

Demokratin och grundbulten

Del 1 av 4 ur antologin
100 år till

MEDVERKANDE

Peter Örn

Ulf Bjereld och Marie Demker

Thomas Bull, Dona Hariri, Sofia Näsström och Olof Petersson

Annika Ström Melin

Daniel Lindvall

Robert Olsson

KOMMITTÉN DEMOKRATIN 100 ÅR

Innehåll

Prolog: Demokratins skönhet och skörhet	5
PETER ÖRN	
1. Finns det någon framtid för de politiska partierna?	16
ULF BJERELOD OCH MARIE DEMKER	
2. Grundlagens betydelse för morgondagens demokrati	40
THOMAS BULL, DONA HARIRI, SOFIA NÄSSTRÖM OCH OLOF PETERSSON	
3. Demokratien i EU – nödvändig, sammansatt och ömtålig	62
ANNIKA STRÖM MELIN	
4. Demokratien inför klimatkrisen – kan framtida generationers fri- och rättigheter säkras?	80
DANIEL LINDVALL	
5. Fria medier bland AI, techjättar och digitala flöden	124
ROBERT OLSSON	
6. Till en okänd efterkommande	148
KARIN BOYE	
Författarna	150

Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati (Ku 2018:02)

Design och produktion: Springtime-Intellecta

Foto: Kristian Pohl

Tryck: Elanders 2021

Detta är första delen av fyra ur antologin *100 år till* – en samling av framåtblickande texter om demokrati.

Demokratin och grundbulten handlar om de fundamentala beståndsdelarna i en demokrati. Innehållet består av akademiska texter, samtal, essäer och spaningar och har författats av några av landets viktiga debattörer och tänkare.



Kommittén Demokratin 100 år har i uppdrag att under åren 2018–2021 planera, samordna och genomföra en samling av insatser och aktiviteter för en stark demokrati. Insatserna samlas under rubriken *Vår demokrati – värd att värna varje dag*.

Kommittén Demokratin 100 år leds av Peter Örn. I kommittén ingår även demokratiambassadörerna Emma Frans, Lena Posner-Körösi, Rosaline Marbinah och ett sekretariat.

Prolog

Demokratin skönhet och skörhet

PETER ÖRN



Är det möjligt att inte bli uppgiven inför framtiden? Är det möjligt att tro på demokratin möjligheter att lösa den accelererande samhällsutvecklingens problem och utmaningar? Jag vill svara ja på frågorna, vill tro på demokratin inneboende styrka och förmåga att möta inre och yttre påfrestningar. Under en stor del av mitt yrkesliv har jag arbetat tillsammans med samhällsengagerade människor som nästan aldrig överger sin övertygelse om att världen går att göra bättre. I unga år arbetade jag partipolitiskt och lärde mig att det var viktigt att känna respekt för meningsmotståndare trots hårda ideologiska och politiska debatter. Ibland kan den respekten leda till nödvändiga kompromisser, ibland till erkännandet av svåra läsningar – då det är omöjligt att komma vidare. Men trots strider och oenigheter förenas partierna av en grundläggande

respekt för demokratins institutioner och spelregler. Demokratien är den förenande överideologin.

Och sedan några år tillbaka arbetar jag i kommittén Demokratien 100 år med uppdraget att under åren 2018–2021 planera, samordna och genomföra en samling av insatser och aktiviteter för en stark demokrati. Tillsammans med andra aktörer har vi bidragit till att skapa en demokratiörelse där det ingår kommuner, regioner, myndigheter, civilsamhällsorganisationer, näringsliv, skolväsende och andra aktörer som vill vara med och bidra till att stärka och utveckla demokratien i Sverige, och säkra att den står sig stark även de kommande 100 åren. Vår demokrati är värd att värna varje dag – med visionen att skapa en landsomfattande demokratiörelse som sätter diskussionen och värnandet av vårt styrelseskick, vår demokrati, högst. Det är ett arbete som har bekräftat för mig att det finns ett starkt engagemang för demokratien också utanför de politiska partierna.

I din hand håller du den första delen ur antologin *100 år till* – en samling av framåtblickande texter om demokrati – som ges ut i sin helhet i slutet av året. Syftet med vår antologi är att samla texter om dagens stora demokratifrågor, och att skapa en tidsmarkör för vilka diskussioner som fördes under demokratins 100-årsjubileum. Den här delen av antologin – som vi döpt till *Demokratien och grundbulten* – handlar om de fundamentala beståndsdelarna i en demokrati. Innehållet består av akademiska texter, samtal, essäer och spaningar och har författats av några av landets viktiga debattörer och tänkare.

Innan jag beskriver texterna djupare vill jag inleda med några egna tankar om vår viktiga hundraåring.

Det finns de som hävdar att demokratin är det minst dåliga av de samhällssystem som har prövats genom historien. Jag håller inte med om det. Demokratin är överlägsen andra system: Den utgår från respekten för den enskilda människans unika värde. Demokratin är livsbejakande därför att den tillerkänner individen rätten och friheten att bestämma över sitt liv samtidigt som hen får vara med och påverka samhällsutvecklingen tillsammans med andra.

”

Demokratins skönhet är att den utgår från att människor är mogna och förnuftiga varelser som inte behöver ledas av despoter och diktatorer.

Demokratin myndiggör människor. Och demokratin är mer än ett styrelsesätt: Den är ett förhållningssätt som utgår från begrepp som tolerans, öppenhet och respekt för andra människor oavsett deras bakgrund.

Demokratin och tilliten

Sverige är ett land som präglas av hög tillit. Det bekräftas av en lång rad undersökningar av statsvetenskaplig karaktär över tid. Trots politiska kriser, trots vad som beskrivs som polarisering och populistiska strömningar, förblir tilliten mellan människor och människors tillit till samhällets institutioner hög.

Vi vågar ännu lita på att polisen finns där i utsatta situationer, att domstolarna fattar rättvisa domslut, att omsorgen och vården finns där när vi behöver den, att varje valsedel räknas och väger lika tungt som den som läggs av ekonomiska eller politiska makthavare.

Social tillit mellan människor är en viktig resurs för ett demokratiskt samhälle. Exempelvis visar forskning på samband mellan mellanmännisklig tillit och människors hälsa: Den som känner tillit till andra är ofta friskare, mer nöjd med livet och har en mer positiv inställning till framtiden. Hög tillit korrelerar även med att fler har demokratiska värderingar och att det finns mindre korruption och brottslighet.

Det finns dock geografiska skillnader i förtroende för institutioner och samhället liksom vad gäller den mellanmänniskliga tilliten, som exempelvis är lägre i socioekonomiskt utsatta områden. Det är frågor som måste uppmärksammas i framtiden.

Tillbakablick på demokratikampen

Varför firar vi demokratins hundraårsjubileum i år? I riksdagsvalet 1921 skedde genombrottet för principen om allmän och lika rösträtt. Då fick även kvinnor rösta för första gången. Vi får inte glömma hur kontroversiellt det var att kvinnor skulle delta i det politiska och samhällseliga livet på samma villkor som män. Selma Lagerlöf fick Nobelpriset i litteratur innan hon fick rösträtt.

Vi högtidlighåller 100 år av demokrati för att uppmärksamma den milstolpe som det innebar för demokratin att hälften av befolkningen inte längre utestängdes från nationellt politiskt inflytande. Men demokratin är inte något statiskt utan under ständig utveckling. Låt mig ge några exempel.

- Efter år 1921 fanns det fortfarande stora grupper i samhället som saknade rösträtt. Personer som var dömda för brott fick rösträtt först år 1937 och de som var arbetslösa och fick stöd av fattigvården fick rösträtt först år 1945.
- Rösträttsåldern var dessutom 23 år fram till 1945, därefter sänktes den successivt. Rösträttsåldern på 18 år infördes år 1975.
- Vuxna människor kunde under lång tid omyndigförklaras, vilket innebar att personen också berövades sin rösträtt. Först år 1989 togs begreppet omyndig bort från svensk lag och även dessa människor fick rösträtt. Många menar att det inte går att tala om allmän och lika rösträtt förrän efter år 1989.

Vikten av bildning

En levande och vital demokrati kräver kunniga och informerade medborgare. Demokratin vilar på människors kunskap om hur demokratin fungerar och vilka möjligheter som finns att påverka samhället och delta i demokratiska processer för att demokratin ska fungera. Jag är övertygad om att denna kunskap i sin tur är en viktig förutsättning för att människor ska vilja engagera sig i samhällsfrågor.

*En levande och vital demokrati kräver
kunniga och informerade medborgare.*

”

Det kan inte nog understrykas att på detta område har utbildningsväsendet, biblioteken och kultursektorn särskilt viktiga roller. Skolan ska förmedla och förankra kunskap och är därför central för demokratin. Det handlar om att utbilda samhällsmedborgare till självständiga, aktiva och kritiskt tänkande individer redan från tidig ålder. Demokratin ska finnas med från förskola fram till högskolan och inom akademien.

Inom folkbildningen – studieförbunden och folkhögskolorna – pågår sedan över 100 år tillbaka ett demokratistärkande arbete för allas möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning.

Genom kulturupplevelser som att besöka utställningar, läsa böcker och se film eller teater kan människors förståelse och intresse för samhället och demokratin breddas. Jämlik tillgång till kultur och bibliotek runt om i landet är en demokratisk fråga.

Den svenska demokratin har stött på en del utmaningar under pandemin. Mötes- och demonstrationsfriheten har begränsats. Pandemin har drabbat vissa grupper hårdare än andra och blottlagt ojämlikheter i samhället. Desinformation, hot och hat har flödat och mattan drogs undan från kultursektorn, idrotten, besöksnäringarna och många andra aktörer som över en natt förlorade sina kunder och inkomster. I denna del av antologin utforskas såväl de institutionella som de mellanmänskliga förutsättningarna för den svenska demokratin.

Demokratin och grundbultens innehåll

Demokratin och grundbulten utgör del 1 av 4 i antologin *100 år till*.

I kapitel 1, *Finns det någon framtid för de politiska partierna?*, beskriver Marie Demker och Ulf Bjereld hur vi kan se på politiska skiljelinjer utifrån dagens samhälle präglad av globalisering, individualisering och digitalisering. Vad innebär det för vår demokrati att svenska folket söker sig bort från partipolitiken till andra politiska sammanhang?

De fundamentala delarna av den svenska demokratin regleras i den svenska grundlagen. I regeringsformen finns både

grundläggande rättigheter och en fastställd ordning för hur riksdag, regering, kommuner och domstolar ska utöva den offentliga makten. Men varför behövs en grundlag egentligen? Och hur starkt förankrade är demokratin fundament i den svenska grundlagen? Det diskuteras av Dona Hariri, Thomas Bull, Olof Petersson och Sofia Näsström i kapitel 2, *Grundlagens betydelse för morgondagens demokrati*.

Medlemsländernas respekt för demokratiska principer är en förutsättning för EU-samarbetet. Men hur fungerar egentligen demokratin i unionen och vilket inflytande har medborgarna i de olika styrande organen? I kapitel 3, *Demokratin i EU – nödvändig, sammansatt och ömtålig*, skriver Annika Ström Melin om EU:s demokratiska system och styrning. Hon beskriver hur samarbetet inom EU har vuxit fram och intensifierats samt hur den auktoritära utvecklingen i vissa EU-länder har lett till ett slags existentiell kris för unionen.

I kapitel 4, *Demokratin inför klimatkrisen. Kan framtida generationers fri- och rättigheter säkras?*, beskriver Daniel Lindvall hur demokratin fortlevnad är nära förbunden med dess förmåga att snabbt få ner utsläppen av växthusgaser och att hantera olika klimatkonsekvenser. Att värna demokratin är också att värna om klimatet och framtiden. Vi har redan fått känna på jordens reaktioner på människans utsläpp av växthusgaser – värmeböljor, skogsbränder och översvämningar. Detta i kombination med stigande havsnivåer och förlusten av biologisk mångfald kommer att påverka hela vårt samhällssystem och vår existens. Det handlar bland annat om en generations-

överskridande orättvisa, men också om hur demokratin kan användas för ett långsiktigt beslutsfattande.

Fler än någonsin har idag möjlighet att uttrycka, sprida och ta del av olika åsikter, idéer och information via internet och sociala medier. Fler kan också kommentera, debattera och bilda opinion. Internet och sociala medier har sänkt trösklarna för politiskt deltagande och i grunden förändrat formerna för det demokratiska samtalet. Samtidigt aktualiseras nya publicistiska och journalistiska frågor i det nya medielandskapet. De nya utmaningar media står inför belyses av Robert Olsson i kapitel 5, *Fria medier bland AI, techjättar och digitala flöden*. Ett öppet menings- och kunskapsutbyte syresätter demokratin. Samhällsdebatten måste vara öppen för olika åsikter, perspektiv och kunskaper, i stället för tysta ner och relativisera dessa.

Demokratin är värd att värna varje dag

Dessa ord ger mig fördjupad insikt om att det största hotet mot demokratin är att vi betraktar den som självklar.

Att vi betraktar den som en gång för alltid given trots att de senaste årens internationella utveckling av demokratier som går förlorade borde varna oss. Att vi försummar att utveckla och vårda de offentliga institutioner som är viktiga delar av demokratins fundament. Att vi låter det offentliga samtalet förgiftas så att människor skyr samhällsengagemang. Att de politiska partierna blundar för sitt ansvar att utveckla verksamheter och överlämnar skapandet av politiska program till

reklam- och kommunikationsbyråer i stället för att engagera människor i sitt arbete.

Farhågorna om demokratin framtid är förvisso många. Men de senaste årens arbete övertygar mig om att det finns ett brett och kraftfullt stöd för att värna och utveckla den svenska demokratin.

Det ger mig tilltro: Demokratin fyller 100 år. Och den har framtiden för sig.

Grundbulten är stark.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Örn', written in a cursive style.

Peter Örn

Ordförande kommittén Demokratin 100 år

1

Demokratin och grundbulten

Finns det någon
framtid för de
politiska partierna?

Finns det någon framtid för de politiska partierna?

ULF BJERELD OCH MARIE DEMKER

Under en vecka i september 2019 deltog över fyra miljoner människor i 150 länder i demonstrationer med krav på kraftfulla åtgärder mot klimatförändringarna. Manifestationerna var en del av den globala proteströrelsen *Skolstrejk för klimatet* (även känd som *Fridays For Future*) och genomfördes i anslutning till FN:s klimattoppmöte. I Stockholm arrangerades en klimatmarsch från Medborgarplatsen till Kungsträdgården som enligt arrangörerna samlade 50 000 personer. I Battery Park i New York höll Greta Thunberg ett bejublat anförande efter en demonstration som bedöms ha samlat 250 000 deltagare.

I maj 2020 anordnades stora demonstrationer i USA och på andra ställen i världen mot rasism och polisbrutalitet. Protesterna utlöstes när George Floyd, en 46-årig afroamerikan, dödades då en polis i nära tio minuter höll sitt knä över hans nacke. Manifestationerna var en del av rörelsen *Black Lives Matter*, en kampanj som bland annat uppmärksammas genom gesten att gå ned på knä för att protestera mot rasism och polisvåld. Även i Sverige har protester genomförts, även om coronapandemin inneburit att protesterna ofta fått genomföras i digital form.

I oktober 2017 uppmanade den amerikanska skådespelerskan Alyssa Milano på Twitter alla kvinnor som utsatts för sexuella trakasserier att besvara hennes tweet med orden ”me too”. Uppmaningen formulerades i samband med anklagelserna mot filmproducenten Harvey Weinstein för våldtäkt och sexuella trakasserier mot flera kvinnor. Ett år senare hade hashtaggen #MeToo använts över 19 miljoner gånger. Kampanjen #MeToo växte till en global rörelse som handlar om maktrelationen mellan män och kvinnor och om kvinnors rätt till kroppslig integritet.

Samtliga dessa globala proteströrelser kännetecknas av att de initierats spontant och att de politiska partierna ställts åt sidan. Organiseringen har varit nätverksbaserad och sociala medier har spelat en viktig roll för kommunikation och genomförande.

Framväxten av och genomslaget för dessa tre globala proteströrelser kan med fördel relateras till en central utvecklingslinje i svensk politik: *De politiska partiernas ställning som plattform för medborgarnas politiska engagemang har försvagats.*

Den politiskt engagerade medborgaren söker sig i dag allt oftare till andra plattformar än de politiska partierna för att uttrycka sitt politiska engagemang. Banden mellan medborgarna och de politiska partierna tunnas ut. Förändringen är inte specifik för Sverige. Vi ser en motsvarande utveckling på flera håll i världen.¹

1 Blombäck, Bjereld, Demker & Sandberg (2018) s. 9.

Allt färre svenskar väljer att gå med i ett politiskt parti. De senaste decennierna har antalet svenskar som är medlemmar av ett politiskt parti mer än halverats – från 625 000 personer år 1991 till 243 000 personer år 2020.² Även andelen medborgare som identifierar sig med ett särskilt politiskt parti har minskat kraftigt – från 65 procent år 1968 till 24 procent år 2018. Bara var tionde svensk har en stark partiidentifikation – andelen har minskat från 38 procent år 1968 till 11 procent år 2018.³

De senaste decennierna har antalet svenskar som är medlemmar av ett politiskt parti mer än halverats – från 625 000 personer år 1991 till 243 000 personer år 2020.

”

Försvagningen av banden mellan medborgare och partier går hand i hand med en ökad rörlighet hos väljarna. Andelen väljare som byter parti mellan valen har ökat från 11 procent år 1960 till 36 procent år 2018. Det har också blivit vanligare att väljare delar upp sina röster mellan olika partier i lokala respektive nationella val. År 1970 röstade endast sex procent av

2 Erlingsson & Persson (2014) s. 412, samt för de senaste åren Wikipedia. De senaste åren har takten i nedgången minskat något. Fram till år 1987 kollektivanslöt många fackförbund sina medlemmar till Socialdemokraterna vilket innebar att antalet svenskar som var medlemmar av ett politiskt parti var betydligt större (till exempel 1 582 000 personer år 1979).

3 Oscarsson & Holmberg (2020) s. 17.

väljarna på olika partier i kommunalvalet och i riksdagsvalet. År 2018 hade denna andel ökat till 31 procent.⁴

Samtidigt har svenska folkets politiska intresse inte minskat. Men medborgarna söker sig till sammanhang där de kan aktivera sig i de enskilda sakfrågor där de har starkast engagemang (till exempel klimatpolitik, antirasism, flyktingfrågor, jämställdhet, fred, djurrätt), i stället för att gå med i ett politiskt parti och ta ansvar för en ideologisk och politisk helhet.⁵

Varför vänder då medborgarna de politiska partierna ryggen? För att besvara den frågan får vi gå tillbaka i historien. Det svenska partisystemet har sina rötter i den industriella revolutionen och motsättningen mellan arbete och kapital – mellan vänster och höger. Vänster-höger-dimensionen har dominerat politiken i Sverige i mer än hundra år (även om det även funnits inslag av konflikten mellan stad och land, ur vilken Bondeförbundet/Centerpartiet en gång föddes). Men industrisamhället är på väg att fasas ut. Det nya samhälle som växer fram kan vi ännu inte sätta något namn på – det är först i efterhand vi skriver historia och sätter namn på epoker. De kännetecken vi än så länge kan ta fasta på är emellertid globalisering, individualisering och digitalisering.

Globaliseringen innebär att staters territoriella gränser minskar i betydelse. Den ekonomiska och politiska makten håller på att separeras från nationalstaten. Nationella politiska institutioner – som till exempel riksdagen – minskar i politisk betydelse.

4 Oscarsson (2020) s. 3.

5 Blombäck, Bjereld, Demker & Sandberg (2020) s. 35 f.

delse när delar av makten flyttats till mellan- eller överstatliga institutioner som till exempel EU. Den ekonomiska makten regleras av globala finansmarknader. Eftersom demokratin fortfarande är organiserad inom nationalstatens gränser blir det allt svårare för medborgarna att utkräva politiskt ansvar. Partier uppfattas som irrelevanta eftersom globaliseringen har minskat deras makt och deras möjligheter att påverka samhällsutvecklingen.

Individualiseringen innebär att industrisamhällets kollektiva identiteter och tillhörigheter luckras upp. Sambandet mellan klasstillhörighet och partival försvagas.⁶ Människor söker sig inte längre till formella organisationer med fokus på regelbundenhet och varaktighet. I stället söker sig människor till rörelser med låga trösklar in och ut och där man själv kan välja tid och form för sitt deltagande. Partier uppfattas som irrelevanta eftersom de ger för lite utrymme åt individens handlingsfrihet och specifika intressen.

Digitaliseringen har i grunden förändrat förutsättningarna för kommunikation och mellanmänsklig samvaro. Digitaliseringen främjar flexibilitet och snabbhet, individuella initiativ och avsändare som vågar släppa kontrollen över sitt budskap. Partierna har inte hängt med utan sitter fast i sin formella organisation och strävan efter att ta ansvar för helheten. Partier uppfattas som irrelevanta eftersom de genom sin organisationsform representerar dåtidens konflikter och inte nutiden/framtiden.

6 Oscarsson (2020) s. 2.

Genom en samhällsförändring präglad av globalisering, individualisering och digitalisering uppstår nya sociala grupper och nya politiska skiljelinjer. De "gamla" etablerade partierna med sina rötter i ett annat samhälle – präglad av andra sociala konflikter och konfliktlinjer – har svårt att orientera sig i det nya samhälle som växer fram. Vi ser också en direkt reaktion mot förändringen i form av en återuppväckt nationalism och där den frihetlig-auktoritära konfliktdimensionen GAL-TAN utmanar vänster-höger-dimensionen som grundstruktur för det politiska landskapet.

Hur påverkar då partiernas kris den politiska demokratin? Spelar det verkligen någon roll att medborgarna vänder de politiska partierna ryggen, så länge medborgarnas politiska intresse och engagemang är fortsatt starkt? Kan partierna göra sig relevanta för medborgarna igen, och hur ska de i så fall göra? Eller är det till andra politiska aktörer vi ska vända oss i framtiden?

För att besvara dessa frågor måste vi först klarlägga vilken funktion de politiska partierna fyller i en representativ demokrati. Varför behövs politiska partier?

Varför behövs partier?

De politiska partierna förväntas fungera som en länk mellan medborgarna och deras valda representanter. I en representativ demokrati som Sveriges ska partierna förmedla medborgarnas önskemål och krav till de politiska beslutsfattarna, och samtidigt legitimera de politiska besluten inför medborgarna.

För att de politiska partierna ska kunna fullgöra dessa funktioner krävs att de förmår leda medborgarnas politiska *mobilisering*. En sådan mobilisering innebär att partierna tar aktiv del i den politiska socialisationsprocessen och opinionsbildningen i samhället. Mobiliseringen av medborgarna kan till exempel inbegripa offentliga debatter, politiska möten, manifestationer och studieverksamhet. Genom att tillhandahålla politiska ideologier bidrar partierna till att utveckla och stärka gemensamma identiteter bland dem som delar respektive partis värderingar, vilket i sin tur stärker stabiliteten i det politiska systemet.

Ett centralt inslag i medborgarnas politiska mobilisering är att partierna förmår uttrycka och representera olika samhällsgruppers mål och intressen. Partierna ägnar sig därigenom åt en form av *intresseartikulering*. Det innebär att de i opinionsbildningen och i de beslutande politiska församlingarna ger röst åt olika samhällsgrupper, att de formulerar och för fram dessa gruppers olika åsikter och krav. När partierna representerar olika samhällsgruppers mål och intressen ägnar de sig åt *intresseaggregering*, vilket innebär att de bidrar till att sammanväga, kombinera och förtydliga de olika åsikter och krav som förs fram i debatten. Innan ett parti formulerar sin officiella ståndpunkt i en fråga måste partiet väga olika medlemmars och gruppers intressen och ståndpunkter mot varandra, och därigenom aggregera dem till en partiståndpunkt.

Därutöver förväntas partierna också *rekrytera kandidater till de politiska församlingarna* samt *indirekt svara för det politiska beslutsfattandet*. Rekryteringsfunktionen upprätthålls genom

att partierna via interna procedurer nominerar kandidater som medborgarna kan välja mellan vid val till beslutande församlingar, eller att partierna själva utser personer som ska sitta i olika samhällsorgan. Partiernas kontroll över det politiska beslutsfattandet har sin grund i att de flesta politiska frågor i realiteten har avgjorts redan innan de kommer upp till beslut i de formellt beslutande församlingarna. Partiernas gruppmöten eller partiledningens interna överväganden har ofta betydligt större inflytande över de beslut som fattas än den debatt i riksdagen eller kommunfullmäktige som föregår den formella omröstningen.

