



Artikkelit

VIA FÖRFATTNING MOT DEMOKRATI: SKISSER KRING POLITISK INSTRUKTION

Dag Anckar

ABSTRACT

Constitutional change and democracy: Notes on political instruction

»Democracy» is here defined as correspondence between governmental acts and rational preferences of the persons affected by those acts. In short, it is argued that responsiveness is what democracy is about. It is the general idea of the paper that responsiveness can be advanced by means of constitutional changes, aiming at a higher degree of political instruction. It is suggested that different forms of political instruction have different consequences for responsiveness as they manipulate conditions for responsiveness in differing ways, and that constitutional arrangements for instruction should be evaluated against this background. Instructions are typologized according to form and content, and the typologies are crossed in order to find adequate points of impact and thus to relate type of government to type of policy.

1. Introduktion. Syfte och referensram

I en briljant essä diskuterar *Sverker Gustavsson* tre grundläggande frågor i studiet av politik. En av dessa frågor avser den distinktion man kan göra mellan typ av styrelse och typ av policy, d.v.s. distinktionen mellan å ena sidan procedurer och maktförhållanden och å andra sidan mål och medel för att skapa och fördela välfärd. Gustavsson understryker att det är fruktbart att arbeta med två skilda begrepp och att sålunda beakta skillnaden mellan styrelse och policy:

»The scholarly reasons for making a clear distinction between type of government and public policy stem from the concern to reveal the real mechanisms behind the mutual influence of type of government and public policy upon each other. The most minimal attempt at defining such relationships, i.e. one which attributes as little content as possible to these concepts and thereby leaves as much as possible in the form of hypotheses which should be proven, makes it possible to determine empirically in which way and to what extent the form of government and the public policies actually influence each other. With this approach, we do not limit our concerns to matters of definition and political valuation».¹

I detta citat finner vi uppfattningen att styrelseformen är en viktig bestämmande faktor för de policies som skall verkställas, och denna uppfattning ligger till grund för referensramen för denna uppsats, som ett av flera förarbeten till en större studie av önskvärda författningsreformer i Finland.² Denna studie är strukturerad i termer av mål och medel, varvid styrelse betraktas som ett medel och policy som ett mål. Policymålet är responsivitet, varmed vi skall förstå detsamma som »demokrati» — vi instämmer i ett påstående av *Sidney Verba* och *H. N. Nie* att »responsiveness is what democracy is supposed to be about».³ Medlet är konstitutionell reform — vi gör antagandet att responsivitet kan främjas av sådana styrelsereformer som kommer till uttryck i konstitutionella ändringar. Vår referensram blir alltså att konstitutionell förändring kan ses som medel och demokrati som mål, och syftet med denna uppsats är att elaborera denna referensram med en särskild inriktning på det vi skall kalla politisk instruktion.

Vårt närmandesätt skiljer sig på två punkter från det som föreslagits av Gustavsson. Vi skall för det första göra bruk av en litet avvikande terminologi. Gustavsson hävdar att typ av styrelse kan vara endast en sak, antingen demokrati eller diktatur, och detta oberoende av om de policies som styrelsen främjar är liberala eller socialistiska.⁴ Av det vi redan sagt torde ha framgått att vi med termen »demokrati» avser beskriva policy snarare än styrelse, och det är sålunda vår mening att »demokrati» borde definieras i termer av politik-innehåll snarare än i termer av politikform. Enligt vårt synsätt svarar »demokrati» framför allt mot en viss typ av policy. Styrelsen vill vi å andra sidan betrakta som ett instrument för att uppnå »demokrati». Detta betyder naturligtvis inte att det vore omöjligt att diskutera styrelseformer i termer av demokrati och att t.ex. fälla omdömen om olika styrelseformers förenlighet med demokrati. Men definitionen blir nu empirisk till sin natur. Det är en empirisk fråga i vilken utsträckning styrelseformer främjar demokrati och i vilken utsträckning de därför kan klassificeras som »demokratiska» eller »odemokratiska». I konsekvens härmed menar vi med »policy» även något litet annat än Gustavsson gör. Vi uppfattar denna svårdefinierade term⁵ i en mycket vid mening som går utöver Gustavssons konception av policy som mål och medel för att skapa och fördela välfärd — när vi här talar om »policy» avser vi politikens outputs oberoende av vilka sektorer de gäller och vilka aktiviteter de beskriver.

För det andra avviker vi från Gustavsson däri att det inte nu är vårt syfte att göra empiriska undersökningar av hur styrelse relaterar till policy. Gustavsson påpekar, med all rätt, att distinktionen mellan styrelseform och policytyp hjälper oss att undvika begränsningar och politiska skevheter och styr oss att ge våra undersökningar en markerat empirisk orientering.⁶ Med detta är vi helt införstådda. Men vår design i denna uppsats är ändå huvudsakligen teoretisk. När vi här konstruerar länkar mellan styrelse och policy gör vi detta med allmänna resonemang, inte med mätningar.

Vi nämnde termen »politisk instruktion». Vi nämnde även att termen avser

det medel vi skall diskutera — i vår design är demokrati ett mål och politisk instruktion ett medel. Vi skall komma tillbaka till detta sistnämnda begrepp i detalj senare, men några förklarande ord bör vi säga redan nu.

Ordet »instruktion» implicerar att någon utskriver instruktion till någon annan; det finns de som sänder instruktioner likväl som de som mottar instruktioner. Sådana sändare och mottagare kan vi finna på det sociala och politiska livets alla områden, och instruktionerna kan gälla en mångfald olika saker. Eftersom vi här är intresserade av »politiska» instruktioner uppkommer naturligtvis frågan vad denna bestämning egentligen skall stå för. Vårt svar har två komponenter. För det första är vi intresserade av instruktioner som gäller »politiska» ting. Attributet »politisk» är omdebatterat, men vi skall inte här penetrera denna debatt. Vi ansluter oss till *David Eastons* välkända definition av politik, och betraktar följaktligen som politiska sådana instruktioner som gäller den auktoritativa fördelningen av värden för ett samhälle.⁷ För att uttrycka det kort: vi skall befatta oss med instruktioner som gäller offentlig allokering. För det andra är vi intresserade av instruktioner där de som styres är sändare på ett direkt eller indirekt sätt och de som styr är mottagare. Beträffande instruktionens riktning gör vi alltså ett val till förmån för de som styrs snarare än de som styr — om motivet för ett sådant val blir senare tal. Det bör dock sägas redan nu att vi med detta val inte vill negligera försök från de styrandes sida att upplysa och informera de styrda och att upprätthålla en dialog med dem. Sådana försök blir i själva verket en integrerad del av vår konception av politisk instruktion, i och med att vi förutsätter att den instruktion som ges av folket är baserad på en rationell kalkyl och ett sunt informationsunderlag. Detta får naturligtvis konsekvenser för vår fortsatta diskussion och för ett utpekande av författningsreformer.

