåverkade, är att begränsa deras inflytande och kanske också beskära demokratin till förmån för olika former av expertstyre.

I kapitel 2, *Den sköra demokratin*, sätter vi detta demokratins kompetensproblem i centrum. Svenska väljares kunskapsnivå analyseras och sätts in i ett internationellt perspektiv. Mediernas roll för att ge medborgarna kunskap lyfts fram. De traditionella mediernas nedgång och de sociala mediernas framväxt är viktiga faktorer att beakta inför framtiden. I synnerhet de sociala mediernas effekter på politisk inläring och på det demokratiska samtalets kvalitet är centrala. Fenomenet populism diskuteras mot bakgrund av kompetens och folkstyrelse. Tendenser till ett vi-och-dom-tänkande ökar polariseringen i ett samhälle och gör demokratin mer svårstyrd. I kapitlet belyser vi också demokratins alltmer begränsade beslutssfär med ökade inslag av expertstyre, inte sällan med hänvisning till rättsstat och handlingskraft. Bakom denna utveckling döljer sig ibland

resonemang om väljarnas bristande kunskaper och den tendens till kort-siktighet som demokrati kan innebära. Att delegera styret till experter anses ge större långsiktighet och stadga jämfört med om det överläts på väljarna och deras representanter. Och som en konsekvens ser vi under senare år en utveckling mot mer självständiga riksbankar, mer inflytande för domstolar och mer tjänstemannastyre i alla demokratier. Och parallellt med detta ser vi också hur marknadsmekanismer ges allt större utrymme på områden som tidigare var politikens.

Ludvig Beckman behandlar i *Rösträttsåldern och demokratis avgränsningsproblem* den inskränkning i folkstyrelsen som ligger i att man måste ha uppnått en viss ålder för att få rösta. Rösträttsåldern rör demokratis kärna, eftersom den handlar om vilka som ska ingå i *demos*, det vill säga demokratis folk, och den har varit en politisk stridsfråga alltsedan införandet av allmän rösträtt. Att det inte finns någon given gräns är tydligt genom att åldersgränsen skiljer sig åt mellan olika länder, och alla försök att fastställa den ålder som motsvarar demokratis krav på kompetens och inklusion blir ytterst godtyckliga. Diskussionen har i långa stycken utgått från två av de krav demokratin ställer. Å ena sidan kravet på kompetens: för att kunna göra de meningsfulla val demokratin innebär krävs det en viss kunskapsnivå, vilket förutsätter en viss ålder. Å andra sidan kravet på inklusion, det vill säga att den som är underställd de kollektiva beslut som fattas i en demokrati, eller till och med bidrar till samhället, också ska ha rätt att delta i dess beslut.

Parti är fria staters liv är rubriken på Olof Peterssons kapitel och påminner därmed om den tidiga form av partisystem som fanns i Sverige under frihetstiden. Dagens politiska partier har som längst en drygt sekel-lång historia. Det är ingen tillfällighet att de politiska partierna och den allmänna rösträtten kom till vid ungefär samma tid. Grundtemat i Olof Peterssons kapitel är den avgörande betydelse som politiska partier har i en representativ demokrati och för en fungerande folkstyrelse. Utan politiska partier, ingen representativ demokrati. Politiska partier fyller sex funktioner, som alla är nödvändiga för en modern demokrati: *artikulering* (utforma och föra fram politiska förslag), *aggregering* (sammanställa åsiktspaket och sätta upp ideologiska mål), *aktivering* (utgöra en arena för samhällsengagemang och politiskt deltagande), *kanalisering* (representera och föra fram medborgarnas åsikter), *rekrytering* (finna och fostra

väljarnas representanter – de folkvalda) och *lärande* (tolka och förmedla samhällets och olika gruppers erfarenheter och känslor). Olof Petersson undersöker hur dagens partier fullgör dessa uppgifter. Det är uppenbart att partierna har vissa problem i dag. Antalet partimedlemmar minskar och väljarnas partiloyalitet försvagas. Kapitlet avslutas med en diskussion om hur partierna skulle kunna förnya sig.

Anders Sundell analyserar i sitt kapitel, *Fångad i nätet?*, det politiska deltagandets betydelse för demokratins folkstyrelsesaspekt, särskilt vad gäller det deltagande som kommer till uttryck via internet och sociala medier (till exempel Facebook, Twitter, olika bloggar etc.). Den representativa demokratins grundläggande deltagandeform är fortfarande att rösta. I Sverige är valdeltagandet internationellt sett mycket högt och har i samtliga riksdagsval efter 1960 överstigit 80 procent. Utöver röstandet finns dock ett antal andra deltagandeformer, till exempel engagera sig i ett parti, organisera en kampanj eller kontakta en politiker. Sådana aktiviteter är dock betydligt mer krävande. Det allmänna mönstret är att dessa deltagandeformer är betydligt mer ojämnt fördelade och i stor utsträckning företräddes av de välutbildade och politiskt intresserade. Detta mönster går igen vad gäller deltagande via sociala medier: det är samma grupper som engagerar sig på nätet som utanför nätet. I ett avseende har dock internet en socialt utjämnande effekt: unga, som i övrigt visar en lägre grad av politiskt deltagande än äldre, deltar i större utsträckning än äldre via sociala medier. Sannolikt är dock det en skillnad som kommer att försvagas med tiden. Sundell analyserar också hur även politiska beslutsfattare kan använda sociala medier för att ta del av medborgarnas uppfattningar i olika frågor. I den delen kan de sociala medierna bidra till de folkvaldas kunskap, och därmed stärka demokratin. Men samtidigt ger dessa medier också maktavare utrymme för manipulation, övervakning och kontroll på sätt som tvärtom skadar demokratin. Den sammantagna slutsatsen är att förhoppningarna om ny teknik som en väg till ett mer jämlikt politiskt deltagande i långa stycken inte har infriats. De positiva effekterna är begränsade, samtidigt som internet ger beslutsfattare med auktoritära ambitioner större möjlighet än någonsin tidigare till kontroll och manipulation.

Anders Widfeldt tar i kapitlet *Högerpopulism – hot eller bot för demokratin?* upp ett inflammerat ämne som kommit att utgöra något av en

elefant mitt i rummet, främst i den politiska debatten men delvis också inom samhällsforskningen. Vad är högerpopulism, vilka rötter har den och vilka effekter kan den få på demokratin? Widfeldt gör en mycket bred genomgång av litteraturen, såväl den samtida samhällsvetenskapliga som den historiska, och visar att perspektiven är många och ibland motstridiga. Förekomsten av nationalkonservativa, fascistiska och nazistiska partier och idéer i Sverige sedan 1930-talet kartläggs, liksom förekomsten av invandringsnegativa och nationalistiska partier i dagens Europa, med särskilt fokus på Sverigedemokraterna. Resultat från sentida forskning om sådana partiers regeringsdeltagande och inverkan på samhället presenteras. En central fråga som Widfeldt fokuserar är den som dominerar debatten i dag: Är högerpopulism ett hot mot demokratin? Som argument för detta framför han utökat majoritetsstyre, ifrågasättande av vissa minoriteters ställning, ett förändrat debattklimat och i förlängningen en mer auktoritär maktutövning. Men han pekar också på högerpopulismen som en potentiell bot för vissa av demokratins problem. Den kan leda till ett ökat politiskt deltagande och en förbättrad representation av svagt företrädda åsikter i parlamenten. Om det sker kan effekten bli ett ökat samhällsförtroende och en större legitimitet för demokratin. Slutsatsen i Anders Widfeldts kapitel är därför att ett växande Sverigedemokraterna kan utgöra både ett hot och en bot för demokratin.

I kapitlet *Krackelerar den sociala sammanhållningen?* anlägger Li Ben-nich-Björkman ett mer övergripande samhällsperspektiv på demokratins framtid, och det är tre samhällsförändringar som står i blickpunkten. För det första ökade ekonomiska klyftor. Inkomstojämlikheten i Sverige har ökat snabbt och fortsätter att öka. De allra mest förmögna blir alltmer förmögna; de mest utsatta halkar efter. Den ökade ojämlikheten påverkar också personer med utländsk bakgrund. Integrationen fungerar illa, bland annat på grund av en arbetsmarknad där starka fackliga organisationer och kollektivavtal försvårar inträdet, och skapar en situation med insiders och outsiders. En segregerad bostadsmarknad innebär hela bostadsområden med en överrepresentation av lågutbildade och arbetslösa och i vissa fall också med betydande kriminalitet. För det andra beskriver Ben-nich-Björkman den ökade klyftan mellan stad och land, där strukturella och politiska förändringar lett till en ökande regional ojämlikhet och stora skillnader i inkomst- och livsförhållanden mellan landets olika delar, där

större städer gynnas och mindre orter missgynnas. För det tredje analyserar hon medelklassens brutna "allians" med arbetarklassen, där samhällets mellanskikt är i färd med att etablera sig som en ny överklass och använder sina kognitiva resurser för att säkra sin nuvarande och framtida ställning. Där det allmänna brister kan de som bättre kan orientera sig i utbudet av alternativ lättare välja vad gäller till exempel skola och sjukvård, medan arbetarklassen är hänvisad till välfärdsstatens alternativ. Sammantalet leder dessa förändringar till att den svenska samhällsgemenskapen försvagas. Det "kitt" som hållit ihop samhället löses upp. Vilken framtid demokratin går till mötes är till stor del beroende av om klyftorna växer ytterligare eller inte.

Bo Rothsteins kapitel inriktar sig på något som ofta förbises när man talar om demokrati: betydelsen av en välfungerande och opartisk offentlig förvaltning. Kapitlets rubrik är alltså ingen överdrift: *Den svenska demokratis grundbult: myndigheter att lita på*. Mycket forskning från senare år – inte minst från Quality of Government Institute i Göteborg – visar att meritbaserade och icke-korrupta myndigheter är avgörande för stödet för demokratin och för att folkstyrelsen uppfattas som legitim. Den så viktiga tilliten i ett samhälle är nära förknippad med att myndigheterna går att lita på. Rothstein visar hur det äldre korrupta Myndighetsverige reformerades bort under mitten av 1800-talet. Det innebar att när demokratiseringsprocessen intensifierades åren runt 1900 hade Sverige redan i huvudsak icke-korrupta myndigheter. Det finns mycket starkt forskningsstöd för att den tågordningen är den mest framgångsrika för att lägga grunden för varaktiga demokratier. Först en icke-korrupt offentlig förvaltning, sedan en representativ demokrati. Bo Rothstein ser ingen anledning till större oro när han blickar framåt. Alla internationella mätningar av offentliga myndigheters kvalitet visar på mycket goda resultat för Sverige. Men några varningsflaggor lyfter han. En gäller det ökade inflytandet för allt fler icke folkvalda, men politiskt tillsatta, tjänstemän. Här finns i förlängningen en risk för ett ökat expertstyre menar Rothstein. Han varnar också för att antalet ämbetsverk med ideologiska opinionsbildningsuppgifter ökar. Det finns en risk för att sådana myndigheter blir något av statliga lobbyorganisationer som försöker bilda opinion, bland både politiker och allmänhet, i stället för att opartiskt förvalta. En tredje varning rör det ökande inslaget av privata och konkurrerande utförare av offentliga förvaltningsuppgif-

ter. Problemet här är att man inte tillräckligt uppmärksammat vad regeringsformen stadgar om att alla som utför offentliga uppdrag – det vill säga även privata företag – måste följa principerna om saklighet, opartiskhet och likhet inför lagen. Om myndigheter i framtiden blir alltmer lika privata utförare krävs ökad tillsyn och vaksamhet för att bevara Myndighets-sveriges legitimitet – demokratins grundbult. Frågan är avgörande, inte bara för folkstyrelsen utan också för rättsstaten.

Frågan om tillit har till övervägande del varit inriktad på den medborgerliga nivån. I kapitlet *Tilliten mellan svenska politiker* vänder Peter Esaiasson på perspektivet och behandlar i stället frågan om vilken betydelse tilliten har på den politiska nivån. Kapitlet behandlar tilliten mellan politiker i Sverige, om dess historiska framväxt och möjliga framtid. Om det finns anledning att tro att tilliten är hög jämfört med de flesta andra länder, är det historiska förloppet desto mindre klart. Rör det sig om en gradvis ökande tillit efter att partierna enats om de grundläggande spelreglerna för den representativa demokratin för hundra år sedan, eller har andra processer varit verksamma? För att politiker ska kunna hysa tillit till varandra ska tre krav vara uppfyllda: i) Ledarna för partierna måste ha partigruppens och medlemmarnas mandat och förtroende att förhandla fram överenskommelser. ii) Ledarna för partierna måste lita på att de andra partiernas ledare har förmåga och vilja att stå för överenskommelser inåt i partiet gentemot partigrupperna och medlemmarna. iii) De konstitutionella spelreglerna måste efterlevas.

Med dessa kriterier som utgångspunkt jämför Esaiasson två händelser i svensk politisk historia där partierna lyckats komma överens: rösträttsreformen 1918 och kronförsvaret 1992. Likheterna i tillit mellan de två fallen är stora. Slutsatsen är att tilliten mellan politikerna verkar ha funnits redan för hundra år sedan. Vad gäller framtiden finns det ett antal faktorer att vara vaksam på. Fler partiföreträdare tenderar att profilera sig utåt, vilket kan skada den interna partisammanhållningen och göra det svårare för partier att uppträda som sammanhållna subjekt. En annan förändringstendens är att relationen mellan det nationella och det lokala inte är lika självklar som förr – lokala partier känner därmed inte samma lojalitet med den nationella nivån. Vidare finns oroväckande tendenser till ökad polarisering och oförsonlighet mellan partierna, något som i värsta fall kan försvaga uppslutningen bakom gemensamma spelregler.

Sverigedemokraternas entré i riksdagen mellan Sveriges två traditionella partiblock har gjort regeringsbildningen mer komplicerad. Händelseutvecklingen efter valet 2018 illustrerar det mycket tydligt. Att regeringsbildningen blivit mer svårhanterlig kom dock inte som någon överraskning. Problematiken var inte okänd i debatten före riksdagsvalet och är mycket välkänd inom forskningen. Hanna Bäck och Johan Hellström visar i kapitlet *Kris i regeringsfrågan?* att en faktor som erfarenhetsmässigt gjort regeringsbildningen mer osäker i västeuropeiska demokratier är förekomsten av vad som kallas paripartier i parlamenten, det vill säga partier som övriga mer etablerade partier inte vill eller kan samarbeta med. Sverigedemokraterna har hittills varit ett sådant parti i Sveriges riksdag. Men Bäck och Hellström visar på att det också finns flera andra omständigheter som bidrar till att göra regeringsbildande konfliktfyllt. Baserat på data från hundratals regeringsbildningar i Västeuropa sedan andra världskriget kan de visa att svårigheterna ökar ju fler partier som är involverade, ju mer ideologiskt polariserat partisystemet är och ju fler konfliktdimensioner som karakteriserar partiernas motsättningar. Dessa orsaksfaktorer påverkar inte enbart regeringsbildningen, utan också längden på regeringsbildningsprocessen och regeringars överlevnad. Med flera ideologiskt polariserade partier och flera olika konfliktlinjer blir det svårare att snabbt bilda hållbara regeringar som klarar en hel mandatperiod. Bäck och Hellströms analys visar att svenskt regeringsbildande hittills varit otypiskt för Västeuropa men mycket framgångsrikt. Jämfört med de flesta andra demokratier i Västeuropa har Sverige haft klart fler enparti-regeringar och klart fler minoritetsregeringar. Sverige har också bland de allra snabbaste tillsättningarna av nya regeringar och svenska regeringar är de i Västeuropa som minst ofta avgår i förtid under en mandatperiod. Bland de faktorer som kan ligga bakom dessa positiva erfarenheter urskiljer Bäck och Hellström bland annat att tillsättningen av en ny statsminister i Sverige inte kräver majoritetsstöd i parlamentet så länge inte en majoritet röstar emot (negativ parlamentarism som underlättar bildande av minoritetsregeringar), och att nyval (extra val) inte leder till en ny fyra-årig mandatperiod. Den senare regeln kan avskräcka från nyval och gör det därmed lättare för en regering att överleva hela mandatperioden ut. Men nu är läget förändrat, och om gamla i huvudsak positiva erfarenheter kommer att hjälpa svenskt regeringsbildande framöver är högst osä-

kert. Hanna Bäck och Johan Hellström höjer ett varnande finger för att en sådan utveckling kan komma att försvaga förtroendet för politiken och i förlängningen också demokratin.

Ulrika Mörth beskriver i kapitlet *EU som ett flernivåsystem – utmaningar för svensk demokrati* hur EU arbetat för att motverka sitt demokratiska underskott. Arbetet bygger på ett flernivåsystem, det vill säga att organisationen byggt upp två parallella styrsystem, vilka betonar olika demokratiska värden och därför delvis kan hamna i konflikt med varandra. Government, för det första, utgår från att demokratisk legitimitet grundas på representativ demokrati, där demokratiska reformer inriktas på att stärka parlamentets inflytande. Governance, för det andra, bygger på informella beslutsprocesser, och dess demokratiska legitimitet bygger på att inkludera fler i beslutsprocesserna, och de demokratiska reformerna inriktas på att stärka det deltagardemokratiska inslaget. EU:s flernivåsystem, och dess konsekvenser för demokratin, diskuteras knappast alls utanför forskarsamhället utan har hamnat i bakgrunden av frågan om huruvida EU bör röra sig i riktning mot mer eller mindre överstatlighet. För att förstå EU:s konsekvenser för demokratin är dock frågan om flernivåsystem avgörande. Mörth menar vidare att i spåren av brexit och de politiska lösningar som migrationsfrågan inneburit, talar mycket för att EU:s traditionella lagstiftningsmetod kan komma att försvagas till förmån för mellanstatliga överenskommelser. Å ena sidan innebär detta en försvagning av folkstyrelsen, då tunga politiska beslut får en oklarare form. Å andra sidan kan den nationella folkstyrelsen stärkas om dessa mellanstatliga överenskommelser leder till förslag för nationella parlament att besluta om. Mycket talar också för att EU kommer att lägga allt större vikt vid handlingskraft, på bekostnad av värden förknippade med folkstyrelsen. Tendensen förstärks av det ökade utrymme som marknadskrafterna givits i politiken. Men EU har enligt Mörth att hantera mer avgörande problem än så, nämligen framväxten av auktoritära idéer i Europa, där den liberal-demokratiska värdegemenskap EU vilar på inte längre ses som självklar. Sannolikt kommer denna maktkamp att fortgå framöver och bli bland det svåraste EU har att hantera.

Det som gör demokratin skör är den svåra balansgången mellan folkstyrelse, rättsstat och handlingskraft. Hittills har balansen fungerat någorlunda väl i Sverige. Därför ser vi möjligen demokratin som enklare och

mer självklar än den egentligen är. Men demokrati är ett triangeldrama vars utgång inte är given. Demokratien måste ständigt vårdas och värnas.



Den sköra demokratin

KATARINA BARRLING OCH SÖREN HOLMBERG

Den moderna demokratis hundraåriga historia har varit en berg- och dalbaneres. Efter genombrottet i Västeuropa och Nordamerika i efterdyningarna av första världskriget, ersattes demokratin i många länder av auktoritära diktaturer under 1920- och 1930-talen. Efter andra världskriget växte demokratin åter i styrka, men trycktes ånyo tillbaka i många länder under 1950- och 1960-talen. Först efter Nejlíkerevolutionen i Portugal 1974, började demokratin än en gång avancera på bred front. Den frammarschen har varit mycket omfattande och har pågått länge – ända fram till några år in på 2000-talet. Men inte nu längre. Alla internationella institut som systematiskt mäter demokratis tillstånd och utbredning världen över, visar att demokratis tillväxt har stagnerat och sedan ett tiotal år tillbaka kanske till och med försvagats.

Freedom House, en amerikansk organisation som mätt demokrati sedan 1970-talet, klassificerade 1973 30 procent av världens länder som fullvärdiga demokratier och 45 procent som icke-demokratier. Övriga 25 procent beskrevs som gränsfall. När demokratis framgångsvåg nådde sin topp 2007, redovisade Freedom House andelen fullvärdiga demokratier till 47 procent och andelen icke-demokratier till 22 procent. Men sedan dess har alltså ingen demokratisk tillväxt skett, snarare en viss tillbakagång. I Freedom Houses senaste mätning 2017 har andelen fullvärdiga demokratier minskat till 45 procent och andelen icke-demokratier ökat till 25 pro-

cent (Freedom in the World 2018). Ingen större förändring, men en viss nedgång för demokratin efter över trettio års uppgång – ett trendbrott.

Andra institut som mäter demokrati mer detaljerat än Freedom House har nått liknande resultat. Det gäller till exempel tidskriften The Economists demokratiindex och även den bästa forskningsbaserade mätningen som görs: den som genomförs av projektet Varieties of Democracy (V-dem, se Appendix). Ur ett internationellt perspektiv blir demokratin inte längre starkare.

Sverige och övriga nordiska länder tillhör dock inte de demokratier som uppvisar problem. Försvagningarna syns mest i länder som Ryssland, Turkiet, Venezuela, Polen och Ungern. Men också i det som brukar kallas ”världens äldsta demokrati” – USA. I The Economists senaste undersökning 2017 hamnar USA först på plats 21 bland 167 länder när det gäller grad av demokrati och kategoriseras dessutom som en bristfällig demokrati (*flawed democracy*). Tre nordiska länder toppar listan med Norge som etta, Island som tvåa och Sverige som trea (The Economist 2017).

Mätningarna av demokrati bygger i huvudsak på expertbedömningar och är mycket breda. Det betyder att de inkluderar många andra aspekter än de klassiska proceduriella som handlar om fria val, allmän rösträtt, flerpartisystem, yttrandefrihet och fri opinionsbildning. Varieties of Democracy (V-dem), som mäter bredast, specificerar fem olika men närbesläktade huvudtyper av demokratier: liberal demokrati, valdemokrati, deltagardemokrati, samtalsdemokrati och jämlikhetsdemokrati. De exakta mätningarna görs sedan med hjälp av hela 350 indikatorer. Klassificeringen av de olika ländernas valdemokrati bygger exempelvis på 25 olika mått – allt från fria och rättvisa val över rösträttsregler och autonomi för oppositionspartier och journalister till frånvaro av röstköp och våld. Och de experter som systematiskt gör alla dessa bedömningar är cirka 3 000 till antalet och finns över hela världen.

En viktig lärdom från demokratimätningarna är att demokrati är ett mångfasetterat begrepp. När det gäller de empiriska förhållandena i ett land kan man tala om att det är mer eller mindre demokratiskt, utan att ”mindre demokratiskt” skulle vara liktydigt med diktatur. Under demokratins barndom och ända fram till kalla krigets slut diskuterades demokrati ofta som något enhetligt, som stod mot andra former av styre. Det var demokrati eller monarki, demokrati eller rikemansvälde, demokrati

eller diktatur. Och definitionen av demokrati var relativt okomplicerad med fokus på allmän rösträtt, fria flerpartival och yttrandefrihet.

I dag ser vi mer nyanserat på demokrati, men även i dagens samhällsdebatt kan vi ibland finna spår av ett tämligen svartvitt och förenklat synsätt. Här är det därför viktigt att skilja mellan demokratin som begrepp (i den delen kan den vara entydig och perfekt) och vetenskapens metoder för att undersöka huruvida ett visst land är demokratiskt (jfr Dahl 1989). Som regel har också den enkla tudelningen mellan demokrati och något annat ersatts med mycket mer sammansatta definitioner. Demokrati har blivit en gradfråga, inte längre en artfråga. Fokus har breddats från i huvudsak valdemokrati till att numera också inkludera andra aspekter som medborgerliga fri- och rättigheter, minoritetsskydd, rättsstat och demokratis praktiska funktionssätt. Flera av dessa breddningar har intressant nog inneburit att valdemokratin fått vidkännas begränsningar. Den grundläggande demokratiska principen om majoritetens vilja gäller inte alltid, utan vissa rättigheter och vissa minoriteter har fått grundlagsgarantier som skydd mot majoriteten.

I den internationella, i huvudsak nordamerikanska, diskussionen om demokrati, talar man idag om liberal demokrati, där liberal står för individuella fri- och rättigheter och minoritetsgarantier medan demokrati står för val och majoritetsbeslut (Mounk 2018). Som vi nämnde i kapitel 1 måste demokratin också kunna visa medborgarna att den löser samhällsproblem och får rätt saker gjorda, därav triangeldramat mellan folkstyrelse, rättsstat och handlingskraft. Inte sällan uppstår motsättningar mellan dessa tre, och inte minst kan det vara svårt att hantera konflikten mellan individens rättigheter och majoritetens vilja. Idealet är en balans, men att kalibrera den rätt är en svår uppgift – en avvägning som demokratin ständigt måste göra. Etablerade grupper, ofta mer besuttna ekonomiskt, brukar föredra mer individuella friheter och en mindre demokratisk stat. Populistiska partier med ett vi-de budskap och ett avståndstagande från etablissemangen brukar tvärtom betona vikten av att majoriteten ska bestämma. De utgår då ifrån att det är deras ”vi” som utgör majoriteten (Galston 2018, Wästberg och Lindvall 2017).

I detta kapitel ska vi närmare analysera fyra av de svåra problem demokratin har att hantera och som alla är konkreta uttryck för triangeldramat. Den röda tråden är frågan om kompetens. Demokrati förutsätter att med-

borgare som anförtros med att välja ett lands framtid har en viss förmåga – och att de inte är som rön för olika opinionsvindar. Om människor vore fullkomliga med fulländad moralisk och intellektuell förmåga – och om deras beslutssystem vore möjliga att samordna perfekt – skulle triangel-dramat inte behöva uppstå. Vi skulle kunna släppa folkstyrelsen fri, utan att behöva bekymra oss över rättsstat eller handlingskraft. När det gäller medborgares kompetens spelar fria medier en viktig roll eftersom de utgör en central informationskälla. En fråga vi ställer är därför: i vad mån kan traditionella medier och nya sociala medier fullgöra den demokratiska uppgiften att hålla medborgarna upplysta? (Dahl 1989). Kompetensfrågan är också i högsta grad relevant för diskussionen om populism och om vad som ska beslutas i demokratisk form och vad som i stället ska beslutas utan direkt inblandning av väljare och val. Hur stor eller liten demokratis beslutssfär är utgör en avgörande fråga för folkstyrelsen. Ett huvudargument för att minimera inflytande från folket och i stället fatta beslut på expertnivå – i domstolar, i fristående riksbankar, i internationella organ eller via långsiktiga partiöverenskommelser – är att väljare är för okunniga och att demokratiskt beslutsfattande kan vara alltför långsamt och leda till kortsiktiga lösningar. Långsiktig stabilitet kräver expertbeslut byggt på kompetens, och då kan väljare och demokratiska beslut vara ett osäkert och störande inslag.

De fyra problem demokratin har att hantera är sammanfattningsvis: medborgarnas kompetens, mediernas förmåga att hålla medborgarna välinformerade, populismens krav på mer folkstyrelse samt omvänt, kraven på begränsningar i folkstyrelsen och mer expertstyre. Det svenska fallet kommer att stå i centrum, och det kommer också att sättas in i ett internationellt perspektiv.

Men allra först ska vi se hur den svenska demokratin mår. För att få svar på den frågan låter vi svenska folket komma till tals. I en beskrivning av olika demokratiska svårigheter är det självklart att de många människorna också bör få säga sitt – en form av deltagardemokrati om man så vill. Vi har därför med hjälp av Kantar Sifo gjort en opinionsundersökning under maj–juni 2018 och bett dem som är mindre nöjda med hur svensk demokrati fungerar att närmare beskriva vad det är de är missnöjda med. De allra flesta av de svarande var inte missnöjda, men den minoritet, om cirka 30 procent, som hade kritiska synpunkter lät vi helt fritt peka ut vad



Statsminister Nils Edén (L) och Socialdemokraternas partiledare Hjalmar Branting (S) styrde Sverige i en koalitionsregering när principbeslutet om allmän rösträtt fattades i december 1918.

det var som de anser inte fungerar väl med den svenska demokratin. Och här börjar vi – med folkets kritiska röst.

Missnöje med hur svensk demokrati fungerar

Ett sätt att utvärdera demokrati är att fråga folket. Experter, debattörer och forskare gör sina bedömningar, och de ska inte negligeras. Men de kan inte vara allenarådande. Om folkstyrelsen ska betygsättas måste självfallet folket få vara med. Ett av de äldsta och mest utnyttjade sätten att mäta vad de många människorna anser, är att fråga hur nöjda respektive icke-nöjda medborgarna är med hur den egna demokratin fungerar. Intervjufrågan är medvetet ställd på detta oprecisa och breda sätt. Nyckelorden är *demokrati* och *fungerar*. När människor svarar kan de välja att värdera demokratins regler och procedurer (input) eller fokusera mer på demokratins funktionssätt och resultat (output). Tanken är att medborgarnas värdering av demokratin ska kunna ha en bred bas och inte vara styrd av forskarnas avgränsade definitioner, utan fånga upp missnöje med såväl demokratins procedurer som resultat.

I de internationella jämförande studier som görs regelbundet sedan 1980-talet brukar Sverige hamna mycket högt, oftast bland de tio högst rankade. I den senaste undersökningen från Comparative Study of Electoral Systems (2018) för åren 2011–2015 placerar sig Sverige som nummer tre när det gäller medborgarnas grad av nöjdhet med hur demokratin fungerar. Norge innehar förstaplatsen.

SOM-institutet har mätt svenska folkets demokratiuppskattning sedan sent 1990-tal. Undersökningarna omfattar demokrati på fyra olika nivåer – EU, Sverige, landsting/region och kommun. Jämfört med resultaten vid millennieskiftet har graden av nöjdhet 2017 ökat något för alla fyra beslutsnivåer – för Sverige från 64 till 76 procent mycket/ganska nöjda, för kommun från 66 till 70 procent, för landsting/region från 57 till 66 procent och för EU från 27 till 53 procent. Mest nöjda med hur demokratin fungerar är alltså svensken när det gäller den nationella demokratin, därefter den lokala demokratin i kommunerna, sedan den regionala demokratin och sist demokratin i EU. Det är värt att lägga märke till att en majoritet är nöjda på alla nivåer i senaste mätningen 2017. Andelen medborgare som uttrycker att de inte är särskilt eller inte alls nöjda med hur demokratin fungerar utgör alltså idag en minoritet på alla fyra beslutsnivåerna. Ett gott betyg på svensk demokrati från folket.

Men vi talar inte om små eller försumbara minoriteter. Andelen demokratimissnöjda i SOM-studien 2017 varierar mellan som mest 47 procent för EU och som minst 24 procent för Sverige. Frågan är då vad det är som dessa medborgare är missnöjda med. För att få svar på den frågan har vi tillsammans med Toivo Sjören och Kantar Sifo vänt oss till de missnöjda och bett dem precisera vad det är de inte är nöjda med (Sjören 2018). Det har vi gjort inom ramen för en undersökning via en nätpanel med 4 000 svarande under maj och juni 2018. Det har gått till så att vi bett de personer som på frågan om hur svensk demokrati fungerar sagt sig vara ”inte särskilt nöjda” eller ”inte alls nöjda”, att beskriva vad det är som de är missnöjda med. Vår fråga är helt öppen och hade inga fasta svarsalternativ. De svarande fick med egna ord berätta vad de var mindre nöjda med när det gäller hur svensk demokrati fungerar. Svaren har Sören Holmberg sedan klassificerat i ett antal olika kategorier.

Fyra huvudgrupper av svar kan urskiljas: missnöje som gäller demokratins utformning och regelverk, missnöje som berör demokratins tillämpning i praktiken, missnöje som pekar på demokratins utfall när det gäller olika sakområden och missnöje som gäller demokratins utfall för olika samhällsgrupper. Under respektive huvudgrupp har vi detaljkodat svaren mer specifikt. Sammanlagt har 1 096 missnöjda svars personer ingått i undersökningen, och deras svar har sorterats in under någon av de fyra kategorierna. En missnöjesanledning per person har maximalt registrerats. Den andel svarande i Sifos nätmätning som uppgav att de inte var särskilt eller inte alls nöjda med hur svensk demokrati fungerar var 33 procent. Det är alltså dessa 33 procent missnöje vi nu ska se närmare på.

Vad de missnöjda var missnöjda med redovisas i klassificerad form i tabell 2.1. Intressant nog visar det sig att den större delen av missnöjet *inte* gäller demokratins utformning och regelverk (14 procent), och *inte* heller demokratins utfall på olika samhällsområden (15 procent) eller för olika samhällsgrupper (5 procent). Det som de flesta är missnöjda med är i stället demokratins tillämpning i praktiken (59 procent).

Tabell 2.1 Vad svensken inte är nöjd med när det gäller hur svensk demokrati fungerar

	Procent
Demokratin utformning/regelverk	14
Yttrandefrihet	2
Folkomröstningar	2
Riksdag; Valsystem	4
Övrigt	6
Demokratin tillämpning i praktiken	59
Sverigedemokraterna uteslutna	11
Decemberöverenskommelsen	3
Politisk korrekthet	3
Minoritetsstyre, Blockpolitik, Partimakt	8
Bristande åsiktsrepresentation	9
Löften bryts	6
Politiker gynnar sig själva	3
Mediernas roll	2
Okunskap	1
Myndigheter, Rättsstat	5
Övrigt	8
Demokratin utfall - policyområden	15
Invandring	8
Vård	2
Skatter	1
Ekonomi	1
Lag och ordning	2
EU	0
Miljö/klimat	0
Övrigt	1
Demokratin utfall - samhällsgrupp	5
Ojämlikhet, Sociala klyftor	2
Regionala skillnader	1
Könsskillnader	0
Pensionärer	1
Övrigt	1
Övrigt	7
Summa procent	100

Kommentar: Resultatet visar svar på en öppen fråga ställd till svars personer i Sifos nätmätning i maj och juni 2018, som sade sig vara inte särskilt nöjda eller inte alls nöjda med hur svensk demokrati fungerar. Procent beräknad bland personer som uppgivit något de inte är nöjda med (1 096 personer).

Den del av demokratins tillämpning som röner mest kritik är behandlingen av Sverigedemokraterna – närmare bestämt att de stängs ute från inflytande och samarbeten av övriga partier i riksdagen. Därefter kommer missnöje med bristen på åsiktsrepresentativitet; folkets åsikter kommer inte till uttryck. På plats tre finner vi missnöje med blockpolitiken, minoritetsstyre och att förhållandevis små partier som Miljöpartiet kan ha ett så stort inflytande. Andra missnöjesanledningar som anges någorlunda ofta är att politiker bryter löften och att det offentliga samtalet präglas av rädsla för att tala klarspråk och av för mycket politisk korrekthet. Vidare får Myndighetsverige och rättsstaten kritik för bristande effektivitet och för partiskhet. Några gånger förekommer även ordet korruption.

När det gäller demokratins utformning handlar missnöjet mest om valsystemet (t.ex. fyraprocentsspärren) och riksdagen (t.ex. antalet ledamöter). Därefter återfinns negativa synpunkter på hur yttrandefriheten fungerar och bristen på folkomröstningar.

Missnöjet när det gäller demokratins utfall på olika sakområden fokuserar främst på ett område – flyktingar/invandring. De som inte är nöjda efterfrågar i de allra flesta fall en mer restriktiv politik. Sverige har tagit emot för många flyktingar, och det allmännas ekonomi och välfärdssystemen klarar inte påfrestningen. Områden som också nämns av förhållandevis många är lag och ordning och sjukvården, där kritiken i allt väsentligt gäller bristen på tillgänglighet. Sakområden som ekonomi, skatter och EU förekommer också som klagoämnen, men inte ofta. Ett sakområde som lyser med sin frånvaro när svensk demokratis funktionssätt kritiserar är miljö- och klimatpolitiken.

Negativa omdömen när det gäller demokratins utfall för olika samhällsgrupper handlar huvudsakligen enbart om tre fenomen. För det första bristen på jämlikhet och ökande sociala klyftor, för det andra regionala orättvisor och den växande välfärdsskillnaden mellan stad och landsbygd och för det tredje fattiga pensionärens situation. En problematik som endast berörs av några enstaka svarande är orättvisor mot kvinnor eller kvinnors utsatthet. Kön dimensionen spelar ingen stor roll när svenska folket uttrycker missnöje med hur demokratin fungerar.

En ytterligare indikator på att könsaspekten inte väger tungt när svenska folket utvärderar demokratins funktionssätt är att kvinnor och män inte skiljer sig mycket åt i sina demokratibedömningar. Män är dock

något mer missnöjda än kvinnor, 37 procent mot 29 procent. När det gäller missnöjesanledningar pekar kvinnor och män i allt väsentligt ut likartade företeelser. Män talar något mer om Sverigedemokraternas uteslutning än kvinnor, båda talar lika mycket om invandring medan kvinnor talar något mer om vård än män. Demokratins utformning och regelverk fokuserar såväl kvinnor som män på i samma begränsade utsträckning. Det som väcker missnöje bland både kvinnor och män är alltså i första hand demokratins tillämpning och i viss mån utfall, inte så mycket utformning och regelverk.

Om könsskillnaderna är små är de partipolitiska skillnaderna desto större. Sverigedemokraternas väljare utmärker sig genom att vara klart mest missnöjda med hur svensk demokrati fungerar (69 procent). Regeringspartiernas sympatisörer är minst missnöjda (S 12 procent och MP 9 procent). Bland allianspartiernas väljare är främst kristdemokratiska och moderata anhängare kritiska mot hur demokratin fungerar: 42 procent missnöjda bland KD-väljare och 26 procent bland M-väljare. Vänsterpartiets sympatisörer är ungefär lika missnöjda med demokratins funktionssätt som moderater (31 procent).

Även när vi ser till vad man är missnöjd med framträder tydliga partiskillnader. Sverigedemokraternas anhängare är mest missnöjda av alla med att Sverigedemokraterna är uteslutet (20 procent av de svarande) och att flyktningmottagningen varit för stor (13 procent). Även M-väljare är till en viss del missnöjda med dessa frågor: 10 procent av dem är kritiska mot SD:s uteslutning och 6 procent mot invandringspolitiken. För övriga partiers väljare är det andra teman som dominerar missnöjet. För S-väljare kommer minoritetsstyre och blockpolitiken högst upp. Även vårdfrågor nämns relativt ofta. Vårdfrågor förekommer också högt bland Vänsterpartiets väljare tillsammans med missnöje över ökade sociala klyftor. V-väljare utmärker sig också, tillsammans med MP- och FI-väljare, med att mer än andra vara missnöjda mer principiellt med demokratins utformning. Bland annat är V-anhängare de enda som talar om önskvärdheten av ekonomisk demokrati.

GODKÄNT BETYG

Sammanfattningen kan göras kort, och den är att det positiva överväger. Svensk demokrati får ett klart godkänt betyg när folket sätter betyg.

Endast en minoritet är missnöjd. Och bland partierna är det endast Sverigedemokraterna som har en majoritet sympatisörer som är missnöjda.

Väljarnas missnöje visar sig mycket sällan röra demokratins utformning och spelregler. Demokratins svenska utformning får mycket begränsad kritik. Missnöjet riktar sig i stället mot demokratins tillämpning och i viss mån mot demokratins utfall. Mest negativt omnämnt är att Sverigedemokraterna är uteslutna från inflytande, en bristande åsiktsrepresentation, en för stor flyktmottagning och minoritetsstyre/blockpolitik.

Det är alltså en minoritet av svenska folket som är missnöjt med hur demokratin fungerar. I denna minoritet är det en mycket liten minoritet som är negativ till hur den svenska demokratin är utformad. Det demokratiska systemet i svensk tappning får med andra ord mycket begränsad kritik. Det är något mycket positivt. Folket är i allt väsentligt nöjt med folkstyrelsens utformning. Det begränsade missnöjet gäller praktisk tillämpning och mer aktuella utfall. Det är saker som kan åtgärdas och ändras om man så vill. Det demokratiska systemets utformning kan vara svårare att förändra. Men det tycks inte heller behövas enligt folkets dom.

Väljarnas kompetens

Kampen för rösträtten och införandet av demokrati utkämpades och avgjordes i Sverige och de flesta andra västländer för hundra år sedan. Ett av rösträttsmotståndarnas tyngsta – och vanligaste – argument var att folk var för okunniga och därför inte förmögna att fatta självständiga beslut. Folket var inte kompetent nog att rösta (Faguet 1916). Det var bättre om kunniga personer fick bestämma. Rösträtten borde begränsas till skolade, någorlunda besuttna och ansvariga medborgare. Nu blev det inte så. Sedan 1921 har vi haft allmän rösträtt för vuxna kvinnor och män i Sverige. (Se Ludvig Beckmans kapitel 3 om demokratins avvägning mellan kravet på kompetens respektive inklusion.)

Men det gamla motståndarargumentet har inte begravts. Det finns kvar om än i delvis ny tappning. I samband med folkomröstningarna om kärnkraft, EU och euron fanns röster som ifrågasatte det lämpliga i att höra folkets röst i så komplicerade frågor. Det är bättre att riksdagen avgör, efter att ha inhämtat råd från utredningar och experter. Folk är för okunniga. Samma typ av argumentation hörs också ibland vid olika lokala folkomröstningar. Det är bäst att experter och politiker fattar beslut i svåra frågor. Väljare är för dåligt insatta och för enkla att påverka.

Argumentet har djupa idéhistoriska rötter. Det första demokratiexperimentet hann knappt påbörjas i Aten för 2400 år sedan, innan ledande filosofer som Platon höjde ett varningens finger och påtalade folkets bristande förmåga. Platon förordade expertvälde. Valda politiker trodde han inte på, inte heller på de många människornas kompetens. En kunnig elit skulle styra.

Den representativa demokratins uppfinnare – en James Madison i USA, en Montesquieu i Frankrike och en Edmund Burke i England – hade heller inga höga tankar om folkets förmåga att styra sig självt. Medborgare skulle delta i val regelbundet och ge sitt samtycke eller motttycke till den förda politiken och till de utvalda beslutsfattarna. Men därutöver skulle de låta valda representanter bestämma. Den konkreta politiken ska utformas av de fåtaliga representanterna, inte av folkets breda massa. Ett av huvudargumenten var just kompetensfrågan – folk var inte kunniga nog för att få delta i beslutsfattandet utöver i de sällan förekommande allmänna valen. I en representativ demokrati bör och måste medborgarnas direkta inflytande begränsas och dessutom filtreras via valda representanter. Annars blir systemet inte effektivt och långsiktigt hållbart.

Många nutida statsvetare håller med (Lewin 1970). Representativ demokrati är och bör vara ett elitistiskt projekt, säger den franske forskaren Bernard Manin (1997). Idén är att ett fåtal insatta personer ska styra på uppdrag av de mångfaldigt fler, men mindre insatta, medborgarna – naturligtvis under kontroll och med möjlighet till ansvarsutkrävande i efterhand, men likväl fåtalsstyre.

Representativ demokrati utgör alltså ett förslag till lösning på kompetensfrågan (Holmberg 1999). De många mer okunniga utser ett fåtal mer kunniga styrespersoner som fattar de viktiga besluten. Går det snett kan folket utkräva ansvar vart fjärde år. Jason Brennan (2016), en amerikansk filosof, anser inte att ens dessa begränsningar av folkviljan räcker. Han vill i stället minimera demokratin och införa vad han kallar en epistokrati, ett slags elitstyre där rösträtten begränsas för okunniga medborgare och där experter och särskilt kunniga politiker styr. Ett av hans tyngsta argument är frågan: Varför ska okunniga människor vara med att fatta beslut som påverkar och kan drabba alla människor i ett samhälle?

Andra sentida demokratiska skolbildningar har inte en lika dyster – eller realistisk – bild av folkets politiska kunskapsnivå. Förespråkare för

deltagardemokrati eller samtalsdemokrati har en betydligt mer positiv uppfattning om de många människornas kompetens. Därtill brukar de i John Stuart Mills anda framhäva att deltagande och samtal leder till kunskap och färre konflikter, och till en förmåga att lyfta sig över egenintresset. Om folk får den möjligheten växer de med ansvaret, hävdade den amerikanska deltagarforskaren Carole Pateman (1970). Massdeltagande och folkomröstningar ger upphov till en positiv kunskapsspiral. Dessutom stärks allmänandan (Lewin 2007).

Brennan säger dock emot. Samtalsdemokrati är till för ett fåtal. Alla kan och vill inte samtala. Och bland dem som samtalar snarare ökar än minskar motsättningarna. Samtalsdemokrati skapar mer polarisering än konsensus. Som så ofta inom samhällsvetenskapen finns ingen knäsat sanning. Forskningsresultat som stöder Mills tankar, står mot andra resultat som tenderar att bekräfta Brennan. Men som grundbult för diskussionen kvarstår i alla händelser frågan om hur politiskt kunnig valmanskåren är – och hur kunnig den kan bli. Teoretiker i Platons och Madisons efterföljd är avsevärt mer skeptiska till folkets demokratiska kompetens än teoretiker som följer i Mills och Patemans fotspår. Den avgörande empiriska frågan blir då – Hur kunnigt är folket? Ligger sanningen närmare Madisons verklighetsbild än Mills?

OKUNNIGA VÄLJARE?

Modern amerikansk forskning ger ett tämligen entydigt svar. Väljarna är mycket okunniga. Jason Brennan är alltså inte ensam om att konstatera att amerikanska väljare inte har någon imponerande kunskapsnivå. Larry Bartels slår i uppsatsen *Uninformed Voters* (1996) fast att ”amerikanska väljares politiska okunnighet är en av de mest väldokumenterade sanningarna i samtidens politik” (se även Achen och Bartels 2016). Pionjärerna inom USA:s valforskning var nästa lika kategoriska. I den statsvetenskapliga klassikern *The American Voter* (1960) var bilden av den amerikanska väljaren föga smickrande. Hon eller han beskrivs som varken speciellt upplyst eller rationell. Forskarna drog dock inte slutsatsen att väljarna inte var demokratin vuxna. Den slutsatsen drogs i stället av andra betydelsefulla amerikanska valforskare, med Bernard Berelson i spetsen (1948): ”Om demokratin enbart berodde på enskilda väljares kvalifikationer är det underligt att demokratin lyckats överleva” Orsaken till att demokratin trots allt lever vidare fann han inte hos väljarna, utan hos högre makter:

”Där den rationelle väljaren tycks abdikera, verkar det i stället som änglar träder in.”

Kanadensaren Henry Milner, som genomfört en av de mest omfattande jämförande studierna på området, skriver i boken *Civic Literacy* (2002): ”Trots allt, utan att göra orättvisa jämförelser, bilden av en jämförelsevis låg kunskapsnivå i Amerika har stöd i många undersökningar.” I Milners jämförande analyser hamnar USA oftast i botten medan Sverige och övriga nordiska länder placerar sig i toppen. En aktuell undersökning från projektet *Comparative Study of Electoral Systems* (CSES 2018) bekräftar Milners resultat. Bland 33 länder hamnar amerikanska väljare på plats 28 när det gäller allmänna politiska kunskaper, på samma position som väljare från Slovakien och snäppet före väljare från Kenya. Svenska väljare placerar sig åter i topp. Kunskapstestet bygger på fyra frågor: Namnet på hemlandets finansminister? Andel arbetslösa i hemlandet? Näst största parti i parlamentet? Namnet på chefen för FN? Andelen korrekta svar ligger på 75 procent i Sverige mot 37 procent i USA. I absoluta botten ligger länder som Thailand och Filippinerna med en andel korrekta svar på 11 respektive 14 procent.

CSES-studien illustrerar mycket väl ett av grundproblemen med all kunskapsmätning av detta slag. Vilken typ av kunskap talar vi om? Och hur kan vi operationellt mäta det vi är ute efter?

Kännedom om det politiska systemets regler och uppbyggnad är en sak. Kunskaper om politikens innehåll – sakfrågor, ideologier, partiernas positioner – är en annan. Ett tredje slag av kunnande gäller politikens företrädare, att känna till kandidater på valsedeln och partiernas ledande politiker, inklusive partiledarna. Dessutom visar psykologisk forskning att man kan förstå och känna till ett fenomen utan att kunna alla fakta. Och människor kan på indirekta vägar via olika ledtrådar hitta rätt utan att veta allt. Kunskap är mycket svårgripbart och mångfasetterat.

Nivåskattningar är dessutom alltid ett problem, men kanske särskilt brännande när det gäller kunskapsmätningar. Vad är god respektive dålig kunskap? Vilka är jämförelsepunkterna för att avgöra det? Forskare som ger underbetyg till amerikanska väljares kunskaper brukar ibland hänvisa till en av de äldsta mätserierna, en som visar om väljarna känner till vilket parti som är störst i kongressen. Svaren har mätts sedan 1950-talet och visar oftast att en majoritet av väljarna anger korrekt svar. Genom-

snittet i 18 mätningar under 1900-talet är 58 procent korrekta svar (Milner 2002). Är det en hög eller låg andel? Tyder det på att amerikanska väljare är mycket illa bevandrade i politik? Många amerikanska forskare har dragit slutsatsen att kunskapsnivån är låg. Men en mer nyanserad slutsats är också möjlig. Flaskan är inte halvtom – den är snarare halvfull. Kunskapsnivån är inte god, men den är heller inte bottenålig.

En liknande problematik återkommer när det gäller att värdera svenska väljares grad av politiska kunskaper. Men vi har tillgång till bättre och mer omfattande mätningar i Sverige. Och tidsserierna är systematiskt mätta och går 30 år tillbaka i tiden. Valforskningen i Göteborg har studerat väljarnas politiska kunskaper ända sedan 1950-talet, men de mest omfattande och regelbundna undersökningarna startade först 1985.

Kunskapsmätningarna är mycket breda, och de omfattar kännedom på fyra områden: om partiståndpunkter, om det politiska systemet, om sakfrågor och om ledande politiker. De olika slagen av kunskap hänger ihop på individnivå. Det vill säga människor som är kunniga på ett område tenderar att vara kunniga på alla områden och vice versa: okunskap på något område har en tendens att återfinnas också på övriga områden. Det är därför möjligt att tala om en generell kunskapsfaktor och att konstruera sammanhållna index.

Om man ser närmare på svenska väljares politiska kännedom inom de fyra områdena pekar resultaten inte på direkt dåliga kunskaper. Andelen medborgare som kände till de olika partiernas positioner i ATP-folkomröstningen var 67 procent, i kärnkraftsomröstningen 85 procent, i folkomröstningen om EU-medlemskap 76 procent och 2003 i Euroomröstningen 83 procent. Det är kunskapsandelar som det är svårt att inte bli lite imponerad av. Samma sak gäller kännedomen om riksdagens storlek. Vid valen 1991 och 1994 angav 69 procent rätt svar när de fick uppge om 349 ledamöter var rätt eller fel. I de senaste valen 2010 och 2014 har andelen rätt svar ökat till 76 respektive 79 procent. Men att Sverige har sänkt kravet på andel personkryss i riksdagsvalen från 8 till 5 procent kände däremot bara 6 procent av väljarna till i valet 2014. I valen 2010 och 2014 var det en majoritet som svarade rätt på frågor om arbetslöshet, sjukersättning från Försäkringskassan, betygen i skolan och Riksbankens styrränta – någorlunda goda kunskaper om viktiga sakfrågor med andra ord. Personkännedomen om partiledare är mycket hög. Oftast är det mer än 90 procent av väljarna

som känner till de olika partiernas ledare. Kunskaper om andra ledande nationella politiker är mer varierade: finansministrar och utrikesministrar brukar vara välkända med kännedomssiffror på 80-procentsnivån, medan det är sämre med andra ledande politiker i riksdagen. Här ligger kännedomen oftast klart under 50 procent. Samma dåliga bekantskap har väljarna med kandidater i riksdagsvalen. Endast 24 procent kunde korrekt namnge någon riksdagskandidat i den egna valkretsen i valet 2014. Sedan 1950-talet har dessutom kännedomen om valens riksdagskandidater försämrats.

En grundläggande normativ förhoppning är att graden av politisk kunskap inte bara ska vara hög, utan också förhållandevis jämnt spridd över olika sociala och politiska grupper. Ser vi på de svenska resultaten ur det perspektivet visar valundersökningarnas samlade indexmätningar genom åren att andelen korrekta svar i genomsnitt hållit sig stabilt runt 60 procent (Oscarsson och Oleskog 2015). Det utfallet kan rimligen tolkas som att kunskapsglaset är något mer än halvfyllt och att svenska väljares politiska kunskaper håller en högre nivå än amerikanska väljares (Granberg och Holmberg 1988). Om kunskapsnivån ökat eller varit stabil eller minskat är däremot svårare att fastslå. Olika testfrågor har till en del använts genom åren, och andelen personer som ställer upp i undersökningarna har minskat påtagligt under 2000-talet. Vi kan på goda grunder misstänka att de färre svarande i senare valundersökningar i genomsnitt är mer politiskt engagerade och kanske också mer kunniga än de många fler svarande var på 1960- till 1980-talen. De stabila kunskapsnivåerna under de senaste 30 åren döljer kanske därför en potentiell svag nedgång, om svarsandelarna idag skulle ha varit desamma som för 20–30 år sedan? Tanken att den genomsnittliga kunskapsnivån tvärtom ökat över tid kan vi nog avskriva.

Om en genomsnittlig kunskapsnivå på cirka 60 procent är ett någorlunda godkänt resultat normativt sett, är utfallen mer bekymmersamma för ett antal sociala grupper. Det visar sig nämligen att det finns förhållandevis stora skillnader i politisk kunskap mellan olika samhällsgrupper. Och det är inte något vi önskar oss. Om vi urskiljer en andel på i genomsnitt 30 procent med goda politiska kunskaper – och den andelen har varit stabil genom åren – kan vi undersöka hur stor andelen med just goda kunskaper är i olika sociala och politiska grupper.

Här finner vi mycket påtagliga kunskapsskillnader mellan till exempel

kvinnor och män, mellan yngre och äldre, mellan hög- och lågutbildade och mellan arbetare och högre tjänstemän. I samtliga fall uppvisar skillnaderna samma mönster alla år. I genomsnitt under åren 1985–2014 har 39 procent av männen god kunskap mot 21 procent av kvinnorna. Bland förstagångsväljare är andelen med god kunskap i genomsnitt rekordlåga 5 procent, mot cirka 40 procent bland personer över 50 år. Bland universitetsutbildade är genomsnittet med god kunskap 44 procent, jämfört med 26 procent bland personer med enbart obligatorisk utbildning. Arbetare uppvisar ett snitt på 20 procent med goda kunskaper mot hela 53 procent bland högre tjänstemän (Holmberg och Oscarsson 2004, Hedberg, Holmberg och Oscarsson 2018).

När det gäller kön minskar kunskapsskillnaderna något över tid. Det samma gäller för skillnaderna mellan hög- och lågutbildade och delvis också för kunskapsdifferenserna mellan arbetare och högre tjänstemän. När det gäller kunskapsskillnaderna mellan unga och äldre är utvecklingen den motsatta: skillnaderna i politisk kunskap ökar över tid. Äldre har blivit kunnigare. Yngre har tvärtom blivit något mindre kunniga.

Partipolitiskt återfinns också stora kunskapsskillnader. Om vi ser på de tre senaste valen framträder ett tydligt mönster. Genomsnittligt kunnigast om politik är väljare som stöder Liberalerna, tätt följda av dem som sympatiserar med Centerpartiet, Kristdemokraterna och Vänsterpartiet. Därefter kommer Moderaternas sympatisörer. Med något sämre genomsnittliga kunskaper följer sedan miljöpartistiska anhängare och strax efter socialdemokratiska sympatisörer. Sist, med sämst genomsnittliga allmänna kunskaper om politik, kommer sedan anhängare till Sverigedemokraterna. I valet 2014 hade sympatisörer till Liberalerna, i toppen, en andel om 41 procent med goda kunskaper. Motsvarande andel för Sverigedemokraternas anhängare, i botten, var 11 procent.

Det går inte att dra någon annan slutsats än att alla dessa förhållandevis stora skillnader i allmän politisk kunskap mellan olika sociala och politiska grupper är långt ifrån idealiskt för en demokrati, där politisk jämlikhet utgör grundbulten. Politisk jämlikhet förutsätter att ett antal villkor är uppfyllda, däribland en någorlunda jämnt spridd kännedom om det politiska systemet och om det som de folkvalda ska besluta om. Resultaten från valundersökningarnas kunskapsmätningar visar att svensk demokrati är en bit ifrån att uppfylla det idealet. Dock, för flera av de studerade

sociala grupperna kan vi notera minskningar i kunskapsskillnaderna mellan olika grupper. Det är en positiv förändring.

Kanske är det alltså inget läge för alarmism? Utvecklingen går åt rätt håll, med den lilla varningsflaggan att skillnaden i graden av allmän politisk kunskap inte minskar mellan yngre och äldre väljare, utan här förstärks snarare skillnaderna. Det bådar inte väl inför framtiden, och vi får hoppas att dagens ungdom, liksom som tidigare generationer, lär sig mer om politik vartefter de blir äldre.

KUNNIGA FOLKVALDA?

Kompetensproblematiken återfinns också bland demokratins valda representanter. Alla beslutsorgan ska bemannas med engagerade och kunniga personer. I Sverige ska på nationell, regional och lokal nivå cirka 40 000 personer rekryteras som politiskt förtroendevalda. Och de som valts ska fullgöra uppdragen, och inte lämna dem under mandatperioderna som blivit allt vanligare under senare år. Under mandatperioden 2010–2014 var andelen avhopp 10 procent i riksdagen 14 procent i region/landsting och 19 procent i kommunfullmäktige (Appendix). Det har inte gjort rekryteringsarbetet lättare. Att få kompetenta kandidater att ställa upp har blivit en allt svårare uppgift i och med att antalet partimedlemmar (det vill säga rekryteringspoolen) minskat kraftigt över tid. Från cirka 630 000 i början av 1990-talet till något över 250 000 tusen i dag 2017/18 (Appendix). Trots allt, finns det än så länge fler medlemmar än vad som behöver mobiliseras som förtroendevalda.

Om det finns gott om mätningar av medborgarnas kompetens, är studier av förtroendevaldas kunnighet mer sällsynta (se dock Holmberg 2010). Och om kunnigheten gått upp eller ned över tid vet vi heller inte. Vad vi vet mer om är de förtroendevaldas utbildningsnivå. Den är som vi såg tidigare en grov indikator på allmän politisk kunskap bland väljare; högutbildade är kunnigare genomsnittligt än lågutbildade. Så långt tillbaka som vi har statistik har alltid andelen högutbildade varit större bland folkvalda än i valmanskåren. Under senare år har andelen med universitetsbakgrund uppgått till cirka 65–79 procent i riksdagen och med en tendens till ökning, mot cirka 30–35 procent bland medborgarna (se Appendix). Överrepresentationen av högutbildade bland förtroendevalda är ingen garanti för att också goda politiska kunskaper och kompetens är överrepresenterade i riksdagen. Men sannolikheten för att det är så är större än om det hade

varit tvärtom – att universitetsutbildade hade varit underrepresenterade i riksdagen. En annan faktor att ta hänsyn till är hur partisystemet påverkar politikernas kompetens. Här pekar vissa på att utformningen av partiarbetet i vissa fall kan främja rädsla och konformism snarare än mod och självständigt tänkande (t.ex. Pålsson 2011, Gahrton 1983, Barrling 2018b, jfr Teorell 1998).

Bristen på forskning om förtroendevaldas kompetens illustrerar att debatten om demokratins kunskapsproblematik hittills fokuserat mer på väljarnas kunnighet än på de valdas. På längre sikt finns det kanske anledning att fundera mer över problemet på båda nivåer. Dock, sammanfattningsvis, vad vi vet så här långt när det gäller kompetens bland väljare och valda i Sverige ger ingen anledning till pessimism. Kompetensfrågan framstår inte som något av de större problemen för svensk demokrati.

Medier i demokratins tjänst

Med en lätt överdrift kan man säga att mediernas betydelse för demokratin är som vattnets betydelse för sjöfarten. Utan medier ingen fungerande demokrati. Orsaken är att nyhetsmedier är många medborgares viktigaste källa till information, och därigenom bidrar medierna – i bästa fall – till att forma den medborgerliga kompetens som vi beskrivit i föregående avsnitt. Kunskap om politik och samhälle är dessutom grundmaterialet för fri åsiktsbildning, som i sin tur är en av demokratins förutsättningar. Den fria åsiktsbildningen lägger grunden för den folkvilja som är demokratins centrala uppgift att förverkliga (Dahl 1956).

Av de tre huvuduppgifter som medierna har i ett demokratiskt samhälle – att informera, att granska, att vara ett forum – är informationsfunktionen utan tvivel den främsta (Weibull, Wadbring och Ohlsson 2018). En välfungerande demokrati förutsätter det som statsvetare brukar kalla upplyst förståelse bland medborgarna, och här spelar medierna en viktig roll. Ju bättre medierna är på att upplysa medborgarna, desto bättre för demokratin: kunniga väljare fattar bättre beslut än okunniga.

Mot denna bakgrund är den stora frågan vad de senaste decenniernas massmediala revolution inneburit för mediernas demokratiska roll. Det medielandskap vi i dag ser framför oss är i väsentliga avseenden nytt. Det stora flertalets mediekonsumtion har ändrats drastiskt, bland annat genom gammelm medias tillbakagång och framväxten av sociala medier. Andelen vuxna svenskar som regelbundet tar del av någon morgontid-

ning på papper har minskat från 81 procent 1990 till 34 procent 2017. En del av denna minskning kompenseras av att allt fler personer konsumerar morgontidningars innehåll via nätet (33 procent 2017). Kvällstidningar har också förlorat mycket i läsning på papper, men lyckats ersätta det med läsning på nätet. Public-service radio och public-service tv har dock inte gått ned nämnvärt i publik under de senaste 30 åren. SVT:s nyhetssändningar hade 2017 en regelbunden publikandel på 48 procent och SR:s på 28 procent, ungefär samma andelar som på 1980-talet. Den mest drastiska förändringen är svenska folkets närvaro i sociala medier – från 33 procent 2009 när SOM-institutet började mäta till 67 procent 2017 (Martinsson och Andersson 2018, jfr Koivunen 2018).

Frågan är då om denna mediala utveckling tenderar att förstärka eller försvaga demokratins förutsättningar. Professor Jesper Strömbäck vid Göteborgs universitet är den forskare som mest ingående studerat denna problematik i Sverige (2015). Hans slutsatser är ingen uppmuntrande läsning: mediernas demokratiska informationsroll har inte förbättrats. Den har snarare försämrats.

Internets genombrott och avregleringen av etermedierna har lett till många fler kommersiella medieaktörer och en kraftig ökning av mediernas samlade informationsmängd. Men större delen av denna ökning är inte information om samhälle och politik. Den största ökningen består i stället av underhållning. Utrymmet för politisk information har snarare minskat i det nya medielandskapet. Ett medieföretag som motstått denna trend är Sveriges Television. Medieforskaren Kent Asp (2017), som systematiskt studerat programutbudet sedan sent 1990-tal, kan visa att informationsdelen i SVT varit anmärkningsvärt stabil genom åren, men med en kraftig ökning under senare år, främst via SVT Forum och Kunskapskanalen. Asps slutsats är att det ”finns... inget empiriskt stöd för uppfattningen att programutbudet i Sveriges Television utvecklats i kommersiell riktning” (s. 50). Den samlade bilden är dock en minskad andel politik och samhällsinformation i medieutbudet, och samtidigt som denna minskning en ökning av andelen desinformation, särskilt i sociala medier (Mohammed 2012).

Om de traditionella medierna (press, radio och tv) ska lyckas fortsätta att uppfylla sin centrala roll som informationsförmedlare i samhällsfrågor måste nyheter och fakta förmedlas så att sakliga aspekter inte ham-

nar i skymundan. Forskningen talar här om olika sätt att gestalta politiska nyheter. Sakgestaltning är när politikens sakinnehåll är i fokus. Betonas i stället politik som spel och strategi talar man om spelgestaltning. Ett tredje slag av nyhetsutformning är skandalgestaltning. Mediernas kunskapsbildande uppgift fungerar bäst när sakgestaltning dominerar över spel- och skandalgestaltning.

Svenska undersökningar av hur medier skött valbevakningen under de senaste valrörelserna visar mycket tydligt att utvecklingen går åt fel håll. Andelen sakgestaltande nyheter har minskat från 59 procent 2002 till 38 procent 2014. Samtidigt har andelen spelgestaltningar ökat från 37 till 49 procent och andelen skandalgestaltningar från 4 till 13 procent (Strömbäck och Nord 2017). Den typ av politisk nyhetsgestaltning vi önskar se i en demokrati minskar med andra ord samtidigt som den mindre önskvärda spel- och skandalgestaltningen ökar.

En annan medieundersökning av svenska valrörelser studerar i vad mån valbevakningen uppmärksammar politikens kärninnehåll (sakfrågor, maktfrågor, idéfrågor) och finner en tydligt nedåtgående trend. I valrörelsen 1973 dominerade kärnfrågorna mediernas bevakning (87 procent). Motsvarande andel hade gått ned till endast 48 procent i samband med valet 2010 (Asp och Bjerling 2014). Det är inte en positiv utveckling för den upplysta förståelse som demokratin förutsätter, att medierna fokuserar allt mindre på sakgestaltning och på politikens kärnfrågor.

Ytterligare en studie av svenska valrörelser under åren 1985–2002 visar att mediernas kunskapsuppbyggande effekter är begränsade – mycket små kunskapsökningar kan noteras, och för vissa kommersiella medier kan tvärtom en negativ inverkan påvisas. Väljare som tar del av dessa kommersiella medier tappar i engagemang och kunskap (Petersson m.fl. 2006).

I diskussionen om mediers roll för demokratin bör vi minnas att även medierna är makthavare. Och deras makt har dessutom ökat, bland annat genom att politiken medialiserats. De politiska partierna har blivit mer beroende av medierna för att förmedla sitt budskap och samtidigt anpassat sig till medierna (Wästberg och Lindvall 2018). Och medierna står inte partierna efter när det gäller att artikulera, skapa och forma medborgarnas åsikter och preferenser (Asp och Bjerling 2014). Samtidigt som partiledarna förekommer jämförelsevis mindre i medierna, uppvisar journalisterna en uppåtgående trend. Partiledarna får mindre utrymme och

journalisterna mer för att referera, kommentera och intervjua varandra om vad partiledaren sagt (Bjerling 2013). Men även om de traditionella mediernas politiska makt vuxit har de också fått en stor konkurrent: de sociala medierna.

SOCIALA MEDIER

Det revolutionerande i medietvecklingen är genomslaget för sociala medier. Den senaste mätningen från Mediebarometern 2017 visar att hela 65 procent av svenska folket (9–79 år) använder sociala medier. Användningen är dock fortfarande mycket ojämnt fördelad över olika sociala grupper. Mest aktiva är unga (15–24 år) med 93 procents användning mot endast 33 procent bland personer som är 65–79 år. Högutbildade använder sociala medier betydligt mer än lågutbildade, 66 procent mot 31 procent. En viss skillnad finns också mellan kvinnor och män: 69 procent av kvinnorna, mot 60 procent av männen (Ohlsson 2017).

Internetstiftelsen visar i en särskild studie inför valet 2018 att tv och papperstidningar fortfarande är väljarnas viktigaste informationskällor, betydligt viktigare än sociala medier. Men bland unga förstagångsväljare värderas digitala kanaler och sociala medier betydligt högre (*Valspecial 2018*). Generationsskillnaderna är med andra ord fortfarande stora när det gäller hur man använder sociala medier.

Internets genombrott på 1990-talet åtföljdes av mycken optimism. Nätet skulle hjälpa till att lösa många samhällsproblem och stärka demokratin. Entusiasmen fanns till stor del kvar när sociala medier började få en stor publik åren kring 2010. Avkylningen i entusiasm har kommit senare, framför allt efter brexitomröstningen i Storbritannien och valet av president Donald Trump i USA. Idag betraktas nätet och sociala medier med mycket mer kritiska och negativa glasögon. Ryska ”trollfabriker” och påverkansförsök på olika val i västvärlden, liksom Cambridge Analyticas Facebook-baserade kartläggning av väljare i USA 2016 har fått mångas ögon att öppnas för de otaliga sätt som nätet kan användas på och som inte är gynnsamt för demokratin (Truedson 2018, Pettersson och Gelin 2018).

Den negativa kritiken mot sociala medier gäller både vad som sägs, och dess effekter. Sociala medier och de dominerande algoritmerna som styr flöden polariserar kommunikation och gynnar känsloladdat material. Hat och ilskna värdeord ökar sannolikheten för att bli vidaresända (*retweetade*) och nå en större krets. Onda cirklar uppstår där extrema inlägg citeras av

både dem som håller med och dem som inte håller med. ”Effekten blir att Youtube, Facebook och Twitter inte bara radikaliserar användare, de polariserar även samhällen” slår mediestrategen och tidigare chefen för Aftonbladets ledarsida, Karin Pettersson fast (Truedson 2018:34). En av mekanismerna är att vi människor helst vill tala om och höra saker som bekräftar vad vi redan tror på. Kommunikation inom gruppen ”vi” föredras framför kommunikation med gruppen ”dom”. Effekten påstås bli det som kommit att kallas filterbubblor av likasinnade grupper på nätet. Polariseringen ökar, och konsensusskapande samtal med andra grupper minskar.

Forskningen om sociala medier är av naturliga skäl nymornad. Några långa tidsserier eller mer omfattande kumulativt påbyggda resultat finns ännu inte. Men forskningen är intensiv, inte minst i Sverige. Ett exempel är undersökningar av filterbubblor där Peter Dahlgren (Truedson 2018) vid Göteborgs universitet kan visa att farhågorna är klart överdrivna. De bubblor som eventuellt finns är inte så hermetiskt tillslutna att inte ny och ifrågasättande information kan slinka in.

Men huvudfrågan när det gäller sociala medier ur ett demokratiskt perspektiv är vilka effekter de får på kunskaper om politik och samhälle. Den oroande hypotesen här är att effekterna kan vara obefintliga eller till och med negativa, det vill säga att sociala medier inte ger större kunskap, utan tvärtom mindre, och kanske också direkt undergräver kunnighet genom att sprida felaktiga uppgifter. Större delen av de samhällsnyheter som delas i sociala medier härrör från traditionella medier, men mycket kommer också från alternativa källor, där risken för spridning av missvisande information ökar. De nyheter man tar del av på sociala medier har dessutom ofta delats av ens vänner, och därmed blir ”nyhetsflödet” mer selektivt och personligt anpassat till mottagarens befintliga kunskaper och åsikter. Möjligheten att oavsiktlig exponeras för nyheter minskar därmed, liksom den oavsiktliga inlärningen.

Dessa hypoteser prövas av Jesper Strömbäck och Adam Shehata (2018) i den hittills största studien som gjorts i Sverige och internationellt. En serie panelstudier med sammanlagt cirka 4500 deltagare genomfördes åren 2014–16. Här mättes hur svarspersonernas politiska kunskaper förändrades över tid, samtidigt som uppgifter om aktivitet i sociala medier respektive exponering för traditionella medier samlades in.

Resultaten är mycket tydliga och inte positiva för sociala medier. När det gäller ett mer regelbundet intag av nyheter om politik och samhälle kommer television först, med en cirka 50-procentig publik, nära följt av traditionella nyheter på nätet. Något efter, med en publik på cirka 40 procent, följer radio och tidningar på papper. Långt därefter, med en publik på 20–25 procent, kommer sociala medier. Men över tid minskar publiken för framför allt tidningar på papper samtidigt som den stiger för sociala medier.

Effekterna på inläring av samhällliga nyheter visade sig vara positiv för alla traditionella medier och för traditionella nyheter på nätet. Tydligast positiva effekter på inläringen hade det mest använda mediet – televisionen. Nätnyheter uppvisade också tydligt positiva inläringseffekter. Något svagare effekter, men fortfarande positiva, kunde även noteras för radio och tidningar på papper. Utfallet för sociala medier inger större dystyrhet. Studiens resultat visar att användning av sociala medier har en negativ effekt på politisk inläring – ju mer aktiv i sociala medier, desto sämre inläring. Och resultatet kvarstår efter statistisk kontroll för faktorer som politiskt intresse, utbildning och grad av tidigare politisk kunskap. Strömbäcks och Shehata's slutsats är att sociala medier har ingen effekt på politisk inläring; ”... användande av sociala medier gynnar personifierat, sakfrågespecifikt och åsiktskonsistent inlärande snarare än lärande av allmän politisk och samhälllig kunskap” (2018:17, se också kapitel 5 av Anders Sundell).

INGEN BRA TREND FÖR DEMOKRATIN

Vad forskningen kunnat visa är alltså att traditionella medier, som hittills uppvisat huvudsakligen positiva effekter på människors politiska och samhällliga kunskaper, minskar i betydelse samtidigt som sociala medier, med ingen eller till och med en negativ inverkan på medborgares kunskapsnivå, ökar i betydelse. Parallellt ser vi också hur journalisternas utrymme i medierapporteringen av politik ökar samtidigt som de folkvaldas minskar. Sammantaget är det är ingen bra trend för demokratin. Men kanske är utvecklingen bara kortsiktigt bekymmersam?

Användandet av sociala medier och dess effekter är ännu i sin linda, och dagens negativa mönster kan komma att förändras framöver. Men det är bara en förhoppning. Av vad vi i dag vet framstår inte sociala medier som en positiv faktor när det gäller att främja den kunskap och inläring

vi ser som nödvändig för en fungerande demokrati. Sociala medier är enligt forskningen snarare en del av problemet än en del av lösningen.

För ökad folkstyrelse – populism

År 1967 sammanstrålade ett stort antal sociologer, historiker och statsvetare på en konferens vid London School of Economics. Syftet var att definiera vad populism är. Konferensen resulterade i en mängd intressanta texter, men någon gemensam definition blev det inte (Ionescu och Gellner 1969). Om nu till och med forskarna haft svårt att slå fast vad populism är, är det kanske inte märkligt att populism har kommit att kunna betyda litet vad som helst i den politiska debatten, där ordet används svepande negativt, som synonymt med opportunist eller okunnighet i största allmänhet.

Även i forskarvärlden har den dominerande hållningen varit att populismen är skadlig för demokratin. Kritiken består i att dess tonvikt vid folkstyrelse och majoritetsvilja sker på bekostnad av rättsstatliga värden, till exempel minoriteters rättigheter. (Mudde och Kaltwasser 2017, se även Anders Widfeldt i kapitel 6). Samtidigt finns forskare som tvärtom menar att populismen kan innebära en väg för undanträngda grupper till inflytande (till exempel Laclau 2005). Ytterligare andra forskare förespråkar ett analytiskt neutralt förhållningssätt, och menar att huruvida populismen skadar demokratin eller inte får undersökas från fall till fall (till exempel Mudde och Kaltwasser 2017). Det generella mönstret är att de som kritiserar populismen menar att den är förknippad med okunskap och bristande kompetens hos medborgarna, medan de som försvarar den menar att bevekelsegrunden inte är inkompetens utan medborgerlig frustration över att den etablerade politiken inte är tillräckligt lyhörd och att idén om folkstyrelse inte får tillräckligt genomslag (jfr även Mair 2013).

Populismen aktualiserar den del i demokratins triangeldrama som handlar om folkstyrelse, och hur denna ska definieras. Vissa forskare menar att populismen, oavsett vad man anser om den i övrigt, är oupphörligt förbunden med demokratin; den politiska filosofen Margaret Canovan har kallat populismen för demokratins ”skugga” (1999, jfr även Mudde 2010). Det skulle med andra ord vara lika svårt för demokratin att komma undan populismen, som för en människa att springa ifrån sin egen skugga.

Även om åsikterna om populismens förhållande till demokratin går i sår råder i dag en betydande samstämmighet om att populismens kärna

består i föreställningen om en motsättning mellan en sammanhållen förnuftig folkvilja och ett bedrägligt ("corrupt") politiskt etablissemang. Ett par forskare som förordat denna definition är statsvetarna Cas Mudde och Cristóbal Rovira Kaltwasser (2017). De menar vidare att det är en empirisk fråga i vilken utsträckning populismen är ett hot mot demokratin. Svaret på den frågan betingas bland annat av i vilket skede av en demokratiseringsprocess som den populistiska rörelsen inträder.

För att förstå diskussionen om populism, såväl i som utanför forskarvärlden, behöver vi se närmare på argumenten hos både dess försvarare och kritiker. Vi börjar med dem som dominerat: populismens kritiker.

Det gängse sättet att se på populism har varit att betrakta den som skadlig för demokratin. En kritik som fått stort genomslag är den som statsvetaren Jan-Werner Müller formulerat (2016). Müller menar att för att förstå populismens natur måste vi se till dess två grundläggande delar: antielitism (idén att eliten inte verkar för folkets bästa) och antipluralism (idén att det finns en tämligen sammanhållen och enhetlig folkvilja), inte bara var och en för sig utan också hur dessa två delar samverkar med varandra. Müller betonar att det är fullt möjligt att vara kritisk mot makten (antielitist) utan att vara det minsta populistisk. Det som konstituerar populismen är i stället att etablissemangskritik paras med en antipluralistisk och starkt förenklad idé om att samhället inte består av vitt skilda grupper och intressen, utan av en sammanhållen ensartad folkvilja – och att det är populisterna som utgör den rättmätige uttolkaren av denna folkvilja. Det gör enligt Müller att en populist inte kan godta ett valresultat som inte går populistens väg. Därigenom blir populismen antidemokratisk (se även bl.a. Rummens 2017, Urbinati 2017 och Gustavsson m.fl. 2018). Vidare är det bara en viss del av folket som populisterna företräder, betonar Müller, inte folket i alla dess spridda och skiftande delar. En verklig demokrat måste enligt Müller godta att "folket som sådant aldrig helt kan greppas" (s. 68). Ingen demokratiskt sinnad person kan göra anspråk på att vara evigt representativ för folkviljan, utan denna representativitet är något som måste bekräftas gång på gång – i val. Populismen blir därmed antidemokratisk, menar Müller, alldeles oavsett ideologisk inriktning i övrigt.

I tillägg till det Müller skriver kan nämnas att hans resonemang påminner om hur komplicerat begreppet folkvilja är (se även Holmes 1995 och

Dahl 1989). Vad det demokratiska röstningsförfarandet gör är att kraftigt förenkla folkviljan. Så länge ingen kandidat får 100 procent av invånarnas röster – en omöjlighet i och med att alla inte har rösträtt – blir det majoriteten av de röstberättigade som får utgöra måttet på folkviljan. Men det är en approximation. Respekten för demokratiska fri- och rättigheter kan från det perspektivet beskrivas som ett försök att inbegripa minoriteten och de icke röstberättigade i demokratins folk, *demos*, men även dessa tilllägg blir av nöden en approximation. Summan av dessa uppskattningar – majoritetsviljan tillsammans med minoritetsrättigheter – skulle kunna beskrivas som den rätt grovhuggna tillämpning av den samlade folkviljan som den liberala demokratin tillgår. Med utgångspunkt i ett sådant resonemang blir motsättningen mellan den liberala delen av demokratin och dess folkstyrelsedel mindre skarp än den ibland görs.

Alla forskare delar dock inte uppfattningen om folkviljan som något mer omfattande än majoritetsviljan. Eftersom demokratins legitimitet ligger i att den är förankrad i ett valresultat, där det är majoriteten som utgör det mätbara uttrycket för folkviljan, uppstår en självmotsägelse om man kallar populismen för antidemokratisk. Det är något också vissa av populismens kritiker påtalat, bland andra statsvetaren Yascha Mounk (2018). Mounk delar Müllers oro för populismen, men menar att den som kritiserar populismen för att vara odemokratisk hamnar fel. Populismen är i en mening i stället ultrademokratisk, såtillvida att den anknyter så tydligt till majoritetsviljan. Men det är en majoritetsvilja som ska råda utan onödiga konstitutionella hinder, och populisterna ser sig som dess uttolkare – så långt är Müller och Mounk överens. Förutsatt att majoriteten godtar ett sådant förfarande är det dock inte odemokratiskt menar Mounk. Att det finns stora risker med en sådan uttolkning av demokratin är en annan sak än att synsättet inte skulle vara demokratiskt, menar han. Om man inte ser den demokratiska energi som ligger i populismen, kan man inte förstå vad som driver den, och därmed inte heller veta hur man ska bemöta eller bekämpa den. Mounk menar därför att den nutida populismen är något annat än de historiska direkt antidemokratiska rörelser som menade sig stå över folkviljan. De krav dagens populisterna reser om att fördjupa demokratins genomslag måste därför tas på allvar, hävdar Mounk.

Liknande resonemang som hos Mounk, om än från andra utgångspunkter, återfinns hos de marxistiskt influerade statsvetarna Chantal

Mouffe och Ernesto Laclau (1985, Laclau 2005 och Mouffe 2005). Även om de är kritiska till högerpopulismen beskriver de den inte som en irrationell anomali, utan som en logisk reaktion på vad de menar vara marknadsekonomins avarter och den liberala politikens tendens att beröva folket makten. När den liberala demokratins förespråkare till exempel ställer folkstyrelsen mot mänskliga rättigheter bäddar den för att sätta folkviljan på undantag. Argumentet att något utgör ett hot mot mänskliga rättigheter har en sådan moralisk tyngd att den som försvarar folkstyrelsen omedelbart hamnar i underläge. Synsättet avspeglas också i att populismen ofta inte bemöts med politiska sakargument utan med moraliska fördömanden, där dess anhängare beskrivs som gravt inkompetenta, både moraliskt och intellektuellt. Därmed blir det svårare att bekämpa högerpopulismen, i synnerhet som redan viljan att förstå högerpopulismens dragningskraft betraktats som suspekt, nära nog liktydig med att rättfärdiga något moraliskt förkastligt. Populismen ska enligt detta synsätt inte förstås eller utlokas politiskt, utan isoleras och fördömas inte bara politiskt utan också moraliskt.

Om man ser till det svenska fallet och behandlingen av Sverigedemokraterna överensstämmer det på många sätt med dessa iakttagelser (se vidare Anders Widfeldt i kapitel 6). Det mest långtgående uttrycket för de etablerade partiernas försök att isolera partiet låg i decemberöverenskommelsen 2014. Den innebar bland annat att de borgerliga partierna avstod möjligheten att regera trots en icke-socialistisk majoritet i riksdagen, där alltså Sverigedemokraterna utgjorde en del. Överenskommelsen skedde mot bakgrund av regeringens och den borgerliga oppositionens utfästelser att inte göra sig beroende av Sverigedemokraterna för parlamentarisk majoritet, oaktat om man delade vissa av Sverigedemokraternas sakpolitiska uppfattningar eller inte. (Bjereld, Eriksson och Hinnfors 2016 och Bäck och Hellström 2015, jfr Barrling 2016).

Även statsvetaren Peter Esaiasson argumenterar för att det finns delar i den populistiska världsbilden som stämmer med verkligheten. I flera tunga samhällsfrågor har företrädare för samhällseliten gått samman och drivit fram politiska åsiktsförändringar bland medborgarna, till exempel på miljöområdet. Att eliten driver frågor på detta sätt behöver inte vara av ondo. I den mån det leder till att samhällets utvecklas till det bättre går det att argumentera för att eliten uppträder i folkets intresse. Det finns dock

också exempel på det Esaiasson benämner misslyckad elitpolitik, och ett sådant område är migrationen. Dels för att det sannolikt aldrig funnits aktivt majoritetsstöd för den förda politiken, dels eftersom det finns fog för att ifrågasätta sanningshalten i en del av de sakpåståenden som gjorts för att ge understöd åt den förda politiken, som till exempel att flyktinginvandring gagnar landets långsiktiga ekonomiska utveckling. (Esaiasson 2017, se även Riksrevisionen 2017).

En faktor att beakta här är ökade klyftor mellan såväl stad och land som mellan olika sociala klasser. Människor bosatta i landsorten, utanför tillväxtzonerna eller som på andra sätt tillhör socialgrupper som inte gagnas av globaliseringen, ser sig alltmer som bortglömda och till och med föraktade av de grupper som styr samhället. Vissa av dem finner i populismen politiker som de uppfattar förstår deras problem och behov. Identitet och grupptillhörighet blir viktigare, på bekostnad av känslan av samhörighet med samhället som helhet. De ökade klyftorna är särskilt kraftfulla eftersom de är av både ekonomisk och kulturell art, och en mer allomfattande samhällsgemenskap löper risk att undergrävas (se till exempel Guilluy 2018, Fukuyama 2018, Goodhart 2017, Tidholm 2018, Barrling 2018a, och vidare Li Bennich-Björkmans kapitel 7).

Filosofen Margaret Canovan (1999) menar att det också finns inkonsekvenser i de etablerade samhällsaktörernas sätt att betrakta populismen. Hon pekar på att det populismen förmår framkalla hos många av sina anhängare – engagemang, hopp och gräsrotsrörelse – är just vad såväl politiker som samhällsvetare uppmuntrat till under många år, men då under benämningen deltagardemokrati. Canovan konstaterar att även om många skulle värja sig mot jämförelsen, är likheterna svårfrånkomliga: populister är en sorts deltagardemokrater, om än med en annan inriktning än vad deltagardemokratins förespåkare ser som önskvärd (se även Anders Widfeldts resonemang om representation i kapitel 6).

Även i den svenska samhällsdebatten finns forskare och debattörer som beskriver populismen som en i delar positiv demokratisk kraft. Sociologen Göran Therborn (2018) anser att vi i dag ser ett klass- och privilegiesamhälle där en växande korrupt elit fjärmat sig från de breda folklagren och där det som är folkligt ses som suspekt. Författarna Åsa Linderborg och Göran Greider framställer i *Det populistiska manifestet* (2018) vad som kan beskrivas som en stridsskrift för populismen. Linderborg och Greider

pekar på att mycket av det vi i efterhand ser som en legitim frihetskamp mot en förtryckande överhet bär drag av populism: från Jesus över Robin Hood till svensk arbetarrörelse. De menar att populism är ett nödvändigt, om än inte tillräckligt, villkor för att få samhället att ändra riktning. Den populism de förordar är vänsterpopulism. Högerpopulismen betraktar de som olyckliga då den inte förmår se vad som är det verkliga etablissemanget och därför splittrar folket. Samtidigt är de, liksom Laclau och Mouffe, kritiska till den gängse bilden av högerpopulismen som grundad i bland annat ”de lågutbildades irrationalism”, och menar i stället att den utgör en reaktion på marknadsliberalismens genomslag i politiken (s.11). Det förekommer också att företrädare för etablerade svenska partier uttrycker sig positivt om i alla fall delar av populismen. Till exempel har Vänsterpartiets partisekreterare Aron Etzler beskrivit populismens idé om folket mot eliten som en väsentlig del av vänsterrörelsen. Och partiets ledare Jonas Sjöstedt har sagt att ”jag är inte så rädd för begreppet populist om det innebär att man säger populära saker som förändrar samhället till det bättre” (Eriksson och Bendjelloul 2018 och Eriksson 2018, jfr Olson 2017, Barling 2004).

Per Molander, författare med bakgrund som forskare i teknisk fysik och med mångårig erfarenhet som ämbetsman, bland annat som generaldirektör och som medverkande i Ekonomikommisionen (den s.k. Lindbeckkommisionen), ser inget att försvara i populismen. Tvärtom beskriver han den som ett hot mot det upplysningstänkande som han själv är en förespråkare av och menar utgör grunden för en fungerande stat och ett civiliserat samhälle (2017b). Men i likhet med föregående debattörer ser inte heller Molander populismens framväxt som märklig, och han framhåller övriga partiers ansvar för populismens framväxt:

Sverigedemokraternas framväxt och förvandling till en maktfaktor i svensk politik bör som sagt inte förvåna någon. Storskaliga förändringar av det ekonomiska systemet som är negativa för vissa grupper inte bara relativt utan också i absoluta termer, en socialdemokrati som överger sitt grundläggande uppdrag att balansera marknadskrafterna och en allmän förskjutning högerut av det politiska etablissemangets positioner har på en gång alienerat stora väljargrupper från deras traditionella hemvist och skapat en ny. (2017b s. 297.)

Det finns också debattörer som invänder mot uppfattningen att Sverigedemokraternas framväxt skulle spegla en populistisk rörelse i opinionen.

Markus Uvell, tidigare chef för tankesmedjan Timbro, menar att den snarare utgör en konservativ motreaktion, sprungen ur en besvikelse över ett politiskt etablissemang som inte löser de samhällsproblem medborgarna ser (Uvell 2018). Han argumenterar vidare för att mekanismerna bakom Sverigedemokraternas framgång ser annorlunda ut än dem som kan iaktas i många andra länder när det gäller populistiska politikers framgång. Det är inte den omständigheten att Sverigedemokraterna är populistiskt som är skälet till att de vinner väljare, utan de etablerade partiernas tillkortakommanden:

Snarare än att SD har åstadkommit det konservativa bakslaget har partiet gynnats av det. Svenska folket efterfrågar en annan syn på politik och samhälle. Tveklöst har SD drivit på och fördjupat missnöjet, men det vore fel att uppfatta den genomgripande förändringen av svensk opinion som ett verk av SD. (2018:107.)

Det folkliga missnöjet har fått ytterligare bränsle av att det offentliga samtalet genomgått vad Uvell kallar en ”radikaliseringsprocess” (s. 121), där det som givits företräde är en visionär retorik med fokus på symbolfrågor som inte ses som prioriterade av flertalet väljare. Resultatet har blivit en vidgad förtroendeklyfta mellan medborgare och beslutsfattare, till Sverigedemokraternas fromma. Uvells slutsats är att det som driver väljarna bort från de etablerade partierna mot Sverigedemokraterna inte är populism utan pragmatism. Medborgarna vill inte se mer av abstrakta principresonemang som saknar relevans för större grupper, utan konkreta lösningar på faktiska samhällsproblem.

En studie av statsvetaren Karl Loxbo ger stöd för tolkningen att Sverigedemokraternas framgång till betydande del beror på de etablerade partiernas uppträdande. Deras försök att isolera Sverigedemokraterna, bland annat genom att länge placera sig så långt bort från Sverigedemokraternas position i migrationsfrågan som möjligt, har motverkat syftet att hindra Sverigedemokraternas tillväxt. Samtidigt som en pluralitet av väljarna ville se en mer restriktiv migrationspolitik, intog de sju etablerade partierna i stort sett samma ”flyktingpositiva” hållning, och Sverigedemokraterna blev därmed ensamt om sin kritik mot den förda migrationspolitiken. Valresultatet 2014 visar att de väljare som uppfattade det som att de andra partierna konvergerat, var mer benägna att rösta på Sverigedemokraterna. (Loxbo 2015)

Vad populisten anför till sitt försvar är alltså att demokratin är alltför beskuren och detta bland annat som en konsekvens av att folket inte behandlas som tillräckligt kompetent. Vad populisterna kräver är ökad folkstyrelse, och i avvägningen mellan rättsstat och folkstyrelse ges folkstyrelsen företräde, något som bland annat hänger samman med populismens antipluralism och idén om en enhetlig folkvilja.

Men vår tid uppvisar också motsatsen till populistens krav på ökad folkstyrelse: krav på större inflytande för experter, med hänvisning till folkets bristande kompetens, ibland för rättsstatens skull, ibland för handlingskraftens. Vi ska nu gå in på hur kraven på en mer begränsad folkstyrelse kan se ut.

För handlingskraftens och rättsstatens skull – expertstyre

Hösten 2017 publicerade Svenska Dagbladet en artikel med titeln: ”Demokratin måste pausas för att lösa klimatkrisen”. Där refereras forskare som pekar på att människans kortsiktighet gör henne mindre lämplig att fatta beslut i en komplicerad och akut fråga som den om klimatförändring. En intervjuad klimatforskare säger att tanken om att begränsa demokratin kan låta skrämmande, men för att lösa klimatkrisen ser han ändå ”ett elitstyre med flertalets bästa för ögonen” som den bästa lösningen (Stiernstedt 2017).

I samma artikel intervjuas Anders Wijkman, tidigare ledamot av Sveriges riksdag, Europaparlamentet och ordförande i Miljömålsberedningen, samt vid intervjun bland annat ordförande i Romklubben. Han lyfter fram Kinas höga ambitioner på klimatområdet och att landet där har ”mycket tuffare mål” än Europa någonsin haft. Som ett skäl anför han att flertalet i Kinas ledning har naturvetenskaplig utbildning och nämner att ”fördelen med ett centraliserat toppstyrt system är att när de väl bestämmer sig så går det ganska snabbt. Det finns ingen opposition som bråkar”.

Vi ser här ett tydligt exempel på den målkonflikt mellan olika värden som en demokrati har att hantera: å ena sidan folkstyrelsen, å andra sidan kravet på handlingskraft. Här är det handlingskraft på klimatområdet som efterfrågas. Om folket inte anses ha de egenskaper som krävs för att kunna rösta fram en sådan handlingskraft (till exempel förmåga till långsiktighet) bör folkstyrelsen stå tillbaka, och detta med hänvisning till det allmänna bästa. Vi kommer att möta denna tankefigur även i resonemangen om kopplingen mellan handlingskraft och oberoende centralbanker nedan.



Foto Kris Tripplaar / Sipa USA / TT



FOTO: AP PHOTO/JOSE LUIS MAGANA

Tre experter med stor makt: Christine Lagarde, direktör för Internationella valutafonden (IMF) tillsammans med Janet Yellen, ordförande i USA:s centralbank 2014–18. Nederst Kristalina Georgieva, verkställande direktör för Världsbanken.

Misstron mot folkets intellektuella och moraliska kapacitet att fatta viktiga beslut återkommer i många sammanhang. Valet av Donald Trump till USA:s president har spätt på mångas skepsis till folkstyrelsen, så också britternas folkomröstningsbeslut att lämna EU. Det sistnämnda väckte bland annat en diskussion om huruvida människor äldre än 60 år verkligen borde ha rösträtt i en så viktig framtidsfråga. Gruppen väljare över 60 år var nämligen överrepresenterade bland dem som röstade ja till ett EU-utträde. Sådana resonemang påminner om Bertolt Brechts berömda ord att om folket förlorar de styrandes förtroende vore det möjligen enklare om regeringen upplöste folket och valde ett annat.

”Eliten” eller ”etablissemangen” är lika litet som ”folket” en enhetlig kategori. Men även om gruppen är heterogen kan det finnas fog för att tala om vissa förenande elitkulturella drag, till exempel genom att folkets företrädare tenderar att hysa mer liberala uppfattningar än dem de företräder (se till exempel Mills 1999 [1956], Lijphart 1999, Bourdieu 1979 och Holmberg 2018). Detta kan givetvis förstärka en bild av denna samhällsgrupp som enhetlig och sammanhållen. Elitens bevekelsegrunder för att kritisera folkstyrelsen behöver dock inte vara desamma. Tvärtom kan dess företrädare vilja begränsa folkstyrelsen med helt olika mål för ögonen, som till exempel strängare miljömål, stärkt äganderätt, mer maktindelning eller förstärkt internationellt samarbete.

Bland demokratikritikerna finner vi även forskare som för fram mer teoretiskt utförliga argument för varför demokrati i nuvarande utformning är ett olämpligt styrelseskick. Några sådana namn ur idéhistorien mötte vi i avsnittet om medborgarnas kompetens, men kritiken av demokratin begränsar sig inte till en svunnen tid, utan återkommer i dag, med förnyad kraft.

En demokratikritiker som fått stor uppmärksamhet är den ovan refererade politiske filosofen Jason Brennan. I en bok med den talande titeln *Against democracy* (2016, på svenska något mildare översatt till *Efter demokratin* 2017) argumenterar Brennan för att demokratiska beslut leder till sämre beslut än vad som är nödvändigt. Inte nog med det: politiskt deltagande gör de flesta av oss till sämre människor, både intellektuellt och moraliskt. De flesta människor är enligt Brennan ”hobbitar”, det vill säga tämligen okunniga om politik, men också oengagerade varför okunskapen inte gör någon större skada. Men om ”hobbitar” börjar intressera sig

för politik övergår de lätt till att bli ”huliganer”, inte nödvändigtvis kunniga, men tvärsäkra och aggressiva med ett destruktivt politiskt engagemang som följd (jfr Canovan 1999, se även Ludvig Beckmans kapitel 3.).

Demokratin är orättfärdig menar Brennan, eftersom den innebär att okunniga människor ges rätten att pådyvla andra människor sina illa underbyggda beslut. Det enda hållbara argumentet för demokratin är enligt Brennan att det inte skulle finnas något bättre fungerande system. Men att vi hittills inte förmått skapa ett system som är mindre dåligt än demokrati är inte ett argument för demokrati, utan snarare ett argument för att vi bör anstränga oss mer för att finna styrelseskick som är mindre dåliga än demokrati. Om vi gör det kan det visa sig att det faktiskt finns system vi inte prövat som skulle visa sig bättre än demokrati, både mer rättvisa och med bättre utfall. Brennan föreslår här *epistokrati*, ett politiskt system där ”den politiska makten är formellt fördelad på basis av kompetens, skicklighet och en god tro att agera på grundval av den skickligheten” (s. 34). Det är inte ett enmansvälde, eller ens fåtalsvälde, som Brennan förordar. Vem som sitter inne med det kunnande han efterlyser är en fråga som bör underställas prövning, och det behöver inte alls visa sig vara de som utgör den styrande eliten i dag. Brennan menar också att den ojämna maktfördelning mellan folk och elit som historien uppvisar, inte heller den varit vare sig rättvis eller rättfärdig. Brennan menar vidare att det finns olika sätt att förverkliga hans beslutsmodell, till exempel genom att de mer kompetenta får fler röster och de mindre kompetenta får färre, eller inga röster alls. En annan tänkbar lösning vore att ge de kompetenta rätt att lägga in veto mot politiska beslut.

En som i likhet med Brennan ser allmänna val som destruktiva för samhällsstyret är kulturhistorikern David Van Reybrouck (2018). Han delar dock inte Brennans misstro mot folket i sig, utan det han vänder sig mot är den procedur som vi i modern tid använder för att förverkliga folkviljan, det vill säga de allmänna valen. De har enligt Van Reybrouck föranlett en ständig valfeber och därmed ”det demokratiska utmattningssyndromet” (s. 23). Det grundar sig i att folket samtidigt känner både stort engagemang och stor vanmakt. Van Reybrouck menar att vi har ett samhälle där de folkvalda inte längre uppfattas som legitima företrädare för folket, där ett mediestyrt samhälle gör att politiken blir mer och mer skränig och där den som skriker högst får störst utrymme.

Van Reybrouck tillhör dem som ser populismen som ett – i bästa fall – försök att bekämpa den kris demokratin genomgår genom en strävan efter en mer legitim representation. Företrädare för expertstyret gör samtidigt raka motsatsen: försöker sätta handlingskraften före den demokratiska legitimiteten, något som enligt Van Reybrouck förr eller senare kommer att undergräva styrets legitimitet. Varken populisterna eller experterna sitter dock inne med lösningen menar Van Reybrouck. Problemets kärna ligger inte i folkstyrelsen som sådan, utan i den procedur de allmänna valen utgör. Det är de återkommande valen som föranleder ett hysteriskt debattklimat, handlingsförlamning och medialisering samt gör att folket inte hörs, och i stället främjar en elit som fjärrar sig från folket. Till skillnad från Brennan är Van Reybrouck ingen förespråkare för epistokrati. Lösningen ligger enligt honom i stället i att låta folkviljan komma till uttryck på andra sätt, och han lyfter här fram ett historiskt beprövat alternativ: lottning (jfr Manin 1997). Den praktiska utformningen kan se olika ut, men ett exempel vore att åtminstone börja med ett tvåkammerssystem med en framlottad och en folkvald kammare. Det skulle kyla ner den ständiga valfeber som råder, föra över makt från den politiska klassen till folket och främja mer förnuftiga lösningar menar, Van Reybrouck. Han ifrågasätter alltså inte folkstyrelsen som sådan utan den procedur vi valt för att förverkliga den, och detta eftersom den representativa demokratin med utgångspunkt i allmänna val kommit att motverka sitt grundläggande syfte: ett hållbart och legitimt folkstyre.

Tankar om såväl folkstyrelsens som de allmänna valens olämplighet begränsar sig dock inte till teoriernas värld. Tankefiguren om att folket är mindre lämpat att styra har också tagit sig många konkreta uttryck. Och folkstyrelsen inskränks, om än för olika syften. Många menar som nämnts att en stor del i populismens framgångar beror på just detta: populismen är en reaktion på det populisterna ser som utökade försök att beskära den folkstyrelse som demokratin förutsätter. I många fall handlar det om ökade inslag av expertstyre, grundade på en misstro mot folkets kompetens att fatta goda beslut.

I det följande ska vi se närmare på några exempel hur folkstyrelsen påverkas – och begränsas: domstolsmakt, centralbanksmakt, marknadstänkande samt anslutning till internationella samarbeten.

RÄTTSSTATENS FÖRSTÄRKNING:
DOMSTOLSMAKT OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Den 6 juli 2018 inträffade något för Sverige mycket ovanligt. Migrationsdomstolen i Malmö kungjorde att den underkänner en lag stiftad av Sveriges riksdag. En utlänning hade i ett mål om uppehållstillstånd åberopat den så kallade gymnasielagen, men talan avslogs av domstolen, som meddelade att den ”efter en så kallad lagprövning funnit att beredningen av lagförslaget i den del det avser sänkt beviskrav för identitet varit så bristfällig att lagstiftningen i denna del inte får tillämpas” (Förvaltningsrätten i Malmö 2018). Den 13 juli meddelade även migrationsdomstolen i Stockholm att den underkänner gymnasielagen, men motiveringen här var att bestämmelsen om sänkt beviskrav för identitet strider mot för Sverige bindande överordnade förpliktelser och därför inte ska tillämpas. Enligt migrationsdomstolen är det EU-rättsliga bestämmelser som binder Sverige till att inte ge uppehållstillstånd till personer som inte styrkt sin identitet (Förvaltningsrätten i Stockholm 2018). Vi ser här två exempel på hur domstolar valde att underkänna en, från både politiskt och juridiskt håll, hårt kritiserad lag. Även om domarna överklagades, och Migrationsöverdomstolen i september sedermera fastslog att gymnasielagen inte är olaglig utan får tillämpas, kan det som hände sommaren 2018 beskrivas som extraordinärt (Kammarrätten i Stockholm 2018 och Heidbrink 2018, jfr Taxéus 2018:17–20).¹

När det gäller maktförhållandet mellan politik och juridik i Sverige har tyngdpunkten historiskt legat hos politiken. I denna del har Sverige skilt sig från länder som till exempel USA eller Tyskland, där det funnits skarpare krav på folkmajoriteten att på vissa sätt underordna sig juridikens regler, och en återkommande kritik av det svenska systemet är bland annat att maktodelningsprincipen är svagt utvecklad. Många hävdar dock att det skett en viss förskjutning till juridikens fördel under senare år, bland annat på grund av EU-medlemskapet, Europakonventionen², en förstärkning av lagprövningsrätten samt genom att ett antal beslut som tidigare fattats

1 I ett yttrande över förslagen den 28 mars skrev Lagrådet att ”gränsen här har nåtts för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas” (Lagrådet 2018: 3).

2 Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

av folkvalda förts över till myndigheter och domstolar. (Se t.ex. Eka 2014, Heckscher 2014, Hirschfeldt 2014 och Thelin 2014)³

Frågan om gymnasielagen är ett tydligt exempel på den svåra avvägning mellan folkstyrelse och rättsprinciper som demokratin har att hantera. I Sverige har folksuveränitetsprincipen varit stark: en riksdagsmajoritet ska respekteras, och om ett riksdagsbeslut bryter mot överordnad lag är det en politisk fråga, inte en juridisk. Och om folket inte vill respektera de regler folket satt upp är det folkets ensak (för en historisk bakgrund, se Hirschfeldt 2011-12). Ett tydligt motexempel till Sverige finner vi i USA, vars högsta domstol givits betydande utrymme att överpröva politiken och påverkat en rad politiskt laddade frågor som dödsstraff, aborträtt, äktenskap för homosexuella och vapeninnehav (Mounk 2018).

Även i Sverige beskriver många alltså tendensen som en starkare ställning för juridiken: ”Man talar nu om en ökad judikalisering eller ett förrättsligande av samhällsfrågorna” (Hirschfeldt 2011-12, jfr Holmström 1998, Petersson 2014 och Taxén 2017).⁴ Detta överensstämmer med ett allmänt internationellt mönster, där exempelvis fler och fler länder tillämpar lagprövning: 83 procent 2011 jämfört med 38 procent 1951 (i en studie av 204 länder, Ginsburg och Versteeg 2013). I många länder har lagprövningen också skärpts under senare år (Mounk 2018, se även Bergman och Strøm 2011).

Ett annat exempel på förrättsligandet av samhällsfrågorna kan utvecklingen vad gäller synen på mänskliga rättigheter ses som. Det som definieras som en mänsklig rättighet blir något som är omöjligt att kompromissa om och sätter upp hinder för folkstyrelse. Det enda som kan bli föremål för politisk diskussion är hur dessa ideal bäst förverkligas.

De mänskliga rättigheternas växande omfång har dock kommit att ifrågasättas alltmer. Forskare och debattörer pekar på att MR-begreppet så som det används i dag på många sätt är en historisk nymodighet. En alltmer dogmatisk hållning i frågan kan till och med motverka sitt syfte och lägga hinder i vägen för dem som arbetar för rättvisa och demokrati. His-

3 Sten Heckscher (2014) ger här också en delvis annan bild än den gängse och menar att den politiska makten på vissa sätt har återtagit mark från juristerna under senare decennier.

4 För en diskussion om huruvida Sverige fått en mer ”aktivistisk” Högsta domstol, se Wersäll 2014 och Fura 2014.

torikern Lars Trägårdh ansluter sig till denna kritik och beskriver fenomenet på följande sätt:

MR har i vår samtid tonat fram som en självklar, evig, universell sanning som inte kräver närmare förklaring eller rättfärdiggörande; en moralisk hävstång besläktad med andra naturrättsliga anspråk som inte kan ifrågasättas av goda, hedervärda människor; ett retoriskt trumfkort som rätt använt tystar allt motstånd; en högre form av normativitet som står över den krassa, amoraliska realpolitiken kännetecknad av kohandel och kompromiss. (2018.)

En liknande bild tecknas av Aaron Rhodes, amerikansk människorättsaktivist och under 14 år vd för Helsinki Foundation for Human Rights. Rhodes menar att en alltför vidlyftig definition av mänskliga rättigheter innebär att det som i dag räknas som mänskliga rättigheter, inte minst mångfaldigandet av sociala och ekonomiska rättigheter (rätt *till* saker, till exempel arbete, bostad och utbildning) gör att begreppet förlorar i värde (Rhodes 2018, se även Moyn 2012). Ju fler sociala och ekonomiska rättigheter som kategoriseras som mänskliga rättigheter, desto större risk att förespråkandet av mänskliga rättigheter ses som en vänsterhållning, vilket innebär att frågan politiseras på ett sätt som kan försvaga upplutningen bakom den. Samtidigt som frågor som egentligen handlar om politiska prioriteringar förs bort från den politiska dagordningen genom att kategoriseras som mänskliga rättigheter.

Förstärkningen av mänskliga rättigheter brukar oftast ses som en förstärkning av rättsstaten. De värden den uppenbart inkräktar på är folkstyrelsen och handlingskraften (genom att begränsa handlingsvalen). Paradoxalt nog kan utökade rättigheter indirekt också innebära att rättsstatliga värden löper risk att skadas: risken ligger i att de mänskliga rättigheter som är mer fundamentala (så kallade negativa friheter, friheten *från* övergrepp och tvång) relativt sett förlorar i värde när rättigheterna ökar i omfattning. De stater som inte uppfyller rättsstatliga grundkrav kan dessutom lättare skylta över det missförhållandet genom att lyfta fram sin respekt för omfattande sociala och ekonomiska rättigheter (Rhodes 2018, se även Hoffmann 2011).

Om man anser att juridikens förstärkning på bekostnad av politiken är välgörande för demokratin som helhet eller inte är ytterst en värderingsfråga, liksom hur man ställer sig i frågan om avvägningen mellan rätts-

säkerhet och rättighetsskydd å ena sidan (rättsstat) och folkviljans och folkstyrelsens genomslag å den andra (för argument för båda sidor, se t.ex. Dworkin 1986 och Waldron 1998). Men oavsett hur man värderar maktförhållandet är det svårt att komma ifrån att en utveckling mot ökad domstolsmakt och utökade mänskliga rättigheter innebär inskränkningar i folkstyrelsen – om än beslutad i demokratisk ordning och i namn av folkets bästa. Det som prioriteras här är rättsstatliga värden.

Men inte bara rättsstaten utan även krav på större handlingskraft kan innebära att folkstyrelsen begränsas. I det följande ska vi ge ett exempel på hur detta kan se ut.

HANDLINGSKRAFTENS FÖRSTÄRKNING: SJÄLVSTÄNDIGA CENTRALBANKER

Förstärkningen av juridiken är alltså ett sätt för folkmakten att begränsa sitt handlingsutrymme på lagstiftningens område. Det kan den även göra vad gäller det allmännas ekonomi, och så har också skett. År 1999 ändrades Riksbankslagen så att Riksbanken fick en mer självständig roll. Beslutet fattades av Sveriges riksdag 1997 (prop. 1997/98:40, bet. 1997/98:KU15, bet. 1998/99:KU2) och föregicks av Riksbanksutredningen (SOU 1993:20). En inskränkning av folkstyrelsen förvisso, men ett beslut fattat i demokratisk ordning. Beslutet innebär att det numera är Riksbankens direktion som fattar de penningpolitiska besluten, utan direktiv från annat håll. Liksom den ökade domstolsmakten överensstämmer detta med en allmän internationell utveckling, där allt fler centralbanker givits självständighet (Pollillo och Guillén 2005). Det har inneburit att folkstyrelsen beskurits. Det beror inte bara på att det numera är tjänstemän som fattar beslut som tidigare fattades av folkvalda, utan också på att den typ av ärenden som centralbankerna har att hantera har fått större betydelse. Besluten behandlar inte sällan prioriteringar med stark politisk laddning, till exempel rörande inflation och arbetslöshet (Mounk 2018).

