

Lýðræði
Drög að greiningu

Gunnar Helgi Kristinsson
prófessor í stjórnmálafræði
Háskóla Íslands

1. tbl. 4. árg. 2008
Fræðigreinar



Útdráttur

Í greininni er gerð tilraun til að þróa greiningarramma fyrir lýðræðiskerfi sem byggist á þróun lýðræðishugmynda og kenninga undanfarna áratugi. Ramminn gengur út á að kanna hvaða meginspurningum öll lýðræðiskerfi þurfa að svara í framkvæmd og jafnframt gera grein fyrir því hvernig tekið hefur verið á bliðstæðum álitafnum í fræðikenn-ingum á sviðinu. Útkoman er greiningarramma sem byggist á fjórum meginviddum lýðræðishugtaksins: borgararéttindum, yfirvegum, almannabag og meiriblutaræði.

Lýðræði er stjórnskipulag þar sem uppsprettu valdsins má rekja til fólksins. Tenging valdsins við fólk getur verið ýmiss konar og mismunandi lýðræðis-kenningar líta ólíkum augum á tilgang lýðræðisins. Lýðræðiskerfi heims eru fjölbreytt og lýðræði hefur tekið ýmsum breytingum frá einum tíma til annars. Rannsóknir á lýðræði og þróun þess líða hins vegar fyrir skort á viðteknum greiningarramma sem notast má við til að bera saman lýðræðiskerfi í tíma og rúmi.

Lýðræðiskerfi tuttugustu aldar byggðust á þáttum sem í vissum mæli virðast vera að ganga okkur úr greipum. Meginheimkynni lýðræðisins voru þjóðríkið sem hefur misst hluta af einokun sinni á pólitísku valdi til annarra aðila, bæði innan lands og utan. Megingerendurnir í lýðræðislegum stjórnmalum voru stjórnmalaflokkarnir, sem nú eiga í vaxandi mæli undir högg að sækja sem þátt-tökustofnanir. Miðpunktur lýðræðisins var víðast löggjafarsamkundan, sem hefur þurft að sjá af hluta af valdi sínu yfir til innlendra og alþjóðlegra stofnana, þar á meðal alþjóðasamtaka og dómstóla, auk þess sem notkun þjóðaratkvæða-greiðslna hefur víða færst í vöxt. Loks hefur hið pólitíska vald í auknum mæli þurft að deila réttinum til að stjórna með annars konar aðilum, meðal annars í formi „stýringar“ (e. governance) þar sem stofnanir ríkisins vinna á jafnréttis-grundvelli með einkaaðilum, félagasamtökum og fjölbreytilegu safni opinberra og hálf-opinberra aðila.

Þessi þróun hefur gengið mismunandi langt og mætt mismikilli mótspyrnu. Hún vekur spurningar um merkingu lýðræðishugtaksins og aðlögun þess að nýjum veruleika. eru breytingarnar í þjóðfélagslegu umhverfi lýðræðisins ógnun við tilvist þess, tækifæri til að þróa það á nýja vegu eða skipta þær ef til vill ekki svo miklu máli?

Í upphafi tuttugustu og fyrstu aldar nýtur lýðræði meiri stuðnings í heiminum en nokkru sinni fyrr – svo mjög að Fukuyama (1992) hefur gefið út dánarvottorð fyrir öll önnur hugmyndakerfi en frjálslynt lýðræði. Yfirlýsing Fukuyama um endalok sögunnar kann að vera orðum aukin, eins og átök í kjölfar hryðjuverkanna í Bandaríkjunum 2001 gefa til kynna, en lýðræðisbylgjur nítjándu og tuttugustu aldar hafa engu síður gert að verkum að fleiri ríki búa nú við lýðræði en nokkru sinni fyrr (Huntington 1991). Auknum stuðningi við lýð-ræði hefur hins vegar ekki fylgt aukin samstaða um hvað hugtakið feli í sér (Held 1996). Walter Bryce Gallie telur lýðræði dæmi um hugtak sem sé í grundvallar-atríðum umdeilt (e. essentially contested concept), sem ef til vill mætti kalla

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

þrætubókarhugtak¹. Önnur dæmi um slík hugtök eru, til að mynda vísindi, list og félagslegt réttlæti (Gallie 1956). Slík hugtök lýsa eiginleikum sem þykja eftirsóknarverðir en merkja í meðförum áhangenda sinna mismunandi hluti. Það þýðir að hver sem notar hugtakið gerir það vitandi að til eru annars konar viðmið og útlekkingar þess (Gallie 1956, 172).