Det är alltså vår utgångspunkt att demokrati kan främjas genom ett konstitutionellt föreskrivande av vissa politiska procedurer som vi infångar med begreppet politisk instruktion. För att kunna arbeta vidare från denna utgångspunkt måste vi besvara ett antal frågor. Vi bör säga vad vi menar med »demokrati», vi bör identifiera former och typer av »politisk instruktion», vi bör utpeka och diskutera länkar mellan politisk instruktion och demokrati, vi bör reflektera över konstitutionella mekanismer för förverkligandet av politisk instruktion. Dessa frågor skall i det följande bli föremål för vårt intresse. Beträffande målvariabeln »demokrati» skall vi emellertid vara kortfattade — vi har utförligt diskuterat den i ett annat sammanhang.⁸ Vi nöjer oss här med en summarisk repetition, som följer nedan i uppsatsens andra kapitel. Vårt huvudsakliga intresse riktas mot medelvariabeln »politisk instruktion», som diskuteras i uppsatsens tredje och fjärde kapitel. Det förra ger typologiseringar av politisk instruktion, medan det senare behandlar arrangemang för politisk instruktion och diskuterar lämpligheten hos sådana arrangemang. En grundläggande premis för denna uppsats är att policy kan påverkas av författningsföreskrifter — premisen diskuteras emellertid inte i detta sammanhang. Vi avser behandla den mer utförligt på annan plats.⁹

2. Demokrati. Vad det är och vad det kräver

Definitioner av demokrati kan lämpligen klassificeras i två kategorier, å ena sidan sådana som tar fasta på hur politiska beslut kommer till (processdefinitioner), å andra sidan sådana som tar fasta på innehållet i politiska beslut (innehållsdefinitioner). I denna senare kategori blir politiska processer och metoder då följaktligen arrangemang som kan eller inte kan främja demokrati; deras lämplighet i detta avseende är en empirisk snarare än en normativ fråga. Vårt tidigare resonemang torde ha klargjort att vi här opererar med just en sådan definition, och vi skall som vår utgångspunkt ta en demokratidefinition som föreslagits av *John D. May*:

»necessary correspondence between acts of government and the wishes with respect to those acts of the persons, who are affected».¹⁰

May kallar denna definition *Responsive Rule* (härefter RR), och han hävdar att den har ett antal kvaliteter att uppskatta. Han menar nämligen (1) att RR utmärkes av *terminologisk klarhet*, eftersom definitionens termer »do not themselves cry out for a definition»; (2) att RR besitter *essentialitet* i det definitionen skiljer mellan demokratins väsen och fenomen som på något sätt sammanfaller med demokrati; (3) att RR har en hög grad av *generalitet*, eftersom definitionen är tillämplig på alla slags grupper, oberoende av storlek; (4) att RR tillåter *nominal kvantifierbarhet*, eftersom definitionen är i samklang med föreställningen att demokrati är såväl en idealtyp som ett tillstånd som kan vara för handen i större eller mindre mån; och (5) att RR besitter *fenomenologisk klarhet*, i det definitionen redovisar definitiva ställningstaganden till centrala begreppsliga frågor i debatten om demokrati.

På flera av dessa punkter argumenterar May klart och övertygande. Ett par invändningar låter sig dock göras. En av dem gäller definitionens fenomenologiska klarhet. Definitionen är nämligen enligt vårt förmenande oklar på en central begreppslik punkt, den som gäller demokratins population. RR framhäver preferenser hos sådana personer som är berörda (»who are affected»), och denna bestämning ter sig på flera grunder besvärlig. En svårighet är att RR uppenbarligen förutsätter att demokratins population kan ha olika sammansättning i olika frågor; detta ter sig som ett svårhanterligt antagande. May påpekar dock att population inte sammanfaller med kontrollpopulation — det är en sak att identifiera demokratins population och en annan sak att bestämma vilka rättigheter och vilket maktutövande som skall tillkomma vilka personer. Det är t.ex. inte så att berörda »infants, lunatics, felons and foreigners»¹¹ måste utöva kontrollerande makt och t.ex. ha rösträtt; det är snarare så att kontrollerande makt måste utövas på ett sätt som garanterar att de nämnda kategoriernas preferenser beaktas. En annan svårighet kvarstår emellertid, och den har att göra med innebörden i detta att vara »berörd». Enligt May är RR »impartially inhospitable to preferential weighting of preferences according to age, legal status, place of habitation, rate of political activity, intensity of

concern, class status or morals of persons affected by governmental acts».¹² Detta är säkert riktigt, men det erbjuder föga hjälp när det gäller att bestämma vem som är berörd. Flera distinktioner kan och bör göras, t.ex. mellan intention och utfall (berördhet i termer av intention och berördhet i termer av utfall), mellan direkt berördhet och indirekt berördhet, mellan grader av berördhet, etc. Enligt vår mening belastas RR av en viss oklarhet i dessa avseenden.

Emellertid skall vi inte dröja vid denna oklarhet här. Vi har som sagt diskuterat den utförligt i annat sammanhang,¹³ och den är inte essentiell för vårt nuvarande syfte. Vi har inte valt att utgå från RR i kraft av definitionens logiska kvaliteter eller begreppsliga klarhet; vårt val har framför allt en normativ bevekelsegrund. Vi skall säga några ord om denna.

Definitionens stora fördel är att den i våra ögon faktiskt besitter egenskapen essentialitet. För oss fångar RR demokratins väsen. Definitionen kräver överensstämmelse mellan styrelseakter och allmän opinion — den identifierar inte demokrati med »direct popular government, indirect popular government, Liberal constitutionalism, Continental constitutionalism, Bolshevik constitutionalism, Constitutional pluralism, Social pluralism, institutionalized opposition or any other similar arrangement or procedure».¹⁴ RR identifierar demokrati med responsivitet, med en regim som producerar styrelseakter vilkas innehåll svarar mot preferenserna hos åtminstone en majoritet av de personer som är berörda. I och med att RR gör detta träffar definitionen ett klart val till förmån för den tradition som kallas styrelse av folket; denna tradition bekänner vi oss vara anhängare av. Därför väljer vi och accepterar vi RR som en definition av demokrati.

Vårt val är dock inte villkorslöst.

Det villkor vi vill uppställa har att göra med de preferenser som skall tillgodoses. Villkoret avser inte innehåll — vi menar inte att preferenser kan negligeras om de har ett visst innehåll. Villkoret avser tillkomst — vi menar att preferenser kan negligeras om de inte tillkommit på ett visst sätt. För att beteckna detta sätt nyttjar vi termen rationalitet, som här står för kalkyl och information. RR föreskriver överensstämmelse mellan styrelseakter och preferenser; vi vill omformulera detta så att överensstämmelsen skall gälla styrelseakter och rationella preferenser. Vi vill nog att det som brukar kallas »popular desire» skall vara utslagsgivande, men vi uppställer ett krav på denna »popular desire» — den skall vara kalkylerad och byggd på information, och detta inte minst därför att dess ignoranta varianter i själva verket ofta kommer att befinna sig långt från en styrelse av folket och nära en styrelse för folket.¹⁵

* * *

Om demokrati uppfattas som överensstämmelse mellan styrelseakter och preferenser hos berörda personer, vilka är då de nödvändiga villkoren för att ett sådant tillstånd skall uppkomma?