Frågan om självständiga centralbanker ska ses mot bakgrund av avvägningen mellan handlingskraft och folkstyrelse, mellan det allmännas förmåga att på bästa sätt genomföra det som ligger i invånarnas intresse (liksom i exemplet om klimatfrågan ovan) och medborgarnas förutsättningar att utöva makt över de politiska beslut som fattas. Här har större självständighet bedömts ge centralbanker bättre möjligheter att föra en penningpolitik som leder till låg inflation och därmed anses gagna med-

borgarna. Men när besluten flyttas bort från politiska företrädare som kan röstas bort i allmänna val, inskränks samtidigt medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar (Jfr SOU 1996:158 och Majone 1994).

Innan Riksbanken gavs självständighet hade det gjorts försök att balansera folkstyrelse mot handlingskraft genom att inskränka politikernas handlingsfrihet med fasta regler (normer) för penningpolitiken. Dessa normer följdes dock inte särskilt väl. Mot bakgrund av att vissa länder, till exempel Västtyskland och Schweiz, lyckats bättre än andra länder med att nå låg inflation drog forskare slutsatsen att en lägre inflation skulle kunna uppnås – utan lägre sysselsättning – om penningpolitiken delegerades till en centralbanksledning som lade större vikt vid låg inflation än medborgarna i gemen. Dessa idéer blev en inspirationskälla till mer självständiga centralbanker i ett stort antal länder. För att upprätthålla skiljelinjen gentemot det politiska systemet förbjöds regeringar att instruera centralbankerna, och centralbankerna förbjöds att ta emot instruktioner från regeringar. Vidare infördes långa mandatperioder och regler om oavsättlighet för centralbanksledningar. Regeringar förbjöds också att låna i centralbanken, och tydliga penningpolitiska mål antogs. Ett av de tydligaste exemplen på en centralbank utformad enligt dessa principer är Europeiska centralbanken (ECB), men även den svenska Riksbanken följer detta mönster (Calmfors 2010).

Nationalekonomen Lars Calmfors, bland annat tidigare ordförande i Finanspolitiska rådet, ser denna ordning som önskvärd, men pekar på att den rymmer många frågor av relevans för demokratin och som därför borde ha diskuterats mer ingående än vad som varit fallet, till exempel graden av öppenhet för centralbankens arbete (protokollens utformning och publicering), förutsättningarna för ansvarsutkrävande samt hur omfattande centralbankens mandat bör vara (2010).

Det är handlingskraft som är syftet med en oberoende riksbank, och fokus ligger här på att kunna bedriva effektiv inflationsbekämpning. Från folkstyrelseperspektiv är det betydligt svårare att argumentera för att dra centralbanker undan politiskt inflytande. Statsvetaren Jörgen Hermanson (1996) skriver i en bilaga till EMU-utredningen (SOU 1996:158) att det knappast går att förorda en helt politiskt fristående centralbank med demokratiska argument. ”Maktpolitiska realiteter” (s. 27) innebär att även en fristående centralbank kan tvingas till politiska hänsyn, men det gör

inte att den nödvändigtvis blir mer godtagbar från demokratiskt perspektiv. Kärnan ligger enligt Hermansson i att delegeringen av makt från politiker till tjänstemän innebär att det inte längre är möjligt för medborgarna att utkräva politiskt ansvar. Problemet finns redan på den nationella nivån, men blir ännu större vid internationellt samarbete, som till exempel i fallet med ECB.

Penningpolitik är inte någon exakt vetenskap, utan bygger på bedömningar av sammansatta skeenden. En fråga som diskuterats i många länder, inte minst i Sverige, är om centralbankerna ger för hög prioritet åt inflationsmålet. Det betyder inte att politiker skulle vara bättre lämpade att fatta dessa beslut än centralbankens tjänstemän. Men från ett demokratiskt perspektiv har politikerna allt annat lika en stor fördel: de är möjliga för medborgarna att avsätta.

MARKNADENS PÅVERKAN PÅ DEMOKRATIN

Såväl domstolsmakt som självständiga centralbanker är nära förbundna med det demokratiska systemet som sådant: de är inslag i styret av det allmänna som tillkommit genom demokratiska beslut och som syftar till att stärka demokratin genom att förbättra det allmännas förutsättningar att verka för folkets bästa, ibland genom att begränsa folkets inflytande. Båda rör de grundläggande målkonflikter som demokratin har att hantera: den mellan folkstyrelse och rättsstat (domstolsmakt) och den mellan folkstyrelse och handlingskraft (centralbanksmakt). Men demokratin påverkas också av samhällseliga och kulturella fenomen som ligger utanför det allmännas sfär. Ett av de mer genomgripande är marknadsekonomin. Här påminns vi också om att det inte är självklart var gränsen mellan den civila och den politiska sfären går. Vissa anser till exempel att äganderätten utgör en grundläggande rättighet och att varje skatteuttag utgör en potentiell inskränkning av denna rättighet. Andra menar tvärtom att äganderätten i större utsträckning bör underordnas demokratin. Dessa ståndpunkter anknyter tydligt till vänster-högerskalan, där den första utgör en tydlig högerposition och den senare på motsvarande sätt speglar en vänsterhållning.

En genomgång av marknadens påverkan på demokratin finns i Per Molanders *Condorcets misstag. Hoten mot staten och demokratin* (2017b). En av bokens teser är att nyliberalismen kommit att inskränka demokratin. Ekonomer med nyliberal inriktning, med Friedrich von Hayek som

lärofader, har med stor framgång kunnat hävda att demokratiskt fattade beslut om att begränsa marknadens handlingsutrymme utgör ett hot inte bara mot den ekonomiska friheten, utan också mot den politiska friheten. Molander framhåller att ekonomisk frihet förvisso fört med sig materiella framsteg, som till exempel högre levnadsstandard och bättre hälsa, men att sambandet tenderar att överdrivas. Ekonomiska intressen är just intressen. Företag drivs ytterst av egennyttan, och det ligger i aktiebolagets grundläggande konstitution att eftersträva vinst. Det kan man inte klandra det för, men det gör också att den som vill försvara den liberala demokratin värden bör vara vaksam på marknadsförespråkarnas ideologiska ställningstaganden och den negativa påverkan dessa har på demokratin (jfr t.ex. Ojala m.fl. 2018, Guilluy 2018, Whitehouse 2017, Svensson 2017, Streeck 2013, Gustavsson och Lindberg 2015).

Den nyliberala skolan har framgångsrikt kunnat hävda att ekonomisk liberalism är nära förbunden med politisk liberalism. I själva verket är dessa väsensskilda, menar Molander, vilket den ekonomiska friheten i icke-demokratiska länder som till exempel Singapore och Kina är tydliga exempel på.

Politiken har enligt Molander i långa stycken accepterat den nyliberala verklighetsbeskrivningen och fattat en rad beslut om avregleringar för att gagna marknaden (till exempel ökade möjligheter för frihandel och fri rörlighet för kapital över gränser). Dessa beslut har inskränkt demokratin. Ett svenskt exempel är den avreglering av finansmarknaden som beslutades av Riksbankens fullmäktige 1985 (den s.k. Novemberrevolutionen, Svensson 1996). Inom Riksbanken förbereddes beslutet med ”ett minimum av politisk förankring” (Molander 2017b:280).

Avregleringarna har bland annat inneburit fler möjligheter för företagen att undvika skatt. Därmed påverkas statens intäkter, i förlängningen demokratin ekonomiska förutsättningar att verka, och därmed medborgarnas förtroende för den, hävdar Molander. Marknadsliberalismen har enligt Molander även kommit att påverka kulturen i vidare mening, med långtgående konsekvenser för demokratin. Ett exempel är det genomslag styrformen New Public Management (NPM) fått på det offentliga förvaltningsområdet (se även Molander 2017a). NPM har inneburit att även de delar av förvaltningen som inte privatiserats, utan ligger kvar i det allmännas regi, kommit att omfattas av perspektiv och metoder från den pri-

vata sektorn (till exempel kund, varumärke, interndebitering, benchmarking och konkurrens). Enligt NPM-doktrinen föreligger ingen skillnad mellan det privata och det allmänna, och överföring av idéer och personer från det privata till det allmänna skulle därmed vara utan problem. Detta är felaktigt enligt Molander. Även om det finns likheter, till exempel inriktningen på effektivitet och service, kännetecknas det allmänna av ett offentligt etos som inte gäller i det privata, till exempel kravet på likabehandling (se även Bo Rothsteins kapitel 8). I det allmänna, är öppenhet grundregeln, och det krävs stöd i lag för att göra avsteg. I det privata råder det motsatta förhållandet. När NPM inte visat sig så effektivt som det var tänkt, har förespråkarna bytt argument och i stället börjat tala om valfrihet. I en demokrati måste dock alla värden vägas mot andra värden, påpekar Molander, så även valfriheten.

Det är viktigt att betona att även om många av marknadsförändringarna sker inom marknads sfären är det politiska beslut som anger ramarna för företagets handlande genom mellanstatliga avtal och nationell lag. Marknaden utgör ingen oemotståndlig kraft, vilket politiker ibland kan vilja ge intryck av. Men politiken kan inte svära sig fri från ansvar här. Besluten om att begränsa demokratin har även på detta område skett i demokratisk ordning (se även Svensson 2017).

EU OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

En av de faktorer som haft störst inverkan på demokratin är olika former av utvidgat och fördjupat internationella samarbetet. När Sverige blir medlem i internationella organisationer (FN, OECD, WTO m.fl.) eller ingår i internationella avtal och antar internationella konventioner, inskränks den nationella demokratin mandat. En betydande del av den ökande domstolsmakt som beskrivits ovan hänger samman med denna utveckling. Mest genomgripande påverkan på den svenska demokratin har det svenska EU-medlemskapet haft. Ulrika Mörth beskriver frågan ingående i kapitel 11, och här ska bara några delar som begränsar den svenska demokratin kort lyftas fram.

EU utgör en sällsynt tydlig illustration av triangeldramat mellan folkstyrelse, rättsstat och handlingskraft. Å ena sidan EU:s arbete med att stärka inslaget av folkstyrelse och ansvarsutkrävande. Å andra sidan EU:s strävan efter handlingskraft och goda lösningar på samhällsproblem. Till detta kommer den tonvikt EU lägger vid rättsstatliga principer och som

speglas i EU-domstolens betydande makt. Som Mörth beskriver har EU sedan 1980-talet lagt ned stor kraft på att balansera mellan handlingskraft och folkstyrelse. I denna balansgång har EU framför allt försökt stärka den parlamentariska makt- och ansvarskedjan och på så sätt sökt motsvara medborgarnas krav på större inslag av folkstyrelse. Samtidigt har EU en tydlig inriktning mot att kunna uppvisa större handlingskraft genom att också betona effektivare former för beslutsfattande.

EU inverkar också på den nationella demokratin genom att påverka maktstrukturerna inom medlemsstaterna. I Sveriges fall har medlemskapet bland annat inneburit ökad makt för regeringen på bekostnad av riksdagen, genom att normgivningskompetens (dvs. lagstiftning) förskjutits från riksdagen till regeringen. I övrigt kan också nämnas att EU-arbetets organisation på många sätt försvårar den demokratiska kontrollen, till exempel genom EU:s lagstiftningsmetod med kvalificerad majoritetsröstning i ministerrådet, tjänstemannainflytandet i lagstiftningen och beslutsprocesser under tidspress där informella kontakter spelar en stor roll.

Även sakkunskapens och de liberala värdenas väktare kan ha fel

Det är viktigt att betona att kunskap och expertis kan företrädas av andra än opolitiska experter. En välfungerande demokrati är i bästa fall ett styrelsesätt som ökar kunskapen hos både folk och folkvalda, där det huvudsakligen är folkets representanter som fattar besluten, men där dessa beslut grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet. Experter tar enligt ett sådant synsätt inte över den beslutande makten, utan står till de folkvaldas tjänst. Det är den idé som ligger bakom exempelvis det svenska utredningsväsendet. Idén om folkrörelsepartiet bygger idealt sett också på att demokrati och folkbildning är nära sammanflätade (se även Olof Peterssons kapitel 4). Här har vi dock pekat på en tendens som går i en annan riktning. Dels genom att den politiska makten delegeras till arenor utanför politiken (som domstolar och centralbanker), dels genom att ge exempel på hur folkets kunskap, förnuft eller tillräckliga kompetens ifrågasätts.

Diskussionen om förhållandet mellan demokrati och kompetens handlar i långa stycken alltså om att folkets kompetens inte ses som tillräcklig, vare sig moraliskt eller intellektuellt. Vissa beslut ses som för komplicerade för att kunna överlätas till medborgarna, och i stället bör experter fatta besluten. I vissa fall handlar det också om att folkopinionen ses som ett hot mot vissa liberala principer och att dessa principer därför bör skyd-

das mot folket. Utgångspunkten är då att det är de som förordar liberala värden som företräder förnuft och eftertanke, medan de som förordar mer folkstyrelse anses representera okunskapen och det mindre förnuftiga (Canovan 1999, jfr Holmes 1995). Särskilt tydligt speglas denna föreställning i diskussionen om populism, där den som tar folkstyrelsens parti inte sällan avfärdas som populist (i ordets negativa mening), medan etablerade politiska företrädare som – ofta med hänvisning till liberala värden – försvarar begränsningar i folkstyrelsen ses som förnuftets försvarare.

Margaret Canovan (1999) menar att den bilden är starkt förenklad. Även etablerade politiska aktörer kan driva en politik som är i strid med förnuft och sakkunskap. Canovan menar att för att förstå politiken räcker det inte med en enkel uppdelning mellan populisterna och liberalerna. En mer grundläggande uppdelning är enligt henne den mellan politik som frälsning (eller förlossning, *redemption*) kontra pragmatism. Den frälsande sidan hänger samman med ideologisk övertygelse, strävan efter det allmänna bästa och storslagna visioner. Den pragmatiska sidan rör politiken som en uppsättning regler och ett styrelsesätt med fasta institutioner. Båda behövs för att hålla politiken vid liv: frälsningstanken ger nerv och energi, den pragmatiska sidan sans och balans. Canovans poäng är att även de som anser sig stå för demokratins liberala sida kan uppslukas av tanken på politikens frälsande kraft. Det gäller till och med teknokraten.

Senare år ger tydliga exempel på att inte heller de grupper som säger sig stå som garant för kunskap och demokratins liberala värden går fria från idén om politik som frälsning. Även politiska aktörer, vars beslut fattats för att uppnå fred, demokrati och utvecklat internationellt samarbete, kan bli så visionära att sakligheten sätts på undantag av såväl politiker som experter. Det som skulle bli västerlandets segertåg för demokrati i Nordafrika och Mellanöstern slutade i krig, anarki och terror. Den gemensamma valuta, de gemensamma gränser och den fördjupning som skulle binda EU:s länder närmare samman följdes av eurokris, splittring och Storbritanniens utträde ur unionen (se t.ex. *Chilcot report* 2016, Stiglitz 2016 och IEO 2016).

Även svensk politik ger exempel på hur etablerade politiska aktörer inte alltid uppträder i enlighet med sakkunskap. Per Molander pekar på att vissa politiska beslut varit i direkt strid med befintlig sakkunskap. Hit hör de borgerliga partiernas beslut att avskaffa fastighetsskatten, liksom att

Socialdemokraterna motiverade en sänkning av mervärdesskatten på livsmedel med fördelningsargument, trots svaga eller obefintliga fördelnings effekter. Även kommunaliseringen av skolan nämner Molander som ett på sakliga grunder olämpligt policybeslut (Molander 2017b, se även SOU 2014:5).

Skolan är över huvud taget ett område där stort expertinflytande – inte minst från forskarvärlden – inte utgjort någon garanti för goda policybeslut och där problemen inte heller blivit mindre av ideologiskt präglad reformvilja tillsammans med marknadstänkande (Hirsch 2017, Henrekson och Wennström 2018).

När det gäller mer övergripande mönster är även utredningsväsendets försvagning i Sverige en faktor att beakta. Utredningarna är i dag oftare enmansutredningar och pågår kortare tid med ett mer avgränsat uppdrag än förr. Vidare är utredningsdirektiven mer styrda på ett sådant sätt att det handlar om att bekräfta den politiske beställarens uppfattning i stället för att ta fram bästa möjliga kunskapsunderlag (se t.ex. Wästberg och Lindvall 2018).

Migration är ett annat policyområde där den sakliga analysen uppvisar betydande brister. Till exempel visar Riksrevisionens granskning av konsekvensanalyser inför 26 migrationspolitiska propositioner åren 2004–2015 att det bl.a. saknats ekonomiska analyser, trovärdiga skattningar av antalet asylsökande samt beskrivningar av förslagets påverkan på människor, myndigheter, kommuner och landsting (Riksrevisionen 2017).

Också de liberala principerna om rättssäkerhet eller grundläggande fri- och rättigheter får då och då stå tillbaka. Bland mer dagsaktuella exempel finner vi de ovan behandlade juridiska invändningarna mot gymnasielagen eller diskussionen om att inskränka yttrande- och föreningsfriheten för att kunna förbjuda rasistiska organisationer, där konsekvenserna för demokratin är svåröverskådliga.

Fallet med Transportstyrelsen utgör ett tydligt exempel på hur även statliga myndigheter kan fatta beslut i strid med den lagstiftning som rättsstaten vilar på. Under 2014 och 2015 gjorde Transportstyrelsen en upphandling om förändrad it-drift, där IBM Svenska AB tilldelades kontraktet. Under övergången av it-driften fattade myndigheten beslut om en rad avsteg från svensk lagstiftning. Det medförde i sin tur att säkerhetskänslig, och av andra skäl sekretessbelagda uppgifter, hanterades på sätt som är i

strid med svensk lag. (Näringsdepartementet 2018). I ljuset av hur väsentlig en opartisk och välfungerande förvaltning är för demokratins funktionssätt och dess legitimitet hos medborgarna är detta givetvis mycket allvarligt (se vidare s. 187 i Anders Widfeldts kapitel 6, och Bo Rothsteins kapitel 8).

Det ska också påminnas om att det finns tydliga exempel på att ”etablissemangen” inte utgör någon enhetlig kraft. Vad gäller gymnasielagen väckte den som nämnts motstånd hos juridiska experter – liksom i riksdagen där de partier som motsatte sig beslutet var starkt kritiska. Ett talande exempel på att fackkunskapen också kan befinna sig på samma sida som folkflertalets uppfattningar finns i synen på om Sverige skulle delta fullt ut i EMU (Ekonomiska och monetära unionen). Regeringen och en betydande riksdagsmajoritet var för ett inträde, men det svenska folket röstade nej i folkomröstningen 2003, och denna folkets skepsis till det visionära projektet hade stöd hos experter, som utredde frågan (SOU 1996:158).

Mer expertdemokrati

Svensk demokrati mår i huvudsak väl. Åtminstone om vi ska tro merparten av svenska folket. De allra flesta är nöjda med hur den fungerar. Den minoritet som är mindre nöjd pekar på aktuella problem som har att göra med hur systemet fungerar just nu. Mycket av kritiken gäller de etablerade partiernas behandling av Sverigedemokraterna och invandringens omfattning. Men de negativa synpunkterna gäller i mycket liten omfattning demokratins grundläggande spelregler eller principer. Den svenska demokratins utformning och regelverk får mycket begränsad kritik. Ett väl godkänt betyg från svenska folket är naturligtvis positivt. Om demokratins spelregler inte accepteras och efterlevs löper systemet risk att långsamt malas sönder. Men där är vi alltså inte i Sverige. Demokratins svenska utformning uppskattas av de allra flesta och har ett starkt stöd hos majoriteten.

Folkets förmåga att betygsätta den svenska demokratin är dock inte självklar. Den kan ifrågasättas, på motsvarande sätt som väljarnas kunskande mer allmänt kan betvivlas. Misstron mot folkmajoritetens politiska kompetens har gamla anor: från Platon och framåt, över det tidiga 1900-talets demokratimotståndare till dagens förespråkare för en begränsning av demokratins beslutsområde för mer expertstyre. Frågan är långt ifrån överspelad. Demokratien har ett kompetensproblem. Väljare

och valda bör besitta tillräcklig kunskap för att kunna fatta välavvägda och omdömesgilla beslut. Fokus i denna diskussion har oftast legat på väljarnas kunskaper, inte så mycket på de valda representanters förmågor, och det märks även i forskningen.

Det är inte heller enkelt att säga var gränsen går för goda eller tillräckliga kunskaper när det gäller politik. Vår bedömning är dock att de omfattande mätningar som svensk valforskning gjort av svenska väljares kunskapsnivåer inte föranleder någon större oro. Kunskapsnivån kan inte beskrivas som låg. En indikator på det är att svenska väljares politiska kunskaper är bland de allra högsta i hela världen. Om en liten varningsflagga ska lyftas gäller det att vi inte kan se några tydliga tecken på att kunskapsnivån har ökat under de senaste 30 åren. Inga tecken på minskad kunskap, men heller inga tecken på ökad kunskap. Och det trots en ökad utbildningsnivå och en enorm mängd nya medier. Ett annat oros-element är de kunskapsskillnader som finns mellan olika sociala grupper. Män, äldre, högre tjänstemän och högutbildade är i genomsnitt mer politiskt kunniga än kvinnor, unga, arbetare och lågutbildade. Det är inte positivt för demokratin. Politisk jämlikhet ska råda inte bara när det gäller rösträtt, utan även när det gäller grundläggande kunskaper för att kunna nyttja sin rösträtt.

Massmedier är en av medborgarnas viktigaste källor till politisk kunskap, och hur de sköter sin upplysande uppgift är därför avgörande för demokratin. Här uppvisar modern svensk forskning något bekymmersamma resultat. Traditionella medier, som hittills haft positiva effekter på människors samhällsliga kunskaper, minskar i betydelse. Deras bevakning inriktar sig dessutom allt mindre på sakgestaltning och politikens kärnfrågor. Spelgestaltning och skandaler ökar i stället i valrörelsejournalistiken. De nya sociala medierna förefaller inte kunna kompensera för denna förändring, trots att de har vuxit explosionsartat. En majoritet av svenska folket är idag aktiva i sociala medier, men enligt forskningen har denna aktivitet inte en positiv effekt på politisk inläring. Sociala medier bidrar inte till politisk kunskap. Däremot medverkar de till att antalet hot ökar och så även polariseringen mellan olika grupper i samhället. Det gynnar inte demokratin.

Polarisering – ett vi-och-dom-tänkande – är ett av populismens kännetecken. Där ”vi” ofta står för majoriteten/folket som populisterna avgrän-

sar det, och ”dom” utgörs av eliten/etablissemang. Verklighetsbilden blir svartvit, och risken för oförsonliga motsättningar ökar. Demokrati, som till stor del bygger på förhandlingar och kompromisser, mår inte bra av sådan polarisering. Men all form av populism behöver inte vara av ondo. Populism, manifesterad som åsidosatta folkliga åsikter och majoritetsopinioner som inte får genomslag, kan också behövas i en välfungerande representativ demokrati. Elitföreträdare och valda representanter vet inte alltid bäst, det har vi också visat exempel på.

Om vi ser närmare på förhållandet mellan kunskap och populism är mönstret inte alldeles entydigt. Även etablerade partier kan uppvisa populistiska drag, men om några partier i Sverige ska kategoriseras som mer genomgående populistiska, i den meningen att de ser sig som stående på folkets sida mot ett politiskt etablissemang, stämmer beskrivningen in på Sverigedemokraterna (högerpopulister) och möjligen också på Vänsterpartiet (vänsterpopulister). Sverigedemokraternas väljare är de som i genomsnitt uppvisar lägst politisk kunskap. Vänsterpartiets sympatisörer har däremot kunskaper som ligger något högre än genomsnittssvenskens. Högst kunskapsnivå har de väljare som sympatiserar med ett idéburet parti som sällan anklagas för att vara populistiskt – Liberalerna.

För den som uppfattar väljarna som okunniga och demokratiska beslut som otillförlitliga och kortsiktiga, är en möjlig slutsats att inskränka demokratin och flytta beslutsfattandet från folket till andra forum. Saknar folket kompetens är det bättre att viktiga beslut inte fattas på demokratisk väg. Då är olika former av expertstyre att föredra. Det innebär att valda politiker ersätts eller kompletteras med ekonomer, jurister, byråkrater, forskare och företagare. Argumenten formuleras sällan så öppet, men utvecklingen i svensk och internationell demokrati har gått i den riktningen. Sverige har ingått bindande internationella avtal (EU som främsta exempel), fått en oberoende riksbank, givit mer inflytande åt domstolar och medgivit en expanderande marknadsekonomi. Globalisering, juridifiering, marknadifiering och ett tilltagande tjänstemannavälde har begränsat nationella demokratiers självständighet och oberoende beslutsfattande. Avsikten har varit att höja kompetensen bakom de beslut som fattas, att främja rättsstat och handlingskraft.

Men vad händer med folkstyrelsen, med folkmajoritetens inflytande? Att den på många sätt minskat råder det stor enighet om, och skillnaden

ligger i om man ser denna minskning som önskvärd eller ej. Demokratins beslutssfär har blivit mindre och fler beslut fattas av olika experter. Bakom denna utveckling ligger ett försök att lösa ett av demokratins eviga problem – frågan om folkets bristande kompetens. Lösningen heter mer expertdemokrati och mindre väljardemokrati. Om detta, på längre sikt, är ett hot mot demokratin, eller tvärtom hjälper den att fungera bättre, är en öppen fråga.



Rösträttsåldern och demokratis avgränsningsproblem

LUDVIG BECKMAN

Demokratis grundidé är att den som är underställd kollektiva beslut ska ha möjlighet att delta i dem. I en demokrati bör därför de som är förpliktigade att följa beslut och lagar – de som är ”bundna” av dem – ha möjligheter till politiskt inflytande genom bland annat rösträtten. Men det faktum att varje demokrati tillämpar en rösträttsålder visar att det i praktiken finns åtminstone ett undantag från denna inklusionsprincip. För att få rösta i dagens Sverige krävs uppnådd rösträttsålder. Och kanske finns det goda skäl därtill. Om demokrati är ett redskap för att främja samhällsmedlemmarnas intressen, är det önskvärt att de som röstar kan bedöma i vad det egna intresset består (Robert A Dahl 1989). Den samtida förståelsen av demokrati utgår därför både från en inklusionsprincip och en kompetensprincip.

Hur demokratis principer om kompetens och inkludering ska vägas mot varandra är däremot inte självklart. Olika slutsatser om den ”mest demokratiska” rösträttsåldern är möjliga. Det är, som Jörgen Hermansson (1986) påpekat, möjligt att ”inom ramen för [en] samsyn” om demokratin komma till delvis olika slutsatser om hur demokratin bäst förverkligas.

Ett tecken på det är att rösträttsåldern i många länder är omdebatterad och ännu föremål för omprövning. Flera länder har beslutat att sänka rösträttsåldern till 16 år under senare tid, bland annat Österrike 2007, Argentina 2012 och senast Malta 2018. Norge genomförde 2011 ett försök med 16-årsgräns i lokala val i vissa kommuner för att kunna utvärdera effek-

terna på både väljarnas deltagande och kunskaper (Godli 2015). Även i Sverige är rösträttsåldern fortsatt omdebatterad.

I riksdagen motionerar regelbundet representanter för olika partier för att rösträttsåldern bör sänkas. Och regeringens utredare har vid flera tillfällen föreslagit reformer som skulle utöka barns och ungdomars möjligheter till inflytande. En sänkning till 16 år i de kommunala valen förespråkades i slutbetänkandet från Utredningen om åldersgränser i svensk lagstiftning (SOU 1996:111). Både Ungdomspolitiska kommittén (1998) och 2014 års demokratiutredning förordade en 16-årsgräns på försök även i riksdagsvalen. Tanken var att liksom i Norge utvärdera konsekvenserna av en sänkt rösträttsålder (SOU 2016:5).

De som önskar stärka inflytandet för barn och ungdomar har dock inte alltid förespråkats sänkt rösträttsålder. En helt annan väg är ombudsröstning för barn, vilket skulle innebära att väljare med barn ges fler röster i allmänna val än väljare utan barn. En sådan reform skulle enligt vissa öka barnperspektivets närvaro i politiken (Wolf, Goldschmidt och Petersen 2015; Olsson 2008).

Debatten om rösträttsåldern gäller också frågan om demokratins innebörd. Det handlar om den grundläggande frågan om vilka som är folket ("demos"). Historiskt sett har denna principiella problematik haft en framträdande roll.¹ Avskaffandet av inkomst, förmögenhet och kön som villkor för rösträtt var ett avgörande steg i den representativa demokratins framväxt. Samtidigt är kampen om just dessa rösträttshinder närmast en fråga för historikerna. Rösträttsåldern är emellertid fortsatt omstridd och utgör i det avseendet en framtida utmaning för demokratin. Det är i hög grad en öppen fråga vid vilken ålder som framtida generationer av väljare kommer att få tillgång till vallokalerna. Och det är principiellt sett oklart hur demokratins avgränsningsproblem ska lösas när det gäller avvägningen mellan inklusion och kompetens.

Rösträttsålder och demokratisering

Från och med ständsriksdagens avskaffande, fram till och med införandet av allmän manlig rösträtt 1907–09, var rösträttsåldern 21 år i val till andra

1 Det är omdebatterat huruvida principen för demokratisk inklusion är att alla som påverkas av politiska beslut ska utgöra demos eller om alla som är underställda politiska beslut ska utgöra demos (för två inlägg, se Goodin 2007 och Beckman 2009).



FOTO: ANTON BLOMBERG, STOCKHOLMS STADSMUSEUM

Demonstration för allmän rösträtt på Ladugårdsgärdet den 1 maj 1901.

kammaren. Samtidigt med beslutet om en breddad manlig rösträtt höjdes rösträttsåldern till 24. Därefter sänks rösträttsåldern i andra kammaren i en rad beslut som träder i kraft 1921 (23 år), 1945 (21 år), 1965 (20 år) och 1969 (19 år).

Rösträttsåldern i valen till riksdagens första kammare har också varierat. Eftersom kammarens ledamöter valdes indirekt, av landsting och stadsfullmäktige i större städer (mellan 1918 och 1937 av elektorer i städer som inte ingick i landsting), kom rösträttsåldern i kommunal- och landstingsval att i praktiken utgöra dess rösträttsålder. Till och med 1918 var rösträttsåldern 21 i kommunala val, varefter den höjdes till 23. I och med att landstingens ledamöter blev elektorer till första kammaren 1918 höjdes rösträttsåldern till 27. En sänkning av rösträttsåldern i landstingsvalen sker därefter, 1937 till 23 år och 1941 till 21 år.² Tvåkamarsystemet avskaffas 1970 och från och med 1974 är rösträttsåldern 18 år i samtliga politiska val i Sverige.³

I jämförelse med andra länder framstår den svenska utvecklingen som typisk. En översiktsbild över den genomsnittliga rösträttsåldern i samtliga länder med allmänna val sedan 1801 visar att rösträttsåldern i många fall höjdes under åren före det första världskriget (figur 3.1).⁴ Perioden av höjningar är dock kort. Omedelbart efter krigsslutet inleds resan mot en lägre rösträttsålder – en tendens som därefter fortsatt.⁵ Utvecklingen har dock inte varit alltigenom linjär; ett första steg äger rum omkring 1920, ett andra under 1940-talet; och det tredje och mer utdragna steget påbör-

2 Valbarhetsålder till andra kammaren är 23 år 1921–37, 25 år 1937–1945, 23 år 1949–1969, 20 år 1969–1974 och därefter 18 år. Till första kammaren är valbarhetsåldern 35 år från 1866 till 1953, därefter 23 år. Det kan noteras att valbarhetsåldern ofta varit en annan än rösträttsåldern och att den åtminstone en gång höjts utan motsvarande höjning av rösträttsåldern (1937).

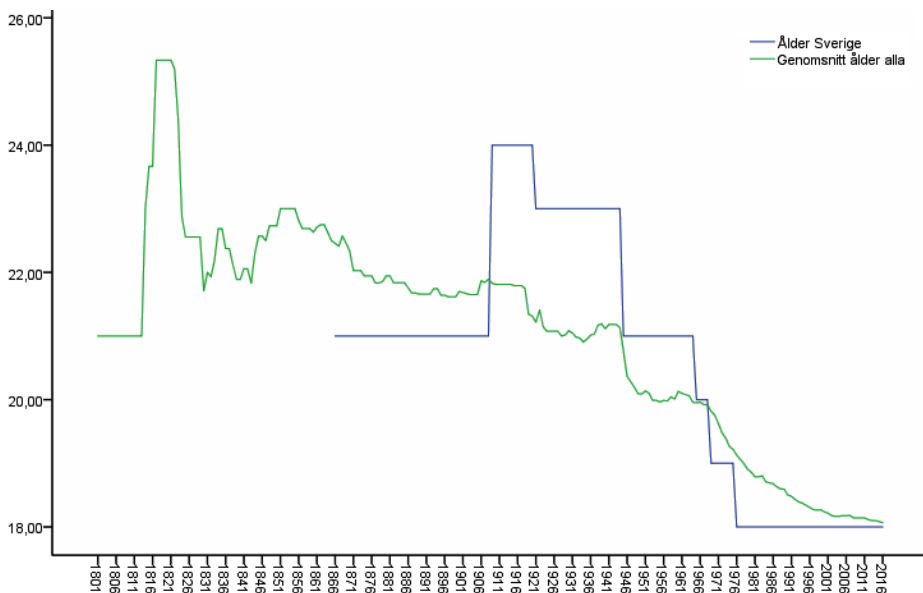
3 Kyrkomötet beslutade 1999 om 16-årsgräns för deltagande i kyrkoval.

4 Figuren visar att rösträttsåldern går upp i början av mätperioden. Detta beror emellertid inte på beslut att höja rösträttsåldern utan är en effekt av att rösträttsåldern inledningsvis är lägre i de länder som finns med från mätperiodens början än i de som tillkommer senare. Till exempel har USA 21 som rösträttsålder från tidsseriens första mätpunkt (1801) medan Norge som tillkommer år 1814 har 25 som rösträttsålder och Frankrike som tillkommer 1814 en rösträttsålder på 25 och från 1817 på 30 år.

5 Det enda för mig bekanta exemplet på höjd rösträttsålder efter 1945 är Iran som 2007 höjde rösträttsåldern till 18 och avskaffade den 15-årsgräns som infördes 1981.

jas under slutet av 1960-talet och pågår under ett drygt decennium.⁶ De tre faserna i rösträttsålderns utveckling har en motsvarighet i den svenska utvecklingen, markerad i figuren med en egen linje. I jämförelse med övriga länder är rösträttsåldern i Sverige lägre fram till och med att rösträtten breddas 1907. Därefter har Sverige till och med slutet av 1960-talet en högre rösträttsålder än genomsnittet.

Figur 3.1 Genomsnittlig rösträttsålder i alla självständiga stater med allmänna val



Kommentar: Datasetet omfattar 204 länder mellan 1801 och 2016 (14 973 observationer). Källor är Przeworski m.fl. 2013; Nohlen m.fl. 2003; Nohlen och Stöver 2010; Nohlen 2005; Katz 1997 och V-Dem data.

Den svenska rösträttsålderns utveckling kan studeras på två olika sätt. Det ena är att fokusera de intressen som motiverat aktörerna som beslutat om

⁶ Sovjetunionen är första europeiska land att införa 18-årsgräns för rösträtt 1936. I Sydamerika är 18 år vanligt under 1930-talet. Allmän blev 18-årsgränsen först under 1960- och 70-talen (se Cultice (1992) för en internationell och historisk jämförelse).

rösträttsåldern. Det andra är att fokusera de idéer som tjänat som motiv för och som format argumenten för dessa beslut.

Det första, intresseorienterade, angreppssättet erbjuder två hypoteser till att rösträttsåldern successivt sjunkit. Den första är att rösträtten erövrar genom politisk kamp. Givet att de som utestängs från rösträtten förmår erbjuda tillräckligt motstånd kommer det vid någon tidpunkt att vara mer kostsamt att fortsätta utestänga dem än att utvidga rösträtten. Enligt den tanken är rösträtten en tilltvingad eftergift. Ett välkänt exempel är sambandet mellan arbetarrörelsens tilltagande politiska organisering i Västeuropa under decennierna omkring det förra sekelskiftet och avskaffandet av inkomst och förmögenhetsstrecken i allmänna val (Acemoglu och Robinson 2000). Denna förklaringsmodell illustreras väl av ett uttalande i riksdagens första kammare vid seklets början. Det var enligt en ledamot för högern fel att acceptera den allmänna rösträttens ”stormiga och klippfylda haf [...] utan att dertill vara tvungna” (FK:35 1902).

Men barn och ungdomar har inte utgjort en politisk maktfaktor på samma sätt som till exempel arbetarrörelsen. Det är därför tveksamt om rösträttsåldern sjunkit som ett resultat av politisk kamp. Det kunde invändas att ungdomen under vissa tidpunkter har mobiliserats, som till exempel under den så kallade ”ungdomsrevolten” på 1960-talet. I tid sammanfaller den dessutom med beslutet i många länder att sänka rösträttsåldern. Men det var knappast rätten att rösta som stod högst på den politiska dagordningen 1968 utan olika sakpolitiska frågor; Vietnamkriget, miljön, jämställdheten, kritiken av det kapitalistiska systemet och den ”borgerliga” demokratin.

Den andra hypotesen till rösträttens utvidgning framstår som mer sannolik. Tanken är att lagstiftaren under vissa betingelser har ett intresse av att justera rösträtten för att öka chanserna till valframgång (Przeworski 2009). Rösträttsåldern kommer att antingen höjas eller sänkas, beroende på om den rådande parlamentariska majoriteten förväntar sig att det skulle ge positiv utdelning i kommande val. Enligt den andra hypotesen ändras alltså rösträttsåldern när den parlamentariska majoriteten finner det gynnsamt utifrån en bedömning av väljaropinionen. Det är partiernas egen nytta snarare än ungdomars politiska påtryckningar som bäst förklarar att rösträttsåldern successivt minskat.

I det följande ställer vi emellertid idéerna som motiverat besluten om

rösträttsåldern i centrum. Avsikten är inte att förklara varför aktörerna agerat på ett sätt snarare än ett annat, utan att beskriva och kritiskt värdera de argument som anförts till stöd för olika ståndpunkter i frågan om rösträttsåldern. De frågor som väcks i diskussionen om rösträttsåldern är i hög grad densamma i dag som i går. Först och främst handlar det om hur kraven på inklusion och kompetens bör begripas. Vilken slags kompetens krävs för politisk rösträtt och vilken kompetens besitter ungdomar och barn? I vilken utsträckning är ungdomar underställda den offentliga makten och hur kan principen att underställda bör ges politiskt inflytande preciseras? Är den rätta rösträttsåldern möjlig att fastställa eller är den rentav godtycklig? Bör rösträttsåldern styras av hänsyn till behovet av legitimitet för det politiska systemet?

Kravet på kompetens

Samtida kritiker av demokratin pekar på bristande kunskaper och insikter hos väljarna. Enligt filosofen Jason Brennan tenderar den genomsnittliga väljaren att resonera antingen som en huligan eller som en hobbit. Huliganer har starka åsikter men lite kunskap; de är tvärsäkra men låter främst känslorna styra sina politiska ställningstaganden. De som Brennan kallar hobbitar saknar tvärtom känslomässigt engagemang och bryr sig inte heller om att söka kunskap. Hobbitens åsikter och röstningsbeteende avgörs snarast av tillfälligheter. Problemet med demokratin är enligt Brennan att den ger huliganer och hobbitar lika mycket inflytande som de med både engagemang och kunskap (Brennan 2017).

Det empiriska underlaget för Brennans kritik av demokratin är möjligt att ifrågasätta (Christiano 2016; Beckman 2017a). Brennans utgångspunkt – att kompetens bör avgöra vilka som har rösträtt – är emellertid relevant för frågan om rösträttsåldern. För många är det säkerligen självklart att rösträttsåldern inte bör vara alltför låg, just av hänsyn till behovet av kompetens. Vid förra seklets början utgjorde kompetenskravet ett skäl för höjd rösträttsålder. Genom att höja åldersgränsen kunde politiken värnas från de okunnigas inflytande, vilket var ett stående tema hos dem som önskade begränsa demokratin genomslag.

Under ökande politiskt tryck antar riksdagen år 1900 en skrivelse som pekar ut riktningen för en rösträttsreform (Runestam 1965). En del av principöverenskommelsen är en ”högre ålder” för valdeltagande än den dåvarande. Ett höjt åldersstreck är en ”garanti” som högern kräver för att

gå med på en reform (rskr. 1900:86). Den höjda rösträttsåldern är i själva verket endast ett av flera nya ”streck” som föreslås och sedermera införs i samband med avskaffandet av de gamla förmögenhets- och inkomstvillkoren (Berling Åselius 2005).

Inför beslutet 1907 betonar liberalen och friherren Theodor Adelswärd att åldersgränserna får ”en helt annan betydelse” i samma mån som ”individens inflytande blir större”. I och med att inkomst- och förmögenhetskraven avskaffas måste nya villkor införas, som att rösträtt endast bör omfatta den som ”uppnått 25 år samt fullgjort sin värnplikt” (KU:5 1904).

Till stöd för 25-årsgränsen pekar riksdagsmannen Axel Berg (L) i förstakammaren på det faktum att en 25-åring har en ”helt annan mogenhet” än en 21-åring (FK:35 1902). På ett liknande vis resonerar Julius Centerwall (L) i en motion till försvar för den föreslagna höjningen. Centerwall menar att en 21 års ”yngling” inte är ”mogen att bilda sig självständiga meningar i politiska ting”. Först i och med äktenskapet kan en tillräcklig mogenhet förväntas eftersom äktenskapet manar till en allvarligare uppfattning af livvets alla förhållanden” (mot. 1905:KU276).

Talet om ”garantier” och behovet av en höjd rösträttsålder kan uppfattas som ett uttryck för misstro mot ungdomars omdöme och mogenhet i allmänhet. Men det kan också uppfattas som ett uttryck för misstro mot särskilt den arbetande och mindre utbildade befolkningen. Liberalerna Sixten von Friesen och Anders Petter Gustafsson i Sjögesta menade att en 25-årsgräns vore en ”garanti mot missbruk av valrätten”. Med ”missbruk” tycks motionärerna emellertid inte avse oegentligheter utan snarare vissa åsiktsyttringar. Enligt motionärerna kan missbruket undvikas med en höjd rösträttsålder eftersom ”arbetare” i allmänhet gift sig redan vid 25 års ålder (KU:8 1902).

Ett uppseendeväckande och samtidigt bortglömt förslag presenterades av regeringen 1902 med innebörden att införa en extra röst för dem som antingen är gifta eller är 40 år eller äldre. I den fylliga motiveringen förklarar regeringen att en höjd rösträttsålder inte utgör en tillräcklig ”garanti”. Ytterligare krav är nödvändiga, men ”icke såsom villkor för valrätt öfver huvud, utan såsom förutsättningar för en på visst sätt förstärkt valrätt”. Det är ”lika obestridligt som med det allmänna tankesättet öfverensstämmande att en äldre i regel besitter större erfarenhet, omdömesförmåga och sjelfständighet än en yngre”. Genom ett relativt sett minskat inflytande för

de ”för växlande tidsriktningar mer mottagliga yngre, bör större trygghet vinnas emot tvära omkastningar” och därför är ”en gradering på grund af ålder i längden fördelaktig för alla partier” (prop. 1902: 65).

Regeringens motivering är ett försök att blidka två motsatta åsiktsriktningar samtidigt. Å ena sidan vänder sig förslaget till högern som hela tiden krävt just garantier i samband med rösträttens utvidgning. Å andra sidan menar regeringen att förslaget borde tilltala även liberaler och socialdemokrater (”alla partier”) eftersom det förväntas göra väljaropinionen mer stabil. Samtidigt är poängen att extra röster för äldre väljare gynnar högern, vilket knappast kunde tilltala liberaler och socialdemokrater.

Förslaget saknar emellertid stöd i konstitutionsutskottet som menar att extrarösten i praktiken skulle vara verkningslös som motmedel mot ”majoritetsförtryck”, det vill säga som ett värn mot demokratins fulla genomslag (KU:6 1902). Den avgörande svagheten med förslaget är att ”de lägre klasserna gifta sig tidigare” (FK:25 1902). Dessutom erinrar utskottet om den starka uppslutningen för den lika rösträtten, vilket antas göra det svårt att genomföra en rösträtt som är graderad på ålder (KU:6 1902). Utskottet tillbakavisar alltså förslaget om en graderad rösträtt med argumenten att det skulle vara otillräckligt som garanti och att det skulle vara svårt att genomföra.⁷

Rösträttsåldern som garanti återkommer 1918 i och med förslaget att avskaffa den graderade rösträtten i kommunala val. I en riksdagsskrivelse som antas i december förklaras att en höjd rösträttsålder i kommunerna är nödvändig eftersom ett avskaffande av den graderade rösträttsskalan ger ”de yngre årsklasserna en förhållandevis allt för starkt ökad makt” (skr. 1918:40).⁸ Året därpå presenterade Ernst Trygger och Arvid Lindman från högern likalydande motioner i båda kamrarna där de uttrycker villkorat stöd för den ”lika kommunala rösträtten”. Deras villkor omfattar bland annat att rösträtten höjs från 21 till 24 år (prop. 1919:358).

Utfallet är att riksdagen 1918 beslutar om 23 år som rösträttsålder i både kommunal- och andrakammarval. Det är en kompromiss som innebär

7 Varianter av förslaget återkommer i samband med reformeringen av kommunalvalen 1918. I motioner förordas en ”extra röst” för dem över 35 år liksom för verksamma inom ”kvalificerade yrkesgrupper”, med vilket avses ”jordens ägare” och ”vetenskapare och konstnärer” (prop. 1919:358).

8 Enligt förslaget skulle en ”väsentligt höjd åldersgräns” på 34 år införas för val av elektorer med befogenhet att utse ledamöter till riksdagens första kammare skr. 1918:40).

att rösträttsåldern höjs i kommunalvalen och sänks i riksdagsvalen. Höjningen tillgodoser kravet på garantier från högern samtidigt som sänkningen är en eftergift till liberaler och socialdemokrater som ivrigt motiverat i frågan.

Åldersgränsen för rösträtt i andrakammarvalen är också aktuell i frågan om kvinnlig rösträtt. I diskussionen föreslog Arvid Lindman (H) till statsminister Nils Edén att högern kunde acceptera kvinnlig rösträtt under förutsättning att rösträttsåldern för kvinnor inledningsvis sattes till 30 år (Wetterberg 2010). Av förslaget blev dock intet.⁹

Kravet på kompetens kopplas inte uteslutande till åldern som sådan. Det kan också länkas samman med de särskilda krav och därpå följande erfarenheter som lagstiftningen ställer. Ett exempel är den allmänna värnplikten som införs 1902. Inledningsvis är tanken inte att värnplikten ger grund för rösträtt. I stället är argumentet att värnplikten bidrar till att den enskilde kan utöva rösträtten på ett ansvarsfullt sätt. Argumentet är att ”arbetaren” vid uppnådda 25 år fullgjort värnplikten och därmed skaffat sig större erfarenhet (KU:8 1900).

Ett liknande resonemang förs av utskottet 1902 som då konstaterar att rätten att rösta ”alltid och öfverallt fordrat vissa egenskaper” och att värnplikten väsentligen bidragit till att säkerställa att allmänheten besitter dessa egenskaper (KU:6 1902). Vidare menar utskottet att reformen ökat ”nitälskan att verka för det allmänna” med ”mer vaken ansvarighet”. På samma linje är kyrkoherde Theofron Säve (H) som hävdar att den som gjort värnplikten blir ”en helt annan människa” och därmed är ”bättre kvalificerad än förr” (FK:35 1902).

Kravet på kompetens handlar i dessa resonemang inte om att erövra några särskilda kunskaper utan om att besitta en viss moralisk mognad. Värnplikten antas bidra till väljarkårens kompetens genom att fostra den enskilde att ta ett större ansvar för det gemensamma. Den kompetente väljaren är den dygdige väljaren; den som förstått att lägga egna intressen åt sidan till förmån för det allmänna bästa.

Även av andra skäl erbjuder värnplikten stöd för sänkt rösträttsålder. Mogenhetsargumentet är uppenbart och framförs i första kammaren av den framtida socialdemokratiska finansministern Fredrik Thorsson. En

⁹ Storbritannien hade högre rösträttsålder för kvinnor mellan 1918 och 1928, 30 år för kvinnor och endast 21 år för män.

höjd rösträttsålder kritiseras av Thorsson eftersom den skulle innebära att värnpliktiga nekas möjligheten att rösta. Och nog vore det märkligt, frågade Thorsson retoriskt, att ”de som anses mogna nog att vid den åldern inträda i vår armé” inte skulle anses mogna nog att lägga en ”valsedel i valurnan” (AK:4 1905). Den som är tillräckligt mogen för att försvara sitt land, borde han också anses som tillräckligt mogen för politiskt inflytande?¹⁰

Argumentet att demokratiskt inflytande förutsätter kompetens talar emellertid inte med nödvändighet för en högre rösträttsålder. För det första är det som vi sett möjligt att uppfatta innebörden av kompetens på olika sätt. Kanske kan ungdomen beskrivas som kompetent i en viss mening, om än inte i alla?

Så resonerar till exempel Hjalmar Branting att kompetens i politiska sammanhang handlar om insikt i en persons behov och problem. I praktiken är det oftast endast individen själv som är kompetent i den meningen eftersom hon, bättre än andra, vet att avgöra ”hvar skon trycker” (KU:6 1902). De yngre må vara mindre självständiga och ha ett mindre uppövat omdöme, men kan likväl vara kompetenta att avgöra i vad deras egna intressen består.

För det andra är det möjligt att ungdomars kunskaper, mognad och bildning förändras över tid. I så fall kanske ungdomen vid en tidpunkt är otillräckligt kompetent emedan ungdomen vid en senare tidpunkt är tillräckligt kompetent. Som en konsekvens av samhällsutvecklingen skulle följaktligen de argument som vid seklets början talat för en högre rösträttsålder med tiden tala för en lägre rösträttsålder. Således motionerar Bertil Ohlin (L) för ungdomars rösträtt 1941 med argumentet att de uppvisar ”stigande upplysning” (mot. FK 1941:49).

Under 1960-talets omfattande författningsdiskussion återkommer argumenten för en sänkt rösträttsålder med hänvisning till den ökade utbildningsnivån. I ett remissyttrande till författningsutredningen menade Hovrätten för Västra Sverige att ungdomens ökade mognad motiverar en sänkning. Utökade möjligheter för unga till politiskt inflytande är väl motiverade med hänsyn till ”den allmänna ekonomiska och kulturella stan-

10 Det klassiska argumentet är att den som anses duglig nog att strida för sitt land måste anses duglig nog att rösta i landets val. I USA blev detta ett slagord i samband med Vietnamkriget, vilket ledde fram till det 26:e författningstillägget som garanterar amerikanska medborgare rösträtt från 18 år i federala och delstatliga val (se vidare Neale 1983 och Keyssar 2000).

dardhöjningen” som ”bidragit till en tidigare fysisk och psykisk mognad hos ungdomen än förut” (SOU 1965:2).

Resonemanget om ungdomens ökade kunskapsnivå återges i riksdagsmotioner av liberaler, kommunister och centerpartister. Argumentet är att ungdomens ”sociala och biologiska” mognad inträder tidigare än förr och att de därför besitter ”mycket större kunskaper och färdigheter än vad gårdagens ungdom gjorde” (prot. 1965:AK:34). Resonemanget får genomslag i Grundlagsberedningen och i regeringens proposition 1973. Det är enligt regeringen uppenbart att en ”förbättrad skolundervisning”, liksom massmedia och föreningsliv, bidragit till att ge ”ungdomen bättre förutsättningar att ta ställning i politiska frågor” (SOU 1972:15; prop. 1973:90).

Samma ståndpunkt återfinns i den aktuella debatten om huruvida 16-åringar borde få rösta. Enligt forskaren Patrik Lindenfors är dagens 16-åringar ”mer välinformerade om världen, vetenskap och politik än väljare någonsin tidigare” (DN 29 juli 2013). Det kunde naturligtvis invändas att frågan inte gäller om kunskapsnivån ökat eller inte, utan om ungdomar har tillräckliga kunskaper. Dagens femåringar är måhända mer kunniga än femåringarna för hundra år sedan. Men därav följer ju inte att dagens femåringar är tillräckligt kunniga.

Ytterligare ett påpekande är att de ökade kunskaperna kanske motsvaras av en ökad komplexitet i samhället. Kompetensen hos en genomsnittlig arbetstagarare i dag är sannolikt betydligt högre än den som gällde för en genomsnittlig arbetstagarare för hundra år sedan. Men förklaringen är framför allt att dagens arbetsuppgifter kräver mer kompetens. Frågan är alltså om den relativa kompetensen – det vill säga väljarnas kunskaper i förhållande till samhällets komplexitet – har ökat? Den frågan kan inte besvaras genom att jämföra kunskapsnivån mellan dagens och gårdagens ungdomar. Vad som emellertid följer av påpekandet om ungdomens stigande kunskapsnivå är att argumenten *mot* en sänkt rösträttsålder försvagas.

Rösträttsåldern och kravet på inklusion

Demokratin vilar inte enbart på en princip om kompetens utan också på en princip om inklusion. Det är kravet på demokratisk inklusion som underbygger kravet på rösträtt i det sena 1800-talet. Där påpekades att arbetare, som under dåvarande ordning saknade rösträtt, samtidigt förväntades fullgöra sina skyldigheter mot det offentliga. Arbetarna betalade

skatt, särskilt indirekt skatter på inköpta varor, utan att få något inflytande över hur dessa medel användes. Principen att alla som är underställda kollektiva beslut ska ha möjlighet att delta i dem fick i hög grad genomslag genom införandet av vad som brukar kallas för allmän och lika rösträtt under 1900-talets första decennier.¹¹ Principen om inkludering av alla underställda erbjuder dock fortfarande en grund för kritik mot det sätt varmed rösträtten regleras i demokratiska stater; fångar, utländska medborgare, personer med funktionsnedsättning saknar rösträtt i många länder (Beckman 2009).

I debatten om rösträttsåldern återkommer principen i Hjalmar Brantings plädering för att avslå regeringens förslag om höjd rösträttsålder till 25 år. Även de under 25 utgör ”nyttiga beståndsdelar av samhället” och ”utföra sin del af dess arbete och bära sin del af dess bördor”. I stället förespråkar Branting en oförändrad rösträttsålder, det vill säga 21 år (KU:5 1904). När regeringen återkommer med samma förslag 1906 skärper Branting argumentationen och hävdar att en höjd rösträttsålder stämmer illa med ”rättfärdighetens kraf” att politiskt inflytande bör tillerkännas den på vilken samhället lägga ”så tunga personliga bördor” (KU:7 1906).

Brantings tal om ”bördor” kan uppfattas som att krav på lydnad mot lagen bör motsvaras av rätt till inflytande över lagstiftningsprocessen. Rösträtten utgör ”en akt av rättvisa mot dem af hvilka samhället kräver delaktighet i bördor” (mot. 1907:210). Rösträttsåldern bör vara 21 – samma som den straffrättsliga myndighetsåldern – eftersom de unga lyder under lagarna och utför sina skyldigheter i samma utsträckning som andra.

En annan läsning av Brantings betoning av bördor är också möjlig, en läsning som mindre väl stämmer överens med den demokratiska inklusionsprincipen. När Branting betonar att den som bär samhällets bördor också bör ges inflytande, skulle argumentet kunna vara att politiskt inflytande bör ges dem som bidrar till samhället. Demokrati handlar i så måtto inte om politiskt inflytande för de som är underställda kollektiva beslut

11 Innebörden av allmän rösträtt kan diskuteras. I Sverige kvarstod flera rösträttsvillkor efter den ”allmänna” rösträttens införande: till och med 1936 var dömda för vanfrevdande brott och konkursförsatta fråntagna rösträtten, före 1945 saknade de som uppbar fattigvårdsstöd rösträtt och före 1989 saknade omyndiga rösträtt. I dag (2018) anses begränsningar av rösträtten för icke-medborgare och medborgare under 18 förenliga med allmän rösträtt i Sverige. I flera andra länder kvarstår även begränsningar för fångar, personer med intellektuell funktionsnedsättning och utlandsboende. För en diskussion av innebörden av allmän rösträtt, se Beckman 2009.

utan om politiskt inflytande för de som är nyttiga för samhället. Denna tankefigur återkommer under krisåren på 1930-talet. En sänkt rösträttsålder förfäktas med argumentet att ungdomarna ”fått känna efterkrigsårens svårigheter mycket tungt” och att det därför är ”rimligt och rättfärdigt” att de också får ta del av rätten till politiskt inflytande (AK:20 1936).

När Indelningsverket avskaffas och allmän värnplikt införs 1901 erbjuds ny ammunition i argumentationen för en utvidgad rösträtt.¹² Inklusionsprincipen kan uppfattas som att kraven på rösträtt bör tillmätas betydelse i proportion till de offentliga plikter en grupp är föremål för. Beslutet att utsätta den manliga befolkningen för plikten att infinna sig till militär utbildning erbjuder följaktligen skäl för manlig rösträtt. Värnplikten åberopas också i debatten som föregår 1907 års beslut om manlig rösträtt. Till exempel anför statsminister Ramstedt (H) till försvar för regeringens proposition att det vore ”orätt att från rösträtten undanta manskapet vid armén och flotta” (FK:III 1906).

Invändningar mot det påstådda sambandet mellan värnplikt och rösträtt saknas emellertid inte. Landshövdingen i Skaraborgs län, Cornelius Sjöcrona (H), invänder i första kammarens debatt 1902 att skyldigheten att delta i landets försvar alltid existerat och därför inte uppstod med införandet av allmän värnplikt (FK:36 1902).

Sambandet mellan värnplikt och rösträtt kan emellertid begripas på två olika sätt. Enligt det ena är skyldigheten central. Den som har en skyldighet att utföra militär utbildning bör också ha rätt att delta i de politiska besluten. Men en annan tolkning är att fullgörandet av skyldigheten är avgörande.¹³ Enligt den senare förståelsen bör rösträtt villkoras av genom-

12 Sambandet mellan allmän värnplikt och demokratisering diskuteras mer generellt i Karlan (2003). Även under 1960- och 70-talen anförs till stöd för sänkt rösträttsålder att många som fullgör värnplikten saknar rösträtt (AK:34 1965; mot. 1971:662 och mot. 1971:1181).

13 Kravet på fullgjorda skyldigheter motiverar också förslaget att manliga medborgare över 40 ska erhålla en extra röst eftersom värnpliktsskyldigheten upphör detta år. Resonemanget motsvarar en tredje tolkning av sambandet mellan värnplikt och rösträtt, nämligen att den som fullt ut fullgjort sina skyldigheter gentemot krigsmakten förtjänar ytterligare politiskt inflytande jämfört med den som ännu är skyldig att delta i krigsmaktens övningar (prop. 1902:65).

förd värnplikt. Att den tankegången får genomslag framgår av beslutet att införa ett värnpliktsstreck.¹⁴

Det är med hänsyn till detta villkor för rösträtt som utskottet finner sig kunna motivera rösträtt först ”från och med kalenderåret näst efter det, hvarunder han uppnått 25 års ålder”. I praktiken innebär det rösträtt först vid 26 års ålder. Den åldersgränsen ter sig kanske självklar, med tanke på kopplingen till fullgjord värnplikt. I en motion till första kammaren menade von Friesen att den föreslagna åldern ”ger sig af sig sjelf” just på grund av värnpliktsstrecket (mot. 1902:187). Och i en mening tycks von Friesen ha rätt. Det skulle innebära en självmotsägelse att i lag kräva fullgjord värnplikt för rösträtt och samtidigt behålla en rösträttsålder vid 21 eftersom knappast någon kan förväntas ha fullgjort värnplikten vid den åldern.

Även om rösträttsåldern måste höjas för att tillgodose värnpliktskravet är det inte självklart att regeringens förslag är välmotiverat. I en motion till andra kammaren 1904 påpekar Karl Staaf (L) att regeringens förslag i praktiken skulle utestänga t25-åringar från rösträtten trots att många av dem fullgjort värnplikten. Om regeringens argument vore att rösträtten är villkorad av fullbordad värnplikt borde därför åldersgränsen sättas så att rösträtten gäller för dem som är 25, inte så att den gäller först året efter (mot. 1904:233).

Staafs kritik är framgångsrik. När regeringen återkommer med nytt förslag om allmän manlig rösträtt 1906 förordar departementschefen en justering. Där den tidigare föreslagits vara 25 år, är den nu ändrad till 24, eftersom det senare ”i verkligheten motsvarar en rösträttsålder om närmast 25 år” (prop. 1906:55; Berling Åselius 2005).

Sambandet mellan rösträtt och värnplikt anförs i debatten om rösträttsåldern även senare. Inför beslutet 1945 att sänka rösträttsåldern till 21 utgör värnplikten ett argument. Nu får resonemanget näring av det rådande världskriget som inskräper allvaret i de skyldigheter som de värnpliktiga är föremål för (mot. 1941:73 FK). Redan 1941 konstaterar konstitutionsutskottet att argumenten för att avslå motionerna ”numera minskat i bärkraft” eftersom ”vår ungdom numera ikläda sig ansvar och påtaga

14 Samma tanke motiverar införandet av ett ”utskyldsstreck”, det vill säga att rösträtten endast gäller den som fullt ut betalat sina skatter (Nord 1987). Om effekterna av detta streck, se Berling Åselius 2005.

sig bördor, vilka väl motsvara dem som åvila landets till mer mogen ålder komma medborgare” (KU:13 1941).¹⁵

Under 1960-talets diskussion om sänkt rösträttsålder återkommer argumentet att ungdomens skyldigheter ökat och att detta ger skäl för politiska rättigheter. I kammardebatten påpekas att rådande lagstiftning ger unga betydande skyldigheter redan vid 18 år, som värnplikt, arbetslagstiftning och skattelagstiftning (AK:34 1965). Liberalen Gabriel Romanus hävdar i en motion att det är ”svårt att motivera varför personer som får gifta sig, är värnpliktiga och i många fall betalar en stor del av sin fasta inkomst i skatt” inte får delta i politikens utformning (mot. 1971:882; mot. 1971:1181).

Kravet på rösträtt för alla som är underställda kollektiva beslut utgör utan tvekan ett argument mot höjd rösträttsålder. Men ett problem med inklusionsprincipen är att den tycks tala mot *varje* form av åldersgräns. Visserligen är en 24-årsgräns värre än en 21-årsgräns. Men en 21-årsgräns utgör också en inskränkning av demokratin utifrån principen att alla som är underställda kollektiva beslut ska ges möjligheter till politiskt inflytande. Svårigheten framskymtar i Grundlagsberedningens resonemang om önskvärdheten av en sänkt rösträttsålder eftersom den skulle ”vidga demokratin” (SOU 1972:15). Om en lägre rösträttsålder innebär att demokratin vidgas, skulle den mest utvidgade demokratin naturligtvis vara den där ingen rösträttsålder alls råder.

Slutsatsen är att inklusionsprincipen erbjuder argument mot höjd rösträttsålder. Men den erbjuder inte ett svar på vilken rösträttsålder – om någon – som demokratin bör etablera.

Exempel på detta problem framträder i senare tids kritik mot 18-årsgränsen. I ett antal riksdagsmotioner från Miljöpartiet föreslås en sänkning till 16 år. Motiveringen är att ”inflytande över sitt eget liv” är en mänsklig rättighet (mot. 2002/03:K258; mot. 2017/18:2117). Samma rättigheter bör med andra ord gälla för 16-åringar som för 18-åringar. Ur den synvinkeln framstår naturligtvis 18-årsgränsen som felaktig. Men argu-

15 I en reservation till utskottet påpekar professorn i statskunskap vid Stockholms högskola, Nils Herlitz (H), det ”olämpliga i en ordning” som låter den manliga befolkningen ”för första gången utöva sin medborgerliga funktion under pågående värnpliktstjänstgöring” eftersom de ”befinna sig i en för dem främmande miljö, en miljö inom vilken den politiska åsiktsbildningen ej kan få sitt naturliga lopp”. Till svar på Herlitz inlägg anförs att ”även sjömännen befinna sig i en främmande miljö” utan att det gör deras rösträtt problematisk. I debatten deltar även professorn i statsvetenskap, Georg Andrén (H) (se FK:31 1941).

mentet – att politiskt inflytande är en mänsklig rättighet – talar dessvärre lika mycket mot en 16-årsgräns som mot en 18-årsgräns. Det skäl som åberopas i motionen erbjuder därför ingen motivering för förslaget att röst-rättsåldern bör sänkas just till 16 år.

Ett annat exempel är påståendet att ”ingen ska bli diskriminerad på grund av kön, hudfärg, ålder eller utbildningsnivå”. Eftersom alla har samma rätt till likabehandling är det fel att utesluta några från rösträtten med hänvisning till deras ålder. Argumentet framförs av en vänsterpartistisk kommunalpolitiker (Nyheter 24, den 2 maj 2014). I detta fall förs argumentet till sin logiska slutpunkt. Förslaget är att alla barn – oavsett ålder – ska inkluderas i demokratin. Den praktiska lösningen är ombuds-röstning, det vill säga att vårdnadshavare får rösta i sina barns ställe. Det bör dock påpekas att även ombuds-röstning förutsätter en åldersgräns, det vill säga en ålder vid vilken en person själv får förfoga över sin röst. Den åldersgränsen framstår inte självklart som mindre diskriminerande än en konventionell röst-rättsålder. Den generella slutsatsen är att inklusions-principen har svårt att på egen hand hantera den demokratiska röst-rättsåldern.

Konsekvens och godtycklighet

Den svenska rösträttsrörelsen under 1900-talets början har beskrivits som en kamp mot godtycklighet i fördelningen av politiska rättigheter (Vallinder 1962). De fördemokratiska rösträttsreglerna innebar att rätten till politiskt deltagande avgjordes av tillfälligheter, som att vara född med visst kön eller att ha en bestämd inkomst eller förmögenhet. Fasta inkomst- och förmögenhetsbelopp som villkor för rösträtt hade dessutom konsekvensen att möjligheten politiskt inflytande varierade med den ekonomiska konjunkturs svängningar. I en demokrati bör inte rösträtten vara godtycklig, och därför bör den inte heller avgöras av tillfälligheter. I en demokrati är rösträtten fördelad utifrån entydiga principer som gäller alla lika.

Godtycklighet kunde således utgöra ett argument mot den höjda röst-rättsålder som infördes 1907 och som i reducerad form kvarstod efter 1918. Varför är det just vid 24 eller 23 års ålder som ungdomen anses mogen och kunnig nog att delta i allmänna val?

Godtycklighet som argument återkommer i kritiken mot den ordning som gäller i Sverige i dag, som innebär att rösträtten tillfaller den som på valdagen fyllt 18 år. I ett antal motioner har riksdagsledamöter från flera

partier (KD, C, S och MP) hävdar att det är ”märkligt och orättvist” att några men inte alla som tillhör samma åldersklass får rösta. Mer ”logiskt” vore enligt motionsnärerna att rösträtten tillfaller alla som under året fyller 18 år. Men problemet med godtycklighet är svårt att helt undvika. Om rösträtten skulle gälla alla lika inom samma åldersklass skulle den som fyller 18 den 31 december klockan 23.59 få rösta emedan den som fyller 18 den 1 januari klockan 00.01 året därpå inte får rösta. Att två minuters skillnad ska avgöra möjligheten att få rösta framstår onekligen som godtyckligt.

Invändningen att rösträttsåldern är godtycklig förekommer i två olika varianter. Enligt den första är argumentet att den ålder som anges utgör en inkonsekvens i lagstiftningen, eftersom andra åldersgränser gäller i förhållande till andra rättigheter. Det är i själva verket lagstiftningen i sin helhet – inte enbart rösträttsåldern – som är godtycklig. Den andra varianten pekar på problemet med en rösträttsålder som är gemensam för alla. Problemet är inte att någon viss ålder är godtycklig utan att varje försök att identifiera en ålder som motsvarar demokratins krav på kompetens och inklusion i slutändan är godtyckligt.

RÖSTRÄTTSÅLDER OCH ANDRA ÅLDERSGRÄNSER

Rösträttsåldern är endast en av många åldersgränser i lagstiftningen. I dag får alla svenska medborgare rösta vid 18 års ålder, men för inköp på Systembolaget gäller som bekant 20-årsgräns. Samtidigt får den som endast är 15 år ta anställning och är betraktad som straffmyndig.¹⁶ Å andra sidan lever en rest av den tidigare myndighetsåldern kvar inom rättsväsendet i och med att straffnedsättning för dömda mellan 18 och 21 år tillämpas.

Att det finns olika åldersgränser för olika ansvarsförhållanden är inte nödvändigtvis problematiskt, givet att det finns goda skäl för dem. Det är dock möjligt att lagstiftningen framstår som motsägelsefull om olika ålderskrav gäller för situationer som principiellt sett bör betraktas som lika. Kritiken mot en viss rösträttsålder blir då att den är inkonsekvent med hur lagstiftaren resonerat i andra frågor.

Ett tidigt exempel på den argumentationen återfinns i 1902 års kammardebatt. Cornelius Sjöcrona (H) pekar på vad han ser som en motsägelse mellan den föreslagna rösträttsåldern (25 år) och den straffrättsliga

16 En intresseväckande genomgång över åldersgränser i svensk lagstiftning återfinns i Åldersgränsutredningens slutbetänkande Bevakad övergång (SOU 1996:111).

myndighetsåldern (15 år). En mer konsekvent lagstiftning borde enligt Sjöcrona ange samma åldersgräns för inflytande över lagstiftningen som för ansvar inför lagstiftningen. Sjöcronas anförande avslutas med det radikala förslaget att rösträtten bör gälla redan från 15 år (FK:36 1902).

Men det är inte den straffrättsliga åldern utan myndighetsåldern som vanligen åberopas i debatten. När riksdagen 1902 debatterar regeringens föreslagna 25-årsgräns är myndighetsåldern i Sverige 21 år. Det hade den varit sedan 1721 då den höjdes från tidigare 15 år. Det tycks därmed upplagt för invändningen att det är inkonsekvent att betraktas som myndig utan att få rösta. I kammardebatten förfäktar Hjalmar Branting principen att ingen myndig medborgare bör utestängas från ”behörigt inflytande” på samhällets angelägenheter (KU:6 1902).

Fyrtio år senare har Brantings ståndpunkt fått genomslag. I och med att rösträttsåldern 1945 sänks till 21 år sammanfaller ålderskravet för deltagande i allmänna val med myndighetsåldern. För de som önskar se ytterligare sänkningar av rösträttsåldern framstår nu Brantings princip som ett hinder snarare än en tillgång. Om det är viktigt att den som är myndig ska få rösta, kan det också anses viktigt att den som inte är myndig inte får rösta. Myndighetsåldern är under 1960-talet det främsta argumentet mot en sänkning.

Riksdagen fattar emellertid en rad beslut om sänkt rösträttsålder mellan 1965 och 1974. En första milstolpe är Författningsutredningens slutbetänkande 1963 som förordar en sänkning av rösträttsåldern. Argumentet är att dåvarande ordning i praktiken innebär att många 21-åringar, och därmed myndiga personer, inte får rösta eftersom denna ålder måste uppnåtts på valdagen. Detta förhållande är ”stötande” enligt utredningens uppfattning (SOU 1963:16).

Tvärt emot utredningen ser emellertid flera remissinstanser den dåvarande myndighetsåldern som ett avgörande skäl mot en sänkt rösträttsålder. Givet att myndighetsålder och rösträttsålder sammanfaller skulle en sänkning av rösträttsåldern innebära att det blir möjligt att rösta för den som ännu inte är myndig. I replik till uttalandet, att det är ”stötande” att vissa myndiga personer inte får rösta, påpekas att det ”med samma fog kan sägas vara stötande att den som är omyndig äger rösta” (SOU 1965:2).

Ytterligare ett bekymmer är att den som förklarats omyndig inte bör kunna rösta. Det vore enligt Föreningen Sveriges Häradshövdingar ”otill-

fredsställande” att den som ”på grund av sinnesbeskaffenhet skulle kunna omyndighetsförklaras” får rösta eftersom han eller hon ännu inte är myndig och därför inte kunnat omyndigförklaras (SOU 1965:2).¹⁷ Inför dessa betänkligheter menar konstitutionsutskottet att det krävs ytterligare utredning (1965:KU19).

Riksdagen beslutar, trots betänkligheterna, att sänka rösträttsåldern till 20 år 1965 och därefter till 19 år 1969. Myndighetsåldern följer efter och sänks till 20 år 1969 och 18 år 1974. Under ett fåtal år gäller alltså inte sambandet mellan myndighets- och rösträttsålder. Till frågan om att sänka rösträttsåldern till 16 återkommer argumentet om sambandet med myndighetsåldern. Enligt Grundlagsutredningen 2008 bör det sambandet inte brytas (SOU 2008:125).

I diskussionerna om en eventuellt ytterligare sänkt röst under 1960-talet är regeringsbärande Socialdemokraterna förespråkare av sambandet mellan rösträttsålder och myndighetsålder. Socialdemokraterna blir därmed en bromskloss inför kravet på sänkta ålderskrav vilka framförs från både vänster och höger. I en replik påpekar dock en socialdemokratisk riksdagsledamot att det är ett orimligt påstående att den som försvarar nuvarande rösträttsålder på 19 anses tvivla på ungdomen men att den som vill sänka rösträttsåldern till 18 år anses tro på ungdomen. Konsekvensen skulle i så fall vara att den som förespråkar en sänkning till 17 år ”tror allra mest på ungdomen” (prot. 1969:AK8:27d). Resonemanget påminner om argumentet att varje åldersgräns i vissa avseenden framstår som godtycklig.

ÄR VARJE RÖSTRÄTTSÅLDER GODTYCKLIG?

Förhoppningen om en rösträtt som inte är godtycklig utmanas av svårigheten att fastställa vid vilken ålder rösträtten bör inträda. Kanske utgör rösträttsåldern i det avseendet en särskild prövning för det demokratiska inklusionsproblemet; varje specifik åldersgräns framstår som mer eller mindre godtycklig. Om så är fallet är det omöjligt att hävda att någon rösträttsålder är mer demokratisk än en annan.

I en debattskrift publicerad när rösträttsfrågan var som mest brännande framfördes just den uppfattningen. Ett åldersstreck på 25 år kunde enligt författaren inte anses som odemokratiskt eftersom ”den träffar alla

17 Fram till och med 1989 framtogs den som förklarats omyndig rösträtten. Den möjligheten upphörde detta år i och med att begreppet omyndig avskaffades.

lika". Rösträttsåldern är "icke en principfråga, utan en lämplighetsfråga" (Svensén 1902).

Argumentationen återkommer i andrakammardebatten 1936 när den frisinade riksdagsledamoten Anders Olsson i Mora påpekar att rösträttsåldern präglas av godtycke. Även om rösträttsåldern skulle sänkas kvarstår "fortfarande orättvisan [...] mot dem som är under 23 ned till 20". Och skulle den sänkas till 20 "så kunde det uppträda en adertonåring som kanske med en viss rätt ansåg sig klokare" (AK:20 1936). Poängen är att kravet på mogenhet och kunskap inte motsvarar en och samma ålder för var och en.

I konstitutionsutskottets prosa framskymtar insikten i ett resonemang om rösträttsåldern som en "lämplighetsfråga". Utskottet vill därmed betona att det saknas avgörande skäl både för och emot en viss rösträttsålder (KU:29 1936).

Resonemanget ges ett mer fylligt innehåll i debatten i riksdagens andra kammare av socialdemokraten Andersson i Igelboda. Enligt Andersson är frågan om åldersgränser en "lämplighetsfråga" i den meningen att vare sig 21 eller 23 år kan sägas vara den ålder "som rättvisan med nödvändighet kräver". Oavsett vilken åldersgräns som beslutas är det en ålder som man "godtyckligen valt" (AK:20 1936). Även socialdemokraten Erik Fast påtalar att rösträttsåldern är en "lämplighetsfråga" och en "omdömesfråga" och att det därför inte "tjänar något till" att försöka säga "var gränsen skall gå" (AK:20 1936).

Några år senare förordas en sänkning av rösträttsåldern till 21 år. Utskottet skriver nu att lagstiftningens krav på viss ålder för rösträtt "väsentligen vore en lämplighetsfråga" men medger samtidigt att argumenten mot en sänkning har "minskat i bärkraft" (KU:13 1941). Föreställningen om rösträttsåldern som helt godtycklig tilltalar inte längre. Frågan kvarstår emellertid: Är rösträttsåldern godtycklig i den meningen att inga bestämda skäl talar för en ålder mer än för en annan?

Godtyckligheter kan vara mer eller mindre fullständiga. Rösträttsåldern är fullständigt godtycklig om avvägningen mellan inklusions- och kompetensprincipen inte utpekar någon viss åldersgräns som bättre än någon annan. Rösträttsåldern är godtycklig i begränsad mening om det är möjligt att avfärda vissa, men inte alla, åldersgränser som orimliga.

Troligen är rösträttsåldern godtycklig endast i begränsad mening; inte

varje åldersgräns är lika rimlig även om det inte går att ange en viss ålder som den mest rimliga. De går kanske inte att utpeka vare sig 16 eller 18 som en mer demokratisk rösträttsålder. Men både mycket höga och mycket låga åldersgränser kan sannolikt avfärdas som orimliga avvägningar mellan kompetensprincipen och inkluderingsprincipen. Vid någon ålder kommer de flesta unga väljare att i allmänhet vara otillräckligt kompetenta, och vid någon ålder kommer majoriteten unga väljare att i allmänhet vara tillräckligt kompetenta.

Rösträttsålderns (begränsade) godtycklighet har att göra med två olika problem. För det första att kravet på kompetens – oavsett vilket – inte motsvarar en specifik ålder. Kompetens och mognad är graderade egenskaper. Rösträtten är däremot allt eller inget. En rösträttsålder kommer därför att med nödvändighet fördela rösträtten vid en tidpunkt som är godtycklig i förhållande till individens faktiska kompetens och mognad. Varje given rösträttsålder kommer ofrånkomligen att vara både överinkluderande (det vill säga ge individer rösträtt trots att inte är tillräckligt kompetenta) och underinkluderande (det vill säga utestänga individer från rösträtten trots att de är tillräckligt kompetenta).

Ett förslag som presenterats som en lösning på det problemet är att gradera rösträtten efter väljarens ålder. Det har föreslagits att rösträtten delas upp i sjundedelar som fördelas i proportion till ålder för dem mellan 12 och 18 (Rehfeld 2010). En nackdel med den lösningen är att den endast minskar, inte avskaffar, godtyckligheten i förhållande till olika åldersklassers förmodade kompetens och mognad. Uppfattningen att 17-åringar i allmänhet är en sjundedels mindre kompetenta än 18-åringar ter sig svår att belägga. Dessutom kvarstår den andra anledningen till rösträttsålderns godtycklighet, som är att kompetens och mognad skiljer sig åt mellan olika individer i samma åldersklass. Även en graderad rösträtt med avseende på ålder kommer att ge individer med mycket olika kompetens samma grad av rösträtt och individer med samma kompetens olika grad av rösträtt.

En bättre lösning vore kanske därför att genomföra individuella kompetenstester i syfte att förbättra matchningen mellan rösträtt och individens kunskaper. I praktiken skulle det innebära ett avskaffande av ålder som ett generellt villkor för rösträtt (Wall 2014; Cook 2013; Munn 2012). Invändningarna är dock många. Riskerna med att göra demokratiska rättigheter beroende av byråkratiska bedömningar av enskildas kompetens

är historiskt väldokumenterade (Keyssar 2000). I avsaknad av allmänt erkända mått på politisk kompetens riskerar ett kompetenstest att vara lika godtyckligt som andra avgränsningskriterier.

Om alternativten till åldersgränser inte gör fördelningen av rösträtten mindre godtycklig men mer, är den minst godtyckliga lösningen att behålla rösträttsålder som metod för att fördela rösträtten. Det är alltså möjligt att ålder som villkor för rösträtt är godtagbar, trots att varje specifik åldersgräns medför ett mått av godtycklighet. Om det som är godtagbart inte är orättvist, kan inte rösträttsåldern, trots att den i viss mån är godtycklig, vara orättvis. Invändningen att varje rösträttsålder är godtycklig kan därför tryggt förkastas.

Andra skäl för ändrad rösträttsålder

De som förespråkar antingen en höjd eller sänkt rösträttsålder gör inte nödvändigtvis detta i syfte att bättre tillgodose principerna om inklusion eller kompetens. Andra värden och intressen kan måhända erbjuda goda skäl för att korrigera åldersgränsen för deltagande i allmänna val. I debatten om rösträttsåldern förekommer tre huvudargument; att bevara den konstitutionella ordningen, att främja det politiska deltagandet och att stärka barnperspektivet i den förda politiken.

DEN KONSTITUTIONELLA ORDNINGEN

Sveriges riksdag bestod fram till och med 1970 av två kamrar som valdes på olika sätt. Första kammaren valdes indirekt, av representanter i lands- ting och stadskommuner. I praktiken var därför valbarhetsvillkoren i dessa val styrande för rösträtten i förstakammarvalen. Eftersom rösträtten fortsatte att vara proportionell mot inbetalad skatt i kommunala val (vilket räknades ut genom så kallade ”fyrktal”) fanns där inte samma behov av att höja rösträttsåldern för att på så vis skapa ”garantier”. När rösträttsåldern till andrakammaren höjs till 24 år 1907/09 blev den därmed högre än åldersgränsen i förstakammarvalen. Det förhållandet ansågs problematiskt, främst av högern, eftersom det ansågs strida mot idéerna bakom tvåkamarsystemets tillkomst. För att återupprätta den rätta ordningen motionerar högermännen Theodor Adelswärd och Hugo Hammarskjöld för ett högre ”ålderscensus” även i första kammaren. Med en rösträttsålder

på 27 år skulle första kammaren ”behålla sin karaktär av överhus” (KU:7 1906; mot. 1906:216).

Argumenten för höjd rösträttsålder till första kammaren får emellertid genomslag först 1918 när den kommunala rösträtten ändras (Ohlsson 2017). Den beslutade 27-årsgränsen motiveras med behovet av att bevara åtskillnaden mellan första och andra kammaren. Men med hänsyn till de nu starkare kraven på demokrati betonar regeringen att syftet inte är att skapa ett överhus av ”speciella klasser eller intressen”. Departementschefen försäkrar att förslaget kan accepteras ”utan att bryta mot demokratins grundsatser” eftersom syftet endast är att säkerställa en ”viss yttre karaktärsskillnad” (prop. 1919:358).

Redan 1937 beslutas att sänka åldersgränsen i förstakammarvalen till 23 år. Inför beslutet debatteras rösträttsåldern flitigt och ännu en gång är bevarandet av tvåkammerssystemets karaktär ett argument mot en sänkning. Högerpolitikern David Petterson påminner om tvåkammerssystemets särskilda förmåga att ge uttryck åt både kortsiktig och långsiktig opinion. En sänkning av rösträttsåldern vore oförenlig med de ”författningens skillnaderna” mellan riksdagens båda kamrar (FK:20 1936). I ett annat inlägg understryker liberalen och ledamoten av konstitutionsutskottet Anders Olsson i Mora att en högre rösträttsålder till första kammaren är motiverad eftersom dess uppgift är att säkerställa ett mått av ”social vidsynthet, hög kulturnivå och politisk duglighet” (AK:20 1936).

Mot dessa synpunkter invänder ordföranden i konstitutionsutskottet (och docenten i statskunskap) Carl Axel Reuterskiöld att 27-årsgränsen knappast har med tvåkammerssystemets ursprungliga idé att göra. Den är enbart ett resultat av de eftergifter som högern framtvungade i samband med 1918 års rösträttsreform. Styrelseskicket behöver inte den högre rösträttsåldern, men riksdagens stöd för en rösträttsreform behövde en högre rösträttsålder! Den utgjorde ”halmstrået till den drunknade” (FK:20 1936), med vilka demokratins motståndare avses! I replik svarar Gustaf Adolf Björkman från högern att bestämmelserna om åldersgräns inte är halmstrån, men dock ”sköra trädar” som bilda ”ett tågvirke som kan hava bärkraft”. Om dessa togs bort skulle kamrarna i förlängningen få ”alldeles samma psyke” (FK:20 1936).

POLITISKT DELTAGANDE

I den samtida debatten om en sänkt rösträttsålder är ett inflytelserikt argument att det skulle främja valdeltagandet. Antagandet är att olika åldersgränser har olika effekter på förstagångsväljarens benägenhet att faktiskt delta i de politiska valen, vilket i sin tur påverkar hennes framtida valdeltagande. Om rösträttsålder sänktes till 16 skulle vi därför på sikt höja valdeltagandet och därmed stärka demokratins legitimitet (Öhrvall 2015; Franklin 2004).

Men frågan är om det följer att rösträttsåldern bör sänkas, ens om det stämde att valdeltagandet på så vis kunde höjas? Det är inte självklart att positiva effekter på valdeltagande är ett tillräckligt skäl för ändrade rösträttsvillkor. Till exempel är det knappast rimligt att avskaffa rösträtten för vissa grupper, även om det skulle medföra ett ökat valdeltagande. Kanske kunde den invändningen bemötas genom att påpeka att det är en skillnad mellan att inskränka rösträtten och att utvidga rösträtten. Effekter på valdeltagandet är ett relevant argument endast när syftet är att utvidga rösträtten.

En sådan begränsning av argumentets giltighet är kanske inte omöjlig att försvara. Men även om utvidgad – inte inskränkt – rösträtt kan motiveras genom påvisade positiva effekter på valdeltagandet, är argumentet troligen alltför allmänt för att vara rimligt. Rösträtt för röstningsbenägna medborgare i andra länder går knappast att motivera med att det skulle öka valdeltagandet. För att argumentet ska vara rimligt räcker det därför inte att syftet är att utvidga rösträtten, det krävs också att syftet är att utvidga den till grupper för vilka demokratins inklusionsprincip gäller. Principen är att endast de som är underställda kollektiva beslut ska ha möjlighet att påverka dem. Den principen är onekligen tillämplig för barn och ungdomar och det är nog därför som effekter på valdeltagandet alls anses relevant. Men även för barn och ungdomar måste argumentets giltighet vara begränsad. Det vore tveksamt att ge rösträtt till barn som uppenbarligen saknar kompetens, även om det skulle gynna valdeltagandet. Kompetensprincipen utgör en restriktion för argumentets giltighet.

Slutsatsen måste därför vara att överväganden om positiva effekter på valdeltagandet är relevanta endast med avseende på grupper för vilka inklusions- och kompetensprincipen gäller, eller för vilka det åtminstone inte är uppenbart att de inte gäller. I så fall är det knappast effekterna på

valdeltagandet som är avgörande för sänkt rösträttsålder utan det faktum att ungdomar är underställda kollektiva beslut liksom att de inte uppenbart saknar tillräcklig kompetens. Effekter på valdeltagandet väger i jämförelse tämligen lätt.

OMBUDSRÖSTNING?

Syftet med att öka barns och ungdomars politiska inflytande behöver inte vara att stärka demokratin. Ett annat syfte kan vara att åstadkomma högre grad av intergenerationell rättvisa, det vill säga rättvisa mellan olika ålderskullar. Problemet anses vara att demokratin inte tillräckligt tillgodoser långsiktiga intressen, vilka till exempel kan gälla frågor om offentlig skuldsättning, kärnavfall eller klimatfrågor. Från den utgångspunkten är det viktigaste vilka beslut som fattas, inte vilka som deltar i dem. Men en förklaring till att ”fel” beslut fattas skulle kunna vara en allt skevare åldersfördelning hos de som deltar i besluten. Väljarkårens genomsnittsålder ökar i takt med att befolkningen blir äldre och det har följaktligen varnats för en tendens mot ”gerontokrati” (Berry 2012). Riksdagens diskuterar frågan i dessa ordalag redan 1941. I en motion för sänkt rösträttsålder påpekas att medellivslängden ökar och att det finns en risk för ”nationell förgubbning” (mot. 23 FK).

En sänkt rösträttsålder skulle emellertid inte fullt ut kompensera för medianväljarens ökade ålder med mindre än att mycket unga barn också inkluderas, vilket hamnar i konflikt med kompetensprincipen. En mer radikal lösning som samtidigt undviker det problemet är extra röster för vårdnadshavare. Förslaget om vad som också kallats för ”ombudsöstning” för barn har bland annat försvarats av Svenska Barnläkarföreningen (Wolf, Goldschmidt och Petersen 2015).

Ombudsöstning skulle sannolikt ha marginella effekter på valresultatet eftersom föräldrars väljarsympatier är någorlunda proportionellt fördelade mellan partierna. Däremot kan en sådan ordning ge partierna incitament att formulera nya förslag för att locka ombudsöstarna, vilket skulle kunna ha effekter på politikens innehåll (Oscarsson 2009).

I strikt mening är förslaget om extraröster för vårdnadshavare irrelevant för demokratin avgränsningsproblem. Oavsett om vårdnadshavare får rösta för sina barn eller inte kvarstår det faktum att barn och ungdomar är utestängda från väljarkåren.

Det finns även principiella invändningar mot ombudsöstning. Den

mest omedelbara framfördes av den tidigare justitieministern Sten Wickbom som påpekade att förslaget bryter mot principen en person, en röst (Gustafsson 2001). Principen är viktig eftersom demokratins legitimitet bygger på idéer om politisk jämlikhet och att den uppfattas som en rättvis besluts metod. Om några får fler röster än andra riskerar den att inte längre uppfattas som sådan. I samma stund som vi överger principen om lika rösträtt uppstår dessutom frågan varför inte också andra angelägna intressen motiverar förstärkt rösträtt för vissa grupper (t.ex. låginkomsttagare, minoriteter eller andra grupper som anses missgynnade)? Det avgörande argumentet för att värna den lika rösträtten är alltså inte att den garanterar det bästa utfallet men att den utgör den (troligen) enda rimliga fördelning av politisk makt i ett samhälle som präglas av konflikt mellan motstridiga intressen.

Rösträttsålderns framtid

Rösträttsåldern har varit en politisk stridsfråga under en stor del av den tid som förflutit sedan införandet av allmän rösträtt. Under tidsperiodens början förfäktades en höjd rösträttsålder i syfte att begränsa demokratins genomslag. Under det senaste halvsekle har en sänkt rösträttsålder på motsvarande vis förespråkats av dem som önskar utvidga demokratin.

En specifik ålder vid vilken rösträtten bör utövas i en demokrati kan inte på något enkelt sätt härledas ur demokratins grundläggande principer. Mycket höga och mycket låga rösträttsåldrar torde emellertid kunna avvisas som orimliga avvägningar mellan principen att alla som är underställda bindande kollektiva beslut ska ha inflytande över dem och principen att kompetens krävs för utövande av politisk makt. Mellan ytterligheterna kvarstår i så fall en rad alternativ som inte entydigt kan avvisas som vare sig påbjudna eller förbjudna och som därför alla bör vara tillåtna.

I avsaknad av avgörande principiella skäl vare sig för eller emot en given rösträttsålder – exempelvis, 15, 16 eller 18 år – är det inte orimligt att låta andra hänsyn vara avgörande. Frågor om vilken rösträttsålder som stärker eller försvagar det politiska deltagandet eller det politiska intresset kan tillåtas spela en större roll. Av samma skäl vore det fullt legitimt att låta andra hänsyn påverka beslutet. Kanske finns det skäl som talar för att en antingen sänkt, bevarad eller till och med en något höjd rösträttsålder stärker en gynnsam politisk utveckling. Om valet står mellan alternativ

som alla är lika förenliga med demokratins principer, borde sådana sakpolitiska överväganden kunna få betydelse.

Samtidigt är det önskvärt att beslut om demokratins spelregler själva äger demokratisk legitimitet. En hög grad av parlamentarisk enighet kring ändringar av rösträttsreglerna har av samma anledning eftersträvat. I beslut om vilka som ska ingå i väljarkåren (demos) är det emellertid möjligt att ifrågasätta om representanter valda enligt existerande regelverk har tillräcklig demokratisk legitimitet. I vissa beslut om rösträttsens gränser är det knappast tillräckligt att utfallet är ett resultat av de folkvaldas eller de röstberättigades vilja. Till exempel har i vissa länder kvinnors rösträtt avgjorts med folkomröstning i vilka endast männen haft rätt att delta. Det är tveksamt om det utfall som beslutades skulle ha demokratisk legitimitet med mindre än att utfallet vore det ”rätta” (dvs. att kvinnor ges rösträtt).¹⁸

När rösträttsåldern ska avgöras och de alternativ som övervägs är lika acceptabla tycks emellertid demokratiska procedurer ha större möjligheter att generera legitimitet. Oavsett utfall borde den ålder som i sådana fall beslutas av majoriteten kunna anses vara sanktionerad av en demokratisk procedur.

Ändå är det möjligt att ställa frågan om vilka som bör delta i beslut om rösträttsens gränser, givet att *det* beslutet också bör vara demokratiskt. Ett intressant exempel erbjuder Danmark som 1953 anordnade en folkomröstning om rösträttsåldern i samband med en författningsreform. Alternativen som uppställdes var 23 eller 21 år. För deltagande i folkomröstningen sattes åldersgränsen till 21 trots att 25 vid tidpunkten gällde för deltagande i Folketingsvalen.¹⁹ På så vis kunde beslutet sägas få demokratisk förankring hos de grupper som beslutet framför allt gällde.

Resonemangen ger skäl för en distinktion mellan det folk (demos) som deltar i beslut om offentlig politik och det folk som deltar i beslut om de konstitutionella spelreglerna för beslut om offentlig politik. Om demokratins avgränsningsproblem vanligen avser vilka som ska ingå i folket i den förra meningen är det möjligt att tala om ytterligare ett avgränsningspro-

18 Folkomröstningar om kvinnlig rösträtt har ägt rum i bland annat Schweiz (1959 och 1971) och i Liechtenstein (1968, 1971, 1973 och 1984). I Liechtenstein 1968 hade även kvinnor rösträtt i folkomröstningen, vilket emellertid inte påverkade utfallet i en för kvinnor mer gynnsam riktning (se Beckman 2017b).

19 Resultatet blev att rösträttsåldern sänktes till 23 år. 1961 sänktes rösträttsåldern till 21 år.

blem för demokratin. Frågan är vilket ”folk” som bör besluta om gränserna för det ”folk” som bör besluta om offentlig politik.

En möjlig ståndpunkt är att villkoren för att ingå i det konstitutionella folket bör vara mer krävande än villkoren för att ingå i det politiska folket. Ett skäl för det kunde vara att konstitutionella beslut är mer komplexa och därför kräver en mer kompetent väljarkår. En motsats slutsats är att beslut om demokratis spelregler ställer högre krav på demokratisk legitimitet och därför bör vara mer inkluderande. I beslut om rösträttsåldern skulle i så fall demokratin kräva deltagande av just dem som riskerar att därmed exkluderas.

Oaktat den teoretiska svårigheten med rösträttsålderns demokratiska legitimitet finns det anledning att reflektera över rösträttsålderns framtida utformning. Vid vilken ålder kommer framtida generationer av svenska medborgare att rösta? Svaret blir med nödvändighet spekulativt.

En första fråga är huruvida det alls finns skäl att tro på en förändring av dagens rösträttsålder? Tidigare beslut om att ändra rösträttsåldern har framför allt ägt rum i samband med omfattande konstitutionella reformer som föranletts av djupgående sociala och politiska samhällsförändringar. Det ter sig osannolikt att det inte skulle uppstå någon motsvarande situation vid någon framtida tidpunkt. Enbart av den anledningen kan det därför anses sannolikt att dagens 18-årsgräns någon gång kommer att ändras.

Att rösträttsåldern kommer att ändras är förvisso inte samma sak som att den kommer att sänkas. Men förändringar i rösträttens utsträckning efter demokratis genombrott har i samtliga fall haft samma riktning, det vill säga mot ökad inkludering. Det är möjligen lika enkelt att föreställa sig argument för en *höjd* rösträttsålder som argument för en sänkt rösträttsålder. Ändå tycks demokratis mekanismer skapa starkare incitament för att sänka rösträttsåldern än för att höja den. När en förändring väl äger rum har vi därför anledning att förvänta oss att rösträttsåldern sänks.

Och vid vilken ålder kommer rösträtten då att infalla? Den precisa rösträttsåldern har i tidigare beslut påverkats starkt av en önskan om att harmoniera rösträttsåldern med redan befintliga åldersgränser inom andra områden. Ett beslut att sänka rösträttsåldern kan därför förväntas ta intryck av de åldersgränser som förekommer i lagstiftningen. Av den anledningen tycks det till exempel mindre sannolikt att en ny rösträttsålder sätts vid 17 år än vid 16 eller 15 år, eftersom de båda senare åldrarna är

av större rättslig betydelse.²⁰ Men kanske kommer rösträttsåldern att sätas ännu lägre i framtiden? I sådana fall skulle skillnaden mellan vad som i dagens lagstiftning kallas för äldre barn och yngre barn kunna få betydelse. Ett äldre barn är den som fyllt 13 år men inte 16 år. Åldersgränsen 13 år är bestämmande för när ett barn får utföra lättare arbete och utgör i det avseende en principiellt betydelsefull gränsdragning. Skulle vi se en utveckling mot en sänkt rösträttsålder, som på alla sätt tycks sannolik i det långa perspektivet, utgör följaktligen en 13-årsgräns en trolig slutpunkt.

20 I svensk lagstiftning är 17-årsgränser numer ovanliga. För övningskörning för tung motorcykel, personbil med lätt släpvagn och lätt lastbil gäller en åldersgräns om 17 år och sex månader.



Parti är fria staters liv

OLOF PETERSSON

Efter två veckors väntan på vind sätter ostindiefararen segel i december 1769. Skeppsprästen Jacob Wallenberg ser de svenska bergen försvinna i Kattegatts skyar och skriver ned sina känslor i dagboken. Vad är de utländska härskare som ”Europas statshjul driver” mot ”Sveriges kära botten”? Frihetstidens ideal ser han som vida överlägsna. Låt hattar och mössor kivas, ”låt tvedräktsåskor knalla”. ”En ek, som då och då en liten skakning har, i jorden bättre fäste tar.” Så kommer den rad som har blivit ett bevingat ord: ”Parti är fria staters liv” (Wallenberg 1999).

Hyllningar till de politiska partiernas centrala betydelse för det demokratiska styrelsesättet är i dag allmänt förekommande. Sverige hyser en particentrerad demokratiuppfattning. Men demokratins framväxt och genombrott åtföljdes också av kritiska omdömen om politiska partier. Partiernas partikularism och särintressen ansågs hota det allmänna bästa. Staten underminerades av ”partiväldet”. Fätalsväldets järnlag gjorde partierna till instrument för maktlystna bossar.

I dag framstår omvärldsförändringar som det största problemet. De politiska partiernas sammanlagda medlemsantal minskar i Sverige liksom i många andra etablerade demokratier. Partiernas krav på helhetssyn, konsekvens, lojalitet och långsiktighet har svårt att hävda sig i dagens medieklimat. Nya organisationsformer och populistiska strömningar utmanar de gamla partierna. En sedan länge upptagen rubrik i den statsvetenskapliga litteraturen är: ”The party is over” (t.ex. Broder 1971).

Den stora framtidsfrågan är om partierna kommer att överleva. Och om partierna i sin nuvarande form skulle försvinna, eller dramatiskt försvagas, betyder det också slutet på demokratin? Klarar sig det demokratiska styrelseskicket utan politiska partier?

Frågan om en demokrati är möjlig utan partier ställdes av en grupp statsvetare i SNS Demokratiråd för ett antal år sedan (Petersson m.fl. 2000). Svaret blev nekande, åtminstone på lite längre sikt. Den representativa demokratin kan i längden inte fungera utan politiska partier. Här återvänder jag till denna analys och diskuterar om dess slutsatser alltjämt är giltiga.

Efter en genomgång av teoretiska analyser och empiriska undersökningar identifierade Demokratirådet sex huvuduppgifter som har tilldelats politiska partier: artikulering, aggregering, aktivering, kanalisering, rekrytering och lärande. Så snart en aktör ställs inför flera olika uppgifter blir målkonflikter förr eller senare en realitet. Förmågan att balansera och avväga olika krav mot varandra är ett prov på politiskt ledarskap. Däremot är det knappast en långsiktigt hållbar lösning att negligera några eller ens något av kraven. Ett parti som inte längre kan artikulera nya krav förlorar sin innovativa kraft. Ett parti som inte förmår att aggregera olika intressen reduceras till ett särintresse bland många andra. Ett parti som inte kan aktivera engagerade medborgare avskärmar sig från samhällslivet. Ett parti som inte kanaliserar väljarnas krav mister sin representerande roll. Ett parti som inte lyckas rekrytera förtroendevalda marginaliseras från politikens beslutspositioner. Ett parti som inte kan reflektera och dra lärdomar blir ett parti utan en berättelse om sin samhällsuppgift.

Denna indelning används som ett teoretiskt ramverk för detta kapitel, som därför är indelat i sex avsnitt, ett för varje uppgift som tillskrivits de politiska partierna. Självfallet skulle utgångspunkten se annorlunda ut om diskussionen gällde de politiska partiernas roll i diktaturstater. Detta kapitel handlar om partiernas roll i en representativ demokrati. Tre frågor står i centrum: Hur är det tänkt att partierna bör fungera enligt demokratin ideal? Hur ser det i praktiken ut i dagens Sverige? Vilken roll skulle de politiska partierna spela i morgondagens Sverige?

Artikulering

Politisk artikulering är tänkt att fungera som ett slags översättningsverksamhet. De politiska partiernas uppgift är att ge ord åt känslor. Bland

människors tankar, funderingar och grubblerier finns det känslor som utmärker sig i två avseenden. Dels handlar vissa känslor om relationerna mellan individen och individens omgivning, särskilt den väv av mellanmänskliga förbindelser som vi brukar kalla samhälle. Dels handlar det om känslor som delas med flera andra, ibland stora grupper av människor. Sådana känslor går under beteckningar som krav, intressen, strömningar och opinioner.

De politiska partierna har ingalunda monopol på detta slags översättningsarbete. Tvärtom förutsätter såväl demokratins teori som rättsstatens grundlagar att ett öppet samhälle bygger på fri åsiktsbildning, yttrandefrihet och organisationsfrihet. Människors klagomål, krav och drömmar kommer också till uttryck genom föreningsliv, intresseorganisationer, kulturyttringar och olika slags medier.

Blickar man tillbaka på Sveriges historia under det gångna seklet kan man konstatera att de politiska partierna har varit mycket framgångsrika i sin artikulerande uppgift. I själva verket har det moderna Sveriges historia till stor del skapats av de politiska partierna. Artikuleringen av krav och intressen har följt några alldeles speciella mönster. Dels har det primärt handlat om förhållanden inom arbetsliv och ekonomi. I internationellt jämförande perspektiv har Sverige länge utmärkt sig för sin helt dominerande vänster-höger-skala, en konfliktdimension som uttrycker sociala och ekonomiska motsättningar mellan arbete och kapital. Dels har kraven, åtminstone i partiernas grundarskede, haft en övervägande negativ karaktär. De politiska partierna formades i mångt och mycket som försvarsorganisationer, som ett sätt att hantera den rädsla som en del grupper känt inför samhällsutvecklingen. Alla de politiska partier som sedermera vann burskap i samhället med sina breda principprogram startade som enfrågorörelser. Liberalismen gav röst åt företagsamma individer som hämmades av överhet och regleringar. Den konservativa högern mobiliserades som ett försvar mot de radikala krafter som hotade överheten och dess institutioner som kyrka, stat och privategendom. Arbetarrörelsen drevs fram som en reaktion mot orimliga arbetsvillkor, godtyckliga vräkningar och rösträttshindrens omyndigförklaring. Vänstersocialister och kommunister bröt sig ur i protest mot den reformistiska socialdemokratin. Bonderörelsen fick näring av jordbruksbefolkningens oro över industrialisering och urbanisering. På liknande sätt fortsatte det under senare årtionden.

Kristdemokraterna bildades som ett politiskt svar på kulturradikalism och sekularisering. Miljöpartiet blev en reaktion mot teknikutvecklingens och stordriftens baksidor i form av miljöförstöring och kärnkraftsolyckor. Ny Demokrati och Sverigedemokraterna artikulerade en ängslan över att levnadsmönster och välfärdssystem skulle utmanas av de nya kulturimpulser och krav som följer med invandrade befolkningsgrupper.

Elementär organisationsteori säger att förändringar kan äga rum på två olika sätt: antingen genom att gamla organisationer förnyas sig eller genom att gamla organisationer dör och ersätts av nya. Samma principresonemang gäller för politiska partier. Redan en hastig blick på svensk nutidshistoria visar att det inte rör sig om ett *antingen* eller utan om ett *både och*. Båda förändringsteorierna äger giltighet.

De gamla partier som en gång i tiden startade som enfrågerörelser har successivt vidgat sin agenda. I flera fall har denna partiomvandling manifesterat sig genom namnbyten. Bondeförbundet blev Centerpartiet, Högerpartiet blev Moderata samlingspartiet och Sveriges kommunistiska parti blev Vänsterpartiet, bara för att nämna några exempel. När jag började läsa statskunskap i slutet av 1960-talet var detta den dominerande bilden. Politisk förändring äger rum genom att gamla partier fångar upp nya krav. De partier som fanns i riksdagen vid demokratins genombrott dominerade också svensk politik ett halvsekel senare. Statskunskapsstudenterna fick lära sig teorin om det nedfrusna partisystemet (Rokkan 1970). Vänster–höger-skalans fempartisystem föreföll att ha etablerat sig för evigt.

Men det dröjde inte länge förrän det solida monumentet började att krackelera. Serien av svenska valundersökningar visade redan då att väljarkåren successivt hade blivit allt rörligare, i form av en ökande andel partibytare, försvagad partiidentifikation och minskad klassröstning (Pettersson 1977, Holmberg 1981, Oskarsson 1994, Oscarsson & Holmberg 2016). Sedan dess har nya partier bildats och kommit in i riksdagen och fyraprocentsspärren ses inte längre som den konstitutionella garantin för det gamla fempartisystemets eviga dominans. Tillkomsten av nya partier kan upplevas som besvärande för gamla väletablerade partier och för regeringsbildningens huvudaktörer men är på sitt sätt ett tecken på demokratins vitalitet. Nya partier har bildats för att försöka ta sig in i riksdagen och påverka det politiska beslutsfattandet. Det politiska engagemang som i dag artikuleras via de politiska partierna är, tillsammans med det interna-

tionellt sett höga valdeltagandet, ett av de främsta bevisen för att hälsotillståndet i svensk demokrati måste betraktas som jämförelsevis gott.

Den tillbakablickande historieskrivningen har emellertid sina inbyggda metodproblem. Utvecklingen ter sig mer rätlinjig och kontinuerlig än vad andra perspektiv kan avslöja. Man skulle i stället kunna försöka kartlägga alla de frågor som artikulerats genom samtliga kanaler och institutioner under det förflutna seklet och sedan beräkna hur stor andel av dessa artikulerade krav som är de politiska partiernas förtjänst. En sådan totalundersökning skulle självfallet aktualisera gigantiska problem av undersökningsteknisk natur och får här stanna vid ett tankeexperiment. Det står ändå klart att mycket av det som i dag uppfattas som viktiga samhällsfrågor *inte* har artikulerats via politiska partier utan av andra samhällsaktörer. De politiska partierna har varit, om inte sist på bollen, så i alla fall sena med att fånga upp många frågor som legat vid sidan av partiernas traditionella intresseområden.

Det kanske mest betydelsefulla exemplet på partiernas senfärdighet är kvinnofrågan. Att högtidlighålla den kvinnliga rösträttens hundraårsjubileum den 17 december 2018 är en stor sak men ännu större hade varit om detta jubileum hade kunnat firas för länge sedan. Det skulle gå åtskilliga år efter det att partier bildats, parlamentarismen började bryta igenom och männen gavs rösträtt innan kvinnorna till sist blev politiskt jämställda medborgare. Och efter det att kvinnor formellt fått rösträtt och blivit politiskt valbara skulle det gå många och långa årtionden innan mansdominansen i realiteten bröts och kvinnorepresentationen i de politiska beslutsförsamlingarna började stiga till mer anständiga nivåer. I dag är visserligen alla politiska partier jämställdhetsförespråkare, för att inte säga feministiska, men det har ofta handlat om en sen omvändelse under galgen. De politiska partierna har mindre knuffat fram utan mera knuffats fram mot den situation av relativ jämställdhet som äntligen blivit ett faktum i riksdag, regering och fullmäktigeförsamlingar.

Ett framtidsperspektiv på de politiska partiernas artikuleringsförmåga kan formuleras i termer av politiska innovationer. Mycket tankemöda, och många budgetmiljoner, har ägnats åt att stimulera tillväxtbefrämjande innovationer inom teknik, medicin och andra forskningsområden. Ett liknande perspektiv skulle mycket väl kunna anläggas på den politiska beslutsprocessen. Hur alstras politiska innovationer? Hur upptäcks, for-

muleras och uppfattas önskingar, krav och intressen? Politiska innovationer är den politiska beslutsprocessens energikälla. Maktforskning visar att möjligheten att påverka är störst i början av en politisk beslutsprocess. Därför råder det en stenhård konkurrens om makten över dagordningen. Det finns ingen allsidig och objektiv avspeglning av folkopinionen. Bilden av vad folket, eller olika befolkningsgrupper, vill ha formas av resursstarka sårintressen. Artikulering av folkopinionen kommer alltid att präglas av vad som betecknats som en mobilisering av partiskhet, *a mobilization of bias* (Schattschneider 1960). Denna skevhet i opinionsbildningen kan vara större eller mindre, inte minst beroende på partiernas förmåga att balansera de högljudda opinionsbildarna genom att ge röst åt de tysta, bortglömda och underrepresenterade intressena. Om inte de politiska partierna förmår att artikulera människors känslor kommer andra att göra det.

