



Stockholms universitet
Statsvetenskapliga institutionen
Göran Sundström, prefekt

2022-10-24
Dnr: SU-320-0116-22

Till Kulturdepartementet
Enheten för medier och demokrati
Karl Gustavsson
Ku2022/01317

Yttrande över ”Vår demokrati – värd att värna varje dag” (SOU 2022:28, Vol. 1)

Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet har fått i uppdrag att yttra sig över betänkandet ”Vår demokrati – värd att värna varje dag” (SOU 2022:28, Vol. 1), författat av kommittén ”Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati”. Institutionens svar ägnas huvudsakligen åt att diskutera kommitténs förslag på det demokratipolitiska området. Vi kommer inte att behandla de insatser och aktiviteter som kommittén haft i huvuduppdrag att genomföra från någon annan synpunkt än att bedöma hur väl de eventuellt har bidragit till att motivera kommitténs förslag. Med syftet att bidra med ett statsvetenskapligt perspektiv till en fortsatt diskussion väljer vi att först avge några allmänna reflektioner kring kommitténs arbete för att därefter mer detaljerat diskutera kommitténs olika förslag.

*

Statsvetenskapliga institutionen delar uppfattningen att den svenska demokratin är värd att fira. Inte desto mindre ser vi olika risker med att inom en och samma kommitté kombinera de båda uppdragen – att samlas kring den svenska demokratins 100-årsjubileum och att lämna välmotiverade förslag till demokratins framtida utveckling. Glansen från jubileet gör ibland bilden av svensk politik väl ljus och leder uppmärksamheten bort från problem och utvecklingsmöjligheter som vi menar bör ligga till grund för nya förslag inom svensk demokratipolitik. Vi saknar i utredningen en fördjupad problembeskrivning med syftet att ge mening och konkretion till det svenska demokratimålet.

Det var ingen enkel situation som demokratin i Sverige befann sig i när kommittén tillsattes. I förordet pekar författarna på den tillbakagång för demokrati inom länder som har skett i världen som helhet under det senaste dryga decenniet. Samtidigt konstaterar utredningen att svensk demokrati står stark. Vi delar uppfattningen att Sverige hittills inte har drabbats av någon demokratisk tillbakagång på samma sätt som har skett i flera andra länder. Till skillnad från kommittén ser vi emellertid anledning till fördjupad uppmärksamhet och analys kring att demokratin i Sverige sannolikt påverkas av liknande krafter som har pressat tillbaka demokratin på andra håll. Forskare har prövat olika förklaringar till demokratin globala tillbakagång, bland annat ökande ekonomisk ojämlikhet, framväxten av sociala medier med tillhörande risker för polarisering, och en individualisering av människors värderingar och livsprojekt som minskar intresse och förståelse för gemensamt beslutsfattande. Flera av dessa riskfaktorer är särskilt påtagliga i vårt land: Sverige är ett av världens i särklass mest individualiserade och digitaliserade länder och även det land inom OECD där ojämlikheten i fördelning av inkomst har ökat snabbast under de senaste decennierna. Mot den bakgrunden skulle vi ha önskat se fördjupade resonemang kring risker och möjliga motåtgärder i Sverige.

På ett övergripande plan saknar vi i betänkandet också reflektioner kring de särskilda förutsättningar som en statlig utredning har i arbetet att verka för ökad demokrati. Sverige har en lång tradition av statliga insatser för att främja demokratin, bland annat genom flera offentliga utredningar. Men det hindrar inte att statligt arbete för demokrati innebär särskilda utmaningar. Statens monopol på legitimt våld och tvångsmedel innebär att den aldrig kan vara en jämlik part i mötet med medborgare, näringsliv och organisationer inom civilsamhället. Vi ger två exempel på att ytterligare självreflektion kring arbetet inom en statlig kommitté för att stärka demokratin skulle kunna öppna ytterligare perspektiv på hur demokratin i Sverige kan beskrivas.