Að mörgu leyti er það ótæk lausn fyrir stjórnsmálafræðina að skilja við eitt af lykilhugtökum nútímastjórnsmála sem þrætubókarhugtak. Ef merking lýðræðis er umdeild í þeim mæli sem Gallie vill meina virðist blasa við að gefa lýðræði upp á bátinn sem gagnlegt hugtak í reynsluathugunum. Með því móti myndi hins vegar stjórnsmálafræðin glata mikilsverðu tækifæri til að svara spurningum sem brenna bæði á stefnumótendum og almenningi. Jafnframt myndi hún glata tengslum við mikilvæga þætti úr stjórnsmálafræðum fyrri tíðar. Til að nálgast merkingu lýðræðishugtaksins er hér farin sú leið að ganga út frá að það geti haft ólíkar víddir. Til að gera grein fyrir þeim er þróaður greiningarrámmmi sem ætlaður er til að bera saman lýðræðiskerfi. Víddir lýðræðishugtaksins mótast af þeirri hugmynd að öll lýðræðiskerfi þurfi í framkvæmd að svara tilteknum spurningum – en að svörin sem fást geti að einhverju leyti verið ólík.

Meginspurningar um eiginleika lýðræðiskerfa

Orðið lýðræði – hvort sem er á íslensku eða grísku (demokratía) – gefur til kynna stjórnfyrirkomulag þar sem fólkið ræður. En „fólkið“ er ekki sjálfgefin eining. Eru það allir sem hafa áhuga á tilteknu máli, óháð því hver aðkoma þeirra er, eða viljum við þrengja hópinn sem ætti að hafa áhrif? Ætti að takmarka lýðræði við skattgreiðendur? Krefst lýðræði tiltekins þroska – sem gæti t.d. komið fram í aldursskilyrðum – og er ástæða til að binda þátttökuréttindi við fasta búsetu á tilteknu landsvæði? Í tímans rás hafa margvísleg skilyrði verið sett fyrir pólitískum áhrifum, þar á meðal kyn, kynþáttur, trúarbrögð, skattgreiðslur og fjölmargt annað.

Jafnvel þótt viðeigandi svar finnist við því hvert fólkið sé þarf ekki síður að finna jafn viðeigandi svar við því hvað það þýði að fólkið ráði (Dahl 1989, 3). Í stórum og flóknum nútímasamfélögum er varla raunhæft að gera þá kröfu til borgaranna að þeir setji sig vandlega inn í öll opinber málefni, ræði þau í þaula og afgreiði síðan í atkvæðagreiðslu. Bæði eru borgararnir mismunandi hæfir til að setja sig inn í málefni – þótt þeir séu vafalaust hæfari nú en nokkru sinni fyrr – og málin of mörg og tímafrek. Einhvern veginn þarf því að reglubinda aðkomu borgaranna að ákvörðunum svo að ekki verði úr öngþveiti óskipulegrar umræðu og handahófskenndra atkvæðagreiðslna. Eins þarf að vera ljóst yfir hverju fólkið ræður. Getur það ákveðið hvaðeina sem því þóknast eða eru valdi lýðsins og fulltrúa hans einhver takmörk sett? Öll lýðræðiskerfi þurfa þannig að velja hvernig

1 Höfundur þakkar ritrýni tímaritsins fyrir þessa uppástungu að þýðingu hugtaksins.

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

og um hvað skal greiða atkvæði, hvers konar undirbúningur atkvæðagreiðslu sé nauðsynlegur til að hann geti talist fullnægjandi og jafnframt hvort – og þá hvers konar – mörk eigi að setja hinu pólitíska valdi í samfélaginu.

Hin sakleysislega fullyrðing „fólkið ræður“ vekur þannig fleiri spurningar en hún svarar. Tökum fjölskyldur sem dæmi. Það hefur augljóslega merkingu að segja að fjölskyldur geti verið mismunandi lýðræðislegar. En hvað felur það í sér? Hvenær myndum við segja að fjölskylda vinni lýðræðislega? Lýðræðisleg fjölskylda er ekki endilega sú sem velur sér kvöldmat nokkrum sinnum í viku með atkvæðagreiðslu. Klókir forsjáradilar sem þekkja vel óskir annarra heimilismanna geta auðveldlega stýrt niðurstöðum slíkra atkvæðagreiðslna í samræmi við óskir sínar hverju sinni.² Fjölskylda sem viðhefur ekki atkvæðagreiðslur en leggur áherslu á að útskýra val foreldranna, hlustar á óskir barnanna og tekur hæfilegt tillit til þeirra gæti talist allt eins lýðræðisleg eins og sú sem greiðir atkvæði við og við.