Aggregering

Om det bara fanns ett enda intresse vore politiskt beslutsfattande enkelt. Men så snart flera intressen pockar på att bli tillgodosedda uppstår en sannolikhet för intressekonflikter och därmed ett behov av att göra avvägningar. Politisk aggregering går ut på att skapa en hållfast helhet av mängden spretiga och ofta motstridande krav och önskemål. Man kan säga att uppgiften att göra omöjliga val med varm hand har överlåtits på folkvalda politiker. Eftersom det knappast finns någon annan samhällsinstans som kan ta över denna aggregerande uppgift spelar de politiska partierna här en avgörande roll för demokratins funktionssätt.

Eftersom många politiska beslut medför kostnader ställs aggregeringsproblemet på sin spets i samband med budgetarbetets strävan att finna en balans mellan utgifter och inkomster. För en nyvald politiker som kommer till sitt första möte uppfylld av idéer, förslag och projekt blir det ofta en hårdhänt kollision med budgetrestriktioner och besparingskrav. Att skapa förståelse för den offentliga sektorns balanskrav är en svår pedagogisk uppgift som påminner om föräldrars försiktiga introduktion till en värld av knappa resurser, tvång att försaka och ständiga krav att väga kortsiktiga och långsiktiga hänsyn mot varandra. Att börja förstå politikens behov av aggregering är ett sätt att bli vuxen.

Aggregering går ut på att skapa konsistens och kontinuitet i det politiska beslutsfattandet. Budgetens balans mellan inkomster och utgifter är en aspekt men det finns också andra omständigheter som leder till krav på

aggregering. Rättsstatens krav på förutsebarhet innebär att lagstiftningen måste hänga samman så att rättsregler inte pekar i olika riktningar. Och eftersom den offentliga sektorn består av olika beslutsnivåer, med kommuner, regioner/landsting, riksnivå och Europeiska unionen, måste det finnas en samordning som gör att de politiska besluten inte strider mot varandra.

De politiska partierna äger nyckeln till framgångsrik aggregering. För att år efter år kunna väga samman en oupphörlig ström av behjärtansvärda krav måste ett parti ha en politisk ideologi. Statsvetare brukar definiera en politisk ideologi som en uppsättning politiska föreställningar som bildar en systematisk helhet och som anger generella och bestämda direktiv för handlandet (Tingsten 1941).

En fascinerande forskningsuppgift är att studera ideologiska förändringar. Här står partierna nämligen inför ett svårlöst dilemma. Å ena sidan finns krav på kontinuitet och stabilitet. En ideologi som hastigt byts efter växlande vindar kan inte ligga till grund för aggregeringens krav på uthållighet och långsiktighet. Å andra sidan finns det krav på flexibilitet och anpassning. Med en rigid och ålderstigen ideologi riskerar ett parti att förlora kontakt med samhällsförändringar och nya värderingsmönster. Lösningen av detta dilemma ligger i en balans. Den historiska erfarenheten visar att politiska ideologier faktiskt förändras men också att de vanligen förändras i långsam takt. Snabba samhällsförändringar innebär att partierna pressas att anpassa sina ideologier till nya krav och konfliktdimensioner.

Flera faktorer betingar hur politiska ideologier förändras. Ju äldre ett parti är, och ju större det är, desto större är sannolikheten att det hamnar i regeringsställning eller i andra positioner med beslutsansvar. Då konfronteras ideologiernas visioner med vardagspolitikens verklighet. Den allmänna tendensen är att ansvarstagande partier tvingas kompromissa. Eftersom detsamma också gäller politiska motståndare blir resultatet ett ömsesidigt närmande. I ett längre historiskt perspektiv har gamla ideologiska skillnader efter hand jämnats ut.

Den konservativa högern accepterade så småningom rösträtt och sociala reformer. Omsvängningen var särskilt tydlig inom den socialkonservativa riktningen. Liberalismen distanserade sig från den extrema låt-gå-liberalismen och stödde i stället en offentlig välfärdspolitik. Centerpartiet

lämnade den nära kopplingen till jordbruksnäringen och blev ett mer allmänt intresseparti för landsbygd och decentralisering. Arbetarrörelsen förändrades i reformistisk riktning och övergav de ursprungliga kraven på republik, nedrustning och förstatligande av näringslivet. Kommunisterna accepterade successivt den parlamentariska demokratin. Kristdemokraterna har tonat ner bekännelsen till kristendomen och motståndet mot fria aborter och samkönade äktenskap. Miljöpartiet har, särskilt i regeringsställning, kompromissat när det gäller energi och invandring. Sverigedemokraterna har modifierat sitt principprogram för att framstå som mer trovärdigt när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter.

En vacker manifestation av konsensusbildningen i svensk politik är regeringsformens så kallade målsättningsparagraf, närmare bestämt första kapitlets andra paragraf. Den tillkom i samband med grundlagsrevisionen 1976 och har därefter utvidgats vid två tillfällen. Denna grundlagsparagraf vittnar om att de politiska partierna har kunnat enas om en gemensam värdegrund. Man kan dra slutsatsen att det stora flertalet svenskar numera förenas av ett gemensamt sätt att se på människovärde, välfärd, miljö, demokrati, jämlikhet och minoritetsrättigheter (Hirschfeldt & Petersson 2017).

Detta historiska perspektiv ger vid handen att det svenska partiväsendet på det stora hela har lyckats med sin aggregerande uppgift. Det finns emellertid tre omständigheter som kan leda till stigande aggregeringsproblem. I tur och ordning handlar det om väljarna, riksdagsledamöterna och regeringsarbetet.

Det är ett numera välbelagt faktum att den försvagade klassröstningen i väljarkåren motsvaras av en förstärkt åsiktsröstning. Upplivningskampanjerna inför de allmänna valen koncentrerar sig ofta just på denna aspekt. Den ymniga förekomsten av partitest där man kan pröva vilket parti man åsiktsmässigt står närmast bygger just på en jämförelse mellan egna åsikter och partiståndpunkter över ett spektrum av politiska sakfrågor. De statsvetenskapliga valundersökningarnas mätningar av representativitet i form av åsiktsöverensstämmelse utgår också från hur intervjuade väljare respektive riksdagsledamöter svarar på olika åsiktsfrågor (Holmberg 2018). Men att uppnå *exakt* åsiktsrepresentativitet är en matematisk omöjlighet så snart politikens sakfrågor ökar i antal och komplexitet. Antalet kombinationsmöjligheter växer exponentiellt. Föreställningen

att ett parti exakt ska motsvara en väljares preferenser i *alla* sakfrågor är en illusion som bara kan leda till besvikelse. I själva verket förutsätter den representativa demokratin att de röstberättigade har att välja mellan olika paket av åsikter. Paketet består av färdigaggregerade åsikter. Ordet åsiktspaket är nära släkt med begreppet politisk ideologi.

Även för en riksdagsledamot finns en inbyggd spänning mellan åsikt och ideologi. Det finns ofta en förväntan, både hos väljarna och hos riksdagsledamoten själv, att den förtroendevaldes uppgift är att företräda vissa bestämda ståndpunkter i en eller flera sakfrågor. Inslaget av personval ger också incitament till att profilera sig genom bestämda ställningstaganden i vissa specifika frågor. Men ju mer de enskilda ledamöterna låser sig i enskilda frågor desto svårare blir det för partiet att jämka samman och aggregera olika uppfattningar. Enskilda ledamöter hörs allt som oftast klaga över vinande partipiskor och hård partidisciplin. Det finns en inbyggd spänning mellan ett individuellt och ett kollektivt element i uppdraget som folkvald politiker. Å ena sidan har en förtroendevald ett personligt mandat, drivs av en egen övertygelse och förväntas bidra med självständiga idéer och förslag. Å andra sidan är partisammanhållning en förutsättning för att partierna på ett trovärdigt sätt ska kunna erbjuda politiska ideologier i form av åsiktspaket.

Aggregeringsproblemet dyker också upp i regeringsarbetet genom kraven på en sammanhängande politisk linje. Uppgiften att jämka samman olika uppfattningar blir särskilt vanskelig i tider av minoritetsregeringar och koalitionsregeringar. Förhandlingarna äger då inte bara rum inom respektive parti utan också mellan två eller flera partier. Kombinationen av minoritetsregering och koalitionsregering kräver förmåga att samtidigt aggregera på tre olika nivåer: inom det egna partiet, med regeringspartnern och med oppositionen.

Skulle de politiska partierna misslyckas med sin aggregerande uppgift väntar ett samhälle med osammanhängande och snabbt skiftande prioriteringar. Politikens oförutsebarhet skulle leda till stora samhällskonsekvenser i form av rättsosäkerhet, planeringsosäkerhet och en ovilja att fatta långsiktiga beslut med konsekvenser för exempelvis investeringar, byggande, utbildning och yrkesval.

Aktivering

Partiernas aktiverande uppgift innebär att fungera som en arena för medborgarnas samhällsengagemang och politiska deltagande. Ett av demokratins grundvärden är, enligt regeringsformens portalparagraf, ”fri åsiktsbildning”. Därmed antyds att åsikter inte existerar fixa och färdiga utan att åsikter skapas genom debatt och eftertanke.

Opinionsbildningsprocesser är en integrerad del av ett öppet demokratiskt samhälle. Ett politiskt parti ger människor tillfälle att föra fram sina åsikter, lyssna på andra, pröva meningsmotståndares invändningar, göra omprövningar och argumentera för sin sak. Tanken är att medborgarnas engagemang i lokala partiorganisationer leder till politisk medvetenhet och stimulerar eget ansvarstagande.

I ett historiskt och internationellt perspektiv kan man konstatera att det har funnits politiska partier som inte haft aktivering som sin uppgift. Tvärtom finns det åtskilliga exempel på utpräglade elitpartier som snart haft karaktären av parlamentariska kottierier. Först med den allmänna rösträttens genombrott blev alla partier tvingade att bygga ut landsomfattande organisationer för att nå ut till de nya väljargrupperna.

I Sverige har denna strävan efter bred folklig förankring varit så stark att man talat om de politiska partiernas folkrörelsekaraktär. Partierna skulle därmed vara jämförbara med klassiska folkrörelser som nykterhetsrörelsen, fackföreningsrörelsen och idrottsrörelsen. Kännetecknande för folkrörelser är att de bygger på många medborgares frivilliga engagemang och att de har en demokratisk uppbyggnad. Föreningslivet har sina egna spelregler och institutioner såsom lokalorganisationer, mötesteknik och studiecirkel. Folkbildningens idé är ett icke-hierarkiskt kunskapsökande. Jämlika medborgare läser, lyssnar och lär av varandra.

Man har ibland talat om masspartiet som kommunikationssystem (Berglund 1972). Detta uttryck träffar något centralt i partiernas aktiverande uppgift. Engagemang och kommunikation hänger nära samman. Folkrörelsepartiet är en organisation som gör det möjligt att kommunicera i båda riktningar, såväl uppifrån och ned som nedifrån och upp. Partiets ledning kan via ett finmaskigt nät av lokala partiföreningar nå ut till sina egna anhängare och via dem till det vidare lokalsamhället. Omvänt kan medlemmarna skicka signaler uppåt i organisationen via både informella kontakter och formella kanaler i form av medlemmöten och parti-

kongresser. De lokala partiorganisationerna är partiledningens känselpröt som fångar upp stämningar och opinioner. Det är ingen tillfällighet att partiernas grundläggningsskede sammanföll med partipressens glansperiod i svensk mediehistoria (Hadenius, Seveborg & Weibull 1970). Även på mindre orter fanns flera olika dagstidningar med nära anknytning till partiernas lokala organisationer. Partiets medlemmar sålde tidningen, tipsade om nyheter, skrev ibland själva och skaffade annonser. De politiska partiernas kommunikationssystem fungerade i vissa avseenden som dagens sociala medier.

Denna berättelse passar bättre som historieskrivning än som lägesbestämning. Maktutredningen kunde redan för ett kvartssekel sedan konstatera att medborgarnas engagemang i ökande utsträckning gick via andra kanaler än politiska partier och traditionella folkrörelser (SOU 1990:44). De fallande medlemssiffrorna vittnar om att partiernas folkliga bas blir allt smalare (se Appendix). Partiernas professionalisering är andra sidan av folkrörelsepartiernas försvagning.

Man kan sammanfatta den historiska utvecklingen som att de politiska partierna har rört sig från det civila samhällets sfär till den offentliga sektorns administrativa sfär. Kopplingen till den offentliga sektorn har blivit allt starkare. Skattefinansierade subventioner har blivit en viktigare resurs än frivilliga medlemsinsatser. Uppdraget som folkvald partirepresentant har professionaliserats och blivit ett avlönat heltidsyrke. Samtidigt har förankringen i det civila samhällets liv av frivilligt medborgarengagemang försvagats i flera avseenden. De lokala partiorganisationerna har tappat medlemmar. Partipressen existerar inte längre i sin gamla form. Gruppen av kärnväljare med stark partiidentifikation har minskat i val efter val. De politiska partierna betyder allt mindre som arena för medborgarnas samhällsengagemang.

Denna omvandling är inte unik för Sverige. Tvärtom finns det en omfattande forskningslitteratur som analyserar förändringar i de demokratiska ländernas partisystem. En uppmärksammat teori kretsar kring begreppet ”kartellparti” (Katz & Mair 1995, 2009). En del av denna teori går just ut på att de gamla etablerade partierna blir alltmer integrerade med staten och därmed mindre beroende av medlemmarnas frivilliga insatser. Så långt fångar teorin en allmän tendens som också kan observeras i Sverige. Kartellpartiteorin går emellertid längre än så. Den gör också

gällande att partierna blir alltmer lika varandra. På den senare punkten har teorin mött invändningar. Den bortser från de skillnader mellan partierna som trots allt finns och vissa avseenden dessutom förstärks (Hagevi 2014, Hagevi & Enroth 2018).

Kanalisering

Att kanalisering är en av partiernas viktigaste uppgifter framgår redan av den första meningen i regeringsformens portalparagraf. De två nyckelbegreppen är ”all offentlig makt” och ”folket”. Folkstyrelsens grundidé är att det måste finnas en koppling mellan medborgare och politiskt beslutsfattande. Men hur denna koppling närmare bestämt bör gå till är mer oklart. Inledningsmeningen nöjer sig med den något diffusa formuleringen att den offentliga makten ”utgår” från folket.

Konturerna klarnar när man fortsätter att läsa regeringsformens portalparagraf. Där heter det att folkstyrelsen ”förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick”. I den riksdagsordning som tillkom efter representationsreformen 1866 fanns en kärnfull formulering: ”Riksdagen representerar svenska folket.” Den statsvetenskapliga forskningen är inne på samma linje. Representationsbegreppet är centralt om man vill förstå kopplingen mellan folket och den offentliga makten.

De politiska partiernas kanalisering uppgift går alltså ut på något sätt representera väljarna. Men representationsbegreppet är mångtydigt och tidvis omstritt. Under det sekel som förflutit sedan den allmänna rösträttens införande har meningarna skiftat om vad det innebär att riksdagens politiker ska representera medborgarna. Det ligger i den representativa demokratins natur att de valda politikerna kan anklagas för att inte stå i samklang med folket. Men vad är egentligen ”folket”? Ibland har fokus legat på social representativitet, ibland är det åsiktsrepresentativitet som stått i förgrunden. Under den tid då rösträttshinder utestängde stora befolkningsgrupper från politiskt deltagande var riksdagens bristande sociala representativitet ett effektivt argument. Det framstod som alltmer godtyckligt och utmanande att politiska beslut som berörde hela befolkningen skulle fattas av några äldre välbeställda män. När rösträttsreformen väl var genomförd försköts uppmärksamheten till åsiktsrepresentativitet. Regeringsmaktens opponenter använde ofta argumentet att de politiska besluten inte låg i linje med folkopinionen. Det proportionella valsättet och statistiskt representativa opinionsmätningar bidrog också till

att framhäva betydelsen av att valsystemet var rättvist och att riksdagsbesluten avspeglade folkopinionen. Men sedan några årtionden tillbaka har social representativitet återigen fått en framskjuten plats i debatten. Införandet av ett personvalsinslag i det proportionella valsystemet bidrog till att partiernas kandidatnomineringar fick ökad uppmärksamhet. Kampen för fler kvinnor på ledande poster ledde till en allmän debatt om hur väl politikens beslutsförsamlingar representerar olika befolkningsgrupper.

Med demokratins seger vann tanken att de politiska partierna har till uppgift att representera folket. Däremot finns det alltjämt olika uppfattningar om vad det närmare bestämt innebär att vara vald av folket. En flera hundra år gammal linje i denna debatt gäller om en folkvald representant bör ha ett fritt eller ett bundet mandat. Edmund Burke hävdade i ett tal till väljarna i Bristol 1774 att valda ledamöter inte bara mekaniskt ska spegla olika lokala intressen utan bör vara fria att genom diskussion finna fram till de beslut som är bäst för hela samhället.

Varje ledamot av riksdagen och fullmäktigeförsamlingar i kommuner och landsting kommer förr eller senare att ställas inför situationer där olika lojaliteter kommer i konflikt med varandra. Ska man i första hand gå efter sin egen uppfattning, att aldrig gå emot sitt eget samvete? Eller ska man, i de fall där det finns en tydlig väljaropinion, följa mandatet från den egna valkretsen, att aldrig svika sina väljare? Eller bör partiloyaliteten ta över, eftersom väljarna i första hand röstar på parti och inte på person och eftersom starka och sammanhållna partigrupper är en förutsättning för den parlamentariska demokratin?

Partiernas kanalisering uppgift kan därför ses som ett uttryck för demokratins speciella behov av ledarskap. Utgångspunkten är demokratins krav på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. En demokratisk ledare måste på en och samma gång kunna förverkliga kraven på lyhördhet, rättrådighet och handlingsförmåga.

Detta demokratiideal innebär inte att förtroendevalda är passiva instrument som endast har att avläsa folkopinionen. Politiska ledare måste verkligen leda, i meningen gå före och peka ut. De förtroendevalda behöver därmed ha en tydlig identitet. I ett politiskt system av svensk typ, med parlamentarism och proportionell representation, krävs både politiska partier med tydlig ideologisk profil och politiker med egen identitet. Med-

borgarna ska kunna identifiera partier och politiker med bestämd viljeinriktning och en vision om ett annat samhälle.

Detta allmänna krav ska inte tolkas som att partier och politiker bör vara uppfyllda av en stelnad ideologi, lomhörd för väljarnas önsningar och samhällets förändringar. Varje vision måste tolkas, konkretiseras och anpassas till en skiftande verklighet. Framgångsrika ledare i en demokrati lyckas balansera detta dilemma mellan lidelse och lyhördhet.

Den representativa demokratin kräver två slags dialog, dels mellan politiker, dels mellan politiker och medborgare. I det öppna samhället har ingen monopol på sanningen. Konkurrenten och debatten mellan olika åsiktsriktningar är demokratisens själ. Den demokratiska debatten förutsätter både en egen övertygelse och respekt för meningsmotståndare. Av särskild betydelse är förekomsten av en vital och kritisk opposition till den sittande regeringen. En skicklig debattör kan lyssna till motståndaren, framföra motargument och plädera för sin egen uppfattning. Ett livaktigt och sakligt meningsutbyte ger medborgarna möjlighet att orientera sig i det politiska landskapet och ger dem underlag för egna politiska ställningstaganden. Vid valtillfället faller väljarens dom över den gångna valperioden samtidigt som valutslaget ger de förtroendevalda ett mandat att styra landet fram till nästa val.

Politikens verklighet består av motstridande intressen. Den ansvarstagande politikern ska samtidigt försöka tillgodose krav på ekonomi, miljö, fördelning, regionalpolitik, jämställdhet och alla andra välgrundade anspråk. Närallgande krav måste vägas mot långsiktiga konsekvenser. En demokratisk politiker kan sällan ensam bestämma färdriktningen utan de politiska besluten är ofta resultat av kompromisser mellan olika intressen. Särskilt långsiktigt verkande beslut som rör pensioner, energisystem, försvar och statsklick måste vila på många parterers samtycke. Politiskt beslutsfattande blir därmed ett ständigt pågående koalitionsbyggande.

Ett demokratiskt ledarskap aktualiserar således flera dilemman och avvägningsproblem. En politiker kan vara en skicklig talare och populär debattör, men kan sakna förmåga att omsätta sina idéer till praktiskt fungerande politik. Omvänt kan en målmedveten och handlingsinriktad politiker misslyckas med att förklara och förankra sina beslut. Men om en folkvald ledare lyckas att samtidigt förena lyhördhet, rättrådighet och beslutsförmåga behöver förhållandet mellan folket och eliten inte vara

något nollsummespel. Starka ledare behöver inte alltid innebära svaga medborgare. Tvärtom leder välfungerande politiska partier till ett styrelseskick där både väljare och valda har makt.

Rekrytering

Rekrytering innebär att partierna ska finna och forma de personer som innehar den politiska beslutsmakten. De folkvalda bör inte bara vara lyhörda mot sin väljare, utan måste också ha de kunskaper och erfarenheter som krävs för att kunna styra den offentliga förvaltningen med dess kår av experter och tjänstemän. Härtill kommer att politik är ett slags hantverk. Det finns inarbetade arbetsformer när det gäller förhandlingar, rutiner och umgänge med meningsfränder och motståndare. Eftersom det kan ta tid att lära sig politikens färdigheter finns en inbyggd drivkraft till politisk professionalisering. Partierna kan i detta perspektiv betraktas som en skola i politikens styrelsekonst.

Även officiella dokument erkänner numera att de politiska partierna har betydande rekryteringsproblem. Den bild som ges i en offentlig utredning är att antalet förtroendevalda i kommuner och landsting fortsätter att minska. Särskilt mindre partier med svag medlemsbas har i många valkretsar svårt att fylla listorna. Problemet förvärras av att åtskilliga ledamöter lämnar sina uppdrag under mandatperioden (se Appendix). De politiska spelreglerna har fått anpassas till denna dystra verklighet. Kommunallagen har ändrats för att minska fullmäktiges storlek. Möjligheten att fatta beslut på distans har motiverats med att den skulle kunna underlätta rekryteringen av förtroendevalda bland exempelvis unga, funktionshindrade, småbarnsföräldrar och människor som är bosatta i glesbygd (SOU 2012:30).

Men de politiska partiernas rekryterande uppgift gäller inte endast att få tag i tillräckligt många valbara personer utan också att se till att de valda politikerna har förmåga att både fatta beslut och representera väljarna.

Av de drygt 40 000 förtroendevalda som finns i dagens kommuner och landsting är det stora flertalet fritidspolitiker. Men i praktiken koncentreras den politiska makten i Sverige till ett begränsat antal heltidspolitiker. I detta avseende har demokratin gått igenom en grundläggande omvandling under det gångna seklet. I stället för lekmannapolitikern, som på sin lediga tid kliver in från åkern, fabriken eller kontoret till sammanträdes-

rummet, har vi fått en kår av heltidsengagerade yrkespolitiker som har som sitt enda värv att på väljarnas uppdrag utöva politisk makt.

Denna utveckling kallas ibland en process av politisk professionalisering. Men begreppet profession kan i detta sammanhang vara vilseledande. Politik är inte vilket yrke som helst. Benägenheten att se politiken som ett expertskrå, jämförbar med andra specialiserade yrkesgrupper, har haft ett nära samband med den offentliga sektorns expansion och politikens karaktär av serviceproduktion. Under den epok då allt fler delar av samhällslivet gjordes till föremål för politiska beslut, och då förvaltningsapparaten byggdes ut i rekordfart, försköts också synen på den politiska verksamheten. Politikern blev samhällsbyggaren, socialingenjören och fixaren. Denna syn på politikerrollen kom efter hand i sin tur att ifrågasättas och förändras. Tanken blev då att politikern inte längre skulle ha det direkta operativa ansvaret för den offentliga serviceproduktionen, vilken i stället skulle överlåtas på fristående aktörer. Politikerns roll förvandlades då till beställarens och medborgarombudets.

Därmed ställs andra krav på de politiska partiernas rekryteringsarbete. Det gäller inte bara att fylla listorna. Den avgörande frågan är om partierna lyckas rekrytera de medborgare som har intresse och förmåga att förverkliga inte bara sina egna utan också andra medborgares förhoppningar och samhällsprojekt.

Lärande

Lärande är ytterligare en funktion som knutits till de politiska partierna. Ett medlemsbaserat parti kan ses som en del av samhällets kollektiva minne. Genom partiernas tolkningar och symboler formas en bild av landets strävanden, konflikter, misslyckanden och erfarenheter. Partiernas medlemsorganisationer kan ge samhällets självbild en förankring i rörelser med en relativt bred folklig förankring.

Denna aspekt av det partipolitiska livet kan vara svårfångad eftersom det handlar om abstrakta fenomen i människors föreställningsvärld. Det är enklare att räkna antalet medlemmar, mötesdeltagare och förtroendevalda. Men all historisk erfarenhet visar att tankar och idéer kan vara en mäktig kraft när de sammanfaller, uttrycks och leder till handling.

Recepten från dagens marknadsförare och kommunikatörer är inga nyheter för de politiska partierna. *Storytelling* och *branding* tillhör sedan länge det normala i partiernas verksamhet. Varje parti har sin egen berättelse.



Partiernas symboler visar värderingar och vägleder väljarna i det politiska landskapet. Genom symbolerna kan partierna visa färg. Också i andra länder står rött för vänster, blått för höger och grönt för ekologi.

telse om det svenska samhällets historia, nutid och önskvärda framtid. Särskilt i valrörelsetider skärper partierna sin framtoning genom symboler, färgsättning och omsorgsfullt utformade budskap. Det har gjorts gällande att en viktig faktor bakom socialdemokratiens långa makttinnehav var kombinationen av pragmatiskt beslutsfattande och framgångsrik historieskrivning. Samförståndsriktad kompromisspolitik förenades med trovärdiga efterhandsrationaliseringar (Heclø & Madsen 1987). Vad som i praktiken ofta handlade om beslut präglade av tillfälligheter och anpassningar kom i backspeglarna att framstå som logiska delar av en genomtänkt plan, som medvetna steg i marschen mot drömsamhället. Denna historieuppfattning omfattades inte bara av partiledningen utan accepterades och spreds vidare av såväl anhängare som motståndare.

Politiska partier kan därmed betraktas som ett fall av vad som i forskningslitteraturen benämns ”föreställda gemenskaper” (”imagined communities”, Anderson 1983). Inte bara en nation utan också ett parti kan utgöra en psykologisk samfällighet och forma ett mentalt landskap. Spelplanet mellan väljare och valda är här av avgörande betydelse. Föreställda gemenskaper blir levande när de åberopas och vidareutvecklas som tolkningsram för aktuella händelser och nya situationer.

Flera tecken tyder emellertid på att partipolitikens föreställda gemenskaper har försvagats och att partierna har fått en allt mindre betydelse för samhällets kollektiva läroprocess. De statsvetenskapliga valundersökningarna innehåller en intervjufråga som mäter vad som brukar kallas partiidentifikation. Frågan har denna lydelse: ”Många känner sig som anhängare av ett bestämt parti. Men det finns ju också många som inte har någon sådan inställning till något av partierna. Brukar du själv betrakta dig som anhängare av något parti eller har du inte någon sådan inställning till något av partierna?” Tidsserien är entydigt fallande. I början av 1960-talet var det en stor majoritet av väljarna som uppgav att de kände sig som anhängare av ett bestämt parti. Numera har denna andel fallit till runt en fjärdedel. Genomsnittsväljaren identifierar sig inte längre med något parti (Oscarsson & Holmberg 2016 och Appendix).

Denna mätserie kan bara tolkas som att partierna inte bara har tappat medlemmar utan att de också har förlorat en del av den psykologiska och idémässiga kontakten med väljarna. De politiska partierna har blivit mer perifera och irrelevanta när dagens människor, särskilt i yngre generationer, formar sin identitet som individer och samhällsmedlemmar.

Demokrati utan partier?

Lägesöversikten över hur dagens svenska partier fyller sina uppgifter kan utan svårigheter sammanfattas i termer av problem, i vissa avseenden gränsande till kris.

När det gäller den *artikulerande* uppgiften har partierna fått en allt hårdare konkurrens av andra aktörer som också tolkar folkopinionen och behovet av samhällsförändringar. Den *aggregerande* uppgiften försvåras av den allmänna debattens tendens att ensidigt fokusera på uppblussande händelser, på enskilda personer och på enstaka sakfrågor. Den *aktiverande* uppgiften förtvinar i takt med de sjunkande medlemsiffrorna. Den *kanaliserande* uppgiften blir allt vanskeligare att fylla i en tid då auktoriteter och

makthavare, även folkvalda politiker, ifrågasätts och till och med utsätts för personliga hot. Partiernas mödosamma sökande efter kandidater till valsedlarna illustrerar problemet att fylla den *rekryterande* uppgiften. Den *lärande* uppgiften blir alltmer en chimär i takt med partierna försvinner från väljarnas mentala karta.

Drar man ut dessa utvecklingslinjer ligger det nära till hands att skissera ett katastrofscenario. De politiska partierna ser ut att försvagas över hela linjen. Uppenbarligen blir det allt svårare att nå upp till de sex grundkrav som brukar ställas på politiska partier. Frågan är om vi måste börja ställa in oss på en demokrati utan partier. Men det är tveksamt om ett sådant scenario ens skulle vara teoretiskt möjligt. En demokrati utan partier är en självmotsägelse.

Demokratirådet 2000 konstaterade att en demokrati utan partier förr eller senare skulle upphäva sig själv. Inget har sedan dess framkommit som är ägnat att rubba denna slutsats. ”Ett samhälle utan partier skulle leda till ökad makt för rika särintressen, teknokrati och karismatiska ledargestalter.” ”Den samhällstyp som tonar fram bygger på en kombination av elitism och populism. Små elitgrupper och auktoritära ledargestalter kan genom moderna medier och effektiva propagandametoder underblåsa fördomar och skapa folkstormar” (Pettersson m.fl. 2000).

Demokratins framtid är redan här. Men här finns kanske också nyckeln till demokratins revansch och vitalisering: pånyttfödda politiska partier. Analysen av det svenska partisystemet kan lika gärna sammanfattas i termer av outnyttjade möjligheter och stor förändringspotential. Ansvaret för ett sådant utvecklingsarbete ligger naturligtvis på partierna själva. En forskare kan bara komma med några antydande exempel.

ARTIKULERING innebär att de politiska partierna skulle kunna bli det viktigaste sättet för dagens medborgare att formulera morgondagens samhällsproblem. Konkurrensen från andra opinionsbildare blir allt hårdare. Partierna kan utveckla nya typer av opinionsundersökningar, bortom de statistiska tvärsnittsmätningarna. En fusion av studiecirkel och fokusgrupper kan ge unika insikter i hur olika medborgargrupper resonerar om sitt samhälle. Partierna bör dessutom utveckla nya metoder för omvärldsanalys och framtidspaning. Varje parti måste då ha en avancerad forskningsradar som följer de vetenskapliga framstegen inom för partiet

centrala politikområden. Partiernas egna tankesmedjor bör därför uppgraderas och ges större resurser.

AGGREGERING är att sammanfoga disparata krav och mål till en fungerande politisk helhet. I stället för att skämmas över pragmatiska kompromisser bör partierna med stolthet visa hur man praktiskt klarar av att göra svåra avvägningar. Politikens problemlösande kapacitet kan bli en förebild för hur ett fredligt och öppet samhälle kan hantera konflikter. Detta kräver ideologisk transparens. Politikerna måste bli bättre på att förklara politiska beslut. Då kan fler förstå hur värderingar kan sammanjämkas och omsättas i praktiska resultat.

AKTIVERING betyder att medborgarna ser de politiska partierna som en intressant och lockande arena för sitt samhällsengagemang. Partierna skiljer sig i ett viktigt avseende från andra former för aktivitet och kommunikation. Många deltagandeformer stannar bara vid maktlösa protester. Många former av maktutövning är stängda för medborgarinflytande. Partierna har här en unik fördel. Partier kan förena deltagande och makt. Ett vitalt parti kan betraktas som ett kommunikationssystem. Politiker kan kommunicera med väljarna. Folket kan komma i kontakt med eliten. Medborgare kommer i kontakt med varandra. Folkvalda kan kommunicera med varandra. Folkbildningsidén, att jämlika medborgare lär av varandra, är genial och har framtiden för sig. Digital kommunikation och sociala medier öppnar oanade möjligheter att på nätet förverkliga en modern och vital variant av den klassiska partipressen (Bjereld m.fl. 2018).

KANALISERING är representation och därför hänger de politiska partiernas framtid nära samman med hur de representativa församlingarna sköter och utvecklar sin uppgift. Riksdagen och fullmäktigeförsamlingarna i landsting och kommuner bär ett tungt ansvar för det offentliga samtalet. Den svenska politikens språk lämnar, milt uttryckt, ett stort utrymme för förbättringar. Talekonst måste läras, tränas och utvecklas. Målet är ett levande och respektfullt samtal som ger ord åt samhällets konflikter och öppnar möjlighet till praktiska lösningar. Om inte annat som ett experiment kunde man någon gång anordna en riktig debatt. Inte mekaniska uppläsningar av stela anföranden utan ett kvalificerat och engagerat samtal med argument, motargument och motargument mot motargument. Målet bör vara att inom tio år göra riksdagen till landets mest intressanta debattarena.

REKRYTERING ger medborgare möjligt att ta steget från passiv till aktiv. Inom många andra samhällsområden har det blivit naturligt att en människa själv kan få tag i information, sända meddelanden, starta grupper och ge sig in i olika aktiviteter. Men för det stora flertalet är politiken en sluten värld och det politiska spelet en åskådarsport. De politiska partierna kan se till att också politiken förvandlas till öppen arena för medborgarnas samhällsengagemang. Partiväsendets framtid är starkt avhängigt av hur den lokala självstyrelsen organiseras. Medborgarna skulle genom partierna kunna få ett mer direkt inflytande över sitt lokalsamhälle. Att få ta ett eget beslutsansvar innebär att utveckla den egna personligheten. Varje vuxen medborgare bör någon gång i sitt liv, genom lottning eller någon annan urvalsmetod, ha haft ett förtroendeuppdrag.

LÄRANDE är den av partiernas uppgifter som kan bidra till förståelse genom att ge sammanhang och skapa mening. Politisk verksamhet reduceras ofta till dagspolitik och löften inom ramen för ett budgetår eller på sin höjd en mandatperiod. Men de politiska partierna kan också levandegöra landets historia. Dagens mångskiftande befolkning med unga generationer och nyanlända medborgare kan därigenom få lära sig varför dagens samhälle ser ut som det gör och hur vi har hamnat där vi nu befinner oss. Varje parti bär på en spännande berättelse som slår det mesta på Netflix.

Den svenska demokratin har, trots allt, överlevt i hundra år. Det finns goda förutsättningar för att folkstyrelsen klarar hundra år till. Men det kräver att vi lär av vår egen historia och är öppna för ifrågasättanden och förändringar. Redan i frihetstidens upplysningstänkande fanns denna lärdom. Parti är fria staters liv.



Fångad i nätet?

ANDERS SUNDELL

Regeringens it-proposition år 2000 – mitt under den värsta it-hajpen – målades en ljus bild upp av demokratins framtid, i en ny, digital tidsålder. Man beskriver ”virtuella torg där medborgare, förtroendevalda, organisationer och studieförbund kan mötas”, vilket kan ”förändra de enskilda människornas möjlighet till inflytande men också politikerrollen och de politiska partiernas sätt att arbeta” (prop. 1999/2000:86). Då gick Mark Zuckerberg fortfarande i high school.

De virtuella torgen utvecklades på allvar de kommande åren, när Facebook och Twitter slog igenom, och optimismen kring sociala mediers transformativa effekter nådde sin kulmen någon gång 2008–2012. Barack Obamas presidentvalskampanj 2008, som i stor utsträckning använde internet, gjorde starkt intryck. ”Om sociala media används korrekt kan de tillhandahålla idéerna, insikterna, stödet, farhågorna och nöjdheten i den amerikanska befolkningen. Den låter regeringen komma i samklang med landet och verkligen drivas som en demokrati, genom att rensa bort politiken och komma till kärnan av vad som verkligen betyder något”, kunde det till exempel låta (Qualman 2011:77, övers. Anders Sundell). Den arabiska våren 2010–2011, där demonstranter och protestorganisationer kommunicerade, koordinerade och mobiliserade via Facebook och Twitter, bidrog ytterligare till optimismen. ”Nu när så många personer lätt kan tala med varandra har världen blivit mindre gästvänlig för auktoritära regimer”, skrev Google-ingenjören och en av förgrundsgestalterna i den

egyptiska revolutionen, Wael Ghonim, i sin bok *Revolution 2.0* (Ghonim 2012:292). Det egyptiska folket skulle aldrig mer tolerera en farao.

Nu, några år senare, låter det annorlunda. Donald Trumps presidentvalskampanj, som tog Obamas strategier för att identifiera och övertyga små väljargrupper ännu längre, väckte inte entusiasm utan snarare förskräckelse. Politikens innehåll är antagligen en viktig förklaring, men det blev också tydligt att det i princip inte finns någon gräns för hur mycket man kan ta reda på om vanligt folk, om man har rätt resurser. Egypten har fått en ny diktator i el-Sisi, som nyligen införde en lag för att slå ned på åsiktsbildning i sociala medier (BBC 2018). Och i Kina utvecklar regimen system för total kontroll av befolkningen, inte trots utan med hjälp av sociala medier.

Internet och sociala medier är alltså ett tveeggat svärd. I händerna på folket kan det användas för att fördjupa kontakten med beslutsfattare, och kanske till och med störta diktatorer. För demokratiska politiker kan det vara ett sätt att bättre förstå opinionen och nå ut med sitt budskap. Men för despoter kan det också vara ett kraftfullt verktyg för att analysera, övervaka och manipulera folket.

Politiskt deltagande

Den representativa demokratins grundläggande form för deltagande är att gå och rösta i de allmänna valen. I valen väljs de representanter som under resten av mandatperioden har stor frihet (åtminstone gentemot väljarna) att genomföra den politik de finner bäst. Valen är källan till legitimitet, och den viktigaste möjligheten till ansvarsutkrävande, att rösta bort politiker som inte skött sitt uppdrag tillfredsställande.

I statsvetenskapen talar man ibland om *röstningsparadoxen*, det faktum att många faktiskt går och röstar trots att sannolikheten för att den enskilda rösten ska påverka valresultatet är extremt liten. Förklaringen ligger i att folk ser andra värden i rösthandlingen än bara det individuellt instrumentella. Den som röstar får till exempel känna sig som en god medborgare. Ett flertal studier visar också att gruppsyck spelar in (Rogers m.fl. 2017). Men lika viktigt är att ”kostnaden” för att gå och rösta är låg, särskilt i Sverige. Vi röstar på söndagar (eller i förtid), man behöver inte registrera sig i förväg, vallokaler finns ofta nära till hands, och rösthandlingen tar inte särskilt lång tid i anspråk.

För den som har en pessimistisk – eller realistisk? – syn på folkets för-

måga och intresse att engagera sig politiskt är valet egentligen den enda viktiga formen av deltagande. Joseph Schumpeter, som förknippas med en elitistisk syn på demokratin, menade att ”demokrati innebär bara att folket har möjligheten att acceptera eller vägra männen som ska styra över dem” (Schumpeter 2003 [1943]:284–5). I sin allra mest minimala definition väljer medborgarna inte ens mellan olika program för framtiden, utan blickar bara bakåt och tar ställning till om de fått det bättre eller sämre under mandatperioden. Även om man inte vet något om politiska processer, beslutsvägar, nationalekonomi eller diplomati borde man i alla fall kunna avgöra om man fått mer pengar i plånboken, som det brukar heta i svensk debatt.

I ett internationellt perspektiv är valdeltagandet i Sverige mycket högt och har i alla riksdagsval sedan 1960 överstigit 80 procent. Toppen nåddes på 1970-talet men har under valen sedan 2002 ökat och var 2014 85,8 procent. Ingen deltagarkris här alltså.

I vilken utsträckning röstandet avspeglar genomtänkta val är naturligtvis svårare att avgöra. Både svensk och amerikansk forskning visar att väljare som fått det sämre ekonomiskt, eller upplever att den nationella ekonomin gått dåligt, tenderar att straffa sittande regering (Healy, Persson och Snowberg 2017). Christopher Achen och Larry Bartels menar att det inte nödvändigtvis tyder på sofistikerad hos väljarkåren, i och med att ekonomins utveckling beror på mycket annat än kvaliteten på den förda politiken. Dessutom verkar det som att det ekonomiska läget precis före valet väger tyngre än utvecklingen under hela mandatperioden, vilket talar för att det kanske mer är en känslöyttring än ett nyktert bokslut över regeringens insats.

Oavsett vilket anser de flesta ändå att ett högt valdeltagande är positivt, och det kan också tänkas utgöra en sorts golv för deltagandet. Om man inte ens orkar rösta, hur skulle man då orka gå med i ett parti eller organisera en kampanj? I standardteorier för politiskt deltagande betonas att engagemang kostar – i tid, kraft och pengar (Bäck, Teorell och Westholm 2006; Oscarsson och Holmberg 2016). Mer krävande aktiviteter, som att till exempel kontakta en politiker, bör därför vara sällsyntare än sådant som att skriva på en namnsamling eller skänka en slant.

I kostnaderna ligger också förklaringen till varför deltagandet är ojämnt fördelat i befolkningen. Man måste ha tillräckliga resurser – tid,

pengar, och förmåga – för att kunna delta. Högutbildade har mer av framför allt pengar och förmågor (såsom att organisera möten, uttrycka sig i skrift och tala offentligt), vilket gör det lättare för dem att göra sin röst hörd. Att högutbildade deltar mer är också ett av de starkaste resultaten från deltagandeforskningen (Persson 2015). Och ju mer krävande form av engagemang, desto ojämlikare fördelning. Att rösta i allmänna val är i sin relativa enkelhet därför en av de mest jämlika formerna för politiskt deltagande.

Liksom i alla andra länder är andelen som deltar på mer krävande sätt i Sverige mycket lägre än valdeltagandet. Andelen som är medlemmar i ett politiskt parti har mer än halverats sedan 1990-talet (se appendix). I SNS Demokratirådsrapport från 2000 visade en extrapolerad trendlinje att medlemsantalet borde nå noll år 2013 (Petersson m.fl. 2000:111). Det var naturligtvis ingen prognos, och så har det inte heller blivit. Cirka 230 000 svenskar är nuförtiden partimedlemmar, vilket motsvarar ungefär tre procent av de röstberättigade. Ännu färre har förtroendeuppdrag – 2015 var det 36 800 personer, inte ens en halv procent av befolkningen.

Man kan givetvis påverka utan att själv ha förtroendeuppdrag eller vara formell medlem, till exempel genom att försöka påverka andra politiker. I enkätundersökningar mellan 1998 och 2009 uppgav mellan sex och elva procent att man haft kontakt med en riksdagsledamot det senaste året. Och i den senaste SOM-undersökningen 2017 hade ungefär var tionde person kontaktat en politiker under året.

Andra deltagandeformer syftar till att påverka en bredare opinion. När SOM-institutet 2014 frågade respondenterna om de någon gång agerat politiskt på sex olika sätt, framkom att det vanligaste var att skriva under en namninsamling (64 procent), följt av att skänka eller samla in pengar (41 procent). Tjugo procent hade någon gång deltagit i en demonstration. År 2017 uppgav sex procent att de gjort det under det senaste året. Dock kan det tänkas att samma personer som har hög sannolikhet att delta – högutbildade och politiskt intresserade – också har en högre sannolikhet för att svara på undersökningen, vilket gör att siffrorna kan antas vara i överkant.

POLITISKT DELTAGANDE VIA INTERNET

Med tanke på vilken genomgripande påverkan internet haft på ekonomin och samhället i stort är det inte konstigt att många också förväntat sig att

demokratin ska påverkas på motsvarande sätt. År 1994 publicerade den av Carl Bildt ledda It-kommissionen en utredning med namnet *Informationsteknologin – Vingar åt människors förmåga*. De flesta av de förhoppningar som uttrycks i rapporten, som att ”du själv kunde bestämma vilka avdelningar som morgontidningen skall bestå av” eller ”Stiller och Sjöströms filmer skulle kunna beställas direkt till den egna TV-apparaten” är nu verklighet, även om svensk stumfilm nog inte beställs lika ofta som *Game of Thrones* eller *Modern Family*.

Kommissionens förhoppningar på det demokratiska planet var trots det högtflygande namnet relativt modesta. Framför allt betonas vikten av att myndigheter ska tillhandahålla information och besked via nätet, vilket vi i dag tar för givet. Att medborgare ska vara med och påverka via nätet diskuterades inte. It-propositionen 2000 var mer optimistisk. Strax efter propositionens publikation sprack dock den så kallade it-bubblan, och när It-kommissionen tre år senare lämnade sitt slutbetänkande konstaterade den att demokratiutvecklingsarbetet ”nu förefaller ha inträtt i en period med lägre aktivitet och viss eftertanke” (SOU 2003:55:95).

Eftertanken rörande internets möjligheter att stärka det demokratiska samtalet har nu i sin tur förbytts i skepsis. Alla använder det, men ingen tror längre att ett fritt meningsutbyte på nätet nödvändigtvis, eller ens vanligtvis, resulterar i ett konstruktivt och respektfullt samtal om viktiga frågor. De flesta tidningar har tagit bort möjligheten att kommentera nyhetsartiklar anonymt, och klagomålen över den låga nivån på diskussionen i sociala medier har blivit en kliché. Resultatet i onlineomröstningar blir sällan ett uttryck för massans visdom, utan drar ofta mot det löjliga (som att Storbritanniens nya forskningsfartyg i miljardklassen enligt en omröstning skulle heta ”Boaty McBoatface”) eller det utstuderat provokativa (som när det vinnande bidraget i en namntävling för Mountain Dew's nya läsk blev ”Hitler did nothing wrong”).

Ingen mirakelkur, således. Men på vilka sätt kan man egentligen delta politiskt, via internet? För det första kan man försöka påverka andra medborgare, till exempel genom att skriva på bloggar om politiska frågor, debattera i sociala medier eller bara dela länkar till politiska artiklar. För det andra kan man försöka påverka politiker eller tjänstemän, genom att kontakta dem direkt, till exempel i sociala medier, eller genom att dra igång namninsamlingar och uppprop. För det tredje kan man använda

internets kommunikationsmöjligheter för att organisera kollektivt handlande, till exempel en demonstration eller en bojkott. Låt oss gå igenom dessa deltagandeformer i tur och ordning.

Men innan vi fortsätter: ett förbehåll. Ett problem med att skriva om internet är att utvecklingen går snabbt. På bara några år kan nya plattformar växa drastiskt, eller dö ut. Vid tiden för riksdagsvalet 2010 hade Facebook ungefär en halv miljard användare. Åtta år senare är det 2,2 miljarder som varje månad loggar in på nätverket, det vill säga 29 procent av jordens befolkning. Fildelningsdebatten, som gav Piratpartiet en svensk plats i Europaparlamentet 2009, är numera i stort överspelad. I stället betalar nu långt fler för digital musik och video via till exempel Spotify och Netflix. Forskningens slutsatser kan alltså snabbt bli inaktuella.

ATT PÅVERKA ANDRA

En årlig urvalsundersökning av svenskarnas nätvanor från Internetstiftelsen i Sverige ger aktuell grundläggande statistik. Den senaste, från 2018, visar att var femte person under det senaste året uttryckt åsikter om politik på internet. Samma resultat återfinns i SOM-undersökningen från 2017 – var femte har skrivit eller kommenterat om politiska frågor i sociala medier. Var tionde har diskuterat politik i forum på internet.

Ännu fler, fyra av tio i Internetstiftelsens undersökning, har själva diskuterat eller tagit del av andras åsikter om lokala sakfrågor. Här handlar det till stor del om sociala medieplattformar, framför allt Facebook. Lokala Facebookgrupper ökar som förmedlare av lokala nyheter, medan traditionella medier som tv och tidningar tappar (Nygren 2018:198; se också kapitel 2). Facebookgrupperna skiljer sig i att man här kan diskutera i anslutning till nyheterna, vilket skulle kunna tänkas leda till ett högre deltagande. Egna bloggar har de senaste tio åren minskat i betydelse, och deras funktion har numera till stor del övertagits av just Facebook.

Internet används alltså alltmer som forum för politiska diskussioner. Å andra sidan är det inte konstigare än att man diskuterade politik över telefon mer på 1900-talet än på 1800-talet. Frågan är om det nya mediet innebär att det politiska deltagandet ökar, eller bara byter karaktär?

Diskussioner om hur internet och sociala medier – alltså plattformar där användarna själva lätt kan skapa nätverk och publicera sig – påverkar det politiska deltagandet fokuserar ofta på kostnader. Att kontakta en politiker kräver numera inte mer än tillgång till en mejladress eller ett Twit-

terkonto; att dra ihop en demonstration behöver inte vara svårare än att skapa ett event på Facebook. Det är inte orimligt att tänka att den nya tekniken därför skulle kunna leda till ett ökande och mer jämlikt deltagande.

SOM-undersökningarnas tidsserier visar dock att andelen som uppger att de diskuterat politik legat relativt stabilt sedan 1990-talets början, med några toppar (valåren) och dalar. Det självuppgivna politiska intresset har ökat något i mätningarna, men inte på något vis som uppenbart sammanfaller med internets utveckling (Martinsson och Andersson 2018).

Forskningen pekar också på att de som aktiverar sig politiskt *online* är desamma som gör det *offline*: de intresserade och de högutbildade. Utifrån det amerikanska fallet drog forskarna Kay Lehman Schlozman, Sidney Verba och Henry Brady slutsatsen att internet framför allt innebär en ”ompaketering” av politiskt deltagande; personer som tidigare skulle ha deltagit på andra sätt flyttar nu sitt engagemang till internet. Samma slutsats kom den svenska forskaren Nils Gustafsson fram till i sin avhandling: sociala medier erbjuder nya former för deltagande, som att dela artiklar med vänner, men har inte haft någon väsentligt utjämnande effekt (Gustafsson 2013).

I ett enda avseende tenderar sociala medier dock att verka utjämnande: ålder. Unga, som tenderar att delta mindre än äldre, använder sociala medier i större utsträckning och höjer därigenom sitt deltagande. Här går alltså mönstren på tvärs mot andra faktorer som främjar engagemang. En undersökning gjord i Skåne 2011 visade till exempel att unga i högre utsträckning än äldre skrivit politiska inlägg på internet (Wennerhag 2013). Denna effekt kan dock tänkas avta i takt med att internetanvändandet blir alltmer normaliserat och spritt över olika åldersgrupper. En jämförelse mellan SOM-undersökningens fråga om huruvida man diskuterat politik i allmänhet och Internetstiftelsens fråga om man diskuterat politik på internet, visar att åldersmönstret är snarlikt. De mest aktiva är i 30-40-årsåldern. De som är yngre och äldre än så diskuterar mindre, och de äldsta allra minst.

En förklaring till att deltagandemönster i de nya kanalerna liknar de traditionella kan vara att sociala mediers nednötning av de tekniska hindren för deltagande ändå inte minskar behovet av andra nödvändiga förmågor, som värtalighet, organisatorisk talang eller social kompetens. Det är dessutom lättare att skaffa sig ett stort nätverk online om man redan har

ett offline. Hierarkier från den verkliga världen reproduceras lätt i den virtuella (Gustafsson 2013).

Om man ser till rankingar av mest inflytelserika svenskar på sociala medier visar de visserligen att många är personer med stor auktoritet i det vanliga politiska livet, som tidigare statsministern Carl Bildt och DN:s chefredaktör Peter Wolodarski, men samtidigt också att här finns personer som helt byggt sin karriär på sociala medier, som videobloggarna Jocke & Jonna eller Felix ”PewDiePie” Kjellberg. Den senare, en 28-åring från Göteborg, driver med sina 60 miljoner prenumeranter världens största Youtubekanal, och inkluderades 2016 på Time Magazines lista över de 100 mest inflytelserika personerna i världen. Är inte det ett bevis på att vem som helst med sociala mediers hjälp kan få ett enormt genomslag?

Riktigt så enkelt är det inte ändå. Möjligheterna att publicera sig själv på internet har minskat betydelsen av de grindvakter som tidigare kontrollerat distributionskanalerna, som tv-kanaler, förläggare eller skivbolag. Vem som blir nästa superstjärna avgörs numera därför inte (i lika hög utsträckning) genom beslut i ett styrelserum. På så sätt har processen demokratiserats, men det påverkar inte de breda folklagens möjligheter till politisk delaktighet. Att Zlatan var okänd innan han slog igenom på fotbollsplanen innebär för den skull inte att alla kan vara Zlatan, eller PewDiePie. Talangen är fortfarande sällsynt.

En naturlig följd av att det nu går att nå ut till många till minimal kostnad är att mängden information som sköljer över oss ökat exponentiellt. Det blir därmed nödvändigt att sortera och filtrera. Grundläggande psykologi säger att man gärna umgås med likasinnade, något som blir lättare när fysiska barriärer för kommunikation undanröjs. På internet går det att hitta specialforum för i stort sett allt: oförargligt när det handlar om att posta bilder på objekt som passar perfekt in i ett annat objekt, vilket reddit-forumet [r/perfectfits](https://www.reddit.com/r/perfectfits) över 400 000 prenumeranter ägnar sig åt, men mer allvarligt när det handlar om att sprida konspirationsteorier. På [reddit.com/r/greatawakening](https://www.reddit.com/r/greatawakening), till exempel, spekulerar över 50 000 prenumeranter i att president Trump leder en hemlig kampanj för att bekämpa ett internationellt pedofilnätverk som styr underrättelsetjänster, regeringar och media.

Det är ett demokratiskt problem i sig att människor själva hämtar sin information från avskärmade grupper, så kallade ekokammare. Men dess-

utom sköts också alltmer av informationssorteringen automatiskt målgruppsanpassat av algoritmer. Tjänster som framför allt visar material som användaren förväntas uppskatta ökar risken för att så kallade filterbubblor skapas. Det leder till att de som använder sociala medier får en alltmer fragmenterad verklighetsuppfattning. Sammantaget innebär detta att polariseringen i samhället ökar. Det talar för en framtid där det blir allt svårare att verkligen nå fram till dem som hyser andra åsikter på internet. Den distans som finns mellan dem som kommunicerar på internet, jämfört med dem som talar med varandra ansikte mot ansikte, sänker också trösklarna för råhet, vilket gör att diskussioner mellan meningsmotståndare på internet lätt spårar ur.

Sänkta trösklar för kommunikation är alltså ingen garant för ökad deliberation, i betydelsen att olika åsikter stöts och blöts i öppen tävlan, och där alla lär sig något. Å andra sidan är det oklart i vilken utsträckning just sociala medier och internet orsakar fragmentering. Jämförelsepunkten kan knappast vara 1960-talet, då 80 procent av tv-publiken såg på Hylands hörna. I större länder som USA och Storbritannien är även det traditionella medielandskapet numera kraftigt fragmenterat: högersympatisörer ser på Fox eller läser Daily Mail, medan vänstersympatisörer ser på MSNBC och läser The Guardian. I takt med att mediemarknaden och befolkningen växer är det logiskt att fler alternativ erbjuds, även om uppdelningen går ännu längre i de extremt specialiserade internetforumen.

ATT PÅVERKA POLITIKER DIREKT

När jag 2012 skaffade ett Twitterkonto var den mest kittlande upplevelsen att kunna skriva direkt till inflytelserika personer, och i vissa fall också få svar, till och med från statsråd eller partiledare. Visst har det gått att kontakta politiker tidigare. Som nioåring skrev jag ett brev till dåvarande statsministern Carl Bildt och fick också då ett svar, som åtminstone var undertecknat av honom. Sociala medier ger dock möjligheten till en snabbare, ofiltrerad och mindre tillrättalagd kontakt.

Skillnaden mot tidigare är också att politiker nu på ett mer naturligt sätt vistas på samma arenor som människor vanligtvis uppehåller sig på. I den första teknikoptimismens tid gjordes en del rent tramsiga försök att förnya det demokratiska samtalet, där tekniken blev mål i stället för medel. Som när det anordnades tillfällen där ungdomar fick ”chatta” med politiker som satt vid en dator 200 meter bort (beskrivet i Isaksson

2002:57), en veritabel övning i att gå över ån efter vatten. Numera kan vem som helst twittra till USA:s president på andra sidan Atlanten på samma plattform som man pratar med sina vänner, och även om chansen är liten kan det hända att han läser eller till och med retweetar. Kostnaderna för kontakt har minskat dramatiskt.

Å andra sidan får det som minskar i kostnad i någon mening också ett lägre värde, och det kan gå inflation i impulser från allmänheten. På bara några timmar kan varje Trump-tweet få tiotusentals svar, vilket naturligtvis är helt omöjligt för en person att ta in på något meningsfullt sätt. Svenska partiledare får visserligen mer hanterliga mängder svar på Twitter, och tar sig i vissa fall också tid att svara. Å andra sidan innebär den låga kostnaden för kontakt att många av inläggen till politikerna är av låg kvalitet, och de gör troligen inget större intryck. I vissa fall har ledande politiker också ”blockat” andra användare, och därmed helt stängt kommunikationen för dessa individer. Sådant ger en bild av ett etablissemang som fjärmar sig från folket, och i USA pågår just nu rättsprocesser för att avgöra om Trumps blockerande av vissa twittrare är förenligt med konstitutionen.

En femtedel av de svarande i undersökningen om internetvanor 2018 uppgav att de ”sökt upp” (inte nödvändigtvis i syfte att kontakta) någon politiker på internet, till exempel på sociala medier. Andelen var betydligt högre bland förstagångsväljare, som också använder sociala medier i högst utsträckning. Där hade nära hälften sökt upp någon politiker. Å andra sidan kan det också vara en avspeglning av att yngre får en allt större del av sin information från internet. Den nya tekniken förändrar då inte det politiska beteendet, utan byter bara arena.

Har eventuella politikerkontakter via sociala medier någon effekt? I en ny genomgång av de svenska partiernas digitala strategier betonas framför allt vikten av att föra ut det egna budskapet samt att föra dialog med väljare. Att bara lyssna är inte något framträdande inslag, vilket är i linje med resultaten från tidigare studier (Bjereld m.fl. 2018). Å andra sidan får en dialog väl räknas som ett lyckat kontaktförsök, från väljarens sida. De officiella partitwitterkontona svarar dock i ganska låg utsträckning på tweetar från användare, men det utesluter naturligtvis inte att enskilda partiföreträdare gör det (Bjereld m.fl. 2018).

Forskarna bakom nämnda undersökning poängterar att det inte verkar

finnas några strategier för hur eventuella inspel från allmänheten ska hanteras och föras vidare i partiet. Risken finns att dialoger mellan väljare och valda på sociala medier inte leder någonstans. Å andra sidan är det inte något som skiljer sig åt från samtal ansikte mot ansikte. En väljare som talar med en politiker vid en valstuga eller på ett kampanjmöte förväntar sig antagligen inte att de framförda åsikterna ska behandlas formellt, utan syftet är antagligen att försöka påverka den enskilda politikern att se nya perspektiv.

Amerikansk forskning visar att sådana kontakter med enskilda väljare tycks påverka politiker. Förklaringen är att politikerna som inte har en klar uppfattning om vad de egna väljarna anser i olika frågor använder dessa kontakter som en indikator på opinionen (Broockman och Ryan 2016). Svenska riksdagsledamöter säger också – även om det inte nödvändigtvis innebär att det är så – att ett effektivt sätt att påverka politiken är att kontakta politiker, effektivare än aktionsgrupper, namninsamlingar, demonstrationer och bojkotter (Naurin och Öhberg 2018). Å andra sidan rankar samma riksdagsledamöter också ”att rösta i val” som det mest effektiva sättet att påverka, vilket kanske stämmer för befolkningen som helhet, men knappast för den enskilda medborgaren.

I den amerikanska forskningen betonas påtagliga effekter som att de kontaktade politikerna börjar rösta annorlunda. I det svenska particentrerade systemet, där handlingsutrymmet för enskilda ledamöter är mindre, är sådana effekter mindre sannolika. Men studier med svenska kommunpolitiker visar att det bland politiker finns stor acceptans för att utifrån medborgarkontakter driva frågor internt i partiet – mycket större än för mer publika uttryck som att rösta mot partilinjen eller gå till media (Öhberg och Naurin 2018). Nära hälften av riksdagsledamöterna säger sig ha lagt en motion som ett resultat av en synpunkt från en medborgare, även om bara ett fåtal av dessa motioner sedan vinner bifall.

Kontakter kan alltså ha en viss effekt på politikernas tänkande och handlande, även om det inte nödvändigtvis syns utifrån. Och då sociala medier troligtvis gör det lättare att ta kontakt med folkvalda kan det tänkas att möjligheterna till effektivt politiskt deltagande här ökar något – åtminstone när det handlar om mindre synliga politiker, som inte överköls av ohanterliga mängder inspel från medborgare.

SOCIALA MEDIER SOM ORGANISATIONSHJÄLPMEDEL

Det område där sociala medier verkligen har haft ett odiskutabelt genomslag är de ökade möjligheter att organisera många människor som de ger. Frågan om kollektivt handlande är ett av statsvetenskapens klassiska problem och handlar om hur svårt det är att få många personer att dra åt samma håll när det ligger i varje persons enskilda intresse att låta bli, trots att gruppen som helhet skulle tjäna på samordning och/eller sammanhållning. Klimatproblematiken är typexemplet: mänskligheten och alla individer kommer att bli lidande om jorden blir svårbeboelig. Men för varje person vore det bekvämare om alla andra förändrar sitt beteende utan att man själv behöver göra det. Och om man antar att alla tänker likadant blir det ologiskt att själv gå i bräschen och göra avkall på till exempel flygresor. Samma logik gäller revolutioner. Ingen vill bli styrd av en diktator, men ingen vill heller bli fångslad eller skjuten för brott mot staten. Så länge man inte kan lita på att alla andra kommer att sluta upp bakom revolutionen är det riskfyllt att engagera sig. Att söndra och härska har därför i alla tider varit en viktig strategi för att hålla de underlydande i schack. En diktator vill helst att invånarna i landet ska ha motstridiga intressen och inte kommunicera med varandra. Utan kommunikation blir det omöjligt att organisera sig.

Plattformer som Facebook och Twitter ger möjlighet till effektiv kommunikation med stora mängder människor, och är tillgängligt för vanliga människor på ett sätt som vi aldrig tidigare sett. Detta blev särskilt tydligt under den arabiska våren där de som protesterade mot regimen använde sig av sociala medier för att organisera och koordinera protester och demonstrationer.

I den välciterade boken ”The Logic of Connective Action” skiljer W. Lance Bennett och Alexandra Segerberg mellan olika typer av organisation av kollektivt handlande, och vilken roll sociala medier spelar. När det är formella organisationer som håller i ratten handlar det om *collective action*. Organisationen sätter upp gemensamma mål, planerar och koordinerar handlandet. Sociala medier används sedan som ett instrument för att uppnå organisationens syften. Ett exempel skulle kunna vara när organisationer som Greenpeace eller Ship to Gaza använder sociala medier för att samla människor till en aktion, väcka uppmärksamhet eller samla in pengar. Alla är överens om målet, och sociala medier är ett praktiskt hjälpmedel för att nå dit.



FOTO: EPA/FELIPE TRUEBA

Egypten 2011 är ett exempel på snabb mobilisering av människor med delvis överlappande intressen.

Bennett och Segerberg kontrasterar denna *collective action* med det de benämner *connective action*, som skulle kunna översättas till ”sammanlänkande handlande”. Här är det ingen enskild som styr, och målet är inte definierat på förhand. Målet uppstår i stället efterhand, och en stor del av kommunikationen i nätverket syftar till att bygga upp en gemensam identitet, till exempel genom spridandet av memes. Typexemplet här är Occupy-rörelsen i USA, som under en tid samlade ett stort antal människor i olika demonstrationer mot (framför allt) ekonomisk ojämlikhet. Sociala medier blev här mer än ett instrument, ett fundament för hela rörelsen.

”Connective action” är ett nyare fenomen än ”collective action”. Den nya metoden har både styrkor och svagheter. Kraften består i att rörelser snabbt kan uppstå och samla många människor med delvis överlappande intressen, som under arabiska våren då en mängd organisationer och individer deltog i protester mot regimen, i bland annat Egypten. Svagheten är att det är svårt att ta rörelsen vidare när man måste komma överens om vad man är för, inte bara vad man är emot. Occupy-rörelsen avstannade efter en tid, och Bennett och Segerberg konstaterar att de som i Egypten i slutändan tjänade mest på protesterna var Muslimska brödraskapet, en traditionellt uppbyggd organisation. Den löst organiserade proteströrelsen

lyckades i sin motrörelse, att få bort Hosni Mubarak, men Muslimska brödraskapet vann när det handlade om att föra fram en egen kandidat.

Ett tidigt svenskt exempel (om än i mindre skala) på sociala mediers både potential och begränsningar kom 2007, när den då 15-åriga Anton Abele efter en uppmärksammad dödsmisshandel startade Facebookgruppen *Bevara oss från gatuvåldet*. På kort tid fick gruppen tiotusentals medlemmar, och en vecka efter misshandeln höll Abele, dittills helt okänd, tal vid en stor manifestation i Stockholm. Tre år senare blev han invald i riksdagen som den yngsta ledamoten någonsin. I rapporteringen diskuterades detta då som ett exempel på hur sociala medier höll på att förändra politiken.

Men exemplet Anton Abele illustrerar också att det är svårt att bryta sig loss från politikens traditionella ramar. Efter en mandatperiod meddelade han att han inte skulle ställa upp för omval; enligt egen utsago på grund av en känsla av maktlöshet och svårigheten att åstadkomma verklig förändring. Som exempel anförde han att nästan alla motioner i riksdagen avslås. Den gråa verkligheten är att politik nästan alltid kräver alliansbyggen, kompromisser, kohandel och långvarig övertalning. Politiken är, som Max Weber sa, ett långsamt borrhande i hårda brädor (Weber 1967 [1919]:128). Ett stort genomslag på internet mot någonting låter sig inte nödvändigtvis översättas i verkligt politiskt inflytande för något annat.

Facebook används numera ändå rutinmässigt för att initiera demonstrationer och andra typer av protester. De svenska #metoo-upproppen hösten 2017, där kvinnor i olika branscher berättade om sexuella övergrepp och trakasserier, organiserades också via Facebook. Samtidigt är det slående att de sociala medierna i fallen ovan används för att organisera politiskt deltagande i traditionella former, som demonstrationer, protestlistor eller debattartiklar. Först då blir det ”på riktigt” – att ”lajka” (markera att man uppskattar ett inlägg) kostar inget, och betyder mycket lite. Kritiker har avfärdat politiskt engagemang som bara består i att uttrycka sitt stöd för olika mål eller organisationer på internet som ”klicktivism”.

Internet och sociala medier har alltså blivit en viktig arena för medborgarnas politiska deltagande. Man söker information, diskuterar, försöker påverka beslutsfattare och organisera meningsfränder. Men vad är egentligen kvalitativt nytt – förändrar denna deltagandeform demokratins natur? Mycket av forskningen om individuellt deltagande på internet ger intryck av att det till stor del handlar om gammalt vin i nya läglar, inte mer än en

ompaketering av gamla mönster, till exempel när det gäller vilka grupper som deltar (Schlozman, Verba och Brady 2012; Gustafsson 2013). När det gäller storskaliga rörelser menar fler i stället att tekniken faktiskt ger upphov till nya sätt att organisera sig, som tidigare inte varit möjliga, och att detta är den viktiga förändringen (Bennett och Segerberg 2013). Inte helt entydigt alltså, vad gäller medborgarnas möjligheter att påverka. Däremot är de flesta överens om att tekniken håller på att förändra beslutsfattarnas möjligheter att förstå, analysera och påverka medborgare.

Hur beslutsfattare kan förstå och påverka medborgare

I sin bok *Representation from Above* konstaterar Peter Esaiasson och Sören Holmberg att det i en demokrati faktiskt inte är strikt nödvändigt för politiker att veta vad väljare tycker och tänker. Men författarna skriver också att det otvivelaktigt är så att ju mer representanterna vet om sina väljares preferenser, desto bättre är det för demokratin (Esaiasson och Holmberg 1996). Förståelsen bygger på en vägledande definition från Hanna Pitkin: God representation är att på ett lyhört sätt handla i de representerades intresse.

Utifrån enkätundersökningar med riksdagsledamöter (genomförda före internets allmänna spridning) visade Esaiasson och Holmberg att svenska politiker generellt sett gissade rätt på sina väljares åsikter – men att det egentligen inte berodde på någon faktisk kunskap, utan på ett önsketänkande om att väljarna ska ha samma åsikt som politikern själv (vilket ofta också råkade vara fallet).

HUR POLITIKER FÖRSTÅR OPINIONEN MED HJÄLP AV SOCIALA MEDIER

Med sociala medier har politiker nuförtiden ständigt ett finger på väljarkårens puls (åtminstone delar av den). Innebär det att de är mer kunniga om folkviljan? Kanske, kanske inte. Som vi sett tidigare är de som deltar politiskt både off- och online inte representativa för befolkningen som helhet. Dessutom finns det en tendens att likasinnade flockas tillsammans i sociala medier. De egna supportrarna är kanhända de som ger mest respons på politikernas utspel, och politiker är mer responsiva gentemot de egna väljarna.

En illustration är Miljöpartiets riksdagsval 2014. En ansenlig del av kampanjmedlen satsades på en Youtubeserie där man fick följa språkrören under kampanjen. Filmerna verkade uppskattas men sågs till slut av

mycket få i förhållande till satsade medel. Troligen var de flesta som valde att titta på filmerna redan anhängare, och partiet hamnade i en ekokammare. Partisekreteraren drog själv slutsatsen att den positiva responsen i sociala medier delvis lurat partiledningen att tro att partiet hade ett starkt opinionsstöd. Denna respons omsattes dock inte i nya röster (Kärman 2014; Strömberg 2016).

En statistiskt mer korrekt metod när man ska bedöma hur ett utspel mottas är att utgå från representativa opinionsundersökningar (vilket alla partier också gör) snarare än reaktionen från det skeva urvalet av följare på sociala medier. Men politiker har i alla tider träffat och talat med enskilda väljare på olika sätt. I en undersökning där svenska riksdagsledamöter tillfrågades 2004 uppgav ungefär en fjärdedel att de dagligen hade kontakt med väljare, både i och utanför den egna valkretsen. Syftet med kontakterna i den egna valkretsen var delvis att berätta om det pågående riksdagsarbetet men framför allt att låta sig själv informeras om väljarnas olika problem (Brothén 2010). Som alla vet är det även ett vanligt retoriskt grepp att i politiska tal och debatter hänvisa till kontakter med enskilda personer.

De väljare som riksdagsledamöterna träffar i sin valkrets är naturligtvis inte representativa för hela väljarkåren, och det är inte heller tanken. Politiker väljs av en viss grupp av väljare i ett avgränsat geografiskt område, och de uppger också i mycket högre utsträckning att det är viktigare att representera just dessa väljare, snarare än väljare i allmänhet, i andra valkretsar (Brothén och Gilljam 2006). Men kanske är det lättare att luras av omfattningen av en viss opinion när antalet kontakter blir så mycket större, som det lätt kan bli i sociala medier. Kostnaden för att slänga iväg en kommentar är som sagt låg, och politiker kan därför översköljas av negativa eller positiva reaktioner utan att de för den skull är representativa.

Politikers uppfattning om den folkopinion som kommer till uttryck via sociala medier påverkas även av traditionella medier. Rubriker om att något ”väcker starka reaktioner i sociala medier” eller ”orsakar kritikstorm på Twitter” har blivit vanliga, och detta används av journalister ofta som anledning till att ställa politiker till svars, trots att det är omöjligt att veta hur representativa dessa åsikter är. Särskilt problematiskt blir det i och med att många journalister är aktiva på Twitter, en plattform som

används av en relativt liten del av befolkningen, jämfört med till exempel Facebook. Det som för en flitig Twittrare verkar som en ”kritikstorm” eller ett ”ramaskri” kan passera helt obemärkt för gemene man.

Tweetar läggs ofta in i nyhetsartiklar för att ge exempel på vad folket tycker. Det kan påminna om det traditionella ”mannen på gatan”-reportaget, där en reporter frågar några personer vad de tycker om en aktuell händelse. Ingetdera är naturligtvis någon vetenskaplig undersökning, men det finns ändå en väsentlig skillnad i vem som initierar kontakten. Till skillnad från i de traditionella reportagen kommer åsiktsyttringarna på sociala medier från personer som själva tagit initiativet att uttrycka sig. De är därför med största säkerhet mer politiskt intresserade än den genomsnittlige ”mannen på gatan”.

Sammantaget kan det verka som att det snabbare flöde av informationsutbyte mellan väljare och valda som sociala medier möjliggör skulle göra det lättare för politiker att bilda sig en uppfattning om folkviljan, men inte mycket tyder på att så är fallet. Troligen handlar det framför allt om att det kommer mer information från en mindre och icke-representativ grupp av starkt engagerade, och det blir en svår uppgift för politikerna att sälla i flödet. Mig veterligen saknas det systematisk forskning som undersöker hur politikernas uppfattning om opinionen påverkas av vilka mediekana­ler de använder.

SOCIALA MEDIER SOM ANALYS- OCH PÅVERKANSVERKTYG

Vad som framstår som en viktig faktor i framtiden är de kartläggningar av potentiella väljare partiorganisationer kan göra via internet. Framför allt har detta uppmärksammats i samband med brexit-kampanjen och Donald Trumps presidentvalskampanj 2016. I båda fallen spelade dataanalysföretaget Cambridge Analytica en viktig roll. Principen är att väljares mejladresser eller Facebookprofiler samlas in när de besöker Webbplatser knutna till kampanjen. Till dessa profiler kopplas sedan stora mängder information härledda från personernas beteende på internet och från andra källor. Med denna databas går det sedan att dela upp väljarkåren i mycket finkorniga segment och lista ut vilka typer av budskap som kommer att gå hem i olika grupper (Schori 2017).

Flera svenska riksdagspartier bygger inför valet 2018 upp liknande analys­satsningar för att kunna rikta annonser mot specifika målgrupper (Schori 2018). Om du besöker en webbplats där partierna lagt en så kall-

lad Facebookpixel, det vill säga en liten snutt programkod, kan partierna koppla ihop besöket med information från Facebook och sedan rikta annonser till dig. Till Aftonbladet säger bland annat Socialdemokraterna att man inte konstruerar någon databas över individer, men det behövs å andra sidan inte – Facebook tillhandahåller den tjänsten. Från Facebook kan partierna få kontaktuppgifter till individer som har samma karaktäristik som dem som redan har varit inne på partiernas Webbplatser, vilket ger en lämplig målgrupp för reklam.

I takt med att vi lever en allt större del av våra liv på internet ökar möjligheterna att analysera potentiella väljare på djupet utifrån beteendet online. När det tenderar att bli svårare och svårare att få människor att svara på traditionella opinionsundersökningar, talar allting för att denna typ av analys kommer att bli viktigare i framtiden.

År 2008 konstaterade Henrik Oscarsson och Sören Holmberg att

Varje riksdagsval sedan 1998 har benämnts det stora genombrottet för interaktiv direktkommunikation mellan väljare och valda.

”Men förväntningarna om ett stort genombrott, ett Internetval, har varje gång kommit på skam” (Oscarsson och Holmberg 2008). Också i senaste riksdagsvalet 2014 var det en förhållandevis liten andel väljare som uppgav att de tagit del av partiernas information via partiernas webbplatser (20 procent) eller sociala medier (27 procent). Betydligt fler såg tv-reklam (85 procent), läste någon broschyr eller trycksak (56 procent) eller såg den avslutande partiledardebatten (53 procent) (Berg och Oscarsson 2015). Traditionella medier tycks alltså fortfarande dominera i de breda folklagren.

En experimentell studie gjord i USA 2012 visade dessutom att personer som fått annonser för politiska kandidater visade för sig på Facebook inte var mer benägna att komma ihåg kandidaternas namn, och de ändrade inte heller sin inställning till kandidaterna. Forskarnas tolkning var att nätannonserna uppenbarligen inte gjorde särskilt stort intryck, vilket är i linje med mycket annan forskning. Även reklam i traditionella medier glöms oftast bort fort (Broockman och Green 2014). Det ska dock sägas att de studerade nätannonserna var av gammalt snitt, alltså desamma för alla mottagare. Moderna analysverktyg gör det möjligt att skraddarsy annonser för mycket små målgrupper och leverera annonserna till just de grupperna. Enligt uppgifter skickade Trumpkampanjen under den sista presidentvalsdebatten ut 175 000 olika annonser (Halpern 2017). Kanske blir

intrycket av annonser som är specifikt anpassade till varje individs egna intressen och åsikter mer bestående, men det behövs mer forskning för att verkligen avgöra om så är fallet.

Men det amerikanska presidentvalet 2016 måste ändå sägas vara det definitiva beviset på att sociala medier kan spela en stor roll i politisk kommunikation, i alla fall om det gäller att påverka dagordningen. Donald Trumps intensiva, oförutsägbara och aggressiva twittrande fick stor uppmärksamhet i stort sett dagligen, och påverkade ofta dagordningen för traditionella mediers rapportering. Interaktiviteten var minimal, men Twitter utgjorde en direkt kommunikationskanal från kandidaten till miljontals följare. Trump själv har betonat vikten av att kunna bemöta rapporteringen i media och anser att Twitter var en viktig del i hans valseger. Trump var dock en mycket ovanlig kandidat, och antagligen skulle mycket få andra kunna uppträda på motsvarande sätt med motsvarande framgång. Uppmärksamheten förstärktes av en strid ström skandaler och kontroverser, som enligt alla tidigare erfarenheter borde ha varit nog för att avsluta en politisk karriär många gånger om.

I det svenska fallet kan Sverigedemokraterna sägas ligga närmast Trumps outsiderperspektiv på media. Partiet får ofta negativ uppmärksamhet i traditionella medier, och partiets väljare har också det lägsta förtroendet för både dagspress och radio/tv (Andersson och Weibull 2017). I sociala medier fick partiet dock stor respons på sina inlägg. Det genomsnittliga antalet reaktioner på Sverigedemokraternas inlägg på Facebook och Twitter var i valrörelsen 2014 i paritet med siffrorna för Socialdemokraterna och Moderaterna, trots dessa partiers betydligt större väljarstöd (Larsson 2017). Sociala medier blir här en kanal där man är mindre beroende av traditionella mediers redaktionella beslut och vinklingar. Ledaren för italienska Lega, Matteo Salvini, utropade på valnatten i maj 2018 ”tacka Gud för att vi har internet, tacka Gud att vi har Facebook”, då onlinekommunikation gjort det möjligt att runda traditionella media.

Enskilda politiker, som rent formellt inte har någon större maktbas, kan också använda sociala medier för att skapa sig en profil. Den moderate riksdagsledamoten Hanif Bali är ett sådant exempel. Med aktivt, ofta konfrontativt, twittrande har han nått en stor publik och har nästan lika många twitterföljare som partiledaren för Vänsterpartiet, och betydligt fler än partiledarna för Sverigedemokraterna, Liberalerna och Krist-

demokraterna. En studie av politiker i Sverige och Norge visar också att ”underdogs” – yngre politiker utan etablerad maktbas – är mer benägna att använda Twitter och Facebook (Larsson och Kalsnes 2014).

Benägenheten att använda olika verktyg förefaller också skilja sig åt beroende på sammanhang. Kandidater till det svenska Europaparlamentsvalet 2014 rankade Facebook och Twitter som viktigare kampanjverktyg än till exempel arbetsplatsbesök, egna webbplatser eller dörrknackning, och nästan i paritet med mediekontakter och att sprida partiets kampanjmaterial (Sandberg och Öhberg 2017). Europaparlamentsvalets lägre uppmärksamhetsgrad och större fokus på individer kan möjligtvis ha bidragit till att kampanjande på sociala medier tillmäts större vikt.

MANIPULATION OCH KONTROLL

Alla försök att påverka opinionen via sociala medier är dock inte av demokratisk art. De senaste åren har det uppdragats hur icke-demokratiska stater använt sociala medier för att manipulera och styra opinionen, i både sina egna och andras länder. Sådan påverkan möjliggörs av internets möjligheter att utge sig för att vara någon annan än man verkligen är.

En första variant är att ge sken av att opinionen är mer positiv eller negativ till en fråga än vad som i själva verket är fallet. Syftet kan vara att påverka den verkliga opinionen genom den så kallade bandwagoneffekten: Man blir mer benägen att inta en ståndpunkt om man upplever att många andra redan har den. Ett annat syfte kan vara att avskräcka från protester genom att ge sken av att sådana protester skulle få mycket svagt folkligt stöd. Kunskapen om sådana operationer är dock av naturliga skäl begränsad, och rapporteringen har i mångt och mycket varit spekulativ.

Amerikanska forskare har kartlagt den kinesiska regimens påverkansstrategier för sociala medier (King, Pan och Roberts 2013; 2017). Utifrån läckta mejl kunde man identifiera personer som utgav sig för att vara vanliga medborgare men postade inlägg på kinesiska sociala medier på uppdrag av regimen. I motsats till vad som vanligen brukar antas fann forskarna att dessa personer nästan aldrig argumenterade mot regimkritiker eller kritiserade andra länder. Kontroversiella ämnen undveks överhuvudtaget helt. Inläggen handlade i stället om ”cheerleading” – att hylla regimen, statssymboler och det kommunistiska partiets historia. Den övergripande strategin verkar vara att distrahera från kollektivt handlande och negativa uppfattningar om regimen i allmänhet.

En mer konfrontativ approach är den som Ryssland enligt nyhetsmedia tillämpat. Mest uppmärksammat är "Internet Research Agency" i Sankt Petersburg, en organisation med hundratals anställda som i rapporteringen ofta kallats trollfabriken. Tidigare anställda beskriver hur man under falskt namn gett sig in i diskussioner online i syfte att stödja Putin samt kritisera oppositionen, USA och Europa (Davlashyan och Titova 2018). För att ge sken av äkthet uttryckte de professionella trollen ibland regimkritik, för att sedan låta sig motbevisas eller övertygas av andra. Samma strategi användes även i det amerikanska fallet. Det övergripande målet verkar ha varit att så split och förvirring, att underminera förtroendet för den demokratiska processen och offentliga institutioner. Genom att kapa amerikanska identiteter och i deras namn posta inlägg på sociala medier kunde de ryska påverkansagenterna ge sken av att den amerikanska opinionen i vissa frågor var annorlunda än vad den verkligen var. Man organiserade också protester och demonstrationer – i vissa fall både för och emot en och samma fråga – för att driva fram motsättningar.

Man bör möjligen inte överdriva den effekt dessa operationer hade på själva valresultatet. Till skillnad från i Kina, där det talats om att miljontals människor arbetar med att sprida falska inlägg på sociala medier, verkar den ryska organisationen ha bestått av något hundratal. Men den splittrande effekten i efterdyningarna av det amerikanska valet kan beskrivas som omfattande. Att anklaga meningsmotståndare för att vara ryska troll är nu en inte ovanlig anklagelse på amerikanska politikforum. Själva tanken på att den man debatterar mot på nätet kan vara en agent för ett annat land förgiftar givetvis meningsutbytet.

En ytterligare aspekt av hur sociala medier påverkar relationen mellan stat och medborgare handlar om möjligheterna till kontroll. Förutom att allt mer av vårt beteende lämnar digitala avtryck, uttrycker många människor på sociala medier kontinuerligt åsikter och känslor, vilket gör dem lättare att analysera. De tidigare nämnda amerikanska forskarna som studerat den kinesiska regimen menar att ett någorlunda öppet samtalsklimat på sociala medier ger regimen en lättillgänglig värdeomätare, som kan lära regimen hur man kan tillfredsställa och passivisera befolkningen.

Den allra mest effektiva formen av kontroll är dock den som internaliseras av de kontrollerade. I Kina planeras implementeringen av ett gigantiskt poängsystem, som på engelska fått namnet "Social Credit Score". Tanken

är att varje medborgare får en poäng som visar individens ”pålitlighet”. Poängen ska ta hänsyn till finansiell historik, ekonomiska förutsättningar med mera – men också konsumentbeteenden, socialt nätverk och agerande på sociala medier. Att umgås med personer med låga poäng kommer också att dra ned den egna poängen. Pålitlighetspoängen blir sedan morot och piska, där den med hög poäng lättare kan resa, få lån, arbete med mera. Dessutom visar redan aktiva pilotsystem att höga poäng blivit en statussymbol. Systemet kombinerar den beroendeframkallande incitamentsstrukturen från datorspel med den totalitära övervakningsstaten.

I kraft av sin extrema särställning är Facebook ett kapitel för sig. Mer än var fjärde person i hela världen är en månatlig användare av Facebook (enligt data från slutet av 2017). Förutom allt beteende på själva plattformen kopplas numera en mängd andra tjänster till Facebookkontot. En sådan informationsapparat är naturligtvis oerhört attraktiv både för demokratiska politiker som vill lägga upp effektiva kampanjer och för icke-demokratiska regimer som vill kontrollera sina medborgare. Därför är det oroande att Facebookgrundaren Mark Zuckerberg av allt att döma sonderar terrängen för en eventuell presidentvalskampanj. Han har bland annat anställt tidigare rådgivare och opinionsmätare för Barack Obama, och han besöker av annars mycket oklara anledningar småstäder i stater som är viktiga i primärvalet. Zuckerberg själv har dementerat, och spekulationerna har minskat efter kontroverserna kring Facebooks hantering av personuppgifter, men att grundaren och storägaren till världens största sociala medium också skulle få kontroll över världens mest effektiva underrättelseapparat och världens starkaste militär är ändå ett dystopiskt scenario värt att ta på allvar.

Ett klassiskt uttryck i hackerkretsar (myntat på 1980-talet) är att ”information wants to be free”, i meningen att kostnaderna för att sprida information genom historien ständigt har sjunkit. Ur det perspektivet skulle det kunna tänkas att det blir svårare och svårare att upprätthålla total kontroll över en befolkning när den får tillgång till informationsteknologi. Samtidigt har kapaciteten till sofistikerad dataanalys vuxit enormt de senaste decennierna, vilket gör det mycket enklare att sortera och klassificera den ökande mängden information. Maktbalansen förflyttas därigenom tillbaka till de styrande.

Artificiell intelligens och självlärande program spär på denna trend

exponentiellt. Som exempel kan nämnas Googles AlphaGo, ett program för att spela det japanska brädspelet Go. År 2017 slog det den högst rankade mänskliga spelaren, vilket ansågs vara ett stort genombrott. Riktigt fascinerande (och kanske skrämmande) blev det dock när man sedan gav programmet i uppgift att lära sig spela schack, endast med tillgång till spelets regler och möjligheten att spela emot sig själv. Efter fyra timmars träning hade programmet, då kallat AlphaZero, uppnått en högre förmåga än det högst rankade schackprogrammet i världen och skulle därmed också vara totalt överlägset alla de bästa mänskliga spelarna. Till skillnad från det traditionella schackprogrammet utgick AlphaZero inte från någon databas med miljontals spelade matcher utan lärde sig på egen hand. Mänskliga psyken är visserligen mer komplexa än brädspele, men sådana oerhört kraftfulla program kommer med största säkerhet att kunna dra långtgående slutsatser från all den information vi frivilligt och ofrivilligt delar med oss av på nätet. Israelisk militär använder redan i dag algoritmer för att söka igenom palestiniernas inlägg på sociala medier och varna för personer som kan tänkas genomföra attacker (The Economist 2017).

Våra rörelser i den fysiska världen orsakar också fotspår i den digitala. Genom att följa mobiltelefoners kontakter med master, passager förbi trafikkameror, köp med betalkort går det att skapa kompletta bilder av individers liv. Automatisk ansiktsgenkänning gör att vanliga övervakningskameror nu också kan användas i spåringsyfte. Allt detta möjliggörs av allt smartare datorprogram, som bland annat fysikprofessorn och AI-experten Max Tegmark (2017) varnat för. Den automatiska övervakningen märks i dag mest när man plötsligt får se riktade annonser för något man berört i ett mejl eller googlat snabbt, vilket kan ge en lätt kuslig känsla. Att tänka sig att samma verktyg kan användas för att identifiera för regimen misshagliga personer ger kalla kårar.

Å andra sidan finns det också exempel på hur denna analyskraft brukas för att förstärka deliberation och demokrati. I Taiwan används sedan några år det digitala verktyget pol.is, en sorts interaktiv opinionsundersökning. Deltagarna besvarar frågor om åsikter i aktuella ämnen men får också se var de själva står i förhållande till andra taiwaneser, vilket kan leda till nya infallsvinklar. Verktyget visar sedan beslutsfattare skiljelinjer och gemensamma beröringspunkter mellan olika grupper av medborgare.

Som Olof Petersson skriver i ett annat kapitel är en av de politiska partiernas främsta uppgifter att aggregera människors åsikter. Kanske kan digitala verktyg, som excellerar i att sortera och ordna information, hjälpa till att strukturera och effektivisera denna process. En förutsättning är dock att det finns ett intresse från beslutsfattaressida att involvera befolkningen på detta sätt.

Demokratins ljusa framtid?

När internet började etableras i det allmänna medvetandet på 1990-talet talade entusiasterna om en revolution. Tjugo år senare har förändringen blivit ännu mer genomgripande än vad någon hade kunnat föreställa sig, före bredband, smarta telefoner och sociala medier. En majoritet av sjutton- och artonåringar använder i dag internet mer än fyra timmar om dagen. Ungefär en tredjedel använder sociala medier mer än tre timmar om dagen (Statens medieråd 2017). För dessa ungdomar är inte sociala medier en avgränsad aktivitet, och inte heller en virtuell verklighet utan en helt integrerad del i den vanliga verkligheten, där kommunikationen hela tiden pågår med varierande grad av intensitet. I dessa kommunikationskanaler finns också politikerna.

Att det på något sätt kommer att omforma relationen mellan medborgare och styrande, mellan representanter och representerade, är helt givet. Kanske är det till och med en lösning på demokratins kris – eller så innebär det ytterligare problem? Infallsvinklarna är olika.

Populister och närliggande rörelser ser det som en chans att frigöra sig från ett medielandskap de ser som fientligt och kommunicera direkt med väljarna. I den delen har de också vunnit framgång i flera uppmärksammade fall, kanske mest känt Donald Trumps presidentvalsseger. De traditionella mediernas roll som grindvakt i demokratin har urholkats. Ur ett demokratiskt perspektiv kan det ses som positivt att institutioner som inte valts demokratiskt får minskad makt och underställs större granskning. Å andra sidan rymmer utvecklingen oerhörda problem. Uppgifter kan spridas helt fritt utan att det finns någon ansvarig utgivare att ställa till svars, och förekomsten av opartisk nyhetsförmedling ifrågasätts. Därmed blir det enklare för alla politiker att framställa verkligheten på ett sätt som gynnar dem. ”Tro inte på skiten du hör från dessa människor, de falska nyheterna ... vad du ser och vad du läser är inte vad som händer”, sade

Trump inför publik i juli 2018. Utan en någorlunda gemensam uppfattning om verkligheten blir en demokratisk diskussion meningslös.

Teknikoptimister hoppas att nya digitala verktyg kan möjliggöra en fördjupad demokrati, där medborgare deltar oftare och mer genomgripande än genom att bara rösta på valdagen. Fyra svenska forskare beskrev nyligen digitaliseringen som en ”underutnyttjad potential”, ett verktyg för att stärka banden mellan partier och medborgare (Bjereld m.fl. 2018). Experiment som det med pol.is i Taiwan har med viss framgång också visat att nya tekniker kan göra det lättare att tolka den folkliga opinionen. Ett ökat informationsflöde mellan medborgare och de större möjligheterna till kollektiv mobilisering kan också göra det svårare för auktoritära regimer att behålla kontrollen över sina medborgare.

Å andra sidan har förhoppningar om att ny teknik skulle leda till ett mer jämlikt politiskt deltagande i huvudsak kommit på skam. Kostnaderna för deltagande har visserligen sänkts, men all forskning tyder på att det verkar vara samma grupper som deltar på traditionella vis som framför allt utnyttjar dessa möjligheter. Eventuella utjämnande effekter av att unga är mer bekväma med internetanvändning kommer antagligen försvinna med tiden, och då kvarstår den etablerade sanningen: De som deltar är de engagerade och välutbildade med stora resurser.

Pessimisterna menar i stället att nya möjligheter till kommunikation helt kommer att kvävas av motsvarande nya kontrollapparater, som ökar auktoritära staters (och privata företags) kunskap om medborgares känslor, tankar och förehavanden på sätt som får Orwells 1984 att blekna. Ryska påverkansoperationer där nättroll går in och saboterar diskussionen i olika forum och på sociala medier är problematiska och kräver vaksamhet. Men det är Kinas sofistikerade och extremt omfattande kontrollsystem som utgör det verkliga hotet på sikt, särskilt om det blir en modell som kan kopieras av andra auktoritära eller skendemokratiska stater.

Personligen anser även jag att det är i detta avseende som internet kan förändra politiken mest radikalt. Medborgares möjlighet att delta, och politikernas möjlighet att interagera, med dem har förändrats men reflekterar ändå i många avseenden välkända mönster. Men aldrig tidigare har despoter kunnat ha denna totalt genomgripande insikt i individers liv. Den förtryckande potentialen är större än den utjämnande. Visst, kontrollen

begränsar sig till digitalt beteende – men det betyder mycket snart hela livet.

Carl Bildts it-kommission hoppades 1994 att den nya tekniken skulle bli ”vingar åt människans förmåga”, och i många avseenden – ekonomiska, akademiska, kreativa – har det blivit så. På det politiska planet riskerar den dock att bli till bojor.



Högerpopulism – hot eller bot för demokratin?

ANDERS WIDFELDT

Nationalism, populism och debatt om migration är långt ifrån nya fenomen i svensk politik. Nationalism var ett viktigt konfliktområde när det svenska partisystemet började ta form under decennierna runt det förra sekelskiftet, och migration har varit en politisk konfliktfråga vid flera tillfällen. Populistiska partier är en relativt ny företeelse på riksplenet, men har funnits på kommunal nivå sedan 1970-talet.

Icke desto mindre har dessa tre fenomen fått förnyad aktualitet, lagom till att den svenska demokratin firar sitt hundraårsjubileum i december 2018. Migration och integration ges stor uppmärksamhet i den politiska debatten, och har blivit en allt viktigare fråga på parti- såväl som väljar-nivå. Runt omkring i Europa finns en grupp partier som kritiserar det politiska etablissemangen och argumenterar för minskad invandring. De kallas ofta för högerpopulister. I många länder växer de i väljarstöd och politiskt inflytande. Sverige var under många år utan ett sådant parti av betydelse, men sedan 2010 är Sverigedemokraterna representerade i riksdagen. I 2018 års val fick partiet 17,5 procent av rösterna, och kan numera betraktas som etablerat i det svenska partisystemet.

Det finns de som betraktar högerpopulismen som ett hot emot – eller åtminstone ett stort problem för – demokratin. I den svenska debatten lyfts SD:s historia fram, med sitt ursprung i en radikal nationalism och vissa kopplingar till ren nazism. Kritiker brukar också framhålla senare

företeelser, som kontroversiella uttalanden av SD-representanter och att partiets ideologi har auktoritära inslag (Holmberg 2017). Sverigedemokraterna bemöter kritiken genom att bland annat peka på att de flesta partier har en problematisk historia, och att partiet i sina program uppmärksammar samhällsproblem som ignorerats av andra. Och det finns, som kommer att framgå nedan, argument för ett motsatt perspektiv. Högerpopulismen som ett demokratiskt botemedel i stället för ett hot.

Det finns en risk att resonemang om högerpopulismens förhållande till demokratin blir styrda av personliga värderingar. Den typen av normativt laddade diskussioner har sin plats i det politiska samtalet, men huvudsyftet med detta kapitel är att från ett analytiskt perspektiv belysa relationen mellan demokrati, å ena sidan, och nationalism, invandringsdebatt och populism, å den andra. Partier med en dagordning liknande SD:s har vuxit sig starka i flera europeiska länder, inklusive de nordiska (Island möjligen undantaget). Konsekvenserna av dessa partiers ökade inflytande är omdiskuterade, och ett delsyfte med kapitlet är att sätta den svenska situationen i ett bredare europeiskt sammanhang.

I debatten om demokrati kan några viktiga distinktioner göras. En första är mellan proceduriell och innehållslig demokrati. Den proceduriella delen innefattar lagar och regler för centrala demokratiska processer som val, regeringsbildning och beslutsfattande. Den innehållsliga delen rör mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter, som yttrande-, åsikts- och organisationsfrihet, och likhet inför lagen. De proceduriella och innehållsliga demokratimodellerna är inte varandra ömsesidigt uteslutande, utan kombineras i många länders konstitutioner, inklusive den svenska.

En andra distinktion är den mellan majoritetsstyre och minoritetsskydd. Att majoriteter ska stå bakom politiska beslut är en central beståndsdel i all demokratisk teori, men det förs också en debatt om hur långt majoritetsstyret ska sträcka sig. Oinskränkt majoritetsstyre kan komma i konflikt med grundläggande fri- och rättigheter. Framför allt kan olika minoriteters ställning komma att hotas. En demokratimodell med olika kontrollmekanismer mot majoritetsstyre kallas ibland för liberal demokrati – liberal i den meningen att fri- och rättigheter utgör centrala komplement till majoritetsstyret.

En tredje och sista distinktion är mellan representativ demokrati och deltagar- eller direktdemokrati. Enligt det förra synsättet består demokrati

i att folket väljer representanter som sedan agerar mer eller mindre självständigt i de funktioner de blivit valda till. De kan sedan, om deras väljare så önskar, bytas ut i nästa val. Enligt den deltagardemokratiska modellen har folket inflytande genom folkomröstningar och olika mekanismer för medborgerliga initiativ. Deltagandet kan också ske indirekt, genom att medborgarna är aktiva medlemmar i demokratiska politiska partier.

Det övergripande syftet med detta kapitel är att diskutera populism, nationalism och invandringsdebatt utifrån de distinktioner som just skisserats. Poängen är inte att försöka fastställa huruvida populistiska partier är demokratiska eller inte, utan snarare att belysa vilka konsekvenser deras framväxt kan tänkas få för den demokratiska utvecklingen. Frågan är inte om demokratin som sådan är hotad, utan snarare i vilken riktning demokratin kan komma att utvecklas som resultat av populismens ökade inflytande.

Viktiga definitioner

Med *nationalism* brukar ofta avses strävan efter kongruens mellan stat och nation. Målet är att staten, den juridiska enheten, ska sammanfalla med nationen, den mer abstrakta enheten av gemensam identitet. En upplevd brist på en sådan kongruens kan bestå i att medlemmar av en nation är bosatta i en annan stat. Det kan bero på folkvandringar, men också på krig med efterföljande territoriella förändringar. För att uppnå den önskade kongruensen mellan stat och nation eftersträvar nationalisterna antingen intern homogenisering, med syfte att endast medlemmar av den egna nationen ska bo inom statens område, eller extern exklusivitet, där alla medlemmar av en viss nation ska bo inom statens område (Mudde 1995:209f).

Man brukar i forskningen skilja mellan *etnisk* och *medborgerlig* nationalism. Det förra bygger på principen *ius sanguinis* (blodets lag), och innebär att medlemskap i nationen är baserat på släktband. Utan ”rätt” föräldrar kan man inte bli medlem i nationen. Det senare nationsbegreppet bygger på principen *ius soli* (jordens lag). Här kan medlemskap i nationen förvärfvas genom medborgarskap, oavsett släktbakgrund. Medborgerliga nationalisterna kan dock förbinda nationsmedlemskap med vissa krav, som till exempel assimilering till den nationella kulturen (Mudde 2000).

Begreppet *populism* är flitigt använt, i den akademiska litteraturen såväl som i den politiska debatten. Ofta används det i nedsättande syfte, men

det finns undantag. Ett exempel är Timo Soini, 1997–2017 ledare för det sannfinländska partiet, som ofta uttalat att han betecknar sig som populist (Lindroth 2016:222 ff). Det finns gott om definitioner av populism (se Taggart 2000 och kapitel 2 ovan), men under senare år har tonvikten i litteraturen alltmer legat vid en tudelning mellan ett enkelt och förnuftigt folk och ett korrupt politiskt etablissemang (Mudde 2007 och Van Kessel 2015). Populister syftar, enligt denna definition, till att detronisera etablissemangen och förverkliga det som man uppfattar som den rena folkviljan. Ett viktigt inslag i tudelningen är att folket betraktas som en odelbar helhet, utan inre motsättningar. Det innebär att även om populismen vanligtvis inte betraktas som odemokratisk, så är relationen mellan populism och demokrati inte utan problem eftersom populismen syftar till majoritetsstyre, och lägger mindre tonvikt vid minoritetsskydd och individuella rättigheter (Müller 2016). Populister är också skeptiska till representativ demokrati och föredrar att folkviljan förverkligas med direktdemokratiska medel, som till exempel folkomröstningar (Taggart 2002).

Politiska partier brukar delas in i ideologiska ”familjer” (*familles spirituelles*; se till exempel von Beyme 1985). Sverigedemokraterna brukar vara försiktiga med att ange samhörighet med utländska partier, men i den statsvetenskapliga litteraturen brukar partiet inlemmas i samma partifamilj som till exempel Dansk Folkeparti och Sannfinländarna. Även det norska Fremskrittspartiet räknas ofta hit, även om det kan betraktas som ett gränsfall (Widfeldt 2015:113 f). Utanför Norden består ”familjen” av partier som franska Rassemblement National (RN, fram till 2018 Front National, FN), österrikiska Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ), italienska Lega Nord (numera kallat Lega),¹ belgiska Vlaams Belang (VB) och det nederländska frihetspartiet, Partij voor de Vrijheid (PVV). Exempel på andra gränsfall är UK Independence Party (UKIP) och Alternative für Deutschland (AfD). Ibland inräknas också mer extrema partier, som tyska Nationaldemokratische Partei Deutschlands, British National Party och grekiska Gyllene Gryning.

Kriterierna för att ingå i denna familj varierar i litteraturen, men en definition av den nederländske statsvetaren Cas Mudde har fått stor sprid-

¹ Under 2017–18 övergick partiet till att i utåtriktade sammanhang framträda under beteckningen Lega. Det formella partinamnet var dock fortfarande Lega Nord per l'indipendenza della Padania (www.leganord.org).

ning. Mudde (2007) pekar ut populism (se ovan), auktoritarianism (bland annat tonvikt på lag och ordning) och nativism (prioritering av det egna folket och dess intressen) som tre huvudsakliga inslag i dessa partiers politik. Ett viktigt inslag i Muddes definition är att den bygger på partiernas ideologiska positionering som den formuleras i centrala partidokument, snarare än på deras väljares åsikter. Partiprogrammen och väljarnas åsikter är givetvis nära besläktade, men inte nödvändigtvis identiska.

Ett annat omtvistat område är vilket namn familjen ska ha. Namnfloran är omfattande (för en uppräknning, som inte gör anspråk på att vara uttömmande, se Widfeldt 2004). Beteckningarna brukar dock oftast innehålla elementen höger och populism. Placeringen till höger ifrågasätts ibland, inte minst av de berörda partierna själva. De ligger långt ifrån alltid till höger, eller särskilt långt till höger, längs den socioekonomiska konfliktdimensionen, som rör ekonomisk fördelning och välfärdsstatens omfattning. Det som motiverar högerplaceringen är partiernas position längs den sociokulturella konfliktdimensionen, som rör migration, nationell identitet och nationell kultur – en dimension som dessa partier själva prioriterar.

Den italienske statsvetaren Piero Ignazi (2003) menar att tonvikten vid den sociokulturella dimensionen är i enlighet med en högertradition som kan härledas till den franska revolutionen. Ibland läggs till partifamiljenamnet en precisering som syftar till att utpeka partiernas plats utanför den politiska huvudfåran. De vanligaste exemplen är extrem, radikal, eller ytter- (eng. *far*). En del forskare föredrar att gå vid sidan av den konventionella namnfloran. Ett exempel är den svenska statsvetaren Marie Demker (2014), som argumenterar för familjenamnet nationalkonservativ(a).

Inget av de familjenamn som förekommer i litteraturen är helt oproblemiskt. Att beteckna en grupp partier som extrema, radikala eller placerade på ytterkanten har en normativ underton som kan verka stigmatiserande. Detsamma kan sägas om populismepitetet. Att använda populism kan också ha en icke avsedd begränsande effekt. Det är knappast så att ett visst politiskt krav, som till exempel att minska invandringen, definitionsmässigt är populistiskt. Det som gör ett politiskt krav populistiskt är snarare hur det framförs. Det går att hävda att krav på minskad invandring i praktiken ofta framförs på ett populistiskt sätt. Ett illustrativt exempel skulle kunna vara påståenden i stil med att 'folket har mot sin vilja pådyv-

lats ett mångkulturellt experiment av en maktfullkomlig elit'. Men det som gör detta påstående populistiskt är inte kravet på minskad invandring i sig, utan argumentationen att ett enhetligt folk med en enda vilja har påtvingats något oönskat av en enhetlig och manipulativ elit. Det är fullt möjligt att kräva minskad invandring utan den typen av motiveringar. Omvänt skulle det i princip vara möjligt att motivera krav på ökad invandring med populistiska argument, även om konkreta exempel är svårfunna. Frågan blir då hur man ska hantera partier som vill ha långtgående invandringsrestriktioner, men utan populistiska argument. Högerplaceringen går att motivera teoretiskt, men har problemet att de berörda partierna ofta är obekväma med den (polska Högra Sektorn är ett av relativt få undantag). Epitetet nationalkonservatism är förenat med liknande problem; inte alla av partifamiljens medlemmar ser sig som konservativa. Österrikiska FPÖ, till exempel, anser sig ligga närmare en liberal tradition; detsamma gäller norska Fremskrittspartiet.

Här kommer familjenamnet högerpopulism/högerpopulister att användas. Det är i full medvetenhet om att epitetet inte är utan problem, och att alternativ finns. Sverigedemokraterna själva definierar sig sedan antagandet av 2011 års principprogram som "ett socialkonservativt parti med en nationalistisk grundsyn" (SD 2011). Valet kan dock motiveras av att det är i enlighet med en stor del av den internationella forskningslitteraturen.

Historisk tillbakablick

Nationalism brukar främst förknippas med två av de stora politiska ideologierna: konservatism och fascism/nazism. Att konservatismen har gamla traditioner i svensk politik är väl känt. Det politiska parti som främst kom att företräda det konservativa ideologiska arvet är det som i dagligt tal brukade kallas Högerpartiet, 1969 omdöpt till Moderata Samlingspartiet. Högern/Moderaterna genomgick dock en utveckling där vissa liberala idéer gjorde inbrott. Det gäller inte minst det marknadsekonomiska synsätt som kom att kallas nyliberalism, och som blev ett alltmer framträdande inslag i den moderata partiideologin från och med 1970-talets början. Samtidigt fick det konservativa idégodset stå tillbaka. Statsvetaren Jan Hylén (1991) menar att partiets ideologi vid 1980-talets mitt helt förändrats, med individualism och liberalism som centrala inslag, medan konservatismen tonats ned betydligt. Statsvetarkollegan Stig-Björn Ljunggren (1992) gör en annan tolkning, och hävdar att partiets ideologi hela tiden bestått av en

liberalkonservativ blandning, där huvudingredienserna varierat i tonvikt men där ett konservativt inslag hela tiden funnits kvar.

Vilken analys som är den mest rimliga kan i detta sammanhang lämnas därhän. Moderaterna nämner fortfarande konservatismen i sitt idéprogram, men det råder ändå inget större tvivel om att det konservativa idéarvet från 1960-talet och framåt kom att spela allt mindre roll i svensk politik, till stor del som en följd av utvecklingen i Moderaterna. Kristdemokraterna skulle visserligen kunna ses som konservativt, men partiet lyfter i sina program inte fram konservatismen som en ideologisk inspirationskälla – ordet konservativ med avledningar förekommer inte i Kristdemokraternas principprogram från 2015.² Det faktum att Sverigedemokraterna sedan 2011 så tydligt definierar sig som ett socialkonservativt parti kan ses som att partiet vill fylla ett konservativt vakuum i svensk politik.

Fascism och nationalsocialism/nazism har också förekommit i Sverige, även om den aldrig hade samma utbredning som i det kontinentala Europa, eller ens i övriga Norden. Inget av de fascistiska eller nationalsocialistiska partier som fanns i Sverige under mellankrigstiden uppnådde riksdagsrepresentation av egen kraft. I den mån man kan säga att fascistiska partier suttit i Sveriges riksdag var det beroende på splittringar i andra partier. Det handlade om två fall.

För det första gällde det tre ledamöter i andra kammaren som valts in som representanter för det dåvarande Högerpartiet, vilket splittrades 1934. Ungdomsförbundet bildade ett eget parti med namnet Sveriges Nationella Förbund (SNF). En av de grundläggande orsakerna till konflikten var skillnader i syn på demokratin och regimerna i Tyskland och Italien. SNF:s ideologiska hemvist var inte helt entydig. Historikern Eric Wärenstam (1972:172) talar om den ”i viss mån pronazistiska utveckling” som ledde till splittringen med högerpartiet, medan statsvetaren Ulf Lindström (1985:19 f) betecknar SNF som ”halvfascistiskt”. Att fascistbeteckningen inte helt kan avfärdas stöds bland annat av att Per Engdahls fascistinfluerade Nysvenska Rörelse 1937 anslöt sig till SNF. Engdahl själv blev senare partiets vice ordförande (Wärenstam 1972:177). Å andra sidan visar en analys av SNF:s riksdagsledamöter att de inte drev någon entydigt

2 Noga räknat förekommer ordet konservativ(a) på ett ställe, i en avslutande ordlista, som förklaring till förkortningen EPP (European People’s Party). Det ingår dock inte i själva programtexten (KD 2015).

antidemokratisk eller fascistisk agenda (Rodrigo Blomqvist 1993). Idéhistorikern Lena Berggren (2002:406) menar att SNF inte blev fullt ut fascistiskt förrän hösten 1940, efter att partiet mist sin riksdagsrepresentation.