Det första exemplet gäller frånvaron av diskussion och förslag kring demokrati *inom statsförvaltningen*. Kommittén förefaller i sina aktiviteter och förslag att ha avgränsat demokratin till något som finns bland medborgare ”ute i samhället”, och som kan hjälpas eller frammanas med hjälp av genomtänkta instruktioner till utredare, myndigheter, och kommunal verksamhet. Detta är ett viktigt perspektiv på demokrati, men väl så viktigt är att rikta ljuset mot hur demokratin kan upprättas och upprätthållas inom den egna verksamheten, alltså den statliga förvaltningen. Handläggning och administrativa beslut kan reflektera demokratiska värden i mycket olika grad, och ibland starkt bidra till att

underminera demokratin i hanteringen av konkreta frågor. I den grad myndigheter och tjänstemän vägleds av kortsiktiga, lokala och egendefinierade mål på bekostnad av de mål som växer fram genom opinionsbildning, allmänna val, och lagstiftning kommer de att medverka till en minskad, eller försämrad, demokrati i Sverige. I ljuset av uppmärksammade missgrepp under senare år – såsom Macchiariniffären 2015, turerna kring Riksrevision 2016, IT-skandalen vid Transportstyrelsen 2017, kompisrekryteringarna vid Ekobrottsmyndigheterna 2018, mutskandalen vid Trafikverket 2019 och fackförbundet STs larm 2021 om att intern kritik inte accepteras på många myndigheter och att en tystnadskultur sprider sig – ställer vi oss frågande till att kommittén valt att inte diskutera hur det står till med demokratin inom statsförvaltningen. Vi frågar oss även vad en eventuell försvagning av värden som politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik inom förvaltningen kan tänkas betyda för dess förmåga att genom olika utåtriktade åtgärder stärka demokratin i det kringliggande samhället.

Det andra exemplet gäller frånvaron av fördjupad uppmärksamhet och förslag kring *sociala praktiker utanför myndighetsvärlden* som lagstiftning och myndigheter till syvende och sist vill påverka. Utredningen har, som sagt, valt att i första hand diskutera och lämna förslag kring hur myndigheter och lagstiftning ska kunna arbeta mer effektivt för att stärka demokratin bland människor ute i samhället. För en statlig kommitté är det ett rimligt perspektiv på hur demokratin kan beskrivas och stärkas. Men återigen påminner vi om att det valda perspektivet inte ger hela bilden. Demokratin begränsas och upprättas även av sociala praktiker som initieras utanför myndighetsvärlden och som inte självklart går att hantera genom att expandera myndigheternas möjligheter att ingripa i enskilda människors liv. Problemen kan handla om rasism i vardagslivet; social exkludering på arbetsplatser; hot och ekonomiskt tvång i familjelivet; ojämlik fördelning av livsmöjligheter och yrkesvägar mellan klasser; minskad yttrandefrihet bland personer som råkat bli vittne till gängkriminalitet; socialt stöd för parallella rättssystem utan offentlig insyn. Kommittén gör klokt i att framhålla hur grundlagens förarbeten betonar vikten av att ”utvidga demokratin i alla sammanhang och på alla nivåer i samhället” (prop. 1975/76:209 s. 138). Men vi ser också att arbetet kunde ha nått längre. Bland de förslag som lämnas till regeringen ser vi inga direkta spår av hur demokratistärkande arbete kan ske utanför myndighetsvärlden, eller hur de förändringar som rekommenderas till myndighetsvärlden kan väntas påverka demokratin i människors vardagsliv. Att upptäcka demokratin och dess tillkortakommanden i det sociala livet förblir en utmaning för alla oss som uppstår den särskilda makt det innebär att ha tjänst eller uppdrag inom staten.

Till sist – innan vi övergår till att diskutera kommitténs olika förslag i detalj – noterar vi att 100-årsfirandet av den svenska demokratin även riskerar att smyga sig in i demokratibegreppet och styra vilka möjligheter till ökad demokrati som kan uppmärksammas eller förbigås. Det är den allmänna rösträtten för kvinnor och män som i denna historieskrivning utgör demokratin hårda kärna. Inte heller från statsvetenskaplig synpunkt råder det någon tvekan om den oerhörda betydelse denna praktik har och har haft för demokratin i Sverige. Samtidig råder det inte heller någon tvekan om att allmän rösträtt i nationella val inte är det enda sätt på vilket demokratin kan realiseras. Beroende på politiska sammanhang och hur långt rösträtten vid en given historisk tidpunkt har lyckats (eller misslyckats) med att dela politisk makt jämnt mellan människor kan utvecklingen av andra politiska praktiker ha större betydelse för demokratin.