För att de politiska partierna ska kunna artikulera olika samhällsgruppers mål och intressen krävs att partierna har en kontinuerlig kontakt med dem som ska representeras. Kontakten är nödvändig för att partierna ska kunna lyssna in och läsa av medborgarnas värderingar, ståndpunkter och känslor. För att nå djupare insikt måste partierna också kommunicera och föra en dialog med medborgarna. Utan en sådan kontinuerlig kontakt blir det svårt för partierna att på ett trovärdigt sätt göra anspråk på att artikulera olika samhällsgruppers mål och intressen. Om partierna fortfarande vore medlemspartier kunde åtminstone de aktiva medlemmarna vara bärare av en sådan kommunikation. Medlemmarna förväntades finnas bland folket och vara en del av folket.⁷

7 Beskrivningen av de politiska partiernas funktioner är delvis hämtad från Bjereld, Blombäck, Demker & Sandberg (2018). Se även Erlingsson & Persson (2014) samt Kölln (2015).

De aktiva partimedlemmarna är i dag för få för att fullt ut fylla denna funktion.⁸ Särskilt för de partier som tidigare kunde beskrivas som ”folkrörelsepartier”, till exempel Socialdemokraterna eller Centerpartiet, har omställningen varit stor. I stället använder de politiska partierna sig av sofistikerade opinionsundersökningar, fokusgrupper och medborgardialoger för att kartlägga ”vad som rör sig i folkdjupet”. Ju större och ekonomiskt starkare parti, desto bättre är möjligheterna till att ersätta medlemmarnas betydelse med sådana arbetsmetoder.

Bristen på medlemmar och oförmågan att utveckla andra kanaler för att läsa av olika samhällsgruppers värderingar, ståndpunkter och känslor försvarar för de politiska partierna att ge röst åt dessa samhällsgruppers mål och intressen. Därigenom blir det också svårare för partierna att upprätthålla funktionen som länk mellan medborgarna och de politiska institutionerna.

Om partierna inte lyckas ge röst åt medborgarnas viljeyttringar blir det också svårt för partierna att aggregera medborgarnas mål och intressen och representera dem i de valda församlingarna. Om medborgarna inte identifierar sig med eller hyser något större förtroende för de politiska partierna – hur ska partierna då med legitimitet kunna göra anspråk på att representera dessa medborgare? Idén om intresseaggreger-

8 Samtidigt som de nordiska partierna trots allt har en tillfredsställande, men skör, överensstämmelse i åsikter, intressen och bakgrund mellan partimedlemmar och väljare. Se vidare Demker, Heidar & Kosiara-Pedersen (2019).

ing förutsätter också någon form av social bas eller gemensam identitet – annars blir partierna representanter för enskilda individers åsikter och inte för grupperns intressen. I ett allt mer individualiserat samhälle uttrycker allt färre medborgare någon särskild grupptillhörighet – oavsett om gruppen handlar om klass eller parti eller om något annat. Därigenom urholkas också själva idén om partierna som representanter för olika sociala grupper eller intressegrupperingar.

Om partierna inte förmår ge röst åt medborgarnas värderingar, åsikter och känslor eller på ett legitimt sätt representera dem i parlamentet, försvåras också partiernas uppgift att rekrytera lämpliga kandidater till de valda församlingarna. Partiernas ställning som länk mellan medborgarna och deras valda representanter blir därför en ond cirkel. Om medborgarna hyser lågt förtroende för de politiska partierna kan vi inte förvänta oss någon stark partiidentifikation. Utan partiidentifikation kommer partiernas medlemstal att förbli låga. Med låga medlemstal försvåras partiernas möjligheter att läsa av och föra fram medborgarnas mål och intressen och att med trovärdighet representera medborgarna i parlamentet. Därigenom urholkas partiernas ställning som länk mellan medborgarna och deras valda representanter. Partiernas urholkade ställning som länk leder i sin tur till ett bristande förtroende för de politiska partierna.

Om partierna inte längre förmår uttrycka och representera olika samhällsgruppers mål och intressen uppstår ett avgörande problem för det politiska systemet. Medborgarnas relation till de politiska partierna övergår snarare i en supporter-

relation än en relation där partierna är aktörer i artikuleringen av intressen och transformeringen av dessa till faktisk politik. Men det finns inte några andra institutioner som kan eller har legitimitet att fylla funktionen av att uttrycka och representera olika samhällsgruppers mål och intressen. Nätverk av olika slag är för anarkiska och saknar representativitet i förhållande till medborgarna för att kunna fylla en sådan funktion. Dessa nätverksrörelser är också obeständiga och har sällan ambitionen att ta ett politiskt helhetsperspektiv. Och ur ett demokratiskt perspektiv – hur utkräver man politiskt ansvar av ett nätverk och av dess företrädare? Vi återkommer till detta tema längre fram i texten. Om den representativa demokratin inte förmår tillhandahålla aktörer – alltså partier – som uttrycker och representerar olika samhällsgruppers mål och intressen, så eroderar också grunden för den representativa demokratin.

När väljarna vänder partierna ryggen urholkas också legitimiteten hos de kandidater som partierna rekryterar och nominerar till de politiska församlingarna. Om väljarna inte har förtroende för partierna, varför skulle väljarna då ha förtroende för de kandidater partierna nominerar? På samma sätt urholkas legitimiteten i de beslut som fattas i de politiska församlingarna, eftersom dessa beslut i praktiken oftast fattas internt i de politiska partierna. Hittills har partierna försökt hantera legitimitetsproblemen genom att öka inslaget av personval, och därigenom släppa delar av kontrollen över rekryteringsprocessen. I en alltmer digitaliserad och individualiserad politisk debatt blir kandidaterna sina egna varumärken. Incitamenten att öka intresset för sin person och sin poli-

tiska agenda är starka, vilket i sin tur underminerar partiernas roll i processen inom ramen för de demokratiska institutiverna. Partiledningarna får mindre kontroll över den politiska agenda som partiets kandidater representerar – och samtidigt kan enskilda kandidater öka det politiska intresset och mobilisera både nya och gamla väljare för partiet.

Kan partierna bli relevanta igen?

Cause nothin' lasts forever, even cold November rain, sjöng Axl Rose och Guns N' Roses i början av 1990-talet. Är det verkligen så? Finns det hopp om bättre väder och en ljusare framtid för de politiska partierna? Och hur ska de i så fall själva bidra till att bryta den negativa trenden och göra sig relevanta för väljarna igen?

Varje tid har sina organiserade uttryck för att hantera de existerande politiska konfliktlinjerna i samhället. I takt med att samhället förändras uppstår nya sociala skiljelinjer och nya förutsättningar för att organisera kampen om makt och värdefördelning. I dag är det ingen som saknar den svenska frihetstidens embryo till politiska partier i form av ”hattar” och ”mössor”. De konfliktlinjer som hattarna och mössorna representerade är inte längre aktuella. På samma sätt riskerar dagens politiska partier att tyna bort om de inte kan positionera sig och artikulera, aggregera och mobilisera medborgarnas politiska intressen och värderingar efter de skiljelinjer som karaktäriserar dagens samhälle.

Under större delen av 1900-talet och fram till vår tid dominerades det politiska livet av vänster-höger-dimensionen. Partierna tvingades placera in sig på denna dimension för att bli relevanta för medborgarna. Då och då gjordes försök att starta nya partier, med anspråk på att stå utanför vänster-höger-konflikten. Det gick oftast inte så bra. Kristen Demokratisk Samling (KDS, dagens Kristdemokraterna) bildades 1964 för att skydda de kristna värden som det svenska samhället vilade på – mot sekularisering, materialism och moraliskt förfall. Inledningsvis ville partiet inte välja mellan Socialdemokraterna och de borgerliga partierna. Men efter en lång tids ökenvandring valde partiet att etablera sig på den högra sidan i svensk politik. Inledningsvis ville Miljöpartiet också undvika att klassificeras som vänster eller höger. I dag uppfattas partiet som ett vänsterparti, om än med förutsättningar att samarbeta över blockgränserna. Ett tredje nytt parti, Sverigedemokraterna, beskriver i dag sig själva som socialkonservativa och betraktas allmänt som ett högerparti.

Nu utmanas vänster-höger-dimensionen som central konfliktlinje i svensk politik. Den så kallade GAL-TAN-dimensionen har fått genomslag i politiken, på vänster-höger-dimensionens bekostnad. GAL står för Grön-Alternativ-Libertär medan TAN står för Tradition-Auktoritet-Nation. Ibland benämns GAL-TAN-dimensionens poler i termer av ”frihetlig” respektive ”auktoritär”. GAL-TAN-dimensionen kan också sägas beröra värden som å ena sidan tolerans, alternativa livsstilar, normbrytande och individualitet (GAL) och å andra

sidan värden som tradition, familj, religion, nation, disciplin och lag och ordning (TAN).⁹

GAL-TAN-dimensionens framväxt kan tolkas som ett uttryck för en politisk mobilisering utefter de nya politiskt relevanta skiljelinjer som växer fram i kunskaps- och informationssamhället och där dagens konflikter om livsstil, identitet, invandring och lag och ordning avspeglar olika sociala grupper skilda och nya (materiella) intressen. Professor Richard Florida hävdar att ”den kreativa klassen” är den viktigaste nya sociala gruppen i kunskaps- och informationssamhället. Den kreativa klassen arbetar med kunskap och information vilket skapar vinster för företagen och värden för samhället. Den kreativa klassens arbetsmarknad är global, och dess kompetens stärks av att kunna röra sig fritt och utbyta kunskap och idéer utan att begränsas av territoriella hinder. Mänskliga fri- och rättigheter främjar deras verksamheter och ger dem möjlighet att utveckla och skärpa den individualitet som är deras essens och konkurrensfördel. Därför värnar de individens frihet också i frågor om livsstil och identitetsbildning. Deras identiteter tenderar att vara mindre knutna till nationalstaten (”svensk”) än vad andra sociala grupper är. Den kreativa klassen mobiliserar sig – i Sverige och i andra länder – vid GAL-TAN-dimensionens frihetliga pol. Inte bara för att de ”tycker så” och delar dessa värden, utan också – och kanske till och med främst – för att dessa värden ligger i deras materiella

9 Se till exempel Hooghe, Marks & Wilson (2002), samt Bjereld, Blombäck, Demker & Sandberg (2018).

intresse och gynnar dem själva i egenskap av medlemmar av den kreativa klassen.¹⁰

Vi vet förstås inte om GAL-TAN-dimensionen har kommit för att stanna eller om den är en hållplats på väg mot andra modeller för mobilisering. I vilket fall som helst måste de politiska partierna, om de åter vill bli relevanta för väljarna, bli bättre på att utforma en politik som kombinerar ställningstaganden och politikutveckling på den etablerade vänster-höger-dimensionen med ställningstaganden och politikutveckling i de nya frågor som formas i kunskaps- och informationssamhällets spår.

I stället för partier?

Hur ska vi då komma till rätta med det tomrum som uppstår i den representativa demokratin om, och när, de politiska partierna inte längre förmår upprätthålla sin funktion som en länk mellan väljarna och deras valda representanter? Vem kan göra anspråk på att artikulera och aggregera medborgarnas åsikter och intressen och genom mobilisering och rekrytering kanalisera in dem i det politiska systemet?

För att börja med det givna, nämligen de politiska partierna, så har flera av dem gjort försök att förändra sina organisations- och arbetsformer. Det finns en insikt om att formella medlemsmöten med omsorgsfullt utformade dagordningar visserligen fortfarande fyller en viktig funktion, men att dessa

¹⁰ Beskrivningen av den kreativa klassen är hämtad från Bjereld & Demker (2018). Se även Florida (2002).

arbetsformer också blir ett hinder för att engagera nya krafter i partiarbetet. Dagens politiskt intresserade medborgare engagerar sig hellre i enskilda politiska sakfrågor eller sakområden, och vill helst göra det på sina egna villkor – när de har tid och motivation och på sätt som de själva finner lämpliga.

Digitaliseringen har upphävt den självklarhet som den territoriella organiseringen utgjort. Samtidigt är de flesta partierna fortfarande uppbyggda kring lokal (och därmed territoriell) representation. Från Karlskrona är steget inte alls långt till Perth i Australien för att diskutera klimatpolitik. Men till Rödeby några mil norrut i Blekinge kan avståndet i stället räknas i ljusår. Medborgarna, särskilt i den yngre generationen, uppfattar i allt mindre utsträckning sin faktiska plats i det fysiska rummet som avgörande för vilka politiska frågor som är angelägna. Det innebär inte att lokala frågor är ointressanta, men de har inte någon självklart överordnad roll. Unga människor är också ett givet objekt för den värderande uppfattning om ett kosmopolitiskt medborgarskap och dito identitet som främjas av flertalet internationella organisationer, europeisk integration och en internationell utbildningssektor. Representation knuten till territoriet blir underordnad andra intressen – med en rörlig och nätbaserad arbetsmarknad är identifikationen med platsen eller lokalsamhället mindre viktig.¹¹ Att partierna fortsatt – liksom den svenska demokratin – bygger på och organiseras utifrån territoriell anknytning utgör därmed ett problem för partiernas framtida möjligheter att representera medborgarna. Om partierna gav sina medlemmar bättre möjligheter att organisera sig efter vilka sakfrågor

11 Se till exempel Farrugia (2017).

de vill driva i stället för efter var de bor så skulle det bidra till att partierna blev mer attraktiva för politiskt intresserade och engagerade medborgare.

Om partierna gav sina medlemmar bättre möjligheter att organisera sig efter vilka sakfrågor de vill driva i stället för efter var de bor så skulle det bidra till att partierna blev mer attraktiva för politiskt intresserade och engagerade medborgare.

”

Det digitala umgänget mellan medborgare har en avgörande fördel. Digitaliseringen gör det möjligt att övervinna de problem som det innebär att koordinera aktiviteter med flera inblandade på kort tid, alltså att samordna kollektiv handling.¹² Eftersom vi ofta måste agera trots alltför lite information och svåröverblickbara konsekvenser fastnar vi som medborgare gärna i beslutsmodeller som är rationella för individen men inte för kollektivet. Problematiken generellt finns diskuterad och beskriven i en uppsjö av filosofisk och samhällsvetenskaplig litteratur, ofta i termer som ”fångarnas dilemma” eller ”sociala fällor”. Grundläggande är att kostnaden för att skaffa sig information och för att samordna är för hög för att vi ska agera på det sätt som är kollektivt rationellt. Att protestera mot en repressiv regim, som till exempel under den arabiska våren år 2011, underlättas om jag som individ

¹² Bennett & Segerberg (2013).

ser på sociala medier att det finns en stor grupp som redan är på väg. Att ställa el-bilen på laddning på en pendelparkering och ta bussen för att undvika trängsel är mycket lättare om det finns en app där jag kan boka en plats både för bilen och mig. Om jag blir ensam på torget för att protestera mot diktatorn är risken överhängande att jag blir fångslad, men inte om där finns tusen andra. Att veta att det finns laddplats för mig på bussen och parkeringen skapar mindre stress på väg till jobbet än om jag bara åker på vinst och förlust. Risken för att individen ska få betala mer än vad som är proportionellt mot det man vinner, och därmed låta någon annan åka med på ett bananskal, håller oss tillbaka. I stället agerar vi rationellt utifrån våra individuella preferenser, och ofta är det olyckligt för kollektivet och för långsiktigheten i samhällsutvecklingen.

Det hittills vanligaste svaret på frågan om vad som kan ersätta de politiska partierna är nätverk. Organiseringen av nätverk kring politiska frågor är förstås urgammal, men det är under de senaste 20 åren som nätverken har kommit att ses som alternativ till partier och andra politiska processer.¹³

Ur ett demokratiskt perspektiv finns det åtminstone två problem med nätverksorganisering. Som tidigare nämnts gäller det första problemet möjligheterna till ansvarsutkrävande. En nätverksorganisering med oklara regler för på vilket sätt beslut ska fattas, vilka som ska ha rätt att delta i beslutsfattandet och vilka som ska ha rätt att tala i nätverkets namn, försvårar möjligheterna för nätverkets medlemmar att utkräva politiskt ansvar av ledarskapet. Det andra problemet gäller

¹³ Se till exempel Flyverborn (2011) och Jost et al (2018).

helhetsperspektiven. Nätverksorganiserade rörelser har ofta fokus på någon eller några enskilda sakfrågor som till exempel miljö och hållbar utveckling, mänskliga rättigheter, fred och säkerhet. Men någon måste också ta ansvar för den politiska helheten, och hittills har det varit svårt att identifiera några nätverksorganiserade rörelser som framfört seriösa anspråk på att ta ett sådant helhetsperspektiv. Att nätverk skulle kunna ersätta de politiska partiernas alla fyra funktioner – aggregering, artikulering, rekrytering och beslutsfattande – är därför inte troligt. Nätverk kan vara goda ersättare för partier i fråga om att samla ihop och formulera krav (aggregera och artikulera) utifrån medborgarnas behov, önskemål och intressen. Men fortsatt är det partier som måste kanalisera dessa krav in i de demokratiska institutionerna och ställa upp kandidater som i sin tur kan transformera dessa krav till policy och sedan vara en del av beslutfattandet. Om inte nätverk kan vara annat än komplement, kan andra aktörer helt ersätta partierna?

Digitaliseringen skapar helt nya möjligheter genom hastigheten, räckvidden, den låga användartröskeln, transparensen och viktigast – möjligheten till interaktivitet. Coronapandemin har bidragit till att utveckla och förfinas de digitala verktygen och gett större digital erfarenhet bland stora grupper av medborgare. Framtiden ger därför bättre förutsättningar för kommunikation, kreativitet och problemlösning. Genom till exempel avancerade, finfördelade opinionsundersökningar, insamlandet av digitala data och spår vi lämnar efter oss samt arbete med fokusgrupper, kan olika aktörer få kunskap om väljarkårens åsikter, värderingar och intressen. Detta arbetsätt kan emellertid lika gärna missbrukas om det inte sker

transparent för medborgarna. Och varför skulle inte konsumtionen kunna vara en grund för att representera våra intressen? Dessa data ligger i öppen dag för alla de marknadsaktörer som är inblandade i varje litet köp vi gör – om det så är parkeringsappar eller en villa. En korporativ representation brukade förknippas med de gamla folkrörelsepartierna – organisationer som Konsumentkooperationen och de av de fackliga rörelserna dominerade styrelserna och utredningarna i det gamla Sverige. Men en ny korporativism skulle kanske kunna bygga på oss som konsumenter och inte som medborgare. Konsumerar du så finns du – i alla fall digitalt. I en framtida riksdag kan vi kanske se Ikea-partiet gå i allians med Centern, eller se Internationalisterna rösta med Socialdemokraterna.

Vart är vi på väg?

Nya generationer ser i mindre utsträckning nationalstaten som den självklara ramen för politiskt agerande. Inte heller kapitalet eller miljörörelsen uppfattar nationalstaten som den ram som sätter gränser för mobilisering och aktioner. För de unga, välutbildade väljare som har sina kontakter med likasinnade över nationella gränser, vars språk är engelska och vars kulturella ramar är globala, är kanske frågorna om resurser till äldreomsorgen eller strandskyddet i den egna kommunen inte högst på agendan? Å andra sidan finns också en stor grupp väljare, yngre och äldre, som upplever ett hot från ekonomins globalisering och kulturens förändring. För dem är kanske det nationella en hemvist värd att försvara?

I vår spaning ser vi hur konflikter mellan nationella intressen, behov och krav å ena sidan, och transnationella rörelser och gemenskaper å andra sidan kommer att generera nya politiska skiljelinjer och därmed nya frågor för folkets representanter. På samma sätt ser vi hur olika gruppers relation till ett förändrat arbetsliv påverkar politiken. För vissa grupper är kreativ problemlösning, hållbarhet och globala mål i centrum, och för andra är manuella, flexibla och kortsiktiga arbetsinsatser det enda sättet att försörja sig. Att den förändringen också kommer att sätta avtryck i mobiliseringen för olika politiska lösningar menar vi är självklart. Motsättningar mellan marknadslogiker och värderingslogiker, mellan våldskapital och kunskapskapital och mellan traditioner och modernitet kommer sannolikt att påverka både befintliga politiska organisationer och skapa nya typer av representation.

De politiska partierna har dödförklarats många gånger, och diskussionen om ”partiernas kris” är nästan lika gammal som partierna själva. De politiska partierna har dock över tid visat på en enastående förmåga att anpassa sig till nya omständigheter. Huruvida framtida generationer fortfarande känner igen det politiska landskap vi har framför ögonen idag, om pluralismen fortsatt har kunnat försvaras och om den representativa demokratin överlever utan partier, är avgörande frågor som vi inte har några färdiga svar på. Men, demokratin som politiskt system är aldrig en gång för alla given, och framtiden har vi varje dag i våra egna händer.

Referenser

- Bennett, L & A Segerberg (2013). *The Logic of Connective Action. Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bjereld, U & M Demker (2011). *Den nödvändiga politiken. Makt och motstånd i en individualiserad tid*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Bjereld, U & M Demker (2018). *1968. När allt började*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Bjereld, U & S Blombäck, M Demker, L Sandberg (2018). *Digital demokrati? Partierna i en ny tid*. Stockholm: Atlas.
- Demker, M & K Heidar, K Kosiara-Pedersen (red.) (2019). *Nordic Party Members. Linkages in Troubled Times*. Colchester: ECPR Press/Rowman & Littlefield.
- Erlingsson, G Ö & M Persson (2014). "Ingen partikris trots allt?" i Bergström, A & H Oscarsson (red.) *Mittfärd och marginal*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Farrugia, D (2017). *Spaces of Youth. Work, Citizenship and Culture in a Global Context*. Abingdon, Oxfordshire: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315692272>
- Florida, R (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Flyverbom, M (2011). *The Power of Networks: Organizing the Global Politics of the Internet*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Holmberg, S & H Oscarsson (2020). "Party Identification: Down But Not Out" i Oscarsson, H & S Holmberg (eds.) *Research Handbook on Political Partisanship*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hooghe, L & G Marks, C J Wilson (2002). "Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?" *Comparative Political Studies* 35:965-989.
- Jost, J T & P Barberá, R Bonneau, M Langer, M Metzger, J Nagler, J Sterling, J A Tucker (2018). "How Social Media Facilitates Political

Protest: Information, Motivation, and Social Networks”. *Political Psychology* 39:85–118. <https://doi.org/10.1111/pops.12478>

Köln, A-K (2015). ”Det sjunkande antalet partimedlemmar och demokratin” i *Låt fler forma framtiden. Forskarantologi*. SOU 2015:96. Bilaga till betänkandet av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande.

Oscarsson, H (2020). *Flytande väljare 2018*. Valforskningsprogrammets rapportserie 2020:10. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

2

Demokratin och grundbulten

Grundlagens betydelse för morgondagens demokrati

Grundlagens betydelse för morgondagens demokrati

Denna text baseras på ett fördjupande samtal om grundlagens framtid mellan fyra personer med gedigna sakkunskaper och erfarenheter på temat: Thomas Bull (justitieråd vid Högsta förvaltningsdomstolen), Dona Hariri (jurist, moderator och författare), Sofia Näsström (professor i statsvetenskap) och Olof Petersson (tidigare professor i statsvetenskap och tidigare forskningsledare vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, SNS). Samtalet leddes av journalisten och moderatören Cecilia Garme och har anpassats till textform av journalisten Ulf Johansson tillsammans med kommittén Demokratin 100 år.

Sverige har fyra grundlagar: regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Grundlagarna står över alla andra lagar. Med 1974 års regeringsform fick Sverige en ny författning som genom åren har moderniserats ytterligare och byggts ut. I detta samtal diskuteras varför grundlagen överhuvudtaget behövs, vilka som egentligen är folket, sociala mediers påverkan på yttrandefriheten och om det är för lätt att ändra i grundlagen. Har vi en grundlag som klarar de krav, utmaningar och påfrestningar som kan bli aktuella i morgondagens demokrati? Följ med i ett samtal om risker och hot – men även möjligheter – inom ramen för grundlagen och demokratin.