Til að greina eðli lýðræðislegrar ákvarðanatöku og um leið grundvöll lýðræðiskerfa er nauðsynlegt að svara röð spurninga, sem snúast hver fyrir sig um grundvallarálítaefni nútímakenninga um lýðræði. Í fyrsta lagi er nauðsynlegt að skoða samsetningu hins pólitíska samfélags. Pólitískt samfélag er „fólkið“ eða „lýðurinn“ í lýðræðinu – lýðræðið snýst um óskir þess eða hagsmuni. Lýðræðiskenningar þurfa að svara því hverjir eigi aðild að hinu pólitíska samfélagi og rétt til þátttöku í málsmeðferð þess – með öðrum orðum hverjir njóti pólitískra borgararéttinda, þar á meðal málfrelsis, tillöguréttar og atkvæðisréttar.

Í öðru lagi þurfa kenningar um lýðræði að svara því hvers konar yfirvegum eða lágmarksundirbúningur sé nauðsynlegur til að ákvörðun geti talist lýðræðisleg. Rök gegn kosningarrétti barna snúast meðal annars um hæfni þeirra til að taka þátt í yfirvegaðri ákvarðanatöku. Miðað við að slík rök eru alls staðar tekin gild má gera ráð fyrir að lýðræði geri lágmarkskröfur um hæfni eða undirbúning þátttakenda. Undirbúningur ákvarðanatöku vísar til þess með hvaða hætti mál komast á dagskrá og hvers konar upplýsingar og röksemdir fylgja afgreiðslu þeirra.

Í þriðja lagi þurfa lýðræðiskenningar að svara því hvernig hagsmunir borgaranna eru kerfisbundið vegnir og metnir að lokinni yfirvegum hins pólitíska samfélags. Þetta er hlutverk kosninga. Hins vegar er ekki einhugur um það hver sé tilgangur kosninga. Ein skoðunin er sú að kosningar miði að því að setja almannaviljann í öndvegi, svo hann geti verið ráðandi um opinbera stefnumótun. Önnur skoðun er að það sé fyrst og fremst verkefni kjörinna fulltrúa að leita lausna og leiða í opinberri stefnumótun og að kosningar eigi fyrst og fremst að veita fulltrúunum aðhald frekar en að þeir eigi að vera bundnir af óskum umbjóðenda sinna.

Í fjórða lagi þurfa lýðræðiskenningar að svara spurningunni um völd þess

² Aðferðina við þetta mætti sækja í þversögn lýðræðislegrar atkvæðagreiðslu, sjá Gunnar Helga Kristinsson 2007, bls. 30-32.

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

pólítískt ráðandi afls sem myndast í kosningum. Valið þar stendur á milli sterks meirihlutaræðis, þar sem áhersla er lögð á völd og ábyrgð hins lýðræðislega meirihluta, og lýðræðisaðferða sem takmarka vald meirihlutans í þágu jafnari skiptingar áhrifa en fæst með einföldu meirihlutaræði.

Borgararéttindi og samsetning hins pólítíska samfélags

Sérhvert lýðræðiskerfi þarf að taka afstöðu til þess hverjir séu meðlimir hins pólítíska samfélags: Hverjir hafi réttinn til að taka þátt í pólítískri ákvarðanatöku. Þetta er kjarni nútímamerkingar hugtaksins borgararéttindi (e. citizenship), þ.e. sjálfstjórn, lagaleg vernd réttinda og aðild að hinu pólítíska samfélagi (Cohen 1999). Álitaefnið um samsetningu hins pólítíska samfélags hefur tvær meginvíddir. Annars vegar lýtur það að spurningunni um þátttökurétt einstakra hópa innan viðkomandi stjórnkerfis, sem oft er nátengd valdaafstæðum milli stétta, kynja, trúarbragða og kynþátta. Hins vegar snýst það um landfræðilega afmörkun eininga og skiptingu hins pólítíska fullveldis milli þeirra, allt frá óskoruðu fullveldi einnar einingar yfir í svæðisbundna samvinnu þar sem valdið deilist á fleiri einingar.

Lýðræðisþróun á tuttugustu öld gekk einkum út á að útvíkka kosningarréttinn til hópa sem áður hafði verið neitað um slík réttindi og þar með um fullgilda aðild að hinu pólítíska samfélagi. Konur, verkafólk og minnihlutar eins og blökkumenn í Bandaríkjunum fengu á þessum tíma viðurkenningu á formlegum borgararétti sínum í lýðræðisríkjum. Eins lækkaði kosningaldur þannig að hann er nú nær alls staðar 18 ár (eða í 94% lýðræðisríkja samkvæmt Blais o.fl. 2001). Aldur er umfangsmesta takmörkun kosningarréttar í lýðræðisríkjum í dag. Önnur algeng takmörkun á kosningarrétti tekur til fólks sem býr við andlega skerðingu af einhverju tagi en skerðing kosningarréttar af slíkum ástæðum er þó alls ekki algild. Þá er kosningarréttur oft skertur vegna búsetu eða ríkisborgararéttar, t.d. þegar erlendir ríkisborgarar setjast að í nýju landi eða þegar innlendir ríkisborgarar flytja úr landi. Loks varða refsíðomar í sumum ríkjum missi kosningarréttar. Viss tilhneiging er til að „sterk lýðræðisríki“, þar sem pólítísk réttindi njóta meiri verndar, útiloki síður einstaka hópa frá kosningarrétti en hin þar sem slík réttindi standa veikar (Blais o.fl. 2001)