Historiskt och allt oftare i andra länder är det en återkommande praktik att upprätta representativa församlingar med viss beslutsmakt, inte genom val, utan genom att representanterna lottas fram bland frivilliga delar av befolkningen. Så skedde exempelvis på Island i samband med att en ny konstitution skulle tas fram i efterdyningarna av den globala finanskrisen efter 2008. De senaste decennierna har sett många internationella exempel på att städer och lokalsamhällen låter sina medborgare delta i politiskt beslutfattande, sedan länge med särskild inspiration från budgetberedningen i Porto Alegre i Brasilien. Ytterligare möjligheter för medborgare att delta i beslutfattande genom digitala verktyg (potentiellt med stöd av artificiell intelligens som fångar upp personliga preferenser i olika frågor) har prövats och diskuterats i forskningen om politik på nationell och internationell nivå (t.ex. inom EU). I många politiska processer med den allra största betydelsen för människors liv finns över huvud taget ingen färdig organisation som kan utrustas med en framröstad eller framlottad representativ församling, eller som står beredd att låta medborgarna delta i några beslutsprocedurer. Det handlar ofta om processer som drivs av en vilja att förändra eller upprätta våra mest grundläggande institutioner och gränser, t.ex. i förhandlingar mellan svenska staten och det samiska folket och i stora delar av den internationella politiken. Även i sådana sammanhang kan demokrati komma till uttryck genom öppenhet, inkludering, ömsesidighet och jämlik makt mellan människor med olika intressen, eller undermineras av den starkares ensidiga maktutövning.

Att praktiker av detta slag faller utanför ramen i en utredning som firar 100-årsjubileet av den allmänna rösträtten i Sverige är kanske helt naturligt. Men för att bevara och stärka

demokratin i framtiden behöver det framhållas att dess institutioner och praktiker inte är bundna av sitt förflutna. En levande demokrati utvecklas i samspel med det föränderliga samhälle den befinner sig i.

*

Ovanstående reflektioner har konsekvenser för de konkreta förslag som kommittén lämnar till regeringen. Här behöver vi notera att regeringens direktiv till kommittén kan tolkas på olika sätt, med konsekvenser för hur förslagen bör bedömas. Direktiven säger att förslag ska lämnas ”på hur insatserna (...) kan tas tillvara av regeringen efter att kommittén har avslutat sitt uppdrag.” Den ena, mer begränsade, tolkningen är att regeringen vill ha förslag på hur kommitténs insatser ska tas tillvara i framtiden, oberoende av svensk demokratipolitik. Den andra och vidare tolkningen är att regeringen vill ha förslag från kommittén, inte bara på hur dess arbete kan komma till nytta i framtiden, utan också på hur svensk demokrati ska kunna stärkas. Vi väljer att utgå från den andra tolkningen. Dels verkar kommittén ha gjort samma tolkning, då den lägger fram förslag som kommer att påverka samhället i stort. Dels uppfattar vi att vårt eget bidrag blir mer fruktbart om vi granskar förslagen utifrån det högre kravet att de ska vara tillräckligt utredda och avvägda för att stärka svensk demokrati.

Kommittén föreslår att:

- En nationell demokratifunktion inrättas med uppdrag att öka kunskaperna om demokratin, utgöra kunskapsstöd kring metoder för att öka deltagandet och delaktigheten i demokratin, bidra till samordning av olika demokratifrämjande insatser samt analysera och ta fram lägesuppdateringar om tillståndet i den svenska demokratin.