Inte heller det andra fallet, som kom från den motsatta änden på den politiska skalan, är helt entydigt. Upprinnelsen var splittringen av Sveriges Kommunistiska Parti 1929, där en majoritetsgruppering uteslöts efter att ha blivit förhörda av den kommunistiska internationalens centralkommitté i Moskva (Blomqvist 1999:85–99; Kennerström 1974:21–25). De uteslutna bildade ett eget, från Sovjet oberoende, kommunistparti som 1934 tog namnet Socialistiska Partiet (SP). I dagligt tal kallades man ofta ”Kilbomskommunisterna” efter Karl Kilbom, som var redaktör för partitidningen Folkets Dagblad Politiken men aldrig partiets ledare. Andrakammarvalet 1936 blev en besvikelse trots att SP fick fler röster, och mandat, än de moskvatrogna ”Sillénkommunisterna”. Inre stridigheter följde. Vissa, däribland Kilbom, gick över till Socialdemokraterna medan andra helt lämnade politiken. Det kvarvarande SP krympte sedan snabbt, och började utvecklas i pronazistisk/fascistisk riktning. Denna utveckling kom att personifieras av partiordföranden Nils Flyg, som tillsammans med Arvid Olsson representerade SP i andra kammaren fram till 1940.

Flyg, en beläst marxistisk teoretiker som tillhört den radikala svenska vänstern alltsedan den socialdemokratiska partisprängningen 1917, blev efter andra världskrigets utbrott en av Sveriges mest kända anhängare av Tyskland. Folkets Dagblad blev ett tyskfinansierat propagandaorgan. Att SP så småningom blev fascistiskt råder det således inget större tvivel om. Frågan är dock från vilken tidpunkt denna omvandling var ett faktum. Dateringarna varierar mellan 1935 och 1942 (Blomqvist 1999:385f) – historikern Torbjörn Nilsson (1985) menar att partiets omvandling inte blev fullständig förrän efter Flygs bortgång, i januari 1943. Redan 1938 menade dock det Nationalsocialistiska Arbetarepartiets tidning att ”[n]yorienteringen har fortskridit långt men inte tillräckligt” (*Den Svenske National-socialisten* 380928). Vid en urtima riksdag 1940 uttalade Flyg sitt stöd för nazityskland med formuleringar som ”Oavsett vad vi anser ligger vi i den del av Europa som kan anses tillhöra det tyska livsrummet” (Blomqvist 1999:280). Socialistiska Partiet hade dock vid den tidpunkten krympt till ett minimum, vilket bekräftades i det val som hölls i september 1940 då SP

fick 0,6 procent av rösterna. Partiet ändrade namn till Sveriges Socialistiska Parti efter Flygs död, och upphörde något år efter krigsslutet.

De två exempel på möjliga fascistiska/nazistiska partier som varit representerade i riksdagen är med andra ord tvetydiga. Inget av dem blev invalt av egen kraft, och det går att hävda att de inte blev fullt ut fascistiska förrän efter riksdagstiden. Det finns exempel på enskilda riksdagsledamöter som formulerat sig på sätt som kan tolkas som rasistiskt, antidemokratiskt eller fascistiskt/nazistiskt. Ett ibland citerat exempel är bondeförbunden Otto Wallén, som motionerade om minskade anslag till uppehälle och utbildning för politiska flyktingar (Tvåkammarriksdagen 1:273), och i februari 1939 i andra kammaren yttrade ”utan att blygas att jag är i dag antisemit” (Svanberg och Tydén 1997:171). Walléns parti, som knappt tjugo år senare omdöptes till Centerpartiet, hade i sitt partiprogram från 1933 formuleringen ”*Som en nationell uppgift framstår den svenska folkstammens bevarande mot inblandning av mindervärdiga utländska raselement samt motverkandet av invandring till Sverige av icke önskvärda främlingar*” (Bondeförbundet 1933).

Flera exempel skulle med stor sannolikhet kunna upptäckas i en systematisk studie av historiska riksdagsdebatter och en genomgång av partikällor. Den övergripande slutsatsen måste ändå bli att fascismen spelade en begränsad roll i Sveriges riksdag under mellankrigstiden.

Högerpopulismens framväxt i Sverige

De små fascistiska partier och rörelser som fanns i Sverige under mellankrigstiden nådde sin blygsamma höjdpunkt vid mitten av 1930-talet och var redan på tillbakagång när andra världskriget bröt ut. 1936 års val till andra kammaren deltog tre partier som kan betecknas som fascistiska eller nazistiska. De fick sammanlagt 1,6 procent av rösterna, och inget mandat (Löow 1990; Widfeldt 2015; siffran innefattar SNF och två nationalsocialistiska partier, men inte Socialistiska Partiet som 1936 fortfarande var ett vänsterparti). Vid krigets slut var fascismen och nazismen minst lika misskrediterade i Sverige som i stora delar av övriga världen. Små övervintrade och nybildade grupperingar fanns; de två mest kända var den fascistiska och korporativistiska Nysvenska Rörelsen och det nationalsocialistiska Nordiska Rikspartiet, men de var marginalföreteelser.

När högerpopulistiska partier växte fram i Finland, Danmark och Norge åren kring 1970 fick de ingen svensk motsvarighet. Olika förklar-

ingsförsök gjordes, bland annat att den skatteprotest som vid denna tid dominerade den högerpopulistiska agendan i Danmark och Norge i Sverige kanaliserades av Moderata Samlingspartiets kritik mot skattetryck, byråkrati och den offentliga sektorns tillväxt. Svenska protestpartier började dock framträda på lokal nivå, framför allt i landets sydligaste delar. Ett tidigt exempel är Centrumdemokraterna, som under annat namn bildades 1973. Skånepartiet följde 1979. I mångt och mycket påminde dessa partiers retorik och utveckling om de populistiska partierna i Danmark och Norge. Budskapet handlade om skatter, byråkrati och de etablerade partiernas dominans och upplevda brist på kontakt med vanligt folk. Även den svenska alkoholpolitiken stod i fokus. Den passade väl in i etablissemangskritiken i både Skånepartiet (Peterson m.fl. 1988:91), och Centrumdemokraterna (Erlingsson 2006:52). Alkoholen var inte en populistisk mobiliseringsfråga i Danmark, men väl i det mer alkoholrestriktiva Norge (Iversen 1998:24; 48f).

Invandringen var de inledande åren i stort sett frånvarande som stridsfråga, såväl i de norska och danska populistpartierna som i deras sydsvenska motsvarigheter. Fremskridtspartiet i Danmark tog upp invandringen runt år 1984, då den danska asylpolitiken liberaliserades (Andersen 1992:198). I Norge togs frågan upp av Fremskrittspartiet något år senare, i samband med de kommunala valen 1987 (Iversen 1988:150f). I Skånepartiet kan invandringskritiken dateras till cirka 1984, alltså i stort sett samtidigt som Fremskridtspartiet i Danmark (Peterson m.fl. 1988:151–158). Den förefaller också ha bidragit till Skånepartiets genombrott i kommunalvalet 1985, då man fick fem mandat i Malmö och vann representation i ytterligare fyra kommuner (Lindström 2003/04:47f). Framgången fick viss riksmässig uppmärksamhet, bland annat på grund av att den bidrog till att bryta det mångåriga socialdemokratiska maktinnehavet i Malmö (Larsson och Lodenius 1991:63–68). Även hos Centrumdemokraterna blev invandringspolitiken en del av budskapet i mitten av 1980-talet (Larsson och Lodenius 1991:69; Lindström 2003/04:33).

Samtidigt med Skånepartiet och Centrumdemokraterna växte ett stort antal lokala partier fram i södra Sverige. Flera kan betraktas som högerpopulistiska. Många blev lokalt framgångsrika, och i vissa fall bestående (Lindström 2003/04). Som redan påpekats följde etablissemangskritiken hos de svenska populisterna en utveckling liknande den som ägde rum i de danska och norska motsvarigheterna. Inledningsvis låg tonvikten

på kritik mot skatter, byråkrati och pampvälde, några år senare tillkom invandringskritiken. I flera fall kom sedan invandringen att bli en huvudfråga, medan skattekritiken i många fall tonades ned, en utveckling som har stora likheter med den danska högerpopulismen. Dansk Folkeparti, som blev det ledande högerpopulistiska partiet efter Fremskridtspartiets splittring 1995, kom efter hand att lägga allt större vikt vid välfärd, och mindre vikt vid skattesänkningar. Kombinationen av en generös välfärdsolitik och restriktiv invandringspolitik brukar kallas välfärdschauvinism (Careja m. fl. 2016).

Som redan nämnts rönt de svenska högerpopulisterna flera lokala framgångar. Vissa, som till exempel Skånepartiet och Centrumdemokraterna, senare också Sjöbopartiet (se vidare nedan), etablerade sig i mer än en kommun. Initiativ togs till samverkan, till exempel i valet till den nyinstiftade Region Skåne 1998, vilket resulterade i sex mandat och en vägmästarställning. Samarbetet upphörde dock relativt snart, och i 2002 års val ställde Skånepartiet upp på egen hand, vilket bidrog till att alla mandat i regionfullmäktige förlorades (Lindström 2003/04:33f). Centrumdemokraterna, Skånepartiet och Sjöbopartiet gjorde även försök att ställa upp i riksdagsvalen, men utan framgång. Högerpopulismen var väl förankrad i Sydsverige, framför allt i Skåne, men det nationella genombrottet lät vänta på sig.

Ett försök att bilda ett rikstäckande parti hade redan gjorts i slutet av 1960-talet, då den tidigare riksdagsledamoten Bertil Rubin tog ett initiativ som fick namnet Framstegspartiet, flera år innan de danska och norska partierna med samma namn hade grundats (på Island finns ett Framstegsparti sedan 1919; i Finland fanns ett parti med samma namn fram till 1951; inget av dessa kan dock betecknas som högerpopulistiskt). Rubin hade tidigare varit centerpartist, men blev inte accepterad av Centrerns riksdagsgrupp efter att 1964 ha valts in i riksdagen som representant för det borgerliga samverkanspartiet Medborgerlig Samling (MbS). Tanken med Framstegspartiet tycks i början ha varit att fortsätta de försök till borgerlig samverkan som gjorts i MbS, men partiet kom att föra en tynande tillvaro, samtidigt som det utvecklades i högerpopulistisk riktning. Det var verksamt i olika kommuner runt om i Sverige, men det är tveksamt om det hade någon fungerande riksorganisation (Larsson och Lodenius 1991:58–65; Ekman och Poohl 2010:43f). I vissa kommuner, framför allt i Skåne, fick dock Framstegspartiet ett visst fotfäste.

Framstegspartiet, eller snarare en del därav, kan sägas indirekt ligga bakom Sverigedemokraternas grundande. I november 1986 gick Framstegspartiet samman med påtryckningsgruppen Bevara Sverige Svenskt (BSS) och bildade Sverigepartiet, som dock splittrades ett år senare (Larsson och Lodenius 1991:35–40; Ekman och Poohl 2010:52–63). Det var ur Sverigepartiets spillror som Sverigedemokraterna grundades vintern 1988, även om de exakta omständigheterna är oklara (Ekman och Poohl 2010:74ff). Sverigedemokraterna var helt obetydliga under de första åren. Det var i stället ett annat parti som skulle stå för det första svenska högerpopulistiska genombrottet på riksnivå: Ny Demokrati (NyD).

Ny Demokratis uppgång och fall är utförligt behandlad i andra sammanhang (Levin 2004, Rydgren 2006, Karlsson 2007 och Widfeldt 2015:176–80). Här ska endast några reflektioner göras. En första är att Ny Demokratis snabba framväxt inför valet 1991 med stor sannolikhet motverkade framgångar för andra högerpopulister. Det gällde framför allt Sjöbopartiet som bildats efter en lokal, men i riksmidia mycket uppmärksammas, folkomröstning om flyktingmottagande i skånekommunen Sjöbo 1988. Centerpartiet i Sjöbo, som hade en ledande ställning i kommunpolitiken, tog initiativet till omröstningen. Resultatet blev att 64,2 procent röstade nej till flyktingmottagande. Tre lokala centerpartister uteslöts ur partiet på grund av att man under folkomröstningskampanjen givit ut en broschyr som hade en medlem i Nysvenska Rörelsen som medförfattare (Fryklund och Peterson 1989:159 f; Ekman och Poohl 2010:70).

De uteslutna bildade 1991 Sjöbopartiet, som ställde upp i riksdagsvalet. Inte helt utan grund fanns det förhoppningar att ta något eller några mandat. Det talades om en ”Sjöboanda” och en av de uteslutna centerpartisterna, Sven-Olle Olsson, hade blivit något av en förebild för antietablissmangs- och invandringskritiken, inte bara i Skåne. Resultatet blev dock en besvikelse. Som mest nåddes drygt 4,4 procent av rösterna i Malmöhus län; i hela landet erhöles 27 635 röster. Det är sannolikt att NyD fick ett antal röster som annars kunnat gå till Sjöbopartiet. Om det sedan hade räckt till riksdagsmandat är dock tveksamt.

Över huvud taget är splittring och misslyckade, eller kortlivade, försök till samverkan ett återkommande inslag i den svenska högerpopulismens tidiga historia. Till Ny Demokratis fall bidrog flera faktorer, men avgörande var de interna stridigheterna, som mot slutet av mandatperi-



Sverigedemokraterna och partiledaren Jimmie Åkesson tog plats i riksdagen 2010.

oden 1991–94 antog rent farsartade former. Kontrafaktiska påståenden är alltid problematiska, men mycket talar för att ett NyD med en mer stabil ledning, bättre organisation och mer flexibel hållning i till exempel Euro-politiken (där NyD:s EU-positiva hållning saknade stöd bland partiets

väljare) hade kunnat etablera sig mer permanent i det svenska partisystemet. I så fall hade knappast Sverigedemokraterna uppnått sin nuvarande styrka.

Som det nu blev stod Sverigedemokraterna i stort sett ensamma på den högerpopulistiska kanten efter att Ny Demokrati imploderat. Lokala högerpopulistiska partier fanns visserligen, men alla försök till enande och rikspolitiska satsningar såg ut att misslyckas. Ian Wachtmeister, vars avgång som partiledare vintern 1994 var början till slutet för NyD, hade förlorat sin tidigare dragningskraft. Hans försök med Det Nya Partiet, som i 1998 års val uppnådde en halv procent av rösterna, blev kortlivat. I stället blev det Sverigedemokraterna som, efter många års arbete med att tvätta bort den extremiststämpel man i många ögon haft sedan grundandet, så småningom lyckades etablera sig.

Orsakerna till SD:s genombrott är givetvis komplexa, men en rimlig utgångspunkt är att det ganska länge funnits en efterfrågan på ett invandringskritiskt parti. Enligt data från SOM-institutets årliga undersökningar var den svenska opinionen som mest negativ till flyktinginvandring i början av 1990-talet. Den blev sedan mindre skeptisk under en lång rad år, men hela tiden med ett flertal för minskad flyktingmottagning (Demker 2017). Grogrunden för ett invandringskritiskt parti med en stabil väljarbas på tryggt avstånd från fyraprocentsspärren torde ha funnits sedan, åtminstone, det tidiga 1990-talet. Det som gjorde att Sverigedemokraterna tog sig in i riksdagen 2010 var inte att efterfrågan på ett nationalistiskt parti hade ökat. Vad som i stället hade hänt var att partiet, efter många års försök, nu lyckades presentera sig som ett invandringskritiskt men respektabelt alternativ för väljarna. SD kunde nu erbjuda ett utbud som mötte den efterfrågan som funnits sedan länge (Widfeldt 2015; Oscarsson och Holmberg 2016).

Fascism eller "bara" populism?

Denna kortfattade återblick visar att nationalism, populism och invandringsdebatt långt ifrån är nya företeelser i Sverige. De diskussioner som fördes om flyktingmottagande under 1930-talet har i vissa avseenden slående likheter med dagens debatt, men med den skillnaden att det vid den tidigare tidpunkten rörde sig om ett betydligt lägre antal flyktingar. Det som är nytt är att ett parti med en nationalistisk grundsyn, och med kritik mot mångkultur och invandring som centrala inslag i sitt politiska bud-

skap, mer stadigvarande etablerat sig i det svenska partisystemet. Om Sverige någonsin betraktats som immunt mot högerpopulism, har den situationen i grunden förändrats.

En fråga som då inställer sig är vilka konsekvenser Sverigedemokraternas genombrott kan få för den svenska demokratin och det politiska systemet. Den internationella forskningen har närmast sig frågan från delvis olika utgångspunkter. Två huvudsakliga angreppssätt kan urskiljas. Det ena består i att koppla samman högerpopulismen med mellankrigstidens fascism. Även om tydliga skillnader finns – dels att dagens högerpopulister inte är antidemokratiska, dels att de inte omfattar det rasbiologiska synsättet – så argumenterar vissa för att det finns en koppling till fascismen. Enligt detta synsätt utgörs den ”felande länken” mellan mellankrigstidens fascism/nationalsocialism och dagens högerpopulism av en grupp franska högerintellektuella som brukar benämnas den Nya Högern (*Nouvelle Droite*, på engelska används ofta beteckningen *European New Right*). Den Nya Högern, med Alain de Benoist och Guillaume Faye som ledande namn, uppstod som en motreaktion mot studentvänstern på 1960-talet (Bar-On 2011).

Den Nya Högern var inte uttalat partipolitisk, utan syftade snarare till att förändra samhällsklimatet i stort. Denna strävan att förändra samhälls- och debattklimatet kallas ibland för metapolitik – det vill säga politik om politik eller, mera exakt, politik om hur vi talar om politik (Holt 2017). En viktig del av verksamheten var och är att utarbeta en filosofiskt grundad diskurs som kan användas mot vad man inom Den Nya Högern uppfattade som en dominant vänster. Till viss del handlade det om maktkritik, delvis inspirerad av marxistiska tänkare som Antonio Gramsci (Bar-On 2007). Men ett centralt inslag var också ett nytt sätt att motivera invandringskritik. Det rasbiologiska tänkandet ansågs efter andra världskriget ha blivit så stigmatiserat att det inte längre var gångbart. I stället utvecklades ett synsätt som kan sammanfattas i orden ”rätten att vara olika”. Tankar om biologiska raser, och att vissa raser var mer ”civiliserade” än andra, övergavs. I stället riktas fokus mot kulturer, som inte anses vara över- eller underordnade varandra, men som bör hållas åtskilda. Kritiken riktades inte längre mot rasblandning, utan mot mångkulturalism (Bar-On 2011:152–160). Denna nya doktrin har fått beteckningen etnopluralism. Den har spridits runt om i Europa till högerpopulistiska partier,

som med växande framgång använt den (Rydgren 2005). Ett exempel är Dansk Folkeparti, som tagit till sig den etnopluralistiska doktrinen, med den partipolitiskt obundna organisationen Den Danske Forening som förmedlande länk (Rydgren 2004).

Under senare år har en amerikansk motsvarighet till den europeiska Nya Högern vuxit fram. Under samlingsnamnet *Alt-Right* (alternativ höger), och med internetplattformar som Breitbart.com, har den fått stor uppmärksamhet (Hawley 2017). Den har också fått avläggare i Europa. Alt-Right betraktar med gillande den europeiska högerpopulismens framgångar, och har metapolitiska ambitioner som i mycket liknar den europeiska Nya Högern. I huvudsak har de dock utvecklats oberoende av varandra. Kopplingarna mellan Alt-Right och den europeiska högerpopulismen ser ut att stärkas, men de är relativt nya och den europeiska Nya Högern har hittills haft det större inflytandet på högerpopulismens idéutveckling i Europa.

Den Nya Högers idéer är inte entydigt fascistiska. De Benoist har själv betecknat sig som antifascist (Bar-On 2011:201). Det är inte svårt att hitta viktiga skillnader i såväl ideologi som praktik mellan dagens högerpopulism och mellankrigstidens fascism och nationalsocialism. Icke desto mindre finns de som menar att kopplingen till den kontinentala Nya Högern ändå indirekt innebär en koppling till den historiska fascismen. Det fanns också personer med anknytning till den Nya Högern som själva hade en fascistisk bakgrund. Ett exempel är den franske Vichykollaboratören och historierevisionisten Maurice Bardèche. Han var en av dem som tidigt såg möjligheterna med ett fokusskifte från rasbiologi till kultur, och verkade som politisk debattör in på 1990-talet. Bardèche menade att skillnaden mellan ras och kultur var en fråga om stil snarare än innehåll (Shields 2007:149; Åsbrink 2016).

Det finns alltså tecken på en koppling mellan dagens högerpopulism och den traditionella fascismen. Därmed inte sagt att man kan sätta likhetstecken dem emellan. Argumentet är i stället att fascismen, liksom alla ideologier, utvecklats. Det finns ingenting som säger att just fascismen ska bedömas utifrån en 1930-talsmall. Enligt den brittiske forskaren Nigel Copsey (2013) har fascismen anpassat sig till en föränderlig omvärld. Och högerpopulismen har influerats av nyfascistiska teoretiker, framför allt genom att ta till sig den etnopluralistiska doktrinen.

Den svenske statsvetaren Mats Lindberg (2010) är inne på en liknande tankegång. Han pekar på att Per Engdahl år 1979, i Nysvenska Rörelsens tidskrift *Vägen Framåt*, lade fram tankar som ligger nära den etnopluralistiska doktrinen. Dessa tankar, som då var nya i Sverige, togs upp av BSS, som grundades samma år som Engdahls artikel publicerades. I förlängningen går det, menar Lindberg, att göra en koppling mellan Sverigedemokraterna och Engdahl. Lindbergs tes är i linje med den forskning som lyfter fram hur den Nya Högerns tankar spridits via förmedlande länkar i olika länder. Engdahl, som sedan länge haft ett internationellt kontaktnät, kan mycket väl ha inspirerats av de idéer som utvecklats bland högerintellektuella i det kontinentala Europa – Bardèche publicerade i december 1979 en artikel där han gav sitt stöd åt kulturtesen (Shields 2007:344). Poängen med Copeys och Lindbergs resonemang är inte att nutida högerpopulister är fascister i traditionell mening. Argumentet är i stället att det finns en koppling till ett fascistiskt tankegods, och att det går via den Nya Högern. Kopplingen är alltså indirekt, och hos många högerpopulister kan den mycket väl vara omedveten, men den kan inte avfärdas.

Denna tes, om en koppling mellan fascism och högerpopulism, är dock inte allena rådande inom forskningen. Det är tveksamt om den ens omfattas av en majoritet forskare. En inflytelserik företrädare för den motsatta ståndpunkten är den nederländske statsvetaren Cas Mudde. Han menar att den nutida högerpopulismen (Mudde använder beteckningen populistisk radikal höger) uppvisar grundläggande skillnader gentemot den högerextrema traditionen, där fascismen ingår. Fascister och andra högerextremister är moståndare till det demokratiska styrelsesättet, vilket högerpopulisterna inte är (Mudde 2007:31). Mudde kritiserar den del av forskningen som han menar mer eller mindre reflexmässigt gör en koppling mellan dagens högerpopulism och fascism (t.ex. Mudde 2010:1171f). Det betyder inte att Mudde ser högerpopulisternas relation till demokratin som oproblematiserad. Högerpopulister är visserligen inte motståndare till proceduriell demokrati, men deras politiska målsättningar kan ändå komma i konflikt med den liberala demokratis centrala värden. Detta eftersom de prioriterar majoritetsstyre (folkstyrelse), och tar mindre hänsyn till minoritetsskydd och mänskliga fri- och rättigheter (rättsstat):

I sin extrema tolkning av majoritetsdemokrati, avvisar de [populisterna] alla begränsningar av folkviljans uttryck, speciellt det konstitutionella mino-

ritetsskyddet och oberoendet (från politik, och därmed från demokratisk kontroll) av statliga nyckelinstitutioner (till exempel rättsväsendet, centralbanken) (Mudde 2004:561).

Enligt båda de perspektiv som här presenterats innebär högerpopulismen sålunda en utmaning för, i det längre perspektivet kanske också ett hot mot, demokratin. Även om dagens högerpopulister till skillnad från mellankrigstidens fascister inte vill avskaffa demokratin, så verkar de för potentiellt långtgående förändringar. Detta gäller oavsett om det går att visa en länk till den historiska fascismen.

Högerpopulisternas inflytande

Om man kan tala om olika faser i högerpopulismens utveckling präglas den nuvarande fasen av ökad legitimitet och ökat politiskt inflytande. För år 2000 var högerpopulistisk regeringsmedverkan en mycket ovanlig företeelse. Undantagen utgjordes av Italien 1994, då Alleanza Nazionale och Lega Nord under några månader ingick i en koalitionsregering, och möjligen också Finland, där Sannfinländarnas föregångare Finlands Landsbygdsparti medverkade i olika koalitioner 1983–90. Efter år 2000 har dock situationen förändrats drastiskt. Vattendelaren var när det österrikiska frihetspartiet (FPÖ) under stor internationell uppmärksamhet bildade en tvåpartikoalition tillsammans med det konservativa Österreichische Volkspartei (ÖVP). Sedan dess har högerpopulister nått regeringsställning i flera länder.

Enligt en sammanställning gjord av den tyske statsvetaren Michael Minkenberg (2013) hade högerpopulister i början av 2010-talet vid något tillfälle uppnått regeringsstatus i sju europeiska länder, nämligen Österrike, Italien, Nederländerna, Polen, Rumänien, Slovakien och Schweiz. Efter att Minkenbergs artikel publicerats kan Norge (2013–) och Finland (2015–) läggas till. Dessutom inledde det österrikiska FPÖ en ny regeringsperiod i slutet av 2017, och italienska Lega gjorde detsamma försommaren 2018. Det finns också gränsfall. Ett sådant är Ungern där Fidesz, dominerande regeringsparti sedan 2010, ibland beskrivs som högerpopulistiskt (Minkenberg 2013). Till exemplen skulle Danmark också kunna läggas. Det råder inte något större tvivel om Dansk Folkepartis klassificering som högerpopulistiskt, men partiet har i skrivande stund ännu inte ingått i någon regering. Det har dock varit stödparti till borgerliga minoritetsregeringar 2001–2011 och (i något lösare form) sedan 2015, och från den posi-

tionen utövat betydande inflytande. Beslutet att stanna utanför regeringen efter 2015 års folketingsval var för övrigt partiets eget, och hade ingenting att göra med att man hindrades av andra partier.

Vad de högerpopulistiska partierna kunnat uträtta i regeringsställning, eller som stödparti, är omdiskuterat. Högerpopulistiska premiärministrar har hittills varit sällsynta (Ungern och Polen är exempel på möjliga undantag). Efter en analys av högerpopulistiska partiers genomslag i regeringar under perioden 1996–2010 kommer den nederländska statsvetaren Tjitske Akkerman (2012) fram till att även om invandringspolitiken blivit mer restriktiv i flera länder, så är det framför allt de mer moderata center-högerpartierna som stått för den förändringen. Högerpopulisternas inflytande har varit begränsat. Mudde (2013:10) instämmer: ”Sammanfattningsvis ser den populistiska radikala högerns regeringsfacit inte så imponerande ut, ens i dess huvudfråga invandringen”. Denna slutsats är dock inte invändningsfri. Akkerman inbegriper i sin analys de danska regeringar som regerade med stöd av Dansk Folkeparti under en tioårsperiod efter 2001, och drar slutsatsen att DF:s inflytande endast var indirekt, eftersom partiet inte innehade regeringsposter. Dessutom hade de två regeringspartierna Venstre och Konservative Folkeparti ändrat sin invandringspolitik i mer restriktiv riktning redan före regeringsövertagandet (Akkerman 2012:522). Icke desto mindre tyder det mesta på att Dansk Folkeparti, i kraft av sina regelbundna förhandlingar med regeringen, utövade ett betydande politiskt inflytande, även om det är vanskligt att i efterhand reda ut exakt vad som ägt rum i utdragna och komplicerade förhandlingar bakom stängda dörrar. Ett obestridligt faktum är dock att den danska flyktinginvandringen minskade betydligt under de borgerliga regeringsåren 2001–2011 (Widfeldt 2015:34 ff).

Det finns flera exempel som motsäger Muddes och Akkermans slutsatser. Det norska Fremskrittspartiet tvingades under de första åren efter regeringstillträdet 2013 till eftergifter i invandringspolitiken, men flyttade därefter fram sina positioner. I slutet av 2015 förklarade partiet att man drivit igenom Europas hårdaste asylpolitik (Fremskrittspartiet 2015). I Italien och, speciellt, Schweiz har högerpopulistiska partier enligt statsvetarna Daniele Albertazzi och Duncan McDonnell haft framgångar med att genomföra sina program i regeringsställning. Det gäller i särskilt hög grad det Schweiziska Folkpartiet SVP (Albertazzi och McDonnell 2015:173).

Påståendet att högerpopulisternas resultat som regeringspartier kan sammanfattas som ”inte imponerande” kan med andra ord ifrågasättas, även om de mekanismer och processer i en regering som leder till ett visst beslut ofta är svåra att fastställa. Det gör det svårt att precisera ett visst regeringspartis exakta inflytande. Den svårigheten gäller i än högre grad om det rör sig om ett stödparti som inte har ministerposter. Över huvud taget är frågan om högerpopulistiskt inflytande svår att bedöma. Det gäller inte bara det direkta inflytandet inom, eller som stöd till, regeringar. Det gäller i minst lika hög grad indirekt inflytande. Att ett parti utan att själv medverka i beslut eller förhandlingar indirekt kan påverka andra partier är inte i sig någon omöjlighet. De andra partierna kan anpassa sitt agerande, till exempel i riktning emot en mer restriktiv invandringspolitik, för att minska det potentiella stödet för högerpopulistiska partier. Minkenberg (2002) kommer fram till att förhållandevis små högerpopulistiska partier, som till exempel tyska Die Republikaner, har kunnat påverka den förda invandringspolitiken. Minkenbergs analys stöds av den amerikanske statsvetaren Martin Schain (2006), som i en fallstudie av Frankrike kommer fram till att det indirekta högerpopulistiska inflytandet har varit betydande. Det har handlat om att påverka den politiska dagordningen i mer generell mening, men också om att få de etablerade partierna att ändra sin sakpolitik.

Problemet med Schains och Minkenbergs analyser är att de bygger på en rak jämförelse mellan ett högerpopulistiskt partis program och den politik som förs av andra partier, eller regeringar. Likhet behöver inte vara samma sak som inflytande. Tesen om indirekt inflytande riskerar att bli omöjlig att falsifiera – varje förändring av invandringspolitiken i restriktiv riktning tas som intäkt för högerpopulistiskt inflytande. Andra partier vill kanske inte heller medge att de påverkats av högerpopulister. De behöver inte ens vara medvetna om någon påverkan. Forskningen står därmed inför ett svårlöst metodproblem. Jämförande textanalyser av partiprogram och regeringspolitik riskerar att felaktigt utpeka, och personintervjuer med medverkande politiker att missa, ett eventuellt indirekt inflytande. Detta innebär inte att tesen om indirekt högerpopulistiskt inflytande kan avfärdas, utan bara att inflytandets styrka och konkreta sakinnehåll är svårt att isolera. Hur hade asylpolitiken sett ut om inte högerpopulisterna

funnits, om de varit svagare eller om de hade uppträtt annorlunda? Sådana frågor får vi aldrig veta svaret på.

Högerpopulismen och demokratin – två perspektiv

Även om man kan diskutera hur mycket inflytande högerpopulismen hittills haft råder det inget tvivel om att den har kommit för att stanna. De sakfrågor och konfliktlinjer som ligger till grund för högerpopulistiska partiers mobilisering kommer att fortsätta att vara relevanta för stora väljargrupper under överskådlig tid. Det är inte mycket som tyder på att andra partiers försök att ta till sig den högerpopulistiska dagordningen, eller delar av den, kommer att få högerpopulisterna att försvinna. Vägen till politisk makt är förvisso lång och krokig. Högerpopulistiska partier måste liksom andra partier gå igenom en inlärningsfas. Det tar några år av misstag och inläring innan högerpopulisterna lärt sig det politiska hantverket. Men det är ett övergående skede. Vi kan jämföra med de gröna partierna. I det svenska Miljöpartiet var till en början amatörism och brett deltagande något som uppskattades, medan maktutövning sågs med skepsis. I dag är Miljöpartiet ett mycket mer professionaliserat parti, som inte skyr den politiska makten. Vi kan förvänta oss en motsvarande utveckling hos högerpopulisterna. I vissa andra länder har denna förändring redan ägt rum. Dansk Folkeparti har byggt upp en betydande kompetens och intern disciplin. Partiets nuvarande ledare Kristian Thulesen Dahl har i förhandlingar med regeringsföreträdare väckt respekt för sina ekonomiska detaljkunskaper (Sommer och Aagaard 2003:251). Därigenom har Dansk Folkeparti ingett förtroende hos andra partier, vilket så småningom resulterat i politiskt inflytande. Det norska Fremskrittspartiet har genomgått en liknande utveckling, från att uppfattas som ansvarslösa populisterna till att ses som ett seriöst regeringsparti.

Att Sverigedemokraterna kan gå samma väg är ingen vågad gissning. I skrivande stund isoleras partiet av alla övriga partier, men det finns inte mycket som talar för att det kommer att förbli så för all framtid. Sverigedemokraterna har uppnått en sådan styrka i väljarstöd och mandat att inget av de två traditionella blocken har några realistiska utsikter till en majoritet inom överskådlig tid. Eventuella blocköverskridande samarbeten lär knappast heller skapa någon majoritet, såvida inte båda de ledande partierna i respektive block, Socialdemokraterna och Moderaterna, ingår. En sådan storkoalition skulle vara mycket kontroversiell i båda dessa par-

tier, och kan också innebära att stödet för Sverigedemokraterna ökar ännu mer, vilket är erfarenheten från länder som Österrike och Tyskland (jämför Kitschelt och McGann 1997). All parlamentarisk logik talar således för att frågan inte är *om* något eller några partier kommer att öppna för samarbete med SD. Frågan är snarare när.

Nästa fråga blir då vilka konsekvenser en sådan utveckling kommer att få för den svenska demokratin. Det finns två huvudperspektiv, ett positivt och ett negativt.

Om vi börjar med det positiva finns det argument för att en slutlig etablering av Sverigedemokraterna kan ses som gynnsamt från både representationsdemokratiska och deltagardemokratiska utgångspunkter. När det gäller den representativa demokratin finns det forskning som visar att åsiktsgapet mellan folkvalda och den svenska allmänheten är betydande när det gäller flykting- och invandringspolitik. Statsvetaren Peter Esaiasson har i ett debattinlägg rentav hävdad att den svenska asylpolitiken saknar folklig förankring, och att den generösa svenska asylpolitiken aldrig haft stöd hos en majoritet av folket, vilket stämmer med ovannämnda SOM-undersökningar. Enligt Esaiasson är den svenska asylpolitiken ”ett elitprojekt som har drivits av det politiska etablissemangen i samförstånd” (Esaiasson 2016). Esaiassons inlägg gav upphov till debatt, bland annat om hur man ska se på avvägningen mellan att följa och leda opinionen i en representativ demokrati (till exempel Hinnfors 2016, Lewin 2016 och Arrhenius m.fl. 2016). Men hur man än ställer sig i den representationsfilosofiska frågan kan det uppfattas som demokratiskt problematiskt om stora delar av befolkningen under en lång period uppfattar sig som orepresenterade i en sakfråga som av många anses viktig.

Utifrån representationsperspektivet går det därför att argumentera för att det vore välgörande för demokratin, och det politiska systemets legitimitet, om Sverigedemokraterna kom att accepteras som ett normalt parti, vars deltagande i beslutsfattande beror på väljarstöd och traditionella parlamentariska processer, i stället för att partiet av principiella skäl helt ställs utanför politiskt inflytande. Det skulle också kunna få goda konsekvenser för det politiska systemets legitimitet i stort. Dansk Folkepartis förflyttning in i den allmänna politiska stugvärmen efter 2001 års val följdes av mycket höga förtroendesiffror för det danska politiska systemet. Data redovisade av den brittiska forskaren Pippa Norris visar bland annat att

94 procent av den danska befolkningen år 2007 var nöjda med hur demokratin fungerade i deras land (Norris 2011, kap. 4; Widfeldt 2015:48 f). Den positiva bilden av den danska situationen stöds av den svensk-norska statsvetarduon Torbjörn Bergman och Kaare Strøm, som i avslutningen till en omfattande analys av de nordiska politiska systemen menar att det danska partisystemet uppvisat en flexibilitet som gjort det möjligt för nya EU- och invandringskritiska partier att växa fram utan att allvarligt störa partisystemet. Kanske, säger författarna, har danskarna varit det mest framgångsrika nordiska landet ”i att lära sig hantera och leva med ett nytt Europa bestående av flera nivåer” (Bergman och Strøm 2011:385).

Men politiska partier har inte bara en representativ roll att spela i demokratin. Många menar att deltagande och politisk fostran, eller socialisation, också har betydelse (Almond och Powell 1966; von Beyme 1985; för en mer utförlig diskussion om partiets funktioner, se Olof Peterssons kapitel 4 i denna volym). När det gäller deltagandefunktionen är den sammantagna situationen för det svenska partisystemet inte ljus. Medlemsutvecklingen har under många år varit negativ. Det sammanlagda antalet partimedlemmar i Sverige sjönk från 629 000 år 1992 till 220 000 år 2017 (se figur 5 i Appendix). Den andel av väljarkåren som är medlemmar i ett parti minskade under samma period från 9,8 till 3,0 procent. I ett längre tidsperspektiv är nedgången ännu mer drastisk, även om jämförelser bakåt i tiden försvåras av den socialdemokratiska kollektivanslutningen som upphörde i början av 1990-talet (Widfeldt 1999).

Alla de traditionella partierna utom Vänsterpartiet har förlorat medlemmar sedan det tidiga 1990-talet, vilket framgår av tabell 5 i Appendix. Bland de något yngre partierna har Kristdemokraterna genomgått en förhållandevis måttlig minskning medan Miljöpartiet har ökat, trots en kraftig nedgång efter 2014. Under de senaste åren kan ökningar noteras för Centerpartiet och Liberalerna, men den långsiktiga trenden är negativ också för dessa partier. Sverigedemokraterna däremot uppvisar en mycket tydlig ökning, som dessutom är näst intill kontinuerlig. Vid året för SD:s väljarmässiga genombrott, 2010, rapporterade partiet något under 6 000 medlemmar. Sju år senare hade antalet nästan femfaldigats, till 28 340 medlemmar. Det gör SD till Sveriges fjärde största medlemsparti. Om den positiva trenden för SD, och den negativa utvecklingen för flera andra partier, fortsätter kommer SD inom en inte alltför avlägsen framtid att kunna

utmana Centern och Moderaterna om platsen som det näst största medlemspartiet.

Att ett nytt parti lyckas så väl som SD med att värva medlemmar är – allt annat lika – positivt från ett deltagardemokratiskt perspektiv. Även om det inte finns data över de sverigedemokratiska medlemmarnas aktivitetsgrad är det rimligt att anta att många av dem kommer att aktiveras i den demokratiska processen, via partiets egen utbildningsverksamhet och, i vissa fall, offentliga uppdrag i kommuner, landsting och regioner. Dessutom är det inte orimligt att anta, även om forskning ännu saknas, att många av dem som aktiveras av SD har en bakgrund där politisk aktivitet har låg prioritet. Det kan alltså vara så att SD mobiliserar tidigare politiskt passiva samhällsgrupper i den demokratiska processen.

Det är ett känt faktum att de svenska partierna har svårt att rekrytera representanter till de olika nämnder och styrelser som finns i kommunerna, vilket understryks av deras negativa medlemsutveckling. Även Sverigedemokraterna har sådana rekryteringsproblem, och det finns rapporter om att partiets kommunala representanter i högre grad än andra partier avslutar sina uppdrag i förtid, eller lämnar partiet och fortsätter som ”vildar” (Friberg 2015; Järnbert och Wilén 2016). Ändå bör det finnas förutsättningar för att ett parti med en så gynnsam medlemsutveckling med tiden kan finna sätt att hantera rekryteringsprocessen till offentliga uppdrag. Med sin ökande legitimitet finns också förutsättningar för att partiet med tiden lättare kommer att kunna rekrytera och utbilda lämpade personer. Här kan alltså Sverigedemokraterna fylla ett tomrum som, om än oavsiktligt, lämnats av de andra partierna.

Det går därmed att se det sverigedemokratiska genombrottet som positivt för demokratin, antingen man har en demokratisyn som prioriterar åsiktsrepresentativitet, politiskt deltagande eller en kombination av båda. Som diskuteras i kapitel 2 ovan, kan populismen ses som en mobiliserande faktor, som inger nytt hopp och engagemang hos desillusionerade medborgargrupper (Canovan 1999).

Det finns dock ett annat, negativt, perspektiv vad gäller SD och demokratin. Enligt vissa synsätt kan, som nämnts, den moderna högerpopulismens ideologiska grund härledas till fascismen. Andra avvisar den tesen, och menar att det rör sig om en populism som inte har någonting gemensamt med fascismen – men som ändå har ett problematiskt förhållande till

den liberala demokratin. Oavsett vilket av dessa synsätt som är det mest rimliga skulle ett slutgiltigt sverigedemokratiskt genombrott på alla nivåer kunna få demokratiska konsekvenser.

Det demokratiska problemet med högerpopulismen är inte att man vill införa en diktatur och enpartistat av traditionellt fascistisk modell. Demokratin, eller folkstyret (folkstyrelsen), står knappast på spel i den bemärkelsen att folkstyret löper risk att avskaffas. Vad som snarare står på spel är den liberala demokratimodellen. Demokratiskt beslutsfattande bygger inte enbart på enkla majoriteter, utan också på olika typer av ”spärrar” för majoritetsviljan, till exempel skydd för minoriteter, för mänskliga fri- och rättigheter, fördröjningsmekanismer vid grundlagsändringar, krav på kvalificerade majoriteter för vissa beslut, och så vidare. Detta för att enkla majoriteter inte ska kunna ta sig för stora friheter.

Vad högerpopulisterna kan komma att förändra är innebörden i begreppet folket/*demos*, i folkstyret/demokratin. Enligt det högerpopulistiska synsättet är folket en odelbar helhet. Det innebär att klasskonflikter och särintressen inte är legitima, eftersom de kan splittra folket. Här finns beröringspunkter med fascismen och nazismen, vars grundläggande kollektiva enhet är folkgemenskapen, även om den i åtminstone nazismen är etniskt/biologiskt betingad, vilket inte nödvändigtvis är fallet för högerpopulismen. Men även om högerpopulister inte är rasister är de motståndare till mångkultur, vilket är i enlighet med populismens monolitiska folkbegrepp. Med det synsättet kan olika kulturer svårigen rymmas inom samma folk.

Ett ofta diskuterat exempel på en snäv definition av det egna folket, och en prioritering av dess rättigheter, är den nationella preferenspolitik, senare omdöpt till nationell prioritet, som förespråkas av franska Rassemblement National. Enligt detta synsätt har medlemmar av det franska folket företräde till offentliga nyttigheter som socialbidrag, allmännyttiga bostäder och anställningar i offentlig sektor (Stockemer 2017:35). En sådan reform vore inte odemokratisk i proceduriell mening. Den skulle fattas enligt demokratiska spelregler, och kan också ändras eller avskaffas enligt sådana regler. Problemet är i stället att den nationella prioritetsprincipen gör en snävare definition av folkbegreppet, *demos*, vilket kan innebära en inskränkning av demokratiska värden som likhet inför lagen, minoritetsskydd och generella medborgerliga och mänskliga rättigheter.

Den snäva definitionen av folket är relevant oavsett om man ser högerpopulismen som en efterföljare till fascismen, eller som en populistisk företeelse som inte har med fascism att göra. Om man accepterar den fascistiska tolkningsmodellen blir också det metapolitiska tänkandet relevant. Det metapolitiska strävandet syftar som sagt till att ändra förutsättningarna för det politiska samtalet. Högerpopulisterna brukar ofta kritisera det rådande debattklimatet, vilket de menar präglas av en ”politisk korrekthet” som förhindrar en öppen debatt om invandring och mångkultur. Det kan dock ifrågasättas om den metapolitiska kampen syftar till att avskaffa den politiska korrektheten. Ett sådant avskaffande skulle innebära ett helt pluralistiskt och öppet debattklimat, där även mångkulturella, internationalistiska, islamistiska, marxistiska och ”svenskfiendliga” ideologier kan ta plats. Frågan är om det är en sådan öppenhet som högerpopulisterna eftersträvar. Om man med politisk korrekthet menar vad som anses som acceptabelt att yttra offentligt, finns det tecken på att högerpopulisterna snarare syftar till att ersätta den rådande politiska korrektheten med en ny politisk korrekthet, där man kan gå långt i förfäktandet av nationella värden, det egna folkets intressen och kritik av andra kulturer, men där det är mer problematiskt att inta internationalistiska och kulturrelativistiska ståndpunkter.

Exakt vad som händer med samhälls- och debattklimatet när högerpopulister har makten är fortfarande aningen tidigt att uttala sig om. Dansk Folkeparti har ännu inte suttit vid makten i formellt avseende, men det går att argumentera för att partiet bidragit till att det danska debattklimatet förändrats i nationalistisk riktning. Det är svårt att kvantifiera, men mycket tyder på att det råder en viss skillnad på vad som anses som ett legitimt yttrande i Danmark jämfört med i Sverige. Det finns en politisk korrekthet också i Danmark, men med ett delvis annat innehåll än i Sverige. I och för sig riskerar vi att här hamna i en hönan- och äggetdiskussion. Dansk Folkeparti kan lika gärna ses som en beroende variabel, en produkt av en bredare samhällsutveckling, som en oberoende variabel som själv inverkar på utvecklingen.

Att det senare synsättet inte är orimligt får dock, åtminstone till viss del, stöd av forskningen. I en artikel från 2003 argumenterar den svenske sociologen Jens Rydgren för att samhälleliga och politiska faktorer på strukturnivå (makro) och individnivå (mikro) påverkas av mellannivån

(meso). På den senare nivån befinner sig bland annat politiska partier. Efter en jämförelse mellan Frankrike och Sverige (som då saknade ett högerpopulistiskt parti av betydelse) kommer Rydgren fram till att högerpopulistiska partier kan förorsaka ökad rasism och främlingsfientlighet genom att påverka människors sätt att tänka, och genom att påverka andra politiska aktörer. Förändringen av människors sätt att tänka sker enligt Rydgren genom att högerpopulisterna tillhandahåller en ideologi som ”sätter ord” på mer oartikulerade uppfattningar om etnicitet och migration. Det handlar egentligen om en klassisk partifunktion, intresseartikulering, i delvis ny tappning. En sådan inverkan på andra politiska aktörer kan kopplas till högerpopulisternas, om än svår fångade, indirekta påverkan av politiken (Rydgren 2003:61).

Dessa två synsätt, ett positivt och ett negativt, på framtida konsekvenser av ett högerpopulistiskt genombrott kan ses som tentativa. Och de är inte varandra ömsesidigt uteslutande. Att företräda och artikulera en folkopinion, liksom att aktivera tidigare passiva samhällsgrupper i den demokratiska processen kan å ena sidan ses som en demokratisk vinst, men det utesluter å andra sidan inte att vissa andra demokratiska värden, som fri- och rättigheter, kan komma att få stå tillbaka. Nettoeffekten är svårbedömlig, och den demokratiska sluträkningen blir en normativ fråga. Vad som står något så när klart är att potentiellt omfattande samhällsförändringar kan stå för dörren.

Högerpopulister och samhällsförändring

Högerpopulisternas yttersta syfte är att förändra samhället. De betraktas ibland som en- eller fåfrågepartier, men man behöver inte studera dem särskilt länge för att kunna konstatera att de står för en egen *Weltanschauung*. De prioriterar sakområden relaterade till migration och nationellt självbestämmande, men deras ideologiska synsätt i dessa frågor präglar också deras förhållningssätt på en mängd andra politikområden. Ytterst vill de förändra samhället i en riktning bort från det som skapats av de gamla etablerade partierna, mot ett samhälle byggt på vad de beskriver som social harmoni och nationell gemenskap.

Men, som andra partier fått erfara, är samhällsförändring ett svårt projekt. Det finns en mängd institutionella, i praktiken ofta mänskliga, hinder i vägen. En tydlig beskrivning av det finns i Bo Rothsteins studie *Den Socialdemokratiska Staten* (1986). Rothstein analyserar här de svenska

Socialdemokraternas historiska försök att åstadkomma samhällsförändring på två politikområden. Inom arbetsmarknadspolitiken lyckades man. Inom skolpolitiken misslyckades man. Orsakerna till de olika utfallen var vilka institutionella hinder Socialdemokraterna stötte på, och vad man i regering förmådde göra åt dem. Inom arbetsmarknadspolitiken lade Socialdemokraterna ned gamla institutioner och organisationer, och skapade nya som fylldes med socialdemokrater, företrädesvis från fackföreningsrörelsen. Det bidrog till att arbetsmarknadspolitiken kunde omformas i önskad riktning.

Inom skolpolitiken fanns en mer etablerad institutionell struktur, som inte lika enkelt lät sig ersättas. Tjänstemän, byråkrater och inte minst lärare, som långt ifrån alltid sympatiserade med socialdemokratins strävanden att skapa ett klass- och privilegieutjämnande skolsystem, satte sig mer eller mindre öppet till motvärn. Skolan reformerades förvisso, men utfallet kom inte att bli det avsedda. Trots att partiet hade makten att fatta politiska beslut, hade det inte makten över genomförandet, den så kallade implementeringen (Rothstein 1987). Rothsteins analys är mer komplex än vad som kan återges här, men den illustrerar ett generellt dilemma som också Sverigedemokraterna kommer att ställas inför om de når en politisk maktposition.

I Sveriges Televisions samhällsprogram Agenda, den 26 november 2017, sade SD:s partiledare Jimmie Åkesson att Migrationsverket är aktivistiskt. Den myndighet som handlägger en av hans partis mest prioriterade frågor arbetar enligt Åkesson aktivt emot SD:s politik. Om vi bortser från den empiriska frågan om huruvida det ligger något i Åkessons påstående, och den normativa frågan om vilken migrationspolitik Sverige bör ha, illustrerar exemplet det problem som just skisserats. Som Socialdemokraterna en gång i tiden, upplever sig Sverigedemokraterna möta ett motstånd i de offentliga myndigheter och den statsförvaltning som i teorin lojalt ska verkställa demokratiskt fattade beslut. En sverigedemokratisk regering kommer sannolikt att, som en av sina första åtgärder, göra med Migrationsverket som Socialdemokraterna en gång gjorde med den gamla Arbetsmarknadskommissionen – lägga ned myndigheten och ersätta den med en ny enhet, med nya människor, som är mindre motvilligt inställda till den sverigedemokratiska migrationspolitiken.

Socialdemokraterna har kritiserats för att de ska ha fyllt stora delar

av statsförvaltningen och de offentliga myndigheterna med sitt eget partifolk. Om kritiken varit överdriven eller inte kan i detta sammanhang lämnas därhän, men att partiet involverade sina egna i myndighetsutövningen motiverades med att det var en nödvändig motvikt till vad socialdemokrater såg som en borgerlig dominans i offentliga myndigheter. Det är inte orimligt att Sverigedemokraterna gör en motsvarande analys. Med rätt eller fel ser de statsförvaltning och offentliga myndigheter som dominerade av ett etablissemang, en politisk klass, som präglats av de etablerade partiernas långvariga maktinnehav. Det finns också tecken på att den uppfattningen inte är helt ogrundad. Ett exempel är det brev till Regeringskansliets förvaltningschef, internt men rapporterat i media, där 261 opolitiska tjänstemän uttrycker farhågor för att Regeringskansliets ”värdegrund och policys inom mångfald och icke-diskriminering” riskerar att urholkas av ett nytt regeringsunderlag. Inget parti nämns vid namn, men måltavlan uppfattades allmänt vara SD (Jakobson 2018).

För att kunna förändra samhället i önskad riktning kan Sverigedemokraterna därför komma att anse sig behöva göra vad Socialdemokraterna en gång gjorde – byta ut människor och organisationsstrukturer. Det finns också medieuppgifter som tyder på att den problembeskrivningen finns inom SD, och att personbyten inom Regeringskansliet har diskuterats inom partiet (Aschberg m.fl. 2018)

Det skulle kunna invändas att en nedläggning eller omorganisation av offentliga myndigheter inte skulle vara unikt för ett sverigedemokratiskt maktövertagande. Sådana förändringar sker ofta i samband med regeringskiftet – alliansregeringens nedläggning av Arbetsmarknadsstyrelsen efter valsegern 2006 är ett exempel. Det som skulle göra motsvarande åtgärder av en framtida SD-regering kvalitativt annorlunda är om de ingår i en mer omfattande samhällsförändringsprocess i syfte att genomföra ett samhällsbygge i enlighet med SD:s ideologi.

Sådana förändringssträvanden inskränker sig inte nödvändigtvis till migrationspolitiken. Exempelvis lär tv och radio hamna i blickpunkten, liksom det skol- och utbildningssystem som av många sverigedemokrater uppfattas som drivet av en mångkulturalistisk grundsyn, och som vid flera tillfällen nekat SD:s partisekreterare Richard Jomshof anställning som lärare trots rätt utbildning och goda vitsord (Orrenius 2010:212 f). I Ungern och Polen har populistiska regeringar gjort ingrepp inom flera olika

områden, som till exempel mediestrukturen och rättssystemet (Enyedi och Whitefield, kommande). Det är vanskligt att dra slutsatser av exempel från andra länder, och konsekvenserna av framtida sverigedemokratiska förändringssträvanden låter sig svårligen förutsägas. Som Rothstein visat får ingrepp i institutionella strukturer inte alltid den avsedda effekten. Men försöka lär partiet komma att göra, och konsekvenser lär det komma att få.

Hot eller bot?

Exakt hur det svenska samhället ser ut om 30–40 år är givetvis omöjligt att säga. Inom skönlitteratur och film finns flera exempel på dystopier (t.ex. Virdborg 2017). Men även om man inte antar ett alarmistiskt synsätt tyder mycket på att Sverige står inför stora samhällsförändringar. Det är svårt att se hur asylpolitiken inom överskådlig tid kan återgå till den grad av öppenhet som rådde fram till 2015–16. Permanenta uppehållstillstånd och familjeåterföreningar kommer sannolikt att bli mer sällsynta. Gränskontroller kan komma att bli varaktiga företeelser. Samarbetet med andra EU-länder kan i ökande grad komma att handla om gemensamma åtgärder för att hålla tillströmningen av asylsökande nere.

Icke desto mindre kommer det faktum att Sverige sedan flera decennier är ett mångkulturellt samhälle med stor sannolikhet att kvarstå. Islam kommer att fortsätta vara en levande religion. Enligt en beräkning fanns år 2016 drygt 800 000 muslimer i Sverige, och den siffran kan förväntas öka, även om migrationen från muslimska länder helt skulle upphöra (Pew Research Center 2017). Bostadssegregering, kriminalitet, hedersförtryck och utanförskap kommer inte att försvinna, även om inget av dem är exklusiva invandrarföreteelser. Den europeiska integrationen står inför svårlösta problem. Även om det skulle vara så att asylinvandringen aldrig kommer att återgå till 2015 års nivåer, eller ens det tidiga 1990-talets, kommer Sverigedemokraterna knappast att bli irrelevanta, även om övriga partier kanske hyser förhoppningar i den riktningen efter de skärpningar i invandringspolitikerna som beslutats sedan senhösten 2015.

Man bör hålla i minnet att många högerpopulistiska partier, däribland Sverigedemokraterna, har byggt upp en betydande och lojal väljarbas. Deras kärnväljare kan inte förväntas överge dem om invandringen minskar, ens till noll. Redan under 00-talet fanns det de som trodde att Dansk Folkeparti skulle komma att förlora i betydelse, eftersom så stora delar av

deras politik redan genomförts (Andersen 2004). Det visade sig vara en felaktig bedömning. Partiet gjorde en mindre förlust i folketingsvalet 2011, men kom för första gången över 20 procent, och blev näst största parti, fyra år senare. De danska högerpopulisterna har inte haft några större svårigheter att finna nya och vinnande infallsvinklar, och nya krav, utifrån sina traditionella huvudfrågor invandring, EU-kritik och välfärdschauvinism.

Populister betraktas ibland som kortlivade företeelser, dagsländor som inte klarar att ta politiskt ansvar (Taggart 2000). Visst finns det sådana exempel, men det finns också ett ökande antal exempel på motsatsen (Enyedi och Whitefield, kommande). Att Sverige en dag kan komma att räknas till den senare kategorin, och att Sverigedemokraterna kan komma att bli makthavare, kanske till och med ett statsbärande parti, är ingen omöjlighet. Vid det laget kan partiet ha förändrats. Om vi återvänder till Muddes tre kriterier för populistiska högerradikala partier – populism, auktoritarianism och nativism – så är det inte alls självklart att ett framtida, stort och maktbärande sverigedemokratiskt parti kommer att betraktas som populistiskt. Ju längre in i det politiska etablissemang som partiet kommer, desto svårare blir det att polemisera mot detta etablissemang. De andra två ingredienserna lär däremot finnas kvar som grundläggande värderingar. Man behöver inte acceptera tesen att den moderna högerpopulismen kan kopplas bakåt till den historiska fascismen för att inse att det kan få långtgående konsekvenser om ett sådant parti får varaktigt politiskt inflytande.

Det finns de som ser en sådan utveckling som ett hot mot demokratin, eller åtminstone den liberala demokratin. Den europeiska högerpopulismen är inte antidemokratisk, men den har auktoritära inslag och en skepsis mot mänskliga fri- och rättigheter, och den prioriterar majoritetsstyre (folkstyrelse). Det är ideologiska inslag som kan komma i konflikt med viktiga värden i den liberala demokratimodellen. SD:s partiprogram uppvisar inga påvisbara inslag av fascism eller rasism, men det går som visats ovan (s. 172–176) att göra en idéhistorisk koppling mellan motståndet mot mångkultur och äldre tiders rasbiologiska synsätt.

Det går emellertid också att se saken från den motsatta sidan. Det finns, som diskuterats i detta kapitel, argument för att SD kan utgöra ett botemedel mot många demokratiska problem. Dels genom att representera åsikter

som under lång tid varit orepresenterade. Som det danska exemplet visar kan det innebära att det folkliga stödet för det politiska systemet ökar. Dels genom att öka det politiska deltagandet och mobilisera nya medborgargrupper till demokratisk politisk aktivitet, inte minst på kommunal nivå.

Allt detta är dock normativt laddade tolkningsfrågor. Att ett nytt, eller tidigare inflytelseröst, parti väcker farhågor när det närmar sig den politiska makten är inte unikt – detsamma gällde socialdemokrater, vänster-socialister och bondeförbundare vid demokratins genombrott för hundra år sedan. Om sedan Sverigedemokraterna kommer att genomgå en liknande utveckling får framtiden utvisa.



Krackelerar den sociala sammanhållningen?

LI BENNICH-BJÖRKMAN

För några år sedan tecknade tidskriften *The Economist* bilden av Sverige som en ny global förebild. Kombinationen av kraftfull entreprenörsekonomi och bibehållen välfärdsstat fick tidskriften att utbrista i lovord. Efter ett sekel av modernisering som omfattat industrialisering, urbanisering, demokratisering, välfärdsstatens framväxt och social omvandling, befinner sig Sverige enligt *The Economist* nu i ett nytt tillstånd av pågående ”post-industrialisering” där staten och ekonomin förändras i snabb takt (2 februari 2013). De offentliga utgifternas andel av bnp är fortfarande för höga, skatterna tvingar bort entreprenörer ur landet, och bidrag och ersättningar från staten är alltför generösa. Men snart, utropar *The Economist*, kan den svenska staten vara mindre än den brittiska.

Hur går det då för den svenska demokrati som inte enbart definieras som allmän rösträtt och fria val, utan som också vilat på att en aktiv, omfördelande statsmakt skapat förutsättningar för att fler ska kunna styra sina liv i en riktning som skänker egenkontroll, värdighet och tillfredsställelse? Demokrati har gått hand i hand med mänsklig utveckling i Sverige genom att politiska reformer lagt grunden för rätt till utbildning, bred tillgång till sjukvård, till anständiga bostäder och avskaffat privilegier som bara baseras på klass, kön, ras eller nationalitet. En aktiv och omfördelande stat kräver emellertid ett samhälle där solidariteten och tilliten till varandra är så pass stark att man lojalt betalar skatter och ser det som legitimt att andra (ibland) får mer av staten än man själv. Den ökade jämlikhet som under några årtionden blev följden av en utbyggd och omfördelande

välståndet bidrog till att skapa en sådan social sammanhållning som i sin tur stärkte demokratin. Vad kan vi förvänta oss idag när det gäller detta slags sociala kitt i Sverige, givet de förändringar i riktning mot minskad jämlikhet och ökade klyftor som landet genomgått och genomgår?

Genom att belysa hur jämlikheten i ett antal centrala aspekter förändrats i Sverige knyter jag i detta kapitel an till den verklighetsbeskrivning som *The Economist* tecknar av ett land stätt i radikal förändring. Mitt kapitel beskriver med hjälp av befintlig forskning de ökande klyftor som den post-industriella epoken inneburit för Sverige i tre avseenden: ekonomiska, geografiska och sociokulturella. Kapitlet visar att de ekonomiska skillnaderna idag är ovedersägliga och växande i Sverige, och har ökat snabbare än på många andra jämförbara håll inom OECD. En tilltagande geografisk ojämlikhet har vidare kommit att prägla Sverige alltsedan 1980-talet, vilket fått konsekvenser för levnadsstandard och livsmöjligheter utanför de absoluta storstäderna, men även inom storstäderna, där skillnaderna är ytterst påfallande beroende på var man bor. Medelklassen med stort kulturellt kapital har därutöver frigjort sig från den tidigare "allians" som under socialdemokratin upprätthölls med arbetarklassen, vilket inte minst visar sig i utbildningssystemets drastiska förändringar sedan 1990-talet. Dessa tre aspekter har samtliga med klass i vid mening att göra: klasskillnaderna i det samtida Sverige är avsevärda, framför allt i jämförelse med Sverige för 40–50 år sedan. När det gäller en fjärde central klyfta, den mellan kvinnor och män, har Sverige en betydligt mer positiv resa att se tillbaka på. Det finns definitivt positiva aspekter av de förändringar som Sverige genomgått sedan 1980-talet; för många är den ökade valfriheten och den tilltagande pluralismen stora landvinningar som lett till dynamik och kreativitet. Mitt fokus här är emellertid att lyfta fram en utveckling som det finns anledning att se på med oro från demokratiska utgångspunkter.

Vilka konsekvenser får dessa ökande klyftor för demokratin? Det är kapitlets andra och övergripande fråga. Jag tar mig an den genom att lyfta fram hur det står till med den sociala sammanhållningen och känslan av att dela varandras öde i Sverige, eftersom forskning visat att ojämlika samhällen är mindre socialt tillitsfulla. Socialt kapital, definierat som förtroende för varandra och därmed sammanhängande aspekter som villighet att betala skatt, acceptera omfördelning och delta i sammanslutningar

som involverar okända, kommer här att utgöra måttet på social sammanhållning. Utan sådan social integration finns, för att tala med Emile Durkheim, inte samhället; då är landet bara en plats för en samling individer, förbundna med varandra i familjer, klaner eller avgränsade gemenskaper men utan något övergripande som skapar en helhet (Boglund, Eliaeson och Månson 2014). Det finns tecken på att den sociala sammanhållningen, om än långsamt, är på väg att minska i Sverige (Holmberg och Rothstein, 2018).

Sociologen Albert Hirschman har i en berömd analys naglat fast tre handlingsstrategier för såväl individer som kollektiv i förhållande till marknaden, till staten och till organisationer: man kan välja att lämna den (exit), att försöka påverka och förändra den (voice) eller att vara tyst (loyal). Att påverka är vad Hirschman kallar det ”politiska” sättet att uppträda, och att höja sin röst är att söka kommunikation och dialog i avsikt att utveckla och förbättra (1970). Hirschmans strategier äger stor relevans när det gäller att förstå de processer som legat bakom och formar den svenska utveckling som här beskrivs: en utveckling där alternativen att lämna och att vara tyst alltmer kommit att överflygla försöken att påverka. Dessa begrepp kommer till användning i kapitlet som redskap för att beskriva vad som skett och sker i mer teoretiska termer.

De ekonomiska klyftorna ökar

De första efterkrigsdecennierna i Sverige innebar stora satsningar på ett bättre liv för de flesta människor. Det blev möjligt genom att företagen i Sverige gick strålande, Sverige var en av få ekonomier som inte drabbades av världskriget. Kapitalet var bundet till nationen (Schön 2010). Vinsterna från det privata näringslivet kunde därigenom delvis tas i anspråk av staten i utbyte mot att regeringen avstod från att artikulera krav på inskränkningar i äganderätten eller förstatligande av framgångsrika företag. Statliga företag skapade också vinster och skatteintäkter (Esping-Andersen 1980). Omfördelningseffekten via ersättningar och bidrag var betydande. Staten och kapitalet bedrev således byteshandel, och under ett antal decennier skedde det till bådas fördel. Staten under Socialdemokratiska arbetarepartiets (SAP) ledning kunde genomföra målsättningar som krävde dyra och genomgripande reformer i utjämnande syfte, näringslivet och dess toppar kunde fortsätta att driva företag och odla en livsstil som låg långt från folkhemmets egalitära retorik. Maktbalansen mellan stat och kapital

var förhållandevis symmetrisk, det är till och med möjligt att som statsvetaren Sheri Berman (2006) tala om ett ”politikens övertag” där de folkvalda, inte företagsledarna, dikterade en stor del av villkoren.

Trots att Sverige under ett antal år framstod som stabilt och socialdemokratiskt hegemoniskt, vilade det på två ytterst sårbara ”villkorade samhällskontrakt”: det mellan staten och det privata kapitalet och det med den växande medelklassen. Den förhållandevis fredliga samexistensen mellan staten och det privatägda näringslivet – ”Harpundsdemokratin” som den ibland kallades eftersom parterna möttes på residenset Harpsund för informella överläggningar – var lika signifikativ för det svenska ekonomiska klimatet som Saltsjöbadsandan. I sin tur vilade den samexistensen på två avgörande förutsättningar som senare kom att upphävas.

Den första var den nationella ordning som gjorde att kapitalet var bundet till Sverige. Med Hirschmans terminologi hade kapitalet betydligt färre möjligheter att lämna systemet (göra exit till andra länder) än vad som i dag är fallet. I stället var det hänvisat till att göra sin röst hörd, att påverka eller protestera, något som också institutionaliserades i Sverige genom kommunikation och dialog i olika forum där Svenska Arbetsgivarförbundet (SAF) var en av huvudaktörerna. Den korporativa stat Heckscher (1952), Elvander (1972) och Rothstein (1992) beskrivit växte alltså fram delvis som en följd av att möjligheten att lämna landet under några viktiga decennier var nära nog obefintlig. När kreditmarknaderna började avregleras i mitten av 1980-talet, och det privata kapitalet inte längre var bundet till nationen utan kunde röra sig alltmer fritt och globalt, förändrades allt (Allelin, Kallifatides, Sjöberg och Skyrman 2018, Ahrne, Stöber och Thaning 2018).¹ Kapitalets intresse av institutionaliserade möjligheter för statlig påverkan minskade därmed drastiskt. SAF fattade till exempel 1991 ensidigt beslutet att lämna de korporativa form i vilka man sedan decennier deltagit (Johansson 2000). Exit, ”att lämna”, blev ett alltmer framträdande handlingsalternativ.

Den andra förutsättningen för stabiliteten i kontraktet mellan stat och kapital var den starka interna sammanhållningen – lojalitet om man så vill – som länge rådde mellan den politiska och fackliga delen av arbetarrörelsen, mellan SAP och Landsorganisationen (LO). Den omöjliggjorde

1 Statsvetaren Torsten Svensson analyserar några av de viktigaste avregleringsbesluten i mitten av 1980-talet under beteckningen ”novemberrevolutionen” (1996).

i praktiken länge försök till inbrytningar från kapitalets sida i socialdemokratins ledarskikt för att försvaga det som utgjorde en gemensam linje. Ekonomiskt beroende, kraftfull retorik, intern kontroll, personband och en extrem stabilitet över lång tid i SAP:s ledande organ, där LO alltid varit företrätt, bidrog till att upprätthålla detta starka band (Esping-Andersen, 1980, Pauli 2011).

Sammanhållningen mellan SAP och LO började emellertid försvagas med början under sent 1960-tal. När Tage Erlander gick till val för sista gången som partiordförande, och statsminister i det land han hade regerat i 23 år, och partiet fick över 50 procent i valet till andra kammaren, anade vissa redan ”sprickorna i muren”, med en formulering lånad från författaren Lars Gustafsson. En fråga som ännu inte har fått ett tydligt svar är vilken betydelse LO:s radikaliserings under 1950 och 60-talen hade för den utvecklingen, en radikaliserings som inte bara visade sig i förslaget om att företagsvinster skulle slussas in i LO-styrda löntagarfonder utan också inom skolpolitiken (Lundahl 1997). Sextioalet blev därmed den sista riktigt gnistrande tiden för svensk socialdemokrati.² Den avtagande sammanhållningen inom arbetarrörelsen öppnade för den ekonomiskt liberalare orientering inom delar av SAP som trädde i dagen under 1980-talets början med kanslihusögern och Kjell-Olof Feldt (Malm Lindberg och Ljunggren 2014).

Via det ideologiska skifte som kallats högervåg under 1980-talet – initierat och pådrivet av inte minst näringslivet med Svenska Arbetsgivarförbundet (SAF) i spetsen – trädde Sverige in i ett 1990-tal med andra ideologiska och faktiska förutsättningar än dem som rätt två decennier tidigare (Boréus 1994).

I dag, ytterligare två decennier senare, förefaller Sverige ha omvandlats än mer radikalt. Ekonomen Magnus Henrekson belägger i en nyligen publicerad studie att de rikaste familjerna för drygt femtio år sedan (1963/64) besatt, även omräknat till nuvarande penningvärde, en bråkdel av den förmögenhet som de mest förmögna svenska familjerna besitter i dag. Broströms och Bonniers (de två rikaste då) hade en förmögenhet som uppgick

2 Företags- och samhällsklimatet blev under dessa år alltmer tungrovt och byråkratiskt, vilket medförde att kapital och entreprenörer lämnade Sverige. Kritiken mot byråkratin och det ”offentliga” växte, vilket inte minst gav avtryck inom delar av skönlitteraturen som skildrade ett samhälle som stelnat (se till exempel Hägg, 1983, Sjöström 1977, Svenning 1985, Gustafsson 1971).

till 0,180 och 0,141 av svensk BNP, Kamprad och Rausing (de båda rikaste nu) 15 respektive 4,8 procent (Henreksson 2017). Henreksson konstaterar:

Skillnaden i reell beskattning av ett stort företag i mitten av 2010-talet jämfört med 1970-talet är häpnadsväckande. Om någon i mitten av 70-talet hade påstått att Sverige skulle ha 178 miljardärer fyrtio år senare och att det skulle vara ekonomiskt fördelaktigt för en miljardär att flytta tillbaka från Schweiz (och ta med sig tillbaka hela sin förmögenhet) så skulle den personen med största sannolikhet ha avskrivits som mer eller mindre mentalt förvirrad (2017: 27).

OECD har visat att inkomstojämlikheten i Sverige i jämförelse med andra länder ökat snabbt och fortsätter att öka.³ Det beläggs likaså i flera studier på svensk botten, bland andra Almqvist (2016) och Bengtsson, Edin, och Holmlund (2014). De sistnämnda skriver:

Den relativa fattigdomen har ökat starkt från mitten av 00-talet och ökningen under hela perioden 1995–2012 motsvarar ungefär en fördubblad andel relativt fattiga. I ett internationellt perspektiv har Sverige mindre relativ fattigdom än genomsnittet för OECD-länderna men ökningen under senare år har varit större än i de flesta andra länder (2014: 7).

Framför allt har det att göra med att gapet mellan de absoluta toppinkomsterna och dem som befinner sig i den ekonomiska botten har vidgats successivt sedan 1990-talet. Inkomsten av kapital, dvs. av förmögenheter, bidrar inte minst till denna stora skillnad:

Värdet av alla privata förmögenheter i Sverige i förhållande till de totala inkomsterna har fördubblats på 20 år, och är i dag på sin högsta nivå på över tvåhundra år (Waldenström, Batani och Hansson 2018: 11).

Beräkningar visar att gapet mellan dem som har högst disponibel inkomst i Sverige och dem som har lägst (innefattar ersättningar och inkomst efter skatt) är mycket stort, och mellan samma toppskikt och dem som kommer närmast dem finns i sin tur ett stort gap (Ahrne, Stöber och Thaning, 2018). Således är Sverige i dag ett land där en finansiell elit – med höga inkomster av kapital – har ofantligt mycket pengar att röra sig med. Den

3 OECD Economic Survey, Sweden, 2017.

ekonomiska utjämning som pågick fram till 1970-talet har ersatts med en tilltagande ekonomisk ojämlikhet.

Vad har bidragit till att de ekonomiska klyftorna vuxit, samtidigt som få fått det absolut sett sämre? Det är en kombination av hur skattesystemet utformats, ersättningsnivåerna i socialförsäkringssystemet, och arbetsmarknadens sätt att fungera. ”Århundredets skattereform” 1990/91, då företagsbeskattningen sänktes drastiskt och skattesystemet förenklades och gjordes mer enhetligt, har följts av en avskaffad förmögenhetsskatt, arvsskatt och gåvoskatt under både socialdemokratiskt och borgerligt regeringsansvar. Beskattningen av kapital är i Sverige idag mycket låg. Förmögenheterna har vuxit och växer, och idag till skillnad från under socialdemokratiens glansdagar ärvs stora förmögenheter utan att något går in till statskassan:

En arvsskatt är ett av politikens träffsäkrare instrument för att utjämna olikhet i livschanser. I dag har många västlänningar en arvsskatt, medan Sverige avskaffade sin 2004 (Waldenström, Batani och Hansson 2018:15).

Fastighetsskatten är vidare försumbar. Inkomstbeskattningen däremot, och särskilt de skatter som läggs på extrainkomster för höginkomsttagare – marginalsatserna – är fortfarande hög, och inkomst, menar ekonomer som Henreksson (2017) och Waldenström, Batani och Hansson (2018), utsätts för hårdare beskattning i Sverige idag än kapital.

Ersättningsnivåerna i de omfördelade ”socialförsäkringarna” – sjukpenning, förtidspension, arbetslöshetskassa – har heller inte följt med i inflationen sedan 1990-talet och därigenom påverkat dem som befinner sig längst ned på den ekonomiska skalan i negativ riktning (Bengtsson, Edin och Holmlund 2014). Skillnaden mellan dem som arbetar och dem som av olika skäl inte gör det har vuxit.

Arbetsmarknadens bristande förmåga att fungera genuint integrerande, för i synnerhet de många som invandrat som flyktingar och anhöriga under de senaste decennierna, bidrar också den till en ökad ojämlikhet. Fram till 1970-talet var invandrare mer sysselsatta än personer med inhemsk bakgrund. Många som då flyttade till Sverige var inte flyktingar utan kom för att arbeta. Det är under 1990-talet, präglad av ekonomisk kris i Sverige och en samtidig stark flyktinginvandring, som arbetslösheten

skenar bland dem som invandrat, något en statlig utredning konstaterar 1999:

Bland boende i Tensta, en invandrartät stadsdel i Stockholm, sjönk t. ex. förvärvsintensiteten från 1990 till 1995 bland irakier från 51 % till 13 %, bland personer från f d Jugoslavien från 63 % till 19 % och bland somalier från 43 % till 5 %. I sammanhanget är det värt att notera att utbildningsnivåer inte spelar någon större roll för sysselsättning inom grupperna. Irakier och iranier har en utbildningsnivå över det genomsnittliga i Sverige särskilt på akademisk nivå men inte heller de högutbildade får arbeten. (SOU 1999:68, s. 151).

Arbetslösheten har fortsatt att vara hög i de utsatta förortsområden – ofta miljonprogramsområden från 1960- och 70-tal – som rymmer många av dem som invandrat från Afrika, Mellanöstern och Asien och som har låg utbildning eller ingen alls. Även om nya undersökningar visar att det skett en viss förbättring, men då från en mycket låg nivå, är förtidspensionering och socialbidrag vad många försörjer sig på (Örstadius 2018). En konsekvens av den marginalisering som drabbat dessa områden och befolkningen där är att kriminaliteten på dessa platser – ofta organiserad i gäng – ökat sedan 1990-talet. När polisen i juni 2017 publicerar *Utsatta områden – social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, är beskrivningen att problemen kvarstår:

Det är ännu för tidigt att säga vad polisens satsning mot utsatta områden resulterat i. Polismyndighetens satsning är tämligen ny och utvecklingen i områdena har pågått i flera decennier och kommer ta lång tid att förändra (2017:5).

Ekonomerna Andreas Bergh visar att bland de många faktorer som föreslagits som förklaring för variationer i hur väl invandrade personer integreras på arbetsmarknaden är det endast två som förefaller väsentliga. Den ena är generositeten i bidrag och ersättningar (välfärdsstatens omfattning); den andra – och mer avgörande – är fackets makt. Facklig makt definierar han som ”andelen av arbetsmarknaden som regleras av kollektivavtal” (Bergh 2013:11).

Sverige har fortfarande omfattande kollektivavtal. De branscher som främst täcks av sådana är byggbranschen, metallindustrin och gruvorna och delar av den offentliga sektorn. Uttryckt på litet annat sätt är det möjligt att tala om att kollektivavtalen skapar en reglerad arbetsmarknad där tillträdet – både när det gäller arbetsgivarna och arbetskraften – kontroll-

eras. Den fackliga makten är fortfarande stark och skapar en situation där de etablerade skyddas, och "outsiders" förblir utanför eller i osäkra förhållanden. Den amerikanska statsvetaren Kathleen Thelen hävdar, liksom Bergh, att Sverige, till skillnad från till exempel Danmark, som i likhet med Sverige tidigare fungerat enligt en socialdemokratisk modell, bemött den globala liberaliseringen av ekonomin sedan 1980-talet med "dualism": de etablerade skyddas, bland annat genom att övriga inte släpps in (Thelen 2014).

Termen prekariat används ibland för att karakterisera en arbetsmarknad där särskilt utsatta lever med osäkra, prekära anställningsvillkor i en ekonomi där andra gynnas (Standing 2013). Alltmer pekar på att denna beskrivning stämmer in på den svenska arbetsmarknaden.

Stockholm och resten

En strukturell förändring som präglat Sverige från 1980-talet och framåt är en ökande regional ojämlikhet som resulterat i stora inkomstskillnader mellan landets olika delar, med Stockholm som en absolut magnet när det gäller resurser och befolkningstillväxt. Underlag när det gäller geografiska skillnader i inkomst och levnadsstandard är inte ymnigt förekommande, men två väl genomförda studier står LO-ekonomen Anna Almqvist och ekonom-historikern Kerstin Enflo för. Mätt som relativ fattigdom⁴ visar Almqvist (2016) att tydliga inkomstskillnader föreligger på den övergripande, regionala, länsnivån: Värmland, Skåne, Gotland, Jämtland, Örebro och Dalarna är betydligt fattigare än i synnerhet Halland och Stockholm, men också Uppsala. Betraktar man den mer finfördelade kommunnivån är det kring storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö som de mest inkomststarka återfinns (allra rikast är Täby och Öckerö kommun med bara cirka 5 procent som har under 60 procent av medianinkomsten för riket). I Stockholm, Skåne och i Uppsala län är inkomstskillnaderna inom länen som störst; eftersom Stockholm också är bland de rikaste innebär det att den relativt sett stora fattigdomen i de utsatta förortsområdena kompenseras med råge av rikedomen på andra håll i länet.

Inlandskommuner och glesbygd i både norra och södra Sverige sticker ut som relativt sett fattigast; här finns kommuner som Filipstad och

4 Då mäter man ofta andelen hushåll som har avsevärt lägre inkomst jämfört med medianinkomsten för riket.

Munkfors i Värmland, Gullspång i Västergötland men också Landskrona och – ovanligt för en storstad – Malmö där över 20 procent har relativt sett mycket låga disponibla inkomster. Vad tyder det på? Mot bakgrund av analysen av den ekonomiska ojämlikheten i förra avsnittet pekar det på att en förhållandevis stor andel i de fattigaste länen försörjer sig på ersättningar och bidrag som urholkats över tid.

Ekonom-historikern Kerstin Enflo bidrar ytterligare till bilden av växande geografiska klyftor genom att med hjälp av tidsserieanalys visa att den regionala ojämlikheten varit betydande i Sverige historiskt sett, hon går tillbaka till 1860, men att den under perioden 1940–1980 jämnades ut. Till stor del måste den utjämningen härledas till en aktiv politik som påverkade både välfärdsnivån, företag och omflyttningar; regionalpolitik men också den solidariska lönepolitik som utvecklades inom LO. I dag kännetecknas Sverige av motsatsen:

Från 1980-talet ökade åter skillnaderna i BNP per capita. Ökande regionala skillnader är en del i en allmän internationell trend sedan 1980-talet. Eftersom Sveriges ojämlikhet ökar från en låg nivå är förändringstakten hög internationellt sett. I dag sticker Sverige inte längre ut som ett av de mest regionalt jämlika länderna (2016:13).

Mellan mitten av 1990-talet och fram till 2014 är det i Blekinge, följt av Gävleborg och Värmland, som invånarna fått känna av mest inkomstminskningar. Minst kännbar har den processen varit i Norrbotten, Uppsala och Kronoberg i Småland (Almqvist 2016).

Den brutna klassalliansen

I George Orwell's 1984 skildras människans historia som en evigt återkommande kamp mellan tre sociala skikt: det övre, mellanskiktet och det lägre. Strävan för det lägre skiktet är att avskaffa alla skillnader och etablera jämlikhet; målet för det övre är att hålla fast vid sin maktposition. Emellertid kommer alltid en tidpunkt när överklassen är försvagad:

Då störtas det av mellanskiktet, som värvar underskiktet på sin sida genom att inför detta låtsas kämpa för frihet och rättvisa. Så snart mellanskiktet har nått sitt mål trycker det underskiktet tillbaka i dess forna slavställning och blir självt ett överskikt. (1974 [1949]:183).

Är det detta vi ser konturerna av i den svenska utvecklingen?

Medelklassens ”allians” med arbetarklassen under ett antal decennier – som aldrig var annat än villkorad – har brutits i Sverige, och i linje med Orwell vill jag hävda att mellanskiktet nu håller på att etablera sig som en ny överklass. För resonemanget är det väsentligt att ringa in rimliga definitioner av medelklass och arbetarklass. De hamnar nära dem som görs av Ahrne, Stöber och Thaning (2016) i *Klasstrukturen i Sverige*. De skriver:

Vi har därför valt att räkna lägre tjänstemän till arbetarklassen tillsammans med gruppen ej facklärd arbetare och facklärd arbetare. Mellantjänstemän och högre tjänstemän bildar egna indelningar, men det kan diskuteras ifall de tillhör ”mellanskiktet”, eller i mer vardagligt tal ”medelklassen” (2016:10).

Medelklassen innebär här således skiktet av mellantjänstemän och högre tjänstemän, men också – och inte minst viktigt – egna företagare inom mediesfären och intellektuella sfärer som utgör en växande grupp. Dessa har det gemensamt att de till del styr sina egna arbeten och villkor. Lägre tjänstemän, däremot, har mer gemensamt med arbetarklassen eftersom arbetet är icke-autonomt och reglerat. Arbetarklassen så definierad utgör fortfarande ungefär hälften av arbetskraften i Sverige, men medelklassen har ökat.

När historikern Sten Carlsson skrev *Svensk ståndscirkulation 1680–1950*, pekade han på hur arbetarsönerna kommit att bli procentuellt fler inom högre utbildning och inom de administrativa yrkena mellan 1900 och 1950. Det var emellertid en annan klass – tjänstemännens söner – som blivit ännu mer framträdande i förhållande till storföretagarnas och ämbetsmännens söner under perioden efter demokratins genombrott. Carlsson som står mitt i det sekel som vi nu blickar tillbaka på konstaterade att:

Utan tvivel har man att räkna med att tjänstemän och tjänstemannabarn under de närmaste decennierna komma att spela en växande roll i svenskt samhällsliv (1950:160).

Sten Carlsson fick rätt. Det var tjänstemännens barn, och senare deras barn som något decennium senare strömmade in på universiteten, som på kort tid förvandlades från elitinstitutioner till utbildningsmiljöer för allt fler. Det är också deras barn som i dag besitter positioner inom offentlig och privat förvaltning: inom kommunal och statlig förvaltning och myndigheter, som managers, controllers och analytiker inom företag. Vissa av dem tillhör enligt definitionen här arbetarklassen, andra medelklas-

sen. Utbildning sammanfaller således inte längre helt med klass; villkoren bland de utbildade skiljer sig alltför mycket åt.

Medelklassens successiva övergivande av arbetarklassen inleddes i små och närapå osynliga steg, för att på allvar märkas på 1980-talet när också kapitalet började frigöra sig från sina nationella band. Under ett antal tidigare decennier bedömde många i medelklassen att vad de såg som legitim levnadsstandard uppfylldes utan att de behövde göra bruk av egna – framför allt kognitiva – resurser. Och detta trots att man betalade höga skatter och att en betydande omfördelning av inkomster skedde till de sämre ställda. Den offentliga skolan, sjukvården, den högre utbildningen och småningom barn- och äldreomsorgen ansågs vara tillräckligt bra, bitvis till och med utmärkt (Svallfors 1989).

Medelklassen var därför villkorligt lojal med den stat som framför allt byggts upp för att stärka arbetarklassens förutsättningar att leva bättre liv, och i metaforiska termer var den en allierad till arbetarna (jfr Svensson 1994).

När de statliga bolagens vinster började sina under 1970-talet, behövde den svenska staten i stället höja skatterna för att kunna upprätthålla nivån på välfärden (Esping-Andersen 1980). Företagsbeskattningen trappades upp till mycket höga nivåer, men likaså inkomstbeskattningen. Eftersom medelklassen ekonomiskt stod för en del av kalaset skapade det i sin tur ökade krav på inflytande. Det ”samhällskontrakt” som gällt mellan staten och medelklassen började så sakteliga brytas upp, och en del av dessa tendenser fångade den då sittande Maktutredningen i studien *Medborgarnas makt* (1989), där Olof Petersson, Anders Westholm och Göran Blomberg kunde visa att många människor uppfattade att det fanns ett underskott av inflytande och valmöjligheter när det gällde centrala välfärdsområden som sjukvård och skola.

Upplösningen av det sociala kontraktet fortsatte i och med att Sveriges nationella ordning omvandlades till en internationell. Medelklassens referensgrupp förändras, och man ser till jämförbara sociala skikt i världen snarare än till Sverige när de egna villkoren bedöms. Möjligheterna till ”utträde” (exit) ökade i och med EU-inträdet. Svensk medelklass rör sig idag alltmer i världen – i varje fall i Europa.

I dagens Sverige, som jag alltså menar präglas av att medelklassen lösgjort sig från lojaliteten med arbetarklassen, använder den förra sina kog-

nitiva resurser – teoretisk intelligens, mental energi, initiativkraft, kreativitet och flexibilitet – för att säkra sin nuvarande och framtida ställning. Främst tar det sig uttryck i förhållandet till utbildning.

Skolan blev med tiden ett av de centrala instrumenten i försöken att aktivt förändra det svenska samhället. Institutionella förändringar som allmän rösträtt och ökad insyn hade inte räckt för att förhindra bristande humanitet, intolerans och förföljelse av avvikande och oliktankande, vilket demokratiernas sammanbrott under mellankrigstiden visade. Därmed försköts en del av intresset hos reforminriktade krafter som socialdemokrater (men också liberaler) till att forma också människan, inte bara institutionerna. Hemmen hade man föga kontroll över, men skolgången var en tid av exceptionell präglning som under efterkrigstiden blev föremål för genomgripande reformer.

Enhetskskolan infördes 1950 och förpassade det gamla, starkt hierarkiska skolsystemet, till historiens skräpkammare, till förmån för ett som skulle göra klass mindre utslagsgivande. ”Begåvad men fattig. Ge honom lika chans!” stod det på en av Socialdemokraternas numera klassiska valaffischer från den tiden. När steget togs, bort från en selekterad och djupt klassbaserad ungdomsskola, var det övergripande syftet ”rätt man på rätt plats”; att underlätta möjligheterna för de studiebegåvade och teoretiskt lagda arbetarbararna att bli en del av den samhällseliten. Möjligheterna att göra karriär skulle jämnas ut, och ståndscirkulation var ett mål. Fortfarande var emellertid den självklara utgångspunkten att samhället byggdes upp kring eliter och ”massan” (Bennich-Björkman 2002).

Med början under 1950-talets sista år ägde en omsvängning rum där återigen LO:s radikaliserings roll kan ha spelat roll. Historikern Lisbeth Lundahl har visat att LO i ett ganska tidigt skede efter det att 1957 års skolberedning tillsatts började plädera för en odifferentierad grundskola som ett sätt att uppnå, inte ståndscirkulation, utan social jämlikhet och rättvisa (1997). År 1962 klubbades den svenska grundskolereformen igenom. En sammanhållen nioårig skolgång för alla barn i Sverige mellan 7 och 15 år hade blivit verklighet. Några år senare, 1968, tog man också bort det sista årets linjeuppdelning. Alla elever följde nu samma studiegång under de nio åren i grundskolan (Hadenius 1990). Idén om en gemensam skola för alla hade därmed blivit verklighet. Ståndscirkulation som ett mål ersattes med klassintegration; litet drastiskt kan man säga att skolan skulle

bidra till klassamhällets försvinnande genom att eliterna tunnades ut. Det svenska samhället skulle bygga på att samhällsklasserna möttes och nöttes mot varandra i ett skolsystem som det inte var möjligt att lämna, och inom vilket det heller inte fanns särskilt stora möjligheter att välja inriktning och därmed gå olika vägar.

Det fanns mycket litet kontinuitet mellan de tidigare reformmålen som vägledde enhetsskolan och de som nu kom att styra utformningen av den svenska grundskolan. En möjlig förklaring till den skolpolitiska förändring som socialdemokratin genomgick skulle kunna sökas i att LO stärkte sin position under dessa år. Att det var LO som först började driva löntagarfonderna är välkänt. Mindre omdiskuterat, men kanske ännu mer betydelsefullt för att förstå den svenska samhällsutvecklingen i ett längre perspektiv, var LO:s inflytande över omsvängningen från ståndscirkulation till klassintegration i svensk skolpolitik.

Klassintegration som målsättning för utbildningssystemet stred emellertid helt mot den meritokratiska och kunskapsbaserade världsbild som drev – och alltjämt driver – medelklassen, och det är också inom skolan som valfrihetsreformerna får ett av sina första och starkaste uttryck i början av 1990-talet; när medelklassens allians med arbetarklassen väl bröts så skedde det med införandet av skolpeng och friskolor – och tilltagande segregation som följd.

Att medelklassens allians med arbetarklassen är avslutad påverkar den senare klassen negativt ur ett jämlikhetsperspektiv. Den är fortfarande mer eller mindre hänvisad till statliga alternativ när det gäller välfärd, på grund av mer begränsade kognitiva, sociala och finansiella resurser. När man väljer kan det ibland leda till mindre goda val beroende på att många saknar eller har svårt att orientera sig i ett omfattande och snårigt informationsflöde och har begränsade sociala nätverk som hjälper till med det (se Blomqvist och Rothstein 2000). Klassalliansen lyfte arbetarklassen; när den bröts lämnas samma klass att precis som medelklassen slåss för sig själv. Skillnaden är bara, att förutsättningarna för det – socialt, ekonomiskt och kunskapsmässigt – skiljer sig kraftigt åt.

För att sammanfatta analysen så här långt: konsekvensen av den politik som fördes i Sverige under ett antal decennier i kombination med en stark tillväxt innebar att 1970-talet och ingången till 80-talet i Sverige uppvisade en historiskt låg nivå när det gällde ekonomiska skillnader (Ahrne,

Stöber, Thaning 2016). Även de geografiska klyftorna var unikt små, liksom de mellan arbetarklass och medelklass, inte minst på grund av den sammanhållna och odifferentierade skolan. Inte heller uppvisar den tiden stora, systematiska skillnader med avseende på nationellt ursprung. Arbetskraftsinvandring hade dittills dominerat; flyktinginvandringen tog fart först under 1980-talet. Sedan dess har klyftorna i alla dessa avseenden vuxit, som en följd av förändrad politik, förändrat ideologiskt klimat och en förändrad ekonomisk världsordning. Hur kan det komma att påverka den svenska demokratin?

Hur går det nu med den sociala sammanhållningen?

En stark demokrati vilar på att människor känner att de kan lita på andra. Men inte vilka andra som helst, utan andra som man inte känner personligen, med andra ord främlingar. Sådant mellanmänniskt förtroende, social tillit, är helt grundläggande för att storskaliga samhällen – i motsats till den avgränsade byn där alla känner alla – ska kunna fungera, för att de ska vara samhällen och inte bara samlingar av individer: ”Om inte människor litar på varandra i ett samhälle fungerar det mesta sämre” (Holmberg och Rothstein 2018: 43). Mellanmänniskt förtroende är ett avgörande politiskt, ekonomiskt och socialt smörjmedel, som gör att människor inte ständigt är vaksamma och rädda utan vågar ta risken att samarbeta – som i organisationer och föreningar – och lägga beslutsfattande och skydd för liv och lem i politikers, polisens och domstolarnas händer i stället för hos klanen, gänget eller medborgargardet (Fukuyama 2011, Putnam 1993, North 1990). Socialt förtroende gör att handlingskraften ökar hos ett kollektiv, vilket påverkar till exempel mikronivån genom att ett grannskap eller en stadsdel fungerar bättre (Sampson, Morenoff och Gannon-Rowley 2002).

Att ”lita på” främlingar, vad står det för? Det är något forskningen fortfarande strävar efter att förstå, för uppenbarligen innebär det inte samma sak som att lita på dem man känner och har direkt erfarenhet av. Holmberg och Rothstein (2018) föreslår att förtroende för främlingar har att göra med hur man bedömer den allmänna moraliska nivån i samhället. Andra tolkningar som ligger nära till hands är att man uppfattar sig kunna förutsäga andras beteende, vilket minskar känslan av existentiell osäkerhet, och att man bedömer att ”de flesta vill mig väl” eller i varje fall inte illa. Alla dessa tolkningar går att förena med det som tydligt framkommit i forskningen: att påfallande klyftor – ojämlikhet – ser ut att

påverka samhällsklimatet i en mindre förtroendefull riktning (Uslaner 2008, Wilkinson och Pickett 2009, Fairbrother och Martin 2013).⁵ Klyftor mellan människor skapar som regel större avstånd i erfarenheter och värderingar som gör att man inte ”känner igen varandra”, inte känner någon samhörighet. Särskilt de som befinner sig längst ned i samhällshierarkin kan definitivt också uppfatta att de blivit lämnade åt sidan av de andra och att dessa andra kanske till och med skor sig på dem. De uppfattar samhällsmoralen som låg.

Hur ser det ut i Sverige? Från början av 1980-talet steg det sociala förtroendet successivt, med en viss nedgång under den ekonomiska krisen i mitten av 1990-talet, till hela 64 procent som svarade att man ”kan lita på de flesta” under hela 00-talet (World Value Survey, Sweden).⁶ Det är unikt högt internationellt. En nyligen publicerad studie visar dock att det mellanmännsliga förtroendet sjunker (Holmberg och Rothstein 2018). Det är från en hög nivå och siffran är nu 56 procent (vilket förvisso också det är högt internationellt sett). Tydligt är emellertid att skillnaderna växer mellan klasserna. De som är arbetare, lågutbildade och invandrade från utomnordiska länder uppvisar betydligt lägre tillit än dem från medelklass eller högre tjänstemannahem, och bland dem som lever på socialförsäkringar (sjuka, arbetslösa) och unga (med en osäker och svag ställning på arbetsmarknaden) är förtroendet ännu lägre. Dessa gruppers mellanmännsliga förtroende har sjunkit sedan mitten på 1990-talet. Det finns vidare ett parti som sticker ut på grund av att det har många väljare som har låg social tillit: Sverigedemokraterna.

World Value Survey visar dessutom att andelen boende i Sverige som uppger att de känner fullt förtroende för sina grannar minskat kraftigt under 2000-talet: från 40 till 29 procent (World Value Survey, Sweden).⁷ I en studie som fångat social sammanhållning genom att undersöka social solidaritet – uttryckt som en positiv inställning till ekonomisk omför-

5 Wilkinson och Picketts omfattande statistiska studie visar att mer jämlika länder (mätt i inkomst) uppvisar högre social tillit, vilket även gäller mer jämlika amerikanska delstater. Fairbrothers och Martins studie kommer fram till att amerikanska delstater som var ojämlika under lång tid hade en befolkning som hyste mindre förtroende för andra, men att däremot närliggande förändringar i riktning mot ökad ojämlikhet inte såg ut att (direkt) påverka förtroendenivåerna. Socialt förtroende är inte en dagsfärsak attityd, utan ett trögrikligt förhållningssätt.

6 <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>, nedladdad den 14 augusti 2018.

7 <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp> nedladdad den 14 augusti 2018.

delning (välfärdsstaten) – finner författarna att i svenska kommuner där många flyktingar blivit placerade har beredvilligheten att acceptera sådan omfördelning sjunkit (Dahlberg, Edmark och Lundqvist 2012). Det kan vara en övergående effekt, men indikerar inte desto mindre oroande tendenser ur ett demokratiperspektiv.

Den sociala sammanhållningen minskar således i Sverige. Det ser ut att bottna i att de individer som befinner sig i mer utsatta positioner klassmässigt och levnadsmässigt känner minskat förtroende för sin omgivning. Under den period som den nedgången noteras har också klyftorna ökat markant. Om det finns ett orsakssamband häremellan är för tidigt att säga men klart är att det finns miljöer där många känner misstänksamhet mot andra, och därmed är på sin vakt, får svårare att handla kollektivt och också misstror det politiska systemet. Dessa miljöer sammanfaller med dem som drabbats mest av den ökande ojämlikheten.

Demokratin i framtiden?

Demokrati försvinner inte över en natt. De demokratiska institutionerna är djupt rotade i den svenska myllan. Cirka 80 procent röstar till exempel i de svenska valen, människor är förhållandevis kunniga och intresserade av politik, och kanalerna för att påverka samhällsutvecklingen har ökat. Där det som tidigare stod till buds var att skriva insändare, kontakta politiker eller gå in i ett politiskt parti, finns i dag sociala rörelser, aktivism i sociala medier och möjligheten att uttrycka ställningstaganden genom vad och hur man konsumerar, som andra kanaler.

Samtidigt råder inget tvivel om att Sverige i modern tid blivit ett land där ekonomiska, geografiska och sociokulturella klyftor ökat. På ett väsentligt område har en motsatt utveckling ägt rum: klyftorna mellan kvinnor och män sluts sakta men säkert i Sverige sedan 1970-talet. Till skillnad från på de tre områden som belysts i detta kapitel, har aktiva politiska och samhälleliga krafter mobiliserat i olika former för att öka jämlikheten mellan könen, både inom partipolitiken med varannan damernas och varvade listor, genom kvinnoförbundens arbete, med Feministiskt initiativ (FI) och i organisationer och mer lösa nätverk som Stödstrumpona. Det är svårt att se att det mobiliserats på motsvarande sätt kring de ekonomiska, geografiska och sociokulturella skillnader som i dag sätter sin prägel på Sverige.

Jag har här hävdad att den minskande jämlikheten kan påverka sam-

hällsklimatet i en riktning där den sociala sammanhållningen riskerar att krackelera och har visat att det finns en samvariation där arbetarklassen och de som står utanför arbetsmarknaden känner större social misstro idag än tidigare. Känslan av samhörighet, trots att vi är främlingar, är oersättlig. Utan social tillit blir demokratin sårbarare. Social sammanhållning, här förstått som social tillit, är det som gör att institutionerna kan hantera och ibland lösa intressekonflikter och genomdriva reformer utan att den för demokratin naturliga politiska polariseringen övergår till bitter antagonism.

Den nuvarande utvecklingen i USA visar att sådan polarisering ganska lätt kan slå över i ett socialt klimat där grupp känner sig stå mot grupp och där uppfattningen växer att det någon vinner måste någon annan förlora. Politiken blir då ett nollsummespel, inte ett plussummespel där alla – i ett långsiktigt perspektiv – kan uppfatta sig som gynnade. I Italien har nollsummespelet varit rådande under lång tid, med delvis förödande konsekvenser. I efterkrigstidens Västtyskland lyckades man däremot skapa en politisk kultur där samhörigheten successivt stärktes. Sverige har långt kvar till en situation där antagonismen sitter i högsätet; fortfarande är jämlikheten större än på många andra håll och likaså den sociala tilliten. Men centrala samhällsinstitutioner som skolan, där likvärdigheten har minskat, sjukvården, där köerna har vuxit och läkare och sjuksköterskor slår larm om att patientsäkerheten är i fara, och polisen, där man förgäves försöker få bukt med laglöshet i vissa områden, vacklar. De problemen bottnar främst i att professionernas kunskap och omdöme beskurits kraftigt till fördel för politisk styrning och konsultinflytande, vilket lett till frustration, minskande motivation, svårigheter att rekrytera lämpade personer och svårigheter att få lämpade personer att stanna kvar i yrkena. De som drabbas av detta är i första hand inte medelklassen utan arbetarklassen och de som står utanför arbetsmarknaden; bördorna fördelas ojämnt. På skolans område har friskolorna blivit medelklassens räddning, inom sjukvården finns idag en privat försäkringsmarknad som bara växer, och i de utsatta områdena bor sällan medelklassen utan invandrare från olika håll i världen och svenskfödda med utsatta positioner i samhället. Ojämligheten förstärks ytterligare när dessa samhällsinstitutioner inte längre ser ut att klara av sina uppdrag.

Demokratins framtid är till stor del beroende av att klyftorna nu inte



tillåts växa ytterligare, utan att de ekonomiska, geografiska och sociokulturella klyftorna – i likhet med dem mellan kvinnor och män – i stället sluts mer. För det krävs omfattande förändringar av skattelagstiftningen i riktning mot beskattning av kapital och arv, att staten återetablerar sig i de delar av Sverige där frånvaron blivit allt tydligare och att de fackliga organisationerna vidgar sin solidaritet också till dem som i dag är sårbara på arbetsmarknaden. En reformering av det fria skolvalet som hejdar utvecklingen mot allt mindre likvärdighet är avgörande för att jämna ut skillnader för kommande generationer. I skolan och i den högre utbildningen, inom sjukvården, i polisen och rättsväsendet krävs det att de professioner som bär upp dem, lärare och forskare, läkare och sjuksköterskor, polisen själva och domarkåren, får tillbaka kontrollen. Då kan jämlikheten öka igen, den som påverkar den sociala sammanhållningen i positiv riktning och därmed gör demokratin livskraftig.

Annars kan även de demokratiska institutionerna till slut befinna sig på

ett sluttande plan, där de enbart uppfattas företräda en viss klass och missgynna en annan. Politisk apati, inte engagerat deltagande, kan bli följden – eller en politisk antagonism som leder ner i bråddjupet.



Myndigheter att lita på. Den svenska demokratis grundbult

BO ROTHSTEIN

den internationella statsvetenskapliga forskningen om demokratisering har en intressant debatt utspelat sig. Den går under benämningen *sekvensdiskussionen*. Grundackordet i denna debatt är tesen att ett villkor för en framgångsrik och långsiktigt hållbar demokratisering är att det existerande statliga maskineriet redan har en väl utbyggd administrativ kapacitet, inklusive ett legalt system där respekten för rättsstatens principer om likabehandling är etablerad och där man fått korruptionen under någorlunda kontroll (Mazzuca och Munck 2014, Fukuyama 2014b).

Bakgrunden är att de starka förhoppningar som knutits till den omfattande demokratisering som skett sedan slutet av 1980-talet på många områden inte infriats. Demokrati har naturligtvis många egenvärden i sig och såsom fri- och rättigheter men en annan förhoppning, inte minst inom biståndspolitiken, har varit att demokrati också ska leda till ökad mänsklig välfärd, mindre korruptionen, fred och minskad fattigdom. Den remarkabla demokratiseringssvåg som vi har sett sedan 1989 har emellertid enligt många studier inte lett till den ökning av människors sociala och ekonomiska välfärd som många hade hoppats på. Inte heller fungerar demokratisering i alla lägen som ett botemedel mot korruption (Rothstein & Tannenbergs 2015). Vad gäller miljö- och hållbarhetsfrågor visar forskningen att demokratier med låg kvalitet i den offentliga förvaltningen inte förmår hantera de centrala miljöfrågorna (Povitkina 2018). Till detta kommer forskare som hävdar att demokratisering i samhällen med en svag och

korrupt offentlig förvaltningsapparat ökar sannolikheten för inbördeskrig (Mansfield och Snyder 2005 och Lapuente och Rothstein 2014).

Ett skäl till att demokratisering generellt inte visat sig vara en garanti för ökad mänsklig välfärd är att i stater med hög korruption i den offentliga förvaltningen förmår det politiska systemet inte i tillräckligt hög grad leverera välfärdshöjande åtgärdsprogram. Att genomföra välfärdsprogram inom områden som hälsovård, infrastruktur, utbildning och socialpolitisk kräver en något så när kompetent, opartisk och hederlig tjänstemannakår. Sekvensdebatten har handlat om ifall det är nödvändigt att först säkra den statliga förvaltningens kompetens, kapacitet och etik innan demokrati i form av fria och allmänna val sätts upp på dagordningen (D'Arcy och Nisotskaya 2017).

Det förefaller främst vara fem saker som nyvalda regeringar i länder med svag statskapacitet inte kan stå emot. Den första är att belöna sina politiska anhängare med tjänster i den offentliga förvaltningen och i rättsväsendet (Dahlström och Lapuente 2017). Den andra är att belöna enbart just de väljare som man uppfattar sig ha fått stöd ifrån med särskilda och riktade förmåner, vad som inom forskningen kallas ”klientelism” (Bustikova och Corduneanu-Huci 2017). Den tredje är att använda offentliga medel för att stärka antingen de styrande politikernas privata ekonomi eller partikassan (Mungiu-Pippidi 2015 och Walker & Atens 2018). Den fjärde är att sätta sig själv och sin egen maktutövning över rättsstatens principer (Weingast 1997). Ett särskilt problem här är sittande regeringars tendens att manipulera de allmänna valen (Norris 2015 och Teorell 2017). Den femte är många politikernas tendens att otillbörligt gynna sina familjemedlemmar vid tillsättningen av offentliga tjänster eller när det gäller att erhålla offentliga kontrakt (Fukuyama 2014a). Det handlar med andra ord om bristen på den typ av normer om *saklighet, opartiskhet och likhet inför lagen* vid utförandet av offentliga förvaltningsuppgifter som återfinns i den svenska regeringsformen (1 kap. 9 §, jfr Rothstein och Teorell 2015).

De negativa effekterna för social och ekonomisk utveckling av bristande kvalitet i den offentliga förvaltningen är väl dokumenterade (Holmberg, Rothstein och Nasiritousi 2009). På samma vis kan man hävda att vad som skapar välfärd i stor utsträckning inte är själva den demokratiska processen utan när den kan kombineras med en kompetent, väl utbyggd och etiskt högtstående förvaltningsapparat (Rothstein 2011). Problemet är att

det finns tämligen starka belägg för att i länder som av historiska skäl inte lyckats bygga upp en tillräcklig administrativ kompetens kan demokratisering försvåra framväxten av en sådan. Vi vill, som statsvetaren Francis Fukuyama (2014a) framhåller, gärna att ”allt gott hänger samman” (rättsstat, administrativ förmåga och demokratiskt ansvarsutkrävande), men historiens erfarenheter säger att så inte alltid är fallet. Det är skälet till debatten om i vilken ordning politisk utveckling bör främjas. Frågan är långt ifrån avgjord, men det finns mycket som talar för att tidig demokratisering i länder med svag statsmakt inte levererar ökad mänsklig välfärd.

I samband med den svenska demokratins 100-års jubileum kan det därför vara av intresse att studera hur den sekventiella logiken utspelade sig på svensk botten. Hur såg den svenska staten ut årtiondena före demokratins genombrott?

Bakgrunden till detta intresse från min sida kommer inte bara från den ovan nämnda ”seksensdiskussionen” utan också från Gunnar Heckscher (1909–87). Han var inte bara ordförande för det dåvarande Högerpartiet 1961–65 utan dessförinnan en framstående professor i statsvetenskap vid Stockholms högskola. Ett av hans främsta vetenskapliga verk publicerades 1952 med titeln *Svensk statsförvaltning i arbete*. Boken ger en tämligen ljus bild av den dåvarande svenska ämbetsmannakåren men inledningsvis skriver Heckscher att i början av 1800-talet var den svenska statsförvaltningen ”tämligen försumpad”. Jag hade förmånen att få intervjuja Gunnar Heckscher i början av min forskarutbildning och en sak vi båda kom att anse vara av intresse att forska om var hur man hade lyckats överkomma denna ”försumpning”. Tack vara generösa forskningsanslag har jag tillsammans med några kolleger fått möjlighet att bedriva forskning om denna spännande fråga. Vad som gör den viktig är att kunskaperna om hur en sådan förändring av den administrativa kompetensen och etiken åstadkoms i ett statsmaskineri i dag är tämligen rudimentära (jfr Holmberg och Rothstein 2012, Rothstein och Teorell 2015 och Teorell och Rothstein 2015).