All makt utgår från folket – men vilka är ”folket”?

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Så lyder den första meningen i regeringsformen, en av Sveriges fyra grundlagar. Men varför behövs det egentligen en grundlag? Samtalets första fråga ställs till Sofia Näsström, aktuell med boken *Demokrati. En liten bok om en stor sak*.

- Grundlagen skapar spelreglerna för vår demokrati. Den syftar till att minska godtyckligheten och säkerställa likheten inför lagen. Mer specifikt finns det tre svar på frågan om varför vi behöver en grundlag. Det första svaret är att grundlagen är till för att tämja folkmakten – för att skydda minoriteter och individers rättigheter. Det andra svaret handlar om möjligheten att skydda sig mot korrup­tion, så att den styrande eliten inte ska kunna missbruka makten. Ett sådant exempel är meddelarfriheten, som gör det möjligt för medborgare att stå upp mot maktmissbruk och korrup­tion.

Meddelarfriheten innebär att anställda inom offentlig sektor har rätt att lämna uppgifter till media för publicering utan att riskera att drabbas av repressalier.

- Det tredje svaret är att vi ibland faller offer för tidens vindar, och då är grundlagen ett sätt att påminna oss om vilka vi är och vill vara. Den upprätthåller jämlikheten inför lagen, och binder oss vid grundläggande demokratiska principer, säger Sofia Näsström.

Många som bor i Sverige får inte rösta i riksdagsval. Vem ska bestämma vilka som ska ingå i "folket"? Justitierådet Thomas Bull svarar på frågan.

- Det är en fråga som är omdiskuterad i demokratins historia. Det enkla svaret är att det bestäms av parlamentet – det vill säga att demokratin själv bestämmer vilka som ingår i demokratin. Den lösning vi har i dag är inte på något sätt given utan föremål för diskussion och omvärdering. Varför drar vi egentligen gränsen vid 18 år? Ska inte 16-åringar också ingå i folket? Man kan också fundera över varför vi inte har rösträtt i USA när även det amerikanska presidentvalet påverkar oss så mycket, säger Thomas Bull.

Moderatorn Cecilia Garme påpekar att det finns ett stort antal människor som lever i Sverige och påverkas av lagstiftningen men som inte är medborgare för att de exempelvis flyttat hit nyligen. Är det något som man skulle kunna ändra på? Det är det, menar Sofia Näsström:

- Ja. En annan möjlig princip är den så kallade legalitetsprincipen. Den säger att alla som är underställda lagen – som har skyldighet att lyda lagarna i ett land – också ska ha rätt att påverka deras utformning. Skyldigheter och rättigheter ska gå hand i hand. Ålder är ett exempel: Eftersom man blir straffmyndig vid 16 års ålder kanske man även borde ha rösträtt vid 16 års ålder. Med samma princip ska de som arbetar och bor i Sverige under en längre tid få rätten att rösta i allmänna val. Annars blir de i praktiken en ny under-

klass, styrda av vad filosofen Michael Walzer kallar ett gäng ”medborgartyraner”.

Olof Petersson, tidigare professor i statsvetenskap, påpekar att det inte finns något självklart svar på vilka som är folket. Varje folk får konstituera sig själv. Samtidigt är det väldigt viktigt att det finns en rättsordning och grundlag för att definiera folket. Olof Petersson fortsätter:

- Det finns andra sätt att definiera folket, exempelvis genom språk och kultur, men ett sådant resonemang tror jag kan leda oss vilse. För demokratin fortsatta framtid är det viktigt att markera att vi har en rättsligt grundad gemenskap med möjligheter till olika kultur eller vanor.

Hur ser ungdomars demokratiska kunskaper ut?

Dona Hariri är uppvuxen i Österängen i Jönköping. Hon berättar att valdeltagandet är alarmerande lågt där. ”Vem är egentligen en del av demokratin på riktigt?” frågar hon retoriskt. Donas bedömning, baserat på erfarenheter från hennes uppväxt och arbete, är att det är en privilegierad skara som i de flesta sammanhang utgör ”folket”.

- Jag har många gånger sagt, till min kårs skräck, att vi inte är lika inför lagen, och det står jag fast vid.

Cecilia Garme frågar Dona om ungdomarnas generella kännedom om grundlagen. Vilka kunskaper har de om demokratin?

- Ungdomar känner inte till vad en grundlag är, men har absolut koll på till exempel yttrandefriheten. Jag förde ett samtal med några ungdomar kring Instagram nyligen och de visste precis vilka inskränkningar som finns i yttrandefriheten, som exempelvis hets mot folkgrupp. Ungdomar har förstått att juridik är en del av livet, till skillnad från många vuxna.

Samtidigt vänder många unga ryggen mot den traditionella partipolitiken, säger Hariri.

- Ungas låga engagemang inom partipolitiken har inte att göra med ovilja eller ointresse. Det har att göra med strukturer – att man tar avstånd från politiken, att man inte tror på juridiken, att man inte vill vara en del av myndighetsverige. Men många är insatta i politik och påverkansarbete och tycker att det är spännande.

Olof Petersson, tidigare professor i statsvetenskap, kommenterar att det är oroväckande att många yngre inte känner sig attraherade av partierna.

- Det är allvarligt eftersom partierna har en så stark ställning i den svenska demokratiuppfattningen. Detta återspeglas också i regeringsformen och i riksdagens starka roll – att riksdagen är folkets främsta företrädare via de politiska

partierna. Jag tror att man, både för ungdomar och äldre, måste få fram att grundlagen har två syften: Den är som ett färdmedel med både en gas och en broms. Grundlagen skapar möjligheter, men sätter också gränser.

Utmaningar för lagar i praktik och teori

Men hur ser det ut med relationen mellan våra lagar i teori och praktik? Olof Petersson påpekar att politik handlar om styrning och effektivitet, till exempel att kunna motverka miljöförstörelse och åstadkomma förändringar i samhället. Men grundlagen har också ett utbyggt skydd för till exempel minoriteter. Det måste finnas en balans mellan de begränsningar som behövs och möjligheten att gasa på, påpekar han.

- Politik är ju till för att åstadkomma förändringar eller motverka sådant som vi inte tycker är bra för samhället. Eftersom det är obligatoriskt medlemskap i den offentliga makten – och det offentliga tvångsmonopolet ligger under staten – så har politiken starka instrument som kan ingripa i människornas liv. Därför har vi begränsningar.

Sofia Näsström poängterar att det är viktigt att diskutera vad som kan hända när principerna i grundlagen möter den krassa verkligheten, exempelvis den ekonomiska logik som går under namnet ”new public management”.

- I dag har vi en styrning som många bedömare menar har en logik som går emot lagens anda. Det handlar om att det offentliga livet har anammat metoder från det privata

näringslivet. Principer om rätt och fel – och professionernas kompetens och omdöme i offentliga verksamheter – har ersatts med vad som är ekonomiskt nyttigt och mätbart. Det sker i till exempel skola, vård och omsorg, i infrastruktur och andra offentliga verksamheter. Den här ekonomiska logiken kan i praktiken hota rättssäkerheten genom att ändra incitamenten i politiken. Den utgör en slags tyst konstitutionell revolution som i förlängningen kan få stora konsekvenser för grundlagens betydelse för demokratin.

Olof Petersson försvarar det ekonomiska perspektivet av grundlagen. Han hyser stor respekt för de ekonomer som deltog i arbetet att ta fram en ny budgetlag, vilket resulterat i att politikerna fått bättre kontroll över statens inkomster och utgifter.

- Det har inneburit att Sverige slipper situationer som på 90-talet när landet höll på att gå omkull eftersom den offentliga sektorn inte kunde sköta sina finanser. Politiken måste kunna genomföras och mätas. Vi har byggt upp en riksrevision som ska granska resultatet så att staten inte misshushållar med resurserna.

Bör fri- och rättigheter begränsas?

Medborgarnas fri- och rättigheter återges i regeringsformens andra kapitel och inleds med detta stycke:

”Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och

värdighet. (...) Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.”

Med avstamp i regeringsformens andra kapitel ställer Cecilia Garne följande frågor till panelen: Behövs ett förstärkt skydd för grundläggande fri- och rättigheter i Sverige? Eller kan de så kallade opinionsrättigheterna yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet behöva begränsas? Thomas Bull får ordet:

- Den första distinktionen som man behöver fundera över är: Vilka rättigheter ska finnas i grundlagen och vilka lämpar sig bäst någon annanstans? Man behöver skilja på rättigheter i grundlag, och rättigheter på exempelvis arbetsplatsen eller i skolan, vilka ofta regleras i vanlig lagstiftning.

Thomas Bull pekar på att vi kan se parallella utvecklingar i vår egen grundlagsreglering – å ena sidan med begränsningar och å andra sidan med förstärkta rättigheter. Nyligen föreslogs ett förbud mot terrororganisationer och rasistiska organisationer, vilket Bull tar som exempel.

- Det är sådant som vi förut har tyckt klampar in på föreningsfriheten – vilket kan vara känsligt. Men det drar åt båda hållen – det inskränks rättigheter på ett område, men

utvidgas och förstärks också på andra områden. Nyligen blev barnkonventionen svensk lag, och vi har diskussioner om att djur och natur har rättigheter som bör skrivas in i grundlagen för att skyddas.

Cecilia Garme lyfter fram att justitieministern föreslagit ett förbud mot att förneka Förintelsen eftersom antisemitismen är ett allvarligt samhällsproblem. Vad talar för och vad talar emot förslaget? Thomas Bull fortsätter:

- Min personliga bedömning är att ett förbud är en ganska långtgående inskränkning av yttrandefriheten. Det blir knepigt om riksdagen ska rösta om historiska skeenden, och förbjuda vissa påståenden och inte andra.

Thomas Bull pekar på konfliktlinjen mellan olika rättigheter som ständigt aktualiseras i olika sammanhang. Den enas yttrandefrihet kan trampa på den andras integritet. Min rätt att röra mig fritt överallt kan inkräkta på din egendomsrätt. Dessutom uppstår oväntade situationer när man stiftar lagar, menar Bull. Därför måste en noga värdering göras om huruvida vi behöver fler rättigheter och om de i så fall ska skrivas in i grundlagen.

- För ungefär 10 år sedan fördes en ny rättighet in i svensk grundlag som heter ”rätten till rättvis rättegång”. Och för ungefär fem år sedan kom Högsta domstolen fram till att grundlagen innebar att personer kan få ersättning för rättegångskostnader om de vinner en tvist mot staten enbart

med stöd av den grundlagsbestämmelsen. Det tror jag inte att politikerna eller juristerna hade tänkt sig.

Även Sofia Näsström understryker att det är viktigt att fundera över vilka generella konsekvenser lagstiftning kan ge. Även hon nämner förslaget om att införa förbud mot rasism.

- Jag förstår viljan, men jag ser också risker utifrån samhällsklimatet. De extrema grupper man vill komma åt har vi redan koll på genom Säpo. Medan de man vill komma åt med ett sådant här lagförslag är mer slipade. De kan utnyttja det här politiskt och vända sig mot vad de kallar hyckleriet i den ”liberala” demokratins principer om öppenhet: ”Nu tystas vi igen, vi får inte prata om att vi är nationalister. Det är censur.”

Cecilia Garne för in samtalet på frågan om åsiktsintolerans kopplat till den akademiska friheten, som i den offentliga debatten stundtals sägs vara hotad av inskränkningar från studenternas sida. Även existensen av den så kallade ”åsiktskorridoren” diskuteras regelbundet, säger hon. Kan dessa räknas som yttrandefrihetsfrågor enligt grundlagen? Olof Petersson besvarar frågan:

- Man ska se grundlagens regler för yttrande- och tryckfrihet som ett stort staket. Utanför staketet finns hets mot folkgrupp och förtal, vilket inte är tillåtet i Sverige. I övrigt är allt tillåtet om det inte är förbjudet. Sedan är allt inte lämpligt.

Petersson nämner media som exempel.

- Det kanske inte är brottsligt att namnge misstänkta, men det kan vara olämpligt. Medierna har själva satt upp etiska regler som går längre än grundlagens gräns för yttrandefriheten.

Vad har sociala medier inneburit för grundlagen?

Det har knappast undgått någon att sociala medier har förändrat vår tillvaro. Man skulle därför kunna tänka sig att den starka framväxten av sociala medier skulle utgöra en utmaning för grundlagen, menar Cecilia Garne. Olof Petersson är dock av en annan uppfattning. Han drar parallellen till år 1766 då Sverige som första land i världen antog en tryckfrihetsförordning som reglerade rätten till tryckfrihet och yttrandefrihet, och som dagens grundlag har sitt ursprung i. Han förklarar entusiastiskt:

- Sociala medier är tvärtom underbart för yttrandefriheten. Tänk om de hade vetat det 1766 när tryckfrihetsförordningen antogs – med syfte att förhindra statlig kontroll. Dels ville man få tillgång till dokument som fanns i riksdagen och ämbetsverken, sedan skulle man fritt få trycka, sprida och kommentera dem. Det var ju den tidens internet!

”

Sociala medier är tvärtom underbart för yttrandefriheten. Tänk om de hade vetat det 1766 när tryckfrihetsförordningen antogs – med syfte att förhindra statlig kontroll.

Internet och sociala medier har inneburit en revolution och förstärkt medborgarnas makt, säger Olof Petersson. Det finns förvisso sidoeffekter, men de är försumbara jämfört med den demokratiska revolution som internet har inneburit.

Thomas Bull tillägger att det de facto fanns ett kontrollbehov när tryckpressen kom. Från samhällets sida ville man inte att vad som helst skulle tryckas. Men ny teknik möter ständigt denna inställning, säger Bull.

- Det är väldigt vanligt genom historien att ny teknik anses skrämmande, och att det finns ett behov av kontroll. Nu har det visat sig att vi inte kan kontrollera sociala medier.

Dona Hariri tillägger att sociala medier har blivit ett sätt att mobilisera sig.

- Jag älskar mobilisering som kollektivt och enat kan skapa skillnad. Till exempel när vi organiserade oss under ”me too”, blev en enad kraft och drev på förändringar. Inte minst förflyttade vi maktpositioner. Även media spelade så klart en avgörande roll i detta.

Hat och hot på nätet

Framväxten av internet har resulterat i hat och hot mot enskilda individer. Trakasserier mot offentliga personer är inget nytt fenomen, men den digitala utvecklingen har gjort det lättare att hota och smutskasta människor. Nästan var tredje journalist utsattes för hot, våld eller trakasserier under år 2019 enligt Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet. Av dessa har en av tre mottagit hot om våld och en av tio har mottagit hot om sexuell våld.

Utsattheten drabbar också enskilda individer som uttrycker sin åsikt på nätet. Enligt en undersökning från SOM-institutet som gjordes år 2020 uttrycker 33 procent av den svenska befolkningen i åldern 16–85 år en åsikt i en samhällsfråga minst någon gång i veckan i offentliga sammanhang. Av dessa har 30 procent utsatts för hot, trakasserier eller våld på internet. Dona Hariri anser att juridiken ligger efter på området.

– Jag är en av många, framför allt kvinnor, som dagligen får hot och hat på internet. Det finns de som är mycket mer utsatta än vad jag är. Det är svårt att göra en polisanmälan som leder någonstans, vilket gör att offret sakta antingen tystas, backar eller bara låter de här personerna ta plats.

Cecilia Garne ber Dona berätta om en personlig erfarenhet av hot och hat.

– Jag har fått allt möjligt, en död kanin på posten bland annat.

Dona berättar att när hon skrev sin bok *Fatta lagen! : från hatbrott till snatteri och svartjobb* blev många män upprörda. Men även hennes egen kår har varit snabb att kommentera hennes arbete genom åren, berättar Hariri. De har tyckt att det är problematiskt och populistiskt att förklara juridik som hon gör.

- Det handlar om normer och strukturer, att kvinnor är mer utsatta än män. Jag träffar dagligen unga tjejer som har tappat hoppet. De vill att personerna blir åtalade och dömda, och att förfarandet ska vara mycket lättare. Det behövs mer effektiva rättsprocesser.

”

Jag träffar dagligen unga tjejer som har tappat hoppet. De vill att personerna blir åtalade och dömda, och att förfarandet ska vara mycket lättare.

Är grundlagen för svag?

För att ändra en grundlag i Sverige krävs två likadana riksdagsbeslut med ett mellanliggande riksdagsval. Enligt MR-Stiftelsen (Stiftelsen för oberoende granskning av mänskliga rättigheter i Sverige) är det ”orimligt lätt att rösta bort den svenska demokratin”. Är grundlagen för enkel att ändra i dag? Frågan går först till Thomas Bull.

- Det är värt att fundera på om grundlagen är tillräcklig i tider när demokratiska värderingar blir mer omstridda. Men enligt vår politiska kultur driver man bara igenom grundlagsförändringar om man har en bred enighet i riksdagen. Grundlagen är dessutom väldigt detaljerad i Sverige, medan till exempel den amerikanska och danska håller sig på en generell nivå, och lämnar en hel del antingen åt lagstiftarna eller åt domstolarna att fylla ut på egen hand. Genom att vår grundlag är så detaljerad behöver den ändras ganska ofta, men då kan traditionen med bred politisk enighet sätta käppar i hjulet och det är alltid en tidsödande process.

*Det är värt att fundera på om grundlagen
är tillräcklig i tider när demokratiska
värderingar blir mer omstridda.*

Det förs även en diskussion i Sverige om att det ska vara svårare att ändra i grundlagen eftersom den kan dras in i den vanliga politiken – utan samförståndsanda – och då kan begränsningar i demokratin drivas igenom. I Tyskland finns till exempel en ”evighetsparagraf” som bland annat innebär att man inte får ändra regler om exempelvis människans värde. Det ger ett visst skydd mot att demokratin undergräver sig själv. För att göra grundlagsändringar svårare har det kommit förslag på kvalificerad majoritet, säger Sofia Näsström.

- Men med kvalificerad majoritet är det faktiskt jämlikheten som får stryka på foten. Vi skulle i stället kunna försvåra processen genom att ge den mer tid. Då behåller vi fortfarande jämlikheten, en person får en röst, vilket många skulle säga är viktigt.

Cecilia Garme för in samtalet på författningskulturen i Sverige i jämförelse med exempelvis USA – där alla verkar kunna grundlagen och där den används flitigt av landets domstolar. Petersson tycker det är förklarligt att Sverige ligger efter USA på den punkten. För endast 50 år sedan – innan dagens grundlag från 1974 trädde i kraft – betydde juridiken mycket lite i det offentliga livet, säger han.

- Domstolarna hade en blygsam roll. Vi hade i praktiken ingen grundlagsreglering av fri- och rättigheter. Det betraktades nästan som pinsamt om man refererade till grundlagen. Sedan fick vi en grundlag med en helt annan ställning. Vi fick Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna som blev en del av svensk lag. Under de gångna 50 åren har vi fått en enorm förstärkning av rättsstat, maktindelning och rättigheter jämfört med tidigare i Sverige.

Olof Petersson anser att det blir problematiskt när svenska domstolar aktivt använder sig av grundlagens rättighetsskydd. Problematiken ställs på sin spets när det finns demokratiskt fattade beslut som domstolen inte följer med hänvisning till att de strider mot någon rättighet.

- Domstolar och myndigheter kan underkänna ett politiskt beslut om de anser att det strider mot lagen. På ett sätt är det här en positiv utveckling, men risken är att pendeln svänger och politikerna blir rädda för att fatta svåra beslut. I en sådan kultur hänskjuts politiska frågor till domstolarna. Då kommer den politiska striden att handla om vem det är som sitter i Högsta domstolen.

Det är det som har hänt i Östeuropa, enligt Olof Petersson. I Ungern och Polen har vi sett författningsdomstolar som blivit politiserade.

- Jag ser en risk i att politiken juridifieras. Det behövs en stark politik och starka oberoende domstolar. Dessa kompletterar och förutsätter varandra.

Kan grundlagen hantera allvarliga samhällskriser?

I regeringsformen finns regler som skyddar våra rättigheter vid kriser. Proportionerliga inskränkningar får dock göras så länge inte större åtgärder än nödvändigt vidtas. I grundlagen finns även regler som anger hur regeringen får agera vid krig och krigsfara. Om riksdagen eller krigsdelegationen exempelvis inte kan fullgöra sina uppgifter, får regeringen fullgöra dessa i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget.

Drygt ett år efter att den första patienten som smittats med covid-19 identifierades infördes en tillfällig pandemilag som gav regeringen rätt att inskränka vissa av de medborgerliga fri- och rättigheter som finns i regeringsformen, exempelvis demonstrationsfriheten och mötesfriheten. Nu pågår ett arbete med att ta fram en permanent lagstiftning som kan användas vid eventuella framtida pandemier. Olof Petersson anser att dagens grundlag i stort sett räcker för att klara svåra kriser.

- Samhällets förmåga att klara svåra kriser beror inte främst på grundlagen. Det hänger på hur kommuner, regioner, statliga myndigheter – inte minst regeringen och ibland riksdagen – sköter sitt jobb och kan vidta åtgärder. Coronapandemin har visat att vi har lyckats få fram de lagar som behövs – om vi inte har haft dem så har vi skapat dem.

Under coronakrisen har Sverige varit ett av de länder som klarat av att hålla sig inom grundlagen, säger Petersson. Han liknar grundlagen vid en verktygslåda med en uppsättning politiska och rättsliga instrument.

- Det vi gjorde rymdes i allt väsentligt innanför verktygslådan. Andra länder bröt till och med mot grundlagen. I Danmark stängde man ner domstolarna under några veckor. Man genomförde beslut som inte hade stöd i grundlagen.

Men å andra sidan var Sveriges verktygslåda ganska tom, konstaterar Olof Petersson. Endast allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som rymts inom ordningslagen

- exempelvis kultur- och idrottsarrangemang – kunde regeringen bestämma kring. De hade däremot inte kunnat införa en nedstängning, så kallad lockdown, eftersom grundlagen hade hindrat det.
- På Ikea kunde det vara tusen personer, men i Uppsala domkyrka endast åtta. Jag tror att vi behöver ytterligare verktyg för särskilt allvarliga kriser i fredstid. Till exempel en möjlighet för regeringen att inskränka fri- och rättigheter när det verkligen behövs, förutsatt att det finns en stark demokratisk kontroll.

Det är riksdagen som ska granska hur regeringen sköter arbetet. Riksdagen kan ge regeringen befogenhet tillfälligt men måste också kunna ta tillbaka mandatet, förklarar Olof Petersson.

- Det är viktigt att det sker under insyn och offentlig debatt så att det skapas en förståelse bland medborgarna. Här har media en central roll. Vi har mycket att lära från vår historia och vad som kan hända med yttrandefriheten vid en kris. Under andra världskriget ingrep statsmakten mot fria medier. Grundlagen var otillräcklig och tryckfrihetsförordningen skrevs om efter kriget för att vara mer robust. Skulle den klara motsvarande kris i dag? Det vet vi inte.

Drömmen om ett idealsamhälle

Jämlikhet har ett särskilt stöd i regeringsformen: ”Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället (...)”. Under pandemin har frågan om jämlikhet aktualiserats. Sjukdomen har slagit hårt mot socioekonomiskt utsatta områden. Vad betyder det att principen om jämlikhet står i grundlagen?

Dona Hariri anser att juridiken är en klassfråga. Beroende på vad man heter och var man bor så har man mer eller mindre koll på sina skyldigheter och rättigheter. Det handlar inte om okunskap, utan att informationen inte är anpassad till alla. Pandemin har varit ett tydligt exempel på detta.

- Till exempel hölls presskonferenserna klockan två, då min pappa fortfarande jobbar skift på fabriken. Han har inte möjlighet att sitta och ta till sig information.

Sofia Näsström konstaterar att även lagen har sina gränser på grund av rådande samhällsstrukturer.

- Sverige har varit en välfärdsstat där vi har förväntat oss att lika värde betyder lika sociala rättigheter och tillgång till offentliga tjänster. Pandemin har visat att det inte är så. Man kan knappt nås på telefon i vissa delar av Sverige i dag. Och här syns gränsen för lagen.

Thomas Bull beskriver fenomenet som den klassiska skillnaden mellan grundlagens ambitioner – den drömbild som målas upp där av ett idealt, eftersträvansvärt samhälle – och samhällets realiteter. Detta fenomen finns i alla länder med grundlagar.