Statsvetenskapliga institutionen anser att:

- Det är tveksamt om den demokratifunktion som förslås kommer att ha den förmåga som krävs för att adressera demokrati i den bredare och djupare förståelse av begreppet som vi menar är relevant och som framgår av våra generella reflektioner ovan. Som exempel kan anföras att arbetet med att skydda och stärka de ekonomiska värdena funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet inom svensk statsförvaltning har anförtratts omkring 150 anställda vid Ekonomistyrningsverket. Utan att själva ha kunnat utreda frågan närmare förefaller i våra ögon uppgiften att skydda de demokratiska värdena politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik inom statsförvaltningen inte vara mindre viktigt eller krävande. I ljuset av detta framstår kommitténs förslag till funktion som otillräckligt

avseende såväl inriktning (den borde inte bara arbeta utåt mot samhället utan även inåt mot staten själv) som storlek (sex till sju personer kan inte mäta sig med ESVs 150 anställda). Liknande synpunkter kan anföras i fråga om behovet att fördjupa problembilden av svensk demokrati i ljuset den globala tillbakagången för demokrati inom länder. Om regeringen vill gå i motsatt riktning och inrätta en mer resursstark funktion för att granska svensk demokrati skulle vi preliminärt ställa oss mer positiva. Enligt vårt förmenande bör en förstärkt demokratifunktion dock inte placeras under regeringen, utan ges en tillräcklig organisatorisk självständighet för att även regeringen och enskilda regeringspartier ska kunna underställas demokratipolitisk granskning.

- Om den föreslagna demokratifunktionen begränsas till demokrati i den snävare mening som legat till grund för kommitténs arbete skulle det enligt vår bedömning finnas goda möjligheter att lyckas med uppgiften också med de sex till sju heltidsanställda som utredningen föreslår. I händelse av ett sådant beslut blir det en viktig uppgift att ytterligare precisera funktionens grundläggande uppgifter, som att sprida befintlig kunskap och samordna demokratiprojekt i olika delar av landet, och lika viktigt: att tydligt ange vilka uppdrag som funktionen *inte* syftar till att utföra. En tydlig avgränsning av uppdraget, menar vi, är avgörande för att minska riskerna att legitimera förhållanden i svensk politik på basen av ett otillräckligt kunskapsunderlag. Vi ser också behov av ytterligare analys och motivering kring placeringen av en demokratifunktion inom någon av de två myndigheter som kommitté lyfter fram (Forum för Levande Historia eller Ungdomsstyrelsen). Mera bestämt vill vi avråda från upprättande av en statlig funktion som å ena sidan ger omdömen om hur demokratin i Sverige utvecklas och å andra sidan inte ges resurser för att ta ställning till just detta (utöver vad som görs känt genom befintlig demokratiforskning, t.ex. V-Dem, IDEA, Freedom House, BTI, Economist Index).

Kommittén föreslår att:

- Den nationella demokratifunktionen inrättas inom en befintlig myndighet.

Statsvetenskapliga institutionen anser att:

- Beroende på vilket uppdrag demokratifunktionen kommer att ges kan dess organisatoriska placering behöva reflektera värdet att agera självständigt från valda majoriteter. Med nuvarande förslag uppstår risker med bristande trovärdighet i synnerhet om funktionen ges i uppdrag ”att öka kunskaperna om demokratin” och ”ta fram lägesuppdateringar om tillståndet i den svenska demokratin”. Vi noterar att ”lägesuppdateringar om tillståndet i den svenska demokratin” i någon grad redan tillhandahålls inom befintlig demokratiforskning (se ovan).

Kommittén föreslår att:

- Länsstyrelserna ges ett långsiktigt demokratifrämjande uppdrag. Kommittén föreslår även åtgärder som syftar till att långsiktigt stärka demokratiperspektivet i myndigheters verksamhet, i utredningsarbetet samt inom skolväsendet.