Argumentet som presenteras på de följande sidorna ser kortfattat ut som följer: Under en kort period vid 1800-talets mitt, ungefärligen mellan 1840 och 1870, genomfördes en rad mycket betydelsefulla reformer av den offentliga förvaltningsapparaten i Sverige. Det sammantagna resultatet av den institutionella omvandling som genomfördes innebar att man kraftigt

reducerade den förhållandevis utbredda korruption som fanns före 1840.¹ Långsiktigt utgjorde reformerna grunden för en offentlig förvaltning som kännetecknas av likabehandling och opartiskhet. Den offentliga maktutövningens opartiskhet har varit en starkt bidragande faktor till att den svenska förvaltningen kunnat åtnjuta en hög grad av legitimitet (Rothstein 1998, 2011, Rothstein och Teorell 2016 och Magnusson 2015 se även Sundell 2015 för en delvis annan tolkning av denna period).

En ytterligare effekt av dessa institutioner är att de med stor sannolikhet bidragit till att skapa ett starkt socialt kapital bland landets invånare (Rothstein och Uslaner 2005, Rothstein 2013 och Holmberg och Rothstein 2018). Socialt kapital kan sägas bestå av två faktorer – hur täta de sociala kontakterna är i ett samhälle och i vilken grad dessa utmärks av mellanmänsklig tillit. Ett stort antal studier har visat att samhällen och organisationer som utmärks av täta sociala kontakter som är präglade av tillit skapar mer välstånd och är mer demokratiska än de som präglas av motsatsen (Rothstein 2005b). Hög legitimitet, låga korruptionsnivåer och starkt socialt kapital är för de flesta eftersträvansvärda egenskaper för alla politiska system. De svenska (och nordiska) erfarenheterna bör därför vara betydelsefulla för diskussionen om hur man ska se på möjligheterna att åtgärda korruptions- och legitimitetsproblem i utvecklingsländer.

Den svenska vägen till låg korruption

De nordiska länderna anses vara speciella. Å ena sidan har de egenskaper som gjort att många framstående ekonomer förutsatt att de borde kännetecknas av utbredd korruption, eftersom de har en mycket omfattande offentlig sektor, en stor dos offentliga regleringar och förhållandevis autonoma tjänstemän (Alesina och Angeletos 2005 och Becker 1997). Om man å andra sidan tar intryck av de många empiriska mätningar som nu finns tillgängliga, upptäcker man att de nordiska länderna genomgående återfinns bland de länder som har lägst korruption (Uslaner 2008). Denna diskrepans mellan ekonomisk teori och tillgänglig empiri kan förefalla gåtfull. Utgår man från en mer empiriskt förankrad teoribildning om hur

1 Korruption kan definieras på många sätt. Här följer jag Kurer (2005), som menar att korruption är motsatsen till opartiskhet i den offentliga maktutövningen vilket är detsamma som frånvaron av olika former av favoritism (se även Rothstein och Varraich 2017). I begreppet korruption innefattar jag också vad som brukar betecknas som klientelism.

politisk legitimitet skapas och upprätthålls och vad som orsakar korruption är de två iakttagelserna – stor offentlig sektor och låga korruptionsnivåer – inte alls oförenliga; de kan tvärtom förutsätta varandra (Persson och Rothstein 2014). Det finns nämligen många empiriska indikatorer som visar att det inte är statens omfattning, utan social och politisk ojämlikhet som är orsaken till hög korruption (Rothstein och Uslaner 2005 och Uslaner 2008 och Persson och Rothstein 2014). Fattiga länder med hög korruption och stor ojämlikhet visar sig ha betydligt mindre andel offentliga utgifter än den motsatta typen av länder (North, Wallis och Weingast 2009).

Detta kan man se när man försöker besvara frågan om hur Sveriges relativa frånvaro av korruption ska förklaras.² Ibland återfinner man försök att förklara detta med ett slags kulturella argument. Svenskar, liksom övriga nordbor, är ”av naturen” inte benägna att agera korrupt, och för övrigt har Sverige alltid varit befriat från korruption, heter det då. Detta kulturbundna argument saknar emellertid empiriskt stöd. För mindre än tvåhundra år sedan, vid 1800-talets början, var vad vi i dag skulle beteckna som maktmissbruk en mycket utbredd företeelse i det offentliga Sverige. När exempelvis den franske ambassadören i Stockholm, greve Vergennes, skriver till sina uppdragsgivare i Paris hösten 1771, beskriver han den politiska kulturen i Sverige som präglad av massiv korruption som har infekterat alla Riksdagens ständer och hela samhället (Teorell och Rothstein 2015). Det väcker den synnerligen pregnant frågan om hur Sverige – liksom Danmark – på bara några decennier vid 1800-talets mitt i stort sett kunde befria sig från problemet med systemisk korruption (Frisk Jensen 2008).

I det tidiga 1800-talets Sverige var det vanligt att en tjänsteman kunde inneha fem till sex heltidsanställningar, personliga relationer med hovet övertrumfade de lagar som fanns, och adeln hade företräde till tjänster i staten. Tjänstemännen levde i stor utsträckning på de inkomster som de direkt kunde utvinna ur sin tjänsteutövning. Ackordsystemet innebar att yngre offentliga tjänstemän som ville befordras, som regel var tvungna att betala den som innehade den tjänst de sökte (Frohnert 1993). Äldre tjäns-

2 Det finns självklart inget samhälle som är fritt från korruption, det vore lika sannolikt som ett samhälle fritt från kriminalitet. Vad detta handlar om är de omfattande variationerna i dessa båda företeelser mellan länder.

temän kunde antingen använda pengarna för att själva köpa positioner ännu högre upp i systemet, eller för att gå i pension.

Ytterligare exempel rör utbildning och tillsättande av offentliga tjänstemän. I en icke-korrupt förvaltning ska rekryteringen av offentliga tjänstemän vara meritbaserad, och därmed spelar utbildning en stor roll (Dahlberg och Lapuente 2017). Så var definitivt *inte* fallet i det tidiga 1800-talets Sverige. I sin historia över Uppsala universitet beskriver Sten Lindroth (1976) juridikutbildningen som ett intellektuellt och organisatoriskt moras. År 1797 klagade man från Regeringskansliet till universitetsledningen i Lund över att man

stundom måst erfara att de ynglingar vilka söka inträde uti kansliverken, icke ägt den kunskap uti språk och vetenskaper, som ett kansliämne betarvas, oaktat de varit med akademiska betyg försedda. (Gierow 1971:224)

Detta utbildningselände sträckte sig också till den så kallade *ämbetsmannaxamen*, en examensform vars syfte var att göra studenter kvalificerade för högre tjänster inom statsförvaltningen. År 1859 tecknade juridikprofessorn Knut Olivecrona följande nedslående omdöme om juristutbildningen vid Uppsala universitet:

Under den långa tid då Hernberg, Lundström och Drissel beklädde de maktpåliggande juris patrii professionen sjönko de rent juridiska studierna till det yttersta förfallet. Den s.k. Hofrättsexamen blef en obetydlighet; juris kandidat-examen absolverades med den allra största lätthet och i Romerska Rätten erfordrades ej ens den allra ytligaste kunskap. (Olivecrona 1859:14)

När den så kallade *Snillekommittén* – där flera ledande forskare och kulturpersonligheter ingick – gjorde en översyn av det svenska utbildningssystemet, gick de så långt som till att kalla den examen som krävdes för ämbetsmän för en ren parodi (Lindroth 1976:165).

Som reaktion mot den låga kunskapsnivån hos dem som examinerades vid Lunds universitet, deklarerade universitetskanslern 1797 att den viktigaste orsaken till kunskapsbristen var att de som skrevs in vid universitetet faktiskt bara var barn när de antogs. Här avsåg han ungdomar som fortfarande var i sina tidiga tonår och som sålunda, av förståeliga skäl, inte hade någon vidare förmåga att tillgodogöra sig den utbildning universitetet erbjöd. Detta förhållande var i sin tur resultat av att

föräldrar och anhöriga antingen av fåfånga eller bristande kännedom hava för huvudändamål att blott påskynda deras barns tidiga inträde på tjänste-

vägen [...] bygga deras hopp om framtida fortkomst mera på förmögenhet och gynnande förbindelser än på genom förvärvade nödiga insikter behörigen grundlagd skicklighet. (Gierow 1971:238)

Efter hand infördes regler som drog upp riktlinjer för exempelvis minimiålder och minsta antal studieår innan man kunde bli komma i fråga för en tjänst inom offentlig förvaltning. Icke desto mindre konstaterade en professor Holmbergsson vid Lunds universitet 1831 att utbildningen knappast förbättrades bara för att man införde gränser för hur länge man skulle ha studerat eller hur gammal man skulle vara för att få en offentlig tjänst. Holmbergsson föreslog en annan strategi. Befordringssystemet borde ändras i grunden så att reella meriter och faktiska erfarenheter, snarare än personliga vänskapsband, avgjorde karriärvägarna (Gierow 1971).

En annan central del av en icke-korrupt statsförvaltning är ett reglerat kontantlönesystem. Med detta förstås att det finns en bestämd relation mellan utfört arbete och erhållen kontantlön och att ämbetsmännen gör en mycket strikt åtskillnad mellan sina personliga inkomster och offentliga medel. Lönesystemet i den svenska offentliga förvaltningen uppfyllde fram till mitten av 1800-talet långt ifrån dessa kriterier. Exempelvis var *naturallön* vanligt, även om det också fanns kontantlön. Extra löneförmåner och arvoden för arbetsrelaterade tjänster, så kallade *sportler*, vilka med dagens måttstock närmast skulle beskrivas som mutor, var mycket vanliga. Sportler var ett slags direktinkomster som tjänstemännen fick från den allmänhet de hade att tjäna, för vissa specifika uppgifter av typen besiktningar och tillstånd (Sundell 2015).

Vidare saknades förväntningar på att de personer som fick tjänster i staten faktiskt också skulle utföra något arbete (Gierow 1971). Det var inte ovanligt att den som innehade tjänsten helt enkelt städslade någon annan som fick utföra själva arbetet, som regel till en väsentligt lägre ersättning. Ser man på förhållanden i förvaltningen på den lokala nivån, varierade lönerna kraftigt fastän tjänstemännen utförde samma arbetsuppgifter. De bäst betalda hade "feta pastorat" som kunde inbringa höga sportlerinkomster. Man kunde på detta sätt tjäna ungefär dubbelt så mycket som mindre lyckosamma kolleger (Westerhult 1965).

En undersökning av 1700-talets kronofogdar visar att en stor del av deras löner var kopplad till enskilda bönder, som tvangs ge till exempel spannmål, pengar eller andra varor direkt till tjänstemännen (Frohnert

1993). I ett brev till kungen, daterat 1811, från Kammarkollegiet skriver ämbetsmännen att då lönerna fallit till så låga nivåer, hade flertalet tjänstemän börjat arbeta vid andra statliga myndigheter eller länsstyrelser. Detta gjorde man utan att lämna sina ordinarie tjänster, vilket enligt Kammarkollegiet kraftigt försvårade och försenade arbetet inom centrala delar av statsförvaltningen (Edén, Berglöf och Schalling 1941).

Under den här tiden var det således mycket vanligt att en enskild tjänsteman samlade på sig olika tjänster som vore de feodala förlänningar. Detta förbjöds inte förrän 1879. I en rapport från 1822 konstaterades att på grund av att lönerna inom statsförvaltningen var så låga, tvingades anställda att försöka finna nya befattningar och offentliga uppdrag eller få ihop till levebrödet genom privata affärer (Rothstein 1998). Som Bågenholm (2017) framhållit var möjligen rena mutor inte det allvarligaste eller mest förekommande problemet i den svenska offentliga förvaltningen under 1800-talets första hälft. I stället var bekymret mångsyssleriet som gjorde att tjänstemännen inte kunde sköta sina tjänster, tjänsteköpen som innebar att principen om meritokrati åsidosattes, avsaknaden av kompetens och utbildning hos tjänstemännen och de ibland olagliga avgifter som ofta utkrävdes av allmänheten för offentliga tjänster och som tjänstemännen lade beslag på. Till detta kan läggas brister vad gäller opartiskhet och respekt för principen om likhet inför lagen, bristen på en tydlig skillnad mellan privata och offentliga medel samt förekomsten av nepotism och godtycke i anställnings- och befordringsärenden.

Den fråga som inställer sig är följande: Om nu förhållandena i den svenska offentliga förvaltningen var så pass "försumpade" i början av 1800-talet, när inträffade förändringen som gjorde att Sverige fick en mer universell, opartisk och huvudsakligen icke-korrupt offentlig förvaltning? Tvivelsutan var förändringen under andra halvan av 1800-talet dramatisk (Rothstein 2011). Viktigast av allt var kanske att under denna period genomgick själva idén om vad det innebar att inneha en offentlig tjänst en genomgripande förändring. Den tidigare synen på den offentliga tjänsten som ett slags feodal förläning som innehavaren i långa stycken kunde använda efter eget skön övergavs. Den ersattes av uppfattningen att offentliga tjänster skulle erhållas i öppen och meritokratisk konkurrens och att en sträng åtskillnad skulle göras mellan tjänsteinnehavarens personliga intressen och hans tjänsteutövning. Offentliga tjänster sågs inte längre

som innehavarens egendom utan som ett heltidsarbete med fast lön, och arbetsuppgifterna skulle utföras utifrån universella regler och lagar. Som historikern Emil Hildebrand konstaterade i en lärobok i statskunskap, utgiven 1896, innebar förändringen av statsförvaltningen under 1870-talet att ”den gamla uppfattningen och behandlingen af ämbete som ägen- dom började arbetas bort” (Hildebrand 1896:653). Som Sundell (2015) visat ökade graden av professionalism inom förvaltningen avsevärt mellan 1860 och 1890.

Säkerligen förekom olika former av maktmissbruk och korruption även i det sena 1800-talets statsförvaltning, men inte alls i lika stor utsträckning som tidigare. Inte minst sågs vad vi i dag skulle beteckna som korruption inte längre som ett ”naturligt” inslag i den offentliga verksamheten. August Strindbergs roman *Röda rummet*, som publicerades 1879, bär syn för sågen. I denna Sveriges kanske mest berömda roman ger Strindberg en synnerligen negativ bild av ämbetsmännen. De är i hans beskrivning både konservativa och ineffektiva. Men intressant nog anklagar han dem inte för att vara korrupta. En rimlig tolkning av detta är att Strindberg, trots sin politiska radikalism, inte kunde kasta ut en sådan anklagelse av den enkla anledningen att den inte skulle ha haft en resonansbotten i den allmänna opinionen (Strindberg 1879).

Det ska tilläggas att utvecklingen under denna tid i Sverige inte var unik utan i stora drag skedde samtidigt – eller något tidigare – i länder som Danmark, Storbritannien, Bayern, Preussen och USA. Det som kännetecknar perioden är de många och i stora delar dramatiska institutionella förändringar som sammantaget kom att etablera en universell, opartisk och huvudsakligen okorrumpierad offentlig förvaltning (vad som i vår tid kommit att benämnas *good governance*). I tabell 8.1 återfinns en sammanställning över merparten av de reformer som bidrog till att Sverige fick en kvalitativt annorlunda offentlig förvaltning under denna period.

En granskning av dessa reformer ger anledning att uppmärksamma tre viktiga saker. För det första kan man konstatera en koncentration i tid. Även om ett par av reformerna sjösattes på 1840-talet fördröjdes deras effekter. I synnerhet gäller det skolreformen och tryckfrihetslagstiftningen. Det gör att man med fog kan säga att det finns en kraftig koncentration till 1860-talet som det centrala årtiondet. För det andra: dessa förändringar innebar en dramatisk förändring i riktning mot det som den

rumänska statsvetaren Alina Mungiu-Pippidi (2006) kallat en universalistisk politisk kultur. Med detta förstås att staten inte längre enbart kom att ses som ett organ för att främja intressena hos en liten ekonomisk och politisk elit utan att den också hade att verka för det ”allmänna bästa”.

Tabell 8.1 Reformers som ändrade den svenska statsförvaltningens legitimitet³

1840–1856	Fyra nya ämbetsverk/myndigheter etableras som kommer att administrera stora och viktiga infrastruktursatsningar som järnvägarna, vägbyggena, telegrafin och den offentliga statistiken.**
1842–1862	Omfattande reformer av skolsystemet. Obligatorisk och gratis utbildning för alla introduceras och implementeras under 1860-talet.
1845	Regeringens rätt att konfiskera tidningar upphävs, vilket i praktiken leder till att en allmän pressdriven debatt om offentlig politik etableras från och med det sena 1850-talet.
1845	De sista adliga privilegierna om rätten till högre poster inom statsförvaltningen avskaffas.
1845	Lika arvsrätt för män och kvinnor införs.
1846	Skråsystemet avskaffas.
1848	Den svenska aktiebolagslagen införs. Aktieägarna blir bara ansvariga för sitt aktiekapital, inte för bolagets skulder. Som följd av lagen påbörjas omfattande satsningar inom svensk industri.
1855–1860	Stor översyn av lönesystemet inom statsförvaltningen leder till att ett centralt reglerat kontantlönesystem upprättas.
1858	Religionsfrihet införs.
1860	Rätten att lämna statskyrkan för andra trossamfund erkänns.
1862	Kommunalförordningarna klubbas igenom, vilket innebär att Sverige för första gången får kommuner med viss självstyrelse, skilda från kyrkans uppgifter. Samma år införs en förordning om landsting, och Sverige får därmed en politisk mellannivå med ansvar för hälso- och sjukvård. Förordningarna upphöjdes sedermera till lag 1866 och innebär att landet fick en mer decentraliserad politisk struktur.
1863	Nya regler införs för universitetsutbildningar, vilket bland annat innebär högre krav för universitetsexamina.
1864	Frihandel etableras och näringsfrihet införs.

³ Tack till fil.dr Maria Cavallin Ajmer, som tillhandahållit stora delar av denna information.

1868	Riksdagen avskaffar direkta betalningar för tjänster från medborgare till enskild statstjänsteman – avgifterna är från och med nu statlig egendom, inte statstjänstemannens.
1869	Omfattande skattereform där riksdagen beslutar att skatter måste betalas in i form av pengar – inte i varor. Indelnings- och grundskatteväsendet reformeras.
1874	Judar får, i princip, samma medborgerliga rättigheter som svenskar (tillåts till exempel vara ledamöter av riksdagen och vara statstjänstemän).
1876	Omfattande omorganisering av många av de centrala ämbetsverken, från kollegialt beslutsfattande enligt domstolsmodell till det så kallade byråsystemet där enskilda ämbetsmän beslutar efter föredragning.
1878	Ackordsystemet avskaffas, och ett pensionssystem för statstjänstemän införs. Ackordsystemet beslutas vara helt avskaffat 1886.

** År 1841 bildades Kongliga styrelsen för allmänna väg- och wattenbyggnader, som hade ärenden om vägar och kanaler, 1853 bildades Kongliga Telegrafverket och 1856 grundades Kungliga järnvägsstyrelsen. Statistiska centralbyrån inrättades 1858.

Till detta ska läggas att manipulation av valen till riksdagen, något som var vanligt under frihetstiden (1718–1772), var ett uttraderat problem från omkring 1860-talet. Som Jan Teorell (2017) visar är en viktig förklaring till detta professionaliseringen av den statliga ämbetsmannakåren. Denna utveckling i Sverige under den senare halvan av 1800-talet ligger också i linje med den typ av språngvisa kvalitativa samhällsförändringar som enligt ekonomipristagaren Douglass North⁴ med flera (2009) skedde i Frankrike, Storbritannien och USA under samma tid. Dessa länder omvandlades då från vad forskarna betecknar som tämligen korrupta naturliga tillstånd (*natural states*) till tillstånd med ”öppet tillträde” (*open access orders*). Ett centralt element i sådana omvandlingar är att den offentliga maktutövningen inte längre bygger på personliga relationer och lojaliteter, utan omvandlas till styre genom opersonliga anställningar, lagar och regler. I Sverige förefaller det som om Kungen direkta personliga maktutövning när det gällde tjänster och befordringar inom staten (som benämndes *antechambrering*) i stort sett upphörde under 1870-talet.⁵ Ska något årtionde framhållas som särskilt viktigt måste det till följd av upp-

4 Den korrekta benämningen på detta pris är *Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne*.

5 Muntlig information från historikern Fabian Persson, docent vid Linnéuniversitetet, som forskar om denna fråga.

räkningen av reformer ovan just bli de tio åren efter representationsreformen 1866.

Det handlar således inte om någon enstaka eller ett fåtal institutionella förändringar som gav upphov till detta språngvisa skifte i den politiska ordningen i Sverige. I stället kan man hävda att närmast samtliga viktiga politiska, sociala och ekonomiska institutioner förändrades under en relativt kort tidsperiod. 1860-talet var det viktigaste årtiondet, och man kan rentav beskriva detta årtionde som den *big bang* då det moderna Sverige föddes.⁶ En drivande person av central betydelse för detta skeende är Johan August Gripenstedt, finansminister 1856–66 (Ohlsson 1994).

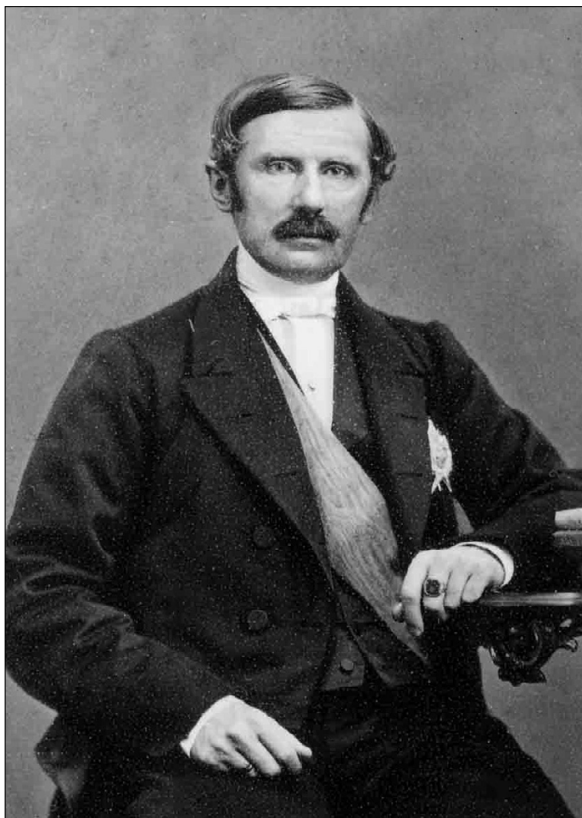
Det är viktigt att understryka att en trolig konsekvens av dessa omfattande institutionella förändringar blev att varthän en enskild svensk vände sig såg han eller hon att mycket stora förändringar ägde rum, som alla pekade på att det tidigare ”försumpade” systemet var på väg att tyna bort. Inte bara på något eller några enskilda områden, utan generellt i hela samhället kunde denna förändring bort från det korrupta systemet märkas.

Ett rimligt antagande är att detta tvingade många, som tidigare deltagit i olika hel- eller halvkorruppta nätverk, att omvärdera vad de kunde förvänta sig för typ av beteenden från de offentliga myndigheterna och därmed från många av aktörerna i deras omgivning. Därigenom påverkades också hur man själv som individ – givet de nya förväntningarna på omgivningen – skulle bete sig både gentemot de offentliga institutionerna och – i förlängningen – gentemot andra medborgare. Noterbart är att nästan inga av dessa reformer var direkt inriktade på att bekämpa just korruption. I stället visar det svenska exemplet att man valde en mer indirekt metod, nämligen att förändra nästan alla landets viktiga övergripande institutioner i en universell och opartisk riktning (Rothstein 2018).

Förvaltningslegitimitetens grunder

De reformer som gjordes 1840–1870 kom inte bara till rätta med Sveriges problem med en klientelistisk, oförutsägbar, i stora drag inkompetent och, med dagens mått mätt, tämligen korrupt statsförvaltning. Långsiktigt var reformerna en bidragande faktor till den höga legitimitet som den svenska statsförvaltningen än i dag åtnjuter. Den svenska statsförvaltning-

⁶ För en alternativ ansats, som mera betonar det stegvisa i den del av processen som handlade om tjänstemännens löner, se Sundell (2015).



Johan August Gripenstedt (1813–74), finansminister 1856–66.

ens karakteristika i form av opartiskhet och saklighet har, menar jag, även bidragit till den förhållandevis höga nivån av mellanmänsklig (social) tillit hos Sveriges invånare och därmed till en stabil demokrati (Holmberg och Rothstein 2018). Varför den opartiska statsförvaltningen även fört med sig ett högt socialt kapital ska jag försöka underbygga. Argumentet går på tvärs mot flera etablerade uppfattningar om hur politisk legitimitet skapas och upprätthålls.

Låt oss först konsultera huvudfåran inom internationell samhällsvetenskap och se vilka svar den ger på frågan om hur politisk legitimitet skapas. Ett återkommande påstående är att den representativa demokratin skänker legitimitet åt politiska system. Den politiska ordningens legi-

timitet tros alltså huvudsakligen skapas på politikens inflödessida genom att medborgarna ges möjlighet att påverka vilka kandidater som ska sitta i beslutande församlingar. Tanken är att den representativa demokratin ska kunna realisera åtminstone någon sorts approximation av ”folkviljans förverkligande” (Esaïasson 2003), en idé som till och med finns inskriven i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna (artikel 21), vilken lyder:

Folkets vilja ska utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet. Folkviljan ska uttryckas i periodiska och verkliga val, som ska genomföras med tillämpning av allmän och lika rösträtt och hemlig röstning eller ett likvärdigt fritt röstförfarande.

Portalformuleringen i den svenska regeringsformen lyder som bekant: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.” Historien om när Sverige lyckades gå från en korrupt och klientelistisk statsförvaltning säger emellertid väsentligen något annat om legitimitetsfrågan, eftersom detta skedde långt före den representativa demokratin genombrott. Politisk legitimitet är inte bara, och troligen inte ens huvudsakligen, en fråga om att räkna röster och att summera väljarnas preferenser i enlighet med demokratin etablerade procedurer.

Det värt att notera att empirisk forskning om förtroende för olika samhällsinstitutioner i Sverige ger en märkligt motsägelsefull bild. Å ena sidan är förtroendet och stödet för välfärdsstatens program, i synnerhet de universella, mycket starkt (Svallfors 2015). Å andra sidan är förtroendet för de institutioner som man kan rösta på och där man kan rösta bort de styrande tämligen lågt. Detta faktum understryks med all önskvärd tydlighet av att svenskarna kontinuerligt ger sämre betyg till institutioner till vilka de faktiskt kan välja kandidater – politiska partier, fackföreningar, Europaparlament, riksdag och kommunfullmäktige – än till de institutioner vars sammansättning de inte kan påverka – såsom sjukhus, universitet, domstolar, socialtjänst och polisväsende (Holmberg och Weibull 2014). Med andra ord: svenskarna har större förtroende för personer med makt att påverka deras liv som *utsetts av andra* – till exempel läkare, sjuksköterskor, socialtjänstemän, professorer, domare och poliser – än för dem de själva valt i allmänna val.

Sålunda kan vi dra slutsatsen att det starka förtroendet för den svenska välfärdsstaten och dess tjänstemän torde bero på någonting annat än den representativa demokratin proceduriella logik. I en av de mest omfat-

tande empiriska studierna av vad som skapar politisk legitimitet – byggd på surveydata från sjuttio två länder – konstaterar Bruce Gilley (2006:57–58) följande:

Den allmänna standarden på den offentliga förvaltningen (ett mått sammansatt av graden av likhet inför lagen, kontroll av korruption och effektiviteten i administrationen) har en tydlig, för att inte säga en överväldigande, inverkan på hur medborgare världen över värderar sina staters legitimitet. [...] Det är noterbart att demokratiska rättigheter, vilka naturligtvis bör ses som en av de mest betydelsefulla orsakerna till politisk legitimitet, visar sig vara på ungefär samma nivå som välfärdens standard, och dessa båda är av klart mindre betydelse än den offentliga förvaltningens kvalitet. Detta resultat kommer helt klart i konflikt med den liberala synen på legitimitet, vilken ger prioritet till demokratiska rättigheter.

Liknande resultat har även tagits fram i andra studier (Dahlberg och Holmberg 2014 och Gjefsen 2012). Hur ska detta tämligen kontraintuitiva resultat förklaras? En av världens ledande demokratiseringsforskare, Larry Diamond, uttryckte problemet på följande sätt när han summerade de framgångar (mätt i antalet länder som kan räknas som demokratier) som skett de senaste decennierna:

ett spöke jagar demokratin i dagens värld. Det är undermålig samhällsstyrning – samhällsstyrning som enbart tjänar en liten elits intressen. Samhällsstyrning som är dränkt i korruption, klientelism, nepotism och maktmissbruk. [...] Samhällsstyrning som inte levererar generella förbättringar i människors liv därför att den stjälar, förlösar och snedfördelar tillgängliga resurser. (Diamond 2007:19)

Det ensidiga fokus på legitimitet via demokratisering på inflödessidan som varit gängse, inte minst i svensk biståndspolitik, missar hur viktigt det är att ta hänsyn till hur den politiska makten faktiskt utövas av offentliga myndigheter (Rothstein och Tannenbergs 2015). Själva grunden för en opartisk maktutövning är följande: när lagar och reformprogram implementeras får inte offentliga tjänstemän ta hänsyn till någonting annat än det som stipuleras av den aktuella lagen eller det aktuella programmet (Strömberg 2000). Eller som det formulerats av Geoffrey Cupit: att handla opartiskt innebär att en offentlig tjänsteman förblir oberörd av de eventuella relationer till medborgarna eller de privata preferenser han eller hon råkar ha för politiska utfall. Besluten präglas inte av diskriminering eller godtycke (citater i Rothstein 2011:13). Opartiskhet, universalism och saklig-

het i den offentliga maktutövningen är därför nycklarna till politisk legitimitet.⁷

Accepteras idén att opartiskhet, universalism och saklighet på utflödessidan är viktiga faktorer för att skapa och upprätthålla legitimitet, har också två av de ”gåtor” som diskuterats tidigare fått sin lösning. Givet tesen att politisk legitimitet inte bara skapas genom demokrati på inflödessidan utan främst av hur den offentliga förvaltningen agerar, är det inte särskilt förvånande, vilket neoklassiska ekonomer verkar anse, att nordiska länder är befriade från korruption, trots sin omfattande offentliga sektor (Alesina och Angeletos 2005 och Becker 1997). Det är heller inte särskilt förvånande att svenskarna misstror de politiker de själva har röstat på (inflödessidan) men litat på personer vars anställning de inte direkt kan påverka, det vill säga anställda i offentlig förvaltning (utflödessidan).

Att den offentliga förvaltningens opartiskhet spelar en avgörande roll för att skapa det allmännas legitimitet beror på att det huvudsakligen är här som medborgaren kommer i kontakt med det offentliga. Det är det politiska systemets utflödessida som direkt påverkar den enskildes välfärd, och vad som händer i kontakterna med förvaltningen avgör också i stor utsträckning vilka politiska uppfattningar människor har och vilken slags politik de är villiga att stödja (Kumlin 2004 Svallfors 2013). Sammantaget är mitt argument som följer: Om medborgarna uppfattar den offentliga maktutövningen som byggd på principerna om opartiskhet, universalism, saklighet, kompetens och pålitlighet, kan detta förläna det politiska systemet legitimitet *även om* den representativa demokratins mekanismer inte fungerar särskilt väl.

Förvaltningens legitimitet, socialt kapital och demokrati

Hittills har två frågor besvarats: dels hur Sverige befriades från omfattande korruption på 1800-talet, dels vad det var i reformerna 1840–1870 som bidrog till att skänka det politiska systemet legitimitet. Men inledningsvis utlovades också svaret på en tredje fråga, knuten till de två tidi-

7 Med begreppet universalism förstås här i princip detsamma som principen om att lagar och förordningar inte ska rikta sig direkt mot enskilda medborgare utan vara utformade så att de gäller generellt, så att principen om likhet inför lagen kan följas. Med begreppet saklighet förstås att när personer i den offentliga förvaltningen beslutar om eller ger service till enskilda medborgare, får de bara ta hänsyn till de förhållanden som har med ärendet att göra.

gare. Frågan var hur det kommer sig att det sociala kapitalet i Sverige är så förhållandevis högt? Sverige ligger, tillsammans med de övriga nordiska länderna, exceptionellt högt upp i de mätningar som gjorts om generaliserad tillit, som är en del av vad som har kommit att benämnas socialt kapital. Hela 66 procent av svenskarna svarar jakande på frågan om de flesta går att lita på – att jämföra med till exempel i USA och Spanien, där endast 36 procent svarar ja på frågan (Uslaner 2018 och Holmberg och Rothstein 2017). Trots internationella larmrapporter om motsatsen har denna typ av tillit inte minskat i Sverige (Holmberg och Rothstein 2018). Hur kan detta förklaras?

Precis som när korruption ska förklaras, är kulturförklaringar vanliga på detta område. Högt respektive lågt socialt kapital förklaras då med de kulturella normer som historiskt etablerats och som genom olika socialisationsprocesser kommit att omfattas av samhällsmedlemmarna. Om man tar sin utgångspunkt i empirisk forskning finns det dock goda skäl att tro att kausaliteten går i den andra riktningen, det vill säga att det är institutionella förhållanden som påverkar sociala och kulturella normer när det gäller tillit (jfr Andersen 2017). Man kan vad gäller den ofta framförda tankegången att nordiska länder alltid präglats av hög mellanmänsklig tillit och samarbete mellan olika skikt av befolkningen peka på det synnerligen brutala finska inbördeskriget 1918 (Roselius 2009 och Ylikangas 1995). Det förtjänar att framhållas att antalet dödsoffer i detta krig var, som en procentandel av befolkningen, högre än vad som var fallet i det mera välkända spanska inbördeskriget 1936–39 (Stenquist 2009). Och en stor del av kombattanterna tillhörde den svensktalande delen av befolkningen, och de landområden som under 1800-talet kom att benämnas Finland under drygt sexhundra år fram till 1809 hade varit en integrerad del av Sverige.

Argumentet här är att det inte är en särskild historiskt nedärvd kultur, förstörd som en uppsättning specifika moraliska normer, som i Norden gett upphov till en specifik uppsättning offentliga institutioner. Tvärtom ansluter jag mig till den aristoteliska synen på dessa ting, nämligen att en specifik uppsättning institutioner ger upphov till vissa bestämda moraliska normer (jfr Salklever 1991). Argumentet är således att de institutioner som bidragit till att producera den höga generaliserade tilliten i de nordiska länderna är den offentliga förvaltningens opartiskhet, de universella, icke-diskriminerande välfärdsprogrammen, frånvaron av korruption och

klientelism samt den jämförelsevis långtgående ekonomiska jämlikheten (Nannestad mfl 2014, Andersen 2016 och Andersen 2017).

Vad är det då för egenskaper hos sådana institutioner som förmår stärka det sociala kapitalet i samhället? I en artikel tillsammans med Staffan Kumlin (2005) konstaterade vi att medborgarna i utvecklade välfärdsstater frekvent kommer i kontakt med den offentliga förvaltningen och dess tjänstemän, till exempel genom socialförsäkringssystem, den offentliga sjukvården och barn- och äldreomsorgen (Kumlin och Rothstein 2005). Vi gör antagandet att individers uppfattning om hur det omkringliggande samhället och andra människor fungerar påverkas av deras möten med den offentliga förvaltningen. Argumentet bygger på socialpsykologiska tankegångar om så kallad proceduriell rättvisa (Tyler 2006). Denna forskning säger att människor inte bara bryr sig om slutresultat i sin kontakt med offentliga tjänstemän utan att det också är viktigt att den process som ledde till det offentliga beslutet uppfattas som rättvist. Det handlar om sådana saker som att individen behandlats med respekt och värdighet i sina möten med det offentliga, om han eller hon getts utrymme att föra fram sin egen syn på det aktuella ärendet och om det förekommit diskriminering, korrupktion eller fusk av något slag. Den centrala frågan är: Hur reagerar människor när de upplever att de inte har behandlats på ett korrekt, rättvist och jämlikt sätt i sina möten med offentlig förvaltning?

Detta samband har jag testat experimentellt. Tillsammans med Daniel Eek utfördes så kallade scenarioexperiment, där försökspersoner fick redogöra för vilka effekter som korrupktion ger upphov till när det gäller deras mellanmännsliga tillit. För att kontrollera påverkan av den nationella kontexten utfördes experimenten i ett land med låg korrupktion och hög social tillit (Sverige) och i ett land med hög korrupktion och låg social tillit (Rumänien). Scenarierna bestod i att försökspersonerna ombads föreställa sig att de var på resa i ett för dem okänt land och hade kommit till en för dem okänd stad där de av olika skäl (exempelvis sjukdom, inbrott i hotellrum) blivit tvungna att uppsöka den offentliga servicen (sjukvårds-klinik, polisstation). De rumänska och de svenska försökspersonerna reagerade likadant, nämligen när de via våra scenarier uppfattade att korrupktion var vanligt förekommande i den för dem okända staden, minskade inte deras förtroende enbart för myndigheterna i fråga utan även för ”personer i allmänhet” i den för dem fiktiva staden (Rothstein och Eek 2009).

Vilken är då kopplingen mellan proceduriell rättvisa och socialt kapital? Den teori jag utvecklat pekar på tre mekanismer som förklarar sambandets mekanik. Den första är att människor antas dra slutsatser om den allmänna nivån på andra människors tillförlitlighet på basis av hur de uppfattar samhällets offentliga tjänstemän. Enkelt uttryckt: i ett samhälle där lärare, socialarbetare, poliser och sjukvårdsanställda inte går att lita på, varför skulle människor i allmänhet gå att lita på? Den andra mekanismen är att om människor i allmänhet, för att få del av önskade offentliga tjänster, tvingas betalar mutor, utnyttja personliga kontakter eller på andra sätt syssla med illegala eller illegitima verksamheter, är det rimligt att dra slutsatsen att de inte går att lita på. Den tredje sambandsmekanismen är denna: Om du själv måste vara oärlig för att få tjänster från det offentliga, och inte ens en person som du kan anses vara pålitlig, varför ska du då tro att det går att lita på människor i allmänhet, i det samhälle du lever i? (Rothstein och Eek 2009, jfr Holmberg och Weibull 2008).

Den svenska statens karaktär och Sveriges demokratisering

Ur ett nordeuropeiskt perspektiv kan det vara lätt att tänka på förekomsten av systematisk korruption som något avvikande och som det som måste förklaras. Det är med all sannolikhet en felsyn. Tillgängliga data ger vid handen att både historiskt och om man jämför nutida länder är det frånvaron av massiv korruption som är det avvikande och som därför måste förklaras. I runda tal lever i dag omkring 75 procent av världens befolkning i länder som kännetecknas av en omfattande korruption. Att förändra detta har visat sig vara utomordentligt svårt. Larry Diamond, som citerades tidigare, uttrycker problemet på följande sätt:

Det är naturligt att se dessa problem som patologier som kan botas med mer medicin, det vill säga med demokratibistånd. Men verksamheten i många nya demokratier uppvisar en mer problematisk sanning. Endemisk korruption är inte ett problem som kan korrigeras med någon teknisk fix eller politisk propå. Det är det sätt på vilket systemet fungerar, och detta är djupt inbäddat i det politiska och sociala livets normer och förväntningar. Att minska det till mindre destruktiva nivåer, och att få det att stabiliseras där, kräver revolutionära förändringar av institutioner. (Diamond 2007:119)

Det är i ljuset av denna problematik man ska förstå den massiva omvandlingen av den svenska staten, som ägde rum under den senare halvan av 1800-talet. Historieskrivningens problem har ofta varit att man utgått

från de *förefintliga omständigheterna* i den process man vill förklara. Den fredliga och tämligen smärtfria process som ledde till demokratiseringen av Sverige har därmed förklarats av förhållanden som varit synliga i den svenska historien. Ser man frågan i ett globalt jämförande perspektiv blir saken annorlunda, nämligen att man har att ta i beaktande förhållanden som är mycket vanliga i andra länder men som inte varit det i Sverige eller övriga nordeuropeiska länder. Den jämförande metoden ger oss möjlighet att identifiera viktiga faktorer som mycket väl kunde ha existerat i Sverige vid demokratins genombrott men som inte fanns just för att staten ändrat karaktär innan demokratiseringsprocessen startade.⁸

De krafter som drev fram demokratin i Sverige hade i jämförelse med huvudparten av världens länder en mycket fördelaktig situation. De behövde inte oroa sig särskilt för förekomsten av fusk eller andra politiskt betingade oegentligheter i själva valproceduren. Som Jan Teorell (2017) visat var överklaganden om valfusk vanligt i Sverige under 1700-talet och fram till mitten av 1800-talet. Men när den allmänna rösträtten införs har detta blivit ett icke-problem. Hans förklaring till detta är just professionaliseringen av ämbetsmannakåren under andra halvan av 1800-talet. Alla partier kunde utgå från att röstsammanräkning skulle komma att gå opartiskt till, något som är tämligen sällsynt i många samtida nya demokratier (Norris 2015). De partier som förlorade val saknade möjlighet att genom valfusk hänga sig kvar vid makten. Den förlorande sidan behövde heller inte frukta att deras (många) anhängare skulle förlora sina offentliga arbeten. Den förlorande sidan behövde därtill inte oroa sig för att det parti som vann valet skulle använda sin makt för att bryta med rättsstatens principer, vilket skulle ha inneburit att anhängarna till den förlorande sidan inte längre skulle åtnjuta det skydd mot övergrepp som rättsstatens principer innebär. Alla dessa saker har visat sig kunna leda till misslyckade demokratiseringsprocesser som i vissa fall också lett till inbördeskrig (Mansfield och Snyder 2005, jfr Lapuente och Rothstein 2014).

Den politiska sida som vann valet i Sverige kunde i stora drag förlita sig på att tjänstemännen i stat och kommuner lojalt och med kompetens skulle genomföra de reformer som beslutats i den parlamentariska processen (Dahlström och Lapuente 2017). Den vinnande sidan behövde inte frukta

⁸ Detta är den metod som benämns kontrafaktisk historieskrivning (jfr Tetlock och Belkin 1996).

att militära ledare som tillsatts av tidigare makthavare skulle genomföra en statskupp. De behövde inte heller vara rädda för att domarkåren som tillsatts av de politiker som ledde landet före demokratins genombrott aktivt skulle försöka sabotera den politik man ville föra genom allehanda juridiska spetsfundigheter (Weingast 1997).

Ingen av dessa faktorer, som alltså är mycket vanligt förekommande i många länder som demokratiserats, omnämns i standardverk om Sveriges politiska historia (se t. ex. Möller 2015). Man tar i dessa framställningar för givet att valen skulle gå korrekt till, att den vinnande sidan skulle respektera rättsstatens principer, att ämbetsmännens opartiskhet skulle göra att de lojalt genomförde den nya regeringens politik. Den internationellt jämförande forskningen om demokratiseringsprocesser ställer dessa förgivet tagna förutsättningar om hur Sverige kunde demokratiseras på ända.

En utblick mot samtiden och framtiden

Kontentan av denna analys är att en avgörande förutsättning för att demokratins genombrott i Sverige för hundra år sedan kunde ske fredligt och visa sig långsiktigt bli till en framgångssaga var att Sverige från 1800-talets mitt hade dränerat ut merparten av den ”försumpning” som fram till dess präglade den svenska statsapparaten. En hyfsat kompetent, hederlig, professionell, meritbaserad och opolitiserad ämbetsmannakår är enligt denna analys en mycket viktig, för att inte säga den viktigaste, tillgången ett samhälle kan ha för att skapa goda levnadsvillkor för befolkningen. I ljuset av detta finns det anledning att göra några avslutande reflektioner kring hur förhållandena ser ut i dagsläget.

Det första som måste framhållas är att det inte finns skäl till någon överdriven alarmism. I såväl internationella mätningar av kvaliteten i den offentliga förvaltningen, som survey-undersökningar av den svenska befolkningens erfarenheter av korruption, ligger Sverige osedvanligt bra till (Charron, Lapuente och Rothstein 2018). Oegentligheter förekommer naturligtvis och ges mycket utrymme i massmedier men det finns inte någon tung empiri som talar för att kvaliteten i den offentliga förvaltningen gått ned under senare tid. Det finns likväl några saker som det kan vara värt att uppmärksamma. Antalet politiskt utsedda tjänstemän i regeringskansliet och i riksdagen har ökat markant sedan 1990-talet. I regeringskansliet är de nu närmare 200 vilket ska jämföras med att det rörde sig om runt ett 30-tal i början av 1990-talet. Samtidigt ska sägas att i ett

jämförande perspektiv är detta en låg siffra. Likväl, i boken *Makt utan mandat* påvisas att i två på senare tid mycket uppmärksammade och kraftigt kritiserade politiska ”affärer”, nämligen Vattenfalls uppköp av det holländska kraftbolaget Nuon och vapenkontrakten med Saudi-Arabien, har politiskt utsedda tjänstemän spelat en nyckelroll i den beslutsprocess som rönt omfattande kritik. I fallet Nuon, som är en av de största affärer som skett inom svenskt näringsliv, framförde den opolitiska tjänstemannen att priset som den svenska staten accepterat var alldeles för högt men denna invändning viftades bort av de politiskt rekryterade tjänstemännen i näringsdepartementet (Garsten, Rothstein och Svallfors 2015).

De politiskt tillsatta tjänstemännen i kanslihuset är emellertid bara en liten del av den grupp som i den ovan refererade analysen benämns de *policyprofessionella* med vilket förstås personer som inte är förtroendevalda utan som är anställda för att bedriva politik. Läger man till pr-konsulter som arbetar med politiska uppdrag, politiska sekreterare och presssekreterare i riksdag, kommuner och landsting/regioner, utredare som sysslar med politiska frågor hos de stora intresseorganisationerna, professionella lobbyister och anställda för att göra politiska analyser i partikanslierna hamnar en försiktig beräkning på 2 500 personer. Detta är den kategori som nestorn inom modern demokratiteori, statsvetaren Robert Dahl, i ett av sina mest uppmärksammade arbeten benämnde *politiska specialister* (Dahl 1999:364). Denna grupp återfinns enligt Dahl bland annat i ”förvaltningar, verkställande myndigheter, parlament, partier, ... intresseorganisationer, konsultfirmor” och på många andra liknande ställen. Dahl hävdade att den starka tillväxten av denna grupp utgör det allvarligaste framtida hotet mot den frihetliga demokratin. Enligt Dahl ska inte gruppen förstås som ”en homogen klass med gemensamma klas-sintressen” (s. 364). Problemet, menade Dahl, är inte att denna grupp utgör en homogen politisk elit med ett gemensamt intresse som de tvingar på medborgarna. Skillnaderna inom gruppen är för detta alltför stora menar han. Problemet ligger enligt Dahl på ett annat plan, nämligen att de frågor som måste avgöras genom den representativa demokratins maskineri har blivit alltmer komplexa och sammansatta och att detta hotar att omöjliggöra väljarkårens möjligheter att utkräva ansvar för de beslut som fattas. Detta, menar Dahl, riskerar att förvandla idén om folkstyre genom representativ demokrati till ”ett slags pseudoförmynderi” och, tillägger han:

”I viss uträkning är vi redan där” (s. 367). Intressant nog tillägger han att denna förmyndarroll inte nödvändigtvis är något som de specialister, experter och policyprofessionella faktiskt önskar sig utan att det är de politiska frågornas ökade komplexitet som gör att gruppen ofta får rollen som politiska förmyndare vare sig de önskar sig det eller inte.

Ett till denna problematik angränsande fråga är ökningen av en typ av ämbetsverk som i huvudsak har ideologiska uppgifter, det vill säga där tjänstemännen inte har mycket till egentliga förvaltningsuppgifter utan i stället ska påverka politikens innehåll (Rothstein 2005a). I den förvaltningspolitiska modell som internationellt utmärkt Sverige (och Finland) har tanken varit att ansvaret för att utföra den politik som riksdag och regering beslutat ålagts relativt självständiga ämbetsverk. Därmed har vi etablerat en åtskillnad mellan utformningen av politiken och en opartisk genomförande förvaltningsapparat som i ett internationellt perspektiv visat sig vara framgångsrik. Från omkring 1990 uppstår emellertid en ny typ av ämbetsverk. Vad som utmärker dessa är att de inte har någon mera materiell verksamhet att utföra. I stället har de i stor utsträckning ideologiska uppgifter. Så fick vi till exempel *Glesbygdverket* vars dåvarande generaldirektör såg som sin uppgift att skapa en folkrörelse för landsbygdens intressen. Som ett brev på posten kom det efter ett antal år krav från en grupp socialdemokratiska riksdagsmän om att man också behövde ett storstadsverk för att driva storstädernas intressen. Hade detta genomförts skulle det ha inneburit att den politiska kampen inom detta område skulle ha utspelats generaldirektörerna emellan. Andra exempel är Ungdomsstyrelsen, Djurskyddsmyndigheten, Nationella sekretariatet för genusforskning och Barnombudsmannen (jfr SOU 2007:107). Vad som sker när myndigheter med i huvudsak ideologiproduktion som uppgift inrättas är att man skapar en slags statliga lobbyorganisationer, som ser som sin uppgift att dels påverka politikerna i riksdag och regering, dels den allmänna opinionen (Rothstein 2005a). Om man på detta sätt förstatligar utformningen av politikens ideologiska innehåll kan det få betydande konsekvenser. För det första kortsluter man i viss mån det demokratiska systemet. Enkelt uttryckt betyder demokrati att staten ska göra som folket vill. Införandet av myndigheter som i huvudsak har opinionsbildning på agendan innebär i stället att man inför principen att folket ska tänka och göra som staten vill. Generaldirektörer och deras medhjälpare blir de som utformar politi-

ken och därefter får den förankrad i Regeringskansliet, varefter regeringen lägger förslagen till riksdagen och där till slut de politiska partierna och riksdagsledamöterna får den ibland nog så otacksamma uppgiften att söka förankra detta hos väljarkåren. Man kan säga att med detta system får vi den parlamentariska demokratin att snurra baklänges. Det är inte genom folklig mobilisering eller ur det civila samhällets organisationer och inte heller från några fristående opinionsbildare som nya idéer i politiken växer fram, för att i en demokratisk process omvandlas till konkreta beslut av riksdag och regering och sedan genomförs av oväldiga tjänstemän. I stället är det ämbetsmän och experter i statligt organiserade lobbyorganisationer som driver systemet. En annan effekt är att vi med inrättandet av dessa ideologiska statsapparater riskerar att få en alltmer politiserad och politiserande offentlig förvaltning. Ett centralt resultat från forskningen om vad som utmärker länder med låg korruption och hög kvalitet i de offentliga institutionerna är att man lyckats hålla tillbaka en politisering av rekrytering och befordran av de offentliga tjänstemännen (Dahlström och Lapuente 2017).

Ett tredje problem värt att peka på är det ökande inslaget av privata och konkurrerande utförare av offentliga förvaltningsuppgifter. Det är självklart inte så att personer som arbetar i privata företag skulle ha en sämre etik och vara mindre hederliga än de som arbetar i offentliga förvaltningar. Inte heller vill jag mena att konkurrens och valfrihet per automatik driver fram oetiskt handlande. Problemet är i stället att man inte i tillräckligt grad uppmärksammat dessa privata utförare på att regeringsformens stadganden om att alla, det vill säga *även privata företag*, som utför offentliga förvaltningsuppgifter har att följa principerna om saklighet, opartiskhet och likhet inför lagen. Detta framhölls särskilt i den senaste grundlagsrevisionen 2009 (prop. 2009/10:80:247). Friskolor och privata vårdcentraler som försöker sortera bort ”kostsamma” elever/patienter för att på så sätt öka sina vinster är ett exempel på detta slags problem. I vilken utsträckning sådant förekommer finns det emellertid i nuläget vad jag kunnat erfar ingen forskning om. Men det finns skäl att anta att ju större de privata och konkurrerande inslagen är vid utförandet av offentliga uppgifter, desto tydligare måste tillsynen vara att man inte bryter mot de grundprinciper som avgör den offentligt beslutade och finansierade verksamhetens legitimitet.

Ett fjärde problem kan sägas ha uppkommit från några av de teoretiska ansatser som etablerats inom delar av den humanistiska och samhällsvetenskapliga forskningen. Som framgått är normen om opartiskhet i utförandet av offentliga uppgifter central för vad som ska ses som kvalitet i offentlig förvaltning. Francis Fukuyama har i en inflytelserik framställning argumenterat att denna norm inte ligger ”naturligt” till för de flesta människor. Hans argument är att om vi erhåller en maktposition är vår ”naturliga” instinkt att använda denna makt för att främja oss själva, vår familj, vår släkt, våra vänner, vår klan, vår stam och man kan lägga till vår politiska fraktion eller intressegrupp. Nepotism verkar särskilt vara en stark faktor när man tittar empiriskt på hur makthavare på olika nivåer agerar. Förståelsen att opartiskhet i utövandet av offentlig makt ska ha företräde gentemot olika former av själv- eller gruppintressen är enligt Fukuyama något som måste tränas in genom att man etablerar en form av ett offentligt etos (jfr Lundquist 1998).

Problemet är att vi har minst fyra framträdande teoretiska ansatser inom samhällsvetenskapen som på ett axiomatiskt sätt förnekar möjligheten till opartiskt agerande. Med utgångspunkt i neoklassisk nationalekonomi har en betydande inriktning uppstått där man har som utgångspunkt att personer som innehar offentliga ämbeten agerar på samma egenintresserade vis som marknadsaktörer. Denna inriktning, som på engelska går under beteckningen ”public choice”, har haft ett stort inflytande inom inte bara nationalekonomi utan också statsvetenskap (Ama-dae 2016). Ansatsens utgångspunkt innebär att man utesluter möjligheten till opartiskt handlande av personer i offentlig tjänst. Samma sak kan sägas om huvudparten av den inriktning som kallas politisk ekonomi vars analyser bygger på att det som dominerar politiska aktörers handlade är deras egenintresse (Weingast och Wittman 2006). Ett exempel är klassisk marxism där staten enbart ses som en arena för att utöva intressebaserad klasspolitik, vilket också utesluter möjligheten till opartiskhet (Therborn 2008). En andra sådan ansats är vad som kommit att kallas identitetsorienterad analys. Tanken att en person med identitet X alls skulle kunna göra en opartisk utvärdering av till exempel meriter för en anställning eller ett beslut om tilldelning av resurser för en person med identitet Y ses här som omöjlig (Burke och Stets 2009). En av de mest uppmärksammade teoretikerna inom detta område, feministen Iris Marion Young, hävdar till exem-

pel följande: ”Idealet för opartiskhet tjänar ideologiska funktioner. Det maskerar sätten på vilka de specifika perspektiven hos dominerande grupper kräver universalitet och hjälper till att motivera hierarkiska beslutsstrukturer” (1990:97). Hon hävdar också att opartiskhet är ett ”omöjligt ideal, eftersom särdragen och tillhörigheten inte kan och bör inte avlägnas ur moraliskt handlande” (ibid.). En tredje skolbildning som hävdar att opartiskhet i offentligt beslutsfattande är omöjligt är den postmodernism som förknippas med den franske filosofen Michael Foucault. Alla sociala praktiker handlar i denna ansats uteslutande om maktutövning, vilket självklart utesluter alla former av opartiskt handlande (Gutting 2014). En fjärde teoretisk ansats är vad som går under benämningen ”postkolonialism” som företrädesvis finns inom utvecklingsstudier. Inom delar av denna teoribildning uppfattas principer som opartiskhet för offentlig maktutövning som ett uttryck för västvärldens imperialistiskt grundade ideologi (de Maria 2010). Sammanfattningsvis är teorin om opartiskhet som en grund för vad som ska räknas som kvalitet i offentlig förvaltning inte en självklar tanke inom dagens akademiska forskning. I stället är denna i grundlagen fastslagna princip en omstridd och ifrågasatt tanke.

Hur pass allvarliga dessa företeelser är för att bevara kvaliteten i den svenska statsförvaltningen och därmed också legitimiteten i den svenska demokratin går i nuläget inte att säga. Min personliga uppfattning är att det inte finns skäl till någon alarmism, snarare handlar det om skönhetsfläckar. Men som bekant kan det vara viktigt att se upp också med sådana. Generellt kan man notera att stora delar av den internationellt jämförande samhällsforskningen har kommit att intressera sig för varför vissa länder är mer framgångsrika än andra i att skapa goda levnadsvillkor för sina invånare (Hall och Lamont 2009 Lindvall och Rothstein 2010). Tyngdpunkten i denna forskning har kommit att peka på att en avgörande faktor för att vara ett framgångsrikt samhälle är just kvaliteten i de offentliga institutionerna. Alltmer av denna diskussion har kommit att inrikta sig på just betydelsen av den offentliga förvaltningsapparaten och rättsväsendets kvalitet på bekostnad av den representativa demokratins institutioner. Om den här presenterade analysen har bäring innebär den att Sveriges kanske viktigaste tillgång är en ofta förbisedd faktor, nämligen den i ett internationellt jämförande perspektiv höga kvaliteten i landets offentliga förvaltning.



Tilliten mellan svenska politiker

PETER ESAIASSON

Tillit är bra för ett samhälle. När många människor litar på varandra – på den okände andre – blir det lättare att skapa fungerande relationer. Inte minst handlar det om att sänka transaktionskostnaderna i olika utbyten mellan människor. Om man har som ingångsvärde att andra människor har goda intentioner minskar behovet av fördyrande kontroller, och det blir lättare att ta risken att göra sig sårbar inför andra än den närmaste kretsen.¹

Diskussionerna om tillit handlar vanligen om relationen mellan människor och mellan befolkningen och de politiska institutionerna. Mindre vanligt är att ta upp tilliten mellan politiker. Den handlar ytterst om att lita på att motståndarna accepterar grundläggande spelregler som tillåter växling vid makten efter politiska val (Przeworski 1991). Men tilliten mellan politiker är viktig också på andra och mindre dramatiska sätt. Exempelvis förutsätter partiöverskridande överenskommelser att politikerna tror att motparten kommer att stå vid sitt ord. I samband med krissituationer är det viktigt att politikerna litar på att det finns gemensamma intressen över partigränserna och att motparten kan leverera det man kommer överens om. Riksdagens informella system för kvittning av ledamöter som inte kan närvara vid omröstningar är ett exempel på att vardagsarbetet underlättas om politikerna hyser tilltro till varandra.

Det är inte lätt för politikerna att lita på varandra, inte ens i etablerade

1 Uslander 2018 sammanfattar den stora litteraturen om ”social trust”.

demokratier. Politik handlar om intressekonflikter, och politiker är strategiska aktörer som försöker ändra spelplanen till sin egen fördel (Bowler, Donovan och Karp 2006). Det ligger nära till hands att politiker för den goda sakens skull drar största möjliga nytta av en situation också om det innebär att göra avsteg från en överenskommelse (Lewin 1984 och Riker 1983 illustrerar hur det går till i praktiken). Politiker är heller inte befriade från de många tankefel och känslor som gör människors beslutsfattande mindre rationellt (Kahneman 2011; om politiker se Sheffer m.fl. 2018). Exempelvis kan behovet att försvara den grupp man själv tillhör göra att politiker tillskriver sina motståndare illasinnade motiv som försvårar överenskommelser (Taylor och Janet 1981).

Det är heller inte självklart önskvärt att politikerna har lätt att komma överens om annat än spelreglerna. I en hälsosam demokrati måste tvärtom samhällskonflikter representeras på den politiska nivån. Oppositionen har en viktig uppgift att ge ett alternativ till dem som ogillar de bindande besluten om skatter, omfördelning och regleringar (Dahl 1966). Gränsen mellan konstruktivt samförstånd och kvävande konsensus – liksom mellan livgivande konkurrens och förödande konflikt – är tunn också i fungerande representativa demokratier.

Även om saken inte har undersökts direkt är det mycket som talar för att svenska politiker hyser hög tillit till varandra. Sverige räknas som ett av världens höglitaländer när det gäller förtroende mellan medborgarna med omkring sex av tio självskattade höglitare (Holmberg och Rothstein 2018). Svenska politiker uppvisar ännu högre tillit till människor i allmänhet med åtta av tio självskattade höglitare. Mönstret att politikerna är mer höglitande än medborgarna återfinns också i andra länder – av sju undersökta länder i olika världsdelar är Sydafrika det enda undantaget – men liksom medborgarna uppvisar svenska politiker högst tillitsnivå (Esaiasson 2018).

Andra belägg för en hög tillit mellan svenska politiker har att göra med den politiska kulturen. Sveriges politiska kultur brukar betraktas som konsensusinriktad med en tradition av förhandlingar, kompromisser och överenskommelser (Anton 1980; Jerneck och Stenelo 1996). Den svenska modellen för arbetsmarknaden med stort ansvar för fackföreningar och arbetsgivare och med staten som neutral övervakare förutsätter likaså en tillitsfull relation mellan parterna (Rothstein 2002).

Att samarbete mellan politiker inte är något som kan tas för givet bekräftas av en av få studier som handlar om hur politiker uppfattar varandra över partigränserna. I studien finner Robert Putnam (1973) att italienska politiker till skillnad från brittiska politiker tenderar att betrakta sina motståndare som fiender. Resultaten stämmer med att det har visat sig svårt för italienska politiker att enas om långsiktiga reformer av viktiga samhällsinstitutioner (Bull och Pasquino 2018). I den jämförelsen är det troligt att Sverige uppvisar större likheter med brittisk än italiensk politik.

Mot denna bakgrund av höglitande medborgare och en förhandlingsinriktad politisk kultur handlar detta kapitel om tilliten mellan politiker i Sverige, om dess historiska framväxt och möjliga framtid. Om det nu finns anledning att tro att tilliten är hög jämfört med de flesta andra länder är det historiska förloppet mindre klart. Rör det sig om en gradvis ökande tillit efter att partierna enats om de grundläggande spelreglerna för den representativa demokratin för hundra år sedan eller har andra processer varit verksamma? Genom att få en uppfattning om tillitens historiska framväxt får vi också ett underlag för att reflektera över framtiden. Givet vad vi vet om tillitens historiska rötter, vad kan vi förvänta oss under åren som kommer?

Att undersöka tilliten mellan politiker

Det finns inget självklart sätt att undersöka tilliten mellan politiker. För undersökningar av den sociala tilliten mellan människor har attitydundersökningar stor betydelse. Kunskapen baseras till stor del på surveyfrågor där respondenterna skattar i vilken utsträckning man kan lita på människor i allmänhet.² Motsvarande tillvägagångssätt vore att be politiker svara på en modifierad tillitsfråga. Med en version av frågan som används i den världsomspännande undersökningen World Values Survey skulle det kunna låta så här: ”Tycker Du på det hela taget att man kan lita på de flesta politiker eller tycker Du att man inte kan vara nog försiktig i umgänget med andra politiker?” Gissningsvis skulle de flesta svenska politiker svara att man kan lita på den okände andra politikern.³ Men efter-

2 Den vanligaste alternativa indikatorn är människors vilja att samarbeta i rationalistiska spel som arrangeras av forskare.

3 För att fortsätta tankeexperimentet vore det spännande att undersöka också tilltrons radie (Delhey, Newton och Welzen 2011) genom att ställa frågan till svenska politiker i internationella kontexter som Europaparlamentet.

som frågan aldrig ställts till vare sig dagens eller tidigare generationers politiker vet vi inte säkert.

I avsaknad av surveydata får empiriska undersökningar baseras på politikernas handlingar och sätt att uppträda mot varandra. Handlingar som tyder på tillit kallas förtroendeskapande medan handlingar som visar på misstro kallas förtroendeskadande. För att hitta handlingar som skapar och skadar förtroendet mellan politikerna utgår jag från Bo Rothsteins (2002) analys av relationen mellan staten och arbetsmarknadens parter och det han kallar ”organisatoriskt socialt kapital”.

Resonemanget lyder så här. Det samarbete mellan staten och intresseorganisationerna på arbetsmarknaden som förknippas med Saltsjöbadsavtalet 1938 förutsätter en förtroendefull relation mellan parterna, det vill säga, ett högt organisatoriskt socialt kapital. För att uppnå detta behöver tre relationer fungera:

- 1) Medlemmarna inom respektive organisation har förtroende för varandra; effektiva överenskommelser kan bara bli till om ledarna för arbetarna och arbetsgivarna har mandat från medlemmarna att förhandla efter eget omdöme.
- 2) Det finns ett personligt förtroende mellan ledarna för respektive organisation, exempelvis behöver man kunna lita på att den andra parten både vill och kan förankra uppgörelser inom sin organisation.
- 3) Staten övertygar ledarna inom respektive organisation om att man inte ensidigt gynnar någon av parterna.

Om vi ser till arbetsmarknadens organisationer internt 1) hade både LO:s och SAF:s ledare så stort förtroende bland medlemmarna att de kunde övertyga sina medlemmar om värdet av att sluta avtal och även tysta radikala kritiker som ifrågasatte överenskommelserna. Vad beträffar relationen mellan parterna 2) väckte det internationell uppmärksamhet när LO:s och SAF:s ledare gjorde gemensamma resor och använde samma statistiska underlag vid förhandlingarna, och det personliga förtroendet mellan företrädare som SAF:s Bertil Kugelberg och LO:s Arne Geijer var omvittnat i samtiden. Slutligen befästes tilltron till statens förmåga att vara en neutral part 3) i efterspelet till kritiska händelser som de i Ådalen 1931, när Per Albin Hansson markerade mot ytterlighetspositioner både till vänster och höger. En allmän förutsättning för den förtroendefulla relationen

var att båda parterna uppfattade att det var rationellt att komma överens, att man hade mer att vinna på samarbete än på konflikt (Rothstein 2002; 2003).

Idén om ett organisatoriskt socialt kapital är också tillämplig på relationen mellan politiker: Ledarna för partierna 1) har partigruppens och medlemmarnas mandat och förtroende att förhandla fram överenskommelser. Ledarna för partierna 2) litar på att de andra partiernas ledare har förmåga och vilja att stå för överenskommelser inåt i partiet mot partigrupperna och medlemmarna. Motsvarigheten till statens roll som neutral part 3) finns inte inom politiken, men de konstitutionella spelreglerna kan ses som en motsvarande garant för att överenskommelser ska hållas.

Vad gäller modellens grundförutsättning – att det är rationellt att komma överens – är det mindre självklart inom politiken än på arbetsmarknaden att parterna har ett gemensamt intresse att sluta avtal (inte minst kan det vara bra för partier att hålla konflikter vid liv fram till nästa val). Men i vissa situationer, som när det är akuta kriser och när långsiktiga samhällsproblem ska lösas, är det till ömsesidig nytta att komma överens (exempelvis för att avföra en komplicerad samhällsfråga från dagordningen). Och helt klart blir det politiska vardagsarbetet enklare om man kan lita på att motparten håller ingångna överenskommelser, som den om kvittning av representanter som inte kan närvara vid voteringar.

Jag ska använda idén om organisatoriskt socialt kapital för att studera tilliten mellan svenska politiker: Hur förhåller sig partiernas ledare till sina partigrupper, till varandra och till de konstitutionella spelreglerna? Vilka förtroendeskapande och förtroendeskadadande handlingar kan observeras i samspelet mellan partierna?

I kapitlet jämförs två tillfällen i Sveriges modernare historia där partierna varit under press att komma överens och lyckats med det: rösträttsbeslutet i december 1918 som lade grunden för den representativa demokratiens genombrott och hanteringen av den ekonomiska krisen hösten 1992 där regeringen och Socialdemokraterna enades om två ”krispaket” för att bevara den fasta kronkursen.

Urvalet är inte självklart, men motiveras av att det rör sig om två viktiga tillfällen från olika tidsepoker som är dokumenterade i litteraturen. Händelserna är sinsemellan olika, men förenas av att partierna kom överens om att samarbeta i krisartade situationer. Eftersom partierna lyckas

des komma överens bör rimligen de förtroendeskapande handlingarna ha varit relativt vanligare än vid andra tillfällen där partierna hamnat i konflikt. Relationen mellan förtroendeskapande och förtroendeskadande ger därmed en bild av tilliten under gynnsamma omständigheter, när partierna kommer överens. Och, ännu viktigare i detta sammanhang, jämförelsen mellan två tidsepoker ger en bild av om partiernas förhållningssätt till varandra ändrats över tid.

Rösträttsöverenskommelsen i december 1918

Förmodligen – det är en spekulatio – inleddes Sveriges modernare politiska historia med en låg tillitsnivå över de ideologiska gränserna. Under det tidiga 1900-talet, före parlamentarismen och den allmänna och lika rösträtten, var politiken polariserad med djupa motsättningar mellan höger och vänster (samhällsbevarare mot samhällsförändrare) och internt inom vänstern (liberaler mot socialister, reformister mot revolutionärer). Relationen mellan grupperingarna kan illustreras med några av dåtidens slagord kring liberalernas partiledare: ”Staaff eller kungen” (från högern); ”Hellre en högerman än en Staaff-liberal” (från ungsocialisterna) och ”Kungamaktt med herremaktt eller kungamaktt med folkmaktt” (från Karl Staaff själv). ”Hånskrottet i första kammaren” när Karl Staaff som statsminister erbjöd högern en uppgörelse om rösträtt är en talande beteckning för hur en utsträckt hand kunde tas emot i motståndarlägret.

Tilliten som fanns var institutionaliserad i riksdagens arbetsformer. Här möttes höger och vänster i utskotten och i kammaren. Högerens representanter var oroliga för att ordningen skulle rubbas när Socialdemokraterna tog plats i andra kammaren, men när Socialdemokraternas riksdagsgrupp växte från minst till störst mellan 1902 och 1914 visade sig relationerna mellan ledamöterna fungera väl (Edenman 1946). Därmed fanns en grund att bygga på inför den kommande demokratiseringen.

Rösträttsreformen i december 1918 var ett kritiskt tillfälle där tilliten mellan politikerna sattes på prov.⁴ Reformen förutsatte att högern gick med på att ge upp sin privilegierade position i första kammaren som

4 Analysen bygger på följande arbeten: Andræ (1998); Gerdner (1944); Hamilton (1956); Isaksson (1990); Ohlsson (2018); Olsson (2000); Palmstierna (1953); Svenning (2014) och Söderpalm (1969). Eftersom forskarna i stort sett är överens om de uppgifter jag tagit fasta på gör jag detaljerade referenser bara när det gäller direkta citat och någon enstaka mer kontroversiell observation.

gav dem makten att stoppa vänsterns krav på samhällsförändring. Händelserna som ledde fram beslutet utspelades under yttre tryck. Ännu på sensommaren pågick världskriget, och Ryssland och Finland hade under vintern och våren genomlevt revolution och inbördeskrig. I Sverige var livsmedelssituationen besvärlig – många hade svårt att få maten att räcka till – och det rådde motsättningar mellan producentintressen och konsumentintressen.

Politiskt hade utbrytare från Socialdemokraterna bildat ett vänstersocialistiskt parti som propagerade för en revolutionär omvandling av landet. Regeringsmakten innehades av en koalition mellan Liberalerna och Socialdemokraterna med liberalen Nils Edén som statsminister. Ministären Edén hade bildats efter andrakammarvalet 1917 trots att regeringsbildaren kung Gustaf V försökt bilda en mindre partipolitisk och mer högerorienterad regering. Regeringen hade i maj 1918 lagt fram en proposition om utvidgad rösträtt som fick stöd i den andra kammaren (det brukade rösträttsförslagen få) men som avslogs av den högerdominerade första kammaren. Positionerna var låsta. Regeringens plan var att tillsätta en utredning som skulle lägga grunden för en ny rösträttsproposition till riksdagen våren 1919.

Under början av hösten stod det klart att Tyskland skulle förlora kriget. Den 8 oktober sammankallade regeringen riksdagens sekreta utskott med representanter för Högern, Liberalerna och Socialdemokraterna för att diskutera riksdagens roll i det spända läget (riksdagen sammanträdde vanligen bara under våren). Regeringen bestämde att kalla ledamöterna till en urtima riksdag för att behandla frågan om dyrtidsersättning till statstjänstemännen som hade svårt att få pengarna att räcka till i inflationsekonomin.

När riksdagen samlades den 30 oktober var förutsättningarna på väg att ändras. Under de kommande veckorna föll de autokratiska regimerna runt om i Europa. Särskilt omskakande var att den tyske kejsaren abdikade och lämnade över makten till en socialdemokratisk regering som i sin tur hade svårt att upprätthålla ordningen i landet. Offentliga möten, demonstrationer och inte minst ryktesspridning gav ett osäkert stämningläge i Stockholm och på flera andra orter. Stämningarna uppfattades som så radikala att regeringen beordrade militären att flytta bort slutstyckena till gevär och kulsprutor från vapenförråden (Hamilton 1956).

Mellan den 11 och 14 november hade regeringen intensiva överläggningar. Man enades om att byta strategi och lägga fram en radikal rösträttsproposition redan till den urtima riksdagen. Förslaget skulle innebära en omedelbar ändring av rösträttsbestämmelserna till de kommunala valen (och därmed till den indirekt valda första kammaren) och en principdeklaration som ändrade reglerna för rösträtten till andrakammarvalen (det krävdes en grundlagsändring som bara kunde beslutas av lagtima riksdagar). Till de kommunala valen föreslogs lika rösträtt (avskaffande av den 40-gradiga rösträttsskalan), rösträtt för både män och kvinnor, samt upphävande av bestämmelsen att den som inte betalar skatt förlorar rätten att rösta. Till andrakammarvalen föreslogs att kraven på betald skatt skulle tas bort och att kvinnor skulle ha rösträtt på samma grunder som män.

I det rådande läget där samhällsordningen stod på spel var det klass snarare än kön som gjorde förslaget kontroversiellt (Åselius 2005). Eftersom kvinnorna förväntades rösta på ungefär samma sätt som männen hade Högern förhållandevis lätt att acceptera kvinnlig rösträtt. Det var svårare att få acceptans för lika rösträtt (att avskaffa den graderade rösträttsskalan) och klart mest besvärligt att få gehör för att skattebetalningsstrecken skulle tas bort. Högern, och även liberala landsbygdsrepresentanter tyckte det var fel att personer som inte bidrog till den gemensamma försörjningen genom skatt skulle vara med och bestämma i kommunernas gemensamma angelägenheter (kritikerna påpekade förstås att argumentet sammanföll med Högerns intresse att bevara sin dominans i första kammaren).

Propositionen lades fram för riksdagen den 22 november, debatterades och remitterades till ett särskilt utskott med Hjalmar Branting som ordförande och med ledande representanter för både Högern och Liberalerna. Efter några veckors förhandlingar enades utskottet om ett förslag angående den kommunala rösträtten (andrakammarvalen skulle enligt överenskommelsen behandlas vid den kommande lagtima riksdagen). Förslaget var i linje med regeringens proposition men innebar vissa kompromisser som att skatten skulle vara betald under minst ett av de tre senaste åren (ett trots allt utskyldsstreck alltså), att tillåta ombudsröstning ("äkta-make-kuvert" underlättade för framför allt böndernas familjer att rösta) och att alla större kommuner skulle införa representativt beslutsfat-

tande i stället för direktbeslutande kommunalstämmor. Den 17 december antogs förslaget av riksdagens båda kammare.

I efterhand har statsminister Edén hyllats för att ha utnyttjat det reformfönster som öppnades när världskriget tog slut. Hans och regeringens agerande gjorde det möjligt att genomdriva en demokratisering som verkat omöjlig bara några veckor tidigare. Den intressanta frågan i detta sammanhang gäller dock inte strategi utan tillit. Vilka förtroendeskapande och förtroendeskadliga handlingar kan observeras i dessa avgörande dagar senhösten 1918?

RELATIONEN INOM PARTIERNAS

Den övergripande bilden från litteraturen kring rösträttsöverenskommelsen (Gerdner 1944) är att de politiska ledarna var noga med att förankra sina beslut inom sina respektive partier och att ledarna hade partiernas mandat att träffa uppgörelser. De tre stora partigrupperingarna socialdemokraterna, Högern och Liberalerna hade långa diskussionsmöten med riksdagsgrupper, riksorganisationer och även associerade organisationer. Partierna, i synnerhet Socialdemokraterna och Högern, ordnade också offentliga möten dit vanliga medlemmar bjöds in (åtminstone de som bodde i Stockholm). Den fjärde relevanta partigrupperingen, Vänstersocialisterna, var svagare organiserad och, vad det verkar, toppstyrd av en liten grupp personer med Zäta Höglund i spetsen (min läsning av Andræ 1998). Vänstersocialisterna spelade en roll som potentiella upprorsmakare och som fiendebild men var inte direkt inblandade i förhandlingarna.

Högern hade en komplicerad struktur med separata riksdagsgrupper för första och andra kammaren (grupperna kunde dock ha gemensamma överläggningar), en oberoende riksorganisation (Allmänna valmansförbundet), flera sidoorganisationer och tre ledare (Arvid Lindman i andra kammaren och riksorganisationen, Ernst Trygger i första kammaren och den tidigare statsministern Carl Swartz, också i första kammaren).

Lindman, Trygger och Swartz agerade oberoende av varandra men även tillsammans. Av litteraturen framgår att i synnerhet Lindman och Trygger tillskrevs stor personlig betydelse för Högers ställningstagande; det var till exempel de som kontaktades av kungen och av intressegruppsrepresentanter och andra opinionsbildare som försökte påverka Högern att gå med på reformer. Men oavsett deras starka ställning hade ledarna ett

behov av att förankra och kanske även utveckla sina uppfattningar med andra inom partiet.

Åtminstone följande interna högermöten finns omnämnda i litteraturen: den 1 november (när riksdagen samlats), separata möten för förstakammarhögern och andrakammarhögern; den 6 november (innan regeringen ändrat taktik), gemensamt möte för båda riksdagsgrupperna och även ett strategimöte med chefredaktörerna för de större högertidningarna; den 14 november (med oroligheter i landet och med ett uppfattat förhandlingsbud från regeringen), båda riksdagsgrupperna träffas igen; den 15 och 16 november (efter att regeringens radikala förslag offentliggjorts), högergrupperna träffas och utfärdar en kommuniké som kritiserar regeringens ”kupppartade” politik; den 17 november möte med riksorganisationen Allmänna valmansförbundet under Lindmans ledning och den 25 november, Arvid Lindman leder ett offentligt möte i Stockholm.

Under utskottsförhandlingarna i början av december hade sedan delegationerna som utsetts för att hitta de sista kompromisserna täta kontakter med partiets övriga utskottsrepresentanter. Det var också självklart för Trygger och Lindman att utskottets slutliga förslag till riksdagen först skulle förankras inom riksdagsgrupperna.

Ett principiellt intressant exempel på hur högerledarna kunde använda behovet av förankring för att vinna förhandlingsfördelar inträffade i början av det akuta skedet, den 11 november. När statsminister Edén kontaktade Arvid Lindman för att eventuellt inleda förhandlingar bad Lindman om respit till den 15 med hänvisning till att han skulle hinna konsultera sin riksdagsgrupp som var tillfälligt hemförlovad. Tanken var att vinna tid för att stämmningsläget i landet skulle hinna dämpas. När regeringen gick vidare på egen hand hade högerledarna ett proceduriellt skäl att kritisera förslaget.

Förankringarna till trots var det svårt för Högern att i efterhand acceptera beslutet. Ernst Trygger sade i kammardebatten inför omröstningen att hans parti tvingats falla undan för en ”uppgiterad folkopinion” och att han aldrig tidigare under sina 24 riksdagar ”känt en så stor tvekan”. Arvid Lindman uttryckte i ett brev till talmannen Hugo Hamilton daterat julafton 1918 sitt tvivel och att han gjorde sig ”starka förebråelser för bristande klokhet och fasthet” (Hamilton 1956:355). Carl Swartz, den tredje ledaren, fick kritik av sina partikamrater för sin mjuka hållning, och han fick även kännas vid att vänner sade upp bekantskapen med honom. I ett

brev till Hamilton (1956:355) sade sig Swartz dock vara trygg med att han skulle handla på samma sätt igen.

Socialdemokraternas förankringsprocess involverade ännu fler parter och ännu fler möten än Högers. Till skillnad från förhållandena inom Högern var partiets riksorganisation med verkställande utskottet och partistyrelsen viktigare än riksdagsgruppen (det återspeglar en gammal tradition inom partiet att rikspartiet står över riksdagspartiet, Edenman 1946; Pierre 1986; Teorell 1998). En annan skillnad var att LO, en sidoorganisation, hade en stark ställning, dels genom att vara representerad i partiledningen, dels genom att LO:s representantskap sågs som en länk till arbetarbefolkningen. I det mest kritiska skedet hade till och med regeringen direktkontakt med LO:s representantskap för att få hjälp med att hindra oroligheter. LO utnyttjade sin ställning för att trycka på att regeringen måste lova att till den ordinarie riksdagen 1919 lägga fram förslag om lagstadgad åttatimmarsdag (vilket regeringen också gjorde).

En särskild fråga för Socialdemokraterna var hur mycket frihet ministerrarna skulle ha att förhandla fram lösningar inom regeringen. Att döma av rapporteringen i litteraturen bestämdes partiets position av verkställande utskottet och partistyrelsen. Det innebär att ministrarna med utbildningsminister (ecklesiastikminister med tidens terminologi) Värner Rydén i spetsen tog instruktioner från partiledningen inför de interna regeringsförhandlingarna.

Socialdemokraternas förmodligen största strategiska problem var att bestämma hur långtgående reformkrav som skulle ställas. Det rådde oenighet mellan radikalare personer som Per Albin Hansson och Gustav Möller och den övriga partiledningen. Partiledaren Hjalmar Branting gick på den försiktigare linjen och fick gehör för det, men Per Albin tog sig likväl friheten att offentliga varna Högern för spontana arbetsnedläggelser och storstrejk om motståndet fortsatte. I den meningen hade ledningen inte full acceptans för sitt handlande. Det är belysande för att många inte var nöjda med reformen att beslutet den 17 december inte väckte några starkare offentliga reaktioner inom arbetarrörelsen.

Medlemmarna tillskrevs betydelse för Socialdemokraternas ställningstaganden. Särskilt vikt lades vid ett stort internt möte i Stockholms Folkets Hus – trots att bara betalande partimedlemmar fick komma var lokalen så full att en nyckelperson som Värner Rydén fick vända i dörren – på kvällen den 14 november då regeringen precis kommit till beslut och fått

kungens gillande. Partiledningen betraktade publikens reaktion som vägledande för om landets arbetare skulle acceptera partiledningens mer återhållsamma linje. Särskilt känsligt var hur man skulle hantera kravet på republik. Med ett smart tillägg till den ursprungliga mötesresolutionens krav på republik – en del skulle kalla det för en typisk politikerskrivning – fick Branting gehör för att kräva republik men först efter en folkomröstning.

Liberalernas interna förhållanden är mindre uppmärksammade i litteraturen. Partiet var splittrat mellan stad och land i fråga om den kommunala rösträtten. Många landsbygdsrepresentanter var för lika rösträtt (en man, en röst) men motståndare till allmän rösträtt; liksom Högern tyckte man det var principiellt fel att dom som inte betalade sin skatt skulle få vara med och bestämma. Oenigheten återfanns även inom regeringen. Det är en historisk tillfällighet att den främste kritikern till att ta bort kraven på att ha betalt sin skatt ("utskyldsstrecket"), jordbruksminister Alfred Petersson i Påboda, drabbades av spanska sjukan och därför inte kunde medverka i regeringsförhandlingarna (Ohlsson 2018).

Liberalerna kan sägas ha varit mer toppstyrda än Socialdemokraterna och även Högern. När regeringen enats om ett radikalt förslag återstod för statsminister Nils Edén att få med sig riksdagsgruppen. Först när han kommit tillbaka från det som beskrivits som "en svår dust" kunde ministären fatta sitt definitiva avgörande sent på eftermiddagen den 14 november (Gerdner 1944:284).

Den interna oenigheten till trots var Liberalerna mer nöjda med reformen än övriga partier. Nöjdheten manifesterades i ett offentligt möte i Stockholm ett par dagar efter beslutet. Talare på denna "Medborgerliga författningsfest" var inte bara statsminister Edén utan också veteranen i rörelsen för kvinnlig rösträtt Anna Whitlock.

RELATIONEN MELLAN PARTIERNAS

Händelserna som ledde fram till rösträttsreformen involverade ett stort antal relationer över partigränserna. Självklart agerade partiledarna gentemot varandra men det fanns också andra centrala aktörer som kungen och kronprinsen, ledarna för storföretagen i Stockholm och Göteborg och högt uppsatta personer i statsförvaltningen och kyrkan. I princip försökte *samtliga* aktörer förmå högerledarna att acceptera författningsändringen.

Vad gäller vänsterpartierna hade ledarna Hjalmar Branting och Nils Edén ingen närmare personlig relation. I stället utvecklades nära band mellan Edén och utbildningsminister Värner Rydén. En prototypisk tillitssituation under de kritiska dagarna 11–14 november gällde Socialdemokraternas lägsta acceptabla bud. Rydén informerade Eden om att Socialdemokraterna omöjligt kunde gå med på några utskyldsstreck (det vill säga krav på att ha betalt sin skatt). Edén trodde på Rydén och bestämde sig för att gå emot lantmännen inom sin egen riksdagsgrupp. Rydéns minnesanteckningar beskriver hur han uppmuntrade Edén att ta steget: ”Du anar tydligen inte hur stark din ställning är inom ditt parti i riksdagen och i landet. Ditt parti följer dig, om du efter prövning av läget finner det nödvändigt för landets skull” (Gerdner 1944).⁵

Vad gäller kontakterna högerut beklagade Edén att han inte hade några djupare ingångar till Högerpartiet. Under den kritiska perioden tog han likväl flera gånger personlig kontakt med Trygger och Lindman. Exempelvis lade han sig vinn om att ringa upp Lindman och Trygger och berätta om innehållet i regeringens förslag innan det offentliggjordes den 14 november. En förtroendeskapande åtgärd i det tysta var att han lovade att en av de allra mest kritiska högerledamöterna, Theodor Odelberg, skulle få fortsätta som vice talman vid den ordinarie riksdagen 1919 (Hamilton 1956).

Direktkontakterna mellan Högern och Socialdemokraterna inskränktes av allt att döma till de formella arenorna i riksdagen. Ändå kan Branting sägas ha uppträtt förtroendeskapande under det senare skedet av förloppet, när väl regeringens rösträttsförslag lagts fram. Som ordförande i det särskilda utskottet som beredde ärendet, och i riksdagsdebatterna som följde, uttryckte han sig mer försonande än konfrontativt och fick beröm för sin oväld från även högerrepresentanter. Ett exempel på en förtroendeskapande gest i det lilla formatet var att han med hänvisning till att ingen åsiktsgruppering skulle ställas utanför gav vänstersocialisten Ivar Vennerström en av Socialdemokraternas platser i det särskilda utskottet som behandlade rösträttspropositionen (Vennerström lovade att inte rösta mot Socialdemokraternas linje).

5 Möjligt litade Edén för mycket på Rydén (exempelvis hade Hjalmar Branting varit beredd att acceptera någon form av rösträttsstreck). Men Rydéns eventuella bluff synades aldrig, och i efterhand förefaller Edén och Liberalerna ha varit nöjda med sitt ställningstagande.

Det finns emellertid också exempel på förtroendeskadande agerande från Vänstern och Nils Edén. En genomgående strategi var att försöka splittra Högern. Medlet för att göra det var att odla kontakterna med Carl Swartz, som var mer kompromissvillig än Lindman och Trygger. Ur Högerpartiets synvinkel visade de ensidiga kontakterna att Vänstern försökte undergräva partiets enighet. Edén drog sig heller inte för att ”skvallra” för den orolige kungen om att Lindman och Trygger äventyrade ordningen i landet (och monarkin) genom att avvisa reformförslagen.

Den mest uppmärksammade förtroendeskadande handlingen gällde Nils Edéns brott mot ett löfte att förhandla förutsättningslöst med Lindman och Trygger. Så sent som på förmiddagen den 11 november diskuterade de tre ledarna möjliga lösningar och man kom överens om att träffas igen. Bara några timmar senare tog regeringens diskussioner en annan riktning, och man bestämde sig för att gå fram med ett eget förslag. Edén beklagade att Högern ställts inför ”fait accompli”. Högerledarna uppfattade detta som ett svek, och i synnerhet Ernst Trygger återkom flera gånger till att reformen drivits fram under kuppärtade former.

Om skamlöshet kan skada förtroendet över partigränserna får Socialdemokraternas relation till kungahuset räknas på minuskontot. Kungamakten var traditionellt en symbolisk huvudfiende för Socialdemokraterna, uttryckt bland annat i konflikten i samband med borggårdskrisen 1914. När nu kungen var så orolig över sin ställning att han vädjade till socialdemokratiska ministrar om stöd tvekade inte Socialdemokraterna att utnyttja situationen. Eller som Branting uttryckte det på Folkets Hus-mötet den 14 november: ”Jag tror också att man numera uppe på tron kanske ha mera klart för sig nödvändigheten av att icke spjärna emot demokratin, än man har hos hr Trygger och Lindman. Varför skulle man just nu kasta bort en sådan tillgång?”

Andra handlingar som kan kallas förtroendeskadliga var att ledande socialdemokrater blåste upp hotbilden genom att antyda att de upproriska vänstersocialisterna hade starkare stöd bland befolkningen än vad de faktiskt hade. Per Albin Hansson var en ledande person i detta; hans offentliga anföranden om risken för storstrejk om Högern sade nej väckte starka känslor hos högerpartisterna.

Sjöförsvarsminister Erik Palmstierna (den Socialdemokratiske sjöförsvarsministern) stod för den kanske mest bedrägliga handlingen när han

utnyttjade att han i förtroende fått se ett telegram som ledande näringslivsrepresentanter i Göteborg skickat till Lindman, Trygger och Swartz med en uppmaning om att lösa författningsfrågan. Palmstierna såg möjligheten att sätta tryck på Högern och skickade telegrammet vidare till socialdemokratiska presscentralen för publicering i dagstidningarna.

Kungens hållning är ett kapitel för sig. När riksdagen samlades väckte det uppmärksamhet att han åkte på jaktresa till Skåne. När han av kronprinsen kallades tillbaka till Stockholm engagerade han sig för en reform genom att uttrycka stöd för den koalitionsregering han bara motvilligt hade utsett och genom att flera gånger kalla till sig högerledarna och uppmana dem att acceptera författningsändringarna. En illustration till kungahusets engagemang var att kronprinsen besökte Nils Edén i hemmet snarare än att kalla honom till slottet. Den samstämmiga uppfattningen i tiden var att kungen drevs av en vilja att bevara sin egen och monarkins ställning.

Kungens engagemang för en reform delades av andra mäktiga samhällsaktörer. Liksom kollegorna i Göteborg med redaren Dan Boström i spetsen var storföretagarna i Stockholm oroliga för landets tillstånd och för den kommande avtalsförhandlingen. Stockholmsföretagarna agerade dock mer diskret, och det blev aldrig känt offentligt att en delegation under Markus Wallenbergs ledning sammanträffat med Arvid Lindman. Litteraturen dokumenterar också flertalet möten mellan politiker och statsförvaltningens högsta chefer. Värner Rydén's minnesanteckningar berättar till exempel om ett möte med ärkebiskopen Nathan Söderblom på kvällen den 14 november. Vid nyheten om regeringens förslag ska biskopen ha utropat "Gud ske lov, Sverige är räddat" och lovat att personligen kontakta Lindman och Trygger för att försöka få dem att ta reson (Gerdner 1944). Källkritiska invändningar till trots står det klart att olika intressen enades över partigränserna och att högerledarna stod ensamma i sitt motstånd.

SPELREGLERNA

Den tredje komponenten i politikens organisatoriska sociala kapital är efterlevnaden av de institutionella spelreglerna. På denna punkt rädde tveklöst en hög tillitsnivå mellan partierna 1918. Det institutionella ramverket med en exekutivmakt, en lagstiftande makt, propositioner, motioner, talarordningar, utskottsval, betänkanden, konseljer, audienser och mottagningar hos statsråden gav stadga åt processen. När väl regeringen

bestämt sig för att gå fram med ett förslag fanns helt enkelt fungerande institutioner för att hantera konflikter med fredliga medel. Det att samtliga de stora partierna inordnade sig under det formella regelverket var en förutsättning för överenskommelsen.

Om överenskommelsen inte varit möjlig utan starka institutioner ska det också sägas att Vänstern tänjde på gränserna för att få som man ville. Enligt grundlagen kunde en urtima riksdag bara behandla de frågor för vilken den sammankallats, alltså dyrtidstillägg för statstjänstemännen. Det krävdes krystade tolkningar av regelverket för att regeringen skulle kunna lägga fram vad som i praktiken innebar en författningsändring. Hur ledande personer såg på regelverket illustreras av kungens reaktion när han fick höra om begränsningarna med en urtima riksdag: ”Det vore ju alldeles orimligt, om jag skulle vara hindrad att vidtaga en åtgärd som kanske är absolut nödvändig för folkets väl” (Hamilton 1956:329).

Strängt taget hade Högern kunnat ifrågasätta regeringens agerande och därmed framkalla en konstitutionell kris. Att man inte gick den vägen får tillskrivas en omsorg om samförståndet, men också en skräck för vad som skulle kunna hända. Både regler och pragmatism var i spel när Sverige demokratiserades 1918.

Kronförsvaret 1992

Hösten 1992 gjorde den borgerliga fyrtipartiregeringen och den socialdemokratiska oppositionen två överenskommelser för att bevara den rådande valutapolitiken med en fast kronkurs. De så kallade ”krispaketen” med en stärkt statsbudget och sänkta arbetsgivaravgifter förhandlades fram under långa nätter och intensiv mediebevakning. I samtiden betraktades överenskommelserna som ett bevis på politikernas förmåga att samarbeta i kritiska situationer. Även om kronförsvaret misslyckades – sex veckor efter det andra krispaketet släpptes kronan fri att flyta – är dessa händelser drygt 70 år efter rösträttsöverenskommelsen intressanta att granska ur ett tillitsperspektiv.

Bakgrunden till kronförsvaret var att en ny ekonomisk politik introducerats för att komma till rätta med strukturella problem i den svenska samhällsekonomin. En viktig komponent i den så kallade normpolitiken var att en fast växelkurs skulle markera att Sverige aldrig mer skulle försöka devalvera sig ur industrins kostnadsproblem. Den ekonomiska doktrinen som sådan är inte viktig i sammanhanget (se Lindvall 2004 för en

analys). Det centrala är i stället att det rådde en stark uppslutning bakom den fasta kronkursen, inte bara bland partierna utan också bland organisationerna på arbetsmarknaden, i den samlade ekonomkåren och bland opinionsbildarna inom medierna. Till skillnad från inför rösträttsreformen var politikerna under kronförsvaret eniga om vad man ville uppnå.⁶

Regeringsmakten innehades sedan ett år tillbaka av en minoritetskoalition mellan de fyra borgerliga partierna med Carl Bildt som statsminister. Som minoritetsregering var regeringen beroende av stöd från antingen det nybildade högerpopulistiska Ny demokrati under Ian Wachtmeisters ledning eller från Socialdemokraterna under Ingvar Carlssons ledning. Folkpartiet med Bengt Westerberg var motståndare till att göra upp med Ny demokrati och Moderaterna var ovilliga att göra upp med Socialdemokraterna, deras stora konkurrent.

Hösten 1992 rådde oro på den internationella valutamarknaden, samtidigt som den svenska ekonomin hade problem med stigande arbetslöshet och ett växande budgetunderskott. Under några veckor i augusti och september föll aktiebörsens värde; flera europeiska länder devalverade eller lät sina valutor flyta och antalet arbetslösa växte. För att stoppa utflödet av valuta – placerarna på penningmarknaden ville inte ha svenska kronor om det skulle bli en devalvering – höjde Riksbanken marginalräntan i omgångar tills man onsdagen den 16 september slog till med 500 procent. Syftet med den ohållbara räntenivån var att ge politikerna tid att komma överens om åtgärder som kunde övertyga marknaden om att den fasta växelkursen skulle behållas.

Den borgerliga fyrtipartiregeringen hade ursprungligen planerat för att lägga fram ett begränsat sparpaket till riksdagens öppnande i oktober. Carl Bildt och finansminister Anne Wibble försökte lugna marknaden med uttalanden om ”semestervikarier”, ”fastlagd kurs” och ”veckopolitik” men efterhand öppnade man för att samtala med Socialdemokraterna om ett gemensamt program. Inviter till samarbete hade redan i augusti kommit från Ingvar Carlsson och från Allan Larsson, Socialdemokraternas talesman i ekonomisk-politiska frågor. Efter telefonsamtal mellan Bildt, Carlsson, Wibble och Larsson tillsattes en mer eller mindre hemlig grupp

6 Beskrivningen och analysen bygger på journalistiska skildringar (Elmbrant 1993; Isaksson 1994), skildringar av de inblandade själva (Carlsson 2003; Dennis 1998; Lundgren 1998; Sahlin 1996 och Wibble 1994) och på statsvetenskaplig forskning (Dahlström 2009; och Teorell 1998).

med två socialdemokrater och två folkpartister för att undersöka förutsättningarna. Efterhand som det ekonomiska läget försämrades involverades fler personer i kontakterna, och på torsdagen den 17 september gjorde Bildt och Carlsson ett gemensamt uttalande om att de hade för avsikt att komma överens om åtgärder för att stärka statsbudgeten och därmed kronan. Under en lång helg på mestadels Rosenbad förhandlade sedan parterna fram ett avtal om nedskärningar (huvudsakligen) och skattehöjningar som presenterades på en presskonferens i riksdagens andra kammarsal söndagen den 20 september.

Parallellt med kronförsvaret var landets banksystem i gungning. Problemen hade berörts av partiledarna under krishelgen men behandlades i särskild ordning. På torsdagen den 24 september kom den moderate skatteministern Bo Lundgren och Socialdemokraterna överens om att införa en statlig bankgaranti. Åtgärdsprogrammet blev mindre uppmärksammat än krispaketet men visade sig snart viktigt för att rädda banksystemet från ett haveri.

Krispaketet blev väl mottaget i medierna och bland medborgarna (enligt en opinionsmätning var 75 procent av medborgarna positiva). Eftersom protokollföreningen varit bristfällig hade dock parterna svårt att enas om exakt vari överenskommelsen egentligen bestod. Under de följande veckorna blev tolkningstvister om innehållet mellan moderater och socialdemokrater ett återkommande tema i nyhetsbevakningen.

Det positiva mottagandet till trots hade krispaketet bara en tillfällig lugnande inverkan på valutamarknaden. Efter någon vecka började utflödet av kronor igen, och det fanns också andra tecken på att ekonomin försvagades. Riksbanken och ekonomerna på Finansdepartementet gjorde bedömningen att marknaden misstrodde industrins kostnadsläge. För att kunna försvara kronkursen efterfrågade riksbankschefen Bengt Dennis partiövergripande överenskommelser för att sänka arbetsgivaravgifterna (det som kallades en intern devalvering). På kvällen tisdagen den 29 november började regeringen och Socialdemokraterna förhandla igen, denna gång under tidsrestriktionen att bli färdiga innan valutahandeln skulle öppna dagen därpå. Efter ännu en lång natt kunde ett andra krispaket med inriktning på företagets konkurrenskraft presenteras tidigt på morgonen onsdagen den 30 september.

Mottagandet av det andra krispaketet blev mer blandat. Marknaden



FOTO: JUREK HOLZER/SCANPIX

Presskonferensen i riksdagens andrakammarsal söndagen den 20 september 1992. Från vänster Alf Svensson, Olof Johansson, Bengt Westerberg, Carl Bildt, Ingvar Carlsson, Mona Sahlin och Allan Larsson.

reagerade positivt liksom även medborgarna enligt en opinionsmätning. Men den socialdemokratiska pressen var kritisk mot att förslagen till övervägande delen finansierades av nedskärningar av statens utgifter. Och LO och Metall var kritiska mot ett förslag att dra in två semesterdagar för privatanställda, man talade om "självmål" och till och med om "klasslagstiftning".

Efter det andra krispaketet följde en period av relativt lugn på valutamarknaden, men den 12 november började en ny spekulationsvåg mot kronan, vilket fick Riksbanken att stödköpa svenska kronor för stora belopp. Och nu hördes också kritiska röster mot hårdvalutapolitiken från både ekonomer, näringslivsföreträdare och intresseorganisationer. Mot bakgrund av den brutna enigheten bjöd regeringen in Socialdemokraterna till en tredje uppgörelse den 18 november. Denna gång drog emellertid Socialdemokraterna ut på svaret och kom aldrig till Rosenbad. Regeringen lade fram ett eget preliminärt krispaket att förhandlas med antingen Socialdemokraterna eller Ny demokrati, men när den amerikanska valutahandeln öppnade tidigt på eftermiddagen den 19 november stod det klart att det var

omöjligt att behålla den fasta kronkursen. Klockan kvart över två ringde riksbankschefen till Carl Bildt och meddelade att kronan skulle tillåtas flyta gentemot andra valutor. Kronans värde sjönk kraftigt den första timmen och fortsatte sedan nedåt under drygt ett år.

RELATIONEN INOM PARTIERNAS

Jag fokuserar på förhållandena inom Moderaterna och Socialdemokraterna, de två stora partierna som också är mest uppmärksammade i litteraturen (se framför allt Teorell 1998). På ett sätt anmärkningsvärt, men med tanke på utvecklingen som partiernas organisationer genomgått ändå inte, var den interna förankringen inom partierna sannolikt svagare under kronförsvaret än under rösträttsuppgröelsen. Det var inte så att partiledningarna struntade i sina respektive organisationer eller att man saknade mandat för att ingå uppgörelserna, men jämfört med de täta kontakterna med riksorganisationen och riksdagsgruppen 1918 var de interna relationerna svagare utvecklade under de avgörande skeendena 1992.

Toppstyrningen var hårdast inom Moderaterna (Teorell kallar de interna relationerna närmast "oligarkiska"). Även om riksdagsgruppen var samlad i samband med det första krispaketet och det aldrig genomförda tredje krispaketet var det en liten grupp personer runt Carl Bildt som bestämde partiets linje. Illustrativt är att Bildt i en tv-intervju timmarna före det första kvällsmötet på Rosenbad sa att "det förankras för mycket och förhandlas för lite". I fråga om valet av samarbetspartner – Ingvar Carlssons socialdemokrati eller Ian Wachtmeisters Ny demokrati – var det inte så mycket partiets preferenser som Bengt Westerbergs som gjorde att den moderata partiledningen övervann sin motvilja att göra upp med sin huvudmotståndare.

Moderaterna har en tradition av att ge sin ledare frihet att utveckla partiets linje för att i stället utkräva ansvar i efterhand (Barrling 2004). Friheten under ansvar innebär att även en ledare med svagare personlig ställning än Carl Bildt hade haft mandat att förhandla fram en uppgörelse efter eget gottfinnande. Men detta oaktat fanns ett missnöje inom riksdagsgruppen med balansen mellan skattehöjningar och utgiftsminskningar när partiledningen informerade om innehållet i det första krispaketet kort före presskonferensen med de andra partierna (Teorell 1998; Isaksson 1994).

Belysande för att partiledningens mandat inte var hundra procentigt är

reaktionerna hos moderata statsråd med starka policypreferenser i fråga om ekonomisk politik. Skatteminister Bo Lundgren och näringsminister Per Westerberg hade svårt acceptera att överenskommelsen skulle stå i vägen för vad de ansåg vara nödvändiga strukturreformer för att komma till rätta med skadligt höga skatter, kvävande regleringar, en överstor offentlig sektor och ineffektiva statliga verksamheter. I synnerhet några vaga skrivningar om att centrala beslut skulle fattas i ”samråd” med Socialdemokraterna föranledde konflikter under eftervärden av krispaketet (Lundgren 1998).

Den socialdemokratiska partiledningen förankrade sina positioner starkare än moderaterna (Bildts pik i tv-intervjun var riktad mot att Ingvar Carlsson hade samlat verkställande utskottet, partistyrelsen och riksdagsgruppen innan förhandlingarna om det första krispaketet började). Tidigt i september när tecknen på ekonomiska problem började bli synliga hade Carlsson fått stöd i verkställande utskottet och av LO för att samarbeta med regeringen om den ekonomiska politiken om förutsättningarna var de rätta (inga fler skattesänkningar och inget dyrt vårdnadsbidrag). Det var dock inte självklart att partiet skulle ”hjälpa Moderaterna” att lösa problemen.

I en parallell till Hjalmar Brantings tal i Folkets Hus i Stockholm under den kritiska novemberveckan 1918, när regeringen bestämt sig för sin handlingslinje, prövade Ingvar Carlsson stödet för sin hållning i ett anförande inför ombuden i Stockholmsavdelningens representantskap. Andra åtgärder för att hålla kontakten med partimedlemmarna var att anordna telefonkonferenser med arbetarkommunernas ordförande och att skicka ut informationsblad via partiets telefaxnätverk. Ett ovanligt inslag, präglat av det tidiga 1990-talets kommunikationsteknologi, var att under förhandlingshelgen anordna en ”Öppen linje” för partimedlemmar och andra intresserade att ringa till med frågor om förhandlingarna (Teorell 1998).

Mandatet från partiet hade en viktig plats i Socialdemokraternas strategi under förhandlingshelgen. För att markera kravet att regeringen måste dra tillbaka löftet att införa ett vårdnadsbidrag hänvisade Ingvar Carlsson till att hans riksdagsgrupp inte skulle acceptera nya utgifter när så mycket annat värdefullt fick stryka på foten (Carlsson 2003). Argumentet var inte i bokstavig mening korrekt – det är föga sannolikt att riksdagsgruppen sagt nej om deras ledare gjort bedömningen att vårdnadsbidraget kunde

accepteras. Men det blev ett effektivt sätt att klargöra för regeringen att ansvaret låg hos dem. Eftersom Alf Svensson krävde att löftet om vårdnadsbidrag skulle stå kvar blev frågan den sista som löstes innan förhandlingarna avslutades (Folkpartiet löste knuten genom en diplomatisk skrivning om framtiden som använts i en tidigare överenskommelse med Socialdemokraterna [Isaksson 1994; Wibble 1994]).

I en ytterligare parallell till händelserna 1918 använde Socialdemokraterna behovet av förankring för att vinna förhandlingsmässiga fördelar. Liksom Arvid Lindman försökte göra gentemot Nils Edén, hävdade Ingvar Carlsson inför förhandlingarna om det tredje krispaketet att han behövde acceptans från riksdagsgruppen innan han kunde ge besked om sin medverkan. Socialdemokraterna hade redan bestämt att man inte skulle göra fler överenskommelser, men man ville inte framstå som den som sänkte kronan.

Förankringarbetet till trots bestämdes Socialdemokraternas politik av en liten grupp personer med Ingvar Carlsson, Allan Larsson och partisekretären Mona Sahlin som de tyngsta beslutsfattarna. Toppstyrningen var särskilt markant vid det andra krispaketet om sänkta arbetsgivaravgifter. Besluten fattades hastigt och med bara vaga försök till återkoppling till partiets organisation.

Att mandatet för uppgörelser var villkorat blev uppenbart efter den andra krisuppgörelsen. Som nämnts var LO:s ordförande Stig Malm liksom fackförbundet Metalls Leif Blomberg kritiska mot att partiledningen gått med på att ta bort två semesterdagar. Självmålskritiken upprepades också av socialdemokratiska tidningar. Det var en svår kritik för partiledningen, i synnerhet med tanke på kontroversen kring regeringens förslagna strejkförbud från våren 1990. ("Vi hade i nattliga överläggningar med Bildt ... räddat, trodde vi i alla fall, arbetsrätten, stoppat skattesänkningar m.m. – och det enda vi hörde var gnäll för att två semesterdagar försvann" skriver Mona Sahlin 1996:146.) Fackföreningsrörelsens negativa inställning och partiledningens reaktion visar att mandatet att förhandla inte kan tas för givet ens när partiledningen har en stark ställning.

RELATIONEN MELLAN PARTIERNAS

Själva förutsättningen för de partiövergripande överenskommelserna var att hela samhällseliten stod bakom att den fasta växelkursen skulle bevaras. En sådan enighet kring den ekonomiska politiken förutsätter att man

gör en gemensam ekonomisk analys och kan sägas manifesteras en hög tillit mellan parterna. Belysande är att regeringen mitt under den stora krisveckan med räntan på 500 procent bjöd in riksdagens samtliga sju partiledare, inklusive Lars Werner från Vänsterpartiet och Ian Wachtmeister från Ny demokrati, till en gemensam informationsstund med riksbankschefen Bengt Dennis.

Reaktionen på överenskommelserna är likaså ett uttryck för att det fanns en grundläggande tilltro till det politiska systemet bland centrala samhällsaktörer. Trots att det bara rörde sig om löften att agera togs överenskommelserna som intäkt för att besluten skulle genomföras. Bo Lundgren reflekterar över denna tilltro i samband med överenskommelsen att införa en statlig bankgaranti: "När man tänker efter var det egentligen märkligt att ett tresidigt pressmeddelande kunde bevara stabiliteten i finanssektorn under en så lång period" (Lundgren 1998:159).

Diskussionen om relationen mellan partierna ska alltså förstås utifrån att det rådde en fördelaktig miljö för samverkan, mer fördelaktig än 1918 med dåtidens djupa ideologiska motsättningar om styrelseskicket, och mer fördelaktig än normaltillståndet i politiken när partierna är oense om både mål och medel.

Antalet personer som var omedelbart involverade i kronförsvaret var närmast färre än i rösträttsöverenskommelsen. Framför allt var det mindre vanligt att externa parter försökte påverka partierna direkt. Visst förekom uppvaktningar utifrån, exempelvis skrev Nordbankens styrelse ett brev till finansminister Anne Wibble före den andra uppgörelsen (Dennis 1998:84), och några debattartiklar från ekonomer tillskrevs stor betydelse. Men huvudregeln verkar ha varit att partiledningarna själva tog kontakter utåt för att hålla sig informerade. Exempelvis hade den socialdemokratiska partiledningen ett möte med OECD:s expertgrupp, och partiets omvärdering av valutapolitiken inför den inställda tredje uppgörelsen föregicks av kontakter med en rad intresseorganisationer och näringslivsrepresentanter (Carlsson 2003, Elmbrant 1993; Isaksson 1994). Och Carl Bildt hade åtminstone en viktig privat middag med ledande näringslivsföreträdare under det kritiska skedet (Isaksson 1994).