- Det finns rasism i USA även om grundlagen förbjuder det. På samma sätt har vi enorma problem med att de målsättningar som vår grundlag sätter upp inte alltid realiseras. Politik måste innehålla de verktyg som behövs för att realisera drömmar.

”

*Politik måste innehålla de verktyg
som behövs för att realisera drömmar.*

3

Demokratin och grundbulten

Demokratin
i EU – nödvändig,
sammansatt och
ömtålig

Demokratin i EU – nödvändig, sammansatt och ömtålig

ANNIKA STRÖM MELIN

Den som lyssnar när EU:s ledare hyllar demokratin, läser unionens fördrag eller tänker på de många krav som ställs på länder som vill bli EU-medlemmar tror säkert att folkstyre är en självklar och okontroversiell utgångspunkt i och för unionen. Fullt så enkelt är det inte. Demokrati är en firad princip, men EU är ett samarbete mellan självständiga stater som har konstruerat sina nationella demokratier på lite olika sätt. Det som håller ihop EU är gemensamt beslutade lagar inom vissa områden (som efter hand blivit allt fler och mer omfattande) och som är tvingande för människor, företag och myndigheter i medlemsstaterna. Samarbetet går längre och är betydligt tätare än i någon annan internationell organisation, men EU är ingen stat eller någon fullt utvecklad federation med ett parlament, en regering och en konstitution som reglerar folkstyrets grunder. Demokratin vilar därför i huvudsak på nationell grund, också i EU. Därutöver finns ett komplext gemensamt regelverk som består av allmänna principer som ska gälla överallt, bestämmelser om den interna EU-demokratin samt regler för valen till Europaparlamentet.

Även om medlemsländerna och väljarna alltså garanteras inflytande på olika sätt, finns inget rakt svar på demokratin grundfråga: Kan medborgarna rösta bort EU-styret och välja ett nytt? Det är inte ens glasklart vilka som styr. Är det EU-kommissionen – den institution som har makt att lägga fram förslag på nya EU-lagar och övervaka att reglerna följs? I så fall har valen till Europaparlamentet viss betydelse, eftersom EU-kommissionens ordförande väljs av parlamentet. För att bli vald till uppdraget att leda kommissionen krävs stöd av en majoritet av ledamöterna. De folkvalda i Europaparlamentet kan därför sätta press på den person som EU-ledarna utsett till kandidat att leda kommissionen och på så sätt försöka påverka dess prioriteringar. Genom att delta i EU-valen avgör väljarna parlamentets sammansättning, vilket alltså kan ge avtryck i kommissionens arbetsprogram.

”

Kan medborgarna rösta bort EU-styret och välja ett nytt? Det är inte ens glasklart vilka som styr.

Ännu svårare är det att påverka sammansättningen av Europeiska rådet, EU-ledarnas sammanslutning och det organ som fastställer unionens allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar. EU:s stats- och regeringschefer utses i direkta nationella val eller av parlamenten i sina respektive länder och utgången kan enbart påverkas av väljarna i det enskilda landet. Svenska medborgare avgör vem som blir statsminister

och därmed företrädare för Sverige i Europeiska rådet, men inte vem Tyskland, Ungern eller andra EU-länder skickar till EU:s toppmöten.

Men kanske är det inte Europeiska rådet, utan EU:s två lagstiftande församlingar – rådet och Europaparlamentet – som besitter unionens verkliga makt? Det är trots allt direktiven och förordningarna som utgör unionens hårda kärna och det är rådet och parlamentet som fattar beslut om EU-lagarna. Eftersom medborgarna kan rösta i de allmänna valen till Europaparlamentet vart femte år finns möjlighet att ha inflytande över parlamentets sammansättning och därmed lagstiftningen.

*De nationella valen är alltså också EU-val,
även om det sällan märks.*

”

Svårare är det att utnyttja sin röst för att påverka rådets beslut. Väljarna avgör vilket politiskt parti det egna medlemslandets ministrar tillhör, men inte andra EU-länders. Demokratins grundprincip ”en medborgare, en röst” gäller alltså i medlemsländerna och i valet till Europaparlamentet. I övrigt företräds väljarna av nationella företrädare som ”själva (ska) vara demokratiskt ansvariga, antingen inför sitt eget nationella parlament eller inför sina medborgare”, som det heter i Lissabonfördragets artikel 10. De nationella valen är alltså också EU-val, även om det sällan märks.

Dock finns viss möjlighet till direkt påverkan från väljarna. EU kan upprätta direkta förbindelser med medborgare, men sådana kontakter rubbar inte unionens maktförhållanden utan handlar om sakfrågor. Kommissionen ska genomföra ”samråd” om förslag till kommande lagar med ”berörda parter” i medlemsstaterna och har ibland bjudit in medborgarna till olika typer av direkta dialoger för att fördjupa diskussionen om EU. Väljarna kan dessutom gå samman i ett så kallat medborgarnitiativ och kommissionen ska överväga ett förslag som förs fram av minst en miljon EU-medborgare.

Att rucka på EU-makten är med andra ord inget som görs i en handvändning. Den interna demokratin är en långsam och ständigt pågående process som framförallt påverkas av de politiska förändringarna i medlemsstaterna. Så har det alltid varit, men utvecklingen under det senaste decenniet visar vilka risker det kan innebära. Samarbetet i EU bygger på att alla medlemsländer respekterar demokratin, men samtidigt har unionen begränsade möjligheter att påverka ett medlemsland som utvecklas auktoritärt. Det beror i huvudsak på själva konstruktionen. När EU:s grundare under 1950-talet fastställde formerna för samarbetet undvek de mycket medvetet alla konstitutionella djupdykningar. Ordet demokrati fanns inte ens med i den framväxande unionens första grundfördrag, och det var inget misstag. Hur demokratin fungerade i medlemsländerna ansågs vara deras ensak.

*Samarbetet i EU bygger på att alla
medlemsländer respekterar demokratin,
men samtidigt har unionen begränsade
möjligheter att påverka ett medlemsland
som utvecklas auktoritärt.*

”

I början handlade nästan allt om marknaden. Under de första decennierna upprättades steg för steg en allt mer gränslös inre marknad där fri rörlighet, borttagna tullar och gemensamma konkurrensregler skulle svetsa samman ländernas ekonomier. Mängder med tekniskt, ekonomiskt och juridiskt detaljerade lagar om vilka regler som skulle gälla på den inre marknaden klubbades, men vad demokrati innebar för samarbetet sköts på framtiden. En av konstruktörerna, fransmannen Jean Monnet, hoppades att den ekonomiska integrationen efter hand skulle leda till ett politiskt förenat Europa. Han hävdade att det så småningom skulle behövas ”gemensamma demokratiska institutioner”, men utvecklade inte vad han menade med det. Skulle allmänna val hållas till ett gemensamt parlament, en regering sedan tillsättas och medborgarnas fri- och rättigheter garanteras i en konstitution för ett förenat Europa? Monnet hade inga svar på sådana komplicerade frågor och tyckte inte heller att väljarna behövde få säga sitt innan det fanns något konkret att ta ställning till. ”Jag har aldrig trott att Europa en vacker dag skulle uppstå som ett resultat av en genomgripande politisk omvandling, och jag tyckte att det var fel att fråga människor om vad de ansåg om en gemen-

skap som de inte hade konkret erfarenhet av”, skriver Monnet i sina memoarer. ”Vi trodde på en början med avgränsade framgångar, för att därmed etablera verklig solidaritet, och att en europeisk federation på så sätt gradvis skulle växa fram.”

Ganska snart blev det emellertid uppenbart att det fattades någonting i den ekonomiska gemenskapens regelverk. Det fanns inga lagar som skyddade medborgarnas rättigheter, och därmed inga gränser för den makt gentemot enskilda som Europeiska gemenskapen (EG) behövde för att skapa en inre marknad. Ett tidigt och uppmärksammat fall gällde en tysk företagare som tvingats betala garanti för att få exporttillstånd av EG, men trots att det inte blev någon försäljning fick han inte tillbaka pengarna. Stod inte detta i strid med äganderätten och proportionalitetsprincipen i tysk grundlag? Det undrade en tysk domstol som vände sig till EU-domstolen. Inte alls, svarade domarna i Luxemburg. Eftersom gemenskapens lagar alltid skulle gälla före nationella lagar var det EG:s regler som skulle tillämpas, vad som än stadgades i den tyska grundlagen. Den tyska författningsdomstolen opponerade sig dock med kraft mot detta besked. I ett historiskt beslut från 1974 förklarade de tyska domarna att tvisten handlade om en enskild människas äganderätt, som skyddades av den tyska grundlagen. Så länge EG saknade regler för skydd av medborgerliga rättigheter tänkte domstolen därför ge den tyska grundlagen företräde framför gemenskapens lagar.

Det innebar ett slags rättsligt uppror mot EG. Domarna i Luxemburg tog intryck och återkom med ett nytt besked. De hävdade att det visst fanns ett slags skydd för grundläggande

rättigheter i EG eftersom det var en del av ”medlemsländernas gemensamma konstitutionella traditioner” som domstolen i Luxemburg tog hänsyn till. Med det lät sig den tyska domstolen nöjas, men meningsutbytet hade avslöjat ett rättsligt tomrum som fanns kvar under lång tid. Först många år senare (2001) antog EU en särskild stadga om ”grundläggande rättigheter” som ska gälla när unionens lagar tillämpas.

Murens fall 1989 och de kommunistiska diktaturernas sammanbrott i östra Europa innebar en omvälvning också för EG, på flera sätt. Under kampen mot de totalitära regimerna bakom järnridån hade många oppositionella talat om sin längtan ”tillbaka till Europa”, vilket framförallt innebar demokrati, fri marknad och mänskliga fri- och rättigheter. Nu knackade de på den ekonomiska gemenskapens dörr, men för EG var det inte självklart att de nya demokratierna skulle släppas in som medlemmar.

Det ledde till stor besvikelse i öst. Den 10 maj 1990 höll Tjeckoslovakiens nyvalde president Václav Havel ett bejublat tal inför Europarådets parlamentariska församling i Strasbourg. Havel förklarade att Tjeckoslovakien siktade mot EG, men att det kändes som ”en avlägsen och närmast opppnåelig horisont”. Han föreslog därför att det skulle skapas ”flexibla övergångsformer” för de tidigare kommunistländerna. ”Det skulle inte bara ligga i dessa länders intresse, utan också i EG:s, och det skulle stärka ett integrerat demokratiskt Europa.”

Ett sådant tal förstärkte vändan i Bryssel. EG-ländernas ledare insåg att Havel hade en viktig poäng och att de inte kunde hålla staterna i östra och centrala Europa ute, men i så fall tyckte de att det krävdes ordentliga förberedelser för inträde. Under ett toppmöte i Köpenhamn 1993 enades EG:s ledare om vilka krav som skulle ställas på länder som ville bli medlemmar. Först behövde de visa att de var fungerande marknadsekonomier och hade inrättat demokratiska institutioner, ett effektivt rättsväsende och oberoende domstolar samt skyddade minoriteter och mänskliga fri- och rättigheter. Först därefter kunde förhandlingar om medlemskap sätta igång.

Omvälvningarna i östra Europa bidrog också till att EG förändrades. Den ekonomiska gemenskapen hade blivit så tät att ingen längre kunde låsas som om det inte handlade om politik i vidare mening, och därmed också om demokrati. Dessutom ville EG-ledarna utveckla det politiska samarbetet ytterligare och efter långa förhandlingar enades de om ett nytt fördrag som trädde i kraft i november 1993. Det kallades Maastrichtfördraget och innebar att EG förvandlades till EU.

Den nygamla unionen utrustades med regler för en kommande ekonomisk och monetär union och början till en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. För första gången infogades också en portalparagraf om demokrati och grundläggande rättigheter. EG-kommissionens ordförande Jacques Delors var mycket nöjd: ”Europa började som ett elitprojekt (där det antogs att) allt som krävdes var att övertyga beslutsfattarna. Den fasen av godartad despotism är nu över”, förklarade han i en intervju.

Den nya artikeln om demokrati var allmänt formulerad. Maastrichtfördraget stadgade att EU skulle respektera medlemsstaternas "nationella identiteter" som grundades på "demokratis principer". Men unionen skulle också respektera medborgarnas "grundläggande rättigheter" så som de garanterades i Europakonventionen, och sådana rättigheter förklarades vara "allmänna principer för gemenskapens lagar" och en del av "medlemsstaternas konstitutionella traditioner".

Helt lätt att begripa var detta inte. När EU efter drygt fyrtio års utveckling infogade demokrati i regelverket innebar det ingen förändring av själva grundkonstruktionen. Jean Monnet och de flesta av hans vänner var döda sedan länge och det var inte längre särskilt många som strävade efter ett helt politiskt förenat Europa. Demokratin ansågs – i princip – vara de självständiga medlemsstaternas område och så skulle det förbli, men några gemensamma grundsatser hade ändå satts på pränt. Formuleringen om "medlemsländernas konstitutionella traditioner" kom från EU-domstolens beslut efter tvisten med den tyska författningsdomstolen på 1970-talet, men vad dessa traditioner egentligen innebar var fortsatt diffust.

Demokratin ansågs – i princip – vara de självständiga medlemsstaternas område och så skulle det förbli, men några gemensamma grundsatser hade ändå satts på pränt.

”

Frågan var dessutom vad som skulle hända om ett medlemsland bröt mot den nya grundsatsen. Maastrichtfördraget innehöll ingenting om den saken, men om portalparagrafen skulle vara något mer än vackra ord krävdes möjlighet att straffa ett EU-land som satte sig över demokratin. I Amsterdamfördraget (1997) infördes en artikel som innebar att ett EU-land som "allvarligt och ihållande" kränkte grundläggande demokratiska principer skulle kunna drabbas av sanktioner och i sista hand förlora rösträtten. I Nicefördraget (2001) skärptes bestämmelsen något och i teorin krävs sedan dess enbart en "klar risk" för demokratikränkningar i ett EU-land för att övriga medlemsstater ska kunna sätta igång en process som kan sluta med sanktioner. De senaste årens utveckling visar att praktiken är betydligt mer komplicerad.

EU:s nuvarande grundläggande regelverk, Lissabonfördraget från 2007, innehåller den hittills mest detaljerade beskrivningen av det som kallas "unionens värden". I artikel två heter det att EU ska bygga på "människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter som tillhör minoriteter". Dessa värden ska också "vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män". Ett EU-land som "allvarligt och ihållande åsidosätter" något av allt detta kan enligt paragraf sju i Lissabonfördraget i sista hand straffas med indragen rösträtt, alltså sparkas halvt ut ur unionen.

EU-länder som frivilligt har valt att bli, eller vara kvar som, medlemmar i unionen borde alltså veta ungefär vad som gäller. Lissabonfördragets värdegrund är förvisso principiellt formulerad, men inte svår att begripa. Det krävs ingen akademisk examen för att förstå att till exempel politiskt styrda domstolar, diskriminering av homosexuella och begränsad yttrandefrihet inte ryms inom ord som ”rättsstat”, ”mänskliga rättigheter” och ”demokrati”. Ändå har sådan politik drivits igenom.

Den auktoritära politiska inriktning som för närvarande präglar regeringarna i flera medlemsstater innebär därför ett slags existentiell kris för EU. EU-länderna Polen, Ungern och Slovenien lyser rött i den senaste demokratimätningen från Göteborgs universitet, vilket innebär ”betydande och omfattande” auktoritär utveckling sedan 2010. Den uppskjutna frågan om vad demokrati innebär för samarbetet ställs därmed på sin spets. Om unionen ska överleva krävs något slags svar.

”
*Den auktoritära politiska inriktning
som för närvarande präglar regeringarna
i flera medlemsstater innebär därför
ett slags existentiell kris för EU.*

Demokrati är nämligen på många sätt en förutsättning för unionens öppna gränser och fria rörlighet. EU-länder som skickar sina medborgare inför rätta i en annan medlemsstat behöver till exempel kunna lita på att rättvisan fungerar där och att domstolarna inte styrs politiskt. Homosexuella som flyttar till ett annat EU-land måste veta att de kan slå sig ned utan att bli diskriminerade. Skattebetalare ska kunna lita på att fusk och bedrägerier med unionens pengar utreds av oberoende åklagare och att bedragarna döms. Svenska och andra europeiska företagare som gör affärer eller deltar i upphandlingar i till exempel Polen eller Ungern behöver känna sig säkra på att på att EU:s lagar tillämpas.

Inom område efter område har EU:s lagstiftare antagit att medlemsstaterna respekterar demokratin och rättsstatens principer. Annars måste länder börja skydda sig mot övriga länder på alla möjliga sätt och därmed skulle unionen börja falla sönder. Men hittills har EU inte lyckats hindra medlemsländer som är på väg att glida bort från demokratin, även om flera försök har gjorts.

”

EU-kommissionen och Europaparlamentet har satt igång förfaranden enligt Lissabonfördragets artikel sju gentemot Polen och Ungern, men det har hittills inte fått några följder.

EU-kommissionen och Europaparlamentet har satt igång förfaranden enligt Lissabonfördragets artikel sju gentemot Polen och Ungern, men det har hittills inte fått några följder. Eftersom det krävs enhällighet i rådet för att besluta om sanktioner kan två eller fler medlemsstater som skyddar varandra blockera sådana förslag. På så sätt har bestämmelserna i artikel sju desarmerats.

Rättsliga processer har haft större effekt. EU-kommissionen har dragit både Polen och Ungern inför rätta i flera fall som rör unionens värden, och EU-domstolen har fällt länderna upprepade gånger. Länderna har anpassat sig efter en del av domarna, men inte alla. Om de fortsätter att strunta i avgörandena från Luxemburg kan det så småningom leda till dryga böter, vilket möjligen kan få dem att backa. Det har också införts flera nya regelverk som kan sätta press på länder som monterar ned demokratin.

Kommissionen har till exempel börjat göra årliga genomgångar av hur alla EU-länder följer rättsstatens principer, vilket kan öka trycket. För att få bidrag och lån ur EU:s nya, stora fond för ekonomisk återhämtning efter pandemin måste medlemsländerna också följa rättsstatens grundsatser, vilket ger kommissionen möjlighet att ställa krav. Dessutom har en ny EU-förordning drivits igenom för att skydda EU:s budget från korruption och fusk. EU-länder där sådant förekommer kan, om den demokratiska rättsstatens värden inte har respekterats, drabbas av indragna eller minskade EU-bidrag. De nya reglerna har i skrivande stund inte tillämpats, men kan möjligen få effekt. Förordningen kan emellertid enbart

användas när det handlar om missbruk av unionens pengar, inte om ett EU-land begränsar yttrandefriheten eller på annat sätt begränsar demokratin.

” *När politiskt auktoritära vindar drar genom unionen räcker det tydligen inte med allmänna demokratiska principer.*

Det innebär ännu ett dilemma för EU. När politiskt auktoritära vindar drar genom unionen räcker det tydligen inte med allmänna demokratiska principer. Det leder till begripliga krav på fler detaljerade lagar inom demokratins kärnområden, men en sådan reglering är samtidigt en vansklig väg. Tänk till exempel på yttrandefriheten – den är en förutsättning för demokrati, men hittills i huvudsak medlemsländernas ansvar.

I takt med att det fria ordet begränsas i allt fler EU-länder har kommissionen aviserat förslag på nya EU-lagar som ska skydda och reglera yttrandefriheten. Sådana föreskrifter behövs uppenbarligen för att rädda utrymmet för det fria ordet i unionen, men kommer samtidigt att gripa in i de självständiga ländernas konstitutionella kärna. Unionens medlemsstater har rätt olika regleringar, och gemensamma EU-lagar skulle minska utrymmet för sådana skillnader. För Sverige, vars grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihet på några punkter går längre än i andra EU-länder, kan det bli besvärligt.

För många av 1950-talets Europaaktivister var lösningen på alla sådana bekymmer enkel och självklar. De pläderade för en fullt genomförd europeisk federation, ett politiskt förenat Europa, med ett enda parlament och en gemensam konstitution där demokratins grundfrågor skulle redas ut och fastställas. De eftersträvade ett folkstyre på europeisk nivå och var besvikna på Jean Monnet och den ekonomiska gemenskapens konstruktion som de ansåg vara ett expertvälde. En av kritikererna var italienaren och vänsterpolitikern Altiero Spinelli som en gång hävdade att ”Monnets stora merit är att han har byggt Europa och han har därför ett stort ansvar för att ha byggt Europa fel”. Ett folkvalt europeiskt parlament var det minsta man kunde begära, ansåg Spinelli och hans federalistiska vänner.

Pierre Bordeaux-Groult, vice ordförande för Europarörelsen under slutet av 1950-talet, berättar i en minnesskrift att han ofta tog upp detta med Jean Monnet. ”För Europarörelsen var ett folkvalt parlament en viktig och absolut nödvändig del i konstruktionen av Europa. Det kändes som om det aldrig skulle uppnås. Monnet svarade mig distanserat och undvikande. Jag förstod att jag irriterade honom men återkom trots det till valfrågan med jämna mellanrum. En dag avslöjade han till slut sina tankar och han förbluffade mig. ’Tror ni verkligen, sade han, att det skulle vara så viktigt? Det verkar som om parlamenten spelar allt mindre roll för varje dag som går. Det är ledarna, exekutiven, som man lyssnar på och respekterar. Det krävs antagligen till slut ett sådant val, men det är inte helt nödvändigt.’”

Monnets svala intresse för ett folkvalt europeiskt parlament och hans tankar om "exekutivens" roll upprörde Europaaktivisterna, men funderingarna har visat sig vara träffande. Även om det så småningom infördes direkta val till Europaparlamentet (från 1979) har samtidigt "exekutiven", regeringarna och EU-ledarna, behållit och stärkt sin ställning i unionen. Drömmen om ett politiskt förenat Europa är nästan borta och därmed de gamla aktivisternas förslag på federala lösningar på unionens demokratiproblem. EU är och kommer under överskådlig tid att vara ett samarbete mellan suveräna stater.

Europaparlamentet har förstås en viktig roll när kommissionens förslag på nya EU-lagar diskuteras, granskas och ändras, men det pågår ingen verklig övernationell politisk diskussion om unionens vägval. De europeiska politiska partierna är konstruktioner som svävar ovanför väljarna och diskussionen om EU:s politik är nationellt präglad och avgränsad. Det finns inget gemensamt språk och ytterst få alleuropeiska medier som bevakar, granskar och debatterar unionens beslut och dess följder. Bristen på en europeisk offentlighet försvagar förutsättningarna för en gränsöverskridande demokrati.

Så vad är slutsatsen av allt detta? Att den av EU så lovprisade demokratin är nödvändig för samarbetet, men också sammansatt och ömtålig. EU-länderna måste stå bakom unionens värden, men behöver också ha tillräckligt med utrymme för att bestämma hur de nationella demokratierna utformas. De är inte – och kan inte vara – stöpta i samma form.

EU:s viktigaste – och svåraste – framtidsfråga är därför att få medlemsstaterna att respektera unionens demokratiska principer utan att i lag definiera exakt vad det innebär. Det blir en riskfylld men nödvändig balansakt, för en sak är säker: Om ett eller flera medlemsländer fortsätter att glida bort från demokratin kommer EU-samarbetet inte att kunna fortsätta i sin nuvarande form. Därför tvingas unionen förmodligen anta allt fler lagar och regler för att skydda och därmed detaljreglera demokratins fundament.

Samtidigt finns det en annan och mycket enklare väg ut ur EU:s demokratiska dilemma. Om medborgarna i EU:s länder inser vad som står på spel, och utnyttjar sin rätt och möjlighet att välja nationella politiska ledare som respekterar demokratin, behövs ingen centralstyrning av hur de nationella demokratierna ska fungera. EU:s hopp står i sista hand till väljarna.

4

Demokratin och grundbulten

Demokratin inför klimatkrisen – kan framtida generationers fri- och rättigheter säkras?

Demokratin inför klimatkrisen – kan framtida generationers fri- och rättigheter säkras?

DANIEL LINDVALL

Demokrati är grovt uttryckt ett styrelseskick för att förverkliga folkviljan. ”All offentlig makt ska utgå från folket”, står det skrivet i regeringsformens inledande paragraf. Denna grundläggande princip är däremot inte förutsättningslös, utan den offentliga makten ska också ”utövas under lagarna ...” och ”... med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet” (RF 1 kap. § 1, 2).