Statsvetenskapliga institutionen anser att:

- Förslaget är välmotiverat och tillstyrks. I linje med resonemangen ovan uppmanar vi samtidigt regeringen även på denna punkt att tydliggöra vilka demokratihänsyn länsstyrelser och skolor *inte* ska ta. Bland annat inom skolan kan det vara värdefullt att skilja mellan demokratiska värden, t.ex. deltagande i beslut och inkluderande samtal, och demokratiska procedurer, som gör deltagarna fria och jämlika i gemensamt fattande av bindande beslut. Medan arbetet i skolan ofta bör präglas av demokratiska värden är det en mer sällsynt uppfattning att skolan även ska präglas av demokratiska procedurer.

Kommittén föreslår att:

- I myndighetsförordningen, avsnitt Allmänna uppgifter (6 §), skrivs in att myndigheterna ska ta till vara fördelar som kan vinnas för demokratin.

Statsvetenskapliga institutionen anser att:

- Förslaget är välmotiverat och bör tillstyrkas.

Kommittén föreslår att:

- Demokrati och det demokratiska uppdraget skrivs in i instruktioner för myndigheter vars verksamhet är centrala för det demokratipolitiska målet.

Statsvetenskapliga institutionen anser att:

- Förslaget behöver utredas vidare. Inom ramen för utredningen har ett urval om 37 myndighetsinstruktioner analyserats med syftet att utreda om demokrati har ett tillräckligt genomslag. Vi har inte själva kunnat utröna hur urvalet har gjorts eller om andra myndigheter är lika eller mer relevanta att granska från samma utgångspunkt. Till exempel ställer vi oss frågan om universitet och högskolor borde höra till de myndigheter som har behov att få sitt demokratiska uppdrag ytterligare betonat i sina instruktioner (utöver vad som redan stadgas av regeringsformen) eller om högre utbildning i stället hör till den grupp myndigheter som har anledning att prioritera demokratimålet något längre än ett bestämt urval av andra myndigheter. Den fördjupade utredningen som vi skulle behöva se för att ta ställning till förslaget bör innefatta en bedömning av risken att förstärkta demokratiinstruktioner till ett urval myndigheter kan minska ansvarstagandet att genomföra regeringens demokratimål inom andra myndigheter.

Kommittén föreslår att:

- Ett pilotprojekt genomförs där fem till åtta myndigheter ges i uppdrag att utarbeta metoder för hur respektive myndighet ska bidra till det demokratipolitiska målet.

Statsvetenskapliga institutionen anser att:

- Förslaget behöver utredas vidare i linje med föregående punkt.

Kommittén föreslår att:

- I kommittéförordningen 15 § skrivs in krav på att redovisa konsekvenser för demokratin.

Statsvetenskapliga institutionen anser att:

- Förslaget är motiverat, men regeringen bör överväga att rensa bland krav på utredning av övriga konsekvenser samt undersöka om vissa konsekvenser, däribland demokrati, går att uttrycka i mer övergripande systemtermer som innefattar andra konsekvenser. På samma sätt som vi har uttryckt tidigare vore det även önskvärt om regeringen ville tydliggöra vilka demokratihänsyn som inte behöver tas i konsekvensutredningarna. Syftet skulle vara detsamma som tidigare: att undvika falsk legitimering av beslut genom tillämpning av ett tunt men vagt definierat begrepp om demokrati.



Kommittén föreslår att:

- Den digitala plattformen Demokrati 100 år permanentas och breddas till att inte enbart fokusera på hundraårsjubileet

Statsvetenskapliga institutionen anser att:

- Förslaget bör avstyrkas. Det vore överraskande om det urval av teman som har gjorts för att fira 100-årsjubileet av demokratin i Sverige även skulle vara optimalt för att informera och vägleda myndigheter och allmänhet. Våra allmänna reflektioner pekar på motsatsen: syftet att högtidlighålla minnet av den allmänna rösträttens införande kan ge en skev bild och begränsad hjälp för att angripa de problem som är mest angelägna i vår tid. Vi föreslår att den nya demokratifunktionen får ansvaret att på egen hand välja struktur och innehåll för sin digitala plattform.

*

Detta yttrande är sammanställt av Hans Agné och Göran Sundström efter hörande av synpunkter på betänkandet från Eva Erman, Ludvig Norman, Magnus Reitberger och Marta Reuter, samtliga forskare med anställning vid Statsvetenskapliga institutionen.