I en tidigare rapport har vi diskuterat denna fråga, och vi har då slagit fast tre villkor för den ovannämnda överensstämmelsen.¹⁶ För det första erfordras

att myndigheterna, d.v.s. de som fastställer och verkställer styrelseakter, beaktar preferensers innehåll i sin verksamhet. För det andra erfordras att myndigheterna är medvetna om och känner till preferenser; om detta inte är fallet kan överensstämmelse uppkomma endast genom slump eller gissningar. För det tredje erfordras att det faktiskt existerar preferenser att iakttaga och beakta; om preferenser inte finns kan de inte uppmärksammas och transformeras till beslut. I enlighet med vad vi sagt ovan, måste till detta läggas ett fjärde villkor. Vi har framhållit att berörda personers preferenser borde framspringa ur rationella överväganden; vi bör därför inkludera detta krav i en lista över villkor för uppnående av demokrati. Vi kommer då fram till följande kedja av villkor:

- (i) det finns preferenser;
- (ii) dessa preferenser framspringer ur rationella överväganden;
- (iii) myndigheterna besitter kunskap om dessa preferenser;
- (iv) myndigheterna beaktar dessa preferenser när de förbereder och fattar beslut.

Dessa villkor, eller om man så vill submål, kan främjas på många olika sätt och med hjälp av olika uppsättningar konstitutionella och andra medel. Allmänt uttryckt är det fråga om att främja förutsättningar för ett rationellt samtal och åsiktsutbyte mellan de som styr och de som styrs; det är fråga om att skapa och upprätthålla kanaler för kommunikation och interaktion mellan folket och folkets representanter. Detta kan som sagt ske på många olika sätt. Vissa åtgärder kan vara ägnade att uppmuntra en uppkomst och artikulering av preferenser. Så är fallet t.ex. när proteströrelser och aktionsgrupper uppmuntras i sin verksamhet. Det ligger i dessa rörelsers natur att de tar fram nya sätt att tänka och att de uppmärksammar allmänheten på att det är lämpligt att ha och uttrycka preferenser i frågor som har gått utanför traditionella politiska skiljelinjer och som har blivit försummade i den politiska debatten; rörelserna är därför funktionella vis-à-vis uppkomsten av preferenser. Andra åtgärder kan främja myndigheternas försök att uppdaga och iakttaga preferenser; så är fallet t.ex. när myndigheterna går in för remissförfaranden och andra metoder för politisk konsultation, när de konstruerar och tillämpar system för socialindikatorer, när de underställer sina åtgärder en offentlig debatt, etc. Andra åtgärder kan vara ägnade att öka myndigheternas känslighet för medborgarnas preferenser; så är fallet t.ex. när man upprättar kanaler och mekanismer för sanktioner från medborgarna mot myndigheterna. Vi skall nu övergå till det egentliga temat för denna uppsats, nämligen till uppgiften att diskutera åtgärder av ovan antydd art utgående från en speciell infallsvinkel, fångad med termen politisk instruktion.

3. Politisk instruktion. Företeelsen och typer

Med politisk instruktion förstår vi direktiv gällande offentlig allokering som ges av de som styrs till de som styr. Arrangemang för politisk instruktion

avser då åtgärder ägnade att främja ett översändande av sådana direktiv, och troliga effekter av dylika arrangemang är att myndigheterna får en bättre vetskap om vad de förutsätts göra och en större beredskap att göra vad de förutsätts göra. Till den del dessa antaganden är riktiga är sådana arrangemang då i överensstämmelse med väsentliga villkor för att styrelseakter skall svara mot preferenser. För att kunna diskutera detta på ett precisare sätt behöver vi emellertid en begreppslik struktur som kan ordna den mångfald av instruktioner och arrangemang som existerar.

Vi skall först fråga vilka typer av instruktion man kan föreställa sig, och när vi försöker besvara denna fråga skall vi utnyttja två ordnande dimensioner. Den första avser innehåll, den andra avser form.

Beträffande den första innehållsliga dimensionen skall vi göra två distinktioner. Den ena avser *vidd*, i det vi vill skilja mellan instruktioner som gäller ett specifikt spörsmål och instruktioner som gäller mer övergripande frågekomplex och överhuvudtaget principerna för policyformulering. Den andra distinktionen avser *fas*, i det vi vill skilja mellan instruktioner som gäller beslut och instruktioner som gäller dagordning. Å ena sidan är härvid fråga om direktiv som går ut på att ett särskilt beslut eller en särskild uppsättning beslut skall fattas, å andra sidan är fråga om direktiv som går ut på att ett visst ärende eller vissa problemområden skall uppföras på politikens dagordning. Dessa två distinktioner är av varandra logiskt oberoende, och de kan därför korsas. Detta har skett nedan i tabell 1, som återger ett fyrfält med fyra typer av instruktion. Den första typen skall vi kalla *sakinstruktion*; fråga är härvid om instruktioner som gäller innehållet i särskilda och enskilda beslut. Den andra typen skall vi kalla *policyinstruktion*; fråga är härvid om instruktioner som mer allmänt relaterar till politikens innehåll. Den tredje typen skall vi kalla *motionsinstruktion*; fråga är härvid om instruktioner som gäller dagordningsplacering av enskild fråga och alltså innebär ett direktiv att någon sådan fråga skall bli föremål för politiskt beslutfattande. Den fjärde typen skall vi slutligen kalla *agendainstruktion*; fråga är härvid om instruktioner som på ett mer allmänt plan uppmärksammar den politiska dagordningen och föreskriver att bredare sakområden eller principer (t.ex. bostadspolitik, utbildningsfrågor, barndagvård) skall bli föremål för myndigheternas intresse och beslutfattande. — Vi skall gärna medge att dessa typer är grova och att de

Tabell 1. Typer av politisk instruktion I: enligt innehåll.

		Vidd	
		Smal, specifik	Bred, allmän
Fas	Beslut	Sak- instruktion	Policy- instruktion
	Dagordning	Motions- instruktion	Agenda- instruktion

förutsätter operationella förfiningar innan de kan omsättas i empirisk forskning. Man kunde t.ex. efterlysa precisa skärningspunkter mellan det som är specifikt och enskilt och det som är mer allmänt. Vårt nuvarande syfte förutsätter emellertid inte precisare diskussioner och uppdelningar. Vår poäng är helt enkelt att instruktioner kan variera i avseende å innehåll och att de distinktioner vi här föreslagit fångar viktiga aspekter av denna variation.

Vår andra ordnande dimension avser alltså form. I detta avseende kan instruktioner givetvis klassificeras med stöd i en uppsjö kriterier. Ett kriterium kunde vara om instruktionen initieras och ges av de styrda eller initieras och inhämtas av de styrande. För att taga ett exempel — ett sådant arrangemang som en avgörande folkomröstning skulle höra till den förra kategorin om omröstningen emanerat ur ett folkinitiativ och till den senare kategorin om omröstningen initierats av de som styr. Ett annat kriterium kunde vara om instruktionen är imperativ eller inte, d.v.s. om den måste åtlydas eller inte. Skillnaden mellan en decisiv och en rådgivande folkomröstning kan anföras som ett exempel som belyser detta kriterium. Ett tredje kriterium kunde vara om instruktionen är direkt eller förmedlad. I det förra fallet ges den direkt av folket så som är fallet t.ex. i en folkomröstning; i det senare fallet utfärdas den av folket till strukturer (t.ex. politiska partier och organisationer) som handhar länkande funktioner och alltså sammanbinder de som har preferenser med de som skall verka i enlighet med preferenser. Ett fjärde kriterium kunde vara om instruktionen utfärdas före eller efter det beslut instruktionen skall avse; skillnaden mellan en rådgivande folkomröstning och ett legislativt referendum kan anföras som ett exempel som belyser detta kriterium. Förteckningen över tänkbara kriterier kunde göras längre, men härmed står knappast mycket att vinna. Redan de kriterier som nämnts här bildar ett litet svåröverskådligt mönster av karaktäristika, och en strukturering är påkallad.