Detta motsatsförhållande om att makten ska vila på folkviljan, samtidigt som maktutövandet inte kan vara oinskränkt, är ett konstitutionellt dilemma som följt med demokratin genom dess historia. Det sägs att det som de amerikanska grundlagsfäderna fruktade mest var det som kallats ”majoritetens tyranni”. Demokratin skulle kunna avveckla sig själv om en majoritet tog makten och förändrade spelreglerna så att systemet skulle gynna dem på bekostnad av en minoritet. Därför etablerades maktfördelningsprincipen samtidigt som den enskilde medborgaren gavs vissa grundlagsskyddade rättig-

heter som en majoritet inte med enkelhet kunde kränka eller avveckla.

Skyddet för individens fri- och rättigheter har efter hand utvecklats och stärkts. De omfattande övergrepp som skedde under andra världskriget och Förintelsen visade på att demokratin behövde skyddas mot människans destruktiva och mörka sidor genom ett internationellt system av mänskliga rättigheter såsom den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Med klimatförändringarna har demokratin ställts inför ett snarlikt dilemma som den med majoritetens diktatur. Enligt FN:s klimatpanel IPCC kan ökningen av den globala medeltemperaturen nå bortom en och en halv grad inom mindre än tjugo år.¹ Framför oss väntar en tid av allvarigare och oftare förekommande klimatrelaterade extremväderhändelser såsom utdragna värmeböljor, skogsbränder, torka och översvämningar. Särskilt allvarliga konsekvenser är havsnivåstigningen och förlusten av biologisk mångfald, och sammantaget kommer detta att påverka människor, infrastruktur och hela vårt samhällssystem.

Flera av de konsekvenser som kan följa på ett varmare klimat kan också få mycket negativa effekter för demokratis stabilitet och utveckling. Det gäller exempelvis hunger och stigande matpriser, försämrad folkhälsa, finansiella kriser och ekonomisk recession, sociala spänningar, ökad konfliktnivå och migration. Demokratins fortlevnad är på så sätt nära för-

1 IPCC (2021).

bunden med dess förmåga att snabbt få ner utsläppen av växthusgaser och att hantera olika klimatkonsekvenser. Samtidigt saknar den traditionella liberala demokratin institutionella mekanismer för att säkerställa att politiska beslut i dag inte negativt påverkar framtida generationers förutsättningar att åtnjuta välfärd, trygghet, hälsa och framför allt grundläggande fri- och rättigheter. Utsläppen av växthusgaser är det mest påtagliga problemet i detta sammanhang, men även förlusten av biodiversitet och andra allvarliga miljöproblem ger upphov till liknande dilemman.

”

*De barn som är födda i dag eller som kommer
födas under de närmaste åren kommer behöva
hantera konsekvenserna av de omfattande
utsläpp som generationerna innan dem orsakat.*

Klimatkrisen kan på så sätt beskrivas som en slags generationsöverskridande orättvisa. De barn som är födda i dag eller som kommer födas under de närmaste åren kommer behöva hantera konsekvenserna av de omfattande utsläpp som generationerna innan dem orsakat. Denna generationsöverskridande orättvisa kan vara fortlöpande eftersom varje generation kan bli lockad av att skjuta upp klimatomställningen och därmed bygga upp en utsläppsskuld som kommer att vara allsvårare för framtida generationer att åtgärda.

Denna nutidsfixering har benämnts som *short-termism*. En brist på ett långsiktigt beslutsfattande kan givetvis också förekomma i andra politikområden, såsom samhällsplanering, folkhälsa eller finans- och skattepolitik, men är särskilt problematiskt i klimatpolitiken eftersom detta är en fråga vars effekter är tidsmässigt fördröjda, allvarligt berör alla delar av samhället och i stor utsträckning är oåterkalleliga.

Demokratins styrkor och brister i att säkerställa framtida generationers fri- och rättigheter

Även om demokratier ofta är benägna att fokusera på det dagsaktuella är det ändå mycket som tyder på att de tar större hänsyn till framtida generationers intressen och är bättre på att hantera klimatkrisen än andra styrelseskick. I ett samhälle där yttrande- och mötesfriheten är respekterad har forskare bättre förutsättningar att publicera sina rön och upplysa allmänheten, samtidigt som enskilda personer, organisationer och nyhetsmedier kan ta till sig information om klimatfrågan, diskutera den och sprida den vidare. Enskilda har också möjlighet att organisera sig, bilda föreningar, protestera och mobilisera människor för att kräva politiska åtgärder. De kan granska, kritisera och hålla regeringar eller myndigheter ansvariga.

Trots dessa objektiva styrkor har inte demokratier lyckats åstadkomma några betydande utsläppsminskningar under de nära tre decennier som passerat sedan FN:s klimatkonvention förhandlades fram i Rio 1992, då de flesta av världens länder lovade att ”stabilisera koncentrationerna av växthusgaser i atmosfären”. Det finns flera anledningar till detta misslyck-

ande. Påverkan från olje-, kol- och gasindustrin i stora demokratier såsom Australien, EU, Kanada, Norge och USA är en avgörande faktor, men även det moderna samhällets stora beroende av fossila bränslen, brist på alternativa energikällor, frågans komplexitet och avsaknad av internationellt samarbete har försvårat och försenat klimatomställningen.

I denna text lyfts tre aspekter rörande klimatfrågans komplexitet fram som särskilt gör att demokratier har svårt att hantera den. För det första är vi psykologiskt begränsade att hantera hot som inte upplevs som direkta, vilket ställer till det när det kommer till klimatkrisen. Därutöver är klimatet en fråga som av olika anledningar inte är gynnsam för en social mobilisering likt andra politiska frågor. Slutligen kan demokratins tillkortakommande förklaras av bristen på institutioner för och incitament till ett långsiktigt beslutsfattande.

Psykologiska begränsningar

Vår bristande förmåga att fatta långsiktiga beslut för att hantera konsekvenserna av den globala uppvärmningen beror delvis på våra egna psykologiska begränsningar när det gäller riskhantering. Klimatkrisen är ett hot som länge inte varit direkt synbart för oss och därför får det inte oss att reagera med det allvar som hotet kräver. Psykologer som exempelvis Daniel Gilbert och Per Espen Stoknes har argumenterat för att människan inte är evolutionärt utvecklad för att instinktivt reagera på hot som upplevs som opersonliga och avlägsna i tid och rum. Klimatförändringarna sker dessutom långsamt och vi har en förmåga att vänja och anpassa oss. Eftersom få i vår närhet ifrågasätter vår koldioxidintensiva livsstil trig-

gar det inte heller i gång en normativ känsla av att vi agerar omoraliskt.²

Dessa psykologiska begränsningar kan ses som argument för varför just ett styrelseskick där maktutövningen utgår från folkviljan kan ha svårare att hantera klimatkrisen. Trots att det har funnits en vetenskaplig konsensus om de mycket allvarliga riskerna med omfattande utsläpp av växthusgaser under mer än tre decennier har inte en betydande väljaropinion krävt en klimatomställning. Politiker har blivit valda och omvalda trots att utsläppen enbart minskat marginellt. Vår skeva upplevelse av klimatkrisen har också lett till att politiska beslut inte prioriterats utifrån en faktabaserad riskbedömning.

”

Vår skeva upplevelse av klimatkrisen har också lett till att politiska beslut inte prioriterats utifrån en faktabaserad riskbedömning.

Svenska väljare var exempelvis år 2014 mer oroliga för terrorism än för förändringarna av jordens klimat trots att risken att drabbas av terrorattentat var extremt liten.³

Det är möjligt att dessa psykologiska begränsningar kan förändras när fler människor får erfara olika klimatrelaterade

² Gilbert (2006); Stokes (2015).

³ Oscarsson och Solevid (2015).

konsekvenser, såsom extremväder. Det finns forskning som visar att människor som erfarit extremhetta, skogsbränder, torka eller orkaner är mer benägna att acceptera klimatforskningen.⁴ Eftersom tidigare utsläpp redan kommer orsaka betydande uppvärmning kan en sådan senkommen perceptionsförändring dock inte fullt ut åtgärda den generationsöverskridande orättvisa som redan uppkommit.

Svårigheter i att åstadkomma social mobilisering

Trots att den globala uppvärmningen har varit en vetenskapligt avgjord fråga i över tre decennier har frågan länge haft en relativt begränsad betydelse i valrörelser och politiska debatter i Europa och USA. Med tanke på att den globala uppvärmningen är en fråga som berör alla och vars konsekvenser är mycket allvarliga kan det tyckas märkligt att miljö- och klimatrörelsen och gröna partier haft svårt att politiskt mobilisera i klimatfrågan. Fram tills nyligen har den folkliga mobiliseringen varit begränsad och med undantag från demonstrationer i samband med internationella klimatmöten hade få stora demonstrationer hållits innan 2019.⁵

Den bristande mobiliseringen beror delvis på klimatkrisens avlägsna och diffusa karaktär såsom diskuterats ovan, men också på att det är en fråga som länge inte påverkat oss i vår vardag. Engagemanget har utgått från vetenskapliga rapporter och inte självupplevda erfarenheter, vilket har försvårat för mobiliseringen och lett till att rörelsen ibland har framstått som expertdriven. En del av klimatrörelsen har också i sitt

4 Shwom (2015).

5 Lindvall m.fl. (2020).

motstånd mot det industrialiserade samhället framstått som verklighetsfrånvärd och därmed haft svårt att få med sig bredare grupper.⁶ Med tiden har människors förståelse av och oro inför klimatförändringarna ökat, vilket gjort att frågan blivit mer politiskt prioriterad. Vissa forskare har samtidigt hävdat att framställandet av klimatfrågan som apokalyptisk har skapat en panikartad rädsla och paralyserat engagemanget hos enskilda.⁷

Därutöver är det en global fråga som kan upplevas stå bortom den nationella och lokala politiken. Även om det är möjligt att åstadkomma mycket lokalt går det inte att lösa frågan i sin helhet. Det kan framstå som att klimatfrågan ligger utom räckhåll för det demokratiskt påverkbara beslutsfattandet. Dessutom är det en fråga vars lösning är sammankopplad med ett flertal olika verksamheter i samhället, vilket kan göra det svårt att formulera konkreta krav annat än uppmaningar om utsläppsminskningar och om att politiker ska lyssna till vetenskapen.⁸

Klimatförändringarna är också sammankopplade med vår egen livsstil, och därför är vi också alla mer eller mindre medskyldiga till utsläppen av växthusgaser. Av denna anledning har det saknats en tydlig ”vi och de-dynamik” i klimatfrågan. Klimatrörelsen har saknat de tre aspekter som den franska sociologen Alain Touraine menar att en social rörelse måste ha för att bli framgångsrik, nämligen en förståelse för vilka ”vi-et” i rörel-

6 Graham-Leigh (2014); North (2011).

7 Feldman och Hart (2018); Uhl m.fl. (2018).

8 Lindvall m.fl. (2020).

sen är, vilka motståndarna, ”de”, är och vad konflikten handlar om.⁹ Det har gjort att klimatrörelsen inte har kunnat hämta sin styrka ur en personlig identifikation med frågan på samma sätt som exempelvis arbetarrörelsen, kvinnorrättsrörelsen och hbtqi-rörelsen har gjort.

Eftersom frågan har ansetts sammankopplad med enskildas livsstil har klimatrörelsen också till stor utsträckning varit inriktad på individuella handlingar såsom etiska konsumtionsval. Denna individualisering av ansvaret för klimatet har lett till att enskilda inte har fått erfarenhet av att delta i en politisk organisering och i en kollektiv kamp. Frågan har på så sätt avpolitiserats och flyttats från den parlamentariska arenan, och därmed har de mer avgörande utsläppen från energisystem, industri, jordbruk och transport inte fått ett huvudsakligt fokus i den allmänna debatten.¹⁰ Vissa forskare menar också att klimatrörelsens fokus på livsstilsfrågor har gett upphov till motsättningar och skapat ett klimatmotstånd bland de grupper som i högre utsträckning värderar konsumtion som i detta sammanhang uppfattas som oetisk, såsom köttätande och resande.¹¹

Under senare år har däremot klimatrörelsen växt sig starkare i stora delar av världen och frågan har fått större betydelse i de politiska valen i Europa och i USA. Därutöver samlades flera miljoner människor i de globala klimatdemonstrationer som hölls innan covid-19-pandemin 2019. Aldrig tidigare i histo-

9 Touraine (1981).

10 Boström och Klintman (2019).

11 Akenji, 2014; Soneryd och Ugglå (2015).

rien har en rörelse koordinerat så många samtida demonstrationer världen över.¹²

Anledningen till frågans ökade politiska betydelse är delvis att klimatkonsekvenserna har blivit mer påtagliga med ett flertal uppmärksammade extremväderhändelser såsom omfattande skogsbränder och översvämningar. Det har bidragit till en ökad oro och ett klimatengagemang. Samtidigt har teknikutvecklingen inom framför allt den förnybara energin lett till att klimatfrågan inte längre framstår som lika svårlöslig. Stora delar av näringslivet har också börjat ställa om och verka för att minska sina utsläpp. Dessutom har dynamiken i klimatrörelsen förändrats med ett ökat fokus på frågor om klimatorättvisor. Vissa grupper och områden kommer drabbas hårdare än andra av såväl konsekvenserna av den globala uppvärmningen som av omställningen. Denna aspekt har bidragit till att frågan inte bara ses som en miljöfråga, utan som en fråga om jobb, välfärd och resursfördelning. På så sätt har engagemanget breddats.

Framför allt har erfarenheter av extrema klimatrelaterade händelser tillsammans med insikten om en generationsöverskridande orättvisa haft betydelse för att mobilisera unga. Ett antal framträdande unga klimataktivisterna, i synnerhet Greta Thunberg, har också haft stor betydelse för att skapa engagemang.¹³ Genom att unga dels inte själva bidragit till klimatkrisen, dels insett att de kommer att behöva leva med konsekvenserna av de utsläpp som tidigare generationer har lämnat

¹² Mathew m.fl. (2019).

¹³ Wahlström m.fl. (2019).

efter sig, har en ”vi och de-dynamik” uppstått, vilket anses vara nödvändigt för en framgångsrik social mobilisering.

Framför allt har erfarenheter av extrema klimatrelaterade händelser tillsammans med insikten om en generationsöverskridande orättvisa haft betydelse för att mobilisera unga.

”

På detta sätt kan den generationsöverskridande orättvisan vara en faktor som kan skapa engagemang och krav på politiska åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser, och för att säkerställa framtida generationers rättigheter. Även om denna mobilisering utgår från unga berör den också äldre genom att de själva har varit unga eller också har barn eller barnbarn. Detta är så klart en utveckling som främst är möjlig i demokratiska länder där grundläggande rättigheter som yttrandefrihet och mötesfrihet är respekterade.

Institutionella begränsningar

Vissa forskare menar att liberala demokratier i regel är illa utformade för att hantera risker som inte är omedelbara, såsom klimatförändringarna.¹⁴ För det första är liberala demokratier institutionellt begränsade av att val- och omvalsprocessen sätter tidsmässiga ramar för beslutsfattandet. Politiker som genomför de åtgärder som klimatvetenskapen efterfrågar

¹⁴ Di Paula och Jamieson (2015).

riskerar att inte bli omvalda och därför har de bristande incitament att fokusera på frågor som är relevanta för framtida generationer. Ett belysande exempel är svårigheterna med att införa koldioxidskatter, vilket är det styrmedel som många forskare menar är den mest effektiva åtgärden för att få ner utsläppen. Även om det i dag är ett ökande antal länder och regioner som infört en sådan beskattning har försök att introducera koldioxidskatter mött folkligt motstånd. Exempelvis misslyckades Frankrike både 2009 och 2019 liksom Kanada 2008 att införa en koldioxidskatt och i Australien avvecklades en sådan skatt 2014. En attitydundersökning från 2018 visade att knappt en tredjedel av européerna stödjer en koldioxidskatt, och idén är särskilt impopulär i östra och södra Europa.¹⁵ I Sverige, som har haft en koldioxidskatt sedan 1991, finns det däremot en opinion för en sådan beskattning.¹⁶

Klimatförändringarnas tidsmässiga fördröjning sätter därutöver demokratins normala processer för ansvarsutkrävande ur spel. De generationer som kommer att drabbas värst av den globala uppvärmningen har inte varit med och röstat fram dagens politiker och de kommer inte heller kunna ställa dem till svars. Unga väljare prioriterar klimatfrågan högre än äldre väljare, men de utgör en minoritet av väljarkåren. Många av dem som kan komma att erfara de mer systemhotande effekterna av klimatförändringarna har inte ens rösträtt. Politiker har därför, teoretiskt sett, svaga väljaropportunistiska skäl att prioritera frågor som är av relevans för den yngre delen av väljarkåren.

¹⁵ Poortinga m.fl. (2018).

¹⁶ Naturvårdsverket (2018).

”

Många av dem som kan komma att erfara de mer systemhotande effekterna av klimatförändringarna har inte ens rösträtt. Politiker har därför, teoretiskt sett, svaga väljaropportunistiska skäl att prioritera frågor som är av relevans för den yngre delen av väljarkåren.

Ansvarsutkrävandet i klimatpolitiken försvåras därutöver av att det är svårt att förutse olika klimatåtgärders effekter. Flera åtgärder ger inga omedelbara utsläppsminskningar utan får effekt på längre sikt. Även om vi exempelvis vet att vi snabbt måste fasa ut fossila bränslen ur våra transportsystem så är det oklart om den mest lämpliga lösningen är en ökad användning av biobränslen, eldrift, vätgas eller utbyggnad av järnväg eller annan kollektivtrafik. Möjligen kan ny teknik utvecklas som gör det värt att vänta med vissa storskaliga investeringar. Det finns också en vetenskaplig osäkerhet om klimatnyttan av olika åtgärder, som exempelvis användningen av biobränsle. Det gör att det är svårt för väljarna att bedöma politikens samlade effekter.

Den globala uppvärmningen är därutöver en fråga som karakteriseras av stor komplexitet på så sätt att den berör i stort sett alla delar av samhället samtidigt som omställningsåtgärder ofta kan få flera olika och inte sällan oförutsägbara ekono-

miska, sociala och kulturella földeffekter.¹⁷ En omställningspolitik riskerar därmed att utvärderas på andra grunder än dess faktiska klimatnytta, vilket exempelvis kan vara fallet om den drabbar vissa koldioxidintensiva ekonomiska sektorer. Eftersom klimatomställningen är en fråga av betydande komplexitet och osäkerhet kan den också lätt utsättas för desinformation, vilket ytterligare försvårar ansvarsutkrävandet. Som exempel spenderade företag inom olje-, kol- och gasindustrin i USA uppskattningsvis 900 miljoner dollar om året på påverkansarbete för att förhindra klimatpolitiken.¹⁸

Demokratier tar större hänsyn till framtida generationer än andra styrelseskick

Trots de begränsningar som redogörs för ovan och de otillräckliga åtgärder som genomförts för att få ner utsläppen av växthusgaser, finns det relativt omfattande forskning som visar på att demokratier visar större generationsöverskridande solidaritet än andra styrelseskick. En demokratiutveckling är generellt sett bra för miljön och kan leda till lägre utsläpp. Flera studier visar exempelvis på att demokratier är bättre på att hantera lokala miljöproblem. Regleringar av luftföroreningar och föroreningar av svaveldioxid, kvävedioxid och bly har åstadkommit genom framför allt ett medborgligt engagemang. Demokratier har visat sig vara bättre på att både införa reglering och se till att den efterföljs.¹⁹ Det var också efter agerande från ett flertal demokratier, däribland Sverige,

¹⁷ Hulme (2009).

¹⁸ Brulle (2014).

¹⁹ Gallagher, Strom (2008); Bernauer och Koubi (2009).

som ozonförstörande substanser, såsom freoner, började fasas ut och regleras under 1980-talet.

Sambandet mellan demokrati och utsläpp av växthusgaser är däremot inte riktigt lika robust. För det första är de flesta fullständiga demokratierna höginkomstländer och det gör att de också har relativt höga utsläppsnivåer per capita. De flesta länder som enligt tidskriften *the Economist* räknas som fullständiga demokratier har högre utsläppsnivåer än det globala genomsnittet.²⁰ Det finns forskning som visar att ekonomisk utveckling leder till att människor blir mer medvetna om olika miljöproblem och därmed också angelägna att angripa dem.²¹ Detta förhållande tycks dock inte gälla i klimatfrågan eftersom tillväxt också bidrar till ökade utsläpp av växthusgaser. Dessutom är det inte givet att människor i ekonomiskt utvecklade länder är mer medvetna om klimatförändringarna än människor i resurssvagare länder. Hur stor den allmänna medvetenheten om klimatfrågan är i ett land beror lika mycket på olika faktorer som fossilbränsleindustrins inflytande, utbildningssystemets mognad, allmänhetens förtroende för offentliga institutioner, nyhetsmediernas oberoende samt utsatthet av klimatrelaterat extremväder.

Samtidigt finns det ett flertal studier som visar att demokratiskt styrda länder har åstadkommit större utsläppsminskningar än auktoritära stater under 1990- och 2000-talet.²² Demokratiska inslag såsom respekt för medborgerliga rättig-

20 Firoino (2018).

21 Mäler (2001).

22 Burnell (2012); Clulow (2018).

heter och föreningsfrihet skapar ett utrymme för det civila samhället att verka för klimatåtgärder och resulterar i lägre utsläpp.²³ Andra studier har också visat att demokratier som för en socialliberal politik, dvs. som både respekterar privat egendom och erbjuder fri utbildning och hälsovård, har en mer aktiv klimatpolitik.²⁴ Även nivån av jämställdhet mellan kvinnor och män inverkar positivt på de klimatpolitiska ambitionerna.²⁵

En belysande jämförelse kan göras genom det så kallade *Climate Change Performance Index*, som årligen tas fram av ett antal miljöorganisationer och som skattar klimatpolitiken i 57 länder och EU, vilket omfattar runt 90 procent av världens utsläpp. Eftersom inget land anses göra tillräckligt för att uppnå målsättningen i Parisavtalet har de tre första platserna lämnats tomma, men fjärdeplatsen i detta index innehas av Sverige. Demokratier presterar generellt bättre och bland de 13 länder som får en ”hög” rankning är 7 klassificerade som fullständiga demokratier av tidskriften *the Economist* demokratiindex. Marocko är den enda auktoritära stat som placerar sig högt.²⁶

Ett annat intressant index har skapats av statsvetaren Jamie McQuilkin för att bedöma nivån av generationsöverskridande solidaritet. Detta index omfattar frågor om ländernas klimatavtryck och agerande för biodiversitet, men också sociala och

23 Pacheco-Vega och Murdie (2020).

24 Povitkina och Jagers (2021).

25 Andrijevic m.fl. (2020).

26 Climate Change Performance Index (2021).

ekonomiska faktorer, såsom inkomstfördelning, tillgång till utbildning och hälso- och sjukvård.²⁷ Studien visar tydligt att demokratier tar betydligt större hänsyn till framtida generationers intressen än auktoritära styrelseskick. Av de 25 länder som fick högst ranking var 21 demokratier. Det finns vissa undantag, såsom Australien, Kanada, Norge och USA, som inte visar särskilt stor hänsyn till framtida generationers välmående med anledning av sin omfattande utvinning av fossila bränslen. Även andra studier visar att länder med en stor och inflytelserik olje-, gas- eller kolindustri utmärker sig genom en bristande klimatpolitik.²⁸ Faktorer som omfattningen av korruption och statsapparatusens styrka och funktionalitet inverkar också på klimatpolitiken.²⁹

Generellt sett visar detta att när demokratier inte fungerar enligt dess ideal, utan att beslutsfattandet påverkas av ekonomiskt inflytande, lobbying och korruption, blir klimatpolitiken ofta lidande.

Generellt sett visar detta att när demokratier inte fungerar enligt dess ideal, utan att beslutsfattandet påverkas av eko-

27 McQuilkin (2018).

28 Looney (2016); Tørstad m.fl. (2020).

29 Fredriksson och Neumayer (2013); Povitkina (2018).

nomiskt inflytande, lobbying och korruption, blir klimatpolitiken ofta lidande. Däremot är en jämförelse mellan väl fungerande demokratier å ena sidan, och ett auktoritärt och bristfälligt styrelseskick å andra sidan, inte i alla avseenden fruktsamt. Även fullt utvecklade demokratier, såsom Sverige, har haft svårt att åstadkomma nödvändiga utsläppsminskningar och säkerställa framtida generationers välmående. Det kan därför vara mer relevant att diskutera vad enskilda demokratier gör och vad de kan göra för att förhindra ett kortsiktigt beslutsfattande.