Samtidigt agerade partierna förstås betydligt mer i det offentliga än vad de gjorde 1918. Nästan varje moment i händelsekedjan blev uppmärksammas och kommenterad i nyhetsmedierna, inte sällan i realtid.

Liksom under tidigare epoker med långsammare mediebevakning kunde partierna använda medierna för att signalera sina positioner; exempelvis antydde både regeringen och Socialdemokraterna under presskonferenser redan i augusti att de var öppna för förhandlingar. Men nyhetsbevakningen innebar också risker för relationerna mellan partierna. Ett oförsiktigt uttalande landade snabbt på den andra sidan. Exempelvis reagerade Ingvar Carlsson negativt på att Carl Bildt uttalade sig positivt om Ian Wachtmeisters insatser under krisen i tv-nyheterna några timmar innan de första krisförhandlingarna inleddes. Och på motsvarande sätt var moderatledaren irriterad på att Mona Sahlin sagt att Socialdemokraterna nu skulle sätta stopp för regeringens ”den enda vägens politik”. Som nämnts hade några uttalanden av Per Albin Hansson väckt liknande reaktioner hos Högern 1918, men hastigheten och påtagligheten blev så mycket större när de förmedlades via tv-mediet i stället för genom tidningarnas på den tiden långa mötesreferat.

Vad gäller förtroendeskapande åtgärder mellan partierna kan Socialdemokraternas beslut att förhandla snarare än att bedriva kritisk oppositionspolitik ses som ett sådant. Beslutet motiverades bland annat med att man ville investera i en framtida vilja hos Folkpartiet och Centerpartiet att göra motsvarande tjänst när Socialdemokraterna skulle återta regeringsmakten efter nästa riksdagsval (Carlsson 2003; Sahlin 1996; Teorell 1998). Samtidigt som Socialdemokraterna gjorde sig sårbara genom att förhandla gällde den försonliga hållningen aldrig Moderaterna. Partiet markerade systematiskt mot Moderaterna och deras orättvisa skattesänkarpolitik före, under och efter förhandlingarna.

I övrigt är de förtroendeskapande handlingarna under kronförsvaret mest förknippade med Folkpartiet. I synnerhet Bengt Westerberg personligen ansågs av parterna ha bidragit till en konstruktiv miljö genom sitt sätt att uppträda i stort (substansiella lösningar) och smått (genom att locka till skratt). Även andra folkpartister bidrog till en bra relation över partigränserna, exempelvis genom att se till att Socialdemokraternas förhandlingsdelegation fick något att äta under nattimmarna.

Ett annat konkret exempel är att Anne Wibble och Mona Sahlin utvecklade en personlig relation under gemensamma pauser i Rosenbads rökruta. Den hjälpte dem att tillsammans inleda arbetet med att skriva de

besvärliga beslutsprotokollen på natten efter presentationen av det första krispaketet.

Vidare hade Ingvar Carlsson och KDS-ledaren Alf Svensson sedan länge en respektfull relation, och det hjälpte dem att föra en uttröttad men sansad dialog om den sista återstående frågan innan det första krispaketet var i hamn – regeringens löfte att införa ett vårdnadsbidrag (dock var ingen dem villig att ge med sig, för det krävdes en Folkpartiinitierad politikerskrivning om att bidraget skulle införas när det fanns ekonomiskt utrymme, vilket det så småningom gjorde månaderna före riksdagsvalet 1994).

Ett ytterligare och kanske otippat exempel på förtroendeskapande handlingar var att Ian Wachtmeister personligen sökte upp sin kritiker Bengt Westerberg för att försäkra honom att Ny demokrati var att lita på. Wachtmeister fick dock inget större gensvar, och mötet blev kort, mycket kortare än motsvarande möten med de andra borgerliga partiledarna. I sammanhanget kan också nämnas att Carl Bildt var noga med att ringa Wachtmeister vid flera tillfällen för att hålla honom informerad under kronförsvaret.

Därmed är listan på förtroendeskapande handlingar som finns omnämnda i litteraturen om kronförsvaret uttömd. Faktum är att relationen mellan partierna huvudsakligen kännetecknas av misstro och förtroendeskadande handlingar. I synnerhet var Socialdemokraterna och Moderaterna benägna att sätta det andra partiet i svåra situationer och att i samma anda tillskriva motparten illasinnade motiv. Misstänksamheten fick bland annat konsekvenser för att eftervärden av krispaketen präglades av konflikter. Den allmänt dåliga relationen förstärktes av att de båda partiledarna Ingvar Carlsson och Carl Bildt av allt att döma hade svårt för varandra personligen.

För att ge några av många konkreta exempel startade Moderaterna en illa tajmad kampanj om det nya friare Sverige i början av september, och enligt samstämmiga uppgifter från närvarande personer uppträdde Carl Bildt påfallande nonchalant i inledningen av förhandlingarna inför det första krispaketet. Moderaterna prövade vidare något av ett motsvarande splittringsförsök som Nils Edén mot Högern 1918, när de började diskutera med den tidigare vice statsministern Odd Engström i stället för med de sanktionerade samtalspartnerna Leif Pagrotsky och Jan O Karlsson. Soci-

aldemokraterna var också, inte helt utan grund, rädda för att Moderaterna egentligen hellre önskade göra upp med Ny demokrati.

Det finns relativt sett färre konkreta exempel på förtroendeskadande handlingar från Socialdemokraterna (delvis på grund av att fler socialdemokrater än regeringsföreträdare skrivit om sina erfarenheter och även talat med journalisterna som skildrat förloppet). För en utomstående betraktare är det dock klart att Socialdemokraterna tog varje chans att demagogiskt hamra hem budskapet att regeringen misslyckats, kört av vägen och tappat kontrollen och att orsaken stod att finna i en misslyckad och orättfärdig skattesänkarpolitik. Ett konkret exempel på förtroendeskadande handlingar är när Socialdemokraterna förhalade sitt svar på regeringens fråga om en tredje uppgörelse och i stället lät Bildt och Wibble själva presentera ett halvhjärtat åtgärds paket på kronförsvarets sista dag den 19 november.

Till sist bjuder Anne Wibbles bok om tiden som finansminister ”Två cigg och en kopp kaffe” på en inblick i mekanismerna som kan skapa en låg tillit till andra politiker. Hon berättar att hennes pappa – som var den tidigare folkpartiledaren Bertil Ohlin – genom hennes uppväxt regelbundet återkom till Molanderaffären från valrörelsen 1948 där Tage Erlander medvetet ska ha fördröjt offentliggörandet att en socialdemokratisk riksdagsman fabricerat uppgifter om att Folkpartiet mottagit stora belopp av storföretagare, det så kallade Bolidenguldet (Esaiasson 1990). Där, menar hon, formades ”en grundmurad misstro mot socialdemokratisk ekonomisk politik och demagogi” (Wibble 1994:16).

SPELREGLERNA

Kronförsvaret 1992 hade inte samma hjälp av ett konstitutionellt regelverk som rösträttsöverenskommelsen 1918. Avsaknaden av etablerade procedurer för att genomföra förhandlingarna försvårade sannolikt överenskommelserna. Trots att partierna var ense om vikten av att försvara den fasta kronkursen, och trots att en samlad offentlighet välkomnade försöken att komma överens, var det bara under stark yttre press (en förlamande hög ränta) och under stor vända som partierna enades om två krispaket. Och de informella förhandlingarna, med till exempel knapphändiga protokoll, gjorde det särskilt svårt att klara eftervärden av överenskommelsen, när för partierna smärtsamma kompromisser skulle omsättas i konkret handling.

Det fanns dock en annan aspekt av det organisatoriska sociala kapitalet som bidrog till att göra överenskommelserna möjliga – en understödande neutral part. Att riksbankschefen Bengt Dennis, som stod vid sidan av partipolitiken, var pådrivande uppmärksammades redan av samtiden (Ingvar Carlsson drog gränsen vid att Dennis skulle sitta med under förhandlingarna om det andra krispaketet). Men statsvetaren Carl Dahlström (2009) har pekat på en annan och mer allmängiltig aspekt av neutralitetsfaktorn: att tjänstemän kan presentera beslutsunderlag som accepteras av båda parter. Vad gäller kronförsvaret var det särskilt viktigt att tjänstemännen inom Finansdepartementet kunde ta fram listor över tänkbara besparingar och deras konsekvenser för statsbudgeten. Utan detta underlag hade partierna svårigen kunnat enas om åtgärder.

Tilltrons rötter och framtid

Det här har handlat om tilliten mellan politiker som den kommer till uttryck i handling i samband med två händelser i modernare svensk historia. Genomgången visar hur svårt det är för politiker att komma överens över partigränserna, även när stora värden står på spel och även när många utanför politiken vill se samarbete. Det räcker inte att partiledarna har organisationens mandat att förhandla och att vissa partiledare agerar förtroendeskapande gentemot de andra, utan det behövs också stöd utifrån i form av allmänt accepterade och pragmatiskt tillämpade spelregler.

Analysen är baserad på idén att ett stort organisatoriskt socialt kapital ligger bakom samarbetet på den svenska arbetsmarknaden som förknippas med Saltsjöbadsavtalet (Rothstein 2002). Vid en jämförelse framstår det som svårare för politiker än för arbetsmarknadens parter att enas, framför allt för att det inte är självklart rationellt för politiker att nå en överenskommelse. Sannolikt, men det återstår att bevisa, är också relationerna mellan partierna mer utsatta för påfrestningar av bland annat nollsummekonkurrensen om medborgarnas röster på valdagen.

Ett övergripande intryck från rösträttsöverenskommelsen och kronförsvaret är att sammanhanget är större än den snäva partipolitikens. Överenskommelserna sluts mellan politikerna, men många andra samhällsaktörer har betydelse för utfallet. I båda fallen har andra elitgrupper haft förväntningar på att politikerna ska bli överens och också haft tilltro till att ingångna avtal kommer att hållas. Utan denna tillit utifrån hade partierna haft svårare att enas.

Händelserna kring rösträttsöverenskommelsen och kronförsvaret är intressanta i sig, men i det här har sammanhanget har de fungerat som medel för att få ett svar på kapitlets huvudfråga: Hur ligger det till med tilliten mellan politikerna i Sverige? En vad jag finner rimlig bedömning är att tilliten inom partierna har varit hög; partiernas ledare har genomgående haft sina organisationers stöd för att sluta överenskommelser, och även om det förekommit intern kritik har förtroendet inte missbrukats i betydelsen att ledarna gått längre än vad deras organisationer kunnat acceptera.

Däremot är det inte lika självklart att betrakta tilliten mellan partierna som hög i absolut mening (hur en jämförelse med andra länder skulle falla ut är en öppen fråga). Visst har enstaka relationer mellan partiledarna varit tillitsfulla, men annars är det slående hur svårt det har varit för ledarna att ha förståelse för motståndarnas positioner och hur lätt det har varit att tillskriva den andra parten mindre ädla motiv. Givet åtminstone mina egna förväntningar är det en förvånande slutsats. Om den är korrekt understryker den att det politiska systemet i snäv mening behöver stöd för att klara sin huvuduppgift i ett demokratiskt samhälle – att lösa intressekonflikter med fredliga medel.

Intressant nog märks inga stora skillnader i tillit över tid; partiernas interna och externa relationer framstår som snarlika 1918 och 1992. Det betyder att rötterna till tilliten mellan politikerna får sökas långt tillbaka i tiden, före det att demokratin etablerades. För att spekulera förefaller det sannolikt att tilliten inom partierna bottnar i att man inom folkrörelsetraditionen utvecklat en organisatorisk kultur med hierarkiska men förankrade beslutsordningar (se till exempel Lundkvist 1977).

På motsvarande sätt kan den tillit som ändå finns mellan partierna tänkas förklaras av de personliga kontakter som uppstår när man tillbringar tid tillsammans i folkvalda församlingar. En sådan förklaring är förenlig med kontakteorin (*intergroup contact theory*) som föreskriver att personliga kontakter främjar positiva relationer mellan individer som har motstridiga intressen under förutsättning att, bland annat, individerna har samma formella status, att det finns tillfällen till informella kontakter (som i regeringskansliets rökruta), och att kontakterna har stöd av formella regelverk (se till exempel Allport 1954; Pettigrew och Tropp 2006).

Vad händer i framtiden?

Vad ska vi tro om tilliten mellan politikerna under kommande decennier? Det kanske ligger i sakens natur, men det är lättare att identifiera risker för att tilliten ska undermineras än att se vägar till en ökad tillit.

Vad gäller de interna relationerna inom partierna är en första förutsättning för en fortsatt hög tillitsnivå att partierna håller samman i de beslutsfattande församlingarna. Ett annat sätt att säga samma sak är att den ofta – särskilt utifrån – hårt kritiserade partidisciplinen måste upprätthållas.

Partierna har hittills lyckats väl med att bevara enigheten trots att medborgarna förhåller sig alltmer distanserat i fråga om identifikation och medlemskap. Men även om det i dag inte finns några tecken på förändring är partidisciplin en norm om inordning som kan förändras snabbt.

En mekanism som kan leda till förändring är att fler ledamöter söker egna mandat vid sidan av partilinjen. En annan och mer indirekt förändringsmekanism är att nya och lösare organiserade partier tar plats på de etablerade partiernas bekostnad. Om så blir fallet – Emmanuel Macrons *La République en Marche* visar hur det kan gå till i en etablerad demokrati – behövs nya sätt att upprätthålla ordningen inom partierna.

En annan förutsättning för hög tillit inom partierna är att ledarna fortsätter att hålla sig inom ramarna för det som organisationen kan acceptera. Det är inte alltid självklart. Minns att en av de mest betydelsefulla omsvängningarna i svensk politisk historia – kohandeln mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet 1933 – byggde på en palatsrevolution inom Bondeförbundet. Partiledaren, den åldrande Olof Olsson i Kullenbergstorp, menade att bönderna skulle hålla sig borta från storpolitisk eftersom man bara skulle bli lurade. Kullenbergstorparn ställdes dock åt sidan när en yngre generation med Axel Pehrsson Bramstorp i spetsen, mitt under brinnande riksmöte, såg möjligheterna med en uppgörelse med Per Albin Hanssons socialdemokrati (se Lewin 1984 och den litteratur som anförs där). I takt med att nya tvärgående frågor splittrar de traditionella partierna ökar sannolikheten för sådana interna uppgörelser.

En aspekt av sammanhållningen inom partierna som redan börjat knaka är relationen mellan det nationella och det lokala. Att samma partier finns på samtliga tre nivåer har förenklat implementeringen av nationella policyer. Men om lokala partier får en framträdande roll också i stora kommuner – det nya partiet Demokraternas framgång i kommunalvalet

i Göteborg 2018 är ett exempel – minskar den sammanhållande kraften av intern lojalitet inom partierna. Partierna får då finna nya vägar för att hålla samman landet.

Vad gäller relationen mellan partierna har det enligt analysen här egentligen aldrig varit någon hög tillitsnivå. Det innebär att svensk politik tycks motståndskraftig mot en viss grad av misstänksamhet mellan partiföreträdarna. Men även om det går att fatta hållbara beslut utan riktigt stor tillit mellan de ledande partiföreträdarna är det inte önskvärt med en minskad tillit. Här finns oroande tecken på växande oförsonlighet och polarisering. För att motverka de negativa konsekvenserna av sådana tendenser behöver ledande företrädare visa återhållsamhet och eftertänksamhet. För att uppnå detta behövs arenor för personliga möten över partigränserna.

Sverigedemokraternas ställning gör sig påmind i sammanhanget. Att ha ett parti på nästan 20 procent i ett parlament är ovanligt och svårt att hantera. I en sådan situation finns två principiella vägar framåt: att antingen inleda någon form av normalisering eller att bilda koalitioner längs den alternativa konfliktdimensionen, vilket betyder överskridande av den traditionella blockgränsen.

En tilltagande polarisering får återverkningar också för den så nödvändiga uppslutningen kring spelreglerna. Om partierna skulle bli oförsonligt oense sinsemellan är risken betydande för att spelregler kommer att tolkas utifrån partiintressen och därmed tappa i värde som hjälpande faktor. Partierna har här ett gemensamt ansvar att vårda efterlevnaden av det formella och informella regelverket.

För att sammanfatta kommer tilliten mellan politiker alltså till uttryck på tre sätt:

- 1) Ledare för partierna har partigruppens och medlemmarnas mandat och förtroende att förhandla fram överenskommelser.
- 2) Ledare för partierna litar på att de andra partiernas ledare har förmåga och vilja att stå för överenskommelser inåt i partiet mot partigrupperna och medlemmarna.
- 3) De konstitutionella spelreglerna efterlevs.

Vad gäller den första punkten, de interna relationerna, finns det alltså oroande tecken i skyn, och de historiska exempel vi studerat tyder på en starkare intern sammanhållning förr, än den vi ser tecken på i dagens

partilandskap. Beträffande den andra punkten, relationen mellan partierna, framstår den inte som särskilt god i de historiska exemplen, i den mån någon till äventyrs skulle tro att det i den delen var bättre förr. När det gäller den tredje punkten, synen på spelreglerna, är det tydligt att den frestelse som ligger i att tänja på spelreglerna till sin egen fördel (eller att anklaga motståndarna för att göra det) inte är någon nyhet.

Sammantaget kan vi konstatera att den som uppskattar stabilitet i politiken kan finna skäl att oro sig. Samtidigt är det enkelt för yttre observatörer att överdriva problemen. Förhoppningsvis – och troligen – är han ändå rätt ute, filosofen Bernhard Crick: ”Demokratien är som en flotte. Den sjunker aldrig, men du får stå ut med att ha fötterna i vattnet.”



Kris i regeringsfrågan?

HANNA BÄCK OCH JOHAN HELLSTRÖM

parlamentariska demokratier, som den svenska, påbörjas regeringsbildningen strax efter ett val. Ofta inleds den med att en partiledare eller ett parti ges första möjlighet att bilda regering, och eftersom det sällan är ett enda parti som vinner en majoritet av mandaten i parlamentet är denna regeringsbildare nödgad att förhandla med andra partier för att kunna bilda en regering som har stöd av en majoritet i parlamentet (Bäck 2015). Att en regering bildas relativt fort och att landet inte styrs av en övergångsregering under en lång period, samt att den regering som bildas kan genomföra en viss politik och har förmågan att överleva olika kriser är av avgörande betydelse. Ett land där medborgarna inte har förmåga att genom ”gemensamt agerande under demokratiska former förverkliga kollektiva mål” saknar handlingskraft, vilket lyfts fram av Petersson med kollegor (1996: 28).

Det är därför avgörande för vår kunskap om demokratis funktionsätt att förstå hur regeringar bildas och överlever, och mycket statsvetenskaplig forskning ägnas också detta ämne (se t.ex. Laver och Schofield 1990 för en översikt). Inom den här typen av forskning betonas den parlamentariska situationens betydelse för regeringsbildning och regeringars stabilitet. Tidigare forskning visar att det är ett antal faktorer som i hög utsträckning bestämmer vilka regeringar som bildas och överlever, nämligen antalet partier som finns representerade parlamentet, hur många politiska dimensioner som strukturerar partisystemet samt hur partierna placerar sig längs dessa dimensioner. Det innebär att vi kan förvänta oss att

när partisystemet och den parlamentariska situationen i ett land förändras kommer också regeringsbildningen att påverkas (se t.ex. Lindvall m.fl. 2017). Mot denna bakgrund inställer sig frågan om Sveriges partier står inför nya utmaningar när regeringar ska bildas efter ett val.

Flera forskare har nämligen pekat på att det svenska partisystemet har förändrats, framför allt i den meningen att det blivit mer ”fragmenterat” i och med att allt fler partier finns representerade i riksdagen. Sverige var fram till 1980-talet ett typexempel på en skandinavisk fempartimodell och beskrevs som ett begränsat flerpartisystem med ett dominerande socialdemokratiskt parti. Med nya parlamentariska partier – Miljöpartiet 1988, Kristdemokraterna 1991 och Sverigedemokraterna 2010 – kan Sverige sedan ett antal år beskrivas som ett ”utvidgat flerpartisystem” med ett försvagat socialdemokratiskt parti.

En ytterligare förändring är att andra politiska frågor än dem som är kopplade till den traditionellt sett dominerande vänster–högerdimensionen blivit viktiga. Hit hör frågor som handlar om globalisering, invandring och integration, och i sådana frågor positionerar sig Sverigedemokraterna långt ifrån övriga partier i riksdagen, vilket bidrar till en ökad polarisering (Lindvall m.fl. 2017; Oscarsson och Holmberg 2016).

Just ökad polarisering lyfter amerikansk forskning sedan länge fram som ett hot mot det politiska systemet, i det fallet den ökade polarisering som ägt rum i kongressen, där konflikter mellan kongressledamöter gör samarbete omöjligt och leder till politiska dödlägen (”gridlock”), som innebär att det är svårt att fatta några beslut alls (se t.ex. McCarty m.fl. 2016). Forskningen om polarisering i europeiska system är mer begränsad, men jämförande studier visar att förekomsten av extrema partier, som högerpopulistiska partier (ibland även kallade högerradikala partier), leder till att det blir svårt att bilda stabila regeringar (se t.ex. Bergman m.fl. 2017).

Regeringsbildning och regeringars överlevnad påverkas alltså av förändringar i partisystemet. Vad händer då mer specifikt när fler partier får parlamentarisk representation? Vilken betydelse har partisystemets dimensionalitet och partiernas positionering längs de viktiga politiska skiljelinjerna? Vilka är effekterna av en ökad polarisering? Det här kapitlet fokuserar på att besvara dessa frågor, dels genom att lyfta fram tidigare forskning på området, dels genom att presentera nya västeuropeiska data

om vilka regeringar som bildas, hur lång tid det tar att bilda dem och hur länge de överlever.

En förändrad parlamentarisk situation?

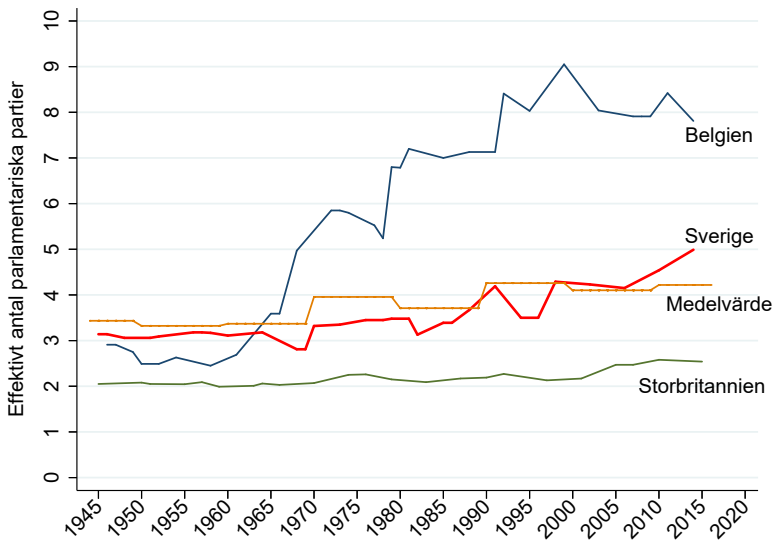
En aspekt av den parlamentariska situationen som är av särskild betydelse att lyfta fram är att ett högerpopulistiskt parti sitter i Sveriges riksdag sedan 2010 års val – Sverigedemokraterna. I det valet erhöll partiet ungefär 6 procent av riksdagens platser, vilket i 2014 års val ökade till nära 13 procent och i 2018 års val till 17,5 procent. Ett annat parti som kan klassificeras som högerpopulistiskt, Ny demokrati, erhöll 7 procent av riksdagens platser efter 1991 års val. Under perioden mellan 1994 och 2010 hade dock inte något högerpopulistiskt parti några mandat i riksdagen. Partier som kan klassificeras som högerpopulistiska återfinns i de flesta andra västeuropeiska länders parlament (se t.ex. Mudde 2013 och Anders Widfeldts kapitel 6 i den här volymen) och har i vissa fall varit representerade sedan 1970-talet (till exempel i Danmark, Norge och Frankrike). Den här typen av partier, som i många länder betraktas som en form av ”paria” som andra partier undviker att samarbeta med (se t.ex. De Lange 2008), kan skapa särskilda svårigheter vid regeringsbildningen.

Sverigedemokraterna är det senaste tillskottet i den svenska riksdagen, men fragmenteringen av det svenska partisystemet började tidigare än så. I figur 10.1 visas resultaten av ett ofta använt mått på partisystemets fragmentering i Sverige och Västeuropa under efterkrigstiden, det ”effektiva antalet partier”. Det är ett mått på antalet partier i ett system som också tar hänsyn till partiernas storlek. Den underliggande tanken är att ett partisystem som består av många partier av liknande storlek är mer fragmenterat än ett system som har lika många partier men där endast ett fåtal partier innehar merparten av mandaten i parlamentet.

Det effektiva antalet partier har ökat i många länder i Västeuropa, vilket illustreras av att medelvärdet har ökat något under efterkrigstiden. Storbritannien är det land med minst antal, och Belgien det land där det effektiva antalet partier är störst. I Belgien inträffade den kraftigaste ökningen efter partisplittringarna av de nationella partierna på 1960- och 70-talen (i flamländska och vallonska systerpartier). Även i Sverige har det effektiva antalet partier ökat, och Sveriges riksdag (med sina åtta partier) ligger numera något över genomsnittet i Västeuropa med ett effektivt antal partier kring fem.

Fragmenteringen i partisystemet har alltså ökat under efterkrigstiden, i Sverige och i de flesta andra västeuropeiska länder. Antalet partier och deras storlek är dock inte de enda egenskaperna hos partisystemet som är viktiga att ta hänsyn till när vi undersöker hur ett lands parlamentariska situation kan påverka regeringsbildningen. Även den ideologiska ”rymden” och partiernas relativa ideologiska positioner kan spela en avgörande roll för regeringsbildningen.

Figur 10.1 Det effektiva antalet partier i Sverige och Västeuropa över tid



Kommentar: Det effektiva antalet partier = $\frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$, där p_i är parti i 's andel av mandaten.

Källa: Hellström m.fl. 2018.

Svensk politik har sedan länge dominerats av en vänster–högerdimension, med fokus på fördelningspolitiska frågor (se t.ex. Holmberg 1975; Oscarsson 1998; Oscarsson och Holmberg 2016). Denna dimension har även varit betydelsefull i många andra länder i Västeuropa, men vissa forskare menar att den numera utmanas av andra konfliktlinjer. Den absolut viktigaste utmanaren är den så kallade GAL–TAN-dimensionen, där ”(G)röna, (A)lternativa och (L)ibertära värderingar ställs emot (T)raditionella, (A)uktoritära och (N)ationalistiska värderingar” (Oscarsson 2017: 411; Marks m.fl. 2007 och Hooghe m.fl. 2002). Den här dimensionen fångar upp en

rad olika frågor, som miljö, globalisering och kulturella frågor, och går i många västeuropeiska länder på tvärs mot den traditionella vänster–högerdimensionen (se t.ex. Bakker m.fl. 2012).¹

I en studie av SOM-undersökningarna analyserar Henrik Oscarsson (2017) den svenska partirymden, på basis av hur mycket väljarna gillar respektive ogillar partierna. Den här typen av analys tyder på att väljarnas preferenser uppvisar en struktur som följer vänster–högerdimensionen, men också att en annan dimension kan ha blivit viktigare i dag (2016), då Sverigedemokraterna placerar sig långt ifrån de andra partierna längs en andra alternativ dimension. Analyser av väljarnas sakfrågepreferenser visar att vänster–högerdimensionen fortsatt är den mest partipolitiserade konfliktlinjen 2016, men att även frågor som handlar om flyktingar, tiggeri, och ett mångkulturellt samhälle har blivit alltmer politiserade (Oscarsson 2017: 421; se även Oscarsson och Holmberg 2016).

Oscarsson (2017) analyserar även graden av polarisering i olika sakfrågor på basis av SOM-undersökningarna mellan 1986 och 2016. Här ser han närmare på frågor som är kopplade till vänster–högerdimensionen och frågor som handlar om invandring och flyktingmottagande. Graden av partipolarisering visar sig ligga stabilt på ungefär samma nivå sedan 1980-talet när det gäller vänster–höger-frågor, medan polariseringen mellan partiernas väljare tycks ha ökat kraftigt i frågor som handlar om invandring och flyktingmottagande.

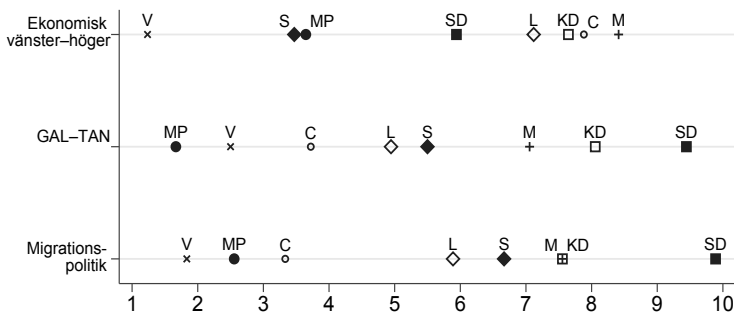
Författarna av SNS Demokratirapport 2017 (Lindvall m.fl. 2017: kapitel 2) drar en liknande slutsats på basis av analyser av expertenkäter (Chapel Hill, CHES) som samlats in i bland annat Sverige. De visar att polariseringen längs vänster–högerdimensionen inte tycks ha ökat mellan 1999 och 2014, medan avståndet mellan partierna tycks ha blivit större om vi fokuserar på den så kallade GAL-TAN-skalan. Här ligger framför allt Sverigedemokraterna långt ifrån alla andra partier (långt mot TAN), men det finns även viss splittring inom Alliansen i GAL-TAN-frågor, där Centerpartiet och Liberalerna placerar sig tillsammans med Vänsterpartiet och Miljöpartiet på den motsatta sidan av spektrumet (långt mot GAL).

1 I några enstaka länder sammanfaller de politiska partiernas placeringar (enligt Polk m.fl. 2017) på GAL-TAN-dimensionen med den socioekonomiska vänster–högerdimensionen, inte minst i Italien och i viss mån även Spanien.

Studerar vi den senaste expertundersökningen från 2017 är bilden ganska snarlik den från 2014, med några undantag. Figur 10.2 nedan visar de svenska partiernas positioner på tre politikområden. Partiernas positioner längs den socioekonomiska vänster–högerdimensionen är i stort de samma som 2014, med undantaget att Sverigedemokraterna lämnat sin mittenposition och närmast sig de borgerliga partierna i synen på dessa frågor. På GAL-TAN-dimensionen kvarstår Sverigedemokraterna på ytterkanten av TAN, men här har inte minst Moderaterna och Kristdemokraterna närmast sig Sverigedemokraternas position. Den tydligaste förändringen handlar dock om migrations- och integrationspolitiken där Sverigedemokraterna var ensamma om en restriktiv hållning år 2014. Enligt den senaste mätningen har dock samtliga övriga partier, förutom Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Centerpartiet, intagit en alltmer restriktiv hållning och därmed närmast sig Sverigedemokraternas position.

Sammanfattningsvis kan vi på grundval av den här korta genomgången säga att den parlamentariska situationen har förändrats i Sverige och i många andra länder i Västeuropa, och sannolikt blivit mer komplex, detta genom att 1) fragmenteringen av partisystemet har ökat, 2) dimensionaliteten har ökat, och 3) polariseringen, åtminstone om vi fokuserar på GAL-TAN-frågor, tycks ha ökat under senare år.

Figur 10.2 De svenska politiska partiernas placering på tre politikområden år 2017 enligt en expertundersökning



Källa: Polk m.fl. (2017).



Foto: Janerik Henriksson / SCANPIX

Talmanen leder riksdagens arbete och har till uppgift att leda förhandlingarna vid ett regeringsskifte och lägga fram förslag till ny statsminister. Talmansämbetet är den högsta post en person kan väljas till i Sverige. Det är bara statschefen, kungen, som står högre i rang än talmannen. På bilden Ingegerd Troedsson, riksdagens talman 1991–94, och Carl Bildt, Sveriges statsminister 1991–94.

Forskningen om regeringsbildning

Forskningen om regeringsbildning vilar på det teoretiska antagandet att politiska partier bildar regeringar som innebär störst nytta för de inblandade parterna. Av detta följer att om inte ett enskilt parti lyckas vinna en egen majoritet i parlamentet, kommer det parti som erbjuds att bilda regering i normalfallet att försöka bilda en så kallat minimalt vinnande koalition (von Neumann och Morgenstern 1953). En minimalt vinnande koalition har en majoritet av mandaten i parlamentet men innehåller inte något parti som är ”överflödigt” i den meningen att alla partier är nödvändiga för att koalitionen ska ha en majoritet.

Sverige och några andra länder (till exempel Danmark och Norge) har däremot i stor utsträckning styrts av minoritetsregeringar under efterkrigstiden, och många har försökt förklara varför så är fallet. Torbjörn Bergman (1995) visar att det bildas fler minoritetsregeringar i länder som tillämpar en negativ omröstningsregel när en regering tillsätts. Så är fallet i Sverige, och det innebär att en ny regering inte behöver ha ett flertalsstöd i parlamentet, utan det räcker att en majoritet inte röstar emot regeringen för att den ska kunna tillträda. I länder med en positiv omröstningsregel (till exempel i Tyskland) däremot, måste en majoritet av parlamentarikerna rösta för en regering för att den ska få tillträda, och där är det därför mindre sannolikt att minoritetsregeringar bildas (Bäck 2015)².

Vi kan även förvänta oss att partierna inte enbart styrs av målet att erhålla regeringsmakten, utan de bör även vara intresserade av att genomföra sitt politiska program – de styrs av ”policy-mål”. Det innebär att de sannolikt kommer att undvika att samregera med partier som ligger ideologiskt långt ifrån det egna (De Swaan 1973; Leiserson 1968). Partier kommer med andra ord att eftersträva koalitioner med ideologiskt ”närstående” partier. Skälet till detta är att det är enklare för ett parti i en koalition att genomföra sitt eget program om det samarbetar med partier med

2 I detta kapitel följer vi en etablerad definition inom den jämförande koalitionsforskningen för vad som räknas som en ”ny” regering. En ny regering efterträder den regering som avslutas på grund av att en eller flera av följande händelser äger rum: 1) ett parlamentsval; 2) regeringen får en ny regeringschef eller 3) regeringens partisammansättning förändras (t.ex. av att partier lämnar en koalitionsregering). En regeringsavgång som leder till att samma regering kommer tillbaka till makten räknas således inte som en ”ny” regering enligt denna definition.



Foto: SVT/Bild

Den 8 oktober 1982. Statsminister Olof Palme (S), mitten, tillsammans med sin regering utanför Rosenbad i Stockholm.

liknande ideologi, eftersom behovet av mer långtgående kompromisser då inte är lika stort.

Vad säger då den här typen av forskning om effekterna av ett förändrat partisystem? Flera studier pekar på att om antalet partier i parlamentet ökar får det direkta effekter på regeringsbildningen. Bland annat leder sådan ökad fragmentering till en ökad sannolikhet för att minoritetsregeringar ska bildas, inte minst om det finns ett stort parti som ligger nära den ideologiska mitten i parlamentet (Crombez 1996; Dodd 1976; Mitchell och Nyblade 2008). Ett sådant större mittenparti kan enkelt finna olika majoriteter i parlamentet, och kan på så sätt få stöd för sina förslag utan att ”plocka” in sina parlamentariska partner i regeringen. Samtidigt minskar sannolikheten för att ideologiskt sammanhängande minimalt vinnande koalitioner bildas, eftersom förhandlingssituationen blir mer osäker och svårhanterlig då fler partier är inblandade.

Även partiernas ideologiska positioner och graden av ”polarisering” i partisystemet kan ha en direkt inverkan på vilken typ av regeringar som bildas. Warwick (1998) argumenterar för att vi borde se fler minoritets-

regeringar då den ideologiska polariseringen i parlamentet ökar. Tanken är att partier inte värdesätter regeringssamarbeten i samma utsträckning om de måste förhandla och kompromissa med partier som står ideologiskt långt från det egna partiet. Om polariseringen tilltar, ökar också risken för att ett parti blir tvunget att samarbeta med partier som står långt från det egna för att den regering där man ingår ska kunna samla en majoritet i parlamentet. För att förstå hur ett förändrat partisystem påverkar vilken typ av regeringar som bildas har även förekomsten av ”extrempartier” lyfts fram, eller mer specifikt de partier som ofta behandlas som ”paria” av andra partier och som ofta helt har utestängts från förhandlingar. Tidigare var detta framför allt kommunistiska partier, men rollen som paria har på senare tid övertagits av framför allt högerpopulistiska partier. Geys m.fl. (2006) argumenterar för att förekomsten av starka extrempartier tvingar partierna att bygga överstora koalitioner, det vill säga koalitioner innehållande fler partier än vad som krävs för en parlamentarisk majoritet (se även Volden and Carruba 2004). Syftet med detta är att undvika de ”dödlägen” i beslutsfattandet som kan uppstå för den händelse röstningsdisciplinen inom de enskilda partierna eller mellan koalitionspartierna kan förväntas falla, eller om partierna vill markera sin enighet gentemot paripartiet. Å andra sidan menar Strøm (1990: 66) att förekomsten av starka extrempartier kan främja bildandet av minoritetsregeringar, speciellt då de övriga partierna i parlamentet ligger ideologiskt långt ifrån varandra, eftersom dessa partier då har svårt att komma överens om ett gemensamt regeringsalternativ.

Ett liknande argument återfinns hos Mudde (2007), som menar att förekomsten av högerpopulistiska partier leder till en ”bi-polarisering” av partisystemet, vilket gör det svårare att bilda regeringar som har stöd av en majoritet. Vad gäller det svenska fallet visar Loxbo (2010) att sannolikheten för minoritetsstyren i svenska kommuner är högre då Sverigedemokraterna innehar en ”vägmästarposition” – det vill säga då inget av de traditionella blocken har en majoritet av mandat. En annan hypotes, som dock inte får stöd i Loxbos analys, är att det kommer bildas fler blocköverskridande samarbeten, i syfte att utestänga Sverigedemokraterna (se även Rydgren 2007).

För att sammanfatta har tidigare forskning alltså pekat på att när partisystemet förändras har det stor inverkan på de regeringar som bildas. Vi

kan till exempel förvänta oss att fler minoritetsregeringar bildas, detta som en konsekvens av att polariseringen ökar, och att högerpopulistiska partier tar plats i parlamentet.

Forskning om regeringsbildningsprocessens längd

Under senare år har flera forskare intresserat sig för att förklara hur lång tid regeringsbildningen tar, det vill säga vad som påverkar processen i sig. Forskare som studerat förhandlingsprocessernas längd i de västeuropeiska länderna har visat att ju större osäkerhet det är om olika parametrar i regeringsförhandlingarna, desto längre tid tar det att bilda regering (Diermeier och van Roozendaal 1998).

Martin och Vanberg (2003) visar att regeringsbildningens längd varierar kraftigt mellan olika länder. I Danmark och Sverige till exempel, brukar regeringsförhandlingarna vara över på 2–3 veckor, medan det i länder som Nederländerna och Belgien kan ta flera månader att bilda regering. Martin och Vanbergs hypotes är att osäkerheten vid regeringsbildningen ökar om antalet partier som är involverade är flera, men också om den ideologiska skillnaden mellan partierna blir större. Tanken är att det är lättare att bedöma vilka förslag som kommer att accepteras om få aktörer är inblandade och om dessa aktörer också liknar det egna. Något som talar för denna hypotes är att länder som Belgien och Nederländerna, där regeringsbildningen alltså tar längre tid, också har många partier som uppvisar relativt stora ideologiska skillnader.

Flera andra forskare har studerat hur ideologiska skillnader mellan partier eller graden av polarisering i partisystemet påverkar regeringsbildningens längd. De Winter och Dumont (2008) visar, i sin omfattande studie av regeringar som bildats i Västeuropa under efterkrigstiden, att osäkerhet och komplexitet i förhandlingssituationen påverkar processen. De visar till exempel att ideologiska skillnader mellan partierna är avgörande för hur många ”förhandlingsrundor” som krävs och för hur lång tid det tar att bilda en regering. I en liknande studie visar Golder (2010) att det tar längre tid att bilda regeringar när antalet partier i parlamentet är stort och när graden av polarisering i systemet är hög (se även Ecker och Meyer 2015).

De koalitionsteorier som beskrivits ovan, som förutsätter att partierna styrs av policy-mål, utgår från att partisystemet bygger på en dominerande politisk dimension – vanligtvis vänster–höger-skalan. Men vad händer då om partisystemet inte längre är endimensionellt? Forskningen har försökt

beskriva det problem som då uppstår med det så kallade kaosteoremet. Det innebär att när partisystemet i stället utgår från två eller flera dimensioner kan majoritetspreferenserna för olika politiska förslag kretsas cykliskt i all oändlighet, det vill säga en regerings förslag till politiskt program kan alltid slås av ett annat förslag, vilket i sin tur kan slås av ytterligare ett förslag och så vidare. Det finns helt enkelt ingen ”jämviktspunkt” i ett flerdimensionellt system, och det är det som skapar ”kaos” och som gör det svårare att bilda en regering som har stöd av en majoritet i parlamentet (Laver och Shepsle 1996; Lindvall m.fl. 2017). Förekomsten av flera dimensioner kan därmed leda till längre regeringsbildningsprocesser.

Tidigare jämförande forskning visar alltså att regeringsbildningens längd påverkas av hur komplex förhandlingssituationen är i parlamentet, till exempel hur många partier som finns representerade, hur många dimensioner som kännetecknar partisystemet och hur polariserat det är. Vi kan med andra ord förvänta oss längre regeringsförhandlingar då fragmenteringen, polariseringen och dimensionaliteten i ett system ökar.

Forskning om regeringars stabilitet

Även frågan om hur stabila regeringar är och vad som talar för att de ska kunna ”överleva” en hel mandatperiod har rönt stort intresse inom forskningen. Faktum är att mindre än hälften av de regeringar som bildats i Västeuropa under efterkrigstiden har överlevt hela mandatperioden. Det finns dock en stor variation mellan olika länder i detta avseende. Minst stabila i Europa är italienska regeringar – Här har mer än 80 procent av regeringarna fallit i förtid. Sverige har varit något av motsatsen: här är det mindre än 15 procent av regeringarna som avgått under en mandatperiod, vilket innebär att svenska regeringar är relativt sett mycket stabila.

Den forskning som försöker förklara variationen i regeringars stabilitet fokuserar på både ”strukturella attribut”, det vill säga mer varaktiga förhållanden såsom institutioner, partisystem och regeringstyper (t.ex. Dodd 1976), och på ”kritiska händelser”, som till exempel ekonomiska kriser, korruptionsskandaler m.m. (se Warwick 1994). Jämförande studier av regeringars stabilitet från 1970-talet och framåt har visat att sannolikheten för att en regering ska överleva till nästa planerade val påverkas av regeringstyp – till exempel är majoritetsregeringar mer hållbara än minoritetsregeringar (se t.ex. Grofman och Van Roozendaal 1997).

Saalfeld (2008) har undersökt flera variabler som fångar partisystemets ideologiska egenskaper och hur dessa påverkar regeringars stabilitet i Västeuropa. Han visar att med ett större antal konfliktlinjer, ett mer polariserat partisystem och större ”extrema” partier minskar sannolikheten för att en regering ska kunna överleva hela mandatperioden (se även Bergmann m.fl. 2017).

Det finns flera tänkbara förklaringar till detta mönster. En är att effekten av polarisering är ”direkt” och att de ökade ideologiska skillnaderna mellan partierna skapar en komplicerad förhandlingsmiljö, vilket gör regeringar mer känsliga för ”små störningar” (Laver och Schofield 1990). En annan tänkbar mekanism är ”indirekt” och bygger på idén att polarisering och liknande egenskaper leder till att en viss typ av regeringar bildas, som också är mindre stabila.

Warwick (1994) argumenterar för att förekomsten av starka extrema partier gör att andra partier tvingas att samarbeta med partier som är ideologiskt olika för att få stöd av en majoritet i parlamentet. Polarisering kan alltså leda till att det bildas ”breda” regeringar där partierna har svårare att föra en specifik politik och hålla ihop, vilket innebär att regeringarna i högre utsträckning löper risk att falla i förtid.

Tanken är alltså att regeringspartier som ligger ideologiskt nära varandra har betydligt lättare att komma överens om en gemensam plattform för vilken politik man vill driva under mandatperioden (Bergman m.fl. 2015). Här kan koalitionsöverenskommelser också underlätta för att enas om en gemensam position i frågor där man tycker olika (Strøm och Müller 1999). Viktigast är dock att regeringskoalitionen är ideologiskt sammanhängande och att det inte finns en alternativ, mer ideologiskt homogen, regeringskoalition som skulle kunna bildas (Saalfeld 2008; Lupia och Strøm 2008).

I detta avseende kan förekomsten av polarisering och starkare extrempartier både ha en stabiliserande och en destabiliserande effekt på de regeringar som bildas. Till exempel Warwick (1994) menar att förekomsten av starka extrempartier i ett parlament i vissa situationer kan tvinga fram oprövade regeringskonstellationer där ideologiskt olika partier samarbetar för att få stöd av en majoritet i parlamentet. Dessa ”breda” regeringar kan ha svårare att hålla ihop och riskerar därför i högre utsträckning att falla i förtid (se även King m.fl. 1990; Powell 1990; Warwick 1992).

Maoz och Somer-Topcu (2010) menar dock att eftersom extrema partier eller ”paria”-partier inte bjuds in till regeringssamarbeten minskar detta ”rymden” av möjliga regeringsalternativ. Samma effekt har även blockpolitik, eftersom en politisk polarisering i form av ideologiskt sammanhållna jämnstora politiska block gör att partierna har färre möjligheter att lämna regeringssamarbeten och forma alternativa regeringar. En ökad polarisering och starkare extrempartier kan med andra ord tvinga regeringspartier att överbrygga sina meningsskiljaktigheter och sitta kvar i regeringsställning till nästa val i brist på alternativ – detta kan därmed göra dessa regeringar mer överlevnadsdugliga.

Liksom vi nämnt tidigare kan en ökad grad av polarisering och starkare extrempartier även leda till att fler minoritetsregeringar bildas. Utifrån ett jämförande perspektiv är minoritetsregeringar som består av fler än ett regeringsparti oftare förknippade med regeringskriser och regeringsavgångar (Taylor och Herman 1971; Warwick 1994). Det beror på att minoritetsregeringar har svårare att få igenom sina lagförslag och riskerar att förlora viktiga omröstningar som är nödvändiga för att effektivt kunna styra landet (till exempel budgetomröstningar), samt att de riskerar att förlora misstroendeomröstningar. De regeringar som har sämst förutsättningar att lyckas inneha regeringsmakten en hel mandatperiod är koalitionsregeringar utan starkt stöd i parlamentet (Bergman m.fl. 2015; Saalfeld 2008).

Sammanfattningsvis pekar forskningen alltså på att det framför allt är tre olika faktorer som påverkar hur länge regeringar överlever: partisystemets dimensionalitet, hur stora ideologiska skillnader det finns mellan partierna i partisystemet (graden av polarisering) och hur stor andel mandat som kontrolleras av ”extrema” partier. Vi kan därmed förvänta oss att regeringar bli mindre stabila i system som har fler konfliktdimensioner, är mer polariserade och där extrema partier, som till exempel högerpopulistiska partier, har en större representation i parlamentet.

En jämförande analys av regeringsbildningen

Hur ser det då ut om vi jämför svenska regeringar med andra västeuropeiska regeringar? Det ska vi nu se närmare på, med hjälp av nya data. Vi

ska gå igenom vilken typ av regeringar som bildas, hur lång tid det tar att bilda dem och hur länge de överlever.

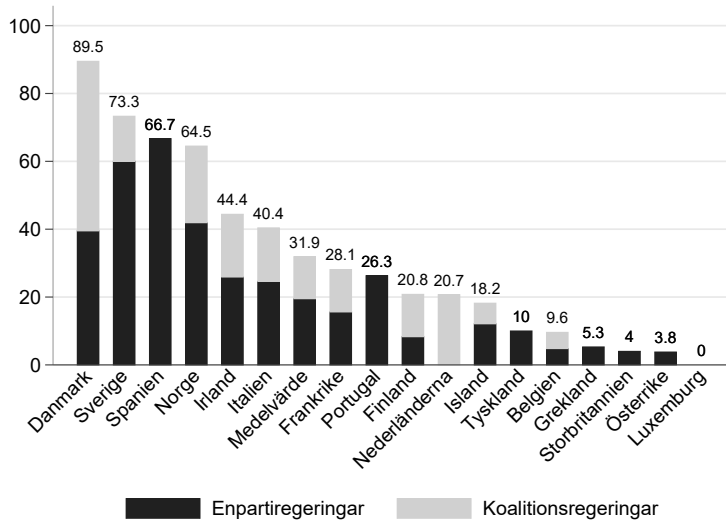
VILKA REGERINGAR BILDAS?

Sedan införandet av 1974 års regeringsform har 14 av 17 svenska regeringar varit minoritetsregeringar, och även före grundlagsreformen var minoritetsregeringar vanliga (8 av 13). En viktig orsak till de många minoritetsregeringarna (oftast socialdemokratiska enpartiregeringar) är att Sverige tillämpar negativ parlamentarism. Det innebär att det räcker med att en regering tolereras av riksdagen för att kunna bildas eller sitta kvar, det vill säga det krävs att en absolut majoritet röstar mot en statsministerkandidat för att denna inte ska bli vald eller för att en statsminister ska tvingas avgå i en misstroendeomröstning. Den senaste ändringen av regeringsformen, som trädde i kraft 2011, introducerade en obligatorisk misstroendeförklaring (eller investituromröstning) mot statsministrar som väljer att sitta kvar i regeringsställning efter ett riksdagsval, också denna med en negativ omröstningsregel.

Figur 10.3 visar andelen minoritetsregeringar i Västereuropa under efterkrigstiden. Här kan vi se att minoritetsregeringar är den vanligaste regeringstypen i Sverige och Skandinavien. Gemensamt för dessa länder är att en regering kan bildas utan att ha stöd från en absolut majoritet av parlamentets ledamöter.³

Samtidigt finner vi att både Irland och Italien har en stor andel minoritetsregeringar, trots att det där krävs stöd från en absolut majoritet av parlamentets ledamöter för att bilda en regering (positiv parlamentarism). I dessa fall ligger förklaringen snarare i de fragmenterade partisystemen och i avsaknaden av en enad opposition som kan presentera ett gemensamt regeringsalternativ. Minoritetsregeringar bildas för att den opposition som utgör en parlamentarisk majoritet inte förmår presentera ett regeringsalternativ.

3 Spanien utmärker sig också, dels genom många minoritetsregeringar, dels genom en avsaknad av koalitionsregeringar. Även om det krävs ett aktivt stöd av parlamentet av en absolut majoritet av parlamentets ledamöter, positiv parlamentarism, är det snarare förekomsten av stödpartiarrangemang mellan de största partierna och de många regionala partierna som kan förklara förekomsten av den stora andelen enpartiminoritetsregeringar i Spanien.

Figur 10.3 Andel minoritetsregeringar i Västeuropa 1945–2016

Källa: Hellström m.fl. (2018).

Om vi studerar samtliga de regeringstyper som bildats i Västeuropa (tabell 10.1) kan vi se att majoritetsregeringar är vanligast (67 procent) och inte minst så kallade minimalt vinnande koalitioner (32 procent). Sverige och de skandinaviska länderna utmärker sig här inte enbart genom den stora andelen minoritetsregeringar, utan även genom avsaknaden av överstora koalitioner.

Forskningen lyfter fram ett antal anledningar till att överstora koalitioner bildas: när det krävs en kvalificerad majoritet för att ändra ett lands konstitution; om partisammanhållningen är låg i ett eller flera regeringspartier, vilket kan äventyra en regerings parlamentariska majoritet i viktiga parlamentsomröstningar; eller som en reaktion på en krissituation eller en hotbild mot landet (se t.ex. Jungar 2000). I till exempel Finland var det under lång tid det överhängande hotet från Sovjetunionen som bidrog till att partierna strävade efter att bygga ideologiskt breda överstora koalitioner, och av tradition fortsatte sedan mönstret gälla även efter Sovjetunionens fall.

Tabell 10.1 Variation i regeringstyp mellan länder i Västeuropa 1945–2016

Land	Antal regeringar	Enpartiregeringar		Koalitioner		
		Minoritet	Majoritet	Minoritet	Minimalt vinnande	Överstora
Belgien	42	4,8	7,1	4,8	38,1	45,2
Danmark	38	39,5	0	50	10,5	0
Finland	48	8,3	0	12,5	18,8	60,4
Frankrike	32	15,6	9,4	12,5	25	37,5
Grekland	19	5,3	57,9	0	21,1	15,8
Irland	27	25,9	22,2	18,5	25,9	7,4
Island	33	12,1	0	6,1	69,7	12,1
Italien	57	24,6	0	15,8	7	52,6
Luxemburg	20	0	0	0	95	5
Nederländerna	29	0	0	20,7	44,8	34,5
Norge	31	41,9	19,4	22,6	16,1	0
Portugal	19	26,3	15,8	0	31,6	15,8
Spanien	12	66,7	33,3	0	0	0
Storbritannien	25	4	92	0	4	0
Sverige	30	60	6,7	13,3	20	0
Tyskland	30	10	3,3	0	70	16,7
Österrike	26	3,8	15,4	0	73,1	7,7
Medelvärde		19,5	12,7	12,4	31,9	23,2

Källa: Hellström m.fl. (2018).

För det svenska fallet är det dock mer relevant att lyfta fram de studier som pekar på att förekomsten av extrempartier, till exempel högerpopulistiska partier som Sverigedemokraterna, tenderar att öka sannolikheten för bildandet av överstora koalitioner (Geys m.fl. 2006; Volden och Caruba 2004). Att vi skulle få se en ökad förekomst av överstora koalitioner i

Sverige framöver ter sig dock som ganska osannolikt. Inte minst då Sverige inte har någon tradition av sådana koalitioner, och på grund av att blockpolitiken (åtminstone för närvarande) fortfarande är levande. I stället är Strøms (1990:66) argument, att parlamentariskt starka extrempartier leder till bildandet av minoritetsregeringar, mer troligt. Det beror på att dessa partier ofta betraktas som ”paria” av andra partier, vilket gör det svå-

rare att bygga majoriteter och regeringsalternativ som har ett stöd av en parlamentarisk majoritet.

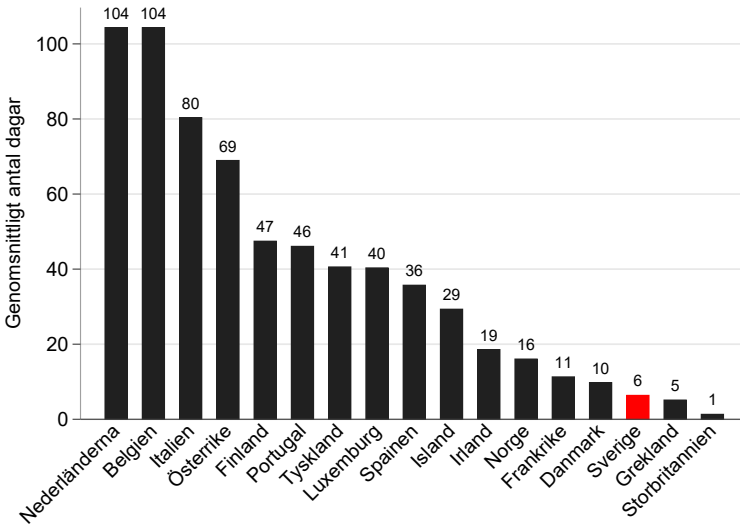
Det alltmer fragmenterade partisystemet i Sverige, nu med åtta riksdagspartier och flera relativt jämnstora partier, talar också för att minoritetsregeringar kommer att fortsätta vara norm i Sverige. Svenska politiska partier har en historia av framgångsrikt samarbete i riksdagsarbetet, men för att sitta i samma regering krävs det mer än att förhandla om enstaka frågor.

HUR LÅNG TID TAR DET ATT BILDA REGERINGAR?

I skrivande stund, knappt två månader efter valet den 9 september, har det inte bildats någon regering. Detta blir därmed ett svenskt rekord för den längsta regeringsbildningsprocessen, eftersom det aldrig har, om vi ser till efterkrigstiden, tagit mer än 25 dagar för en svensk regering att bildas efter ett riksdagsval. I andra länder kan denna process ta betydligt längre tid. Till exempel innehar Belgien för närvarande det mindre smickrande världsrekordet i den mest utdragna regeringsbildningsprocessen i en modern demokrati. Efter valet 2010 styrdes landet av en övergångsregering i hela 541 dagar innan en reguljär regering var på plats.

I Figur 10.4 ser vi den stora variationen mellan länder vad gäller hur lång tid det tar att bilda regering efter ett parlamentsval. Där framgår att det i genomsnitt tar längst tid att bilda en regering i Nederländerna, Belgien och Italien, medan det tar kortast tid i Sverige, Grekland och Storbritannien.

När det gäller vilka faktorer som påverkar hur lång tid det tar att bilda regering, pekar den tidigare forskningen ut ett antal sådana (se t.ex. Diermeier och Van Roozendaal 1998; Martin och Vanberg 2003). En viktig faktor är hur heterogent parlamentet är, såväl vad gäller antalet politiskt relevanta partier som ideologiskt. Eller med andra ord: hur många olika typer av regeringsalternativ är i praktiken möjliga? Om det finns många jämnstarka alternativ, eller ännu värre inget regeringsalternativ som majoriteten i parlamentet vill se, kan förhandlingarna dra ut på tiden. I de länder där parlamentet omfattar få partier, eller åtminstone domineras av få starka partier, tar regeringsbildningen i genomsnitt kortare tid än en månad. I de länder där det sitter fler och mer parlamentariskt jämnstarka partier i parlamentet tar det i genomsnitt nästan två månader.

Figur 10.4 Regeringsbildningsprocessens längd i Sverige och Västeuropa

Kommentar: Figuren visar hur många dagar det i genomsnitt tar att bilda en regering efter ett parlamentsval. Sitter en regering kvar efter ett val utan att en investituormröstning äger rum räknas regeringsbildningsprocessens längd som noll dagar. Källa: Hellström m.fl. (2018).

En annan faktor som påverkar förhandlingskomplexiteten är om parlamentet rymmer starka extrempartier som övriga partier ogärna vill inkludera i regeringen eller göra sig beroende av som stödparti. Ju mer parlamentariskt framgångsrika sådana ”paria”-partier är, desto svårare blir det för en ny regering att få ett tillräckligt stöd i parlamentet. Detta kan visa sig antingen direkt, i en investituormröstning, eller indirekt, genom att potentiella regeringsbildare måste försöka garantera en tillräcklig majoritet för att inte riskera att bli lamslagna i sitt maktutövande eller löpa risk att förlora en framtida misstroendeomröstning. Även här är sambandet tydligt. När extrempartier har mer än 10 procent av mandaten i ett parlament är den genomsnittliga regeringsbildningstiden mer än dubbelt så lång som i de fall där det saknas extrempartier, eller där dessa har en mindre del av mandaten i parlamentet.

Om vi betraktar den historiska utvecklingen i Sverige har däremot inte det ökande antalet riksdagspartier förlängt regeringsbildningstiden.

Regeringsbildningen efter riksdagsvalet 2018 bröt denna trend. Det råder dock en stor osäkerhet om vilken påverkan Sverigedemokraternas ökade stöd bland väljarna kommer att få i framtiden. Inte minst då det i Sverige finns en lång tradition av minoritetsregeringar. Vad gäller praxis vid investitur- och budgetomröstningar, i kombination med den negativa parlamentarismen, underlättar även den bildandet av minoritetsregeringar samt minoritetsstyre. Med andra ord: Är den långa regeringsbildningsprocessen efter valet 2018 ett undantag eller början på en ny trend?

HUR LÄNGE ÖVERLEVER REGERINGAR?

I Sverige är det relativt sällsynt att en regering avgår före mandatperiodens slut. Senast en svensk regering faktiskt avgick i förtid enligt den definition som används här var 1981. Detta var när den andra Fälldin-regeringen först entledigade alla moderata statsråd och sedan, när misstroendevotum hägrade, valde att avgå. Egentligen avgick en svensk regering efter detta då Ingvar Carlssons första regering avgick 1990, men i detta fall tillträdde Carlsson som statsminister igen kort därefter (så det ledde i praktiken inte till någon förändring av regering). Från 1945 har endast 5 av 30 (eller cirka 18 procent) av regeringarna avgått i förtid. Detta gör Sverige till det land med minst antal regeringsavgångar i Västeuropa.⁴

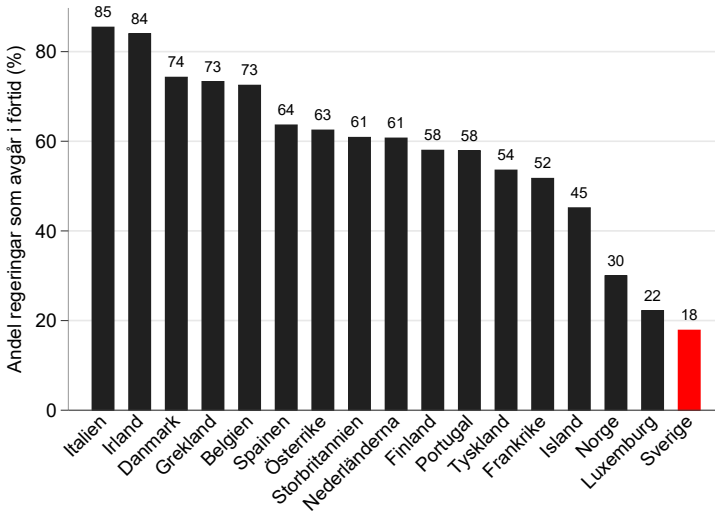
Sverige är dock inte ett representativt land i detta avseende. Faktum är att nästan 60 procent av alla regeringar i Europa sedan andra världskriget har avgått i förtid, antingen genom att utlysa nyval eller genom att ersättas av en annan regering under mandatperioden.⁵

Figur 10.5 visar andelen avgångar i västeuropeiska länder under perioden 1945–2016. I figuren kan vi se att färre än 20 procent av de svenska regeringarna sedan andra världskriget har avgått i förtid, medan mer än 80 procent av de italienska och irländska regeringarna har gjort det. I de flesta länder har mellan 50 och 70 procent avgått före ordinarie parlamentsval.

Det räcker dock inte att se till regeringsavgångar för att avgöra hur stabila regeringar är. En hög andel regeringar som avgår i början eller i mitten

4 Här räknas endast de regeringar som avgått under en mandatperiod och inte till följd av parlamentsval, exkluderat så kallade "tekniska orsaker" t.ex. specifika konstitutionella orsaker, när en regeringschef avlidit eller blivit allvarligt sjuk m.m.

5 Detta inkluderar även om partisammansättningen ändras till exempel genom att ett eller flera partier lämnar regeringen.

Figur 10.5. Regeringar som avgått i förtid i Sverige och Västeuropa

Källa: Hellström m.fl. (2018).

av mandatperioden är en tydligare indikation på instabilitet, än ett flertal regeringar som avgår strax före ett ordinarie parlamentsval. Det senare kan snarare vara ett resultat av taktiska överväganden snarare än på grund av destabiliserande faktorer såsom till exempel konflikter mellan regeringspartier eller avgångar på grund av misstroendeomröstningar.

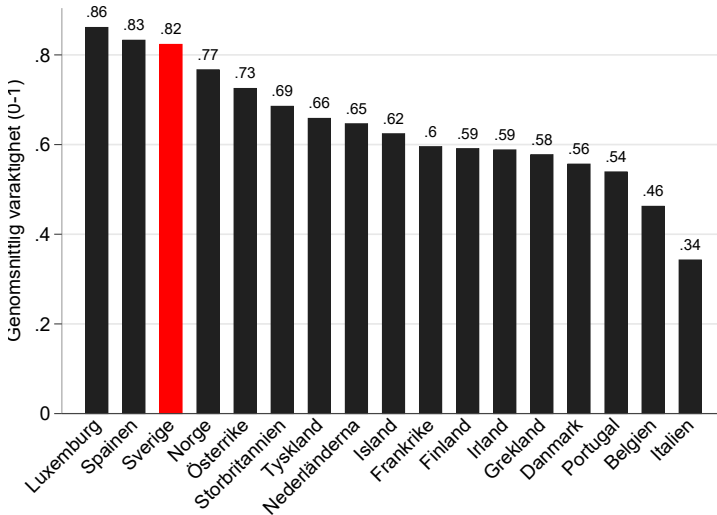
Figur 10.6 visar därför den ”genomsnittliga varaktigheten” bland regeringar i Västeuropa, det vill säga hur stor andel av mandatperioden som regeringar i genomsnitt sitter innan de avgår. För varje regering är ”varaktigheten” 1 om en regering sitter hela mandatperioden och 0 om en regering avgår samma dag som den tillträder. Figuren visar att det är i Luxemburg och Spanien som regeringarna i genomsnitt sitter störst andel av mandatperioden och därefter Sverige.

Dessa jämförelser inkluderar dock ett stort antal fall av frivilliga avgångar under sittande regeringars mandatperiod, inte minst via nyval. I till exempel Storbritannien, Danmark och Österrike utgör nyval drygt nio av tio av alla regeringsavgångar, och i Irland fyra av fem. Både Storbritannien (till och med 2010 års val) och Danmark saknar fasta valdatum, det vill säga det ankommer på den sittande regeringen att själv bestämma

valdag (detta gäller i viss mån även i Irland och Österrike men med vissa restriktioner). Till exempel tillkom majoriteten av alla nyval i Storbritannien (med tre undantag) när regeringen för stunden såg det som mest fördelaktigt att ha ett val (när den var relativt populär i opinionen och ekonomin gick väl), det vill säga ett resultat av strategiska överväganden och inte ett tecken på regeringsinstabilitet (Smith 2003).

En central teori i litteraturen om nyval anger att incitamenten och viljan att utlysa nyval ökar med tiden, det vill säga närmare det ordinarie valdatumet eller den maximala mandatperioden för en regering. Anledningen till att sannolikheten för nyval ökar över tid är att regeringar oftast lyckas få igenom mycket av sin politik i början och mitten av sin mandatperiod och att nyttan av att sitta kvar i regeringsställning därför minskar ju mer av förslagen och reformerna som realiserats (Lupia och Strøm 1995, Strøm och Swindle 2002). I och med detta ökar även incitamenten att utlysa opportunistiska eller strategiska nyval, och inte sällan förläggs även dessa nyval till tidpunkter då ekonomin går väl och regeringen i och med detta framstår i god dager (Kayser 2005, 2006).

Sverige och Norge skiljer sig dock från andra europeiska länder i detta avseende. Norge saknar helt ett konstitutionellt utrymme för nyval, så om en regering anser sig nödgad att avgå eller fälls i ett misstroendevotum finns inte möjligheten att utlysa nyval. Även den svenska grundlagen gör att Sverige har färre nyval än andra länder, då ett nyval inte påbörjar en ny mandatperiod. Det är av denna anledning som svenska nyval benämns ”extra val” i svensk lagtext. Med andra ord: en regering som bildas efter ett svenskt nyval sitter endast den återstående tiden av ordinarie mandatperiod, det vill säga att incitamenten för att utlysa nyval i Sverige minskar över tid snarare än ökar. Detta är den viktigaste anledningen till att Sverige endast har haft ett nyval (Erlanderregeringen 1958) sedan införandet av allmän rösträtt, och en viktig anledning till att mycket få regeringar avgår mer generellt.

Figur 10.6 Regeringars överlevnad i Sverige och Västeuropa

Kommentar: Figuren visar den genomsnittliga varaktigheten i olika västeuropeiska länder. Varaktigheten är 1 om en regering sitter hela mandatperioden och 0 om en regering avgår samma dag som den tillträdde.

Källa: Hellström m.fl. 2018.

Hur påverkar då en ökad fragmentering, polarisering och förekomsten av extrempartier, eller ”paria”-partier, regeringars överlevnadsförmåga? Minoritetsregeringar är ofta förknippade med regeringskriser och regeringsavgångar, i synnerhet de minoritetsregeringar som består av fler än ett regeringsparti, vilket hänger samman med att de har svårare att få igenom sina lagförslag och riskerar att förlora viktiga omröstningar (till exempel budgetomröstningar och misstroendekomröstningar).

Vi ser, i våra analyser, inga tecken på att svenska regeringar har präglats av regeringskriser eller att Sverige ligger illa till i det här avseendet. En anledning till detta, utöver de institutionella regler vi har diskuterat, är att enpartiregeringar i minoritet kan ha något lättare att genomföra sin politik, inte minst på grund av att dessa ofta bildas när det finns stödpartier eller i situationer där det saknas andra tydliga regeringsalternativ, vilket varit fallet för ett flertal svenska enpartiminoritetsregeringar (Bale och Bergman 2006).

I bland annat Sverige, Danmark och Norge har oppositionen ofta varit splittrad och inte kunnat presentera ett tillräckligt stort gemensamt regeringsalternativ, och därmed inte heller varit intresserade av att fälla regeringen i ett misstroendevotum (Strøm 1990). Dessa länder har även utvecklade utskottssystem, vilket gör att oppositionen kan ha betydande inflytande över politikens utformning och realisera delar av sin politik trots att de inte ingår i regeringen. Det kan också bidra till att partier accepterar en sittande regering (Martin och Vanberg 2011; Strøm 1990). Utifrån detta är det därför inte självklart i en svensk kontext att den ökade fragmenteringen och polariseringen faktiskt får någon större effekt på framtida regeringar.

Den svenska negativa parlamentarismen och blockpolitiken i kombination med Sverigedemokraternas framgångar gör att vi i framtiden troligtvis kommer att få se fler och inte färre minoritetsregeringar bildas i Sverige. Huruvida dessa kommer att vara överlevnadsdugliga eller inte lämnar vi dock osagt. Inte minst då detta är beroende på om vi i framtiden kommer att se en uppluckring av blockpolitiken, samt om isoleringen av Sverigedemokraterna kommer att fortgå. Dessutom har Sverige vissa institutionella förutsättningar, som hänger samman med reglerna för nyval och utskottssystemet, som minskar risken för regeringskriser.

Kris i regeringsfrågan?

Den parlamentariska situationen har förändrats. Det gäller såväl Sverige som många andra länder i Västeuropa: fragmenteringen i partisystemet har ökat, och den traditionella vänster–högerdimensionen utmanas numera av andra konfliktlinjer, som framför allt kopplar ihop frågor som handlar om globalisering, invandring och nationalism. I Sverige, liksom i de flesta andra länder i Västeuropa, återfinns högerpopulistiska partier numera i parlamentet, och den här typen av partier positionerar sig i många länder långt från de övriga partierna i synen på globalisering och invandring, vilket leder till en ökad polarisering.

Vilken betydelse har då den här förändrade parlamentariska situationen för regeringsbildningen? Flera av de faktorer som nämns i det här kapitlet, som en ökad fragmentering, ökad dimensionalitet och en polarisering i partisystemet, har den jämförande forskningen lyft fram som faktorer som ökar komplexiteten i den förhandlingssituation som partierna står inför då det är dags att kompromissa med andra partier. En sådan

ökad komplexitet kan leda till att det blir svårare för partierna att bilda regering, att regeringsbildningsprocessen kan ta längre tid och att sannolikheten för minoritetsregeringar och så kallade stora koalitioner kan öka, då partier som betraktas som "paria" kommer in i parlamentet. Även regeringars stabilitet kan tänkas påverkas, och litteraturen pekar på att risken för regeringskriser ökar då partisystemets dimensionalitet och polarisering ökar, och då "extrema" partier får en större andel mandat.

Anekdotiska belägg för detta återfinns vi till exempel i långa och svåra regeringsförhandlingar i Nederländerna och nu senast i Tyskland efter 2017 års val. När vi jämför det svenska fallet med andra västeuropeiska länder är förändringarna i regeringsbildningsprocessen mindre än i många andra västeuropeiska länder, trots att vi, även i Sverige, har sett en förändrad parlamentarisk situation med ökad fragmentering och en eventuell ökad polarisering i partisystemet. Men den långa regeringsbildningsprocessen efter riksdagsvalet 2018 kanske utgör ett trendbrott?

Att våra två senaste regeringar, regeringarna Reinfeldt II och Löfven, inte har ett parlamentariskt underlag som bygger på en majoritet av riksdagsledamöterna är på inget sätt unikt. Sverige har sedan länge dominerats av minoritetsregeringar – ungefär 70 procent av efterkrigstidens regeringar har varit av den typen – och den allra vanligaste regeringstypen är en enpartiregering i minoritet. Minoritetsregeringar som består av flera partier är något mindre vanligt i svensk historia, även om de borgerliga partierna vid flera tillfällen styrt utan att ha ett majoritetsunderlag. Regeringen Löfven i sin tur representerar en ny typ av koalition, mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet. När det gäller vilket slag av regeringar som bildas ser vi ännu alltså inte mycket av förändring i det svenska fallet, trots den ökade komplexiteten i den parlamentariska situationen.

Inte heller tycks regeringsbildningsprocessens längd eller regeringarnas stabilitet ha påverkats av den ökade förhandlingskomplexiteten. Med undantag för 2018 års val går svenska regeringar jämförelsevis fort att bilda och det tog endast 19 dagar att bilda regering efter 2014 års val (Hellström 2016). Vi har inte heller sett fler regeringar som avgått i förtid i Sverige under de senaste årtiondena (se t.ex. Walther och Hellström 2014).

Dessa iakttagelser avspeglar dock inte den dramatik som kännetecknade svensk politik under hösten 2014. En regeringskris var nära förestående då regeringen Löfvens budget röstades ned i riksdagen några

månader efter att den bildats. Kort efter budgetomröstningen meddelade statsminister Löfven att han hade för avsikt att utlysa ett nyval (extra val), som skulle äga rum i slutet av mars 2015. Sverige har endast haft ett nyval sedan den allmänna rösträttens införande (1958), efter det att koalitionsregeringen mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet föll på grund av oenighet om pensionsfrågan (se Hellström, Bäck och Walther 2014). Den så kallade Decemberöverenskommelsen innebar dock att inget nyval utlystes. Överenskommelsen innebar att alla riksdagspartier utom Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna kom överens om att låta det största blocket ("största partikonstellation") regera, och att låta eventuella minoritetsregeringar få sin budget genom riksdagen (se Bäck och Hellström 2015; Bjereld m.fl. 2016 och Lindvall m.fl. 2017). Decemberöverenskommelsen gjorde minoritetsstyre och en fortsatt blockpolitik möjlig, detta trots att "paria"-partiet Sverigedemokraterna vuxit sig allt större i den svenska riksdagen.

VAD HÄNDER I FRAMTIDEN?

Den svenska parlamentariska situationen har förändrats efter de senaste valen, och det har skapat en ökad komplexitet för partierna i deras förhandlingar om samarbeten i regering och riksdag. Det faktum att det tagit längre tid att bilda en regering efter 2018 års val än normalt är fallet i Sverige kan vara ett tecken på denna ökade komplexitet. I likhet med flera andra forskare menar vi att risken för mer utdragna regeringsförhandlingar och regeringskriser har ökat i Sverige, liksom i många andra länder (Lindvall m.fl. 2017 och Oscarsson 2017).

Inget tyder på att Sverigedemokraterna kommer att försvinna från den svenska riksdagsarenan inom överskådlig tid. Om båda övriga block fortsätter att hålla samman, och om Sverigedemokraterna även fortsättningsvis behandlas som "paria" av övriga partier, kommer det sannolikt att bli svårt att bilda stabila regeringar. Tidigare jämförande forskning har dock visat att partier som betraktas som paria av övriga partier kan komma att bli av med denna status då de ökar sitt parlamentariska underlag och blir mer attraktiva som koalitionspartner (De Lange 2008), vilket också kan bli fallet i Sverige.

Men hur sannolikt är det då att de båda blocken kommer att fortsätta att hålla samman och att vi inte kommer att se några blocköverskridande överenskommelser? Faktum är att även om Löfven sagt att Socialdemo-

kraterna är intresserade av ett sådant samarbete, och trots att mittpartierna i de båda blocken förefaller stå varandra relativt nära, både i vänsterhöger-frågor och i frågor som rör globalisering, kan det ändå bli så att vi inte kommer att se några blocköverskridande samarbeten inom den närmaste framtiden.

En förklaring till varför finner vi i amerikansk väljarforskning. Studier av demokratiska och republikanska väljare har visat att den så kallade affektiva polariseringen har ökat (se t.ex. Iyengar m.fl. 2012). Den här typen av polarisering skiljer sig från den ideologiska polariseringen, som vi är vana vid inom statsvetenskapen, och handlar om att partiets anhängare hyser en känslomässig aversion, djup motvilja, mot ett annat partis anhängare. Den här typen av aversion kan göra det svårare att samarbeta i och med att parterna kan känna en stark misstro, eller till och med ett hat, gentemot det andra partiets anhängare. Det kan i sin tur leda till att man feltolkar motpartens uttalanden (att det uppstår en form av ”bias”, skevhet). Det finns få analyser av den här typen av affektiv polarisering bland partieliter, men i en nyligen genomförd analys av debatter i riksdagen visar Baumann m.fl. (2017) att ”negativiteten” mellan de båda blocken har ökat något under de senaste mandatperioderna (se även Rheault m.fl. 2016 för en liknande studie i det brittiska parlamentet).

HUR PÅVERKAS DEN PARLAMENTARISKA DEMOKRATIN?

Är det då ett problem för den svenska demokratin om det tar längre tid att bilda regeringar? Bör vi vara bekymrade över att vi kan komma att få fler regeringskriser i framtiden?

När det gäller regeringsbildningens längd finns det många västeuropeiska länder där det tar mycket lång tid att bilda regeringar. Ett exempel är Belgien, och konsekvensen har blivit att Belgien under långa perioder styrts av övergångsregeringar eller interimregeringar. En stor skillnad mellan Belgien och Sverige är dock att Belgien är en federal stat. Med andra ord, under de perioder då det inte har funnits en federal regering på plats har delstatsregeringarna fortfarande kunnat skapa och implementera politik. Det finns inga utförliga studier av övergångsregeringar i den jämförande forskningen, men vad som kännetecknar dem är att de inte bör fatta politiskt viktiga beslut, eftersom de endast ”vikarierar” vid makten tills en parlamentariskt tillsatt regering har bildats (McDonnell och Valbruzzi 2014). Däremot är det uppenbart att om ett land styrs av sådana

regeringar under långa perioder kan det leda till en brist på handlingskraft, och till att viktiga reformer inte genomförs.

Vad gäller regeringens livslängd finns ett land som är ökänt för sina kortlivade regeringar. Det är Italien, där en regering i genomsnitt sitter vid makten i endast ett och ett halvt år. Är det ett problem för den italienska demokratin? Och hur skulle den svenska demokratin påverkas av frekventa regeringskriser? På motsvarande sätt som i fallet med övergångsregeringar, kan man tänka sig att även kortlivade regeringar är mindre handlingskraftiga – en regering som endast sitter vid makten en kortare period kan tänkas få svårare att genomföra den politik den har gått till val på. Om regeringen dessutom förväntar sig att endast sitta vid makten en kortare period ökar också risken för att partierna inte arbetar för mer långsiktiga reformer, till exempel sådana som är nödvändiga för att landet ska kunna reducera sin statsskuld (se Bäck och Lindvall 2015). Här finns också ett skräckscenari från historien, och det är en situation som liknar Weimarrepublikens Tyskland (1918–1933), där regeringarna var mycket svaga och kortlivade och där de politiska partierna inte klarade av att hantera de stora problem som Tyskland stod inför. En sådan händelseutveckling kan ytterst hota demokratinns överlevnadsförmåga (Lindvall m.fl. 2017).

Har vi då anledning att tro att dessa mörka framtidsbilder blir verklighet? Kan vi verkligen förvänta oss att vi kommer att få fler regeringskriser och regeringsavgångar i Sverige? En omständighet som talar mot sådana scenarier är den unika konstitutionella omständigheten att ett nyval i Sverige (”extra val”) inte påbörjar en ny mandatperiod. Men även i Sverige kan regeringar tvingas avgå, efter misstroendeomröstningar eller självmant om de till exempel förlorar viktiga omröstningar i riksdagen, inte minst gällande statsbudgeten. Incitamenten och viljan för oppositionspartier att ta över regeringsmakten längre in på mandatperioden får dock bedömas som mindre än om de som i andra länder har möjlighet att börja om från ”scratch”. I synnerhet som det är ett betydligt mindre riskfyllt projekt att gå till val som opposition än att ställas till svars inför valjarna för reformer som man på grund av den kortare mandatperioden inte har haft tid eller praktisk möjlighet att genomföra.

Ett större potentiellt problem är då att Sverige kan vara på väg in i en period där det tar lång tid för partierna att bilda regering, och där det uppstår en rad kriser på grund av att partierna inte lyckas kompromissa med

varandra i riksdagen. Detta kan leda till ett sjunkande förtroende för partierna och de politiska institutionerna. Partiernas oförmåga att samarbeta kan ses som ”käckel” och kan minska väljarnas förtroende för dem. Trots att Sverige är ett land med jämförelsevis högt förtroende för de politiska institutionerna och deras företrädare, visar tidigare forskning att det svenska folkets förtroende för de flesta av samhällets centrala institutioner, däribland riksdagen och regeringen, var avsevärt högre på 1980-talet (Holmberg och Weibull 2017). Regeringsproblematiken skulle kunna spä på den här typen av nedåtgående trend och lägga grunden för en förtroendekris, vilket i sin tur kan leda till lägre politiskt deltagande och till att den svenska demokratin försvagas.



EU som ett flernivåsystem – utmaningar för svensk demokrati

ULRIKA MÖRTH

I mars 2017 samlades EU:s politiska ledare för att högtidlighålla 60-årsdagen av Romfördragen som utgör själva grunden för EU och den europeiska integrationsprocessen.

Det var emellertid mer av politisk krisstämning i Rom 2017 än 1957. En viktig orsak var att Storbritannien efter en folkomröstning i juni 2016 beslutat att lämna unionen. I Rom 2017 fanns också tydliga spår av hur 2015 års svåra flyktingkris inte resulterat i någon gemensam politik och att redan fattade beslut om fördelning av flyktingar inte gick att genomföra på grund av motstånd från flera medlemsstater. Lägg därtill oroande tendenser vad gäller demokrati, yttrandefrihet och rättsstatsprinciper i framför allt Polen och Ungern.

Jämförelsen mellan EU 1957 och EU 2017 kan också sägas halta betydligt. EU har förändrats mycket under dessa 60 år, inte minst under perioder av utvidgningar av antalet medlemsstater som inneburit fördragsförändringar om beslutsformer och fördjupat samarbete inom nya politikområden. EU har också fått en tydligare politisk tonvikt i det att ministerrådet som institution utvecklats över åren och att Europeiska rådet, som består av medlemsländernas stats- och regeringschefer, bildades i slutet av 1970-talet. Det var tidigare informella möten som hölls några gånger per år. Europeiska rådet har numera en central roll med återkommande formella toppmöten och informella förhandlingar. EU-parlamentets ökade betydelse i lagstiftningsprocessen, och att man införde val till EU-parlamentet i slutet av 1970-talet, är en annan förändring i riktning mot en tydligare

tonvikt på politiska institutioner i EU. Före 1979 utsåg de nationella parlamenten ledamöterna i Europaparlamentet.

EU uppvisar å andra sidan också inslag av kontinuitet. EU-domstolen är fortfarande stark, även om dess effekter på integrationsprocessen inte är lika betydande som under tidiga år (Weiler 1999). Det teknokratiska inslaget, som framför allt handlar om kommissionens viktiga roll i lagstiftningsprocessen, är också fortfarande starkt. Kommissionen driver politiska frågor, något man också numera är öppen med. Kommissionen, särskilt under Junkers innevarande ordförandeskap, söker ökad demokratisk legitimitet i framför allt Europaparlamentet men också via nationella parlament genom, till exempel Barrosoiniativet. Kommissionen agerar här som ett slags ”som om”-regering men utan att vara demokratiskt vald.

Ett annat inslag som vi sett genom åren är EU:s strategier att hitta sätt att komma ur politiska dödlägen. En sådan är hur vissa länder samarbetar närmare inom vissa områden, till exempel i form av euroländerna och Schengensamarbetet, eller ”konstruktivt avstående” inom utrikespolitiken. Den öppna samordningsmetoden, som kommer att presenteras senare i kapitlet, är också ett exempel på hur EU försökt hantera motstridiga politiska viljor och intressen. Man kan därför konstatera att EU utvecklats från en ganska begränsad mellanstatlig medlemsorganisation till ett flernivåsystem med en komplex maktfördelning såväl horisontellt mellan EU:s olika institutioner som vertikalt mellan inomnationella politiska nivåer och EU-nivån.

Vi borde därför tala betydligt mer om flernivåsystemets betydelse för demokratin. Att uttrycket flernivå är i stort sett okänt utanför forsknings-samhället är inte märkligt med tanke på hur litet utrymme begreppet får i den politiska debatten om EU. I stället kretsar demokratidiskussionen runt EU kring epitet som ”federal stat” eller ”mellanstatligt samarbete”. Följaktligen kommer diskussionen om EU:s demokratiska underskott att handla om huruvida det bäst hanteras genom att bygga upp demokratin på europeisk nivå (i riktning mot en federation), eller om demokratin endast kan fungera nationellt (med mellanstatligt samarbete som konsekvens). Flernivåsystemet däremot bygger på båda dessa legitimitetsgrunder. Ett viktigt kriterium enligt en hierarkisk makt- och delegationskedja är möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande. Relationen mellan makt och ansvar är alltid föremål för diskussion i representativa liberala



FOTO: WIKIMEDIA

Europaparlamentet i Strasbourg.

demokratiska system. I EU blir denna relation mer komplex eftersom lagstiftningen stiftas i ett flernivåsystem som innebär förhandlingar på varje nivå; den mellanstatliga, mellan EU:s institutioner och en inomnationell förankringsprocess inklusive den kommunala och den regionala nivån. EU bygger från början på en idé om att utgöra en form av icke-politisk institution i den meningen att EU-systemet till en början hade utvecklade politiska institutioner medan den mer teknokratiska kommissionen (eller ”höga myndigheten” som den hette till en början), och EU-domstolen, hade en framträdande roll (Nugent 2010). Ett sådant teknokratiskt samarbete byggde på en medveten modell, eftersom medlemsländerna och arkitekterna bakom EU, inte minst Jean Monnet och Robert Schuman, ville komma ifrån starka politiska och ideologiska motsättningar som hade lett fram till andra världskriget (Haas 1958). Teknokratin tjänade således ett gott syfte, nämligen att länder som tidigare hade krigat mot varandra nu skulle samarbeta inom en organisation där problemlösning stod i fokus. De politiska inslagen i EU, till exempel i form av politiska institutioner, såsom Europeiska rådet, kommer först på 1970-talet, och de direkta valen till Europaparlamentet först 1979. Det innebär att demokrati-frågor och EU inte på allvar aktualiserades förrän på 1990-talet. Frågor om den demokratiska legitimiteten har sedan dess funnits med i fördrag och andra officiella EU-texter. Demokratibrister i flernivåsystemet, t ex om ett svagt system för demokratiskt ansvarsutkrävande, diskuteras ofta som EU:s demokratiska underskott.

I detta kapitel tar jag upp hur EU hanterat detta underskott genom att visa hur EU byggt upp två parallella styrsystem som jag kallar för ”government” respektive ”governance” – system som ibland rentav kan ha kommit i konflikt med varandra. I dessa styrsystem betonas olika demokrativärden för ett fungerande politiskt system. Analysen visar att det finns en grundläggande konfliktdimension i EU som är mycket viktigare än huruvida unionen går mot en federation eller ökat mellanstatligt samarbete, nämligen den mellan politisk handlingskraft å ena sidan, och demokratisk legitimitet å den andra. Den spänningen är särskilt tydlig i EU där kraven på internationellt aktörskap – att visa enighet i viktiga frågor – blir svårt när det samtidigt finns krav på demokratiska legitimeringsprocesser på de olika politiska nivåerna. EU bygger på idén om en delad suveränitet, framför allt när det gäller normgivningskompetens. Den grundläggande

maktindelningen mellan EU och medlemsstaterna står dock i dag både inför nya möjligheter och nya utmaningar.

Det är alltså andra mer bakomliggande och grundläggande konflikter om EU och dess framtid som detta kapitel handlar om – hur makt- och delegationskedjor som delvis står i konflikt med varandra ändå kan kombineras och hur krav på beslutskraft kan kombineras med demokratiska värden. I forskningen brukar man skilja mellan så kallad input legitimitet som handlar om demokratiska värden för ett politiskt system, och så kallad outputlegitimitet, som handlar om effektivitet och handlingskraft för det politiska systemet (Scharpf 1999, Bexell & Mörth 2010). Jag kommer också att visa vad det är i EU-arbetets inneboende struktur som gör att de mest kontroversiella politiska frågorna löper risk att hamna längst bort från den demokratiska ansvarskedjan, medan det omvänt blir mindre frågor som underställs demokratisk kontroll.

EU och Sverige – orsak och verkan?

Sedan 1995 är Sverige medlem av Europeiska unionen. Medlemskapet regleras i det anslutningsavtal som förhandlades fram mellan Sverige och EU:s medlemsländer. Efter en folkomröstning i Sverige 1994, där svenska folket med knapp majoritet sa ja till ett EU-medlemskap, godkände den svenska riksdagen anslutningsavtalet.

Formellt har Sverige delegerat makt till EU, men enligt 10 kap. 6 § regeringsformen – den så kallade EU-paragrafen – får riksdagen endast överlåta beslutanderätt som ”inte rör principerna för statskicket”. Riksdagens beslut att överföra lagstiftningsmakt till EU innebär emellertid att viktiga beslut inom många politikområden helt eller delvis fattas inom EU. Det kan handla om handelspolitik, jordbrukspolitik, biståndspolitik, miljöpolitik, asyl- och migrationspolitik och utrikespolitik. Till följd av medlemskapet har också grundlagsändringar gjorts när det gäller Riksbankens ställning och riksdagens möjligheter att överlämna beslutanderätt till hela EU.

Sverige är alltså medlemsland i en organisation som fattar överstatliga beslut. Om dessa överenskommelser sedan ska kallas för författning eller konstitution är politiskt kontroversiellt, eftersom dessa termer leder tanken till en statsbildning, något som ogillas av dem som vill se EU som en mellanstatlig internationell organisation. Från juridiskt håll hävdas dock ofta att EU har en författning, även om vissa väljer att inte använda den

politiskt känsliga termen. Andra typiska statsliknande drag i EU är att det är ett politiskt system som framför allt bygger på klassisk maktindelning mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt. På senare år har det även införts inslag från parlamentariska system, till exempel genom att kommissionens ordförande hämtas ur den partigrupp som vunnit flest röster i valet till Europaparlamentet (den s.k. Spitzenkandidaten).

Samtidigt har EU också kännetecknen som vilken internationell organisation som helst. Den har medlemmar, regler för inträde och numera även för utträde, samt regler för hur beslut ska fattas och hur stadgar ändras. EU:s beslutsprocesser har, parallellt med sitt överstatliga beslutsfattande, även en tydlig mellanstatlig maktdimension där EU:s överstatliga institutioner spelar liten roll, åtminstone formellt. Det handlar framför allt om politikområden där EU inte har någon stark kompetens, till exempel inom kultursektorn. Den mellanstatliga maktdimensionen är också tydlig inom EMU, den ekonomiska och monetära unionen. Genom att vara med i den förbinder sig staterna att följa vissa regler som framför allt handlar om att de årliga budgetunderskotten inte får överskrida 3 procent av bnp, och att den totala statsskulden skall vara under 60 procent av bnp.

År 2003 höll Sverige en folkomröstning om deltagande i EU:s valutunion, vilken brukar betecknas som EMU:s tredje steg. Det innebär främst att införa euron som valuta. Det svenska folket röstade nej (med 55,9 procent) vilket alltså betyder att Sverige inte deltar fullt ut i EMU och eurozonen. Sverige har dock förbundit sig att följa de regler om budgetunderskott och statsskuld som beslutats inom EMU.

Den svenska formella organiseringen av att hantera EU-frågor inom riksdag och regering speglar till stora delar ett medlemskap i en internationell organisation, åtminstone under de första åren av medlemskap. Det är regeringen som agerar lagstiftare i EU och därmed regeringen som representerar Sverige i olika förhandlingar. Statsrådsberedningen spelar därför en viktig sammanhållande roll i det interna regeringsarbetet. Inrättande av den rådgivande EU-nämnden i riksdagen är ett exempel på hur EU-frågor redan vid inträdet i unionen kunde betraktas som särskilda frågor, ofta utrikespolitiska sådana. Med tiden har EU-nämnden också blivit ett sätt för riksdagen att försöka skaffa sig överblick i EU-frågor, något som redan 1994 presenterades som ett skäl till att inrätta den (Riksdagen 2017/18:URF 1).

De frågor EU har på sitt bord handlar dock sällan om traditionell utrikespolitik, utan ligger ofta betydligt närmare medborgarnas vardag. Statskontoret konstaterar i en rapport från 2005 att cirka 60 procent av dagordningen på den kommunala nivån påverkas av EU (Statskontoret 2005). Frågan är emellertid vad sådana mått säger oss när det gäller EU:s påverkan på den demokratiska makt- och ansvarskedjan. Vi vet inte hur den politiska dagordningen i Sverige skulle ha sett ut om vi inte varit medlemmar. Kontrafaktiska resonemang är inte enkla att föra eftersom det är svårt att hålla isär olika förändringsfaktorer. Det är därför ingen slump att det saknas systematiska utvärderingar av det svenska EU-medlemskapet såväl på statlig som på regional och kommunal nivå (Feltenius 2015). Samtidigt råder stor efterfrågan på utvärderingar av det svenska EU-medlemskapets påverkan på det svenska politiska systemet.

Något förenklat kan man säga att EU förstärker redan pågående samhällstrender inom medlemsstaterna. En viktig slutsats inom europeiseringsforskningen är att om EU:s påverkan på ett medlemsland ska bli mer djupgående, måste det samtidigt pågå en debatt och en politisk förändringsprocess inom det egna landet (Featherstone & Radaelli 2003). Europeisering handlar sällan om någon likriktning eller standardisering i medlemsstaterna, och senare års forskning om implementering av EU-lagstiftning visar att denna tillämpas mycket olika i medlemsländerna (Thomann & Sager 2017). Utifrån ett delbart suveränitetsbegrepp kan man hävda att EU-medlemskapet handlar om en förändrad maktstruktur för medlemsstaten. Delad suveränitet betyder helt enkelt att suveräniteten är delad mellan nationalstaten och EU. Den brittiska forskaren Bickerton hävdar att EU i grunden förändrat stater från att ha varit suveräna till att bli medlemsstater (2012). En förändrad maktstruktur för medlemsstater har inneburit maktförluster för vissa institutioner och förstärkt makt för andra. I riksdagens skrivelse om EU-arbetet i riksdagen konstateras att det skett en förskjutning av normgivningskompetens, det vill säga lagstiftning, från riksdagen till regeringen. Detta beror på att EU delegerats beslutanderätt inom lagstiftningsområden (Riksdagen 2017/18:URF 1). Här kan man alltså se en maktförlust för riksdagen och förstärkt makt för regeringen. Styrkeförhållandet mellan regering och riksdag påverkas förstås också av andra faktorer än EU:s beslutskompetens och beslutsformer, till exempel om regeringen är en minoritets- eller majoritetsregering. EU:s lagstift-

ningsmetod med kvalificerad majoritetsröstning i ministerrådet har inneburit att riksdagen ställts inför nya utmaningar om hur man kan utöva inflytande och kontroll *ex ante* på det svenska deltagandet i rådets beslut. Tidspressade beslutsprocesser i ett komplicerat internationellt förhandlingsmaskineri innebär att informella kontakter blir viktiga, inte minst mellan tjänstemän, vilket försvårar demokratisk kontroll.

Även för den svenska offentlighetsprincipen har EU-medlemskapet inneburit demokratiska problem. Medlemskapet har begränsat tillgången till allmänna handlingar från svenska myndigheter (Bergström & Ruotsi 2018). Därigenom begränsas också medborgarnas möjlighet till demokratisk kontroll, och möjligheter att skaffa sig kunskap och information om beslutsprocesser. Till detta kommer att en ökad ”marknadisering” av den offentliga sektorn också har påverkat tillgången till allmänna handlingar när det är privata företag som utför välfärdstjänster. Privatiseringsvågen och avregleringen av stora delar av den offentliga sektorn på 1980-talet i framför allt Storbritannien och Sverige, ofta betecknad som *new public management* (Mörth 2008), började dock i medlemsländerna, och EU följde snarare efter idéer från OECD och medlemsländer än utgjorde själva upprinnelsen till de stora reformerna av den offentliga sektorn i Europa. Den svenska avregleringen av järnvägen användes till exempel av EU-kommissionen som en modell för mer marknadsstyrd järnväg (Mörth 2008; 2015). EU:s direktiv om offentlig upphandling kan inte ensamt förklara ökad fokusering på affärsjuridik på den kommunala eller landstingspolitiska nivån. Bakom direktivet ligger omfattande *nationella* reformprocesser, liksom politiska idéer som inte emanerar från EU.

För ett land som i likhet med Sverige saknar författningsdomstol har EU-domstolens betydelse för beslut som tidigare varit föremål för politiska institutioner varit omvälvande (Mörth 2015). Ett tidigt exempel på hur politiska beslut ifrågasatts av EU-domstolen och lett till förändring av den svenska politiken rör Systembolaget och alkoholförsäljning (Cisneros Örnberg 2009). Domstolsbeslutet som gick emot den svenska regeringen var en direkt orsak till att svenska importregler för inköp av alkohol ändrades. Relationen mellan svenska domstolar och EU-domstolen kan beskrivas som potentiellt konfliktfylld i den meningen att svenska domstolar försöker hitta en balans mellan att vara främjare av rättslig integration i EU och att tillgodose nationella intressen (Leijon & Karlsson 2013).

Den politiska spänningen mellan EU:s överstatliga och mellanstatliga maktdimension hanteras alltså i den juridiska vardagen av svenska domstolar. Juridikens betydelse i politiken kan sägas ha ökat generellt i kölvattnet av marknadslösningar inom den offentliga sektorn, och särskilt då för svenska kommuners offentliga upphandling och affärsmässiga kontraktsrelationer med privata utförare.

I nästa avsnitt fortsätter jag att analysera maktförändringar genom att lyfta fram två styrsystem i ett flernivåsystem och vad dessa betyder ur ett demokrati- och maktperspektiv.

Flernivåsystem – den invävda politiken

Vad är då flernivåsystem? För att förstå EU som flernivåsystem behöver vi föra in ytterligare ett begrepp: samhällsstyrning eller, som det ofta kallas även på svenska, ”governance”. Samhällsstyrning eller governance är ett ganska nytt sätt att analysera styrformer och därmed maktstrukturer i EU (Jacobsson m.fl. 2015, Mörth 2015). Historiskt har EU-forskningen haft fokus på juridiska styrformer, såsom fördragen, sekundärlagstiftning (=direktiv och förordningar) och EU-domstolens roll i den europeiska integrationsprocessen (Weiler 1997). Samhällsstyrning är ett mer vetenskapligt begrepp som fångar formella beslutsprocesser men kanske i ännu högre grad mer informella beslutsprocesser som också innefattar andra beslutsaktörer än enbart lagstiftare (Christiansen & Piattoni 2004; Kleine 2013). Det är först i mitten av 1990-talet som samhällsvetare, och särskilt då statsvetare, började forska om hur beslut fattas i ett flernivåsystem som innebär att man varken förklarar beslut som ett resultat av mellanstatliga förhandlingar eller av kommissionens omnipotenta roll för beslutet (Marks m.fl. 1996). I och med detta kom EU-forskningen även att rikta in sig på detaljrika empiriska analyser av beslutsprocesser (Cram 1997; Héritier 1999).

Den stora frågan som ställs i dessa studier är hur beslut över huvud taget kan fattas i ett flernivåsystem som ofta hamnar i politiska dödlägen och intressekonflikter (Héritier 1999)? Ett viktigt svar är att EU, liksom andra politiska system, är mångfacetterat och att det finns många sätt att fatta beslut. I EU är det två styrsystem som aktiverar olika delar av EU:s aktörer och beslutsmekanismer. Det ena är den vertikala och hierarkiska makt- och demokratikedjan, government, och det andra är en mer horisontell och nätverksbaserad samhällsstyrning, governance. EU har både,

dessa styrsystem och ofta kombineras lagstiftningsprocesser med andra beslutsmetoder. De två styrsystemen lyfter fram olika demokrativärden – ansvarsutkrävande å ena sidan och delaktighet (”deliberation”) å den andra – vilket motiverar en åtskillnad mellan de två styrsystemen. EU:s demokratiska underskott är inte något lättolkat underskott, som termen kanske antyder. Och här kan man alltså se att EU tagit två vägar för att hantera detta underskott. Den första vägen handlar om att man hämtar demokratisk legitimitet från den representativa demokratin, det vill säga genom government, och den andra genom att stärka den demokratiska legitimiteten utifrån mer av nätverksdemokrati och governance.

Tabell 11.1 Två styrsystem i EU

Vertikal makt och ansvarskedja (government)	Samhällsstyrning (governance)
Beslut om lagstiftning enligt framför allt gemenskapsmetoden	Informella beslutsprocesser och andra icke-juridiskt bindande beslut
Demokratisk legitimitet baseras på representativ demokrati	Demokratisk legitimitet baseras på mer inkluderande beslutsprocesser
Demokratiska reformer handlar om att stärka parlamentens inflytande	Demokratiska reformer handlar om att stärka deltagardemokrati

Källa: Mörth 2009.

Government

I det första styrsystemet säkras den vertikala makt- och ansvarskedjan genom att stärka parlamentens inflytande i lagstiftningsprocessen. Denna styrmodell lyfter alltså fram *ansvarsutkrävande* som demokrativärde. EU:s författningshistoria kan läsas utifrån hur politiker hanterat balansen mellan EU:s beslutsförmåga, å ena sidan, och demokratiskt ansvarsutkrävande, å den andra. I mitten på 1980-talet, i och med enhetsakten, öppnar EU för kvalificerad majoritetsröstning, som sedan utvidgas till nya områden i fördragsändringar som gjorts sedan dess. Parallellt har Europaparlamentets inflytande på lagstiftningen stärkts tills det gjordes till likställd lagstiftare med ministerrådet. EU har också stärkt de nationella parlamentens roll i organisationens beslutsprocesser, och de nationella parlamenten har arbetat aktivt för att ha en starkare roll i EU-politiken genom ett mer strukturerat interparlamentariskt samarbete och informella samord-

ningsprocesser. I slutet av 1980-talet bildades, till exempel organisationen Cosac, Konferensen mellan de parlamentariska organen för EU-frågor vid Europeiska unionens parlament, som samlar parlamentariker från de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Sedan under 1990-talet bildades formellt EU-talmanskonferensen som redan formerades i början av 1960-talet bestående av talmännen i de nationella parlamenten och EU-parlamentet. De nationella parlamenten har också fått en tydligare roll i EU-samarbetet genom att se till att subsidiaritetsprincipen följs, liksom de andra rättigheter som stadfästes i Lissabonfördraget 2009.

Riksdagens arbetsformer om EU-frågor har utretts och diskuterats både före och efter medlemskapet. Konstitutionsutskottets återkommande uttalanden om innebörden av regeringens informations- och samrådskyldighet med riksdagen har inneburit att en konstitutionell praxis kommit att utvecklas. En viktig fråga här är den om hur man hittar en balans mellan säkerställandet av riksdagens kontroll över regeringen, och då innan lagstiftning beslutas i rådet, och samtidigt upprätthållandet av en effektiv organisation som möjliggör en sådan kontroll i en tidspressad och informationstyngd lagstiftningsprocess (2017/18:URF1). EU-nämndens inrättande 1994 var ett försök att möta dessa två krav. Utskottens ökade ansvar och möjligheter att arbeta med EU-frågor svarar mot ett annat krav, nämligen att införliva EU-frågorna i riksdagens dagliga arbete. På så sätt motverkas att EU-frågor behandlas som väsensskilda från andra politiska frågor, och de kan i stället bli föremål för riksdagens demokratiska kontroll av regeringen.

Riksdagen har successivt byggt upp egna samverkanskanaler med EU:s olika institutioner och på så sätt gjort sig mindre beroende av regeringen för information. Detta gäller även för den regionala och kommunala nivån. Kommuner och landsting försöker påverka EU genom att ha Brysselkontor eller sitta i EU:s regionkommitté. Det skapas nätverk som framför allt används av kommunala och regionala aktörer för att påverka beslut, medan värden som demokratiskt ansvarsutkrävande blir mindre prioriterade (Feltenius 2015). Den svenska riksdagen verkar dock inte ha ambitionen att påverka EU på egen hand. Dock i den senaste utredningen av riksdagens arbete med EU-frågor värnas den vertikala makt- och ansvarskedjan och riksdagens roll i denna kedja. Ett exempel på det är hur utredarna tolkar den konstitutionella praxis som utvecklats kring

kontakterna mellan riksdag och regering att regeringen inte kan företräda en ståndpunkt som inte är förankrad i riksdagen när det rör sig om informella delar av rådsmötena (2017/18).

Ett problem som ofta diskuteras inom ramen för detta styrsystem är betydelsen av det politiska arbete som inträder efter att lagstiftningen beslutats. Proceduren för hur EU:s lagstiftning ska genomföras brukar sammanfattas med ordet Kommittéförfarandet. Lite förenklat kan man säga att kommittéförfarandet upprättats för att medlemsstaterna ska få insyn i hur kommissionen arbetar med genomföranderegler för att en viss lagstiftning ska kunna genomföras i medlemsländerna. Kommittéerna inom Kommittéförfarandet leds visserligen av kommissionen men i övrigt består kommittéerna av tjänstemän från medlemsstaterna. Kommittéförfarandet illustrerar på så sätt ganska väl den spänning som alltid finns i EU, nämligen den mellan EU:s mellanstatliga samarbetsdimension, å ena sidan, och EU:s överstatliga samarbetsdimension, å den andra.

Den visar även på hur invävd EU:s olika institutioner och svenska myndigheter och departement är med varandra, ett tecken på europeisering. Den svenska staten är inte sammanhållen utan kan i stället ses som fragmentiserad och transnationell (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015). Ett uttryck för detta är att svenska tjänstemän sitter med andra länders tjänstemän i olika kommittéer på EU-nivå för att diskutera och presentera olika förslag. Dessa grupper och kommittéer av tjänstemän bildar olika transnationella nätverk (Vifell 2006). Det kan uppfattas som ett stort demokratiproblem eftersom man kan hävda att den egentliga lagstiftningsprocessen i EU inte äger rum i rådet och Europaparlamentet utan just inom de olika kommittéförfarandet. Å andra sidan kan man hävda att tjänstemän inte har några egna politiska planer utan att de i stället agerar utifrån vad de tror att politikerna uttryckt för åsikt. Att det ändå blir ett ganska stort handlingsutrymme för tjänstemännen beror främst på att lagstiftningen är svårtolkad, kanske till och med motsägelsefull, vilket i sin tur kan bero på att det inte finns någon uttalad politisk linje som tjänstemännen kan följa. Denna oklarhet, där tolkningen överläts till tjänstemän och till politiker i informella möten, innebär att ansvarsutkrävande som ett viktigt demokrativärde blir svårt att upprätthålla. Det uppstår ett glapp mellan den formella makt- och ansvarsordningen med en tydlig makt- och ansvarskedja, och den praktik enligt vilken besluten fattas. Det demokra-

tiska underskottet handlar här alltså om att få bättre överensstämmelse mellan makt och ansvar.

Två företeelser som riksdagen behöver förhålla sig till för att kunna utöva demokratisk kontroll inom EU är dels att en allt större andel av lagstiftningsförslagen är färdigförhandlade mellan de tre EU-institutionerna innan den formella processen ens påbörjats, dels att EU i allt större utsträckning lagstiftar genom förordningar. Båda dessa praktiker innebär en utmaning för riksdagen, eftersom den ställs inför färdiga lagförslag som i sin tur inte behöver införlivas i svensk rätt utan har så kallad direkt effekt. Det innebär att utrymmet som finns i implementeringsfasen när det gäller direktiv, försvagas och att det viktiga inflytandet på lagstiftningen behöver utövas tidigt i EU:s lagstiftningsprocess för att kunna få genomslag. Det är därför föga förvånande att den senaste utredningen från riksdagen om EU-arbetet diskuterar hur man kan komma in tidigare i EU:s lagstiftningsprocess.