I det följande skall vi göra bruk av endast två kriterier. Vi skall utnyttja dels distinktionen mellan direkta och förmedlade instruktioner, dels distinktionen mellan imperativa och nonimperativa instruktioner. Vi har två skäl för vårt förfarande. För det första är det vår uppfattning att dessa distinktioner jämväl fångar in en del av de andra distinktioner vi nämnt — distinktionen mellan direkta och förmedlade instruktioner sammanfaller sålunda åtminstone delvis med distinktionen mellan instruktioner som initierats av folket och instruktioner som initierats av de styrande. Visst kan man lätt föreställa sig direkta instruktioner som initierats av de styrande — ett legislativt referendum kan anföras som ett exempel. Men på det hela taget synes det ändå rimligt att hävda att distinktionerna går ihop på ett sätt som innebär att uppmärksammandet av en distinktion inkluderar ett uppmärksammande av väsentliga drag jämväl i en annan distinktion. Och vårt andra skäl för att stanna vid de två ovannämnda distinktionerna är att de särskilt nära ansluter sig till de villkor för demokrati som vi uppställt tidigare i denna uppsats. Direkta instruktioner har en hög grad av synlighet, och det är rimligt att tro att myndigheter som mottager sådana instruktioner blir mer medvetna om

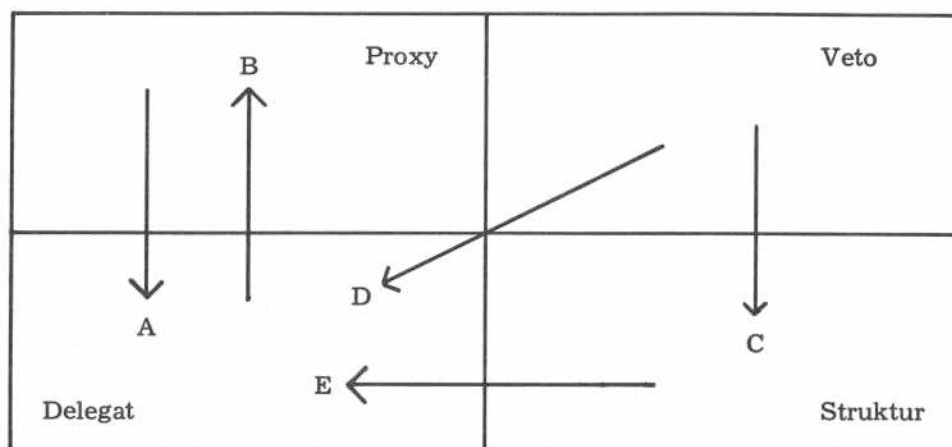
Tabell 2. Typer av politisk instruktion II: enligt form.

	Överföring		
	Direkt	Förmedlad	
Giltighet	Imperativ	Proxy-instruktion	Veto-instruktion
	Nonimperativ	Delegat-instruktion	Struktur-instruktion

preferenser än myndigheter som är hänvisade till enbart förmedlade instruktioner; distinktionen är därför av särskild relevans för villkoret att myndigheterna måste ha vetskap om preferenser. Imperativa instruktioner hra för sin del redan definitionsmässigt en större penetration än nonimperativa instruktioner, distinktionen är därför särdeles relevant för villkoret att myndigheterna skall verka i enlighet med preferenser.

När vi korsar våra två distinktioner uppkommer det fyrfält som återges nedan i tabell 2 och som innehåller fyra nya typer av instruktion. Den första typen skall vi kalla *proxyinstruktion*; fråga är härvid om instruktioner som ges direkt av folket och som är imperativa till sin natur (vi använder termen »proxy» för att markera att vi här har att göra med en form av instruktion där folket i själva verket tar över rätten att fatta bindande beslut). Den andra typen skall vi kalla *delegatinstruktion*; fråga är härvid om instruktioner som ges direkt av folket och som är nonimperativa till sin natur. Den tredje typen skall vi kalla *vetoinstruktion*; fråga är härvid om instruktioner som är förmedlade och nonimperativa (vi använder termen »veto» för att markera att denna typ är giltig för t.ex. sådana situationer där en förmedlande länk, som presidenten i Finland¹⁷, genom vetoingripande underställer ett beslut folkets prövning). Den fjärde typen skall vi slutligen kalla *strukturinstruktion*; fråga är härvid om instruktioner som är förmedlade och nonimperativa och vi använder termen »struktur» för att indikera att här företrädesvis är fråga om instruktioner till strukturer som är inbäddade i det politiska beslutssystemet för att handha länkande funktioner.

Att notera är givetvis att dessa former av instruktion kan vara kopplade till varandra på många olika sätt i en empirisk värld och att de härvid kan övergå i varandra. Några exempel ges nedan i figur 1, där pilarna anger transformationsriktningar. Vi skall inte uppehålla oss vid dessa exempel med någon större utförlighet; några hastiga kommentarer må räcka. Man kan sålunda lätt föreställa sig att ett folkinitiativ i själva verket transformeras till en rådgivande folkomröstning (pil A); att en rådgivande folkomröstning i själva verket blir en decisiv folkomröstning (pil B) i följd av att myndigheterna i regel ser sig tvungna beakta och respektera resultatet av den rådgivande folkomröstningen; att ett vetoingripande mot ett parlamentsbeslut för till nyval (pil C) eller till en rådgivande folkomröstning avseende beslutet i fråga (pil D); att ett nyval



Figur. 1. Interaktion mellan instruktioner: några exempel.

främjar arrangemang som rådgivande folkomröstningar i det valet kommer att innebära maktpositioner för partier som är positivt inställda till dylika arrangemang (pil E); etc., etc. Man kan naturligtvis lätt föreställa sig även mer komplexa transformationskedjor, som t.ex. D—B eller C—E—B. Dessa exempel må illustrera det faktum att arrangemang för politisk instruktion kan dra med sig eller föra till även andra arrangemang för instruktion.

Vi skall nu vända vår uppmärksamhet mot dylika arrangemang och frågan om deras lämplighet. I detta kapitel har vi försökt ta fram några centrala typer av instruktion. Typologier tillskrives ju vanligen kodifierande funktioner i vetenskapen, och det har i enlighet härmed varit vår ambition att kodifiera drag som hänför sig till en kommunikation och ett verkställande av direktiv. Vi har härvid försummat några drag och framhävt vissa andra, och det är tämligen uppenbart att våra typologier kunde vara mycket mer utarbetade. Det är emellertid ett välkänt faktum att det man vinner i komplexitet förlorar man i överskådlighet, och detta är av relevans för vår fortsatta diskussion såtillvida att vi avser relatera typer av instruktion till arrangemang för instruktion varvid vi är betjänta av överskådlighet och hanterlighet snarare än komplexitet. En relatering som är detaljrik löper lätt risken att samtidigt bli förvirrad och oklar.