Hur kan demokratier bli mer framåtblickande?

De flesta demokratier har olika konstitutionella och politiska arrangemang för att förmå politiken att bli mer framåtblickande och för att förhindra politiska beslut som direkt kan skada framtida generationers välmående. Det är inte ovanligt att ett visst skydd av natur och miljö står inskrivet i grundlagen även om det i regel inte har samma vikt som skyddet för individuella fri- och rättigheter. Det politiska beslutsfattandet kan ske i former som bidrar till att det blir mer långsiktigt och kunskapsbaserat.

För svensk del har det funnits en viss diskussion om vikten av långsiktigt beslutsfattande. Grundlagsutredningen argumenterade exempelvis mot direktdemokratiska inslag och för att den representativa demokratin bör vara fundamentet i det svenska folkstyret eftersom den "... ger förutsättningar

att forma en långsiktig och sammanhängande politik ...”.³⁰ De statliga offentliga utredningarna är också en central del av lagstiftningsprocessen och de ger goda förutsättningar för ett långsiktigt och kunskapsbaserat beslutsfattande, vilket redogörs för ytterligare här nedan.

Därutöver innehåller den andra paragrafen i regeringsformens första kapitel, det så kallade program- och målsättningsstadgandet för samhällets verksamhet, en uppmaning om att ”det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”. Denna paragraf infördes 2001 för att markera att Sverige ska vara ett föregångsland när det gäller skyddet för miljön.³¹ Program- och målsättningsstadgandet är däremot inte rättsligt bindande och även om staten ska verka positivt för att infria detta, handlar det inte om några rättigheter för enskilda eller skyldigheter för staten.

Även andra stater har liknande principer inskrivna i sin författning och exempelvis framgår det av den tyska konstitutionen (artikel 20a) att staten har ett ansvar för framtida generationer och därför ska skydda den naturliga grunden för livet och djur. I norska grundlagen (paragraf 112) står det inskrivet att naturens resurser ska förfogas över långsiktigt och allsidigt på ett sätt som tar tillvara efterkommande generationers (norska: *etterslekten*) rätt. Enligt den nederländska grundlagen (artikel 21) ska staten ansvara för att hålla landet dugligt för mänskligt liv och bevara och förbättra naturen. Några län-

30 SOU 2008:125, s. 133.

31 Prop. 2001/02:72 s. 23.

der har också i sina grundlagar inskrivet att naturen har vissa rättigheter, vilket exempelvis är fallet i Peru och Ecuador. Det är däremot oklart vad dessa konstitutionella principer innebär i realiteten eftersom de endast har prövats rättsligt vid ett fåtal tillfällen.

”

Några länder har också i sina grundlagar inskrivet att naturen har vissa rättigheter, vilket exempelvis är fallet i Peru och Ecuador.

I ett flertal länder har särskilda institutioner etablerats för att säkerställa att framtida generationers intressen och behov kommer till uttryck i det politiska beslutsfattandet. I Wales, Israel och Ungern har särskilda ombudsmän, kommissionärer eller råd skapats för att förmå beslutsfattandet att vara mer långsiktigt.³² I Finland har riksdagen etablerat ett framtidsutskott, som behandlar frågor som påverkar den framtida utvecklingen, framtidsforskning och effekterna av den tekniska utvecklingen. Vidare har de flesta av världens länder antagit målsättningar, såsom klimatmål, som har betydelse för politikens långsiktighet och därmed framtida generationers intressen, vilket redogörs för här nedan.

³² Ugglå och Beckman (2016).

Klimatmål och klimatlagstiftning

Ett stort antal länder har som ovan nämnts fattat beslut om klimatpolicy, klimatlagstiftning och målsättningar rörande utsläppsminskningar. Enligt en uppskattning har sammanlagt 2 131 olika former av klimatrelaterad lagstiftning eller andra styrmedel antagits världen över.³³ Det är sammantaget 195 länder och EU som undertecknat Parisavtalet, med en målsättning om att hålla uppvärmningen under två grader jämfört med förindustriell nivå, och en ambition om att hålla den under en och halv grad. Enligt Parisavtalet ska varje land redovisa en plan för hur de ska uppnå sina utsläppsminskningar, och dessa ska ses över vart femte år. Avtalet är inte rättsligt bindande på det sätt att länder som inte uppfyller det kan sanktioneras, men det har bidragit till att nationella målsättningar har skärpts och att särskild lagstiftning beslutats. Det har också utgjort en grund för klimatrelaterade rättsprocesser, vilket redovisas längre fram. Ett annat exempel är de 17 mål inom Agenda 2030, vilka FN:s generalförsamling beslutade 2015 med syftet att ”åstadkomma en bättre och mer hållbar framtid för alla”. Målen rör såväl fattigdomsbekämpning som klimat.

När det gäller Sverige har ett så kallat generationsmål antagits som en övergripande del av miljömålen, enligt vilket ”vi till nästa generation ska kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser”. Dessutom har ett klimatpolitiskt ramverk antagits, vilket består av en klimatlag, klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Enligt klimatlagen ska

33 Grantham Research Institute (2021).

regeringen bedriva ett klimatpolitiskt arbete som utöver att förhindra farlig störning i klimatsystemet och minska växthusutsläppen, också ska ”bidra till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring” (klimatlagen § 2). Därutöver innehåller ramverket bestämmelser om hur klimatarbetet översiktligt ska bedrivas och rådet ska utvärdera och granska om politiken stämmer överens med klimatmålen. Den svenska konstruktionen är snarlik den som gäller i flera andra europeiska länder, såsom Storbritannien, Danmark och Finland.³⁴

Att klimatlagar generellt sett inte är rättsligt bindande har lett till kritik mot att beslut kan fattas utan hänsyn till den målsättning som uttrycks i dem, till exempel om att subventionera fossila bränslen, tillåta utvinning av fossila bränslen eller byggen av raffinaderier. I Sverige framförde exempelvis Lagrådet kritik av klimatlagen eftersom det menade att det saknades sanktioner eller andra rättsverkningar. Det ansåg vidare att det inte var givet att lagstiftningen skulle öka förutsättningarna för att bedriva en långsiktig och kontinuerlig politik eftersom en enkel riksdagsmajoritet skulle kunna ändra eller upphäva lagen.³⁵

Trots invändningar om att olika klimatlagar inte innehåller tvingande krav på utsläppsminskningar framgår det av studier att sådan lagstiftning kan ha effekt för klimatpolitiken. Länder som respekterar rättsstatens principer, och som har antagit ett juridiskt ramverk för hur klimatfrågan ska hanteras,

³⁴ Weaver m.fl. (2019).

³⁵ Lagrådet (2017).

har åstadkommit större utsläppsminskningar än andra.³⁶ Klimatmål och klimatlagstiftning kan utgöra ett politiskt ramverk som kan bidra till ett mer långsiktigt politiskt beslutsfattande. De kan förmå regeringar att ta klimathänsyn i olika politikområden och bidra till den demokratiska debatten och mobiliseringen i klimatfrågan genom att de till exempel kan belysa tillkortakommanden och behov av ambitionshöjningar och därmed bidra till ansvarsutkrävandet.³⁷ Det finns dock viss skillnad mellan hur tvingande olika klimatlagar är. Det mest robusta klimatpolitiska ramverket är det som gäller inom EU, det så kallade cap-and-trade-systemet, vilket innehåller en prismekanism för utsläpp och begränsningar för hur stora utsläppen får vara.

Däremot har framväxten av klimatlagstiftning, tillsammans med undertecknandet av internationella klimatavtal, öppnat upp för medborgare att driva rättsprocesser mot regeringar som inte agerar för att minska utsläpp. Denna utveckling har gjort att stater som inte uppfyller sina åtaganden enligt klimatlagstiftningen kan sanktioneras, och därmed kan de tvinga demokratier att ta större hänsyn till framtida generationers rättigheter, vilket redogörs för här nedan.

³⁶ Eskander och Fankhauser (2020); Averchenkova m.fl. (2021).

³⁷ Nachmany och Setzer (2018).

Processer för ett kunskapsbaserat beslutsfattande

De flesta liberala demokratier har olika institutionella mekanismer för att säkerställa att beslut baserar sig på evidensbaserad kunskap. När det kommer till klimatpolitiken är det vanligt med olika rådgivande organ som ska bidra till att beslutsfattandet är i linje med klimatvetenskapen, som exempelvis Klimatpolitiska rådet. Sådana råd består i regel av vetenskapliga experter, men även av representanter från myndigheter, civilsamhället eller andra berörda. De är oftast, såsom i Sverige, oberoende rådgivande organ, men i vissa fall en del av regeringen.³⁸ Genom olika typer av expertorgan kan beslutsfattandet bli mera kunskapsbaserat, olika perspektiv och behov kan vägas in och därmed kan det också bli mer långsiktigt. Expertorgan kan också bidra till kontinuitet och måluppfyllelse genom att utvärdera och ge råd.

I Sverige finns som tidigare nämnts Klimatpolitiska rådet, men också en lång tradition av att förbereda politiska beslut genom statliga offentliga utredningar. Utredningarna är en central del i lagstiftningsprocessen och de flesta lagförslag och större politiska reformer bereds med hjälp av en kommitté eller utredning. Svenska regeringar har också tillsatt flera utredningar med framåtblickande direktiv såsom Långtidsutredningarna och Framtidskommissionen, som skulle identifiera viktiga samhällsutmaningar som Sverige står inför på längre sikt. Ett exempel där utredningsprocessen bidrog till politisk samsyn och ett mer kunskapsbaserat beslutsunderlag är den parlamentariska Miljömålsberedningen som beredde det klimatpolitiska ramverket. En studie av denna

³⁸ Weaver m.fl. (2019).

lagstiftningsprocess visar hur en sådan utredning kan bidra till att hantera komplexa frågor i gränslandet mellan vetenskap och politik. I processen kunde ledamöterna ta del av aktuell vetenskap och bygga upp kunskap genom erfarenhet från andra länder och forskning, och därmed också bemöta felaktiga föreställningar som vissa ledamöter hade om klimatpolitiken.³⁹

Däremot kan användandet av olika former av expertråd och utredningar kritiserats för att de för beslutsfattandet längre bort från medborgarna. När experter och tjänstemän får ett större inflytande över beslutsfattandet kan ett demokratiunderskott uppstå. Det finns givetvis möjlighet att påverka utredningsförslag genom remissprocessen, men denna är ofta relativt otillgänglig. 2014 års Demokratiutredning, som utredde delaktigheten i det statliga beslutsfattandet, visade att de synpunkter som får betydelse främst är de som lämnas av de tyngre myndigheterna och resursstarka intresseorganisationerna. Utredningen ansåg därför att remissprocessen bör förenklas och vara mer inkluderande samt att olika former av samråd och hearings bör användas i större utsträckning. Den pekade också på att de statliga utredningarna fått kortare tid och har mer styrda direktiv samt att parlamentariska kommittéer förekommer mera sällan.⁴⁰

I andra länder har mer innovativa delaktighetsformer använts i rådgivande och utredande processer. I Frankrike tillsattes 2019 ett medborgarråd bestående av 150 slumpmässigt

³⁹ Karlsson (2021).

⁴⁰ SOU 2016:5, s. 348 f.

utvalda medborgare som tillsammans med experter fick uppgiften att ta fram förslag på hur landet skulle kunna minska utsläppen med 40 procent i jämförelse med 1990 års nivå, i en anda av social jämlikhet. Genom att använda en slumpmässig urvalsprocess i tillsättningen av deltagarna säkerställdes den sociala representativiteten och eftersom rådet arbetade tillsammans med experter kunde de väga medborgerliga intressen mot evidensbaserad kunskap. Liknande slumpmässigt tillsatta råd har tagit fram progressiva klimatpolitiska förslag i exempelvis Irland och Island, och lokalt och regionalt har råd tillsatts i bl.a. USA, Kanada, Storbritannien, Tyskland och Ungern för att bidra med lösningar till klimatomställningen. Däremot har råden bara varit rådgivande och såväl den franska som isländska regeringen blev kritiserade för att inte respektera dess förslag.⁴¹

”

I Frankrike tillsattes 2019 ett medborgarråd bestående av 150 slumpmässigt utvalda medborgare som tillsammans med experter fick uppgiften att ta fram förslag på hur landet skulle kunna minska utsläppen med 40 procent i jämförelse med 1990 års nivå, i en anda av social jämlikhet.

⁴¹ Landemore (2020).

Klimaträttslig aktivism för ett mer långsiktigt beslutsfattande

Under senare år har kampen för en mer aktiv klimatpolitik allt oftare skett i en rättsal. Regeringar har ställts inför rätta för att ha fördröjt klimatomställningen, för att inte ha agerat i enlighet med utsatta målsättningar eller i strid med författning eller klimatrelaterad lagstiftning. Även företag har anklagats för att vilseleda allmänheten eller för att de genom sina utsläpp utsatt människor och natur för allvarliga klimatkonsekvenser. De flesta rättsfall har initierats av enskilda medborgare eller miljöorganisationer, och inte sällan har barn och unga stått bakom rättsfallen. Några få rättsprocesser har initierats av städer eller regioner (delstater), vilket särskilt gäller i USA. Mellan åren 1986 och 2020 har det dokumenterats 1 727 klimatrelaterade rättsfall världen över och antalet har ökat under de senaste åren.⁴² Merparten av dessa fall har skett i USA, men under senare år har också flera rättsprocesser bedrivits i Europa liksom i ett antal utvecklingsländer.

Denna juridiska klimataktivism kan möjligen ses som ett resultat av avsaknaden av politiska åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Frustrationen bland miljöorganisationer och enskilda har gjort att de vänt sig till domstolarna. En viktig anledning till denna utveckling är dock att allt fler länder beslutat om klimatpolitiska målsättningar, undertecknat Parisavtalet och antagit nationell klimatlagstiftning. Det har lett till nya skyldigheter för staten och gett medborgarna

⁴² Golnaraghi m.fl. (2021).

nya rättigheter.⁴³ Enskilda framgångar, i synnerhet det så kallade Urgendamålet som beskrivs nedan, har inspirerat andra till att initiera rättsprocesser. Det har också skapats en viss rättspraxis. Däremot skiljer sig rättsfallen ofta åt beroende på de olika ländernas rättsordning, hur rättsprocesserna bedrivits och vilken juridisk utgångspunkt målen har haft.

Utfallen av den klimaträttsliga aktivismen är dock blandad. I USA har domstolar argumenterat för att det inte går att fastställa ett direkt samband mellan det lidande som den anklagande utsatts för och enskilda företags eller staters ageranden. Samtidigt har statens bristande reglering av utsläpp ansetts utgöra en kränkning av enskilda medborgares rättigheter.⁴⁴ Den hittills mest uppmärksammade rättsprocessen i USA är den som bedrivits av organisationerna Our Children's Trust och Earth Guardians, vilka anklagade den amerikanska staten för att ha begått övergrepp mot enskildas rätt till liv och frihet genom att uppmana och tillåta förbränningen av fossila bränslen. I detta fall fick de klagande rätt i att klimatfrågan hade en koppling till grundläggande rättigheter och att de utsatts personligen. Däremot ansåg domstolen inte att den hade befogenhet att kräva politiska beslut om drastiska utsläppsminskningar och att de klagande därmed borde vända sig till de politiska institutionerna.⁴⁵

43 Burger och Gundlach (2017).

44 Nguyen (2017).

45 Harvard Law Review (2021).

Ett i Europa uppmärksammat rättsfall är det som drivits av Greenpeace och ungdomsorganisationen Natur og Ungdom mot den norska staten rörande exploateringen av olja i arktiska Barents hav. Staten anklagades för att bl.a. bryta mot Norges grundlag som säger att myndigheter ska värna om naturen. Högsta domstolen i Norge friade staten i december 2020 eftersom exploateringen bl.a. inte ansågs tillräckligt omfattande, att Norge gjort kompensatoriska klimatåtgärder och att utsläppen skett utanför landets gränser. Fallet har dock överklagats till Europadomstolen och är därmed inte slutligt avgjort.

Ett antal rättsfall har däremot varit framgångsrika. Ett av de mest betydelsefulla är det ovannämnda Urgendamålet, vilket initierades av ett hundratal nederländska medborgare som anklagade den nederländska staten för att ha agerat i strid med grundlagen och framför allt för att ha brutit mot artiklarna 2 (rätt till liv) och 8 (rätt till respekt för privat- och familjeliv) i Europakonventionen genom dess misslyckande med att minska på utsläppen av växthusgaser. Målet avgjordes i en lägre domstol 2015, som krävde att staten skulle minska utsläppen med 25 procent till 2020 sett till 1990 års nivå, och domen fastställdes av Högsta domstolen 2019. Samma domstol dömde i maj 2021 energikoncernen Shell att minska koncernens utsläpp med 45 procent till år 2030. Detta fall är den första framgångsrika större klimaträttsliga process som drivits mot ett företag, även om det i skrivande stund enbart avgjorts i lägre instans. Andra framgångsrika klimatrelaterade fall är ett domstolsbeslut mot den franska staten som har ansetts skyldig till att ha misslyckats minska utsläppen av växthus-

gaser, mot den brittiska regeringen om utbyggnaden av flygplatsen Heathrow och mot Colombia rörande avskogning.

Rättsprocesser kan tvinga fram ett mer långsiktigt beslutsfattande

De framgångsrika klimatrelaterade rättsprocesserna kan bidra till att demokratins institutionella ramverk förändras och utvidgas. Vad flera av domstolsbesluten visar är att klimatfrågan är en rättighetsfråga och att vissa konstitutionella principer om individens fri- och rättigheter har betydelse i sammanhanget. Det politiska beslutsfattandet kan därmed tvingas ta större hänsyn till framtida generationers rättigheter och intressen.

”

Vad flera av domstolsbesluten visar är att klimatfrågan är en rättighetsfråga och att vissa konstitutionella principer om individens fri- och rättigheter har betydelse i sammanhanget.

Ett rättsfall som tydligt demonstrerar detta är den tyska författningsdomstolens beslut i april 2021 enligt vilket den tyska klimatlagen och statens klimatpolitik ansågs strida mot grundläggande rättigheter eftersom den ger för litet utrymme för att minska utsläppen efter 2030, och därmed otillräckligt säkerställer framtida generationers fri- och rättigheter.⁴⁶ Denna typ

⁴⁶ Biermann (2021).

av argumentation gällande framtida generationers rättigheter har även gjorts av en domstol i Australien. Domstolen ansåg att den australiska staten hade en skyldighet att skydda framtida generationer, även om den inte explicit förbjöd öppnandet av en kolgruva, vilket de unga som drev målet hade krävt.

Dessa fall kan ses som början av en ny rättstolkning där även framtida generationers intressen tas i beaktning. Av det tyska rättsfallet framgick både att den tyska författningens skrivning om ”ansvaret för framtida generationer” är rättsligt bindande och att internationella åtaganden, såsom FN:s klimatkonvention och Parisavtalet, kan ha juridiska implikationer. På så sätt visar den att staten har ett ansvar för framtida generationers fri- och rättigheter.⁴⁷

Ett ytterligare intressant fall i sammanhanget drivs av en grupp unga portugiser som efter de stora skogsbränderna i landet 2019 tog ett fall till Europadomstolen i Strasbourg. De ställde krav på att 33 europeiska länder skulle sänka sina utsläpp för att säkerställa deras framtida fysiska och mentala välmående. Detta fall visade att Europakonventionen kan anses vara tillämplig på klimatrelaterade fall. Fallet prioriterades och domstolen begärde svar från de anklagade länderna om deras klimatarbete. Ett fåtal tidigare miljörelaterade fall har av domstolen ansetts vara övergrepp mot rätten till liv, rätten till skydd för privat- och familjeliv och rätten till en rättvis rättegång.⁴⁸ Det är därför inte omöjligt att den skulle kunna döma till enskildas fördel när det gäller stora klimat-

⁴⁷ Biermann (2021).

⁴⁸ ECHR (2021).

mål, såsom det mot den norska staten eller det ovan nämnda portugisiska fallet.

Även Sverige skulle kunna bli föremål för klimatrelaterade rättsprocesser, och en grupp unga aktivister inom det så kallade Auroramålet har exempelvis bedrivit en kampanj för att ställa Sverige till svars för att inte leva upp till sitt åtagande i Barnkonventionen. Det är oklart om Barnkonventionen skulle kunna vara tillämplig i detta sammanhang, och dessutom finns det inte en tradition av sådana rättsprocesser mot staten i Sverige. Det är dock inte omöjligt att den svenska staten skulle kunna anklagas för att bryta mot Europakonventionen, i synnerhet om regeringen misslyckas med att leva upp till klimatlagen och dagens riksdagsbundna klimatmål.⁴⁹

Rättsaktivismens betydelse för klimatet och demokratin

Det är svårt att säga vilken betydelse rättsaktivismen verkligen får för klimatomställningen och demokratin. De framgångsrika domstolsbeslut som nämnts ovan är ofta inte särskilt detaljerade utan innehåller enbart övergripande uppmaningar om utsläppsminskningar. Förvisso genomförde såväl den nederländska som den tyska staten vissa klimatrelaterade beslut efter domsluten och exempelvis stängdes ett kolkraftverk i Nederländerna i förtid. På så sätt kan besluten ses som kraftfulla påtryckningsmedel. Domstolar gör i regel sakliga bedömningar och baserar sina beslut på såväl juridisk som vetenskaplig grund, vilket gör att besluten inte är påverkade

⁴⁹ Ebbesson (2021).

av lobbying och ekonomiska intresseaktörer på samma sätt som många politiska beslut. Det är också möjligt att rättsfallen påverkar finansiella institut, banker och försäkringsbolag som kan vara särskilt känsliga för rättsutlåtanden.⁵⁰

Vissa bedömare menar också att det är rimligt att tänka sig att liknande rättsfall som de som fördes mot tobaksbolagen i USA för att ha vilselett allmänheten om faran med rökningens hälsoeffekter framgångsrikt kommer att drivas mot olje-, gas- och kolbolag. Deras stöd till kampanjer som syftade till att underminera klimatvetenskapen är väldokumenterad.⁵¹ Efter ett stort antal rättsprocesser gick tobaksindustrin 1998 med på att betala 206 miljarder dollar under 25 års tid i ersättning för den skada som tobaken orsakat och för att industrin vilselett befolkningen om detta.

”

Vissa bedömare menar också att det är rimligt att tänka sig att liknande rättsfall som de som fördes mot tobaksbolagen i USA för att ha vilselett allmänheten om faran med rökningens hälsoeffekter framgångsrikt kommer att drivas mot olje-, gas- och kolbolag.

⁵⁰ Bouwer och Setzer (2020).

⁵¹ Oreskes och Conway (2011).

Utifrån ett demokratiperspektiv är det dock inte helt klart att rättsaktivismen mot enskilda stater får enbart positiva effekter. Med fler avgöranden i domstolar kan ansvarsutkrävandet flyttas från den parlamentariska arenan till rättssystemet. Det kan ses som ett brott mot maktodelningsprincipen. När klimatfrågan tas till domstol kan också dynamiken i demokratin förändras. Det kan möjligen leda till att enskilda blir mindre motiverade att medverka i demokratins traditionella processer och att politiska partier förlorar initiativet i frågan. Rättsprocesser är också mycket kostsamma och långsamma och på så sätt kan nyttan av dem ifrågasättas.

Samtidigt kan rättsaktivism användas som ett sätt att lyfta upp klimatfrågan i den allmänna debatten och för att åstadkomma politisk mobilisering. Det finns inget som tyder på att klimatfrågan fått mindre betydelse i valrörelserna i exempelvis Nederländerna där två av de mer uppmärksammade domarna har fallit.⁵² Slutligen kan rättsprocesserna få ett värde för demokratin om de kan leda till krav om en ambitiösare klimatpolitik och faktiska utsläppsminskningar, och därmed mildra allvarliga klimatkonsekvenser som påverkar demokratin på sikt.

⁵² Murray (2019); Bouwer och Setzer (2020); Setzer och Vanhala (2019); Golnaraghi m.fl. (2021).