Governance

Inom flera politikområden där EU antingen saknar eller väljer att inte lagstifta kan man i ökande grad notera olika former av icke-tvingande juridiska beslut. Här används i stället samordningsmetoder mellan EU:s medlemsstater eller så kallad mjuk normgivning (Mörth 2004). EU:s tioåriga strategier för övergripande mål inom tillväxt och sysselsättning som även inkluderar klimatfrågor, är exempel på det (Statskontoret 2005; SKL 2010). En sedan länge upparbetad metod är den öppna samordningsmetoden som kombinerar inkluderande samtalsformer med fackföreningar och andra viktiga aktörer på arbetsmarknaden, med lagstiftning som sedan följs upp av EU-kommissionen (de la Porte & Nanz 2004). Orsakerna till detta förfarande är flera. Det kan handla om att EU inte har kompetens att lagstifta i dessa frågor och/eller att medlemsländerna inte kommit överens om gemensam lagstiftning. Samordningsmetoden innebär att medlemsländerna upprättar gemensamma målsättningar som sedermera ska genomföras i de olika medlemsländerna. Samordningsmetoden användes ursprungligen inom sysselsättningsområdet (Jacobsson 2004). Den har sedan kommit att spridas till frågor om reformering av pensionssystem, arbete mot social utslagning och flera andra områden (de la Porte & Nanz 2004). På senare år har Europeiska rådet lanserat en ny arbetsmetod inom politikområden såsom migration, säkerhet samt ekonomisk och social

utveckling (Riksdagen 2017/18). Den politiska ambitionen här är att samla höga toppolitiska företrädare för att diskutera svåra politiska frågor där det råder politiskt dödläge och där ”beslutsanteckningar” (på engelska: ”decision notes”) upprättas av ordföranden i rådet för den fortsatta informella hanteringen av frågorna. Ett ökat fokus på informella samtal försvårar möjligheten till insyn och demokratiskt ansvarsutkrävande. ”Vinsten” för EU är möjligheten att komma överens mellan medlemsstaterna i centrala politiska frågor, och arbetet syftar med andra ord till att gagna EU:s handlingskraft.

En annan metod för att upprätthålla sin handlingskraft är att fatta beslut som kan tolkas på olika sätt. Det finns ett politiskt behov av att EU ska visa handlingskraft och resultat, och då blir det svårt för 27 medlemsländer att enas om detaljerad lagstiftning som kanske på viktiga punkter påverkar ländernas tidigare förda politik. Beslut inom det utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska området karakteriseras därför ofta av en oklarhet vad man egentligen kommit överens om. Handlar till exempel EU:s framväxande försvarsförmåga om en gemensam försvarspolitik, eller handlar det i stället mer om fredsbevarande och humanitära uppgifter? Oklarheten har den fördelen att skilda tolkningar medlemsstaterna, eller olika institutioner på EU-nivå, kan förekomma sida vid sida samtidigt som samarbetet fortskrider (Mörth 2015). I svåra politiska lägen blir beslut med stort tolkningsutrymme alltså en utväg ut ur det politiska dödläget. Utifrån ett demokratiperspektiv är detta problematiskt, i alla fall om man framför allt värderar ansvarsutkrävande som ett viktigt demokrativärde. Oklara uppgörelser skapar visserligen möjligheter att fatta beslut i ett komplext flernivåsystem, men innebär samtidigt att det är svårt att veta vem, och för vad, man som väljare kan utkräva demokratiskt ansvar. Frågan är därför om denna typ av beslut innebär någon ökad demokratisk legitimitet eller om det i stället rör sig om ett sätt för EU att visa handlingskraft när överstatligt beslutsfattande uppfattas som politiskt svårt?

Europaparlamentet har också riktat kritik mot denna form av lagstiftning eftersom parlamentet inte har någon formell roll i beslutsprocessen (Mörth 2004). Europeiska rådets nya metod har kritiserats eftersom den kan uppfattas som en informell kompetensutvidgning av EU, så kallade ”smygande kompetenser” (på engelska: ”creeping competences”). Historiskt har EU:s kompetens utvidgats genom att en informell praktik och

policy med tiden kodifieras i olika fördrag. Det betyder att nationella parlament och Europaparlamentet har fått utöva demokratisk kontroll i efterhand och i mycket liten utsträckning kunnat påverka den formativa fasen av beslutsprocessen. Här kan man återigen se hur en informell praktik utvecklats som ett sätt att hantera intressen som står i konflikt med varandra, och för att göra det möjligt för Europeiska rådet att kunna fatta beslut i olika frågor, trots att detta får konsekvenser för parlamentets demokratiska kontroll och inflytande på besluten.

I styrsystemet *governance* finns också mer ambitiösa demokratiideal. De handlar framför allt om deltagardemokrati, nätverk eller det som går under benämningen *deliberativ demokrati*. *Deliberativ demokrati* eller *samtalsdemokrati* är ett samlingsbegrepp för ett demokratiideal som syftar till att stärka väljarnas makt och inflytande över politiken genom olika diskuterande processer (Held 1997). Sådana *deliberativa demokrati*värden kan åstadkommas inom ramen för den liberala representativa demokratin, till exempel genom att skapa forum för samtal och meningsutbyten mellan väljare, som sedan ligger till grund för de politiska och demokratiska institutionernas beslut (Habermas 1996). Den öppna samordningsmetoden ses som ett sätt att svara mot ett demokratiideal med mer inkluderande processer. Genom kommissionens konsultationer med delar av det civila samhället är tanken att lagstiftningen förankras, och får demokratisk legitimitet hos EU:s medborgare, och inte endast presenteras som ett ”diktat” från EU (EU-kommissionen 2001). Det demokratiska underskottet som man försöker hantera genom mjuk normgivning handlar dels om ett lågt förtroende bland medborgare för EU-kommissionen och Europaparlamentet, dels om att valdeltagandet till Europaparlamentet är fortsatt lågt. Sedan 2010 anger endast 15 och 20 procent av svenskarna att de känner mycket eller ganska stort förtroende för EU-kommissionen och Europaparlamentet (Berg 2017). Valdeltagandet till Europaparlamentet låg i snitt på drygt 40 procent 2014 enligt statistik från Europaparlamentet och det har sjunkit successivt sedan 1979 (Europaparlamentet 2018).

Olika former av mjuk normgivning och inkluderande beslutsprocesser kan alltså vara ett sätt att hantera låg tillit och lågt intresse för EU-valen. Det är dock tvivelaktigt om dessa åtgärder har någon effekt. Ett problem med att införa deltagardemokratiska inslag av dessa slag är att de ställer höga krav på politiker och väljare. Ett viktigt krav är att det finns goda för-

utsättningar för dialog mellan politiker och väljare. För det krävs öppenhet och transparens. På väljarna ställs krav på engagemang och kunskapsinhämtning. I den politiska praktiken finns dock få initiativ som svarar mot dessa krav på mer inkluderande beslutsprocesser, som också kan anses svara mot mer av deltagardemokrati. Ett problem rör det som Bergström och Ruotsi hävdar är en försvagning av den svenska offentlighetsprincipen (2018). När det gäller kunskapsläget bland väljare konstateras i en svensk utredning från 2016 att det är lågt till och med bland svenska universitetslärare (SOU 2016:10). Om det beror på ointresse eller att det är svårt att få information om EU kan förstås diskuteras, men det ger i varje fall en indikation på svårigheten med deltagardemokrati i praktiken. Samtidigt har EU verkat för ökad öppenhet och transparens, inte minst under det svenska ordförandeskapet då öppenhetsförordningen antogs. Andra initiativ för att aktivera väljare är EU:s så kallade medborgarinitiativ som innebär att medborgare i EU kan föreslå nya lagar för kommissionen. Man kan också nämna EU:s olika dialoginitiativ, inte minst kommissionens ökade kontakter med nationella parlament.

Ett annat problem med att fatta beslut inom ramen för styrsystemet governance är att det handlar mindre om demokrati och mer om handlingskraft eller effektivitet. Deltagardemokratiska värden är viktiga i den politiska retoriken, men i praktiken har de icke-juridiskt tvingande beslutsprocesserna utvecklats mer mot resultatorienterade informella förhandlingar mellan olika intressenter än mot deltagardemokratiska ideal. Man kan därför ställa frågan om EU över huvud taget har förmågan att få demokratisk legitimitet genom deltagardemokratiska processer. En konsekvens av ett nekande svar på den frågan är enligt den tyske statsvetaren Fritz Scharpf att denna demokratiska begränsning innebär att EU inte bör besluta om alltför demokratikänsliga frågor (1999). Mot detta står det faktum att medlemsstaterna står inför svåra politiska frågor som kräver mer europeiskt samarbete och mindre av nationella politiska murar (Grande & Beck 2006).

Avslutningsvis kan man konstatera att EU varit upptagen med att balansera mellan värdet handlingskraft (förmågan att fatta beslut, så kallad outputlegitimitet) å ena sidan, och värdet demokrati (förmåga att förankra besluten demokratiskt, så kallad inputlegitimitet) å den andra. EU har i den avvägningen framför allt valt att stärka den parlamenta-

riska makt- och ansvarskedjan (government). Men här finns också tydliga inslag av att svara mot krav både på ett effektivare beslutsfattande och på deltagardemokratiska värden (governance). Den hierarkiska makt- och ansvarskedjan framstår som den mer robusta av de två styrmodellerna, och detta av flera skäl. Den bygger formellt på en fungerande delegationskedja mellan väljare och valda politiker. Det är i den styrmodellen den svenska riksdagen är som starkast. Vidare är det också de problem som den styrmodellen ger som riksdagen är mest upptagen av och försöker hantera. Den mer informella styrmodellen, governance, är dock stark i den politiska praktiken och särskilt när det gäller svåra politiska frågor. Det finns därför en stor risk för att demokratisk kontroll och inflytande från riksdagen och väljare får visst genomslag i mindre kontroversiell lagstiftning, medan de politiskt svåra frågorna lämnas utanför den traditionella makt- och ansvarskedjan.

Tänkbara framtidsscenarioer

Mot bakgrund av den inneboende spänning som präglar EU:s arbets sätt, låt oss se närmare på de förändringstendenser som vi i dag kan skönja. Det är framför allt två frågor som är viktiga i den framtidsdebatt som följt i spåren av det brittiska beslutet att lämna EU och flyktingkrisen från 2015. Den första handlar om hur EU politiserats i den nationella politiken och vad det betyder ur ett makt- och demokratiperspektiv. Den andra frågan rör vilka framtidsscenarioer som EU-kommissionen presenterat den senaste tiden och vad de säger om framtiden för EU ur ett demokrati- och maktperspektiv.

ÖKAD POLITISERING AV EU

EU har blivit en alltmer viktig fråga i nationella politiska och demokratiska processer. Det är tydligt när det gäller brittisk politik och i flera östeuropeiska länder, samt i det senaste franska presidentvalet. Det finns särskilt tre tydliga exempel på en trend mot ökad politisering av EU i medlemsländerna: brexit, flyktingkrisen och handelspolitiken. Vi börjar med brexit som på många sätt följer britternas tveksamma inställning till EU-samarbetet, en hållning som går tillbaka till 1970-talet. Då som nu

spelar EU en inrikespolitisk roll för Storbritannien, och särskilt kontroversiell är EU:s överstatliga samarbetsdimension.

Den brittiska folkomröstningen om EU-medlemskapet i juni 2016 är ett tydligt exempel på hur EU påverkar såväl det inre partipolitiska livet, inte minst i det brittiska Torypartiet, som övergripande nationella existentiella frågor som rör den nationella självförståelsen. Här speglas såväl nya konfliktdimensioners politiska roll för valutslaget som en mycket lång och komplicerad relation mellan Storbritannien och EU där suveränitetsfrågan om att överlåta makt till EU alltid varit kontroversiell (Westberg 2003). Det har också funnits ideologiska betänkligheter inför ett medlemskap. Det brittiska Labourpartiet var till en början mycket kritiskt till dåvarande EG som partiet menade var alltför kapitalistiskt (Nugent 2010). I dag är Labour kanske inte några EU-entusiaster, men partiet ser i mångt och mycket regleringen av EU:s inre marknad som ett sätt att arbeta mot social nedskärning och sämre skydd för arbetstagare i en europeiserad och global ekonomi. I den brittiska debatten tycks EU som flernivåsystem inte ha fått något genomslag. Ett lands suveränitet anses inte vara delbar och då blir själva EU-konstruktionen om maktfördelning en anomaly. Utifrån europeiseringsforskningen kan man hävda att ”passformen” mellan den brittiska ’Westminster’-modellen och EU:s politiska system är mycket dålig. Medlemskapet i EU bygger på att parlamentet delegerar normgivningsmakt till EU, och det brittiska parlamentet kan därför inte ensamt besluta om de lagar som gäller i Storbritannien. Ett viktigt politiskt budskap i brexitdebatten har ju varit att Storbritannien måste ta tillbaka kontrollen över sina lagar. Man kan dock konstatera att det råder en spänning mellan premiärministern och parlamentet om makten över förhandlingarna med EU. Det brittiska parlamentets beslut att det har rätt att ta ställning till det slutgiltiga förhandlingsresultatet mellan den brittiska regeringen och EU har beskrivits som ett bakslag för den brittiska premiärministern. I en mening är det sannolikt så, men utifrån ett parlamentariskt demokratiperspektiv är det självklart att parlamentet bör sträva efter inflytande över förhandlingarna med EU.

Det andra exemplet är migrationen som kommit att bli en av de stora ödesfrågorna för EU. Frågekomplexet belyser den återkommande konflikten inom EU om hur man ska finna en balans mellan mellanstatligt och överstatligt beslutsfattande. När det gäller flyktingfrågan kan man

generellt säga att konfliktdimensionen mellan ökad/bevarad nationell suveränitet och överstatligt beslutsfattande är ett resultat av externa händelseförlopp som EU haft mycket litet inflytande över. Den amerikanska invasionen i Irak, och den terrorism som följt i dess spår, liksom inbördeskriget i Syrien ledde till en flyktingvåg som EU och dess medlemsstater haft att hantera. Beslutet om att fördela flyktingar mellan medlemsländerna möttes av mycket hårt motstånd från Slovakien, Ungern och Polen. Det är svårt för EU att utsluta eller straffa länder som inte implementerar fattade beslut, eftersom det antingen krävs enhällighet eller kvalificerad majoritet för de flesta beslut. En paradoxal utveckling efter 2004 och den stora utvidgningen till det tidigare östblocket är att den frihetslängtan som fanns i dessa länder – och som ledde till att de sökte medlemskap i EU – nu delvis tycks ha vänt, och att delar av dessa länder i stället ser EU som en ny övermakt. Det fanns sådana tendenser redan runt millennieskiftet, i samband med medlemskapsförhandlingar (och EU:s olika krav på införlivande av EU:s alla rättsakter, se till exempel Grabbe 2006), men på senare år har konflikten tilltagit. Premiärministern i Ungern, Viktor Orbán, har uttryckligen lovat att förändra Ungern till en illiberal stat och hävdar att de liberala värden och idéer som framförs av EU och länder i väst är den nya marxismen. Migrationspolitiken visar på EU som ett flernivåsystem som innebär att regeringar hela tiden utsätts för 'korstryck' mellan den egna hemmaopinionen och den internationella/europeiska samarbetsnivån. Detta korstryck kallas ibland för tvånivåspel (Putnam 1988), det vill säga att regeringar både behöver få stöd från den egna politiska och demokratiska arenan och komma överens med andra medlemsstater. I EU finns strategier för att komma ur dödlägen som kan uppstå om korstrycket blir för svårt. Man kan försöka hitta minsta gemensamma nämnare, vilket ofta betyder att ambitionsnivån för en gemensam politik läggs på en ganska låg nivå. I forskningen brukar man skilja mellan att hitta den lägsta gemensamma nämnaren mellan länderna eller att uppgradera det gemensamma intresset (Mörth 2003). Hur denna balansakt ser ut varierar mellan politikområden och över tid.

Det tredje exemplet på politiseringen av EU är hur EU:s handelspolitik blivit föremål för inomnationell debatt och kritik. Handelspolitiken har historiskt varit en ganska opolitisk fråga där EU-kommissionen har så kallad exklusiv kompetens, det vill säga man förhandlar å medlems-

staternas vägnar gentemot WTO och andra handelspartner. Handelsområdet brukar därför framhållas som ett politikområde som visar att EU är en stark internationell aktör (Bretherton & Vogler 2006). Medlemsländerna har emellertid på senare år krävt mer inflytande i förhandlingarna. EU:s handelsavtal med Kanada (CETA-avtalet) kan illustrera denna nya problematik med ökade krav på förstärkt demokratisk förankring i medlemsländerna. Avtalet stoppades tillfälligt av det regionala parlamentet i Vallonien i Belgien och en viktig kritik som riktades mot avtalet, vilken även framfördes från politiker i Tyskland och andra medlemsländer, är att investeringsskydd som gör det möjligt för företag att stämma regeringar för uteblivna investeringar kan leda till lägre miljökrav. Här finns också en kritik i tunga medlemsländer som Tyskland om risken för sämre skydd för arbetstagare och om beslut av demokratiskt valda parlament kan komma att sättas ur spel på grund av investeringsskyddet.

Det handelsavtal som diskuterats mellan EU och USA, (TTIP, *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, på svenska: det transatlantiska partnerskapet för handel och investeringar) har mötts av denna hårda kritik. Den debatten kommer sannolikt att förnyas om den amerikanske presidenten Donald Trump gör ett avsteg från den bilaterala policyn, också kallad för *transaktionism*, som han företräder i handels- och utrikespolitiken (Hallenberg 2018). President Trumps beslut våren 2018 att införa tullar på stål och aluminium mot bland annat EU visar på hur handelspolitiken politiserats i allt högre grad och hur säkerhetspolitiska argument kommit att användas i handelsfrågor mot USA:s allierade i västvärlden. Det är inget nytt att koppla ihop handel och säkerhet. Det som är nytt är att den amerikanske presidenten argumenterar för att tullar mot bland annat EU behövs av nationella säkerhetsskäl. För inte så länge sedan kunde man höra från företrädare från den amerikanska administrationen att TTIP var viktigt eftersom det stärkte de säkerhetspolitiska banden mellan USA och EU.

När president Trump i maj 2018 beslutade att USA skulle dra sig ur kärnenergiavtalet med Iran, ett avtal som EU stöder, blev det tydligt hur stark kopplingen är mellan handel, ekonomi och säkerhetspolitik. Europeiska företag hotas med ekonomiska sanktioner om de bryter mot de amerikanska ekonomiska sanktionerna mot Iran. EU har svårt att utmana denna amerikanska maktutövning. Dollarn är alltså världens ledande reserv-

valuta och det amerikanska bankväsendet är centralt för globala penningtransaktioner.

När det gäller handelsfrågor internt inom EU, särskilt rörande den inre marknaden, kommer de sannolikt att bli fortsatt föremål för politiskt intresse i medlemsländerna. Det brittiska utträdet innebär att en av de tunga förespråkarna för frihandel – en krets där också Sverige ingår – lämnar unionen. Därmed kommer maktbalansen att ändras mellan de länder som vill föra in mer av både nationell och europeisk protektionism i handelsfrågor, och dem som motsätter sig detta. Här spelar även ett ökat fokus på identitetspolitik en roll för att legitimera protektionistiska åtgärder, inte minst för den franske presidenten Emmanuel Macron, som ofta talar om en europeisk strategisk kultur för handelsfrågor och den inre marknaden (*Politico* 2017). Detta är knappast något nytt inslag i den franska EU-politiken, men denna gång får det kraft av att Storbritannien inte längre kommer att kunna försvara frihandelsprincipen i EU, och av att Macrons försök att hindra att allt fler väljare söker sig till Nationell Samlings löften om att bevara franska värden och fransk suveränitet.

Även om de exempel som nämns innebär svåra politiska avvägningar för EU:s del kan man samtidigt hävda att från ett nationellt demokratiperspektiv är det välgörande att EU i högre grad än tidigare blivit en fråga för nationell politik, detta eftersom en viktig förutsättning för att EU:s demokratiska underskott ska minska är att EU finns med i det nationella politiska samtalet. Demokratien på EU-nivån är fortfarande svag om man ser på valdeltagande till Europaparlamentet, vilket sjunkit med cirka 20 procentenheter sedan 1979. Något paradoxalt kan man hävda att EU:s inträde på den nationella politiska dagordningen på ett sätt demokratiserat EU, men att den inomnationella debatten under senare år samtidigt har utmanat själva existensen av samarbetet genom att ifrågasätta en delbar suveränitet. Å andra sidan har det folkliga stödet för EU i vissa länder ökat något efter brexitomröstningen, särskilt så i Tyskland, Frankrike, Spanien, Sverige och Holland (Pew Research Center 2017). Bilden är med andra ord inte entydig.

Att lägga EU till rätta eller de stora utspelens tid

I kommissionens *Vitbok om EU:s framtid* (EU-kommissionen 2017) skisseras fem delvis olika och överlappande handlingsalternativ för EU – ”Fortsätta som förut”, ”Enbart den inre marknaden”, ”De som vill ha mer gör

mer”, ”Göra mindre men göra det effektivare” och ”Göra mycket mer tillsammans”.

Enligt scenariot ”Fortsätta som förut” betonas hur EU gradvis samarbetar på olika områden, på allt från den inre marknaden till utrikespolitiken. Detta scenario motsvarar den praktik som redan existerar men som nu höjs till ett scenario och en medveten strategi. I scenariot ”Enbart den inre marknaden” betonas just den inre marknads funktions sätt som det EU ska fokusera på, vilket innebär att andra frågor inte blir föremål för gemensamma beslut.

”De som vill ha mer gör mer”, motsvarar mycket av den existerande praktiken i EU, nämligen att vissa länder samarbetar inom ramen för eurozonen, Schengen, medan andra står utanför dessa samarbeten. ”Göra mindre men göra det effektivare” handlar framför allt om ett scenario där EU får en stark röst inom vissa områden som medlemsstaterna prioriterar, till exempel kring gränsförvaltning, asylpolitik och säkerhetspolitik. Det sista scenariot, ”Göra mycket mer tillsammans”, kan sammanfattas som en tydlig modell för en sammanhållande aktör på många politikområden och där beslutfattandet därför behöver effektivieras för att åstadkomma ett tydligt aktörskap, det vill säga få EU att framstå som en enhetlig aktör.

I alla dessa scenarier finns tydliga inslag av möjligheten att besluta om en ’färdväg’ som sedan följs. Historiskt karakteriseras EU av en gradvis integration som haft starka inslag av strategier i så måtto att det har funnits aktörer med intressen som försökt driva olika frågor, men här har också funnits tydliga inslag av krishantering och av vad man kalla för en icke rationell besluts- och policyprocess. En rationell besluts- och policyprocess innebär något schematiskt att beslutsfattare identifierar ett problem och vilka lösningar som finns för att hantera problemet, och sedan väljer det mest effektiva medlet för att lösa problemet samt att beslutet implementeras. EU-samarbetet karakteriseras, som många andra politiska system, av att lösningar kommer före problemformuleringar och att beslutsfattare ibland försöker rättfärdiga redan fattade beslut; att lösningar för att hantera problem inte behöver vara de som kanske framstår som mest effektiva utan de som är möjliga i den aktuella politiska processen; och att mycket av politikskapande sker i vardagspolitiken och i implementeringsfasen, till exempel i kommittéförfarandet.

Utifrån ett demokratiperspektiv kan man hävda att politikens villkor

i EU handlar mycket om vad forskare kallar för att ”trassla sig igenom” (på engelska: ”muddling through”) och att dessa processer hämtar sin legitimitet både från den nationella makt- och ansvarskedjan och förhandlingen mellan EU:s institutioner. Det är ett flernivåsystem, men en outvecklad flernivådemokrati i så måtto att EU:s handlingskraft av naturliga skäl får en stor plats i de scenarier som diskuteras. Ett politiskt system med så många olika komplexa nivåer och aktörer, som inte kan fatta beslut kommer med tiden att uppfattas som svagt, och därmed också att inverka negativt på den *demokratiska* legitimiteten. Ett begränsat beslutsmandat för EU, till exempel ”Göra mindre men göra det effektivare”, kan ses som en utväg ur detta dilemma, men det förutsätter att EU:s institutioner kommer överens om prioriteringarna och att frågor går att avgränsa från varandra. I den neofunktionalistiska forskningen om EU är en viktig slutsats att den så kallade ”spillover-mekanismen” är en viktig förklaringsfaktor i den europeiska integrationsprocessen. Det betyder att samarbetet har en inneboende ’expansionsdynamik’. En sådan dynamisk faktor är hur EU-domstolens utslag varit mycket viktiga för många av de principer som vuxit sig starka i integrationsprocessen, till exempel får EU:s lagstiftning direkt effekt. Denna inneboende dynamik i EU innebär en mer planlagd och rationell politisk beslutsprocess för scenariot att ”Göra mindre men göra det effektivare” är begränsad eller kanske inte alls har någon betydelse för de politiska beslut som fattas. Man kan dock förmoda att såväl systemfaktorer som mer individuella politiska utspel har betydelse för de beslut som EU fattar.

I den politiska debatten om EU:s framtid återfinns vad man kan kalla för de stora utspelen, som framför allt har inslag av ”Göra mycket mer tillsammans”. I den franske presidenten Emmanuel Macrons valkampanj ”*La République en Marche*” under 2017 fanns ett tydligt EU-positivt budskap, och han har med ett demokratiskt mandat i ryggen fortsatt att vara en förespråkare för ett EU-samarbete i vilket framför allt euroländerna fördjupar det politisk-ekonomiska samarbetet och för att EU ska uppträda mer som aktör i utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska frågor. Samtidigt utmanas EU-samarbetets kärna – att dela upp suveräniteten i ett flernivåsystem – av det brittiska beslutet att lämna unionen. Andra länder, särskilt Polen, vägrar efterkomma EU:s starka kritik mot att man bryter mot grundläggande demokratiska rättsstatsprinciper.

Framtidsspaning

EU har påverkat makten mellan regering och riksdag, eftersom ministerrådet är en sådan central lagstiftande EU-institution. Unionen har också förstärkt en ökad juridifiering och marknadisering av politiken. Juridikens ställning är stark i det maktfördelningssystem som EU till stora delar bygger på. Det betyder att det finns en lagstiftande makt (ministerrådet och Europaparlamentet), en dömande makt (EU-domstolen) och en verkställande makt (kommissionen). Juridifieringen hänger också starkt samman med ett ökat marknadstänkande inom politiken, inte minst i många medlemsländer, däribland Sverige. EU i sig bygger förvisso på en stark tilltro till liberala marknadsidéer, men i EU finns också tydliga inslag av reglering inom konkurrensrätt och andra områden som rör handel och den inre marknaden. EU-kommissionens uppfattning att det globala företaget Amazons låga beskattning i Irland inte är förenligt med konkurrensreglerna är ett exempel på EU som en global regulativ maktfaktor. Jordbrukssektorn är ett annat exempel på en reglerad näring men som har element av protektionism.

På flera sätt kan man hävda att Sverige, som visserligen kan betecknas som ett suveränt land enligt folkrättslig definition, blivit ett 'medlemsland'. Med det menas helt enkelt att den politiska dagordningen och det politiska handlingsutrymmet ändras när beslut inom viktiga områden ska samordnas med andra medlemsländer. Det gäller såväl om beslut fattas inom ramen för den hierarkiska makt- och ansvarskedjan som om det rör sig om icke-tvingande juridiska beslut. Politiker, experter och tjänstemän ingår i transnationella nätverk och verkar i en multilateral förhandlingsmiljö. Det skapar en fragmentisering. EU-medlemskapet ställer samtidigt stora krav på samordning inom såväl regering som riksdag för att kunna "tala med en röst" i multilaterala förhandlingar. EU-medlemskapet handlar dock inte enbart om att vara en svensk aktör på den internationella förhandlingsarenan, utan också om att aktören, det vill säga regering och riksdag, driver frågor och fattar beslut som har demokratisk legitimitet.

Ett viktigt kriterium enligt en hierarkisk makt- och delegationskedja (government) är möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande. Relationen mellan makt och ansvar är alltid föremål för diskussion i representativa liberala demokratiska system. I EU blir denna relation än mer komplex eftersom lagstiftningen beslutas i ett flernivåsystem som innebär

förhandlingar på varje nivå; den mellanstatliga, mellan EU:s institutioner och en inomnationell förankringsprocess inklusive den kommunala och regionala nivån. Demokratiska processer tar tid, inte minst om demokratiidealen handlar om inkluderande beslutsprocesser. Det är därför en stor utmaning för EU och varje medlemsland att hitta en balans mellan handlingskraft och demokrati. Det finns få forskare, om ens någon, som menar att politiska beslut följer en rationell policyprocess (Hill 2007). Den förblir ett viktigt ideal om hur beslutsfattande bör gå till, det vill säga att man kan följa beslutsprocessens olika steg, från problemlösningsidentifiering till implementering. I EU blir 'avvikelserna', eller den politiska praktiken, mer problematiska än om man bara ser till den inomnationella beslutsprocessens funktionssätt. Det finns överlag ett påtagligt tillitsproblem bland EU-medborgarna i form av ett minskat förtroende för EU:s beslutsfattande institutioner sedan 2010, inte minst efter den ekonomiska krisen och eurokrisen (Berg 2017). Det som sticker ut på senare år är en kraftigt ökad andel av dem som inte har förtroende för institutionerna och särskilt då för Europaparlamentet. Däremot verkar medborgare vara positiva till själva medlemskapet i EU (Berg 2017). Lite förenklat kan man hävda att svenska väljare gillar EU-medlemskapet, men inte EU:s institutioner. EU-systemet, inte minst EU-kommissionen, tycks uppfatta detta ibland låga förtroende bland EU:s medborgare som ett stort problem som man med olika initiativ försöker åtgärda. Man kan uppfatta det som en slags ängslighet och önskan om att bli mer populär.

EU:s styrsystem bygger på andra sätt att fatta viktiga beslut än traditionell lagstiftning, det som redovisats som samhällsstyrning, governance. Eurosamarbetet, till exempel bygger på mellanstatliga beslut snarare än på överstatlig lagstiftning beslutat av ministerrådet och Europaparlamentet. Det gör även många beslut som fattats inom ramen för bank- och finanskrisen och den framväxande bankunionen. Vad gäller arbetsmarknadsområdet och andra sociala frågor är det snarare mjuk normgivning, samordning, av ländernas positioner som dominerar. För Sverige och för många andra EU-medlemmar är det just denna typ av beslutsfattande som kan komma att bli en stor utmaning framöver när det gäller relationen mellan makt och ansvar. EU kommer fortsättningsvis att stifta lagar och med ökat inflytande för nationella parlament, inklusive den svenska riksdagen, och den öppenhet som finns för dem som vill följa debatterna

i Europaparlamentet, finns möjligheter för att man som väljare kan skaffa sig kvalificerad kunskap om besluten.

För att tillägna sig information om de beslutsprocesser som genomförs inom ramen för samhällsstyrning kräver dock mer av detektivarbete. Man kan tolka utvecklingen mot mer av mellanstatlig samordning inom till exempel delar av skatteområdet på två sätt. Det ena är en välvillig tolkning och den andra är mer kritisk.

Den välvilliga tolkningen är att samordningsmetoder erbjuder nya sätt att faktiskt komma överens i viktiga frågor där medlemsländerna står långt ifrån varandra och där de inte vill delegera någon formell makt till EU. De nationella parlamenten kan stärkas i en sådan utveckling eftersom samordningsbeslut på EU-nivå ofta kopplas ihop med lagstiftningsbeslut i de nationella parlamenten. Man kan vidare hävda att samordningsmetoder ur ett demokratiperspektiv innebär möjligheten till ett mer inkluderat beslutsfattande där deltagare från civilsamhället och olika intresseorganisationer kan delta i besluten. Samhällsstyrningen skulle enligt ett sådant resonemang leda till att den deltagardemokratiska dimensionen stärks.

En mer kritisk tolkning är att samordningsprocesser lovar mer än vad de håller, och att den process som eventuellt föregått besluten är icke-transparenta beslutsprocesser. Ökad transparens inom de ofta exklusiva handelsförhandlingar som införts efter protester mot handelsavtal kan ses som viktiga demokratiåtgärder i en tid som präglas av ökad skepticism och kritik mot multilateralt samarbete. Det är denna balans som EU, liksom svenska folkvalda politiker, har att hantera framöver – mellan att vara en medlemsstat och verka i en multilateral delvis sluten förhandlingsmiljö och att samtidigt föra en ständig pågående öppen dialog med väljarna.

Den inbyggda spänning som finns inom ramen för EU som flernivåsystem, mellan den nationella demokratins beslutsprocesser och de europeiska institutionernas beslutsprocesser, kommer att bestå. De motstridiga demokratiska representationskedjorna mellan den maktfördelning som råder på EU-nivån och den parlamentariska makt- och ansvarskedjan står inför stora svårigheter i ett Europa som delas alltmer, mellan framför allt ett Väst- och ett Östeuropa, och där oenigheten rör något så väsentligt som grundläggande demokratiska rättsstatsprinciper och behovet av internationellt samarbete över huvud taget. För att motverka enkla populistiska lösningar på komplexa problem ställs krav på ett EU som både kan

visa på handlingskraft och demokratisk legitimitet, som vi sett en inte alldeles enkel balansakt. I ett flernivåsystem är handlingskraft och demokratisk legitimitet beroende av att såväl nationella som europeiska institutioner från de två demokratiska makt- och ansvarskedjorna kan kombineras. Demokratin är framför allt organiserad enligt nationalstatens gränser, samtidigt som det finns krav på gemensamma beslut i frågor som överskrider de traditionella nationsgränserna.

I kölvattnet av politikens nya konfliktlinjer har EU fått ny sprängkraft i den inomnationella politiken. Det brittiska mantrat såväl före som efter folkomröstningen om EU – ”att ta tillbaka våra gränser, pengar och lagstiftning” – är ett tydligt exempel på hur den delegerade, förhandlade suveräniteten till EU inte längre ansågs ligga i det nationella intresset. Suveränitet uppfattas som odelbar och måste tas tillbaka. I tysk och fransk politik är EU i mindre grad en fråga om ”vi” och ”dem” även om det också i dessa länder finns en stor debatt om det egna landets intressen och EU. Konflikten mellan framför allt Polen och EU om den polska regeringens politiska styrning av domstolar visar på denna tydliga konflikt mellan ”vi” och ”dem”, men även att frågor om demokrati och rättsstaten inte är en gång för alla givna i europeiskt samarbete. EU spelar här en viktig roll för att upprätthålla rättsstatsnormer i liberala demokratier.

MER BESLUT MEN INGEN ÖKAD DEMOKRATI

Ett demokratiscenario man kan skönja i ljuset av brexit och de politiska läsningar som flyktingfrågan visar är att EU:s traditionella lagstiftningsmetod inom politiskt känsliga områden kan försvagas till förmån för mer av mellanstatliga överenskommelser. Stora mellanstatliga uppgörelser kan då vara ett sätt att gå vidare för EU. Det kan urholka möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande om beslut inom viktiga politikområden får en oklarare och lösare form. Men det kan också stärka nationella demokratiska institutioner om dessa mellanstatliga överenskommelser utmynnar i svenska förslag och propositioner till riksdagen.

Ett möjligt demokratiscenario är att viktiga politiska beslut framöver fattas med handlingskraft som enda legitimeringsgrund. Till det ska läggas att marknadsiseringen av politiken förstärker denna tonvikt på resultat och handlingskraft snarare än på demokratideal som upplyst förståelse och på demokratiskt ansvarsutkrävande.

För svenskt vidkommande handlar det framför allt om hur eurozo-

nen kommer att utvecklas. Sverige står utanför valutaunionen men följer eurozonens ekonomiska regler. En framtidsspaning är att den politiska styrningen av eurozonen förstärks och att de länder som inte har euron riskerar att ytterligare hamna utanför beslutsfattande men ändå bli påverkade av besluten. Det kan handla om den kommande bankunionen. Vi vet redan nu att en mycket stor bank i Sverige, Nordea, kommer att vara med i unionen. För regeringen och riksdagen kan det bli en svår fråga att hantera framöver, om fler starka banker på den svenska marknaden är med i unionen medan andra står utanför. Man kan komma att ställas inför ett slags *fait accompli* – att tvingas vara med i bankunionen av politisk-ekonomiska skäl – samtidigt som frågan om medlemskapet i eurozonen kvarstår från folkomröstningen 2003. Det blir mer mellanstatliga beslut inom EU men utan förstärkt demokratisk legitimitet på EU-nivån. Kritiker kan då hävda att det rör sig om en slags bakdörr in i eurozonen, medan tillskyndare av deltagandet i bankunionen kan hävda att det rör sig om ett frivilligt deltagande och ingen formell delegering av normgivningskompetens.

ETT HOTANDE AUKTORITÄRT EUROPA KRÄVER RÄTT REFORMER

Den riktigt stora utmaningen för EU ligger emellertid på ett annat plan än att hantera komplicerade delegationskedjor och balansen mellan handlingskraft och demokratisk legitimitet. Den handlar om framväxten av ett anti-demokratiskt och auktoritärt Europa. Värdegemenskapen på vilken EU vilar om demokrati i form av fria och rättvisa val, fri press och oberoende domstolar är kanske inte längre självklar i Europa på 2020-talet. Den utmaningen behöver hanteras av EU:s institutioner såväl som av medlemsländerna. Det pågår en maktkamp mellan majoriteten av EU-medlemsländerna som står bakom den demokratiska rättsstaten och en minoritet av medlemsländer som vill inskränka den. Maktkampen pågår i EU-domstolen (överklagande och beslut om fördelning av flyktingkvoter), i EU-kommissionen (aktiverandet av artikel 7 i fördraget om att Ungern och Polen kan förlora ministerrådsröster och domstolsprocess mot Polen för brott mot EU:s rättsstatsprinciper samt diskussionen i EU:s budgetprocess om att länder som inte följer rättsstatsnormer inte ska erhålla stöd från strukturfonder och andra medel). En framtidsspaning är att denna maktkamp

kommer att pågå framöver och utspelas på olika juridiska och politiska arenor.

För svenskt vidkommande handlar det om att värna den demokratiska rättsstatens principer i EU. Parallellt med detta grundläggande stöd för den liberala demokratin behöver regering och riksdag hantera en EU-kommission med politiska ambitioner men utan något egentligt demokratiskt mandat och ett Europaparlament som inte engagerar den svenska väljarkåren. Detta samtidigt som kommissionen som initierar all EU-lagstiftning och ett parlament som tillsammans med ministerrådet lagstiftar i allt högre utsträckning genom förordningar som den svenska riksdagen har svårt att påverka. Maktutövning och demokratiskt ansvarsutkrävande glider på så sätt isär i ett flernivåsystem. Den stora utmaningen för svensk demokrati, och för de flesta andra medlemsstater, är hur EU:s demokratiska legitimitet kan stärkas genom reformer som inte blir ett demokratiskt utanpåverk. De riskerar annars att undergräva EU:s demokratiska legitimitet och stärka politiska grupperingar vilka står för ökad nationell protektionism, populism och auktoritärt ledarskap.



Appendix

SAMMANSTÄLLT AV ELISABETH FALK

Demokrati förutsätter siffror och statistik. Mycket måste räknas och mätas. Här är valutslagen viktigast, men också vad som opinionsmässigt händer bland väljarna och i valda församlingar med majoritetsbeslut och voteringar. Den demokratistatistik som är samlad på de följande sidorna är inriktad på medborgarna/väljarna, på folkets representanter, på medier och på internationella jämförelser. Källor är officiell statistik, i de flesta fall från Statistiska centralbyrån eller Valmyndigheten, samt resultat från akademiska undersökningar, främst från valundersökningarna respektive SOM-undersökningarna vid Göteborgs universitet. I görligaste mån har vi eftersträvat resultat över längre tidsperioder med så tidsmässigt aktuella slutpunkter som möjligt. Demokratistatistiken är tänkt att uppdateras löpande under kommande år i appendixet och att finnas tillgänglig på riksdagens webbplats tillsammans med kapitlen i boken *Demokratins framtid*. Senaste uppdatering är gjord i juni 2020 av Sören Holmberg.

Innehåll

Medborgarna	333
Tabell 1 Valresultat i svenska riksdagsval 1921–2018 (procent)	333
Tabell 2 Valresultat i svenska Europaparlamentsval 1995–2019 (procent).....	334
Figur 1 Andel personröstande väljare i Europaparlamentsval, kommunalval och riksdagsval 1995–2019 (procent).....	334
Figur 2 Valdeltagande i svenska riksdagsval 1921–2018 (procent)	335
Figur 3 Valdeltagande i svenska riksdagsval 1921–2018 efter kön (procent)	335
Figur 4 Valdeltagande i svenska riksdagsval 1956–2018 efter åldersgrupper (procent)	336
Figur 5 Valdeltagande bland utländska medborgare i kommunfullmäktigevalen 1976–2018 efter kön (procent).....	336
Figur 6 Aggregerad förändring av partiernas röststöd 1924–2018 (Pedersens index)	337
Tabell 3 Valresultat vid nationella folkomröstningar i Sverige. Giltiga valsedlars fördelning efter röstningsalternativ (procent)	337
Figur 7 Kommunala folkomröstningar (antal).....	338
Tabell 4 Skillnader i partival mellan män och kvinnor 1948–2018 (procentenheter)	338
Figur 8 Klassröstning 1956–2018 (Alfords index)	339
Figur 9 Medborgarnas grad av partiövertygelse 1986–2019 (procent)	339
Figur 10 Grad av partiidentifikation 1956–2018 (procent)	340
Figur 11 Partiaktiva, fribytare, vaneröstare och passiva 1968–2018 (procent)	340
Figur 12 Andel väljare som byter parti mellan valen 1956–2018 (procent).....	341
Figur 13 Andel väljare som byter parti under valrörelsen 1968–2018 (procent).....	341
Figur 14 Antal medlemmar i politiska partier	342
Tabell 5 Antal medlemmar i politiska partier	343
Figur 15 Partimedlemskap 1992–2019, fördelat efter kön (procent).....	344
Figur 16 Andel som för det mesta deltar i diskussioner och säger sin åsikt när samtal kommer in på politik, fördelat efter kön 1980–2019 (procent).....	344
Figur 17 Svenska folkets placering på vänster–högerskalan 1968–2018 (procent)	345
Figur 18 Förslag om att ta emot färre flyktingar (procent)	345
Figur 19 Åsikter om EU-medlemskap (procent)	346
Figur 20 Andel partibytare som anger någon partiledare som en faktor bakom det ändrade röstningsbeteendet i valen 1982–2018 (procent)	346
Figur 21 Förtroende för samhällsinstitutioner (balansmått)	347
Figur 22 Andel med mycket/ganska stort förtroende för svenska politiker 1988–2018 (procent)	347
Figur 23 Nöjda med hur demokratin fungerar (procent).....	348

Folkets representanter	349
Tabell 6 Statschefer.....	349
Tabell 7 Talmän under enkammarriksdagen.....	349
Tabell 8 Statsministrar	350
Tabell 9 De vanligaste voteringsmönstren i riksdagen 2002–2018	351
Figur 24 Åsiktsöverensstämmelse mellan riksdagsledamöter och väljare 1968–2014. Andel sakfrågor där ledamöters och väljares majoritetsåsikter är desamma (procent).....	351
Figur 25 Ideologisk åsiktsöverensstämmelse mellan riksdagsledamöter och väljare 1968/69–2014 (medeltalsskillnader på åsiktsbaserade vänster–högerindex)	352
Figur 26 Ideologisk vänster–högerposition bland riksdagsledamöter och väljare efter parti 2014 (procent)	352
Figur 27 Riksdagsledamöter och svenska folkets placering på en subjektiv vänster–högerskala 1985–2014 (medeltal)	353
Figur 28 Styrande politisk majoritet i svenska kommuner (procent)	353
Figur 29 Andel kommuner med minst ett lokalt parti	354
Figur 30 Andel kommuner där det finns ett politiskt organ som särskilt arbetar med demokratifrågor eller demokratiutveckling (procent)	354
Figur 31 Riksdagsval 1922–2018. Valda efter kön (procent)	355
Figur 32 Andel kvinnor bland valda i riksdags-, region- och kommunval 1982–2018 (procent).....	355
Figur 33 Riksdagsval 1982–2018. Valda efter ålder (procent).....	356
Figur 34 Andelen med eftergymnasial utbildning bland invalda ledamöter i riksdag, region och kommuner 1991–2018 (procent)	356
Figur 35 Riksdagsval 1982–2018. Valda efter födelseland (procent)	357
Figur 36 Avhopp från olika politiska nivåer (procent)	357
Civila samhället	358
Figur 37 Omfattning av ideellt arbete i procent av den vuxna befolkningen (16–74 år) totalt samt efter kön	358
Figur 38 Föreningsmedlemskap (procent).....	358
Figur 39 Andel medlemmar i facklig organisation bland anställda 1980–2019 (procent)	359
Figur 40 Antal medlemmar i fackliga organisationer.....	359
Media.....	360
Figur 41 Regelbunden nyhetsanvändning (procent).....	360
Figur 42 Internetanvändning (procent)	360
Figur 43 Användning av sociala medier i befolkningen 9–79 år (procent)	361
Internationell jämförelse.....	362
Tabell 10 Valdeltagande i Europaparlamentsvalen 1995–2019 (procent)	362
Tabell 11 Andelen kvinnor i nationella parlament (procent)	363
Tabell 12 Demokratisk kvalitet på politiska val (PEI-index)	364
Tabell 13 Grad av Liberal Demokrati (index)	365

Medborgarna

Tabell 1 Valresultat i svenska riksdagsval 1921–2018 (procent)

År	Valdelt.	V	S	MP	FI	NYD	SD	KD	C	L	M	Övr
1921 ¹	54,2	4,6	36,2	–	–	–	–	–	11,1	19,1	25,8	3,2
1924	53,0	5,1	41,1	–	–	–	–	–	10,8	16,9	26,1	–
1928	67,4	6,4	37,0	–	–	–	–	–	11,2	15,9	29,4	0,1
1932	67,6	8,3	41,7	–	–	–	–	–	14,1	11,7	23,5	0,7
1936	74,5	7,7	45,9	–	–	–	–	–	14,3	12,9	17,6	1,6
1940	70,3	4,2	53,8	–	–	–	–	–	12,0	12,0	18,0	–
1944	71,9	10,3	46,6	–	–	–	–	–	13,6	12,9	15,9	0,7
1948	82,7	6,3	46,1	–	–	–	–	–	12,4	22,8	12,3	0,1
1952	79,1	4,3	46,1	–	–	–	–	–	10,7	24,4	14,4	0,1
1956	79,8	5,0	44,6	–	–	–	–	–	9,4	23,8	17,1	0,1
1958	77,4	3,4	46,2	–	–	–	–	–	12,7	18,2	19,5	–
1960	85,9	4,5	47,8	–	–	–	–	–	13,6	17,5	16,5	0,1
1964	83,9	5,2	47,3	–	–	–	–	1,8	13,2	17,0	13,7	1,8 ²
1968	89,3	3,0	50,1	–	–	–	–	1,5	15,7	14,3	12,9	2,5 ³
1970	88,3	4,8	45,3	–	–	–	–	1,8	19,9	16,2	11,5	0,5
1973	90,8	5,3	43,6	–	–	–	–	1,8	25,1	9,4	14,3	0,5
1976	91,8	4,7	42,7	–	–	–	–	1,4	24,1	11,1	15,6	0,4
1979	90,7	5,6	43,2	–	–	–	–	1,4	18,1	10,6	20,3	0,8
1982	91,4	5,6	45,6	1,7	–	–	–	1,9	15,5	5,9	23,6	0,2
1985	89,9	5,4	44,7	1,5	–	–	–	2,3 ⁴	10,1 ⁵	14,2	21,3	0,5
1988	86,0	5,9	43,2	5,5	–	–	0,0	2,9	11,3	12,2	18,3	0,7
1991	86,7	4,5	37,7	3,4	–	6,7	0,1	7,2	8,5	9,1	21,9	0,9
1994	86,8	6,2	45,3	5,0	–	1,2	0,3	4,1	7,7	7,2	22,4	0,6
1998	81,4	12,0	36,4	4,5	–	–	0,4	11,8	5,1	4,7	22,9	2,2
2002	80,1	8,4	39,9	4,6	–	–	1,4	9,1	6,2	13,4	15,3	1,7
2006	82,0	5,9	35,0	5,2	0,7	–	2,9	6,6	7,9	7,5	26,2	2,1
2010	84,6	5,6	30,7	7,3	0,4	–	5,7	5,6	6,6	7,0	30,1	1,0
2014	85,8	5,7	31,0	6,9	3,1	–	12,9	4,6	6,1	5,4	23,3	1,0
2018	87,2	8,0	28,3	4,4	0,5	–	17,5	6,3	8,6	5,5	19,8	1,1

Källa: SCB/Valmyndigheten samt Oscarsson & Holmberg (2016) *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Kommentar: Valet 1921–1968 är val till riksdagens andrakammare. Partiernas procentuella röststöd summeras alltid till 100,0. Observera att Liberalernas röststöd 2010 i den här tabellen har avrundats nedåt till 7 samt Övriga partiers röststöd 2018 har avrundats uppåt till 1,1 0 för att partiernas röststöd ska summera till 100,0.

¹ Vänstersocialisterna (Sveriges socialdemokratiska vänsterparti) har här förts till kategorin övriga partier. Partiet fick 3,2 procent i valet 1921

² Medborgerlig samling och Mellanpartierna redovisas här som övriga partier.

³ Mellanpartierna och Samling 68 redovisas här som övriga partier.

⁴ Kristdemokratisk samling redovisas här som KD, även då Kristdemokratisk samling och Centerpartiet samverkade i valet 1985 som Centern.

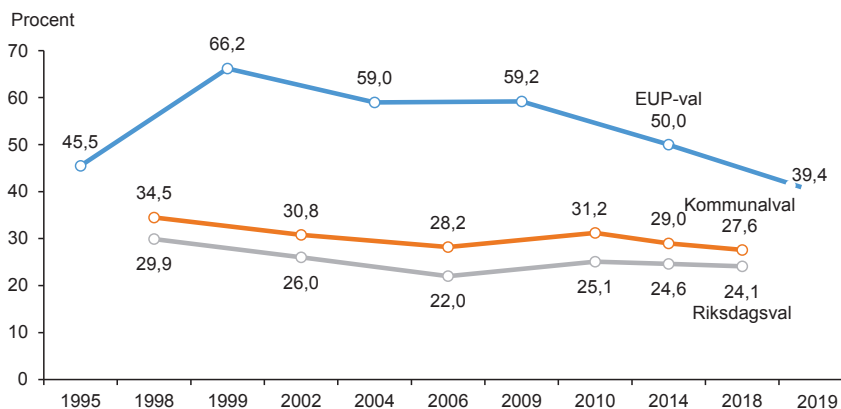
⁵ Här står Kalmar läns s k saxade lista för 1,3 procent.

Tabell 2 Valresultat i svenska Europaparlamentsval 1995–2019 (procent)

År	Valdelt.	V	S	MP	FI	JL	PP	SD	KD	C	FP	M	Övriga
1995	41,6	12,9	28,1	17,2	-	-	-		3,9	7,2	4,8	23,2	2,7
1999	38,8	15,8	26	9,5	-	-	-		7,6	6	13,9	20,7	0,5
2004	37,9	12,8	24,6	5,9	-	14,5	-	1,1	5,7	6,3	9,9	18,2	1,0
2009	45,5	5,7	24,4	11,0	2,2	3,5	7,1	3,3	4,7	5,5	13,6	18,8	0,2
2014	51,1	6,3	24,2	15,4	5,4	-	-	9,7	5,9	6,5	9,9	13,7	3,0
2019	55,3	6,8	23,5	11,5	0,8	-	-	15,4	8,6	10,8	4,1	16,8	1,7

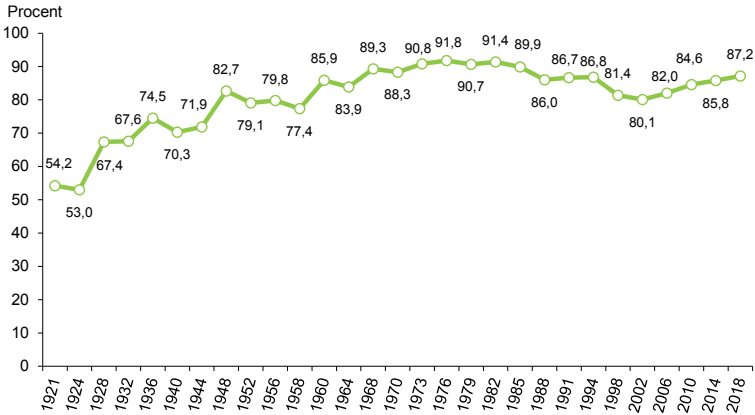
Källa: SCB/Valmyndigheten.

Kommentar: Valresultaten har avrundats till en decimal så att summan av partiernas procentuella röststöd blir hundra procent. Partiernas beteckningar: FI=Feministiskt initiativ; JL=Junilistan; PP=Piratpartiet.

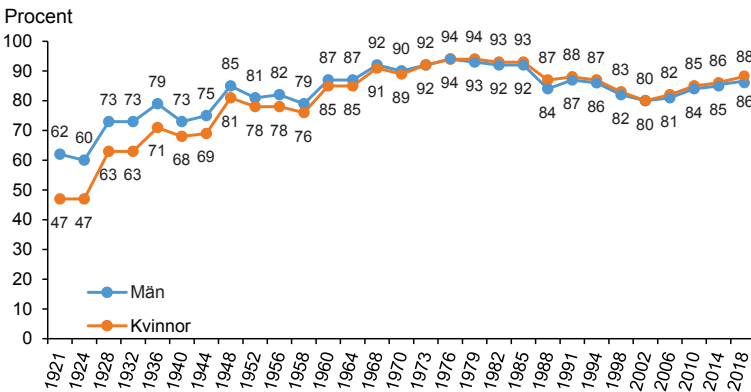
Figur 1 Andel personröstande väljare i Europaparlamentsval, kommunval och riksdagsval 1995–2019 (procent)

Källa: Berg & Oscarsson, Red. (2015). *20 år med personval*. Valforskningsprogrammets rapportserie 2015:03. Göteborgs universitet. Statsvetenskapliga institutionen samt Valmyndigheten.

Kommentar: Uppgifterna är officiell valstatistik från Statistiska Centralbyrån och Valmyndigheten (www.val.se).

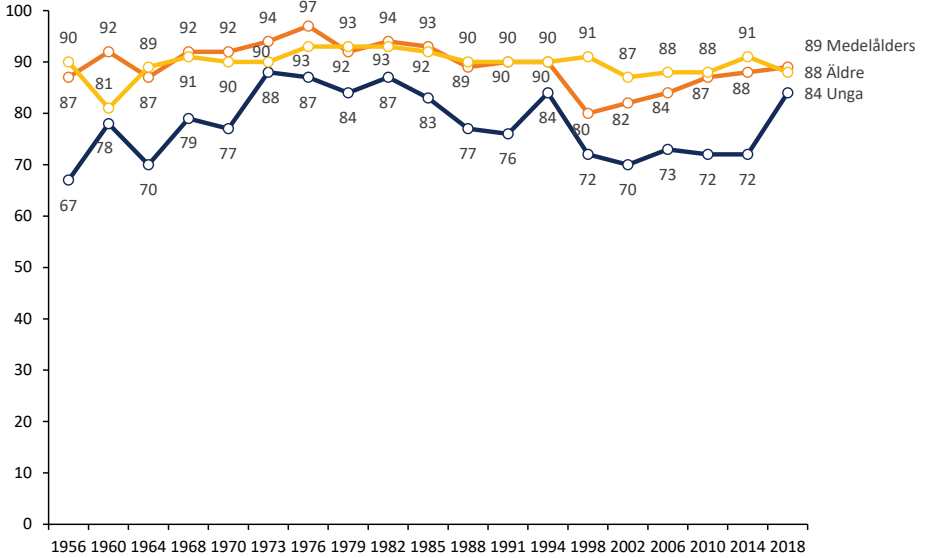
Figur 2 Valdeltagande i svenska riksdagsval 1921–2018 (procent)

Källa: SCB/Valmyndigheten samt Oscarsson & Holmberg (2016) Svenska väljare. Stockholm: Wolters Kluwer.

Figur 3 Valdeltagande i svenska riksdagsval 1921–2018 efter kön (procent)

Källa: SCB.

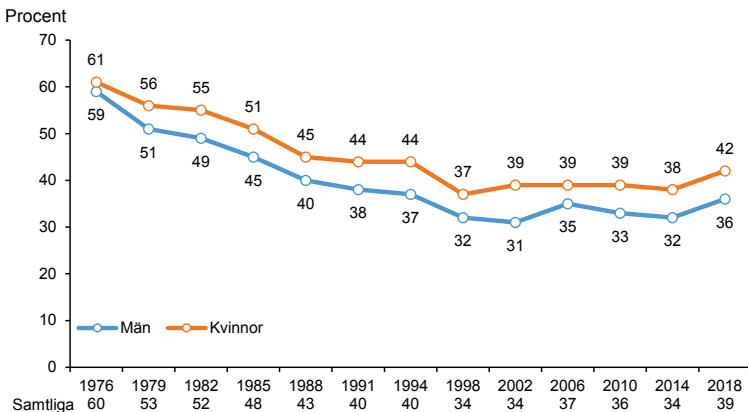
Figur 4 Valdeltagande i svenska riksdagsval 1956–2018 efter åldersgrupper (procent)



Källa: Svenska Valforskningsprogrammet.

Kommentar: Resultaten är kontrollerade gentemot officiell statistik. Data är hämtad från de svenska Valundersökningarna. Unga väljare var 21–25 år 1956–1968, 19–22 1970–1973 och 18–21 sedan 1976. Medelåldersväljare är 41–50 år medan äldre väljare är 61–70 år. Ansvarig för analysen av valdeltagande är Per Hedberg.

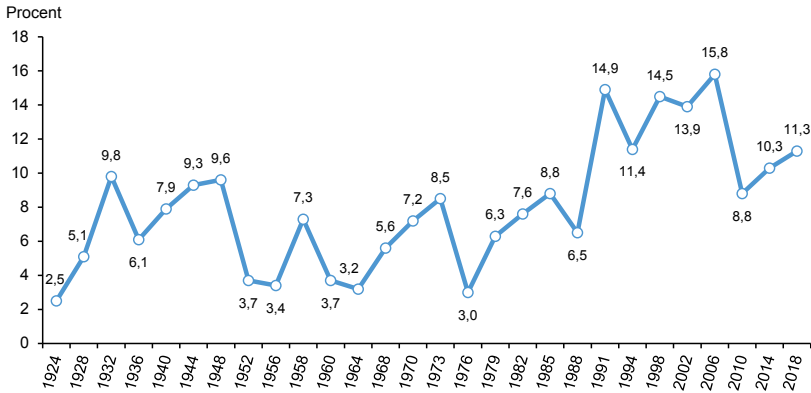
Figur 5 Valdeltagande bland utländska medborgare i kommunfullmäktigevalen 1976–2018 efter kön (procent)



Källa: SCB, valdeltagandeundersökningarna 1976–2006; SCB, Statistikdatabasen 2002–2018.

Kommentar: Uppgifterna kommer från en urvalsundersökning och att det därför finns felmarginaler kring skattingarna.

Figur 6 Aggregerad förändring av partiernas röststöd 1924–2018 (Pedersens index)



Källa: Oscarsson & Holmberg (2016) *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.

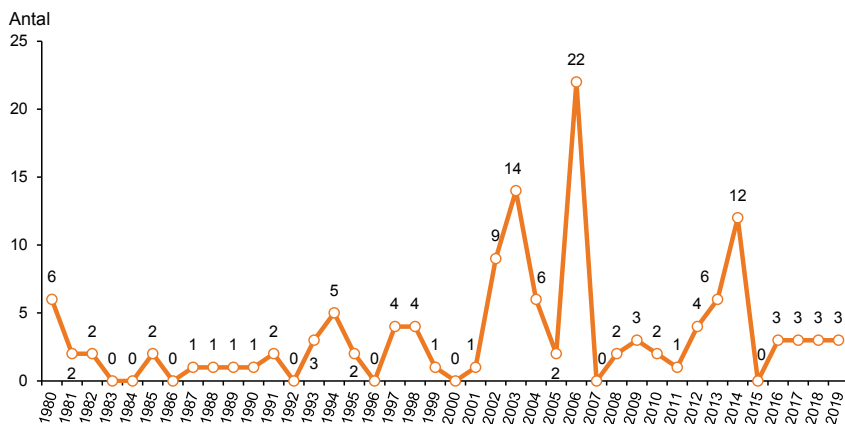
Kommentar: Resultaten bygger på bearbetningar av officiell valstatistik. Kurvan visar den aggregerade förändringen av partiernas röststöd (Pedersens index) som beräknas som de summerade absoluta förändringarna (i procentenheter) av partiernas röststöd mellan två på varandra följande val dividerat med två. Pedersens index är beräknat för sex partier 1924–1960, nio partier 1964, sju partier 1968–1985, åtta partier 1988–1991, nio partier 1994, åtta partier 1998, nio partier 2002–2010 samt tio partier 2010, 2014 och 2018. Måttet för aggregerad förändring mellan två val har utvecklets av den danske statsvetaren Mogens Pedersen (1979).

Tabell 3 Valresultat vid nationella folkomröstningar i Sverige. Giltiga valseدلars fördelning efter röstningsalternativ (Procent)

År	Folkomröstning om:	Avgivna valseدلar i %
1922	Rusdrycksförbud	
	För införande av fullständigt rusdrycksförbud	49,0
	Mot införande av fullständigt rusdrycksförbud	51,0
	Blanka röster	–
1955	Högertrafik	
	För införande av högertrafik	15,5
	För bibehållande av vänstertrafik	82,9
	Blanka röster	1,6
1957	Pensionsfrågan, ATP	
	Förslag nr 1 (Socialdemokraternas förslag)	45,8
	Förslag nr 2 (Centerpartiets förslag)	15,0
	Förslag nr 3 (Högern, Folkpartiets förslag)	35,3
	Blanka röster	3,9
1980	Kärnkraften	
	Linje 1 (M)	18,9
	Linje 2 (S, FP)	39,1
	Linje 3 (C, KDS, VPK)	38,7
	Blanka röster	3,3
1994	EU	
	Ja till medlemskap	52,3
	Nej till medlemskap	46,8
	Blanka röster	0,9
2003	Införandet av euron som valuta	
	Ja till införandet av euron som valuta	42,0
	Nej till införandet av euron som valuta	55,9
	Blanka röster	2,1

Källa: SCB, Demokratistatistik rapport 17, *Demokratistatistik – inför supervalåret 2014*.

Kommentar: I en folkomröstning räknas blanka röster som giltiga till skillnad från i de allmänna valen där blanka röster räknas som ogiltiga. I resultaten för folkomröstningen 1922 är 6 223 ogiltiga/blanka röster ej medräknade. I folkomröstningen 1922 var röstsedlarna för kvinnor och män märkta olika. Bland kvinnor vann JA-sidan klart, 58,5 procent mot 41,5 procent NEJ. Bland männen blev resultatet det omvända, 59,1 procent NEJ mot 40,9 procent JA. Sammanlagt vann männens NEJ nätt och jämt med 51,0 procent.

Figur 7 Kommunal folkomröstningar (antal)

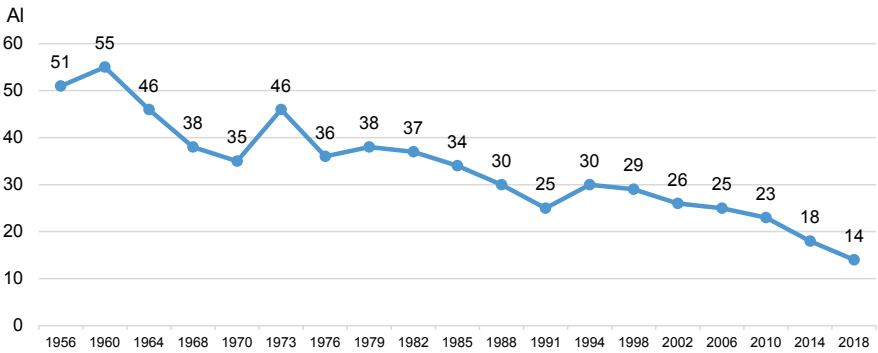
Källa: Valmyndigheten.

Tabell 4 Skillnader i partival mellan män och kvinnor 1948–2018 (procentenheter)

Parti	48	52	56	60	64	68	70	73	76	79	82	85	88	91	94	98	02	06	10	14	18
Vänsterpartiet	+2	+2	+1	+2	+1	+1	+2	+3	±0	+1	+2	+1	-1	±0	-2	-5	-3	-1	+1	±0	-2
Socialdemokraterna	+3	+2	+1	-2	+3	±0	±0	-1	+1	-1	-2	-5	-3	±0	+3	+5	+3	+1	-4	-2	-4
Miljöpartiet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1	±0	±0	-3	-2	-2	-2	-4	-3	-3	-2
Centerpartiet	+1	+4	+3	+1	+4	+3	+1	±0	-2	-4	±0	+1	+1	-2	-3	0	+1	0	-4	-3	-3
Liberalerna	-4	-8	-3	-1	-4	-2	-2	-2	±0	±0	-2	-3	±0	-2	-2	-2	±0	+1	-1	±0	+1
Kristdemokraterna	-	-	-	±0	±0	±0	±0	-1	-1	-1	-1	-1	-2	-2	-1	-4	-2	-2	-1	-1	-1
Moderaterna	-2	±0	-2	±0	-4	-2	±0	±0	+1	+4	+4	+7	+5	+5	+7	+7	+3	+3	+8	+6	+4
Ny Demokrati	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+3	+1	-	-	-	-	-	-
Sverigedemokraterna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+1	+3	+5	+8
Feministiskt Initiativ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-3
Summerade absoluta avvikelser	12	18	10	6	16	8	5	6	5	11	12	18	12	17	21	25	14	13	25	23	25

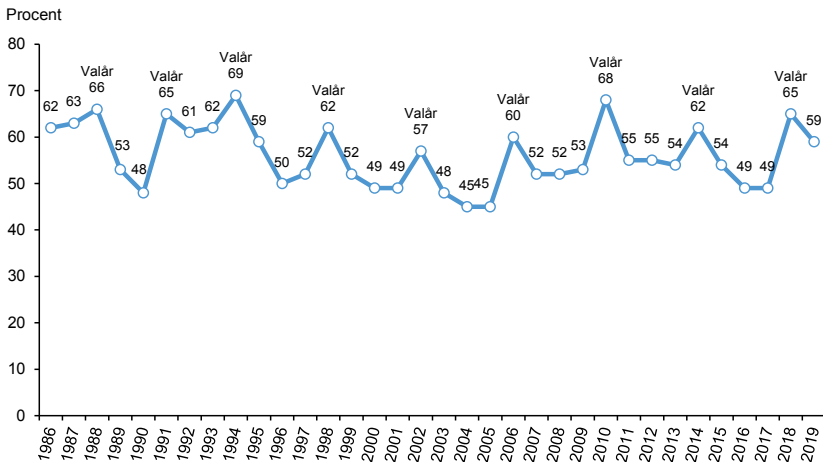
Källa: Oscarsson & Holmberg (2016) *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Kommentar: Resultaten är hämtade från de svenska Valundersökningar 1956-2018. Resultaten från 1948 och 1952 är hämtade från Svenska Gallupinstitutet. Siffrorna i tabellen är procentenheter. En positiv (+) skillnad innebär att partiet är överrepresenterat bland män. En negativ (-) skillnad betyder att partiet är överrepresenterat bland kvinnor.

Figur 8 Klassröstning 1956–2018 (Alfords Index)

Källa: Oscarsson & Holmberg (2016) *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.

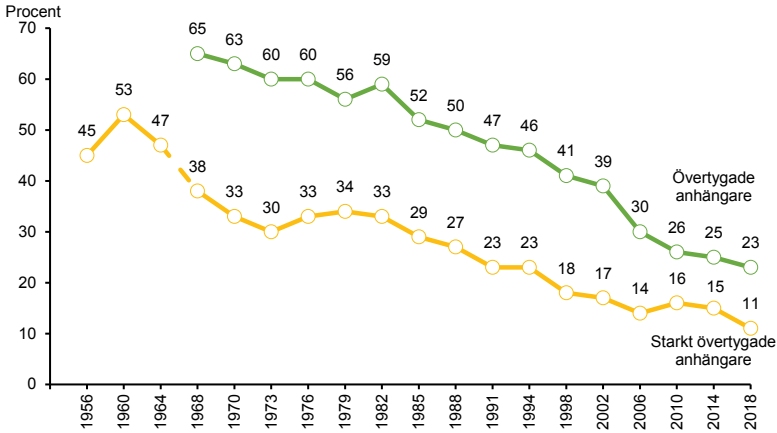
Kommentar: Resultaten är hämtade från Valundersökningarna 1956–2014. Sociologen Robert Alfords klassröstningsindex (1962) är det i särklass flitigast använda måttet på klassröstning i jämförelser över tid och mellan länder (se t ex Nieuwebeerta 1995). Styrkan i Alfords index är dess enkelhet: indexet (AI) representerar procentdifferensen mellan andelen röstande på socialistiska partier (V+S) i arbetarklassen och motsvarande andel i medelklassen. Klassindelningen bygger på objektiv yrkeskodning, men den har inte varit exakt densamma genom hela perioden. Industrierbetare och övriga arbetare förs till arbetarklass, medan tjänstemän, företagare och jordbrukare förs till medelklass. Studerande ingår inte i analysen.

Figur 9 Medborgarnas grad av partiövertygelse 1986–2019 (procent)

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1986–2019

Kommentar: Frågeformuleringen lyder: "Anser du dig vara en övertygad anhängare av detta parti?". Frågan är endast ställd till dem som uppgett sig sympatisera med något politiskt parti. Resultaten visar andelen personer som svarat "mycket" eller "något övertygade". Procentbasen utgörs

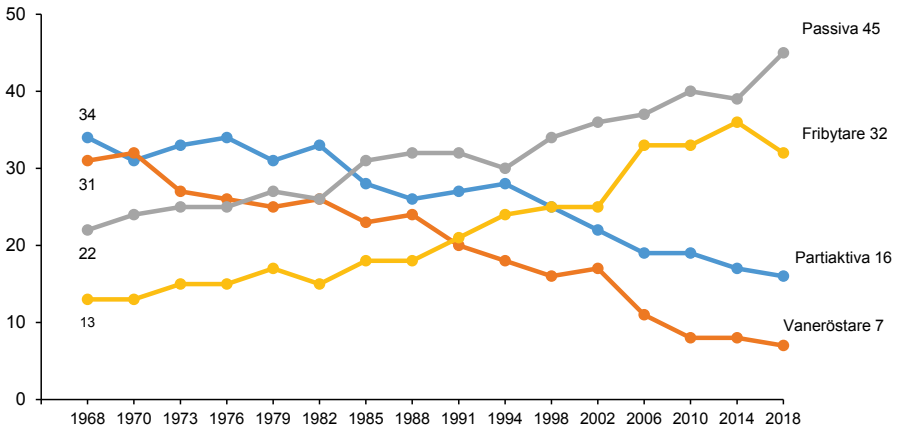
Figur 10 Grad av partiidentifikation 1956–2018 (procent)



Källa: Oscarsson & Holmberg (2016) *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.

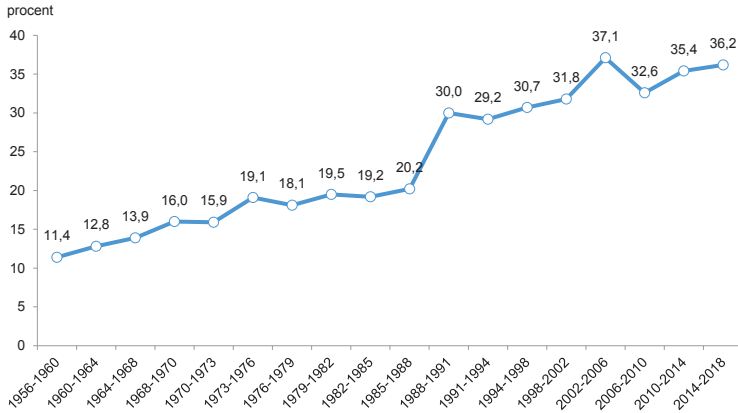
Kommentar: Den övre kurvan visar den totala andelen personer som betraktade sig som anhängare av något parti (starkt och svagt övertygade anhängare kombinerade). Den nedre kurvan visar andelen personer som betraktade sig som starkt övertygade anhängare av ett parti. Åren 1956–1964 utnyttjades inte samma fråga om partiidentifikation som fr. o. m. 1968. Frågan var tidigare tudelad: undersökningspersonerna fick ange om de var starkt övertygade anhängare av sitt parti eller inte. Resultaten är vägda för graden av politiskt intresse.

Figur 11 Partiaktiva, fribytare, vaneröstare och passiva 1968–2018 (procent)



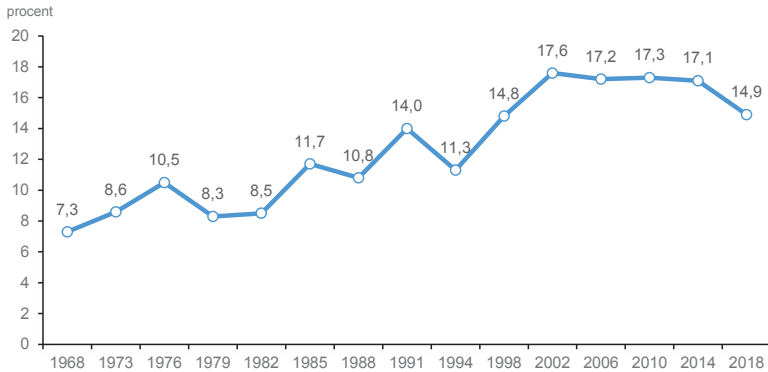
Källa: Oscarsson & Holmberg (2016) *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Kommentar: Klassificeringsviden har hämtats från Petersson (1977). Den bygger på en korsning av parti-identifikationsvariabeln och variabeln för subjektivt politiskt intresse. Partiaktiva har en partiidentifikation och är intresserade av politik, fribytare är politiskt intresserade men känner sig inte som anhängare av något parti. Vaneröstare är partianhängare men har inget intresse för politik, medan passiva är ointresserade av politik och utan någon partiidentifikation. Resultaten är vägda för graden av politiskt intresse.

Figur 12 Andel väljare som byter parti mellan valen 1956–2018 (procent)

Källa: Oscarsson & Holmberg (2016) *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.

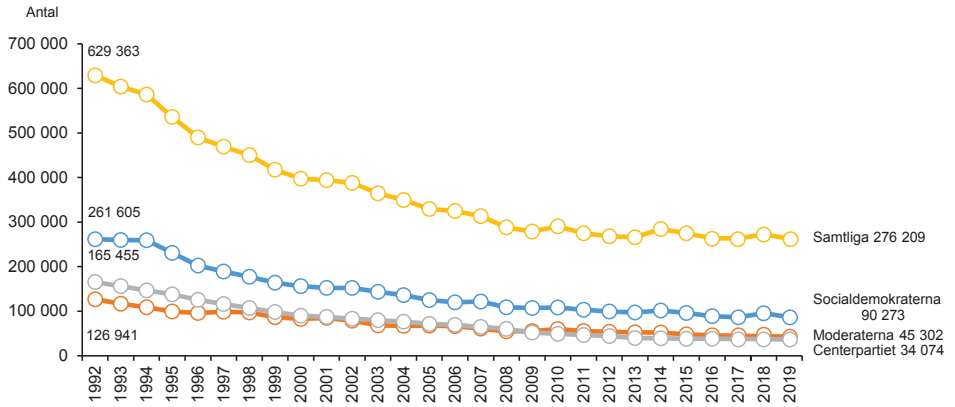
Kommentar: Procentbasen är vid varje tillfälle definierad som antalet intervjupersoner som röstade på något parti i båda valen (blankröstare ingår inte i analysen). Resultaten för valen 1960, 1964, 1968 och 1973 bygger helt på intervjupersonernas minnesuppgifter om hur de röstade i det tidigare valet. För övriga val bygger resultaten till hälften på minnesuppgifter och till hälften på uppgifter från panelstudier. Sedan 1973 är Valundersökningarna utformade som rullande tvästegspaneler där hälften av alla intervjuade vid ett val återintervjuas i det efterföljande riksdagsvalet. Hälften av de som intervjuades i samband med 2018 års riksdagsval kommer alltså att återintervjuas i samband med 2022 års riksdagsval.

Figur 13 Andel väljare som byter parti under valrörelsen 1968–2018 (procent)

Källa: Oscarsson & Holmberg (2016) *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Kommentar: Resultaten för tidsserien är hämtade från Valundersökningarna 1968 – 2014. I analysen ingår de som i Valundersökningarna förvalnsintervjuer uppgett en röstningsintention och som efter valet besvarat en eftervalsenkät om hur de faktiskt röstade. Svarspersoner som inte velat uppge en röstningsintention har tilldelats en röstningsintention med hjälp av en intervjufråga om bästa parti. Med "under valrörelserna" avses fältperioden för valundersökningarnas förvalnsintervjuer, vilket motsvarar de fyra sista veckorna före respektive riksdagsval. I 1970 års Valundersökning gjordes inga förvalnsintervjuer.

Figur 14 Antal medlemmar i politiska partier



Källa: Partierna själva.

Kommentar: Alla siffror är bekräftade av partierna själva.

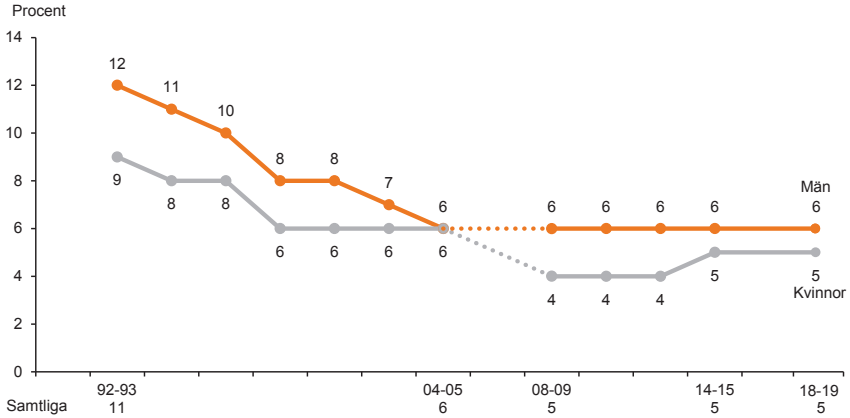
Tabell 5 Antal medlemmar i politiska partier

År	S	M	C	SD	KD	L	V	MP	Summa
1992	261 605	126 941	165 455	–	28 929	28 929	11 104	6 400	629 363
1993	259 888	116 621	156 416	–	27 693	27 693	10 691	5 300	604 302
1994	259 108	108 764	147 025	–	27 041	27 041	10 700	6 500	586 179
1995	231 054	99 664	137 824	–	25 328	25 328	11 313	5 600	536 111
1996	202 718	95 961	125 769	–	23 505	23 505	11 652	6 950	490 060
1997	188 904	98 967	116 222	–	22 793	22 793	11 916	7 500	469 095
1998	177 316	97 440	107 404	–	23 504	23 504	13 097	7 900	450 165
1999	164 008	86 706	98 123	–	23 798	23 798	13 589	7 285	417 307
2000	156 233	82 909	89 897	–	24 005	24 005	13 504	6 918	397 471
2001	152 118	84 935	86 963	–	24 615	24 615	13 868	6 701	393 815
2002	152 402	78 584	83 128	–	25 861	25 861	14 163	8 011	388 010
2003	143 571	68 508	79 882	1126	25 284	25 284	13 411	7 483	364 549
2004	136 281	66 881	76 537	1740	24 479	24 479	11 907	7 178	349 482
2005	124 798	67 838	71 754	1802	24 202	21 238	10 700	7 249	329 581
2006	120 091	66 737	69 451	2 523	25 047	20 686	11 076	9 543	325 154
2007	121 639	61 291	65 063	2 913	24 029	18 678	10 700	9 045	313 358
2008	109 155	54 858	60 574	3343	22 919	17 799	10 700	9 110	288 458
2009	107 462	55 316	52 307	4 094	22 320	17 875	8 535	10 635	278 544
2010	108 552	59 981	49 322	5 846	22 382	18 100	11 030	15 544	290 757
2011	103 221	55 297	46 573	5 343	21 623	16 910	11 246	14 648	274 861
2012	99 484	53 563	44 208	7 890	21 007	16 411	12 274	13 354	268 191
2013	97 462	52 515	39 624	11 876	20 481	16 441	13 807	13 760	265 966
2014	101 674	52 260	39 297	15 871	21 148	15 283	18 423	20 214	284 170
2015	96 065	48 053	38 381	23 200	21 118	14 264	17 127	16 735	274 943
2016	89 026	45 776	38 369	24 412	20 382	14 062	16 793	13 689	262 509
2017	89 010	45 535	39 491	28 340	20 137	15 390	17 645	10 719	266 267
2018	95 000	48 138	38 576	33 686	21 348	15 774	25 227	12 418	290 167
2019	90 273	45 302	34 074	31 864	25 688	14 432	23 988	10 588	276 209

Källa: Partierna själva.

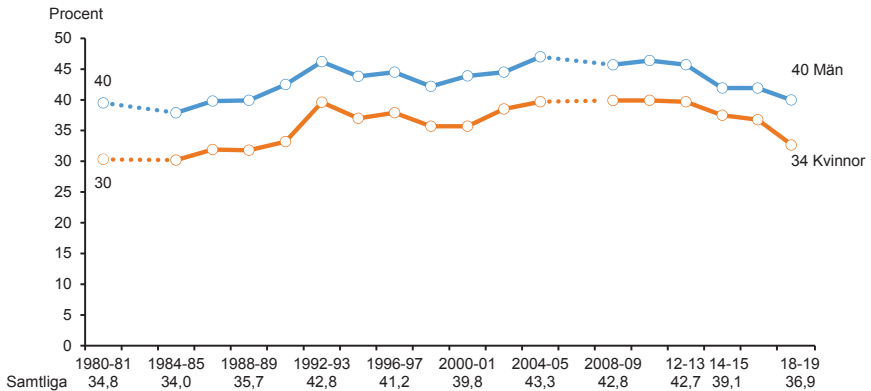
Kommentar: Alla siffror är bekräftade av partierna själva.

Figur 15 Partimedlemskap 1992–2019, fördelat efter kön (procent)

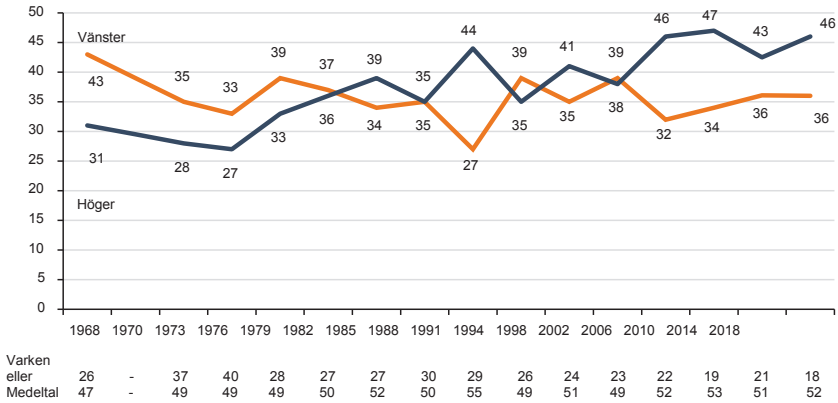


Källa: SCB Jonas Olofsson, *Levnadsförhållanden 1980–2020 – ett urval av indikatorer*. **Kommentar:** Resultaten bygger på intervjuundersökningar.

Figur 16 Andel som för det mesta deltar i diskussioner och säger sin åsikt när samtal kommer in på politik, fördelat efter kön 1980–2019 (procent)

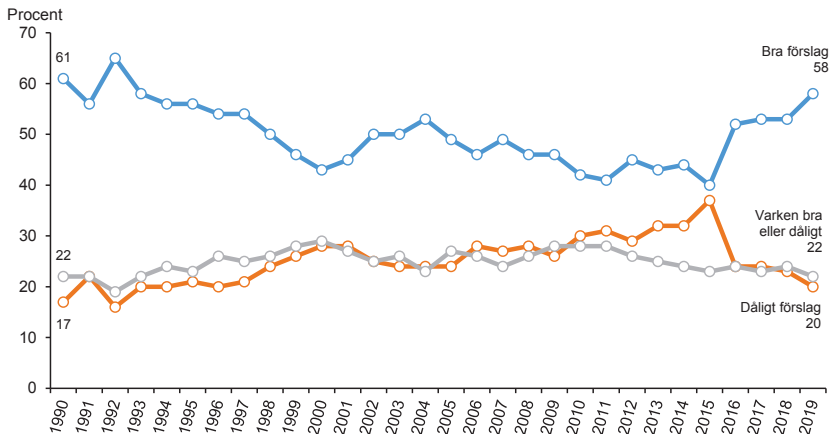


Källa: SCB Jonas Olofsson, *Levnadsförhållanden 1980–2020 – ett urval av indikatorer*. **Kommentar:** Resultaten bygger på intervjuundersökningar.

Figur 17 Svenska folket placerar sig på vänster–högerskalan 1968–2018 (procent)

Källa: Oscarsson & Holmberg (2016) *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.

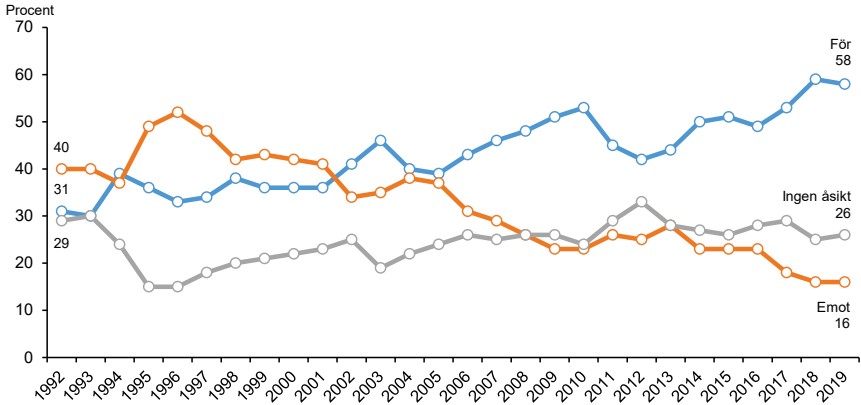
Kommentar: Resultaten bygger på hur samtliga svarspersoner placerar sig på en elvgradig vänster–högerskala där 0 står för långt till vänster och 100 till höger. I figuren har värdena 0 – 4 benämnts vänster, 5 varken/eller och 6 – 10 höger. Medeltalen kan variera mellan 0 (vänster) och 100 (höger). De har multiplicerats med 10 för att undvika decimaler. Personer som ej besvarat frågan (mellan 3 – 10 procent genom åren) ingår inte i analysen.

Figur 18 Förslag om att ta emot färre flyktingar (procent)

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1990–2019

Kommentar: Frågeformuleringen lyder: "Vilken är din åsikt om följande förslag?". Svarsalternativen är "mycket bra förslag"; "ganska bra förslag"; "varken bra eller dåligt förslag"; "ganska dåligt förslag" samt "mycket dåligt förslag". "Bra förslag" avser dem som svarat "ganska" eller "mycket bra förslag". "Dåligt förslag" avser dem som svarat "ganska" eller "mycket dåligt förslag". Procentbasen utgörs av dem som besvarat frågan.

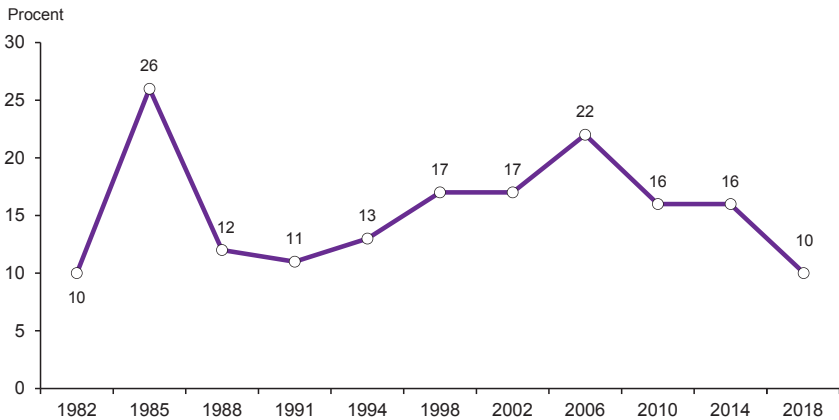
Figur 19 Åsikter om EU-medlemskap (procent)



Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1992–2019

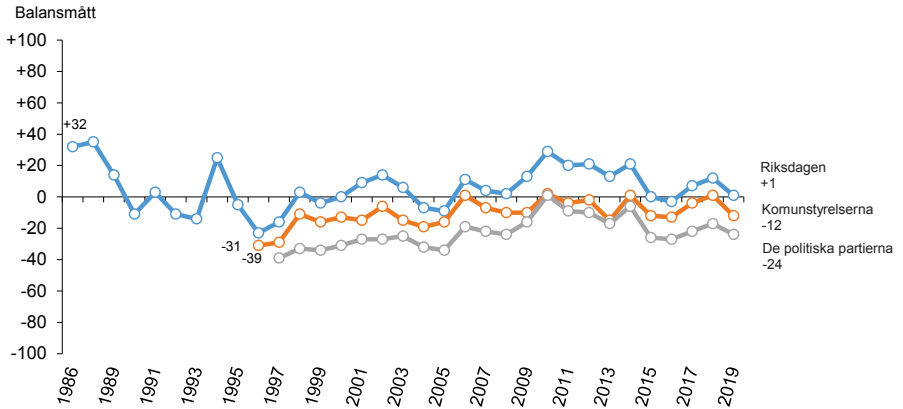
Kommentar: Frågeformuleringen lyder: "Vilken är din åsikt om det svenska EU-medlemskapet?". Svarsalternativen är "i huvudsak för det svenska medlemskapet i EU"; "i huvudsak emot det svenska medlemskapet i EU"; "lag" samt "ingen bestämt åsikt i frågan". Procentbasen utgörs av dem som besvarat frågan.

Figur 20 Andel partibytare som anger någon partiledare som en faktor bakom det ändrade röstningsbeteendet i valen 1982–2018 (procent)



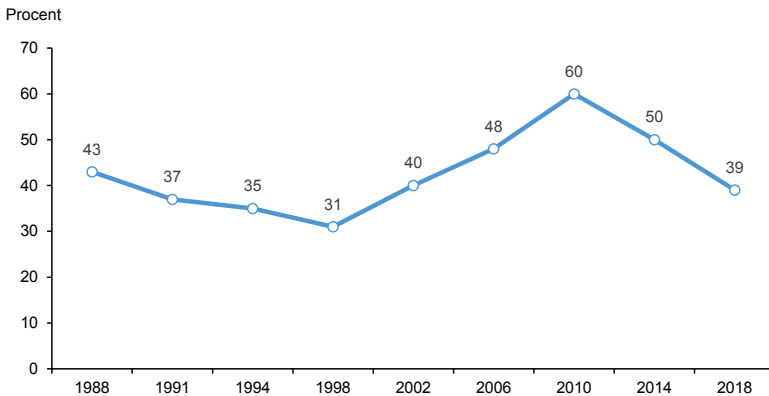
Källa: Oscarsson & Holmberg (2016) *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer. Oscarsson (2020) *Flytande väljare*.

Kommentar: Resultaten visar andelen bland partibytare som på en öppen fråga nämner någon partiledare som en faktor bakom det ändrade partivalet. Frågan lyder: "Vad var det som fick Dig att rösta annorlunda i år jämfört med... (tidigare valår)?"

Figur 21 Förtroende för samhällsinstitutioner (balansmått)

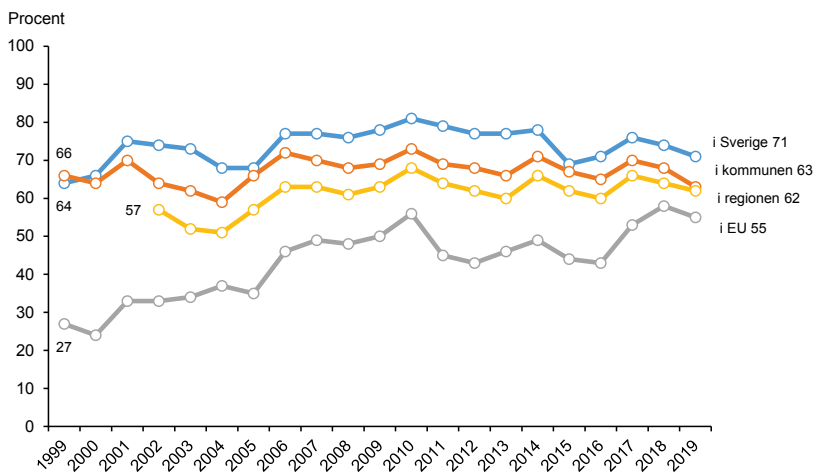
Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1986–2019

Kommentar: Frågeformuleringen lyder: "Hur stort förtroende har du för det sätt på vilket följande samhällsinstitutioner och grupper sköter sitt arbete?". Svartalalternativen är "mycket stort förtroende"; "ganska stort förtroende"; "varken stort eller litet förtroende"; "ganska litet förtroende" samt "mycket litet förtroende". Balansmåttet avser andelen som svarat 'mycket' eller 'ganska stort förtroende' minus andelen som svarat 'mycket' eller 'ganska litet förtroende'. Balansmättet kan variera mellan 100 (alla svarspersoner anger stort förtroende) och -100 (alla svarspersoner anger litet förtroende). Procentbasen utgörs av de som besvarat frågan.

Figur 22 Andel med mycket/ganska stort förtroende för svenska politiker 1988–2018 (procent)

Källa: Oscarsson & Holmberg (2016) *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Kommentar: Frågan lyder: "Allmänt sett, hur stort förtroende har du för svenska politiker? Har Du mycket stort förtroende, ganska stort förtroende, ganska litet förtroende eller mycket litet förtroende?" Resultaten har vägts för graden av politiskt intresse.

Figur 23 Nöjd med hur demokratin fungerar (procent)

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1999–2019

Kommentar: Frågeformuleringen lyder: "Allmänt sett, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i...?". Svarsalternativen är "mycket nöjd"; "ganska nöjd"; "inte särskilt nöjd" samt "inte alls nöjd". Resultaten visar andel som svarar "mycket" eller "ganska nöjd". Procentbasen utgörs av de som besvarat frågan.

Folkets representanter

Tabell 6 Statschefer

<u>Statschefer</u>	<u>År</u>
Gustaf V	1907–1950
Gustaf VI Adolf	1950–1973
<u>Carl XVI Gustaf</u>	<u>1973–</u>

Tabell 7 Talmän under enkammarriksdagen

<u>Talman</u>	<u>År</u>
Henry Allard (S)	1971–1979
Ingemund Bengtsson (S)	1979–1988
Thage G. Peterson (S)	1988–1991
Ingegerd Troedsson (M)	1991–1994
Birgitta Dahl (S)	1994–2002
Björn von Sydow (S)	2002–2006
Per Westerberg (M)	2006–2014
Urban Ahlin (S)	2014–2018
<u>Andreas Norlén (M)</u>	<u>2018–</u>

Källa: Riksdagen.

Tabell 8 Statsministrar

Ämbetsperiod	Statsminister	Regeringspartier
1917–1920	Nils Edén	L och S
1920	Hjalmar Branting	S
1920–1921	Louis De Geer d.y.	Expeditionsministär
1921	Oscar von Sydow	Expeditionsministär
1921–1923	Hjalmar Branting	S
1923–1924	Ernst Trygger	Högern
1924–1925	Hjalmar Branting	S
1925–1926	Rickard Sandier	S
1926–1928	Carl Gustaf Ekman	Frisinnade folkpartiet, Liberala riksdagspartiet
1928–1930	Arvid Lindman	Högern
1930–1932	Carl Gustaf Ekman	Frisinnade folkpartiet
1932	Felix Hamrin	Frisinnade folkpartiet
1932–1936	Per Albin Hansson	S
1936	Axel Pehrsson–Bramstorp	BF
1936–1939	Per Albin Hansson	S och BF
1939–1945	Per Albin Hansson	Samlingsregering
1945–1946	Per Albin Hansson	S
1946–1951	Tage Erlander	S
1951–1957	Tage Erlander	S och BF
1957–1969	Tage Erlander	S
1969–1976	Olof Palme	S
1976–1978	Thorbjörn Fälldin	C, FP och M
1978–1979	Ola Ullsten	FP
1979–1981	Thorbjörn Fälldin	C, FP och M
1981–1982	Thorbjörn Fälldin	C och FP
1982–1986	Olof Palme	S
1986–1991	Ingvar Carlsson	S
1991–1994	Carl Bildt	M, C, FP och KDS
1994–1996	Ingvar Carlsson	S
1996–2006	Göran Persson	S
2006–2014	Fredrik Reinfeldt	M, C, FP och KD
2014–	Stefan Löfven	S och MP

Källa: Nationalencyklopedin.

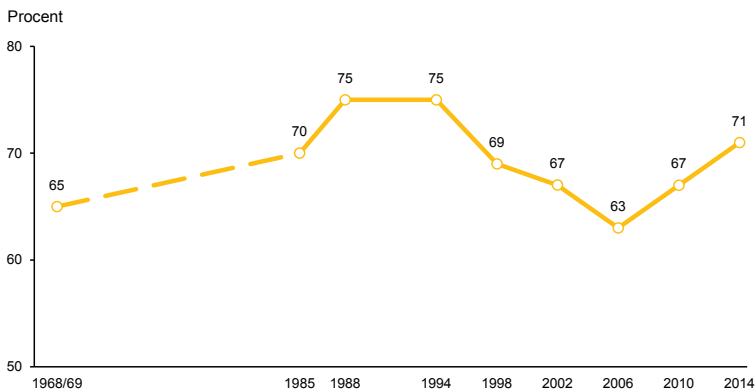
Kommentar: Partiernas beteckningar: M=Moderata samlingspartiet, tidigare: Högerpartiet, dessförinnan Moderata (inräknat Liberala försvarsvänner); C=Centerpartiet, dessförinnan Bondeförbundet (inräknat Jordbrukarnas Riksförbund); L=Liberalerna; FP=Folkpartiet liberalerna, tidigare: Liberala Samlingspartiet, Liberala riksdagspartiet och Frisinnade folkpartiet; KD=Kristdemokraterna, tidigare: Kristdemokratiska samhällspartiet, Kristen Demokratisk Samling (KDS); S=Arbetarepartiet–Socialdemokraterna, MP=Miljöpartiet.

Tabell 9 De vanligaste voteringsmönstren i riksdagen 2002–2018

Mandatperiod: 2002–2006	Antal
V+S+MP mot L+C+KD+M	579
S+L+C+KD+M mot V+MP	166
V+S+MP+L+C+M mot KD	128
S+MP+L+C+KD+M mot V	110
V+S+L+C+KD+M mot MP	91
Mandatperiod: 2006–2010	Antal
L+C+KD+M mot V+S+MP	757
S+MP+L+C+KD+M mot V	228
S+L+C+KD+M mot V+MP	202
L+C+KD+M mot S V MP	158
MP+L+C+KD+M mot V+S	127
Mandatperiod: 2010–2014	Antal
SD+L+C+KD+M mot V+S+MP	559
V+S+MP+L+C+KD+M mot SD	446
S+SD+L+C+KD+M mot V+MP	256
S+MP+SD+L+C+KD+M mot V	145
MP+SD+L+C+KD+M mot V+S	128
Mandatperiod: 2014–2018	Antal
V+S+MP+L+C+KD+M mot SD	425
V+S+MP+SD mot L+C+KD+M	264
S+MP+SD+L+C+KD+M mot V	216
SD+L+C+KD+M mot V+S+MP	94
S+MP+L+C+KD+M mot SD V	74

Källa: Jan Teorell (2018).

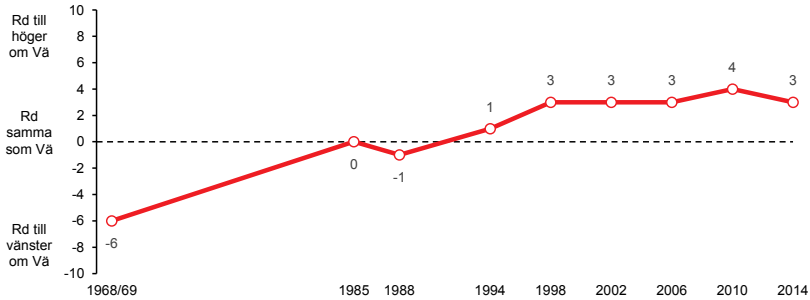
Figur 24 Åsiktsöverensstämmelse mellan riksdagsledamöter och väljare 1968–2014. Andel sakfrågor där ledamöters och väljares majoritetsåsikter är desamma (procent)



Källa: David Karlsson, Red. (2018). *Folkets främsta företrädare*.

Kommentar: Antalet studerade frågor är 20 1968, 20 1985, 12 1988, 20 1994, 12 1998, 18 2002, 19 2006, 21 2010 och 21 2014. Representationsundersökningen 1968/69 är något annorlunda genomförd än studierna därefter (se Holmberg 1974). Resultaten visar andel sakfrågor där riksdagsledamöters och röstberättigade väljares majoritetsåsikter överensstämmer när frågorna har tudelats och svarande utan klara åsikter för eller emot har uteläts. Resultatet var 67 procent i en ytterligare Representationsundersökning som genomfördes 1996. De studerade sakfrågorna är inte fullt ut desamma i de olika studierna, även om cirka 50 procent är desamma åren 1985–2014.

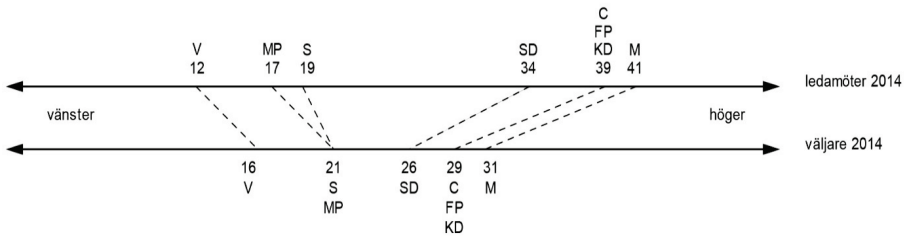
Figur 25 Ideologisk åsiktsöverensstämmelse mellan riksdagsledamöter och väljare 1968/69–2014 (medeltalsskillnader på åsiktsbaserade vänster–högerindex)



Källa: David Karlsson, Red. (2018). *Folkets främsta företrädare*.

Kommentar: Resultaten bygger på nio vänster–högerindex baserad på ledamöters och röstberättigade väljares åsikter i olika sakfrågor. Antalet frågor är 15 1968/69, 12 1985, 8 1988, 7 1994 och fem varje år 1998 – 2014. Många av sakfrågorna är desamma åren 1985 – 2014, men inte alla. VH-indexen 2002 – 2014 bygger dock på exakt samma frågor. VH-medeltalen kan variera mellan 10 (vänster) och 50 (höger). Medeltalsskillnaderna i figuren kan maximalt uppnå värdet ±40 (10 minus 50). Rd står för riksdagsledamöter; Vå för röstberättigade väljare.

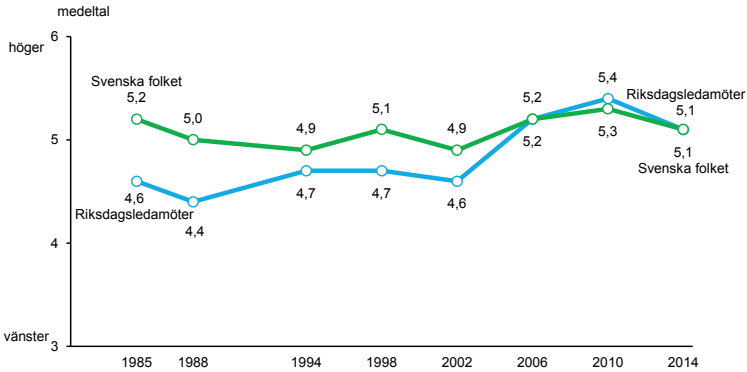
Figur 26 Ideologisk vänster–högerposition bland riksdagsledamöter och väljare efter parti 2014 (procent)



Källa: David Karlsson, Red. (2018). *Folkets främsta företrädare*.

Kommentar: Resultaten bygger på ett vänster–högerindex baserat på ledamöters och väljares åsikter i fem olika sakfrågor – offentliga sektorns storlek, sänkta skatter, inkomstskillnader, privat sjukvård och sextimmars arbetsdag. Indexet kan variera mellan 10 (vänster) och 50 (höger) Medeltalet bland samtliga svarande ledamöter är 28 jämfört med 25 för samtliga svarande medborgare.

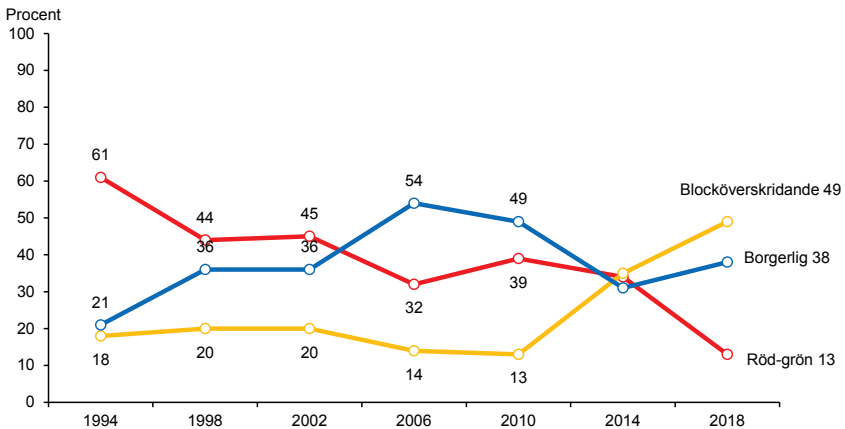
Figur 27 Riksdagsledamöter och svenska folket placerar sig på en subjektiv vänster-högerskala 1985 – 2014 (medeltal)



Källa: David Karlsson, Red. (2018). *Folkets främsta företrädare*.

Kommentar: Vänster-högerskalan varierar mellan 0 (långt till vänster) och 10 (långt till höger). Resultaten är medeltal för riksdagsledamöter och svarande i valundersökningarna.

Figur 28 Styrande politisk majoritet i svenska kommuner (procent)



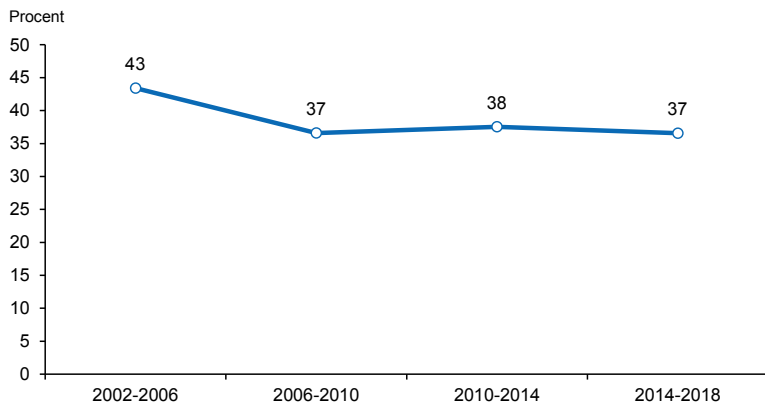
Källa: SKR; David Karlsson.

Kommentar: Med rödgrön styre avses några eller samtliga av V, S, MP plus i förekommande fall lokala partier; borgerlig några eller samtliga av M, C, FP/L, KD plus i förekommande fall lokala partier. Sex fall där SD ingår i styret 2018 har förts till kategorin Borgerlig (2 procent); tre där SD styr självt och tre där SD styr tillsammans med M, KD (två fall) och lokalt parti (ett fall). Med blocköverskridande avses styren där partier från båda blocken ingår plus i förekommande fall lokala partier. I denna kategori ingår också situationer definierade som "hoppande majoriteter" samt styren av enbart lokala partier.

Figur 29 Andel kommuner med minst ett lokalt parti (procent)

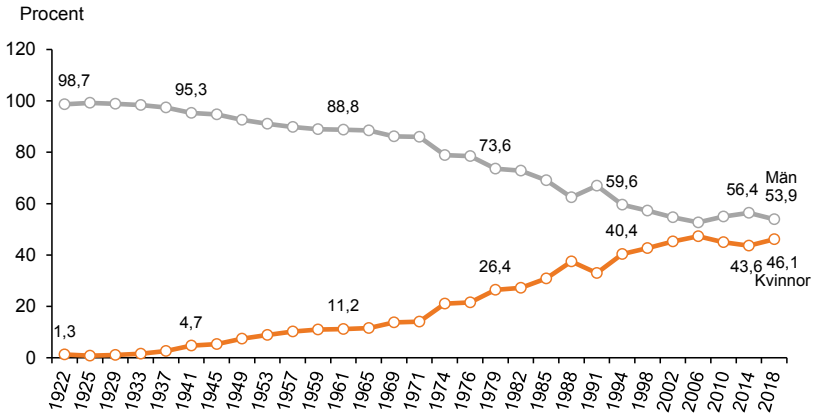
Källa: SCB; David Karlsson.

Kommentar: Definition av lokala partier: Partier som aldrig suttit i riksdagen.

Figur 30 Andel kommuner där det finns ett politiskt organ som särskilt arbetar med demokratifrågor eller demokratiutveckling (procent)

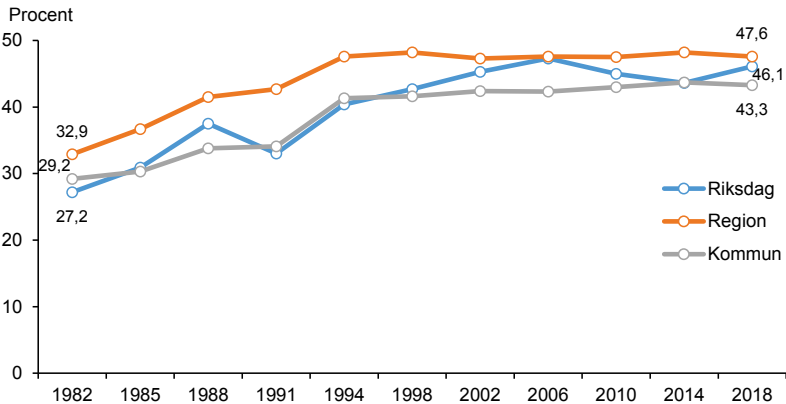
Källa: SCB, *Undersökningen om den lokala demokratin*.