4. Politisk instruktion. Arrangemang och deras lämplighet

När man i syfte att främja demokrati vill föreslå arrangemang för politisk instruktion är ett första krav givetvis att arrangemangen skall vara demokratirelevanta — de skall vara ägnade att framtaga nationella preferenser, att öka ledningens kunskap om sådana preferenser och att öka ledningens be-

redskap att tillgodose sådana preferenser. Bakom själva föreställningen att demokrati kan främjas med politisk instruktion ligger visserligen en föreställning om demokratirelevans — föreställningen är att folkets möjligheter att få vad det vill ha blir större om folket kan ge ledningen direktiv om hur ledningen skall handla. Arrangemang kan emellertid vara i olika utsträckning och i olika mån demokratirelevanta — ett arrangemang är av relevans för företrädesvis ett demokrativillkor, ett annat arrangemang är av relevans för företrädesvis något annat villkor. Ett andra krav att beakta är därför uppenbarligen att de förslag man vill framlägga bör vara relaterade till det demokrativillkor man vill manipulera, så att det arrangemang man vill utpeka som medel är anpassat till det demokrativillkor man vill utpeka som mål. Någon form av demokratidiagnos borde alltså underbygga de förslag man vill lägga fram. Men naturligtvis har man inte ännu i och med detta en full frihet — vad som är demokratirelevant eller inte blir ännu beroende av den kontext inom vilken man tänker och opererar. Det vore i och för sig enkelt att säga att direkt demokrati är den bästa demokratin eftersom folket där ger sig självt vad det vill ha — arrangemang för direkt demokrati skall därför föreslås. Men direkt demokrati är blott sällan en riktig och ändamålsenlig kontext — när man har en representativ demokrati för ögonen och vill fundera över hur man kunde främja dess responsivitet, är det imaginärt men i övrigt knappast fruktbart att säga att den representativa demokratin borde vara en direkt demokrati.

I och med detta har vi hastigt utpekat tre lämplighetskrav att beakta i diskussioner kring politisk instruktion — arrangemang skall vara demokrati-relevanta, de skall vara diagnosbaserade, de skall vara kontextriktiga. I det följande skall vi föra ett närmare, om än fortfarande allmänt utformat resonemang om dessa lämplighetskrav.

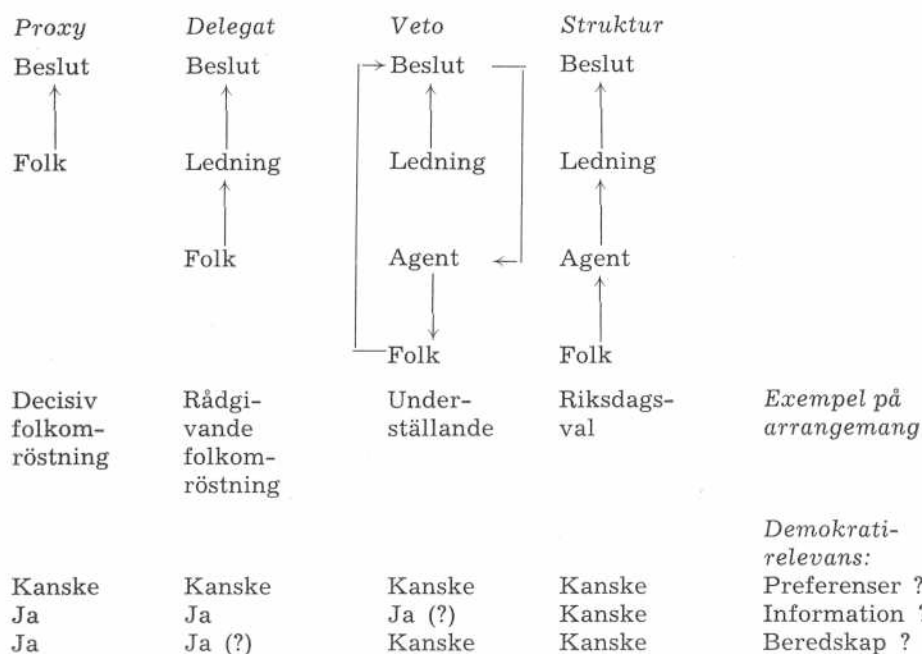
* * *

Politisk instruktion har olika former som på olika sätt fångar in det instruerande elementet. Relationerna mellan de tre komponenterna folk (de som styrs), ledning (de som styr) och beslut (fattade av de som styr för de som styrs) är sålunda, på sätt som anges nedan i figur 2, olika utformade i olika former av instruktion. Vid proxyinstruktion är relationen mellan folk och beslut direkt — ledningen är här en negligerbar komponent, och instruktionsformen uttrycker en sådan direkt demokrati om vilken just var tal. Vid delegatinstruktion är relationen en annan — folket instruerar ledningen som därefter äger fatta beslut. Vid fall av vetoinstruktion eller strukturinstruktion tillkommer som en ytterligare komponent en förmedlande agent av något slag som opererar mellan folk och ledning — i det förra fallet av instruktion så att agenten vidarebefordrar ledningens beslut till folkets prövning och godkännande, i det senare fallet av instruktion så att agenten är placerad mellan folk och ledning och vidareför folkets instruktion till ledningen. (Att observera är givetvis att vi här talar om analytiska roller — en president är agent när han underställer och en del av ledningen när han fattar innehållsliga beslut;

till bl.a. den del de fångar in och processerar krav är partier agenter, samtidigt som de till den del de medverkar till utformandet av beslut är komponenter av ledningen). Dessa olikheter är givetvis av relevans för en bedömning av instruktionsformernas demokratirelevans, såsom vi försökt illustrera i figur 2, där några typexempel på arrangemang angivits och där en tentativ bedömning gjorts av i vilken mån de svarar mot olika demokrativillkor. Vid ett sådant arrangemang för proxyinstruktion som en decisiv folkomröstning är klart att de villkor som gäller information och beredskap uppfylles; däremot är oklart i vilken mån arrangemanget svarar mot kravet att det måste finnas rationella preferenser. Vid ett sådant arrangemang för delegatinstruktion som en rådgivande folkomröstning blir dessutom, åtminstone i någon mån, oklart hur arrangemanget relaterar till ledningens beredskap att följa instruktion — rimligt är ju dock att tro och hävda att ledningens beredskap i allmänhet skall vara hög. Tar vi fram underställande som ett arrangemang för vetoinstruktion och riksdagsval som ett arrangemang för strukturinstruktion, ställs vi inför mer komplicerade bedömningar, där vi inte har någon *a priori* grund att uttala oss positivt om arrangemangens relation till våra olika demokrativillkor. Det är sålunda ovisst om det faktum att vissa partier får mer röster och mandat än andra kommer att avsätta spår i den praktiska politiken, det är ovisst om ett visst valutfall skall kunna sägas innebära att ledningen inhämtar en god bild av rådande preferenser, det är ovisst i vilken mån det att något underställes eller det att val ordnas underlättar en tillkomst av rationella preferenser, etc.