Sammanfattande reflektioner

Klimatkrisen är tveklöst den svåraste utmaningen som demokratin någonsin har stått inför. Om inte de globala utsläppen av växthusgaser drastiskt minskar inom de närmaste åren kommer demokratin att ställas inför svåra klimatkonsekvenser såsom ökad matsäkerhet, finansiell instabilitet och ekonomisk recession, sociala spänningar, fler konflikter och ökad migration. Sådana händelser har historiskt sett haft negativa effekter på demokratiutvecklingen. Vår förmåga att hantera klimatkrisen är också relevant eftersom demokratin gör anspråk på en etisk och moralisk överlägsenhet gentemot andra auktoritära, teknokratiska eller ickedemokratiska styrelseskick. Om inte demokratier kan ställa om och skydda de naturresurser som framtida generationer är beroende av kan demokratin förlora sin attraktivitet.

Det finns givetvis en viss osäkerhet i framtidsprognoserna rörande klimatförändringarna. Forskare vet att konsekvenserna av uppvärmningen kommer att vara allvarliga och negativa, men kan inte med säkerhet säga hur det planetära systemet kommer att reagera. En sådan osäkerhet är exempelvis om en stigande global medeltemperatur kan utlösa så kallade "tipping points", dvs. självförstärkande mekanismer som kan innebära att klimatförändringarna skenar. Det går därför inte heller att göra några träffsäkra prognoser om hur våra sociala och politiska system kommer att påverkas. Klimatkrisen är dessutom en exceptionell händelse i den mänskliga historien och det är inte omöjligt att enskilda som får erfara ett

omfattande ekologiskt sammanbrott och en allvarlig samhällskris kommer att mobilisera sig och samarbeta, visa på prov på kreativitet och ett socialt och ekologiskt ansvarstagande. Med en sådan utveckling skulle demokratin kunna stärkas globalt.

Tyvärr gör erfarenheterna från andra liknande stora samhällsutmaningar att utsikterna för ett sådant hoppfullt scenario inte ser särskilt ljusa ut. Covid-19-pandemin är ett exempel på en global kris som har beskrivits som en föraning av de framtida mer omfattande klimatkriserna. Enligt den internationella organisationen Freedom House ledde pandemin under 2020 till en tillbakagång av demokratin och mänskliga rättigheter i 80 av 192 undersökta länder. Det handlade om ökad korruption, avsaknad av skydd av utsatta grupper samt maktmissbruk.⁵³ Pandemin har använts av auktoritära regimer för att begränsa fri- och rättigheter.⁵⁴ I ljuset av detta är det rimligt att anta att även den globala uppvärmningen kan resultera i negativa konsekvenser för demokratin. Samtidigt är demokrati, vilket denna text redogjort för, det styrelseskick som bäst kan hantera klimatkrisen och säkerställa framtida generationers rättigheter.

53 Freedom House (2020).

54 Se även IDEA (2020).

Det kan därför finnas en anledning att vid sidan av en aktiv omställningspolitik agera för en långsiktigt hållbar demokrati. För svenskt vidkommande kan det vara relevant att göra en genomlysning om hur väl vår demokrati är rustad för att hantera klimatkrisen. Vi bör undersöka hur framtida generationers rättigheter kan stärkas och hur beslutsfattandet kan göras mer framåtsyftande och kunskapsbaserat samtidigt som den demokratiska legitimiteten vidmakthålls.

Litteraturförteckning

Akenji, Lewis (2014). "Consumer scapegoatism and limits to green consumerism." *Journal of Cleaner Production*. Volym 63, 15 januari 2014, s. 13–23.

Andrijevic, M. m.fl. (2020). "Overcoming gender inequality for climate resilient development". *Nature Comms*.

Averchenkova A, Fankhauser S och Finnegan J (2018). "The role of independent bodies in climate governance: the UK's Committee on Climate Change". *Grantham Research Institute*.

Beckman, Ludvig och Uggla, Fredrik (2016). "An Ombudsman for Future Generations". I "Institutions For Future Generations", red. Iñigo González-Ricoy och Axel Gosseries, 117–34. Oxford University Press, 2016.

Bernauer, Thomas och Vally Koubi (2009). "Effects of political institutions on air quality". *Ecological Economics* 68, nr 5 (2009): 1355–65.

Bierman, Frank (2021). "Germany's climate law ruled unconstitutional: First reflections." *Global Sustainability Governance*. <https://www.frankbiermann.org/post/germany-s-climate-law-ruled-unconstitutional-first-reflections> (citerad 2021-06-28).

Boström, Magnus och Klintman, Mikael (2019). "Can We Rely on 'Climate-Friendly' Consumption?". *Journal of Consumer Culture* 19, nr 3 (1 augusti 2019): 359–78.

Bouwer K och Setzer J (2020). "Climate Litigation as Climate Activism: What Works?". *The British Academy*, London.

Brulle, Robert J. (2014). "Institutionalizing Delay: Foundation Funding and the Creation of U.S. Climate Change Counter-Movement Organizations", *Climatic Change* 122, no. 4 (February 2014): 681–94.

Burnell Peter (2012). "Democracy, democratization and climate change: complex relationships." *Democratization*. Volym 19, 2012 – utgåva 5: s. 813–842.

Climate Change Performance Index (2021). <https://ccpi.org/> (citerad: 2021-05-11).

Clulow, Zeynep (2018). "Democracy, electoral systems and emissions: explaining when and why democratization promotes mitigation." *Climate Policy*. Volume 19, 2019 – Issue 2.

di Paola, Marcello och Jamieson Dale (2017). "Climate Change and the Challenges to Democracy". *University of Miami Law Review* 72, nr 2 (2017): 369.

Ebbesson, Jonas (2021). *Klimatprocesser mot staten – runt om i världen och i Sverige*. Juridisk tidskrift. 2020/21. Nr 1.

Eslander, Shaikh, Fankhauser, Sam (2020). "Reduction in greenhouse gas emissions from national climate legislation." *Nature Climate Change* volym 10, s. 750–756 (2020).

European Court of Human Rights (ECHR) (2021). "ECHR factsheet on past and pending cases related to the environment." https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf (citerad 2021-06-11).

Feldman, Lauren och Hart, P. Sol (2018). "Is There Any Hope? How Climate Change News Imagery and Text Influence Audience Emotions and Support for Climate Mitigation Policies". *Risk Analysis* 38, nr 3.

Fiorino, Daniel J (2018). "Can Democracy Handle Climate Change?" *Democratic Futures Series*. Cambridge: Polity Press, 2018.

Fredriksson, P. G., Neumayer, E. (2013). "Democracy and Climate Change Policies: Is History Important?" *Ecological Economics*, 95, 2013, s. 11–19.

Freedom House (2020). "Democracy under Lockdown. The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom." https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19_Special_Report_Final_.pdf (citerad 2021-05-11).

Harvard Law Review 2021. "Juliana v. United States" 2021-03-10. Tillgänglig på <https://harvardlawreview.org/2021/03/juliana-v-united-states/> (citerad 2021-06-29).

Hulme, Mike (2009). *Why We Disagree About Climate Change: Understanding Controversy, Inaction and Opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gallagher, Kevin P, Thacker, Strom C. (2008). "Democracy, Income, and Environmental Quality." Political Economy Research Institute. Working Papers 164.

Gilbert, Daniel (2006). "Stumbling on Happiness". Knopf Doubleday Publishing Group.

Golnaraghi, Maryam, Setzer, Joana, Brook, Nigel, Lawrence, Wynne, Williams, Lucia (2021). "Climate Change Litigation. Insights into the evolving global landscape". The Geneva Association.

Graham-Leigh, Elaine (2014). "The Green Movement in Britain". I Routledge Handbook of the Climate Change Movement, red. Matthias Dietz och Heiko Garrelts, 107–116. Routledge.

Grantham Research Institute (2021) <https://climate-laws.org/> (citerad 2021-06-11).

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2021). "Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report.

International IDEA (2020). "Global State of Democracy in Focus: Taking stock of regional democratic trends in Asia and the Pacific before and during the Covid-19 pandemic". <https://www.idea.int/publications/catalogue/global-democratic-trends-before-and-during-covid19> (citerad: 2021-05-11)

Karlsson, Mikael (2021). "Sweden's Climate Act – its origin and emergence." Forthcoming Special Issue: Climate Change Acts: Origins, Dynamics and Consequences.

Lagrådet (2017). "Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-02-15". Tillgängligt på: <https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/lagradet-attachments/Ett%20klimatpolitiskt%20oramverk%20ofor%20Sverige.pdf> (citerad 2021-06-28).

Landemore, H el ene (2020). "Open democracy". Princeton University Press.

Lindvall, Daniel, Vowles, Kjell, Hultman, Martin (2020). "Upphettning. Demokratin i klimatkrisens tid." Fri tanke, Stockholm.

Looney, Robert (2016). "Democracy Is the Answer to Climate Change". *Foreign Policy*, 01 June 2016. <https://foreignpolicy.com/2016/06/01/democracy-is-the-answer-to-climate-change/> (citerad 2021-05-11).

McQuilkin, Jamie (2018). "Doing Justice to the Future: A global index of intergenerational solidarity derived from national statistics". *Intergenerational Justice Review*, volym 4, nr. 1.

Murray, David (2019). "Will Climate Change the Courts?" *The Atlantis*. <https://www.thenewatlantis.com/publications/will-climate-change-the-courts> (citerad 2021-05-11).

Mäler, Karl-Göran (2001). "Economic Growth and the Environment." *Encyclopedia of Biodiversity*.

Nachmany, Michal, Setzer, Joana (2018). "Policy brief Global trends in climate change legislation and litigation: 2018 snapshot." *The Grantham Research Institute on the Climate Change and the Environment*.

Naturvårdsverket 2018. "Allmänheten om klimatet 2018: En kvantitativ undersökning om den svenska allmänhetens syn på lösningar för klimatet".

Nguyen, Ylam (2017). "Constitutional Protection for Future Generations from Climate Change". *Hastings Environmental Law Journal* volym 23: nummer 1, artikel 2.

North, Peter 2011. "The Politics of Climate Activism in the UK: A Social Movement Analysis". *Environment and Planning A: Economy and Space* 43, nr 7 (1 juli 2011): 1581-98.

Oscarsson Henrik, Solevid Maria (2015) "Sverige oroar sig", i Annika Bergström, Bengt Johansson, Henrik Oscarsson & Maria Oskarson (red). *Fragment*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Oreskes, Naomi och Eric Conway. "Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming". *New York: Bloomsbury Press*, 2011.

Poortinga, Wouter, Stephen Fisher, Gisela Bohm, Linda Steg, Lorraine Whitmarsh och Charles Ogunbode (2018). "European Attitudes to Climate Change and Energy". *Topline Results from Round 8 of the European Social Survey*. *European Social Survey*.

Povitkina, Marina (2018). "The limits of democracy in tackling climate change". *Environmental Politics* 27, nr 3 (4 maj 2018): 411–32.

Povitkina, Marina och Jagers, Sverker (2021). "Environmental commitments in different types of democracies: the role of liberal, social-liberal, and deliberative politics." V-Dem Working Paper nr. 117.

Prop. 2001/02:72. "Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m."

Setzer, Joana, Vanhala, Lisa C. (2019). "Change Litigation Climate change litigation: A review of research on courts and litigants in climate governance". *Wiley interdisciplinary reviews: Climate Change* 10(5).

Shwom, Rachael L., Aaron M. McCright, Steven R. Brechin, Riley E. Dunlap, Sandra T. Marquart-Pyatt och Lawrence C. Hamilton. "Public Opinion on Climate Change" (2015). I *Climate Change and Society*, red. Riley E. Dunlap och Robert J. Brulle, 269–99. Oxford University Press.

Soneryd, Linda och Uggla, Ylva (2015). "Green governmentality and responsabilization: new forms of governance and responses to 'consumer responsibility'". *Environmental Politics* 24, nr 6 (2 november 2015): 913–31.

SOU 2008:125. "En reformerad grundlag." Betänkande från Grundlagsutredningen.

SOU 2016:5. "Låt fler forma framtiden." Betänkande från 2014 års Demokratiutredning.

Stoknes, Per Espen (2015). "What We Think About When We Try Not to Think About Global Warming: Toward a new psychology of climate action". Chelsea Green Publishing.

Taylor, Matthew, Jonathan Watts och John Bartlett (2019). "Climate Crisis: 6 Million People Join Latest Wave of Global Protests". *The Guardian*, 27 september 2019.

Touraine, Alain (1981). *The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tørstad, V., Sælen, H., & Bøyum, L. (2020). "The domestic politics of international climate commitments: Which factors explain cross-country variation in NDC ambition?" *Environmental Research Letters*, 15(2), 10.

Uhl, Isabella, Johannes, Klackl, Hansen, Nina och Jonas, Eva (2018). "Undesirable Effects of Threatening Climate Change Information: A Cross-Cultural Study". *Group Processes & Intergroup Relations* 21, nr 3 (1 april 2018): 513–29.

Wahlström, Mattias, Piotr Kocyba, Michiel De Vydt och Joost de Moor, red. (2019). "Protest for a Future: Composition, Mobilization and Motives of the Participants in Fridays For Future Climate Protests on 15 March, 2019 in 13 European Cities".

Weaver, Sally, Lötjönen, Sanna, Ollikainen, Markku (2019). "Overview of National Climate Change Advisory Councils". The Finnish Climate Change Panel Report.

Fria medier bland AI, techjättar och digitala flöden

Fria medier bland AI, techjättar och digitala flöden

ROBERT OLSSON

Ibland behöver det mest självklara uttryckas. Nu är det ett sådant läge: Fria medier är centrala för demokratin. Det är inte en självklarhet bara för att demokratin fyller 100 år.

Den svenska journalistiken står på en god grund och bär sitt demokratiska samhällsansvar – att informera, granska och att öppna upp för olika opinionsyttringar. En historisk och stark tryckfrihetsförordning, gemensamma pressetiska regler och en förståelse för mediernas demokratiska roll har bidragit till ett samhälle präglad av hög tillit mellan människor och låg korruption. Samtidigt ser vi att mediernas traditionella roll och funktionssätt utmanas på flera olika sätt.

Den svenska mediestrukturen med starka kommersiella medier, verksamma på en marknad tillsammans med public service, är satt under press från flera håll. Och det är betydande värden som står på spel eftersom mediernas betydelse för demokratin är central. Statsvetarna Sören Holmberg och Katarina Barrling uttrycker det på följande sätt i boken *Demokratins framtid*: ”Med en lätt överdrift kan man säga att mediernas betydelse för demokratin är som vattnets betydelse för sjöfarten. Utan medier ingen fungerande demokrati”.¹

1 Barrling & Holmberg, *Demokratins framtid*, s. 47.

”

Den svenska mediestrukturen med starka kommersiella medier, verksamma på en marknad tillsammans med public service, är satt under press från flera håll. Och det är betydande värden som står på spel eftersom mediernas betydelse för demokratin är central.

I det här kapitlet kommer jag att resonera och reflektera kring hot och möjligheter för medierna. En nulägesbild kan kortfattat uttryckas i följande punkter:

- Den gamla affärsmodellen byggd på annonsintäkter klarar inte av att finansiera journalistiken – samtidigt ser vi en omfattande ägarkoncentration av medier. Den lokala journalistikens möjligheter att överleva av egen kraft kommer fortsatt att vara under press.
- Sociala medier bidrar med demokratiska värden men öppnar också för hot, hat och desinformation.
- Medieföretagen hotas av de internationella techjättarna, såväl kommersiellt som vad gäller utgivarskapet.
- Digitaliseringen och AI kan rätt använt innebära stora journalistiska vinster och en möjlig förädling av offentlighetsprincipen.
- Svenska politiker blir alltmer intresserade av subjektiva parametrar när de resonerar kring mediestöd. Vidare intar flera svenska partier en växande kritisk hållning till public

service och önskar ett innehållsmässigt smalare och ekonomiskt svagare public service.

Affärsmodellen som försvann

I 36 år har Billy Bengtsson varit verksam på tidningen Norra Skåne i olika befattningar. I april år 2021 skrev han en krönika med rubriken "Vår landsbygd vilar i massmedial skugga". Så här inledde han artikeln:

"I Perstorp, Klippan, Markaryd, Vinslöv, Älmhult stod en gång striden het om läsarna mellan tidningarna. Varje ort hade sin egen Fleet Street där redaktionerna trängdes utmed det lokala ströget."²

Billy Bengtsson bekräftar en tydlig och korrekt bild: Från sekelskiftet och tio, femton år framåt försvann hälften av alla lokalredaktioner. I krönikan beskriver han bland annat oron över att journalistiken inte längre förmår bevaka det kommunala beslutsfattandet och undrar över hur det i sin tur påverkar intresset att aktivera sig politiskt när det inte ges någon spridning eller exponering av det politiska arbetet. I krönikan skriver han bland annat: "Tidningarna gick på kostnadsjakt med stora koncerner, med gemensamma tryckerier och digitaliserade produktionsprocesser som följd. I dag är få svenska tidningar sig selv nok. Det var i detta sparnit som den yttre

2 Bengtsson, Vår landsbygd vilar i massmedial skugga, Norra Skåne, 2021-04-23.

försvarslinjen, det vill säga lokalredaktionerna, offrades. Samtidigt stärktes stockholmifieringen av svenska medier.”³

Den lokala journalistiken har i 100 år varit grundfundamentet för den folkbildande och demokratiska roll som medier har spelat i Sverige. Den förändring som Billy Bengtsson beskriver rymmer fler dimensioner, utöver det ”stad och land”-perspektiv som han för fram. Risken är att kvalitetsnyheter i allt högre utsträckning blir en angelägenhet för en bildad över- och medelklass, vilket ökar risken för att vissa grupper i samhället kan fatta välgrundade demokratiska beslut medan andra är mer utsatta för påverkan.

”

Den lokala journalistiken har i 100 år varit grundfundamentet för den folkbildande och demokratiska roll som medier har spelat i Sverige.

Gunnar Nygren, professor i journalistik vid Södertörns högskola, är Sveriges ledande forskare när det gäller det lokala medieperspektivet. Tillsammans med Carina Tenor skrev han år 2020 boken ”Lokaljournalistik. Nära nyheter i en global värld” samt rapporten ”Den lokala journalistikens återkomst”.⁴

3 Bengtsson, Vår landsbygd vilar i massmedial skugga, Norra Skåne, 2021-04-23.

4 Lindholmen Science Park, Den lokala journalistikens återkomst – nära nyheter allt viktigare i en global värld, rapport 2021:1.

Det är en i grunden hoppfull beskrivning över lokala mediers ökade status som författarna beskriver. Och vad gäller nytan och den demokratiska uppgiften delar Billy Bengtsson på Norra Skåne och forskarna Nygren/Tenor från sina olika håll samma perspektiv där de båda understryker att för det första lever människor ett lokalt liv även i det globaliserade och uppkopplade samhället – de lokala medierna har en nyckelroll för att hålla ihop detta lokala samhälle. Och för det andra bygger den lokala journalistiken både på närhet till det lokala och på ett mått av kritisk distans. De lokala medierna är både ett socialt kitt i lokalsamhället och en granskare av lokala makt-havare.

Men mediehusen lever under ett starkt omställningstryck: Annonsintäkterna har fallit från 70 procent av företagens intäkter i mitten av 90-talet till 25 procent år 2021. De digitala intäkterna har de senaste åren ökat med 37 procent, men prenumeranterna av den tryckta tidningen blir allt färre samtidigt som det är just papperstidningen som fortsatt står för merparten av intäkterna, såväl från prenumeranter som från annonsörer.⁵ Positivt för medieägarna är att nettointäkten per digital prenumerant är betydligt högre än för printutgåvan, vilket bygger framtidstro. Men med det sagt visar Institutet för mediestudier i en rapport att det år 2020 köptes reklam i svenska nyhetsmedier för 4,9 miljarder kronor – att jämföra

5 Lindholmen Science Park, Den lokala journalistikens återkomst – nära nyheter allt viktigare i en global värld, rapport 2021:1.

med 11,8 miljarder år 2008.⁶ Nuläget beskrivs som ett avgörande skede.

Dagens genomsnittliga lokaltidningsprenumerant är drygt 70 år gammal. Den som prenumererar på e-tidningen är tio år yngre och den som valt att betala för en renodlad digital tjänst ("plus-tjänst") är runt 50 år gammal. I övergången från annonsfinansierad journalistik till publikt betald journalistik måste frågan ställas: Vill medborgaren betala för lokal journalistik? Svaret på den frågan avgörs åtminstone delvis av det lokala mediehusets förmåga att leverera kvalitetsjournalistik som engagerar kommun- och regioninvånarna. För de företag som äger lokaltidningar är siktet inställt på att nå den familjebildande generationen, alltså 80- och 90-talister som inte har en egen relation till papperstidningen. Att företagen lyckas med detta är affärsmässigt viktigt och centralt för den lokala demokratin. De två nyhetsförmedlande public servicebolagen SR och SVT har i gällande sändningstillstånd krav på skärpt lokal bevakning och de har under senare år satsat på fler fasta och mobila redaktioner. Bolagen har också klarat den pågående digitaliseringen med bibehållet och högt förtroende hos medborgarna.⁷

6 Institutet för mediestudier, Vänder journalistikens annonsintäkter uppåt igen?, seminarium 2021-08-24.

7 SOM-institutet, Göteborgs universitet, Andersson & Falk (red.), Svenska medietrender 1995-2019.

För de företag som äger lokaltidningar är siktet inställt på att nå den familjebildande generationen, alltså 80- och 90-talister som inte har en egen relation till papperstidningen.

”

I den lokala miljön finns det fler aktörer än de etablerade medierna som tar plats. Lokala sajter drivna av föreningar eller enskilda personer agerar på hela linan från anslagstavla till köp- och säljforum, eventskapare och händelseförmedlare av det mest lokala som går att tänka sig. En intressant mix som betyder mer för det forskarna kallar ”socialt kitt” än för den ansvarsutkrävande och metoddrivna lokala journalistiken.

Lyfter vi blicken från den lokala journalistiken och försöker se den stora bilden så har omstöpnigen till ett digitalt nyhetsanvändande fungerat väl i Sverige. De svenska mediehusen har framgångsrikt lyckats förena den digitala omställningen med att fortsatt leva upp till det demokratiska uppdraget att informera, granska och att vara en arena för opinionsbildning. I en undersökning från *Media for Democracy*, där medier i 18 demokratier jämförs blir de svenska mediehusen faktiskt bäst i klassen.⁸

Den nationella SOM-undersökningen 1995–2020 visar samma sak: Trots stora förändringar ligger den samlade nyhetsanvändningen på en fortsatt hög nivå. 95 procent av

8 The Euromedia Researcher Group, *The Media for Democracy monitor 2021*, How Leading news media survive digital transformation.

20–79-åringarna tar regelbundet del av minst något nyhetsmedium.⁹

En diskussion som SOM-institutet för, kopplat till sin rapport om sällananvändare av nyheter, är hur den yngre målgruppen definierar ”nyheter” i sociala medier. Det kan förstås handla om traditionella nyheter som dyker upp i målgruppens flöde, men det kan också handla om uppdateringar eller delningar från vänner i sociala medier. Det är därför inte givet att det är nyheter som härrör från nyhetstjänsters utläggningar i sociala medier. Till det ska också läggas den berättigade oro som professor Jesper Strömbäck beskriver när han refererar till undersökningar som visar att ”skiftet i nyhetsanvändningen har en negativ inverkan på i vilken grad som människor lär sig om politik och samhälle”.¹⁰

Dock uppstår en nyhetstillväjning bland de yngre mediekonsumenterna och därmed en potential för de svenska medieföretagen att nå en svårflirtad målgrupp.

Sammantaget gör de svenska etablerade medieföretagen ett seriöst jobb för att i en accelererande digital omställning, och med helt nya ekonomiska förutsättningar, bidra till en övervägd journalistik. Tekniken kom att förändra villkoren för de traditionella massmedierna, men efter en svajig inledning har företagen anpassat sig och är nu centrala nätaktörer.

9 Lindholmen Science Park, Sällananvändare av nyheter – sociala medier, politiskt intresse och tillit spelar avgörande roller, rapport 2021:2.

10 Lindholmen Science Park, Sällananvändare av nyheter – sociala medier, politiskt intresse och tillit spelar avgörande roller, rapport 2021:2.