Kommentar: Resultaten är baserade på de kommuner som har deltagit i undersökningen.

Figur 31 Riksdagsval 1922–2018. Valda efter kön (procent)

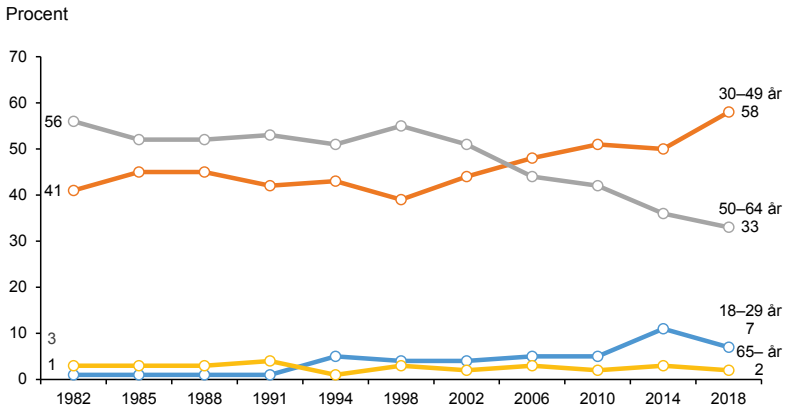
Källa: SCB.

Kommentar: Fram till och med 1969 avses riksdagens båda kammare. År 1971 infördes enkammarriksdagen. Uppgifterna för åren 1922–1974 avser 10 januari, dvs. då riksdagsåret inleddes. Till och med september 1975 var riksdagsåret lika med kalenderåret. Därefter börjar riksdagsåret omkring den 1 oktober.

Figur 32 Andel kvinnor bland valda i riksdags-, region- och kommunval 1982–2018 (procent)

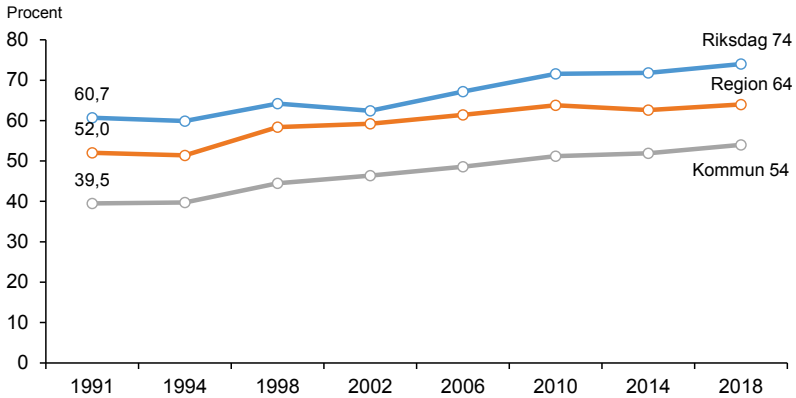
Källa: Jonas Olofsson, *Valda av folket* (2020).

Figur 33 Riksdagsval 1982–2018. Valda efter ålder (procent)

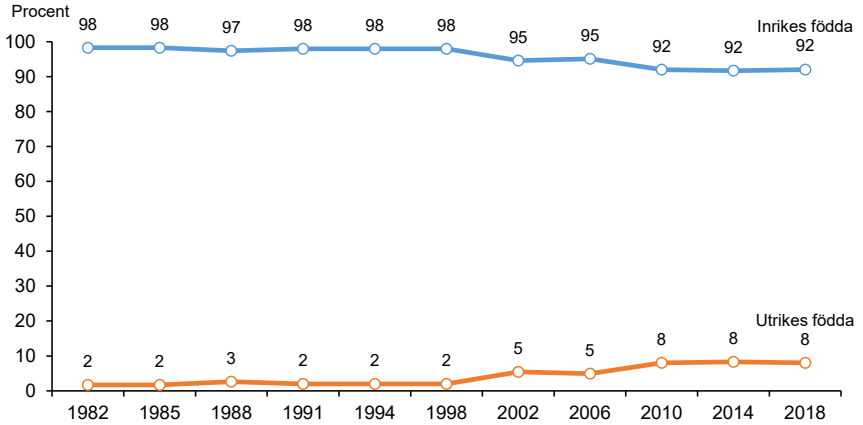


Källa: SCB/Valmyndigheten.

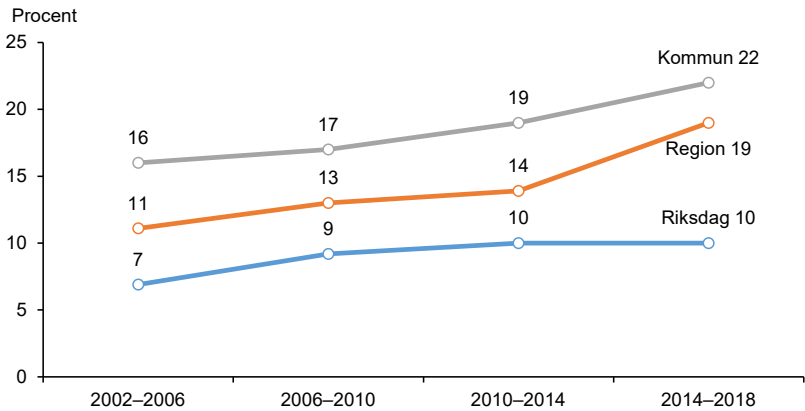
Figur 34 Andelen med eftergymnasial utbildning bland invalda ledamöter i riksdag, region och kommun 1991–2018 (procent)



Källa: Jonas Olofsson, *Valda av folket (2020)*.

Figur 35 Riksdagsval 1982–2018. Valda efter födelse land (procent)

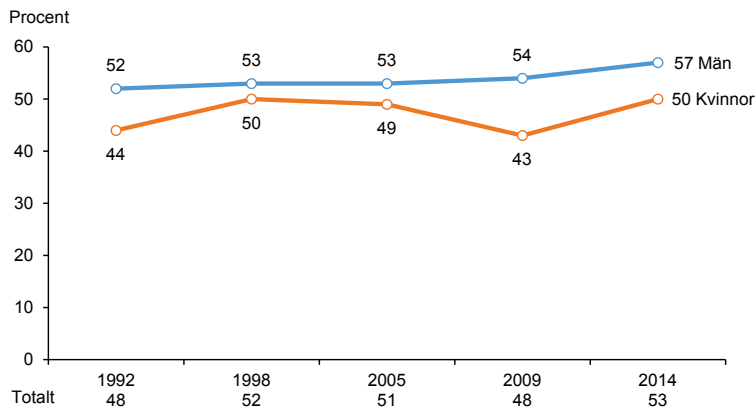
Källa: Jonas Olofsson, *Valda av folket* (2020).

Figur 36 Avhopp från olika politiska nivåer (procent)

Källa: Jonas Olofsson, *Valda av folket* (2020), *Demokratistatistik*.

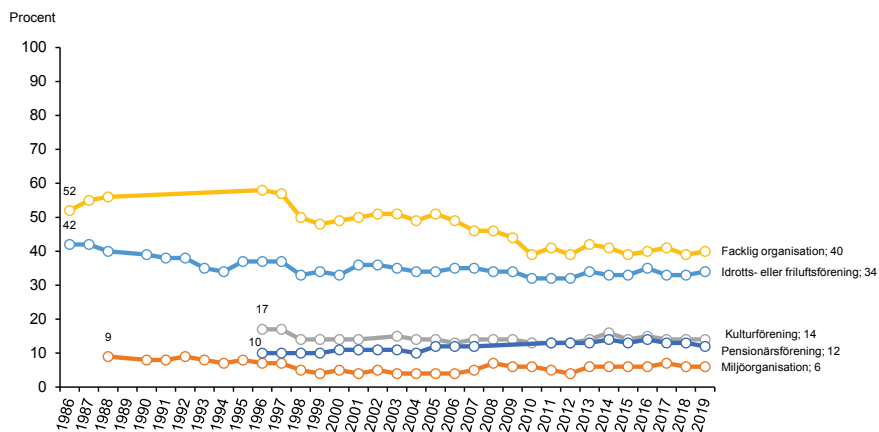
Civila samhället

Figur 37 Omfattning av ideellt arbete i procent av den vuxna befolkningen (16–74 år) totalt samt efter kön.



Källa: Jegermalm, von Essen och Svedberg (2015), *Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992-2014*.

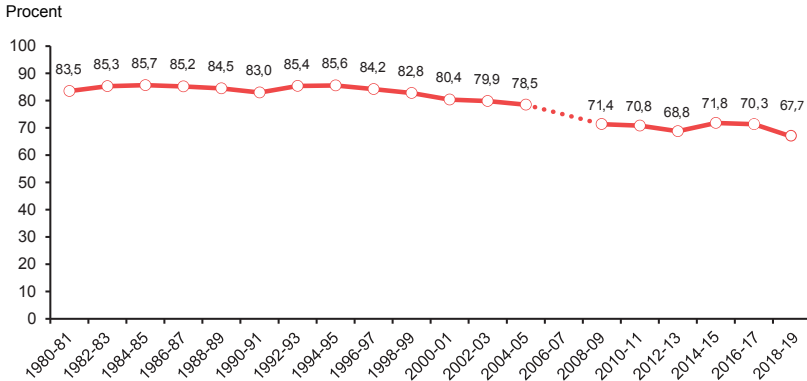
Figur 38 Föreningsmedlemskap (procent)



Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1986–2019

Kommentar: Frågeformuleringen lyder: "Ange nedan vilken/vilka föreningar du är medlem i samt hur aktiv du är i dessa föreningar?". Resultaten redovisar andelen som är medlemmar i olika typer av föreningar. Procentbasen utgörs av samtliga svarande.

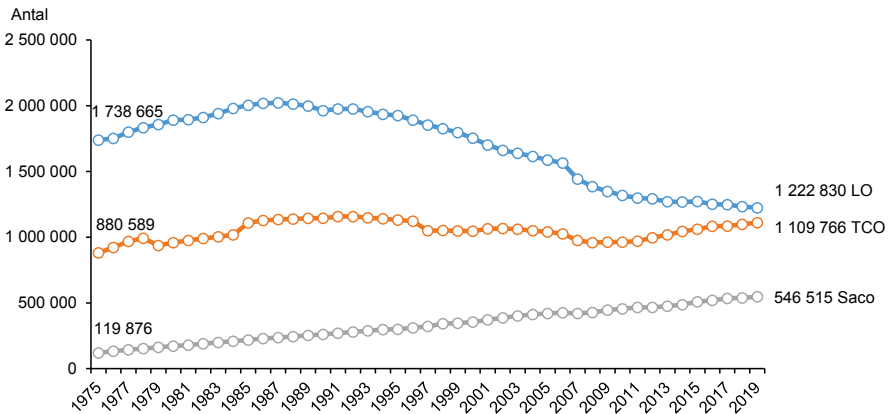
Figur 39 Andel medlemmar i facklig organisation bland anställda 1980–2019 (procent)



Källa: SCB, *Levnadsförhållanden 1980–2020 – ett urval av indikatorer*.

Kommentar: Resultaten bygger på intervjuundersökningar bland anställda 16–64 år.

Figur 40 Antal medlemmar i fackliga organisationer

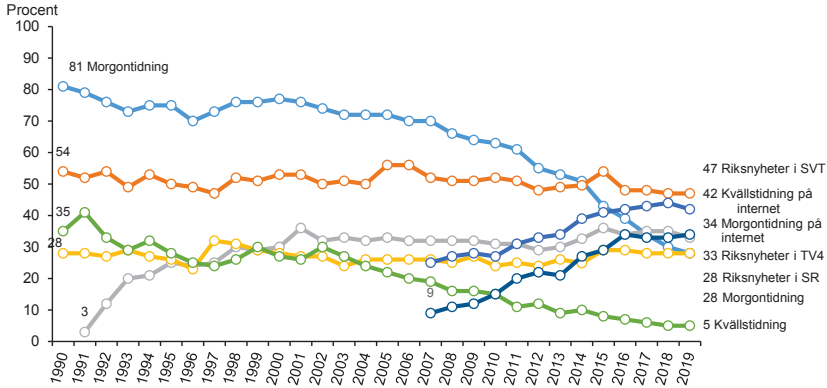


Källa: Anders Kjellberg (2020). *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*.

Kommentar: Figuren är baserad på aktiva medlemmar, med andra ord är inte studenter och pensionärer medräknade. För vidare noteringar, se källan ovan.

Media

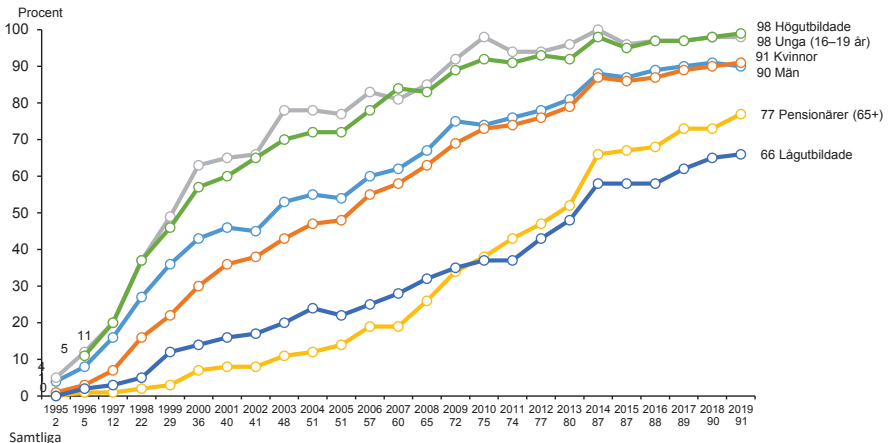
Figur 41 Regelbunden nyhetsanvändning (procent)



Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1990–2019

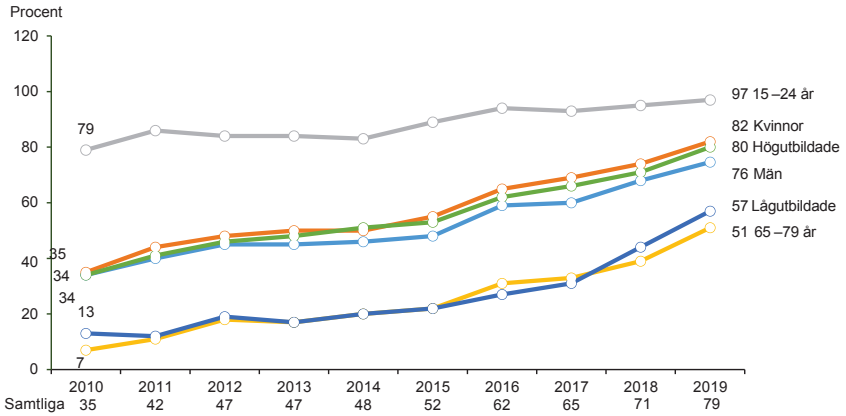
Kommentar: Frågeformuleringen lyder: "Hur ofta brukar du ta del av följande nyhetsprogram i radio och TV?: Läser eller tittar du i någon eller några morgontidningar regelbundet? Frågan gäller inte läsning på internet.; Läser eller tittar du regelbundet i någon eller några morgontidningar på internet?; Brukar du läsa eller titta i följande tidningar? Aftonbladet/expressen/GT eller kvällstidningen på papper respektive på webben." Resultaten redovisar andelen som läser en morgontidning på papper minst fem dagar i veckan, ser respektive lyssnar på radio- och tv-programmen minst fem dagar i veckan respektive läser morgontidning på internet samt kvällstidning minst tre dagar i veckan. "Morgontidning på internet" inkluderar "Annan lokal morgontidning", "Svenska Dagbladet" och "Dagens nyheter". Procentbasen utgörs av samtliga svarande.

Figur 42 Internetanvändning (procent)



Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1995–2019

Kommentar: Frågeformuleringen lyder: "Hur ofta har du under de senaste 12 månaderna använt internet?". Svarsalternativen är: "aldrig"; "någon gång under de senaste 12 månaderna"; "någon gång i halvåret"; "någon gång i månaden"; "någon gång i veckan"; "flera gånger i veckan" samt "dagligen". Resultaten redovisar andelen som använt internet minst "flera gånger i veckan". Procentbasen utgörs av samtliga svarande.

Figur 43 Användning av sociala medier i befolkningen 9–79 år (procent)

Källa: Ohlsson, Red. (2020). *Mediebarometer 2019*.

Kommentar: Resultaten gäller användning en genomsnittlig dag.

Internationell jämförelse

Tabell 10 Valdeltagande i Europaparlamentsvalen 1995–2019 (procent)

Land	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009	2014	2019
Belgien	91	–	92	–	91	91	–	–	91	91	–	90	90	88
Danmark	48	–	52	–	46	53	–	–	50	48	–	60*	56	66
Tyskland	66	–	57	–	62	60	–	–	45	43	–	43	48	61
Irland	64	–	48	–	68	44	–	–	50	59	–	59	52	50
Frankrike	61	–	57	–	49	53	–	–	47	43	–	41	42	50
Italien	86	–	82	–	81	74	–	–	70	72	–	65	57	55
Luxemburg	89	–	89	–	87	89	–	–	87	91	–	91	86	84
Nederländerna	58	–	51	–	47	36	–	–	30	39	–	37	37	42
Storbritannien	32	–	33	–	36	36	–	–	24	39	–	35	36	37
Grekland	–	81	81	–	80	73	–	–	70	63	–	53	60	59
Spanien	–	–	–	69	55	59	–	–	63	45	–	45	44	61
Portugal	–	–	–	72	51	36	–	–	40	39	–	37	34	31
Sverige	–	–	–	–	–	–	42	–	39	38	–	46	51	55
Österrike	–	–	–	–	–	–	–	68	49	42	–	46	45	60
Finland	–	–	–	–	–	–	–	58	30	39	–	40	39	41
Tjeckien	–	–	–	–	–	–	–	–	–	28	–	28	18	29
Estland	–	–	–	–	–	–	–	–	–	27	–	44	37	38
Cypern	–	–	–	–	–	–	–	–	–	73	–	59	44	45
Litauen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	48	–	21	47	53
Lettland	–	–	–	–	–	–	–	–	–	41	–	54*	30	34
Ungern	–	–	–	–	–	–	–	–	–	39	–	36	29	43
Malta	–	–	–	–	–	–	–	–	–	82	–	79	75	73
Polen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	21	–	25	24	46
Slovenien	–	–	–	–	–	–	–	–	–	28	–	28	25	29
Slovakien	–	–	–	–	–	–	–	–	–	17	–	20	13	23
Bulgarien	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	29	39	36	33
Rumänien	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	29	28	32	51
Kroatien	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	30
Hela EU	62	–	59	–	58	57	–	–	50	45	–	43	43	51

Källa: Oscarsson & Holmberg (2016) *Svenska välfjare*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Kommentar: I Belgien, Grekland, Cypern och Luxemburg återfinns system med röstplikt. Uppgifterna om valdeltagande för hela EU är enkla medeltal baserade på de olika ländernas valdeltagandesiffror utan hänsyn till att ländernas befolkningar är olika stora.

Tabell 11 Andelen kvinnor i nationella parlament (procent)

Rangordning	Land	Kvinnor (%)
1	Rwanda	61,3
2	Kuba	53,2
3	Bolivia	53,1
4	México	48,2
5	Sverige	47,3
6	Grenada	46,7
7	Namibia	46,2
8	Costa Rica	45,6
9	Nicaragua	44,6
10	Sydafrika	42,7
11	Senegal	41,8
12	Finland	41,5
13	Spanien	41,1
14	Norge	40,8
15	Nya Zeeland	40,0
17	Frankrike	39,7
22	Island	38,1
26	Danmark	37,4
31	Italien	35,7
37	Schweiz	32,5
39	Storbritannien	32,0
42	Nederländerna	31,3
47	Tyskland	30,9
61	Kanada	26,9
76	USA	23,6
119	Turkiet	17,4
130	Ryssland	15,8
149	Indien	12,6
190	Papua Nya Guinea	0,0

Källa: Inter Parliamentary Union. Läge 1 februari 2019.

Tabell 12 Demokratiskt kvalitet på politiska val (PEI-index)

Rangordning	Land	PEI index	Rangordning	Land	PEI index
1	Danmark	86	39	Grekland	66
2	Finland	85	40	Storbritannien	66
3	Norge	83	47	Brasilien	64
4	Sverige	83	52	Sydafrika	63
5	Island	82	57	USA	61
6	Tyskland	81	59	Mexiko	61
7	Nederländerna	80	64	Indien	59
8	Schweiz	79	66	Bulgarien	58
9	Costa Rica	79	76	Rumänien	55
10	Estland	79	81	Ungern	54
11	Litauen	78	92	Nigeria	53
12	Österrike	77	102	Ukraina	51
13	Slovenien	77	104	Thailand	51
14	Tjeckien	76	110	Iran	49
15	Luxemburg	76	117	Ryssland	47
16	Frankrike	75	120	Turkiet	45
17	Portugal	75	129	Kenya	43
18	Uruguay	75	132	Venezuela	41
19	Nya Zeeland	75	136	Belarus	40
20	Kanada	75	138	Egypten	40
21	Slovakien	74	151	Azerbajdzjan	36
22	Israel	74	157	Vietnam	34
23	Irland	73	165	Burundi	24
24	Lettland	73	167	Etiopien	24
25	Taiwan	73			
26	Belgien	71			
31	Australien	70			
32	Spanien	69			
35	Italien	68			
36	Japan	68			
37	Tunisien	68			

Källa: Norris m. fl. *Electoral Integrity Worldwide* 2019. Electoral Integrity Project (EIP).

Kommentar: Electoral Integrity Project (EIP) med bas vid bl a University of Sydney i Australien studerar den demokratiska kvaliteten på olika länders politiska val. Utvalda experter gör bedömningar utifrån elva olika kriterier, t ex rösträkning, väljarregistrering, kampanjfinansiering, mediebevakning och valsistem. Perception of Electoral Integrity (PEI-index) för graden av demokratisk kvalitet på valen har 100 som maxvärde (= bäst demokratisk kvalitet) och 0 som minvärde (=sämst kvalitet). Med start år 2012 har EIP mätt 337 val i 166 länder fram till 31 december 2018.

Tabell 13 Grad av Liberal Demokrati (index)

Rang- ordning	Land	Index	Rang- ordning	Land	Index
1	Danmark	0,86	41	Tunisien	0,66
2	Estland	0,84	45	Ghana	0,61
3	Sverige	0,83	48	Sydafrika	0,58
4	Schweiz	0,83	49	Israel	0,57
5	Norge	0,83	60	Brasilien	0,51
6	Belgien	0,82	62	Colombia	0,50
7	Portugal	0,82	64	Polen	0,50
8	Costa Rika	0,82	65	Indonesien	0,49
9	Spanien	0,82	68	Mexiko	0,49
10	Nya Zeeland	0,82	77	Rumänien	0,43
11	Finland	0,81	85	Ungern	0,40
12	Irland	0,80	90	Indien	0,36
13	Storbritannien	0,79	96	Nigeria	0,34
14	Australien	0,79	126	Pakistan	0,21
15	Luxemburg	0,79	139	Thailand	0,15
16	Nederländerna	0,78	141	Iran	0,14
17	Frankrike	0,78	153	Turkiet	0,10
18	Sydkorea	0,78	156	Ryssland	0,10
19	Uruguay	0,78	159	Kuba	0,09
20	Tyskland	0,78	163	Venezuela	0,09
21	Kanada	0,78	174	Kina	0,05
22	Italien	0,77	178	Nordkorea	0,01
23	Island	0,77	179	Eritrea	0,01
24	Grekland	0,76			
25	Chile	0,76			
26	Japan	0,74			
34	Lettland	0,71			
36	USA	0,70			
37	Taiwan	0,70			

Källa: Lüthmann & Lindberg m fl *Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020*.

Kommentar: Varieties of Democracy (V-Dem) med säte vid bla Göteborgs universitet mäter olika länders grad av demokrati med hjälp av experter utspridda över hela världen. Måttet för valdemokrati bygger på en mängd olika delindikatorer. Teoretiskt är mätningarna inspirerade av Robert Dahls definition av polyarki som grundformen för Liberal Demokrati. Indexet för Liberal Demokrati varierar mellan som högst 1,0 (= bäst demokrati) till 0,0 (=sämst demokrati). Antal länder som ingår i mätningen är 179. Resultaten bygger på information från år 2019.



Referenser

REFERENSER KAPITEL 1

- Andersson, Ulrika, Anders Carlander, Elina Lindgren och Maria Oskarson (2018). *Sprickor i fasaden*. Göteborg: SOM-institutet.
- Beckman, Ludvig (2009). *The Frontiers of Democracy: The Right to Vote and its Limits*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Beckman, Ludvig (2016). *Självzensur, yttrandejämlikhet och yttrandefrihet*. Stockholm: Konstnärsnämnden.
- Beckman, Ludvig och Ulf Mörkenstam (red.) (2016). *Politisk teori*. 2. Stockholm: Liber.
- Bennich-Björkman, Li (2017). *Sörja ett liv, leva ett annat*. Stockholm: Appell förlag.
- Berelson, Bernhard, Paul Lazarsfeld och William McPhee (1948). *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bäck, Hanna och Marc Debus (2016). *Political Parties, Parliaments and Legislative Speechmaking*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Esaiaasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann E. Towns och Lena Wängnerud (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Hedberg, Per, Sören Holmberg och Henrik Oscarsson (2018). *Svenska väljares politiska kunskaper*. Göteborg: Valforskningsprogrammet.
- Holgersson, Ulrika och Lena Wängnerud (red.) (2018). *Rösträttens århundrade: kampen, utvecklingen och framtiden för demokratin i Sverige*. Stockholm och Göteborg: Riksbankens jubileumsfond och Makadam förlag.
- Holmberg, Sören (1999). *Representativ demokrati*. Stockholm: SOU 1999:64.
- Holmberg, Sören (2003). ”Demokrati”, i *Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademiens Årsbok 2003*. Stockholm: KVHAA.
- Holmes, Stephen (1995). *Passions and Constraint: on the Theory of Liberal Democracy*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Lindvall, Johannes, Hanna Bäck, Carl Dahlström, Elin Naurin och Jan Teorell (2017). *Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*. Stockholm: Riksbankens jubileumsfond.
- Lipset, Seymour Martin (1960). *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday & Company.

- Mounk, Yascha (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom is in Danger and How to Save It*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Ohlsson, Jonas (red.) (2017). *Mediebarometern 2017*. Göteborg: Nordicom.
- Petersson, Olof (1975). *Change in Swedish Political Behavior*. Lund: LiberLäromedel/Gleerup.
- Petersson, Olof (1999). ”En demokratisk och handlingskraftig rättsstat”, i Marcusson, Lena (red.) *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Uppsala: Iustus.
- Petersson, Olof (2014). *Att värna den demokratiska rättsstaten*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Petersson, Olof (2015). *Demokratins motståndare*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Petersson, Olof (2018). *Statsbyggnad: den offentliga maktens organisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Politikernas trygghetsunderökning 2017*. Stockholm: Brå.
- Rothstein, Bo (1992). *Den korporativa staten: intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Rothstein, Bo (2010a). *Den socialdemokratiska staten: reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- Rothstein, Bo (2010b). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.
- Rothstein, Bo och Aiysha Varraich (2017). *Making Sense of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudbetänkande.
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens betänkande.
- SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden!* Betänkande av 2014 års Demokratiutredning.
- Van Reybrouck, David (2018). *Emot allmänna val: ett anspråkslöst förslag om att rädda demokratin*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Widfeldt, Anders (2016). *Extreme Right Parties in Scandinavia*. London: Routledge.

REFERENSER KAPITEL 2

- Asp, Kent (2017). *Public service-TV: vårt offentliga rum. En utvärdering*. Göteborg: JMG.
- Asp, Kent och Johannes Bjerling (2014). *Mediekratin: mediernas makt i svenska val*. Stockholm: Ekerlids Förlag.
- Barrling Hermansson, Katarina (2004). *Partikulturer. Kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Barrling, Katarina (2016). ”Oberörbar eller ren?”, *Kvartal*, den 4 maj.
- Barrling, Katarina (2018a). ”Partier från någonstans till varsomhelst”, *Kvartal*, den 5 februari.
- Barrling, Katarina (2018b). ”Party Culture and Cartelization: Exploring the Inner Life of the Parliamentary Party”, i Hagevi, Magnus och Henrik Enroth (red.) *Cartelisation, Convergence or Increasing Similarities? Lessons From Parties in Parliament*. London: ECPR Press.

- Bartels, Larry (1996). "Uninformed Voters: Information Effects in Presidential Elections", *American Journal of Political Science* 40: 194–230.
- Bergman, Torbjörn och Kaare Strøm (red.) (2011). *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor, [Mich.]: University of Michigan Press.
- Betänkande 1997/98: KU15 Riksbankens ställning.
- Betänkande 1998/99: KU2 Riksbankens ställning (vilande grundlagsförslag och följdlagsstiftning).
- Bjereld, Ulf, Karin Eriksson och Jonas Hinnfors (2016). *Förhandla eller dö: decemberöverenskommelsen och svensk demokrati i förändring*. Stockholm: Atlas.
- Bjerling, Johannes (2013). *The Personalisation of Swedish Politics. Party Leaders in the Election Coverage 1979–2010*. University of Gothenburg, Department of Journalism, Media and Communication.
- Bourdieu, Pierre (1979). *La distinction: critique sociale du jugement*. Paris: Ed. de minuit.
- Brennan, Jason (2016). *Against Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Brennan, Jason (2017). *Efter demokratin: argument för ett nytt styrelseskick*. Stockholm: Timbro.
- Bäck, Hanna och Johan Hellström (2015). "Efter valet 2014: Regeringsbildningen och det inställda extra valet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 117(2): 261–278.
- Calmfors, Lars (2010). "Oberoende ekonomisk-politiska institutioner och (de frånvarande) statsvetarna", *Statsvetenskaplig tidskrift* 112(5): 346–362.
- Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller och Donald Stokes (1960). *The American Voter*. New York: Wiley.
- Canovan, Margaret (1999). "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy", *Political Studies* 47(1): 2–16.
- Chilcot Report (2016). Canbury Press.
- Comparative Study of Electoral Systems Module IV (2018). Ann Arbor: ISR.
- Dahl, Robert A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: Chicago University Press.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Dahlgren, Peter (2018). "Filterbubblor – ett hotfullt och vilseledande begrepp", i Truedson, Lars (red.) *Fejk, filter och faktaresistens – hotar sociala medier demokratin?* Stockholm: Institutet för mediestudier.
- Dworkin, Ronald (1986). *Law's Empire*. London: Fontana.
- Eka, Anders (2014). "Domstolarna i samhället", i Wersäll, Fredrik och Johan Hirschfeldt, Anders Eka, Elisabet Fura och Kjell Å. Modéer (red.) *Svea hovrätt 400 år*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Eriksson, Karin (2018). "Eliten spanar efter populism i vilset Visby", *Dagens Nyheter*, den 5 juli.
- Eriksson, Karin och Johar Bendjelloul (2018). Poddintervju med Jonas Sjöstedt, *Dagens Nyheter*, den 21 februari.
- Esaiasson, Peter (2017). "Folket och samhällseliterna i vår tid", *Kvartal*, den 16 juni.
- Faguet, Émile (1916). *Inkompetenskulten*. Stockholm: Bonniers.
- Freedom House 2018. *Freedom in the World 2018*. New York: Freedom House.

- Fukuyama, Francis (2018). *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. London: Profile Books.
- Fura, Elisabet (2014). ”En offensiv Högsta domstol – en kommentar”, *Svensk juristtidning*, häfte 2.
- Förvaltningsrätten i Malmö (2018). ”Migrationsdomstolen tillämpar inte den så kallade gymnasielagen”, pressmeddelande, den 6 juli.
- Förvaltningsrätten i Stockholm (2018). ”Migrationsdomstolen tillämpar inte det sänkta beviskravet rörande utlänningars identitet i den så kallade gymnasielagen”, pressmeddelande, den 13 juli.
- Galston, William (2017). *Anti Pluralism. The Populist Threat to Liberal Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Gelin, Martin och Karin Pettersson (2018). *Internet är trasigt: Silicon Valley och demokratis kris*. Stockholm: Natur & Kultur Allmänlitteratur.
- Ginsburg, Tom och Mila Versteeg (2014). ”Why Do Countries Adopt Constitutional Review?”, *Journal of Law, Economics and Organization* 30(3): 587–622.
- Goodhart, David (2017). *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*. London: Hurst & Company.
- Greider, Göran och Åsa Linderborg (2018). *Populistiska manifestet: för knegare, arbetslösa, tandlösa och 90 procent av alla andra*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Guilly, Christophe (2018). *No Society. La fin de la classe moyenne occidentale*. Paris: Éditions Flammarion.
- Gustavsson, Sverker och Ingemar Lindberg (2015). *Marknadens makt och demokratis möjligheter*. Stockholm: Premiss.
- Gustavsson, Sverker, Claes-Mikael Jonsson och Ingemar Lindberg (2018). *Vad krävs för att rädda demokratin?* Stockholm: Premiss.
- Heckscher, Sten (2014). ”Juristerna och makten”, i Wersäll, Fredrik, Johan Hirschfeldt, Anders Eka, Elisabet Fura och Kjell Å. Modéer (red.) *Svea hovrätt 400 år*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Hedberg, Per och Sören Holmberg (2018). *Svenska väljares politiska kunskaper*. Göteborg: Valforskningen.
- Heidbrink, Jakob (2018). ”Gymnasieamnestin: Juridiken spänner musklerna”, *Kvartal*, den 11 juli.
- Henrekson, Magnus och Johan Wennström (2018). ”‘Post Truth’ Schooling and Marketized Education: Explaining the Decline in Sweden’s School Quality”. IFN Working Paper Nr 1228. Stockholm: Research Institute of Industrial Economics.
- Hermansson, Jörgen (1996). *Sverige och EMU: betänkande. Bil. 15, Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen*. Stockholm: Fritze.
- Hirsch, Eric Donald (2017). *Why Knowledge Matters: Rescuing our Children from Failed Educational Theories*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Education Press.
- Hirschfeldt, Johan (2011–12). ”Domstolarna som statsmakt – några utvecklingslinjer”, *Juridisk tidskrift* 2011–12(1).
- Hirschfeldt, Johan (2014). ”Domstolar och domare i Sverige – ett utvecklingsperspektiv på domstolar och domare från mitten av förra seklet till idag”, i Wersäll, Fredrik, Johan Hirschfeldt, Anders Eka, Elisabet Fura och Kjell Å. Modéer (red.) *Svea hovrätt 400 år*. Stockholm: Norstedts juridik.

- Hoffmann, Stefan-Ludwig (red.) (2011). *Human Rights in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmberg, Sören (1999). *Representativ demokrati*. Stockholm: SOU 1999:64.
- Holmberg, Sören (2010). ”Riksdagsledamöternas väljarkännedom” i Brothén, Martin och Sören Holmberg (red.) *Folkets representanter: en bok om riksdagsledamöter och politisk representation i Sverige*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören (2018). ”Åsiktsöverensstämmelse är viktigt” i Karlsson, David (red.) *Folkets främsta företrädare*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Holmberg, Sören och Henrik Oscarsson (2004). *Väljare. Svenskt väljarbete under femtio år*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holmes, Stephen (1995). *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Holmström, Barry (1998). *Domstolar och demokrati: den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- IEO, International Monetary Fund. Independent Evaluation Office; International Monetary Fund. External Relations Dept. (2016). *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Ionescu, Ghita och Ernest Gellner (red.) (1969). *Populism: Its Meaning and National Characteristics*. New York: Macmillan.
- Järnbert, Mikaela och Johan Wilén (2016). *Demokratins representanter – en studie av representativitet, delaktighet och syn på uppdraget*. Stockholm: SCB.
- Kammarrätten i Stockholm (2018). ”Dom från Migrationsöverdomstolen: Den s.k. gymnasielagen får tillämpas”, pressmeddelande, den 25 september.
- Koivunen, Anu (2018). ”Bortom nationella medieoffentligheter? Mediepolitik och demokratins framtid” i Meinander, Henrik, Petri Karonen och Kjell Östberg (red.) *Demokratins drivkrafter: kontext och särdrag i Sveriges och Finlands demokratier 1890–2020*. Stockholm: Appell förlag.
- Laclau, Ernesto (2005). *On Populist Reason*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto och Chantal Mouffe (1985). *Hegemony & Socialist Strategy*. London: Verso.
- Lagrådet (2018). ”Ny möjlighet till uppehållstillstånd”, utdrag ur protokoll vid sammanträde den 28 mars.
- Lewin, Leif (1970). *Folket och eliterna: en studie i modern demokratisk teori*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Lindberg, Staffan m.fl. (2018). *Democracy for All? V-Dem Annual Democracy Report 2018*. Gothenburg: Gothenburg University.
- Loxbo, Karl (2015). ”Sverigedemokraterna: framgångsrikt enfrågefokus”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 117(2): 169–187.
- Mair, Peter (2013). *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso.
- Majone, Giandomenico (1994). *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. New York: Oxford University Press.

- Manin, Bernard (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martinsson, Johan och Ulrika Andersson (red.) *Svenska trender 1986–2017*. Göteborg: SOM-institutet.
- Mills, Wright C. (1999[1956]). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Milner, Henry (2002). *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover: University Press of New England.
- Mohammed, Shaheed Nick (2012). *The (Dis)information Age. The Persistence of Ignorance*. New York: Perter Lang.
- Molander, Per (2017a). *Dags för omprövning: en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Molander, Per (2017b). *Condorcets misstag: hoten mot staten och demokratin*. Stockholm: Weyler.
- Mouffe, Chantal (2005). ”The ‘End of Politics’ and the Challenge of Right-Wing Populism”, i Panizza, Francisco (red.) *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso.
- Mouk, Yascha (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom is in Danger and How to Save It*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Moyn, Samuel (2012). *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge, Massachusetts.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Mudde, Cas (2010). ”The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy”, *West European Politics* 33(6): 1167–1186.
- Mudde, Cas och Cristóbal Rovira Kaltwasser (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Jan-Werner (2016). *Vad är populism? En essä*. Göteborg: Daidalos.
- Näringsdepartementet (2018). *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift*.
- Ohlsson, Jonas (red.) (2018). *Mediebarometer 2017*. Göteborg: Nordicom.
- Ojala, Jari, Matti Roitto och Petri Karonen (2018). ”Tillväxt och demokrati. Om ekonomins politiska långtidseffekter”, i Meinander, Henrik, Petri Karonen och Kjell Östberg (red.) *Demokratins drivkrafter: kontext och särdrag i Sveriges och Finlands demokratier 1890–2020*. Stockholm: Appell förlag.
- Olson, Kevin (2017). ”Populism in the Socialist Imagination”, i Rovira Kaltwasser, Cristóbal, Paul A. Taggart, Paulina Ochoa Espejo och Pierre Ostiguy (red.) *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.
- Oscarsson, Henrik och Lauri Rapeli (2018). *Citizens and Political Sophistication*. Gothenburg: Department of Political Science.
- Oscarsson, Henrik och Per Oleskog (2015). *How Political Sophistication Affects Political Preferences and Party Choice*. Gothenburg: Department of Political Science.
- Oscarsson, Henrik och Sören Holmberg (2016). *Swedish Voting Behavior*. Gothenburg: Swedish National Election Studies.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petersson Olof, Monika Djerf-Pierre, Sören Holmberg, Jesper Strömbäck och Lennart Weibull (2006). *Mediernas valmakt*. Stockholm: SNS Förlag.

- Pettersson, Karin (2018). "Ilskemaskiner styr vårt demokratiska samtal", i Truedson, Lars (red.) *Fejk, filter och faktaresistens – hotar sociala medier demokratin?* Stockholm: Institutet för mediestudier.
- Pollillo, Simone och Mauro Guillén (2005). "Globalization Pressures and the State: The Worldwide Spread of Central Bank Independence", *American Journal of Sociology* 110(6): 1764–1802.
- Proposition 1997/98:40 *Riksbankens ställning*.
- Pålsson, Anne-Marie (2011). *Knapptryckarkompaniet: rapport från Sveriges riksdag*. Stockholm: Atlantis.
- Rhodes, Aaron (2018). *The Debasement of Human Rights. How Politics Sabotage the Ideal of Freedom*. New York: Encounter Books.
- Riksrevisionen (2017). *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rumms, Stefan (2017). "Populism as a Threat to Liberal Democracy", i Rovira Kaltwasser, Cristóbal, Paul A. Taggart, Paulina Ochoa Espejo och Pierre Ostiguy (red.) *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.
- Shehata, Adam och Jesper Strömbäck (2018). "Learning Political News from Social Media: Network Media Logic and Current Affairs Learning in a High Choice Media Environment", *Communication Research* 2018: 1–23.
- Sjörén, Toivo (2018). *Nätmätning i maj-juni 2018 av svenska folkets grad av nöjdhet med hur svensk demokrati fungerar*. Stockholm: Kantar Sifo.
- Sjörén, Toivo och Sören Holmberg (2018). *En undersökning av svenska folkets missnöje med hur svensk demokrati fungerar*. Stockholm: Kantar Sifo.
- SOU 1993:20 *Riksbanken och prisstabiliteten*.
- SOU 1996:158 *Sverige och EMU*. EMU-utredningens betänkande.
- SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera: om kommunaliseringen av den svenska skolan*. Betänkande av Utredningen om skolans kommunalisering.
- Stiernstedt, Jenny (2017). "Demokratin måste pausas för att lösa klimatkrisen", *Svenska Dagbladet*, den 4 november.
- Streeck, Wolfgang (2013). *Köpt tid: den demokratiska kapitalismens uppskjutna kris: Adornoföreläsningar i Frankfurt 2012*. Göteborg: Daidalos.
- Strömbäck, Jesper (2015). *Demokratin och det förändrade medielandskapet. Mot ökade kunskapsklyftor och deltagandeklyftor?* Stockholm: SOU 2015:96.
- Strömbäck, Jesper och Lars Nord (2017). *Mest spelgestaltning och strukturell partiskhet. En analys av svensk valrörelsejournalistik 2002–2014*. Sundsvall: Demicom.
- Svensson, Mattias (2017). *Den stora statens återkomst: det antiliberala 2000-talet*. Stockholm: Timbro.
- Svensson, Torsten (1996). *Novemberrevolutionen: om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985: rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi – (ESO)*. Stockholm: Fritze.
- Taxén, Oskar (2017). *Juridifiering. Om förskjutningen av makt från politik till juridik*. Stockholm: Arena Idé.
- The Economist 2018. *Democracy Index 2017*. London: The Economist.

- Theelin, Krister (2014). ”En elege till Tant Svea: alla svenska domares moder”, i Wersäll, Fredrik, Johan Hirschfeldt, Anders Eka, Elisabet Fura och Kjell Å. Modéer (red.) *Svea hovrätt 400 år*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Therborn, Göran (2018). *Kapitalet, överheten och alla vi andra: klassamhället i Sverige – det rådande och det kommande*. Lund: Arkiv förlag.
- Tidholm, Po (2018). *Läget i landet: 89 tankar om periferier, politik och varför landsbygdsfrågan är viktigare än du tror*. Luleå: Teg Publishing.
- Truedson, Lars (red.) (2018). *Fejk, filter och faktaresistens – hotar sociala medier demokratin?* Stockholm: Institutet för mediestudier.
- Trägårdh, Lars (2018). ”Inga kompromisser”, *Axess*. Nr 3.
- Urbinati, Nadia (2017). ”Populism and the Principle of Majority”, i Rovira Kaltwasser, Cristóbal, Paul A. Taggart, Paulina Ochoa Espejo och Pierre Ostiguy (red.) *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.
- Uvell, Markus (2018). *Bakslaget: radikalt etablissemang, konservativa medborgare*. Stockholm: Timbro förlag.
- Waldron, Jeremy (1998). ”Judicial Review and the Conditions of Democracy”, *Journal of Political Philosophy* 6(4): 335–355.
- Vallinder, Torbjörn (1962). *I kamp för demokratin. Rösträttsrörelsen i Sverige 1866–1900*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Valspecial 2018*. Stockholm: Internetstiftelsen.
- Van Reybrouck, David (2018). *Emot allmänna val: ett anspråkslöst förslag om att rädda demokratin*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Weibull, Lennart, Ingela Wadbring och Jonas Ohlsson (2018). *Det svenska medielandskapet. Traditionella och sociala medier i samspel*. Stockholm: Liber.
- Wersäll, Fredrik (2014). ”En offensiv Högsta domstol, några reflektioner kring HD:s rättsbildning”, *Svensk Juristtidning*, häfte 1.
- Whitehouse, Sheldon (2017). *Captured: the Corporate Infiltration of American Democracy / Sheldon Whitehouse with Melanie Wachtell Stinnett*. New York: The New Press.
- Wängnerud, Lena (2001). ”Kvinnors röst: en kamp mellan partier”, i Jönsson, Christer (red.) *Rösträtten 80 år: forskarantologi*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Wästberg, Olle och Daniel Lindvall (2017). *Folkstyret i rådslans tid*. Stockholm: Fri tanke.

REFERENSER KAPITEL 3

- Acemoglu, Daron och James A. Robinson (2000). ”Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective”, *Quarterly Journal of Economics* 115: 1167–1199.
- Beckman, Ludvig (2017a). ”Behöver politiska beslut skyddas mot väljarnas okunnighet?”, *Respons* 4.
- Beckman, Ludvig (2017b). ”Deciding the Demos: Three Conceptions of Democratic Legitimacy”, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. Doi: 10.1080/13698230.2017.1390661.
- Beckman, Ludvig (2009). *The Frontiers of Democracy. The Right to Vote and its Limits*. London: Palgrave Macmillan.

- Berling Åselius, Ebba (2005). *Rösträtt med förhinder. Rösträttsstrecken i svensk politik 1900–1920*. Diss. Stockholm: Almqvist och Wiksell International.
- Berry, Craig (2012). *The Rise of Gerontocracy? Addressing the Intergenerational Democratic Deficit*. London: Intergenerational Foundation.
- Brennan, Jason (2017). *Efter demokratin. Argument för ett nytt styrelseskick*. Stockholm: Timbro.
- Christiano, Thomas (2008). *The Constitution of Equality*. New York: Oxford University Press.
- Christiano, Thomas (2016). "Review of Jason Brennan", *Against Democracy*. *Notre Dame Philosophical Reviews*.
- Cook, Philip (2013). "Against a Minimum Voting Age", *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 16: 439–458.
- Cultice, Wendell (1992). *Youth's Battle for the Ballot*. New York: Greenwood Press.
- Dahl, Robert (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Franklin, Mark (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Godli, Petter Haakenstad (2015). "Giving 16-Year-Olds the Vote. Experiences from Norway", i Tremmel, Jörg, Anthony Mason, Petter Haakenstad Godli och Igor Dimitrijosk (red.) *Youth Quotas and other Efficient Forms of Youth Participation in Ageing Societies*. Dordrecht: Springer.
- Goodin, Robert E. (2007). "Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives", *Philosophy and Public Affairs* 35: 40–68.
- Gustafsson, Gunnell (2001). "Rösträtten och barnen", i Jönsson, Christer (red.) *Rösträtten 80 år: forskarantologi*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Held, David (1995). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity.
- Hermansson, Jörgen (1986). "Demokrati i västerländsk mening", *Statsvetenskaplig tidskrift* 89: 253–264.
- Karlan, Pamela (2003). "Ballots and Bullets: The Exceptional History of the Right to Vote", *University of Cincinnati Law Review* 71: 1345–1372.
- Katz, Richard (1997). *Democracy and Elections*. New York: Oxford University Press.
- Keyssar, Alexander (2000). *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*. New York: Basic Books.
- Lopez-Guerra, Claudio (2012). "Enfranchising Minors and the Mentally Impaired", *Social Theory and Practice* 38: 115–138.
- Munn, Nicholas (2012). "Capacity Testing the Youth: A Proposal for Broader Enfranchisement", *Journal of Youth Studies* 15: 1048–1062.
- Neale, Thomas (1983). *The Eighteen Year Old Vote: The Twenty-sixth Amendment and Subsequent Voting Rates of Newly Enfranchised Age Groups*. Northern Kentucky University Library.
- Nohlen, Dieter (2005). *Elections in the Americas*. New York: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter och Philip Stöver (red.) (2010). *Elections in Europe: A Data Handbook*. Baden-Baden: Nomos.

- Nohlen, Dieter, m.fl. (red.) (2003). *Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook: Volume II: South East Asia, East Asia, and the South Pacific*. Oxford: Oxford University Press.
- Nord, Lars (1987). ”Att motivera rösträtt”, i *Festskrift till professor skytteanus Carl Arvid Hessler*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen.
- Ohlsson, Per T. (2017). *1918. Året då Sverige blev Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Olsson, Stefan (2008). ”Children’s Suffrage: A critique of the Importance of Voters’ Knowledge for the Well-Being of Democracy”, *The International Journal of Children’s Rights* 16: 55–76.
- Oscarsson, Henrik (2009). ”Om barns rösträtt”. Blogginlägg. <http://www.henrikoscarsson.com/2009/01/om-barns-rstrtt.html>.
- Przeworski, Adam (2009). ”Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions”, *British Journal of Political Science* 39: 291–321.
- Przeworski, Adam m.fl. (2013). *Political Institutions and Political Events (PIPE) Data Set*. Department of Politics, New York University.
- Rehfeld, Andrew (2010). ”The Child as Democratic Citizen”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 633: 141–166.
- Runestam, Staffan (1965). *Förstakammarhögern och röststiftsfrågan 1900–1907*. Stockholm: Svenska Bokförlaget.
- SOU 1963:16. *Sveriges statsskick*.
- SOU 1965:2. *Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning*.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*.
- SOU 2016:5. *Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande*.
- Svensén, Emil (1902). *Allmän rösträtt och proportionella val*. Stockholm: Bohlin & Co. Förlag.
- Vallinder, Torbjörn (1962). *I kamp för demokratin. Rösträttsrörelsen i Sverige 1866–1900*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Wall, John (2014). ”Why Children and Youth Should Have the Right to Vote: An Argument for Proxy-claim Suffrage”, *Children, Youth and Environments* 24: 108–23.
- Wetterberg, Gunnar (2010). *Nils Edén*. Stockholm: Bonniers.
- Wolf, Stephan, Nils Goldschmid och Thomas Petersen (2015). ”Votes on Behalf of Children: A Legitimate Way of Giving Them a Voice in Politics?”, *Constitutional Political Economy* 26: 356–374.
- Öhrvall, Richard (2015). ”Dags för sänkt rösträttsålder?”, *Politologerna* 6/12.

REFERENSER KAPITEL 4

- Anderson, Benedict (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: New Left Books.
- Berglund, Sten (1972). *Masspartiet som kommunikationssystem: en analys med inriktning på empirisk teori*. Akad. avh. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

- Bjereld, Ulf, Sofie Blombäck, Marie Demker och Linn Sandberg (2018). *Digital demokrati? Partierna i en ny tid*. Stockholm: Atlas.
- Broder, David S. (1971). *The Party's Over: The Failure of Politics in America*. New York: Harper & Row.
- Hadenius, Stig, Jan-Olof Seveborg och Lennart Weibull (1970). *Partipress: socialdemokratisk press och presspolitik 1910–1920*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Hagevi, Magnus (2014). "Förändrade villkor för riksdagens partigrupper", *Statsvetenskaplig tidskrift* 116(1): 5–20.
- Hagevi, Magnus och Henrik Enroth (red.) (2018). *Cartelisation, Convergence or Increasing Similarities? Lessons from Parties in Parliament*. London: Rowman & Littlefield, ECPR Press.
- Heclo, Hugh och Henrik Madsen (1987). *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Hirschfeldt, Johan och Olof Petersson (2017). "De svenska värderingarna finns i vår regeringsform", *Dagens Nyheter*, den 20 december.
- Holmberg, Sören (1981). *Svenska väljare*. Stockholm: Liber Förlag.
- Holmberg, Sören (2018). "Åsiktsöverensstämmelse är viktigt", i Karlsson, David (red.) *Folkets främsta företrädare*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Katz, Richard S. och Peter Mair (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1(1): 5–28.
- Katz, Richard S. och Peter Mair (2009). "The Cartel Party Thesis: A Restatement", *Perspectives on Politics* 7(4): 753–766.
- Oscarsson, Henrik och Sören Holmberg (2016). *Svenska väljare*. Valundersökningar 29. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Oskarsson, Maria (1994). *Klassröstning i Sverige: rationalitet, lojalitet eller bara slentrian*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Petersson, Olof (1977). *Väljarna och valet 1976*. Valundersökningar, 2. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud (2000). *Demokrati utan partier?* Demokratirådets rapport 2000. Stockholm: SNS Förlag.
- Rokkan, Stein (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. New York: David McKay.
- Schattschneider, Elmer Eric (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudbetänkande.
- SOU 2012:30. *Vital kommunal demokrati*. Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt.
- Tingsten, Herbert (1941). "De politiska ideologierna i vetenskaplig debatt", i *idékritik*. Stockholm: Bonniers.
- Wallenberg, Jacob (1999). *Min son på galejan*. I *Samlade skrifter*, 2. Stockholm: Svenska Vitterhetssamfundet.

REFERENSER KAPITEL 5

- Achen, Christopher H. och Larry M. Bartels (2017). *Democracy for Realists: Why Elections do not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Andersson, Ulrika och Lennart Weibull (2017). "Litar vi på medierna?", i Andersson, Ulrika, Jonas Ohlsson, Henrik Oscarsson och Maria Oskarson (red.) *Larmar och gör sig till*. Göteborgs: SOM-institutet.
- BBC News (2018): "Egypt to regulate popular social media users." 17 juli.
- Bennett, Lance W. och Alexandra Segerberg (2013). *The Logic of Connective Action. Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Berg, Linda och Henrik Oscarsson (2015). *Supervalåret 2014*. SCB: Demokratistatistik rapport 20.
- Bjereld, Ulf, Sofie Blombäck, Marie Demker och Linn Sandberg (2018). *Digital demokrati? Partierna i en ny tid*. Stockholm: Atlas.
- Broockman, David E. och Donald P. Green (2014). "Do Online Advertisements Increase Political Candidates' Name Recognition or Favorability? Evidence from Randomized Field Experiments", *Political Behavior* 36(2): 263–289.
- Broockman, David och Timothy Ryan (2016). "Preaching to the Choir: Americans Prefer Communicating to Copartisan Elected Officials", *American Journal of Political Science* 60(4): 1093–1107.
- Brothén, Martin (2010). "Riksdagsledamöters kontakter med väljare", i Brothén, Martin och Sören Holmberg (red.) *Folkets representanter*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Brothén, Martin och Mikael Gilljam (2006). "Mellanvalsdemokrati", i Bäck, Hanna och Mikael Gilljam (red.) *Valets mekanismer*. Malmö: Liber.
- Bäck, Hanna, Jan Teorell och Anders Westholm (2006). "Medborgarna och deltagandeparadoxen: att förklara olika former av politiskt deltagande", i Esaiasson, Peter och Anders Westholm (red.) *Deltagandets mekanismer: det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.
- Davlashyan, Naira och Irina Titova (2018). "Ex-workers at Russian 'Troll Factory' Trust US Indictment", *Washington Post*, den 19 februari.
- Esaiasson, Peter och Sören Holmberg (1996). *Representation from Above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Dartmouth.
- Ghonim, Wael (2012). *Revolution 2.0. The Power of the People is Greater Than the People in Power*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Gustafsson, Nils (2013). *Leetocracy. Political Participation, Social Network Sites and Inequality*. Lunds universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Halpern, Sue (2017). "How He Used Facebook to Win", *The New York Review of Books*, den 8 juni.
- Healy, Andrew, Mikael Persson och Erik Snowberg (2017). "Digging Into the Pocketbook: Evidence on Economic Voting from Income Registry Data Matched to a Voter Survey", *American Political Science Review* 111(4): 771–785.
- "How Israel spots lone-wolf attackers" (2017). *The Economist*, den 8 juni.
- Isaksson, Anders (2002). *Den politiska adeln*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

- King, Gary, Jennifer Pan och Margaret E. Roberts (2013). "How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression", *American Political Science Review* 107(2): 326–343.
- King, Gary, Jennifer Pan och Margaret E. Roberts (2017). "How the Chinese Government Fabricates Social Media Posts for Strategic Distraction, not Engaged Argument", *American Political Science Review* 111(3): 484–501.
- Kärman, Jens (2014). "Bilderna vi hade av oss var felaktiga", *Dagens Nyheter*, 27 november.
- Larsson, Anders Olof (2017). "Going Viral? Comparing Parties on Social Media During the 2014 Swedish Election", *Convergence* 23(2): 117–131.
- Larsson, Anders Olof och Bente Kalsnes (2014). "Of course we are on Facebook: Use and Non-use of Social Media among Swedish and Norwegian Politicians", *European Journal of Communication* 29(6): 653–667.
- Martinsson, Johan och Ulrika Andersson (red.) (2018). *Svenska trender 1986–2017*. Göteborg: SOM-institutet.
- Naurin, Elin och Patrik Öhberg (2018). "The Party's View of Dyadic Responsiveness: A Survey Experiment in Sweden", *Scandinavian Political Studies* 41(2): 121–143.
- Nygren, Gunnar (2018). "En komplicerad lokal medieekologi", i Andersson, Ulrika, Anders Carlander, Elina Lindgren och Maria Oskarson (red.) *Sprickor i fasaden*. Göteborg: SOM-institutet.
- Oscarsson, Henrik och Sören Holmberg (2008). *Regeringsskifte: väljarna och valet 2006*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Oscarsson, Henrik och Sören Holmberg (2016). *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Persson, Mikael (2015). "Education and Political Participation", *British Journal of Political Science* 45(3): 689–703.
- Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud (2000). *Demokrati utan partier?* Kristianstad: SNS Förlag.
- Proposition 1999/2000:86. (2000). *Ett informationsamhälle för alla*.
- Qualman, Eric (2011). *Socialnomics. How Social Media Transforms the Way We Live and Do Business*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Rogers, Todd, Donald Green, John Ternovski och Carolina Ferreros Young (2017). "Social Pressure and Voting: A Field Experiment Conducted in a High-salience Election", *Electoral Studies* 46: 87–100.
- Sandberg, Linn och Patrik Öhberg (2017). "The Role of Gender in Online Campaigning: Swedish Candidates' Motives and use of Social Media during the European Election 2014", *Journal of Information Technology & Politics* 14(4): 314–333.
- Schlozman, Kay Lehman, Sidney Verba och Henry E. Brady (2012). *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*. Princeton University Press.
- Schori, Martin (2017). "Trumps fake news-fabrik", *Aftonbladet*, 27 augusti.
- Schori, Martin (2018). "Så kartlägger partierna dig inför valet", *Aftonbladet*, 19 februari.
- Schumpeter, Joseph (2003 [1943]). *Capitalism, Socialism & Democracy*. London and New York: Routledge.
- SOU 1994:118. (1995). *Informationsteknologin – Vingar åt människans förmåga*.

- SOU 2003:55. (2003). *Digitala tjänster – hur då? En IT-politik för resultat och nytta*. Statens Medieråd (2017). *Ungar & medier 2017*.
- Strömberg, Maggie (2016). *Vi blev som dom andra: miljöpartiets väg till makten*. Stockholm: Atlas.
- Tegmark, Max (2017). *Liv 3.0: att vara människa i den artificiella intelligensens tid*. Stockholm: Volante.
- Weber, Max (1967 [1919]). "Politics as Vocation", i Gerth, Hans Heinrich och Charles Wright Mills (red.) *From Max Weber. Essays in Sociology*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Wennerhag, Magnus (2013). "Partipolitiskt engagemang, demonstrationsdeltagande och internetaktivism i Skåne", i Ohlsson, Jonas och Annika Bergström (red.) *Vanor och attityder i förändring. Samhälle, opinion och medier i Skåne*. Göteborg: SOM-institutet.
- Öhberg, Patrik och Elin Naurin (2018). "Uppstår kontakt? Riksdagsledamöternas inställning till medborgarkontakter", i Karlsson, David (red.) *Folkets främsta företrädare*. Göteborg: Göteborgs universitet.

REFERENSER KAPITEL 6

- Aschberg, Richard, Anders Johansson och Mattias Sandberg (2018). "Hemlig inspelning: SD-toppen ville "rigga" Regeringskansliet", *Aftonbladet*, den 6 september.
- Akerman, Tjitske (2012). "Comparing Radical Right Parties in Government: Immigration and Integration Policies in Nine Countries (1996–2010)", *West European Politics* 35(3): 511–529.
- Albertazzi, Daniele och Duncan McDonnell (2015). *Populists in Power*. Abingdon och New York: Routledge.
- Almond, Gabriel A. och G. Bingham Powell (1966). *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown & Co.
- Andersen, Jørgen Goul (1992). "Denmark: The Progress Party – Populist Neo-Liberalism and Welfare State Chauvinism", i Hainsworth, Paul (red.) *The Extreme Right in Europe and the USA*. London: Pinter.
- Andersen, Jørgen Goul (2004). "Danmark: Fremskridtspartiet och Dansk Folkeparti", i Rydgren, Jens och Anders Widfeldt (red.) *Från Le Pen till Pim Fortuyn. Populism och parlamentarisk högerextremism i dagens Europa*. Stockholm: Liber.
- Arrhenius, Gustaf, Ludvig Beckman och Eva Erman (2016). "Esaiasson har missförstått den representativa demokratin", *DN Debatt*, replik 16 februari 2016 (endast online).
- Bar-On, Tamir (2007). *Where Have All the Fascists Gone?* Abingdon och New York: Routledge.
- Bar-On, Tamir (2011). "Transnationalism and the French Nouvelle Droite", *Patterns of Prejudice* 45(3): 199–223.
- Berggren, Lena (2002). "Swedish Fascism – Why Bother?", *Journal of Contemporary History* 37(3): 395–417.

- Bergman, Torbjörn och Kaare Strøm (2011). "The Nordics. Demanding Citizens, Complex Politics", i Bergman Torbjörn och Kaare Strøm (red.) *The Madisonian Turn. Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Blomqvist, Håkan (1999). *Gåtan Nils Flyg och nazismen*. Stockholm: Carlssons.
- Bondeförbundet 1933: *Bondeförbundets grundprogram. Antaget vid 1933 års föbundsstämma*. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/c/program/1933>.
- Canovan, Margaret (1999). "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy", *Political Studies* 47(1): 2–16.
- Careja, Romana, Christian Elmelund-Præstekær, Michael Baggesen Klitgaard och Erik Gahner Larsen (2016). "Direct and Indirect Welfare Chauvinism as Party Strategies: An Analysis of the Danish People's Party", *Scandinavian Political Studies* 39(4): 435–357.
- Copsey, Nigel (2013). "Fascism...but with an open mind", *Fascism, Journal of Comparative Fascist Studies* 2(1): 1–17.
- Demker, Marie (2014). *Sverige åt svenskarna: motstånd och mobilisering mot invandring och invandrare i Sverige*. Stockholm: Atlas Akademi.
- Demker, Marie (2017). "Ökat motstånd mot flyktingmottagning och invandrades religionsfrihet", i Andersson, Ulrika, Jonas Ohlsson, Henrik Oscarsson och Maria Oskarson (red.) *Larmar och gör sig till*. Göteborg: SOM-institutet.
- Den Svenske Nationalsocialisten*, 1938.
- Ekman, Mikael och Daniel Poohl (2010). *Ut ur skuggan. En kritisk granskning av Sverigedemokraterna*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Enyedi, Zsolt och Stephen Whitefield, kommande: "Populists in Power: Populism and Representation in Illiberal Democracies", i Rohrschneider, Robert och Jacques Thomassen (red.) *Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Erlingsson, Gissur O. (2006). "Varför bildas nya partier? Vrede och revanschlust som beslutsmobiliserande faktorer", *Sociologisk Forskning* 43(3): 43–74.
- Esaiaasson, Peter (2016). "Eliten satte den demokratiska lyhördheten på undantag", *DN Debatt*, den 14 februari.
- Fremskrittspartiet 2015: "Europas strengeste asylpolitik". *Fremskrittspartiets hemsida*, publicerat 19 november 2015.
- Friberg, Alban (2015). "Många avhopp i politiken – flest SD:are", *SVT Nyheter*, den 13 januari.
- Fryklund, Björn och Tomas Peterson (1989). *Vi mot dom. Det dubbla främlingskapet i Sjöbo*. Lund: Arkiv.
- Hawley, George (2017). *Making Sense of the Alt-Right*. New York och Chichester: Columbia University Press.
- Hinnfors, Jonas (2016). "Esaiaasson ger en starkt förenklad bild av debatten", *DN Debatt*, replik, den 18 februari (endast online).
- Holmberg, Håkan (2017). *Den farliga mångfalden. Om Sverigedemokraternas världsbild*. Stockholm: Arena Idé och Frisinnade Klubben.
- Holt, Kristoffer (2017). "Mediemisstro. Där ytterkanterna möts", i Truedson, Lars (red.) *Misstron mot medier*. Stockholm: Institutet för mediestudier.

- Hylén, Jan (1991). *Fosterlandet främst? Konservatism och liberalism inom högerpartiet 1904–1985*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Ignazi, Piero (2003). *Extreme Right Parties in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, Jan Martin (1998). *Fra Anders Lange til Carl I Hagen: 25 år med Fremskrittspartiet*. Oslo: N.W. Damm & søn.
- Jakobson, Hanna (2018). ”261 tjänstemän oroliga inför regeringsbildning”, *Dagens Nyheter*, den 27 september.
- Järnbert, Mikaela och Johan Wilén (2016). *Demokratins representanter – en studie av representantiviteten, delaktighet och syn på uppdraget*. Örebro: Statistiska Centralbyrån, Demokratistatistik rapport 23.
- Karlsson, Bert (2007). *Mitt Liv som Bert*. Skara: Heja Sverige.
- KD 2015. *Principprogram. Antaget vid Kristdemokraternas riksting 2015*. Stockholm: Kristdemokraterna.
- Kennerström, Bernt (1974). *Mellan två internationaler. Socialistiska partiet 1929–1938*. Lund: Arkiv.
- Kitschelt, Herbert och Anthony J. McGann (1997). *The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Larsson, Stieg och Anna-Lena Lodenius (1991). *Extremhögern*. Stockholm: Tiden.
- Levin, Daniel (2004). *Bert Karlsson: oraklet i Skara*. Stockholm: DN bokförlag.
- Lewin, Leif (2016). ”Eliten har svikit sin opinionsbildande uppgift”, *DN Debatt*, replik, den 18 februari 2016 (endast online).
- Lindberg, Mats (2010). ”En nytänkt och parlamentarisk nationalsocialism. Analys av Sverigedemokraternas ideologi och program”, *Nerikes Allehanda*, den 11 oktober.
- Lindroth, Bengt (2016). *Väljarnas hämnd. Populism och nationalism i Norden*. Stockholm: Carlssons.
- Lindström, Martin (2003/04). ”Skånes väl. De skånska regionalisternas möte med de svenska nationalisterna”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 106(1): 32–54.
- Lindström, Ulf (1985). *Fascism in Scandinavia 1920–1940*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Ljunggren, Stig-Björn (1992). *Folkhemskapitalismen. Högers programutveckling under efterkrigstiden*. Stockholm: Tiden.
- Lööw, Heléne (1990). *Hakkorset och Wasakärven*. Göteborg: Historiska institutionen.
- Minkenbergh, Michael (2002). ”The New Radical Right in the Political Process. Interaction Effects in France and Germany”, i Schain, Martin, Aristide Zolberg och Patrick Hossay (red.) *Shadows Over Europe. The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*. New York and Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Minkenbergh, Michael (2013). ”From Pariah to Policy-Maker? The Radical Right in Europe, West and East: Between Margin and Mainstream”, *Journal of Contemporary European Studies* 21(1): 5–24.
- Mudde, Cas (1995). ”Right-Wing Extremism Analysed. A Comparative Analysis of the Ideologies of Three Alleged Right-Wing Extremist Parties (NPD, NDP, CP’86)”, *European Journal of Political Research* 27(2): 203–224.
- Mudde, Cas (2000). *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester: Manchester University Press.

- Mudde, Cas (2004) "The Populist Zeitgeist", *Government and Opposition* 39(4): 541–563.
- Mudde, Cas (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas (2010). "The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy", *West European Politics* 33(6): 1167–1186.
- Mudde, Cas (2013) "Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So What? (The 2012 Stein Rokkan lecture)", *European Journal of Political Research* 52(1): 1–19.
- Müller, Jan-Werner (2016). *What is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Nilsson, Torbjörn (1984) "Från internationell socialism till nationell folkgemenskap. Socialistiska Partiet 1938–45", *Historisk Tidskrift* 105(1): 26–51.
- Norris, Pippa (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orrenius, Niklas (2010). *Jag är inte rabiati, jag äter pizza. En bok om Sverigedemokraterna*. Stockholm: Mån-pocket Fakta.
- Oscarsson, Henrik och Sören Holmberg (2016). *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Peterson, Thomas, Mikael Stigendal och Björn Fryklund (1988). *Skånepartiet. Om folkligt missnöje i Malmö*. Lund: Arkiv.
- Pew Research Center (2017). *Europe's Growing Muslim Population*. Rapport, 29 november.
- Rodrigo Blomqvist, Paula (1993). *Gråskjortorna. En studie av nazistiskt agerande i Sveriges Riksdag 1935–1936*. Göteborg: B-uppsats, Statsvetenskapliga institutionen.
- Rothstein, Bo (1986). *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- Rothstein, Bo (1987). "Välfärdsstat, implementering och legitimitet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 90(1): 21–37.
- Rydgren, Jens (2003). "Meso-Level Reasons for Racism and Xenophobia: Some Converging and Diverging Effects of Radical Right Populism in France and Sweden", *European Journal of Social Theory* 6(1): 45–68.
- Rydgren, Jens (2004). "Explaining the Emergence of Radical Right-Wing Populist Parties: The Case of Denmark", *West European Politics* 27(3): 474–502.
- Rydgren, Jens (2005). "Is Extreme Right-wing Populism Contagious? Explaining the Emergence of a New Party Family", *West European Politics* 44(3): 413–437.
- Rydgren, Jens (2006). *From Tax Populism to Ethnic Nationalism: Radical Right-Wing Populism in Sweden*. New York and Oxford: Berghahn books.
- Schain, Martin A. (2006). "The Extreme-Right and Immigration Policy-Making: Measuring Direct and Indirect Effects", *West European Politics* 29(2): 270–289.
- SD 2011. *Sverigedemokraternas principprogram 2011*. Antogs av Landsdagarna 2011. Stockholm: Sverigedemokraterna.
- Shields, James G. (2007). *The Extreme Right in France. From Pétain to Le Pen*. Abingdon: Routledge.
- Sommer, Nikolaj och Sune Aagaard (2003). *Succes. Historien om Pia Kjærsgaard*. Köpenhamn: Lindhardt og Ringhof.

- Stockemer, Daniel (2017). *The National Front in France. Continuity and Change under Jean-Marie Le Pen and Marine Le Pen*. Cham (CH): Springer.
- Svanberg, Ingvar och Mattias Tydén (1997). *Sverige och förintelsen. Debatt och dokument om Europas judar 1933–1945*. Stockholm: Arena.
- Taggart, Paul (2000). *Populism*. Buckingham och Philadelphia: Open University Press.
- Taggart, Paul (2002). ”Populism and the Pathology of Representative Politics”, i Mény, Yves och Yves Surel (red.) *Democracies and the Populist Challenge*. Basingstoke och New York: Palgrave Macmillan.
- Tvåkammarriksdagen 1867–1970. *Ledamöter och valkretsar*. Stockholm: Sveriges Riksdag 1992.
- Van Kessel, Stijn (2015). *Populist Parties in Europe: Agents of Discontent?* Basingstoke och New York: Palgrave Macmillan.
- Virdborg, Jerker (2017). *Sommaren, system*. Stockholm: Bonniers.
- Von Beyme, Klaus (1985). *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot: Gower.
- Widfeldt, Anders (1999). *Linking Parties with People. Party Membership in Sweden 1960–1997*. Aldershot: Ashgate.
- Widfeldt, Anders (2004). ”Introduktion: den radikala högerpopulismen – en etablerad politisk kraft”, i Rydgren, Jens och Anders Widfeldt (red.) *Från Le Pen till Pim Fortuyn. Populism och parlamentarisk högerextremism i dagens Europa*. Stockholm: Liber.
- Widfeldt, Anders (2015). *Extreme Right Parties in Scandinavia*. Abingdon och New York: Routledge.
- Wärenstam, Eric (1972). *Fascismen och Nazismen i Sverige*. Stockholm: Almqvist & Wiksell (Gebers pocket).
- Åsbrink, Elisabeth (2016). *1947*. Stockholm: Natur & Kultur.

REFERENSER KAPITEL 7

- Ahrne, Göran, Niels Stöber och Max Thaning (2018). *Klasstrukturen i Sverige. Struktur, klass och inkomster: kontinuitet och förändring 1985–2015*, Rapport No. 59. Stockholm: Katalys.
- Allelin, Majsa, Stefan Sjöberg, Markus Kallifatides och Viktor Skyrman (2018). *Välfärdsmodellens omvandling – Det privata kapitalets utvidgning i den offentliga sektorn*. Stockholm: Katalys.
- Almqvist, Anna (2016). *Regional inkomstjämlighet i Sverige*. Stockholm: LO.
- Bengtsson, Niklas, Per-Anders Edin och Bertil Holmlund (2014). *Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?* Rapport till Finanspolitiska rådet.
- Bennich-Björkman, Li (2002). *Någonting har hänt. Förbättring och frustration i svenska lågstatusskolor*. Stockholm: SNS förlag.
- Bergh, Andreas (2013). *Labour Market Integration of Immigrants in the OECD-Countries: What Explanations Fit the Data?* Brussels: ECIPE Occasional Paper No. 4.
- Berman, Sheri (2006). *The Primacy of Politics. Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blomqvist, Paula och Bo Rothstein (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Premiss.

- Boglund, Anders, Sven Eliaeson och Per Månson (2014). *Kapital, rationalitet och social sammanhållning*. Lund: Studentlitteratur.
- Boréus, Kristina (1994). *Högervåg. Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989*. Stockholm: Tiden.
- Carlsson, Sten (1950). *Svensk ståndscirkulation 1680–1950*. Uppsala: J.A Lindbladhs förlag.
- Dahlberg, Matz, Karin Edmark och Helene Lundqvist (2012). "Ethnic Diversity and Preferences for Redistribution", *Journal of Political Economy* 120(1): 41–76.
- The Economist* (2013), den 2 februari.
- Elvander, Nils (1972). *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund: Gleerup.
- Enflo, Kerstin (2016). "Regional ojämlikhet i Sverige. En historisk analys", Nr. 33, Januari 2016, Stockholm: SNS.
- Esping-Andersen, Gösta (1980). *Social Class, Social Democracy and State Power*. Copenhagen: New Social Science Monographs (diss.).
- Fairbrother, Malcolm och Isaac W. Martin (2013). "Does Inequality Erode Social Trust? Results from Multilevel Models of US States and Counties", *Social Science Research* 42(2): 347–360.
- Fukuyama, Francis (2011). *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Profile Books.
- Gustafsson, Lars (1971). *Herr Gustafsson själv*. Stockholm: Bonniers.
- Hadenius, Karin (1990). *Jämlikhet och frihet. Politiska mål för den svenska grundskolan*. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis, (diss.).
- Heckscher, Gunnar (1952). *Svensk statsförvaltning i arbete*. Stockholm: SNS.
- Henrekson, Magnus (2017). "Taxation of Swedish Firm Owners: The Great Reversal from the 1970s to the 2010s", *Research Institute of Industrial Economics*, IFN Working Paper No. 1164.
- Hirschman, Albert (1970). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard, Massachusetts: Harvard University Press.
- Holmberg, Sören och Bo Rothstein (2018). "Misstroendets lokalisering i höglitalandet Sverige", i Andersson, Ulrika, Anders Carlander, Elina Lindgren och Maria Oskarsson (red.) *Sprickor i fasaden*. Göteborg: SOM-institutet.
- Hägg, Göran (1983). *Lejontecknet*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Inglehart, Ronald och Pippa Norris (2012). "The Four Horsemen and the Apocalypse. Understanding Human Security", *Scandinavian Political Studies* 35(1): 71–96.
- Johansson, Joakim (2000). *SAF och den svenska modellen. En studie av upprottet från förvaltningskorporatismen 1982–1991*. Uppsala universitet: Acta Universitatis Upsaliensis (diss).
- Lundahl, Lisbeth (1997). *Efter svensk modell. LO, SAF och utbildningspolitiken 1944–90*. Umeå: Borea förlag.
- Malm Lindberg, Henrik och Stig-Björn Ljunggren (2014). *Från jämlikhet till effektivitet. Om lärande socialdemokrati under 1980-talet*. Stockholm: Hjalmarson och Högberg Förlag.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD Economic Survey; Sweden, 2017.

- Orwell, George (1974[1949]). 1984, Stockholm: Aldus.
- Pauli, Petra (2012). *Rörelsens ledare: karriärvägar och ledarideal i den svenska arbetarrörelsen under 1900-talet*. Göteborgs universitet, Institutionen för historiska studier (diss.).
- Petersson, Olof, Anders Westholm och Göran Blomberg (1989). *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Rothstein, Bo (1992). *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- Sampson, Robert J., Jeffrey D. Morenoff och Thomas Gannon-Rowley (2002). "Assessing 'Neighborhood Effects': Social Processes and New Directions in Research", *Annual Review of Sociology* 28: 443–478.
- Schön, Lennart (2010). *Sweden's Road to Modernity. An Economic History*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sjöström, Hans O. (1977). *En sakkunnigs kärleksliv*. Stockholm: Gidlunds.
- SOU 1999:68.
- Standing, Guy (2013). "Att definiera prekariatet. A Class in the Making", *Eurozine*, den 19 April 2012.
- Svallfors, Stefan (1989). *Vem älskar välfärdsstaten? Attityder, organiserade intressen och svensk välfärdspolitik*. Lund: Arkiv förlag.
- Svenning, Olle (1985). *Älska makten*. Stockholm: Tiden.
- Svensson, Torsten (1994). *Socialdemokratins dominans. En studie av den svenska socialdemokratins partistrategi*. Uppsala Universitet: Acta Universitatis Upsaliensis (diss.).
- Svensson, Torsten (1996). *Novemberrevolutionen. Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaderna 1985*. Ds. 1996:37.
- Thelen, Kathleen (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric (2008). *Corruption, Poverty, and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Utsatta områden – social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen, 2017, Polisen.
- Waldenström, Daniel, Spencer Batani och Åsa Hansson (2018). *Kapitalbeskattningens förutsättningar*. Konjunkturrådets rapport. Stockholm: SNS.
- <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>
- Wilkinson, Richard och Kate Pickett (2009). *The Spirit Level. Why Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allan Lane.
- Örstadius, Kristoffer (2018). "Fakta i frågan: Har läget i utsatta bostadsområden blivit sämre?", *Dagens Nyheter*, den 2 september.

REFERENSER KAPITEL 8

- Alesina, Alberto och George-Marios Angeletos (2005). "Corruption, Inequality, and Fairness", *Journal of Monetary Economics* 52(7): 1227–1244.

- Amadae, S. M. (2016). *Prisoners of Reason: Game Theory and Neoliberal Political Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Andersen, Rasmus F. (2016). *Culture and Institutions: Studying Subnational Regimes, Immigrants and Moving Borders*. PhD thesis, Department of Political Science, University of Copenhagen, University of Copenhagen, Copenhagen.
- Andersen, Rasmus F. (2017). "Trust in Scandinavia: Findings from Moving Borders between Denmark and Germany", *Scandinavian Political Studies* 41(1): 22–48.
- Becker, Gary S. (1997). *The Economics of Life: From Baseball to Affirmative Action to Immigration, How Real-World Issues Affect Our Everyday Life*. New York: McGraw-Hill.
- Burke, Peter J. och Jan E. Stets (2009). *Identity theory*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Bustikova, Lenka och Cristina Corduneanu-Huci (2017). "Patronage, Trust, and State Capacity: The Historical Trajectories of Clientelism", *World Politics* 69(2): 277–326.
- Bågenholm, Andreas (2017). "Corruption and Anticorruption in Early-Nineteenth-Century Sweden", i Croeze, Ronald, André Vitória och G. Geltner (red.) *Anticorruption in History: From Antiquity to the Modern Era*. Oxford: Oxford University.
- Charron, Nicholas, Victor Lapuente and Bo Rothstein (2018). "Mapping the Quality of Government in Europe (SIEPS report 2018:2)." Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- D'Arcy, M. och M. Nistotskaya (2017). "State First, Then Democracy: Using Cadastral Records to Explain Governmental Performance", *Governance* 30(2): 195–209.
- Dahl, Robert A. (1999). *Demokratin och dess antagonist*. Stockholm: Ordfront i samarbete med Demokratiakademien.
- Dahlberg, Stefan och Sören Holmberg (2014). "Democracy and Bureaucracy: How their Quality Matters for Popular Satisfaction", *West European Politics* 37(3): 515–537.
- Dahlström, Carl och Victor Lapuente (2017). *Organizing Leviathan. How the Relationship Between Politicians and Bureaucrats Shapes Good Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- de Maria, William (2010). "Why is the President of Malawi Angry? Towards an Ethnography of Corruption", *Culture and Organization* 16(2): 145–162.
- Diamond, Larry (2007). "A Quarter-Century of Promoting Democracy", *Journal of Democracy* 18(4): 118–120.
- Edén, Nils, Lennart Berglöf och Erik Schalling (1941). *Kammarkollegiets historia*. Stockholm: Isaac Marcus.
- Esaiaasson, Peter (2003). "Vad menas med folkviljans förverkligande", i Gilljam, Mikael och Jörgen Hermansson (red.) *Demokratis mekanismer*. Malmö: Liber.
- Frisk Jensen, Mette (2008). *Korruption og embedsetik: Danske embedsmænds korruption i perioden 1800 til 1886*. Aalborg: Aalborg universitet.
- Fukuyama, Francis (2014a). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Fukuyama, Francis (2014b). "States and Democracy", *Democratization* 21(7): 1326–1340.
- Frohnert, Per (1993). *Kronans skatter och bondens bröd: den lokala förvaltningen och bönderna i Sverige 1719–1775*. Lund: Rättshistoriskt bibliotek.

- Garsten, Christina, Bo Rothstein och Stefan Svallfors (2015). *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos.
- Gierow, Krister (1971). *Lunds universitets historia, 1790–1867*. Lund: Gleerup.
- Gilley, Bruce (2006). "The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries", *International Political Science Review* 27(1): 47–71.
- Gjefsen, Torbjorn (2012). Sources of Regime Legitimacy: Quality of Government and Electoral Democracy, Department of Political Science, University of Oslo, Oslo.
- Gutting, G. (2014). Michel Foucault. In N. Zatta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2014 edition)*. Stanford: Stanford University.
- Hall, Peter A. och Michèle Lamont (red.) (2009). *Successful Societies: How Institutions and Culture Affect Health*. New York: Cambridge University Press.
- Heckscher, Gunnar (1952). *Svensk statsförvaltning i arbete*. Stockholm: Norstedts.
- Hildebrand, Emil (1896). *Svenska statsförfatningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar*. Stockholm: Norstedts.
- Holmberg, Sören och Bo Rothstein (red.) (2012). *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Holmberg, Sören och Bo Rothstein (2017). "Trusting other people", *Journal of Public Affairs* 17(1–2)
- Holmberg, Sören och Bo Rothstein (2015). "Hög mellanmännisklig tillit i Sverige men inte bland alla", i Bergström, Annika, Bengt Johansson, Henrik Oscarsson och Maria Oskarson (red.) *Fragment*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören och Bo Rothstein (2018). "Misstroendets lokalisering i högglitarlandet Sverige", i Andersson, Ulrika, Anders Carlander, Elina Lindgren och Maria Oskarson (red.) *Sprickor i fasaden*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören, Bo Rothstein och Naghme Nasiritousi (2009). "Quality of Government: What You Get", *Annual Review of Political Science* 12: 135–161.
- Holmberg, Sören och Lennart Weibull (2014). "Institutionsförtroende mellan berördhet och mediebevakning", i Oscarsson, Henrik och Annika Bergström (red.) *Mittfåra och marginal*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören och Lennart Weibull (2008). "Svenskt institutionsförtroende på väg upp igen", i Holmberg, Sören och Lennart Weibull (red.) *Skilda världar*. Göteborg: SOM-institutet.
- Kumlin, Staffan (2004). *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kumlin, Staffan och Bo Rothstein (2005). "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions", *Comparative Political Studies* 38(4): 339–365.
- Kurer, Oscar (2005). "Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement", *Political Studies* 53(1): 222–239.
- Lapuente, Victor och Bo Rothstein (2014). "Civil War Spain versus Swedish Harmony: The Quality of Government Factor", *Comparative Political Studies* 47(10): 1416–41.
- Lindroth, Sten (1976). *Uppsala universitet 1477–1977*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Lindvall, Johannes och Bo Rothstein (2010). *Vägar till välstånd: sambandet mellan demokrati och marknadsekonomi*. Stockholm: SNS förlag.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.

- Magnusson, Lars (2016). *Sveriges ekonomiska historia*. Lund: Studentlitteratur.
- Mansfield, Edward D. och Jack Snyder (2005). *Electing to Fight: Why Emerging Democracies go to War*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Mazzuca, Sebastian L. och Geraldo Munck (2014). "State or Democracy First? Alternative Perspectives on the State-Democracy Nexus", *Democratization* 21(7): 1221–1243.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2006). "Corruption: Diagnosis and Treatment", *Journal of Democracy* 17(3): 86–99.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. New York: Cambridge University Press.
- Möller, Tommy (2015). *Svensk politisk historia: strid och samverkan under tvåhundra år*. Lund: Studentlitteratur.
- Nannestad, Peter, Gert T. Svendsen, Peter T. Dinesen och Kim. M. Sonderskov (2014). "Do Institutions or Culture Determine the Level of Social Trust? The Natural Experiment of Migration from Non-western to Western Countries", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40(4): 544–65.
- Norris, Pippa (2015). *Why Elections Fail*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., John J. Wallis och Barry R. Weingast (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ohlsson, Per T. (1994). *100 år av tillväxt: Johan August Gripenstedt och den liberala revolutionen*. Stockholm: Brombergs.
- Olivecrona, Knut (1859). *Om den juridiska Undervisningen vid Universitetet i Uppsala och om den Juridiska Fakultetens flyttande till Stockholm*. Uppsala: Juridiska fakulteten.
- Persson, Anna och Bo Rothstein (2014). "It's My Money: Why Big Government May Be Good Government", *Comparative Politics* 47(2): 231–249.
- Povitkina, Marina (2018). *Necessary but not Sustainable? The Limits of Democracy in Achieving Environmental Sustainability*. Department of Political Science, University of Gothenburg, Gothenburg.
- Roselius, Aapo (2009). *I bödlarnas fotspår: massavrättningar och terror i finska inbördeskriget 1918*. Stockholm: Leopard.
- Rothstein, Bo (1998). "State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy", *Scandinavian Political Studies* 21(2): 287–306.
- Rothstein, Bo (2005a). "Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater", i Rothstein, Bo och L. V. Westerhäll (red.) *Bortom den starka statens politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo (2005b). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in a Comparative Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rothstein, Bo (2013). "Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down", *Social Research* 80(4): 1009–1032.
- Rothstein, Bo (2018). "Anti-Corruption: The Indirect Strategy." *Daedalus* (under publicering).

- Rothstein, Bo och Daniel Eek (2009). "Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach", *Rationality and Society* 21(1): 81–112.
- Rothstein, Bo och Marcus Tannenberg (2015). *Making Development Work: The Quality of Government Approach*. Stockholm: Swedish Government Expert Group for Aid Studies. Report 2015:17.
- Rothstein, Bo och Jan Teorell (2015). "Getting to Sweden, Part II: Breaking with Corruption in the Nineteenth Century", *Scandinavian Political Studies* 38(3): 238–254.
- Rothstein, Bo och Aiysha Varraich (2017). *Making Sense of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo och Eric M. Uslaner (2005). "All for All: Equality, Corruption and Social Trust", *World Politics* 58(3): 41–73.
- Salklever, Stephen G. (1991). "Aristotle's Social Science", i Lord, Carnes och David K. O'Connor (red.) *Essays on the Foundations of Aristotelian Political Science*. Berkeley: University of California.
- SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*.
- Strindberg, August (1879). *Röda rummet: Skildringar ur artist- och författarlifvet*. Stockholm: Seligmann.
- Strömberg, Håkan (2000). *Allmän förvaltningsrätt*. Malmö: Liber.
- Sundell, Anders (2015). *Public Administration and Corruption: How To Get the Institutions That Work*. Gothenburg: Department of Political Science.
- Svallfors, Stefan (2013). "Government Quality, Egalitarianism and Attitudes to Taxes and Social Spending: A European Comparison", *European Political Science Review* 5(3): 363–380.
- Svallfors, Stefan (2015). "Who Loves the Swedish Welfare State? Attitude Trends 1980–2010", i Pierre, Jon (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Teorell, Jan (2017). "Partisanship and Unreformed Bureaucracy: The Drivers of Election Fraud in Sweden, 1719–1908", *Social Science History* 41(2): 201–225.
- Teorell, Jan och Bo Rothstein (2015). "Getting to Sweden, Part I: War and Malfeasance, 1720–1850", *Scandinavian Political Studies* 38(3): 217–237.
- Tetlock, Philip E. och Aaron Belkin (red.) (1996). *Counterfactual Thought Experiments in World Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Therborn, Göran (2008). *What Does the Ruling Class Do When It Rules: State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism and Socialism*. London: Verso.
- Uslaner, Eric M. (2008). *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric M. (red.) (2018). *The Oxford Handbook on Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press.
- Walker, Christopher och Melissa Atens (2018). "The Rise of Kleptocracy: A Challenge for Democracy", *Journal of Democracy* 29(1): 1–5.
- Weingast, Barry R. (1997). "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", *American Political Science Review* 91(3): 245–263.
- Weingast, Barry R. och Donald A. Wittman (2006). *The Oxford Handbook of Political Economy*. New York: Oxford University Press.

- Westerhult, Bo (1965). *Kronofogde, häradsskrivare, länsman: den svenska fögderiförvaltningen 1810–1917*. Lund: Gleerups.
- Ylikangas, Heikki (1995). *Vägen till Tammerfors. Striden mellan röda och vita i finska inbördeskriget 1918*. Stockholm: Atlantis.
- Young, Iris Marion (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

REFERENSER KAPITEL 9

- Allport, Gordon (1954). *The Nature of Prejudice*. Cambridge, MA: Perseus Books.
- Andræ, Carl Göran (1998). *Revolt eller reform. Sverige inför revolutionerna i Europa 1917–1918*. Stockholm: Carlsson.
- Anton, Thomas (1980). *Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden*. Hingham, Massachusetts: Martinus Nijhoff Publishing.
- Barrling, Katarina (2004). *Partikulturer: kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Bowler, Shaun, Todd Donovan och Jeffrey Karp (2006). "Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values, or Ideology?", *Journal of Politics* 68: 434–446.
- Bull, Martin och Gianfranco Pasquino (2018). "Italian Politics in an Era of Recession: The End of Bipolarism?", *South European Society and Politics* (publicerad online) <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1436493>.
- Carlsson, Ingvar (2003). *Så tänkte jag*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg.
- Dahl, Robert (red.) (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Dahlström, Carl (2009). "The Bureaucratic Politics of Welfare-State Crisis: Sweden in the 1990s", *Governance* 22: 217–238.
- Delhey, Jan, Kenneth Newton och Christian Welzen (2011). "How General Is Trust in 'Most People'? Solving the Radius of Trust Problem", *American Sociological Review* 76: 786–807.
- Dennis, Bengt (1998). *500 %*. Stockholm: Bokförlaget DN.
- Edenman, Ragnar (1946). *Den socialdemokratiska riksdagsgruppen 1903–1943. En studie i den svenska riksdagens partiväsen*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Elmbrant, Björn (1993). *Så föll den svenska modellen*. Stockholm: T. Fischer & Co.
- Esaiasson, Peter (1990). *Svenska valkampanjer 1866–1988*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Esaiasson, Peter (2018). "Social tillit i riksdagen", i Carlsson, David (red.) *Folkets främsta företrädare*. Göteborg: Förvaltningshögskolan och Statsvetenskapliga institutionen.
- Gerdner, Gunnar (1944). "Ministären Edén och författningsreformen", i *Statsvetenskapliga studier till Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala tjugofemårsdag 7/11 1944*. Uppsala & Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Hamilton, Hugo (1956). *Dagböcker 1917–1919*. Stockholm: Norstedts.
- Holmberg, Sören och Bo Rothstein (2018). "Misstroendets lokalisering i höglitarlandet Sverige", i Andersson, Ulrika, Anders Carlander, Elina Lindgren och Maria Oskarson (red.) *Sprickor i Fasaden*. Göteborg: SOM-institutet.

- Isaksson, Anders (1990). *Per Albin. II. Revolutionären*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Isaksson, Christer (1994). *Världens bästa regering. Tusen dagar som förändrade Sverige*. Stockholm: Norstedts.
- Jerneck, Magnus och Lars-Göran Stenelo (1996). *The Bargaining Democracy*. Lund: Lund University Press.
- Kahneman, Daniel (2011). *Thinking, Fast and Slow*. London: Penguin Books.
- Lewin, Leif (1984). *Ideologi och Strategi. Svensk politik under 100 år*. Stockholm: Norstedts.
- Lindvall, Johannes (2004). *The Politics of Purpose. Swedish Macroeconomic Policy after the Golden Age*. Göteborg: Department of Political Science.
- Lundgren, Bo (1998). *När bubblan brast. Om den svåraste finanskrisen i Sveriges historia*. Stockholm: Bokförlaget DN.
- Lundkvist, Sven (1977). *Folkrörelserna i det svenska samhället 1850–1920*. Stockholm: Sober förlag.
- Ohlsson, Per (2018). *1918. Året då Sverige blev Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Olsson, Stefan (2000). *Den svenska högerns anpassning till demokratin*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Oredsson, Sverker (2017). *Nils Edén. Demokratins statsminister*. Stockholm: Ekerlids förlag.
- Palmstierna, Erik (1953). *Orostitid II, 1917–1919. Politiska dagboksanteckningar*. Stockholm: Rydahls.
- Pettigrew, Thomas och Linda Tropp (2006). "A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory", *Journal of Personality and Social Psychology* 90: 751–783.
- Pierre, Jon (1986). *Partikongresser och regeringspolitik: en studie av den socialdemokratiska partikongressens beslutsfattande och inflytande 1948–1978*. Lund: Kommunfakta förlag.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (1973). *The Beliefs of Politicians*. New Haven: Yale University Press.
- Riker, William (1983). *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Rothstein, Bo (2002). "Sweden: Social Capital in the Social Democratic State", i Putnam, Robert (red.) *Democracies in Flux*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS förlag.
- Sahlin, Mona (1996). *Med mina ord*. Stockholm: Tiden.
- Sheffer, Lior, Peter Leuwen, Stuart Soroka, Stefaan Walgrave och Tamir Sheafer (2018). "Nonrepresentative Representatives: An Experimental Study of the Decision Making of Elected Politicians", *American Political Science Review* 112: 302–332.
- Svenning, Olle (2014). *Hövdingen. Hjalmar Branting – en biografi*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Söderpalm, Sven Anders (1969). *Storföretagarna och det demokratiska genombrottet*. Lund: Gleerups.
- Taylor, Donald och Janet Doria (1981). "Self-Serving and Group-Serving Bias in Attribution", *Journal of Social Psychology* 113(2): 201–211.

- Teorell, Jan (1998). *Demokrati eller fätalsvälde? Om beslutsfattande i partiorganisationer*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Uslaner, Eric (red.) (2018). *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford: Oxford University Press.
- Wibble, Anne (1994). *Två cigg och en kopp kaffe*. Stockholm: Ekerlids.
- Åselius, Ebba Berling (2005). *Rösträtt med förhinder*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

REFERENSER KAPITEL 10

- Bakker, Ryan, Seth Jolly och Jonathan Polk (2012). "Complexity in the European Party Space: Exploring Dimensionality With Experts", *European Union Politics* 13(2): 219–245.
- Baumann, Markus, Hanna Bäck och Royce Carroll (2017). *A Divided Parliament? Rhetorical Polarization in the Swedish Riksdag*. Uppsats presenterad i workshopen, Polarization, institutional design and the future of representative democracy, Berlin, 5–7 Oktober.
- Bergman, Torbjörn (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation*. Avhandling, Umeå Universitet.
- Bergmann, Henning, Hanna Bäck och Thomas Saalfeld (2017). *Polarization and Cabinet Survival in Parliamentary Democracies*. Uppsats presenterad vid workshopen Polarization, institutional design and the future of representative democracy, i Berlin, 5–7 Oktober.
- Browne, Eric C., John P. Frendreis och Dennis W. Gleiber (1984). "An 'Events' Approach to the Problem of Cabinet Stability", *Comparative Political Studies* 17(2): 167–197.
- Bäck, Hanna (2015). "Partierna och regeringsbildningen", i Hagevi, Magnus (red.) *Partier och partisystem*. Lund: Studentlitteratur.
- Bäck, Hanna och Johan Hellström (2015). "Efter valet 2014: Regeringsbildningen och det inställda extra valet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 2: 261–278.
- Bäck, Hanna och Johannes Lindvall (2015). "Commitment Problems in Coalitions: A New Look at the Fiscal Policies of Multiparty Governments", *Political Science Research and Methods* 3: 53–72.
- Crombez, Christophe (1996). "Minority Governments, Minimal Winning Coalitions and Surplus Majorities in Parliamentary Systems", *European Journal of Political Research* 29(1): 1–29.
- De Lange, Sarah L. (2008). *From Pariah to Power: The Government Participation of Radical Right-Wing Populist Parties in West European Democracies*. Avhandling, Antwerpens universitet.
- De Swaan, Abram (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formations*. Amsterdam: Elsevier.
- DeWinter, Lieven och Patrick Dumont (2008). "Uncertainty and Complexity in Cabinet Formation", i Ström, Kaare, Wolfgang C. Müller och Torbjörn Bergman (red.) *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Diermeier, Daniel och Peter Van Roozendaal (1998). "The Duration of Cabinet Formation Processes in Western Multi-Party Democracies", *British Journal of Political Science* 28(4): 609–626.
- Dodd, Lawrence C. (1976). *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton. N. J: Princeton University Press.
- Ecker, Alejandro och Thomas M. Meyer (2015). "The Duration of Government Formation Processes in Europe", *Research & Politics* 2(4).
- Golder, Sona. N. (2010). "Bargaining Delays in the Government Formation Process", *Comparative Political Studies* 43(1): 3–32.
- Grofman, Bernard och Peter Van Roozendaal (1997). "Modelling Cabinet Durability and Termination", *British Journal of Political Science* 27(3): 419–451.
- Hellström, Johan (2016). "Att skynda långsamt. Hur lång tid tar det att bilda nya regeringar?", *Om Makt och Politik*. <https://maktochpolitik.wordpress.com/2016/04/19/att-skynda-langsamt-hur-lang-tid-tar-det-att-bilda-nya-regeringar/>.
- Hellström, Johan, Torbjörn Bergman och Hanna Bäck (2018). *Party Government in Europe Database (PAGED)*, Unpublished database.
- Hellström, Johan, Hanna Bäck och Daniel Walther (2014). "Varför blir det nyval?", *Om Makt och Politik*. <https://maktochpolitik.wordpress.com/2014/12/05/varfor-blir-det-nyval/>.
- Holmberg, Sören (1975). "Partipolitiska konfliktdimensioner i riksdagen", *Statsvetenskaplig tidskrift* 78(4): 212–231.
- Holmberg, Sören och Lennart Weibull (2017). "Långsiktiga förändringar i svenskt institutionsförtroende", i Andersson, Ulrika, Jonas Ohlsson, Henrik Oscarsson och Maria Oskarsson (red.) *Larmar och gör sig till*. Göteborg: SOM-institutet.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks och Carole J. Wilson (2002). "Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?", *Comparative political studies* 35(8): 965–989.
- Iyengar, Shanto, Gaurav Sood och Yphtach Lelkes (2012). "Affect, Not Ideology a Social Identity Perspective on Polarization", *Public Opinion Quarterly* 76(3): 405–431.
- Jungar, Ann-Cathrine (2000). *Surplus Majority Government. A Comparative Study of Italy and Finland*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Kayser, Mark Andreas (2005). "Who Surfs, Who Manipulates? The Determinants of Opportunistic Election Timing and Electorally Motivated Economic Intervention", *American Political Science Review* 99(1): 17–27.
- Kayser, Mark Andreas (2006). "Trade and the Timing of Elections", *British Journal of Political Science* 36(03): 437–457.
- Laver, Michael och Norman Schofield (1990). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael och Norman Schofield (1998). *Multiparty Government – The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Laver, Michael och Kenneth Shepsle (1996). *Making and Breaking Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leiserson, Michael (1968). "Factions and Coalitions in One-Party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games", *American Political Science Review* 62(3): 770–787.

- Lindvall, Johannes, Hanna Bäck, Carl Dahlström, Elin Naurin och Jan Teorell (2017). *Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*. Stockholm: SNS Förlag.
- Loxbo, Karl (2010). "The Impact of the Radical Right: Lessons from the Local Level in Sweden, 2002–2006", *Scandinavian Political Studies* 33(3): 295–315.
- Lupia, Arthur och Kaare Strøm (1995). "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections", *American Political Science Review* 89(3): 648–665.
- Marks, Gary, Lisbet Hooghe, Marco Steenbergen och Ryan Bakker (2007). "Cross-Validating Data on Party Positioning on European Integration", *Electoral Studies* 26(1): 23–38.
- Martin, Lanny W. och Georg Vanberg (2003). "Wasting time? The Impact of Ideology and Size on Delay in Coalition Formation", *British Journal of Political Science* 33(2): 323–332.
- McCarty, Nolan, Keith T. Poole och Howard Rosenthal (2016). *Polarized America*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- McDonnell, Duncan och Marco Valbruzzi (2014). "Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments", *European Journal of Political Research* 53(4): 654–671.
- Mitchell, Paul och Benjamin Nyblade (2008). "Government Formation and Cabinet Type in Parliamentary Democracies", i Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller och Torbjörn Bergman (red.) *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Mudde, Cas (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas (2013). "Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So What?", *European Journal of Political Research* 52: 1–19.
- Oscarsson, Henrik (1998). *Den svenska partirynden. Väljarnas uppfattningar av konfliktstrukturen i partisystemet 1956–1996*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Oscarsson, Henrik (2017). "Det svenska partisystemet i förändring", i Andersson, Ulrika, Jonas Ohlsson, Henrik Oscarsson och Maria Oskarson (red.) *Larmar och gör sig till*. Göteborg: SOM-institutet.
- Oscarsson, Henrik och Sören Holmberg (2016). *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm (1996). *Demokrati och ledarskap. Demokratirådets rapport 1996*. Stockholm: SNS Förlag.
- Polk, Jonathan, Jan Rovny, Ryan Bakker, Erica Edwards, Liesbet Hooghe, Seth Jolly, Jelle Koedam, Filip Kostelka, Gary Marks, Gijs Schumacher, Marco Steenbergen, Milada Vachudova och Marko Zilovic (2017). "Explaining the Salience of Anti-Elitism and Reducing Political Corruption for Political Parties in Europe with the 2014 Chapel Hill Expert Survey data", *Research & Politics* (January-March): 1–9.
- Rheault, Ludovic, Kaspar Beelen, Christopher Cochrane och Graeme Hirst (2016). "Measuring Emotion in Parliamentary Debates with Automated Textual Analysis", *PLOS ONE* 11(12).
- Rydgren, Jens (2007). "The Sociology of the Radical Right", *Annual Review of Sociology* 33: 241–262.

- Saalfeld, Thomas (2008). "Institutions, Chance and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival in the Parliamentary Democracies of Western Europe (1945–1999)", i Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller och Torbjörn Bergman (red.) *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Alastair (2003). "Election Timing in Majoritarian Parliaments", *British Journal of Political Science* 33(3): 397–418.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare och Stephen M. Swindle (2002). "Strategic Parliamentary Dissolution", *American Political Science Review* 96(3): 575–591.
- Von Neumann, John och Oskar Morgenstern (1953). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Walther, Daniel och Johan Hellström (2014). "Regeringsstabilitet i Europa: Varför avgår så många regeringar?", *Om Makt och Politik*. <https://maktochpolitik.wordpress.com/2014/11/04/regeringsstabilitet-i-europa-varfor-avgar-sa-manga-regeringar/>.
- Warwick, Paul V. (1994). *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warwick, Paul V. (1998). "Policy Distance and Parliamentary Government", *Legislative Studies Quarterly* 23(3): 319–345.

REFERENSER KAPITEL 11

- Berg, Linda (2017). "Medborgarnas tillit till EU som politiskt system", i Bakardjieva Engelbrekt, A., A. Michaliski och L. Oxelheim (red.) *Europaperspektiv 2017: tilliten i Europa vid ett vägskäl*. Stockholm: Santérus förlag.
- Bergman, Torbjörn (2015). "Parliamentary Democracy meets Member State Theory", Text presenterad på SWEPSA, Visby, October 19–21, 2016.
- Bergström, Carl-Fredrik och Mikael Ruotsi (2018). "Grundlag i gungning? En ESO-rapport om EU och den svenska offentlighetsprincipen", *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* 2018:1.
- Bexell, Magdalena och Ulrika Mörth (red.) (2010). *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Bickerton, Chris (2012). *European Integration: From Nation-States to Member States*. Oxford: Oxford University Press.
- Bretherton, Charlotte och John Vogler (2006). *The European Union as Global Actor*. London: Routledge.
- Christiansen, Tom och Simona Piattoni (2004). *Informal Governance in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cisneros Öberg, Jenny (2009). *The Europeanization of Swedish Alcohol Policy*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Cram, Laura (1997). *Policy-Making in the European Union*. London: Routledge.
- de La Porte, Caroline och Patrizia Nanz (2004). "The OMC A-Deliberative Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions", *Journal of European Public Policy* 11(2): 267–288.

- EU-kommissionen (2001) *European Governance – A White Paper*, COM (2001) 428.
- EU-kommissionen (2017) *Vitbok om EU:s framtid. Tankar och scenarier för EU-27 fram till 2025*, Europeiska kommissionen.
- Europaparlamentet (2018) www.europarl.eu/elections2014-results/sv/turnout.html, hämtat 20180501.
- Featherstone, Keith och Claudio Radaelli (red.) (2003). *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press.
- Feltenius, David (2015). ”Subnational Government in a Multilevel Perspective”, i Pierre, Jon (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Grabbe, Heather (2006). *The EU’s Transformative Power. Europeanisation Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Palgrave Macmillan.
- Grande, Edgar och Ulrich Beck (2006). *Det kosmopolitiska Europa. Samhälle och politik under den andra moderniteten*. Göteborg: Daidalos.
- Haas, Ernst (1958). *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Habermas, Jürgen (1996). *Between Facts and Norms Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press.
- Hallenberg, Jan (2018). ”Supermakt på glid: Trump och USA: s utrikespolitik”, *Världspolitikens dagsfrågor* 2018/1.
- Held, David (1997). *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till klassisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.
- Héritier, Adrienne (1999). *Policy-Making and Diversity in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hill, Michael (2007). *Policyprocessen*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, Bengt, Jon Pierre och Göran Sundström (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsson, Kerstin (2004). ”Between the Deliberation and Discipline: Soft Governance in the EU Employment Policy”, i Mörth, Ulrika (red.) *Soft Law in Governance and Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kantola, Johanna (2010). *Gender and the European Union*. London: MacMillan.
- Kleine, Mareike (2013). *Informal Governance in the European Governance*. Cornell, Ithaca: Cornell University Press.
- Leijon, Karin och Christer Karlsson (2013). ”Nationella domstolar som politiska aktörer - främjare av rättslig integration eller försvarare av nationella intressen?”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 115(1): 5–34.
- Manners, Ian (2002). ”Normative Power Europe: A Contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies* 40(2): 233–258.
- Marks, Gary, Lisbeth Hooghe och Kermit Blank (1996). ”European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance”, *Journal of Common Market Studies* 34(3): 341–378.
- Mörth, Ulrika (2003). *Organizing European Cooperation*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield.
- Mörth, Ulrika (2004). *Soft Law in Governance and Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Mörth, Ulrika (2008). *European Public-Private Collaboration – A choice between efficiency and democratic accountability*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mörth, Ulrika (2009). ”The Market Turn in EU Governance – The Emergence of Public-Private Collaboration”, *Governance* 22(1): 99–120.
- Mörth, Ulrika (2015). ”Sweden in a Multigovernance Polity”, i Pierre, Jon (red.) *Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Nugent, Neil (2010). *The Government and Politics of the European Union*. London: MacMillan.
- Pew Research Center (2017) ”Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU”, <http://www.pewglobal.org/2017/06/15/post-brexit-europeans-more-favorable-toward-eu/>, hämtat 20180501.
- Politico* 30/11–6/12 2017.
- Putnam, Robert (1988). ”Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games”, *International Organization* 42(3): 477–460.
- Riksdagen, *EU-arbetet i riksdagen*, kommittébetänkande, 2017/18: URF1.
- Scharpf, Fritz (1999). *Governing in Europe – Democratic and Effective?* Oxford: Oxford University Press.
- SOU (2016:10) *EU på hemmaplan. Betänkande av utredningen om delaktighet i EU*.
- SKL (2010) ”EU i lokalpolitiken – en undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner”, SKL.
- Statskontoret (2005) ”EU:s påverkan på kommuner och landsting”, Statskontoret 2005:12.
- Thomann, Eva och Fritz Sager (2017). ”Moving Beyond Legal Compliance: Innovative Approaches to EU Multilevel Implementation”, *Journal of European Public Policy* 24(19): 1253–1268.
- Vifell, Åsa (2006). *Enklaver i staten. Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Weiler, Joseph (1999). *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