Riktigheten i det vi sagt ovan blir ju dock avhängig den konkreta utformning de arrangemang får som vi haft för ögonen. Riksdagsval kan anordnas olika ofta med tillgripande av olika valsystem och olika praxis för kandidatuppställning och kampanj, etc. — detta är omständigheter som återverkar på arrangemangets demokratirelevans. Rådgivande folkomröstningar kan behandla enskild fråga eller komplex av frågor, de kan föranstaltas snabbt med snål kampanjtid eller i mer långsam ordning med längre kampanjtid, de kan initieras på olika sätt — detta är omständigheter som återverkar på arrangemangets demokratirelevans. Underställanden kan på motsvarande sätt gälla enskild fråga eller komplex av frågor, de kan till sin form vara sådana att folkets prövning blir imperativt utslagsgivande eller inte — detta är omständigheter som återverkar på arrangemangets demokratirelevans. Till arrangemang för politisk instruktion kan alltså vara kopplade *tilläggsarrangemang* eller preciserande arrangemang som påverkar och bidrar till att utforma arrangemangens relevans vis-à-vis det vi kallat demokrativillkor. Detta innebär — och vi återknyter till det vi avslutningsvis sade i uppsatsens förra kapitel — att former för politisk instruktion i praktiken kan tendera gå över i varandra. Men det innebär också, och detta skall vi något uppehålla oss vid, att man kan öka relevansen hos olika arrangemang genom att till dem koppla lämpligbefunna tilläggsarrangemang.

Figur 2. Modeller för politisk instruktion och deras demokratirelevans: några exempel.



Betraktar vi sålunda ånyo figur 2, kan vi lätt föreställa oss att de bedömningar av demokratirelevans som där uttryckts med ett tveksamt »Kanske» med införande av tilläggsarrangemang kunde bringas närmare ett bestämt »Ja»; ävenså kunde våra »Ja»-bedömningar göras än mer bestämda. Det är detta vi försökt antyda nedan i tabell 3, där tilläggsarrangemang föreslagits i angivet syfte. Förslagen är illustrationer, de utgör inte en fullständigt utarbetad förslagsstruktur. Vi kan av utrymmesskäl inte kommentera dem alla på något mer ingående sätt, och vi skall nöja oss med två allmänna påpekanden.

För alla de arrangemang vi nämnt i tabell 2 gäller att deras relevans för det demokrativillkor som föreskriver rationella preferenser är oklar. I syfte att öka denna relevans kunde man, såsom vi har gjort, hävda vikten av två tilläggsarrangemang, vilka vardera vore ägnade att öka de styrdas möjligheter att avlyssna och tillägna sig ett samhälleligt samtal och följaktligen välja en rationell preferens. Det ena arrangemanget skulle avse tillhandahållandet av mångsidiga kampanjer, där olika meningar inför de styrdas ögon och öron får bryta sig mot varandra — det vore t.ex. viktigt föreskriva att medborgarna i folkomröstningssituationer tillhandahållas allsidig information i de frågor de skall yttra sig och att olika kampanjkommittéer skall erhålla statligt stöd för sin verksamhet; likaså vore viktigt föreskriva en kampanjtid som är tillräckligt lång för att ett samhälleligt samtal skall kunna organiseras, pågå och avlyssnas. Det andra arrangemanget, i vår exempeluppsättning inte tillämpligt

för riksdagsval men nog för de andra exemplen, skulle avse vad vi kallat *issueisolering*, d.v.s. ett undvikande av en sammanblandning av olika frågor i den hänvändelse som görs till de styrda. Givetvis avser termen inte att en frågas relation och kopplingar till andra frågor och frågekomplex borde avskämmas — detta vore ju ekvivalent med att motarbeta en uppkomst av rationella preferenser som ju bör bygga på en uppfattning av hur ett avgörande placerar sig i en större helhet. Men för en samtalsprofilering och en garanti för att de styrda vet vad de egentligen uttalar sig om är det säkert viktigt att beslutssituationen inte fördunklas till att inbegripa ett samtidigt avgörande av många olika ting. Detta är också av uppenbar relevans för demokrati-villkoret »kunskap» — blott om beslutssituationen är klar kan ledningen veta vilken den instruktion är som den avlyssnat i det arrangemang som utlysts.

Vår andra allmänna kommentar skall gälla frågan om ansvarsutkrävning, som relaterar främst, men inte enbart, till det demokrati-villkor som gäller ledningens beredskap att tillgodose rationella preferenser. Ansvarsutkrävning kan härvid egentligen innebära två ting. Dels är fråga om att inrätta konkreta mekanismer för utkrävandet som sådant, d.v.s. mekanismer för sanktion. Tanken är härvid givetvis den att en ledning som agerar under vetskap om att de styrda besitter goda sanktionsmöjligheter rimligtvis skall bli mer känslig för de krav och preferenser som de styrda uttrycker — med ökande sannolikhet för att icke-beredskap leder till sanktion skall rimligtvis följa ökad beredskap. Sådana arrangemang för ansvarsutkrävning kan naturligtvis ta sig olika konkreta uttrycksformer — en sådan finns angiven i tabell 3 där vi föreslagit kortare valintervaller som ett lämpligt tilläggsarrangemang vid riksdagsval. Vid val sker ansvarsutkrävning — ju oftare denna sker (inom för systemets funktionerande rimliga gränser), desto bättre är folkets möjligheter till sanktion vis-à-vis ledningen. Under rubriken ansvarsutkrävning vill vi emellertid även föra arrangemang som är ägnade att skapa förutsättningar för ett utkrävande av ansvar, och vi tänker här bl.a. på åtgärder som för de styrda skall underlätta en lokalisering av ansvar, d.v.s. en vetskap om vem som är ansvarig för vad. I enlighet med vad vi anfört ovan är en sådan vetskap rimligtvis ägnad att höja ledningens beredskap ta instruktion. Men en sådan vetskap är även ägnad att åtminstone indirekt och positivt bearbeta förutsättningar för en uppkost av rationella preferenser och kunskap om preferenser — att kunna lokalisera ansvar blir att bättre förstå och tolka den politiska processen och att bättre kunna göra sig förstådd och tolkad i den politiska processen.

En sak värd att upprepa är att vi ovan har rört oss enbart med exempel, som på intet sätt uttömt existerande förråd av arrangemang och tilläggsarrangemang. Låt oss i syfte att illustrera detta nämna bara ett ytterligare arrangemang, nämligen en decentralisering av beslutsfattandet. Ett sådant arrangemang kan, åtminstone synes det så, ha ett flertal för uppnående av demokrati gynnsamma konsekvenser. Det innebär sålunda att det vi kunde kalla *överblickbarhet*¹⁹ ökar — beslutsfattandet överflyttas till att äga rum i en kontext som har en starkare karaktär av närmiljö och som därför även starkare

Tabell 3. Tilläggsarrangemang, syftande till ett bättre uppfyllande av demokrativillkor: några exempel.