Sociala medier utmanar demokratin

Fram till nyligen har medborgarna betraktats som en massa som lite rätt uttryckt fått hålla till godo med det som erbjudits från medieföretagen. I dag individualiseras publiken i allt högre utsträckning. Läsarna, lyssnarna och tittarna är uppkopplade men också sammankopplade – lokalt, nationellt och globalt. Medborgarna kan därmed ställa krav, korrigera och reagera i realtid. Mycket i det nya medielandskapet är bra. Den aktiva medborgaren kan reagera och agera direkt till redaktionen. Öppenheten och direktheten gör att också beslutsfattare får svårare att undvika att besvara obekväma frågor. Medborgaren kan enklare än tidigare få direktkontakt med sina förtroendevalda.

Fram till nyligen har medborgarna betraktats som en massa som lite rätt uttryckt fått hålla till godo med det som erbjudits från medieföretagen.

”

Samtidigt har sociala mediernas intåg på den publika arenan inneburit en hård kamp om tolkningsföreträdet. De etablerade mediernas försök att hävda komplexiteten i beskrivningen av olika samhällsfenomen undermineras av olika grupper av ”sanningssägare” som underkänner den journalistiska dygden att sträva efter relevans och information underbyggd av fakta. Ett slags individualiserat sanningsbegrepp har fått fotfäste i den offentliga debatten. Bland ”sanningssägarna”

finns också politiker som oblygt lockar fram en skärva av en helhet för att få fotfäste för sin verklighetsbild.

I den myllan har en demokratisk avart tagit plats. Hot och hat mot journalister är ett växande demokratiskt problem. 70 procent av journalistkåren har tagit emot förolämpningar, allt fler redaktionsmedlemmar uppger att de undviker vissa ämnen och 23 procent har mottagit olaga hot kopplade till yrkesutövandet.¹¹

”

I den myllan har en demokratisk avart tagit plats. Hot och hat mot journalister är ett växande demokratiskt problem.

Parallella verklighetsbilder har alltid funnits. En journalistisk uppgift är att föra samman dessa, ställa frågor, granska och att få uppfattningarna verifierade så långt det är möjligt. Journalister ska också bedöma relevansen i det som uttrycks och så långt det är möjligt sakligt presentera resultatet av det nedlagda jobbet.

I jagcentrerade och värderingsstyrda publiceringar i sociala medier, bortom de etablerade medierna, är journalistiskt metodarbete ointressant. Mediekonsumtionen individualise-

11 Lunds universitet, Björkenfeldt, Svensson, Dahlstrand & Ljunglöf, Hot och hat mot journalister: konsekvenser avseende yttrandefrihet och demokrati, 2021.

ras och fragmentiseras. Det innebär samtidigt att sannolikheten för att människor ska ta del av samma eller likartade nyheter minskar.

Ett demokratiskt problem uppstår när medborgare i växande utsträckning tror sig kunna följa nyhetsflödet genom sociala medier för att den vägen få insikt och förståelse som bidrar till kunskap om politik och samhällsliv. Det här är något som Jesper Strömbäck, professor i journalistik och politisk kommunikation vid institutionen för journalistik, medier och kommunikation (JMG) vid Göteborgs universitet har uppmärksammat:

”Dessvärre finns det nu flera studier som tyder på att skiftet i nyhetsanvändningen har en negativ inverkan på i vilken grad som människor lär sig om politik och samhälle. Bland annat visar studier att människor lär sig mindre av att följa nyheterna via sociala medier jämfört med att läsa papperstidningar, se eller lyssna på tv och radionyheter och att använda sig av nyhetssidor på nätet. Om människor använde sig av sociala medier som komplement till traditionella nyheter skulle det inte vara något problem, men i stället visar forskning att många – inte minst unga – använder sig av sociala medier som ersättning för traditionella nyhetsmedier.”¹²

Ju fler som tror sig kunna ersätta journalistiska produkter med sociala medier som inte har varit föremål för redaktionell redigering, desto större är risken att vi hamnar i det som kallas

12 Strömbäck, Risken är att många känner sig informerade utan att vara det, *Borås Tidning*, 18-02-2021.

balkanisering av det offentliga samtalet, alltså att människor söker sig till information som bekräftar de egna åsikterna och verklighetsuppfattningarna. På ett övergripande plan ser vi en sådan utveckling. För även om förtroendet generellt fortsatt är högt för medierna ser vi en förskjutning av förtroendekapitalet, vilket undersökningar från SOM-institutet visat:

”Det som däremot är nytt sedan några år är den ökande skillnaden i förtroendenivå mellan personer som står ideologiskt till vänster och personer som står ideologiskt till höger. (...) Därtill sammanfaller också det bristande förtroendet för medier med en djupare liggande och mycket utbredd, generaliserad, bristande tilltro – i vissa grupper även misstro – mot samhällseliter och samhällsinstitutioner.”¹³

Techjättarna

De svenska medierna har ett högt förtroende hos medborgarna och bidrar till den för demokratin så viktiga mellanmännsliga tilliten. För att fortsatt och över tid kunna bidra med god och angelägen journalistik där sammanhang, granskning och folkbildning står i centrum måste svenska medier fortsatt nå ut genom de plattformar som publiken befinner sig på.

Vid årsskiftet 2020/2021 presenterade EU-kommissionen bland annat två lagpaket, Digital Services Act och Digital

¹³ Andersson, Sprickor i fasaden, SOM-undersökningen 2017 (Göteborgs universitet).

Markets Act.¹⁴ Förenklat reglerar det ena konkurrensen på den digitala marknaden och det andra innehållet på olika plattformar.

De stora plattformarna är viktiga och centrala delar i en lokal, nationell och global infrastruktur som både bidrar till och möjliggör att många fler kan delta och yttra sig i ett demokratiskt samtal. Det är företag som på affärsmässiga grunder bidrar till att tillgängliggöra kunskap och som på ett smidigt sätt kopplar samman folk med varandra.

Men – de är också kraftfulla grindvakter som inga aktörer kan undvika när de ska nå ut till användare. Med deras roll som digitala torg får deras beslut för vad som släpps igenom i stället stora konsekvenser för det demokratiska samtalet och vilken information människor nås av. När de fattar dessa beslut utgår de inte från mediereglering och etik, eftersom de inte är publicister. I stället tillämpar de sina egna användarvillkor som går längre än vad nationell lagstiftning gör, med resultatet att de tar ner innehåll från svenska medier – medier som har en ansvarig utgivare som fattar beslut utifrån svensk mediereglering.

Deras beslut överprövas av bolag som har användarvillkor som ofta utgår från en annan kulturell kontext, vilket är en ordning

14 Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om en inre marknad för digitala tjänster (rättsakten om digitala tjänster) och om ändring av direktiv 2000/31/EG, COM(2020) 825 final (DSA), Europaparlamentets och rådets förordning om konkurrenspliktiga och rättvisa marknader inom den digitala sektorn (lagen om digitala marknader), COM(2020) 842 final (DSM).

som möter växande kritik. Mest uppmärksammat är händelserna i Australien.¹⁵ Där ledde situationen till en öppen konflikt då plattformsbolagen i protest mot ett politiskt förslag som syftade till att skapa balans i förhållande till de inhemska medieföretagen hotade med att stänga ner all nyhetsuppdatering alternativt helt lämna landet. Facebook gick så långt att deras användare inte kunde ta del av nyhetsmaterial under några dagar. Först efter en omfattande internationell debatt satte sig techjättarna vid förhandlingsbordet.

” *Facebook gick så långt att deras användare inte kunde ta del av nyhetsmaterial under några dagar. Först efter en omfattande internationell debatt satte sig techjättarna vid förhandlingsbordet.*

Händelsen visar på nyttan av ett starkt politiskt engagemang och är en tydlig signal till såväl svenska som europeiska politiker – det krävs politisk tydlighet för att balansera jättarnas dominans och för att säkra den oberoende, redigerade och av medieetiska regler uppbyggda journalistiken. Techbolagens nuvarande status kännetecknas bland mycket annat av bristande transparens i hur de styrande algoritmerna är uppbyggda. De utövar makt, men behöver inte stå till svars för

¹⁵ Cave, Australia With no Google? The Bitter Fight Behind a Drastic Threat, The New York Times, 22-01-2021.

sitt agerande. Plattformbolagen åker snålskjuts på att redaktionellt förtroendeskapande material genom länkning bidrar till plattformarnas värdehöjande – utan någon ersättning till ursprungskällan.

Utgivarna, den publicistiska organisationen som samlar Tidningsutgivarna, Sveriges Tidskrifter, Sveriges Radio, Sveriges Television, Utbildningsradion och TV4, har en gemensam och mycket tydlig hållning i förhållande till techjättarna:

- Plattformarnas innehållsansvar ska begränsas till att endast omfatta olagligt innehåll och alltid baseras på nationell lagstiftning i respektive medlemsland.
- Bolagens användarvillkor får inte utformas och användas på ett sådant sätt att de utgör ett allvarligt hot mot redaktionellt oberoende, redaktionell integritet, yttrandefrihet, kulturell mångfald och mediepluralism.
- Det är synnerligen viktigt med en lagstiftning som försäkrar att innehåll och tjänster från oberoende medieföretag kan fortsätta att nå publiken via plattformar utan någon form av redaktionell påverkan eller inblandning. Det är helt grundläggande att medier ska kunna nå ut till allmänheten, inte minst med samhällsviktig information i en kris.

Utfallet av EU-kommissionens förslag att reglera techjättarnas inflytande är såväl publicistiskt som ekonomiskt av enorm betydelse för de svenska medieföretagen eftersom den svenska pressfriheten faktiskt hotas av de stora plattformarnas växande makt.

Digital omställning

Journalistiken kommer att automatiseras än mer. Artificiell intelligens (AI) kommer successivt, med början nyss, att bli en faktor i den redaktionella miljön. Idag finns AI redan i form av robotjournalistik som bland annat levererar kortare sportreferat och bidrag till ekonomi- och bostadsgenrerna.

”

Idag finns AI redan i form av robotjournalistik som bland annat levererar kortare sportreferat och bidrag till ekonomi- och bostadsgenrerna.

Att ge en substantiell och heltäckande bild av den diskussion som pågår nationellt och globalt om de möjligheter och faror som AI:s intåg på redaktionerna innebär låter sig inte göras. Men för att koppla ihop kapitlets övergripande tema om journalistik och demokrati kan det vara värt att lyfta två saker i en framtidsplanering.

För det första kommer medieföretagen inte enbart att vara avsändare av AI-relaterat innehåll utan också mottagare av information och budskap från källor som medvetet önskar sprida desinformation. Om sådant publiceras tär det på det viktiga redaktionella förtroendekapitalet. När verktygen för manipulation av stillbilder, rörliga bilder och ljud finns tillgängliga i var persons mobiltelefon måste den redaktionella vaksamheten öka. De professionella desinformatörerna är dessutom tekniskt skickliga och kommunikativt drivna, så en

rejäl dos källkritik måste adderas till det höga publicerings-tempo som i dag kännetecknar nyhetsorganisationerna.

För det andra kommer AI att möjliggöra en spännande journalistisk utveckling genom att kunna hantera och sammanställa datamängder som den mänskliga hjärnan inte förmår. Det kommer att gynna såväl nyhetsbevakningen som den undersökande journalistiken.

Den sista punkten är intressant att uppehålla sig något kring. De tre mediekoncernerna Stampen, Bonnier News Local och SVT deltar i ett projekt som finansieras av Vinnova och som har sin hemvist på Lindholmen Science Park. Projektet har initierat ett pilotprojekt, "Omvärldsroboten", som är ett exempel på hur tekniken kan stödja journalistiken i dess granskande uppdrag.

Landets kommuner får varje månad sammantaget miljontals fakturor skickade till sig, ett antal som vida överstiger vad en människa kan överblicka. Men med teknikens hjälp är det möjligt att hitta mönster och avvikelser i stora datamängder. I en redaktionell miljö blir det något som närmast går att likna vid en digital visselblåsare. Teknik kan inte, åtminstone inte än, hitta nyheterna. Däremot kan den lyfta fram sådant som har potential att vara en nyhet. Pilotprojektet är därmed också ett exempel på att teknikutvecklingen inte nödvändigtvis handlar om människa eller maskin, utan ofta om människa *och* maskin.

Sverige har 290 kommuner. Alla har sina egna sätt att föra protokoll från fullmäktigeförsamlingar, kommunstyrelser och nämndmöten. Det gäller också i landets 21 regioner. Med Öppen data-utredningen i ryggen finns det nu möjlighet att samordna något så relativt banalt som att protokollen ska ha samma format och vara maskinläsbara.¹⁶ Det krävs säkert någon form av standardisering, men den journalistiska nyttan i kombination med allmänintresset talar för att aktivt använda sig av AI i detta sammanhang. Det skulle också innebära en förädling av tillgängligheten av offentlighetsprincipen och dramatiskt öka den.

Det vore en sympatisk utveckling i landet med världens äldsta tryckfrihetsförordning.

Mediebranschen vs staten

De senaste 100 åren har bjudit på en fin utvecklingslinje för den oberoende journalistiken. En kontinuerlig utveckling mot en professionalisering av journalistiken där vi sett en successiv frigörelse från såväl kommersiell koppling som politisk påverkan på det redaktionella innehållet. Grunden för den här utvecklingen har varit två starka publicistiska ben; den kommersiella mediebranschen och public service, som båda hedrat medieetiken och det ansvariga utgivarskapet. Statliga, och av politiker formulerade villkor för mediasamhället, har dock varit närvarande – dels genom public service, men sedan 1971 också genom presstöd och därefter en påbyggnad av

¹⁶ SOU 2020:55, Innovation genom information.

olika former av ekonomisk support för att säkra en mångfald av nyhetsmedier i landet.

Mediestöden har varit utformade efter så mycket mätbarhet som möjligt för att undvika subjektiva beslutsgrunder. Medierna har också förvaltat de olika finansieringsmodellerna och stödformerna på ett bra sätt. Grundidén är att politikerna inte har getts tillträde till de rum där redaktionella beslut fattats. Det är mot den bakgrunden man ska förstå mediebranschens samlade motstånd mot det förslag från Myndigheten för press, radio och tv som kom under våren 2021. Förslaget innebar att mediestödet kopplas till subjektiva bedömningar som bland annat handlar om att inte ”vilsledda kring vetenskap”.¹⁷

Samtidigt pågår en intensiv debatt om att modernisera pressstödet – driftstödet som det heter i dag – anpassat till dagens medieverklighet. En av debattörerna är Hans Lindeberg, chefredaktör på Östersunds-Posten:

”Bidraget är fortfarande kopplat till själva produktionen av tidningarna och utgår från hur många hushåll som är tidningsprenumeranter. (...) Att miljonerna vi skattebetalare satsar på journalistik än idag delas utefter så gammalmodiga regler är egentligen något vi borde vara ganska arga över.”¹⁸

17 Myndigheten för press, radio och tv, MPRTFS 2021:2, 09-04-2021.

18 Hadenius m.fl., Massmedier: press, radio, tv i den digitala tidsåldern (2011), s. 87.

För snart 100 år sedan etablerades AB Radiotjänst efter en radioproposition som ”förbereddes av en högerregering och lades fram 1924 av en socialdemokratisk ministär”.¹⁹ Redan då slogs det fast att staten inte ska ha ansvaret för enskilda program och att utbudet ska präglas av saklighet och opartiskhet. 100 år senare förs det en debatt om public service i det svenska parlamentet där företrädare för inflytelserika politiska partier vill se ett annat public service. Det handlar om ett utbudsmässigt smalare och ekonomiskt tightare public service.

”

100 år senare förs det en debatt om public service i det svenska parlamentet där företrädare för inflytelserika politiska partier vill se ett annat public service.

Diskussionen kring public service har hårdnat. Flera partier har intagit tydliga positioner som sannolikt kommer att finnas med när det nya sändningstillståndet från 2025 ska utformas. Det handlar om ett smalare public service, ett public service som ska granskas hårdare, och flera partier söker efter former för att garantera ett mer opartiskt public service. Detta trots att det inte finns några vetenskapliga belägg för att public service-bolagen är partiska i sin nyhets- och samhällsbevakning.

¹⁹ Hadenius m.fl., Massmedier: press, radio, tv i den digitala tidsåldern (2011), s. 87.

Diskussionen känns dock igen från flera europeiska länder där vi ser hur politiker agerat för att begränsa public service. Så trots det förtroende som medborgarna uttrycker gentemot det jobb public service gör och den omfattande forskning som beskriver demokratisk nytta av public service så växer den politiska viljan att laga något som inte är sönder.²⁰

Telias köp av TV4/C More bars fram av affärsidén att koppla ihop de två bolagens respektive kunddata. Men en konsekvens av köpet blev att TV4 därmed fick staten som huvudägare med 38 procent av aktierna. Alltsedan köpet godkändes av EU-kommissionen 2019 har affären varit ett mediepolitiskt problem för regeringen och kraven på att staten ska sälja sin Telia-andel växer sig allt starkare.

²⁰ SOM-institutet, Göteborgsuniversitet, Förtroende för samhällets och pandemins aktörer (2021).

Avslutning

Det är uppmuntrande att se att journalistik, nyhetsuppdaterande men också sammanhangsskapande och undersökande, har en attraktionskraft som gör att prenumerationsintäkterna ökar – om än inte i samma takt som annonsförsäljningen minskar. Det är dock oroande i ett demokratiskt perspektiv om den nya affärsmodellen innebär att utgåvorna riktar sig till en väletablerad medelklass och exkluderar stora befolkningsgrupper.

Ägarkoncentrationen – sex företag äger 90 procent av tidningarna i Sverige – är besvärande ur ett mångfaldsperspektiv, men kan försvaras som ett försök att bibehålla en lokal och publicistisk närhet till medborgarna, där tanken är att centraliserad storskalighet på koncernnivå ska ge utrymme för lokal publicistisk självständighet.²¹

Medieföretagens, och hit räknas också public service-bolagen, förmåga att förankra sin journalistik hos medborgarna är inte bara en angelägenhet för publicister utan en central politisk fråga som förutsätter en tydlig rågång mellan beslutsfattare och granskare. Demokrati i ett medieperspektiv är inte enbart mediehusens ensak. Politikerna bär också ett ansvar för att bidra till att den granskande, informerande och opinionsbildande grenen av samhällskonstruktionen – medierna – ges de bästa av möjligheter för att kunna verka i sin fulla kraft.

21 Knutsson, Detta hindrar Sverige från att vara bäst på pressfrihet, Göteborgs-Posten, 03-05-2021.

Det ansvarsfulla utgivarskapet med lokalt, nationellt och internationellt redigerat innehåll utgör ett omistligt demokratiskt fundament. De senaste 100 åren har varit framgångsrika vad gäller den delen. Det finns skäl till att trots orostecken se positivt också på den närmast överblickbara tiden.

6

Dikt

Till en okänd
efterkommande
Karin Boye

Till en okänd efterkommande

Karin Boye

Jag bröt mitt bröd, som andras hand fått baka,
och drack mitt vin, som jag ej själv beredde.
De, som haft mödan, fingo aldrig smaka
dess frukt, förrn de på mörka vägar trädde.

Vad jag har sått, skall du i morgon skörda.
O må mitt säde hundrafaldigt bära!
De bära fröjd, som bära andras börda,
de skära liv, som andras skördar skära.

Ur diktsamlingen *Moln* från år 1922.

Karin Boye (1900-1941) var författare, poet och översättare. Hon debuterade 1922 med diktsamlingen *Moln*. Boye är idag en av Sveriges mest citerade poeter. Två av hennes mest omtalade dikter är *Ja visst gör det ont* och *I rörelse*. Som romanförfattare är hon framförallt känd för sin självbiografiska roman *Kris* och dystopin *Kalloccain*. Karin Boye brukar räknas till de svenska modernisterna.

Författarna

PROLOG: DEMOKRATINS SKÖNHET OCH SKÖRHET

Peter Örn arbetar med ledarskapsfrågor och hållbar samhällsutveckling både som rådgivare och föreläsare och har skrivit flera böcker. Han är även styrelseordförande för Blekinge Tekniska Högskola samt ledamot i Sidas styrelse och i Anna Lindhs Minnesfond. Peter Örn har tidigare bland annat varit vd för Sveriges Radio, generalsekreterare för Röda Korset samt deltagit i en rad statliga utredningar.

I. FINNS DET NÅGON FRAMTID FÖR DE POLITISKA PARTIERNA?

Ulf Bjereld är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Hans forskningsområden innefattar internationell politik, svensk utrikes- och säkerhetspolitik samt digitaliseringens betydelse för makt och demokrati. Ulf Bjereld har tillsammans med Marie Demker skrivit flera böcker och artiklar om nya politiska skiljelinjer, digitalisering och om det svenska partisystemet.

Marie Demker är professor i statsvetenskap och dekan för Humanistiska fakulteten på Göteborgs universitet. Demkers huvudsakliga forskningsintressen är politiska partier, politisk mobilisering samt politiska skiljelinjer och ideologier. Hon har bland annat under lång tid följt och studerat opinionsbildning inom migrationspolitiken samt tillsammans med Ulf Bjereld skrivit flera böcker och artiklar.

2 . GRUNDLAGENS BETYDELSE FÖR MORGONDAGENS DEMOKRATI

Thomas Bull är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen och tidigare professor i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet. Han har skrivit böcker och artiklar om rättighetskydd med fokus på yttrandefrihet och om domstolarnas roll i det konstitutionella systemet. Thomas Bull var särskild utredare av den så kallade IT-skandalen vid Transportstyrelsen 2017.

Dona Hariri är jurist, föreläsare, och moderator med ett engagemang för folkbildning. Hennes vision är att ”överbrygga glappet mellan rättssystemet och medborgare”. År 2019 debuterade hon som författare med boken *Fatta lagen! : från hatbrott till snatteri och svartjobb*. Hariri har tidigare varit programledare i tv och radio, och medverkar i dag som expert på TV4 Nyhetsmorgon.

Sofia Näsström är professor i statsvetenskap vid Uppsala universitet, med särskild inriktning mot politisk teori. Hon forskar bland annat om politisk representation, begreppet folket i folkstyret och om den sociala frågans betydelse för demokratins fortlevnad. Hon är författare till boken *Demokrati. En liten bok om en stor sak* och monografien *The Spirit of Democracy: Corruption, Disintegration, Renewal*.

Olof Petersson är tidigare professor i statskunskap vid Uppsala universitet och har varit forskningsledare vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS). Han var ordförande i maktutredningen i slutet av 80-talet, ledamot av Ekonomikommissionen och rådgivare i utredningen om en ny myndig-

het för psykologiskt försvar. Petersson har skrivit flera läroböcker om statskunskap.

3. DEMOKRATIN I EU – NÖDVÄNDIG, SAMMANSATT OCH ÖMTÄLIG

Annika Ström Melin är journalist och har under lång tid skrivit om och bevakat utvecklingen i EU och Europa. Hon har bland annat arbetat som chef på Studio Ett i Sveriges Radio och som kanslichef för Svenska Institutet för europolitiska studier (Sieps). Melin är också författare till böckerna *Européerna: Arvet efter EU:s pionjärer* och *Europas svaga hjärta: från Haag 1948 till Budapest 2014* som handlar om EU:s historia och utveckling.

4. DEMOKRATIN INFÖR KLIMATKRISEN – KAN FRAMTIDA GENERATIONERS FRI- OCH RÄTTIGHETER SÄKRAS?

Daniel Lindvall är doktor i sociologi och forskare på Climate Change Leadership Initiative på Uppsala universitet. Han har arbetat internationellt för EU och utrikesdepartementet, och som kansliråd med demokratifrågor på Regeringskansliet. Lindvall har bland skrivit boken *Folkstyret i rädslans tid* samt boken *Upphettning. Demokratin i klimatkrisens tid*. Daniel Lindvall var huvudsekreterare för 2014 års Demokratiutredning.

5 . FRIA MEDIER BLAND AI, TECHJÄTTAR OCH DIGITALA FLÖDEN

Robert Olsson är vd för branschorganisationen Utgivarna. Han har många års erfarenhet från mediebranschen, ett flertal tidningar, TV4 och SVT. Under 25 år var Robert Olsson chef, huvudsakligen för nyhets- och samhällsredaktioner. Olsson har suttit i TV4:s programledning och SVT:s företagsledning och programledning. Robert Olsson är ordförande i styrgruppen för Medier & Demokrati vid Lindholmen Science Park.

Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati
www.vardemokrati.se