	Rationella preferenser	Kunskap	Beredskap
Decisiv folkomröstning	Att garantera mångsidig debatt och kampanj Att föreskriva issueisolering	Att föreskriva issueisolering	
Rådgivande folkomröstning	Att garantera mångsidig debatt och kampanj Att föreskriva issueisolering	Att föreskriva issueisolering	Att öka möjligheter till ansvarsutkrävning
Underställande	Att garantera mångsidig debatt och kampanj Att föreskriva issueisolering	Att föreskriva issueisolering	Att föreskriva imperativt handlande <i>alternativt</i> : Att öka möjligheter till ansvarsutkrävning
Riksdagsval	Att garantera mångsidig debatt och kampanj	Att garantera proportionalitet Att garantera fri kandidatnominering och kandidatuppställning Att föreskriva kortare valintervaller	Att föreskriva proportionalitetsbeaktande beslutsregler Att garantera fri kandidatnominering och kandidatuppställning Att föreskriva kortare valintervaller

uppmuntrar en uppkomst av rationella preferenser. Människor befinner sig, kort sagt, närmare de ärenden i vilka beslut skall fattas och har därför bättre förutsättningar att sätta sig in i och bedöma dessa ärenden. En spegelbild av detta är f.ö. att ett decentraliserat beslutfattande till följd av närmiljöfaktorn även kommer nära den demokratikomponent vi önskat beskriva som »berördhet» — i en närmiljö är man klarare än annars »berörd» av de beslut som gäller ens miljö. Samma faktor kan förväntas operera på ett demokratifräm-

jande sätt även i avseende å de villkor för demokrati som har att göra med elitens kunskap och beredskap. Närmiljön kan nämligen förväntas uppmuntra till en mer intensiv och innehållsrik kommunikation mellan de som styr och de som styrs (detta är förstås ganska mycket beroende av hur »nära» närmiljön är); den kan även, inte minst därför att de formella och särskilt informella sanktionsmöjligheterna kan antas vara större, förväntas bidra till en större känslighet hos de styrande inför de styrdas preferenser och krav. Å andra sidan gäller givetvis att all decentralisering inte nödvändigtvis och självklart är av godo i ett demokratisammanhang. Det är ju, för att bara antyda ett exempel, fullt tänkbart att den viktiga frågan om »berördhet» inte främjas utan tvärtom blir lidande av ett decentraliserat beslutfattande. Detta vore fallet om till en närmiljö överförs beslutsrätt i ärenden som egentligen inte är av närmiljökaraktär eller som berör flera närmiljöer än en — vad man t.ex. besluter om vattenreglering i en kommun är av relevans för medborgarna i jämväl andra kommuner, eftersom vattendrag vanligen inte följer kommungränser. Medborgarna i dessa andra kommuner är därför rimligtvis att betrakta som »berörda». Decentralisering är därför, och detta är väl ganska självklart, inte ett demokratiskt värde i sig. Men onekligen är till ett sådant arrangemang knutna många med vår konception av demokrati mycket förenliga element.

* * *

En brist på responsivitet i ett system kan på olika sätt hänga samman med de demokrativillkor vi fastställt. En omständighet kan vara att det råder en brist på rationella preferenser att tillfredsställa — låt oss härvid tala om P-problem. Preferenser artikuleras, beaktas och verkställs men de har ej emanerat ur en informerad kalkyl. En annan omständighet kan vara att myndigheterna besitter en bristfällig kunskap om existerande rationella preferenser — låt oss tala om K-problem. Det finns rationella preferenser och myndigheterna har en beredskap att tillmötesgå dem, men deras kapacitet att observera och registrera preferenser är svag. En tredje omständighet kan vara att myndigheterna är ovilliga eller oförmögna att tillmötesgå rationella preferenser som de har kunskap om — låt oss härvid tala om E-problem.²⁰ Det är naturligtvis lätt att föreställa sig en samtidig existens av olika problem; i olika system kan vi därför lätt finna olika mönster av problem som konstituerar hinder för responsivitet. Detta illustreras även i tabell 4 nedan, som presenterar några uppsättningar av sådana hinder. Tabellen utgör på sätt och vis en teoretisk problemkarta.

Det är säkert ingen lätt uppgift att konstruera en sådan karta för ett givet system vid en given tid. En sådan karta kunde inte desto mindre vara ett nyttigt hjälpmedel vid försök att formulera förslag som syftar till en bättre demokrati. De tänkbara förslagen är nämligen som vi har försökt visa i olika grad och i olika avseenden demokratirelevanta — de är i olika mån ägnade att framta preferenser, göra dem rationella, öka ledningens vetskap om rationella

Tabell 4. Hinder för responsivitet: en problemkarta.

		Rationella preferenser	
		Finns	Saknas
Beredskapen att tillgodose preferenser är:	Kunskapen om preferenser är: Stor		P-problem
	Liten	K-problem	P-problem K-problem
Hög	Stor	E-problem	P-problem E-problem
	Liten	K-problem E-problem	P-problem K-problem E-problem
Låg	Stor	E-problem	P-problem E-problem
	Liten	K-problem E-problem	P-problem K-problem E-problem

preferenser och öka ledningens beredskap att verkställa rationella preferenser. Vad man vill föreslå borde därför vara relaterat till någon mer specifik uppfattning av vad man vill främja med det man föreslår; förslagen borde underbyggas av någon form av demokratidiagnos. Utpekar diagnosen E-problem kan arrangemang syftande till imperativ instruktion te sig lämpliga; utpekar diagnosen K-problem kan arrangemang syftande till direkt instruktion te sig lämpliga; utpekar diagnosen en viss kombination av problem kan en viss motsvarande kombination av arrangemang för instruktion te sig lämplig.²¹

Lämpligheten av olika arrangemang kan dock som vi tidigare påpekat inte bedömas enbart i termer av problem. På sådana bedömningar måste läggas restriktioner som har att göra med den allmänna demokratikontext i vilken man opererar. Som vi ovan sett kan politisk instruktion typologiseras i termer av form likväl som innehåll, och det är viktigt att förslag syftande till arrangemang för politisk instruktion beaktar en relation mellan typ av form och typ av innehåll. Denna relation påverkas nämligen av den allmänna demokratikontext om vilken ovan var tal — resonerar vi t.ex. i termer av en representativ demokrati ställs vi inför restriktioner som inte gäller ett resonemang om en direkt demokrati. Låt oss antaga att vi skall resonera kring ett system som vi uppfattar att i huvudsak skall fungera som en representativ demokrati och att vi önskar förbättra systemets förmåga att vara demokratiskt — vi skall då se att det finns restriktioner för vad vi kan föreslå. Folkinitiativ kan synas vara ett lämpligt arrangemang för att överkomma K-problem; i en i huvudsak representativ demokrati kan arrangemanget dock komma i fråga blott undantagsvis och blott för vissa ärenden. Dess lämplighet för uppgiften att komma tillrätta med K-problem är därför begränsad.

Nedan i tabell 5 ger vi ett försök till en systematisering av denna problematik. Vi har där korsat våra tidigare typologier av politisk instruktion, och vi har försökt ange (X) vilken form som lämpar sig för vilket innehåll.

Tabellen säger bl.a. att sådana arrangemang för proxyinstruktion som

Tabell 5. Instruktioners form och innehåll: lämplighetsrelationer i en representativ demokrati.

Form:	Sak	Innehåll:		
		Policy	Motion	Agenda
Proxy	X		X	
Delegat	X	X		X
Veto	X			
Struktur		X		X

decisiva folkomröstningar och folkinitiativ är lämpliga medel att främja responsivitet i frågor som gäller enskilda beslut och enskilda dagordningskrav. Däremot lämpar sig arrangemangen dåligt för det vardagliga handhavandet av politik — man skall inte, i en representativ demokrati, folkomrösta om alla ärenden och hela tiden styras av folkinitiativ. Arrangemang för strukturinstruktion har motsatta egenskaper — vi tänker här konkret på sådana arrangemang som förkortade valterminer (vilka medför en snabbare medborgaraccess till förmedlande strukturer) eller åtgärder syftande till en bättre valproportionalitet (vilka medför en rättvisare medborgaraccess till förmedlande strukturer). Sådana arrangemang är lämpliga medel att främja responsivitet i politiken i stort, men de lämpar sig inte för en precisering av responsiva ståndpunkter i enskilda frågor (av det faktum att en person röstar socialdemokratiskt följer inte med någon större säkerhet att han är en anhängare av eller motståndare till kärnkraft). Olika former av instruktion kompletterar sålunda varandra — medan några bearbetar allmänna grundförutsättningar för responsivitet, kommer andra in i bilden i situationer som ligger utanför de allmänna instruktionsformernas räckvidd. Det kan vara skäl att ännu understryka att försök att främja demokrati måste uppmärksamma detta komplementära förhållande mellan olika former av instruktion. I många länder kan man nu se ett vaknande intresse för folkomröstningar och andra former av direkt instruktion, och detta intresse går säkert tillbaka på ett växande missnöje med det sätt varpå normala parlamentariska kanaler handhar uppgiften att artikulera krav och initiera frågor. Det är dock allt skäl att tro att formerna för direkt instruktion inte allena kan avlägsna orsakerna till missnöjet. En orsak är nämligen att finna i partisystemen som utgör förmedlande strukturer och följaktligen måste bearbetas med strukturinstruktioner. Det är ganska vanligt att hävda att partierna är oförmögna att se och fånga in de nya typer av krav utanför den materiella välfärdens område som har börjat göra sig starkt gällande. Om så är fallet borde partierna då tvingas att vidga sina synfält; deras förmåga att upptäcka och behandla nya problem borde förbättras. Det är tveksamt hur långt former för direkt instruktion kan räkna i detta avseende, och strukturinstruktionernas betydelse borde inte negligeras. En tänkbar strategi kunde i enlighet med vad vi tidigare anfört vara att öka de förmedlande strukturernas känslighet för sanktioner från folkets sida och att därmed även öka deras känslighet för krav och preferenser.

NOTER:

Uppsatsen är en rejält omskriven och bearbetad version av ett tidigare papper, som med titeln »Type of Government; Type of Policy» framlades vid International Political Science Association, XIIth World Congress, Rio de Janeiro, 9—14. 8. 1982. Denna tidigare version skall ingå i Artur Bodnar & Dag Anckar, eds.: *Essays on Conflicts of Public Allocation* (under utgivning).

¹ Sverker Gustavsson, Three Basic Questions in Political Inquiry, *Scandinavian Political Studies*, 1981, No 3, ss. 210—211.

² Denna studie har arbetstiteln »Folkets instruktion» och avser behandla tre problemkomplex, nämligen referendum och folkinitiativ, presidentens ställning och befogenheter, samt riksdagens ställning och beslutsregler. Andra förarbeten är t.ex. Dag Anckar, Referendum i Finland?, i Dag Anckar & Sten Berglund, red.: *Planerad demokrati — styrka och dilemma*, Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Nr 55, 1980; Dag Anckar, Responsivitet — om begreppet, företeelsen och forskningsområdet, *Politiikka*, 1980, nr 1, ss. 28—38; Dag Anckar, Direkt eller förmedlat förtroende, *Finsk Tidskrift*, 1980, H. 1, ss. 29—38; Dag Anckar, *A Proposal for Reforming the Presidential Elections in Finland*, Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A: 150, 1980; Dag Anckar, A Definition of Democracy, *Scandinavian Political Studies*, 1982, No. 3, ss. 217—235. Se även i tillämpliga delar Krister Ståhlberg & Dag Anckar, *Partimakt och presidentstyre*, ETA-Förlaget, Ekenäs, 1982.

³ Sidney Verba & H.N. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Harper & Row, New York, 1972, s. 300.

⁴ Gustavsson, *op.cit.*, s. 211.

⁵ Jmfr Ilkka Heiskanen & Tuomo Martikainen, On Comparative Policy Analysis: Methodological Problems, Theoretical Considerations and Empirical Applications, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 9, Universitetsforlaget, Oslo, 1974, ss. 9—22.

⁶ Gustavsson, *op.cit.*, s. 212.

⁷ Definitionen återfinnes i t.ex. David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, New York, 1965, s. 21. Vi har utförligt diskuterat definitionen och dess implikationer i annat sammanhang, se Dag Anckar, *David Eastons politiska teori*, Acta Academiae Aboensis, Ser. A Humaniora, Vol. 50:2, Åbo, 1974, ss. 22—43.

⁸ Dag Anckar, A Definition of Democracy, *Scandinavian Political Studies* (se ovan not 2). Se även Voitto Helander & Dag Anckar, *Consultation and Political Culture: Essays on the Case of Finland* (forthcoming), chapter 8.

⁹ Dag Anckar, Författning och politik; politik och författning (under utgivning). Vissa härtill hörande resonemang återfinnes i Dag Anckar, Type of Government; Type of Policy (se ovan noteringen), ss. 4—7.

¹⁰ John D. May, Defining Democracy: A Bid for Coherence and Consensus, *Political Studies*, 1978, nr 1, s. 1.

¹¹ May, *op.cit.*, s. 8.

¹² May, *op.cit.*, ss. 6—7.

¹³ Se ovan i not 8 återopade arbeten.

¹⁴ May, *op.cit.*, ss. 12—13.

¹⁵ Detta diskuteras närmare i den ovan i not 8 anförda uppsatsen.

¹⁶ Dag Anckar, *Politik, partier, policy: om modeller för arenaförande*, Medd. från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Nr 40, Åbo, 1978, ss. 10—15.

¹⁷ Presidenten i Finland kan som bekant vägra stadfästa en lag som antagits av riksdagen. Att detta veto är suspensivt till sin karaktär (kan brytas av en riksdag som efter nyval ånyo antar lagen i oförändrat skick) innebär att det samtidigt är under-

ställande — det inbegriper principiellt en hänvändelse till folket som i nyval skall träda mellan president och riksdag och fälla ett avgörande i den tvist som uppstått.

¹⁸ Jmfr t.ex. Gunnar Wallin, Folkomröstningsinstitutet (ingår i *Samhälle och riksdag. Del II*, Almqvist & Wiksell, Uppsala, 1966), ss. 334—337, 340—341.

¹⁹ Om detta begrepp, se Krister Ståhlberg, Närdemokrati och fjärrdemokrati I. Några begreppsliga synpunkter, *Finsk Tidskrift*, 1974, nr 9, ss. 421—422.

²⁰ Bokstavsförkortningarna står för respektive preferenser (P), kunskap (K) och exekution (E).

²¹ Det sätt varpå problem relaterar till varandra bör givetvis uppmärksammas i dylika kartläggningar. Ett system som konfronterar P-problem är handikappat i detta avseende. Men om samma system konfronterar jämväl E-problem är detta inte nödvändigtvis att se som en brist — den sammantagna bilden blir ju att systemet inte tillgodoser irrationella preferenser. Diagnosen förutsätter uppenbarligen arrangemang som motverkar båda problemtyperna — att fokusera på antingen P-problem eller E-problem är otillräckligt och tjänar egentligen endast en försämring av det rådande läget.