Spurningin um landfræðilega afmörkun hins pólítíska samfélags og skipulag fullveldisins hefur ekki síður verið átakaefni en kosningarréttur fullorðinna og er það enn. Í mörgum ríkjum heims eiga sér stað blóðug átök milli hópa sem hafa ólíkan skilning á samsetningu hins pólítíska samfélags og gera mismunandi kröfur um hvernig fullveldi þess skuli útfært. Rousseau taldi lýðræði ekki líklegt til að virka nema í litlum og einsleitum einingum, vegna þess að ólíklegt væri að raunverulegur almannavilji gæti orðið til í stærri og samsettari heildum (Rousseau 1998 [1762]; sjá einnig Dahl og Tufte 1973, 6). Madison telur aftur á móti að einungis í mjög stórum heildum verði komið í veg fyrir að einsleitur meirihluti geti beitt aðra harðstjórn og hann aðhyllist því sambandsríkjaþyrir- komulag í stórum heildum (Madison o.fl. 1987 [1788]).

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Einfaldasta svarið við því hvernig afmarka eigi hið pólitíska samfélag er að það sé best gert í skýrt afmörkuðum og sjálfráða landfræðilegum einingum. Þetta er svar kenningarinnar um fullveldi sem var fræðilega útfærð af Jean Bodin (1530-1596) og Thomas Hobbes (1588-1679) og mótaði grundvallarreglur evrópska alþjóðakerfisins í kjölfar Westfalíufriðdarins árið 1648 (Axtman 2003; Hinsley 1986). Mikilvægt er að halda því til haga að kenningin um fullveldi er ekki lýðræðiskenning. Í sinni upphaflegu mynd fjallar hún um skyldur borgaranna við hið fullvalda ríki fremur en um réttindi þeirra og áhrif og er því tengdari stjórnmalahugsun einveldistímans en lýðræðis. Frjálslyndar stjórnmalakenningar (t.d. kenningar Locke og Montesquieu) mótuðust í átökum við hugsun einveldistímans og gengu út á að takmarka völd krúnunnar. Þær drógu hins vegar ekki í efa að hið fullvalda ríki væri sú stjórnmaláeyning sem umbótavæðleitnin þyrfti að beinast að. Á sama hátt hafa síðari tíma lýðræðiskenningar oftast gengið út frá því að lýðræði þyrfti að eiga sér stað í skýrt afmarkaðri einingu. Hvernig ætti annars að úthluta þátttökurétti, skipuleggja umræður, telja atkvæði og úrskurða í deilumálum?

Vandinn við þessa hugsun er samt vel þekktur. Engar fullvalda einingar í samtímanum eru sjálfum sér nógar og sögulegar tilraunir til að útiloka utanáðkomandi áhrif, eins og í hinu forna Kínaveldi, hafa leitt til stöðununar og á endanum grafið undan viðkomandi ríkjum. Þörfin fyrir samstarf í hagnýtum og pólitískum efnum gerir að verkum að pólitískar einingar eru oft reiðubúnar að semja um málefni. Þær auka þar með vald sitt til áhrifa um leið og þær gefa eftir einokun sína á ákvörðunarrétti. Lýðræðislegar einingar sem auka og um leið takmarka ákvörðunarvald sitt með þessum hætti geta skilað íbúum sínum aukinni hagsæld en þurfa að deila ákvörðunarrétti með öðrum. Formleg einokun ákvörðunarvalds – eins og fylgir fullveldi – segir sífellt minna um hvar raunveruleg áhrif (hvort sem þau eru lýðræðisleg eða ekki) liggja. Þetta vandamál er þekkt bæði úr samstarfi sveitarfélaga á Íslandi og í svæðisbundinni samvinnu ríkja, svo sem í Evrópusamstarfi. Dahl og Tufte benda á að höfundar lýðræðiskenninga hafi einblínt um of á hinar fullvalda einingar. Þeir hafi

„vanrækt það úrlausnarefni að auka lýðræði í stjórnkerfisheildum þar sem fram fara samskipti mismunandi eininga, allt frá litlum félögum sem byggja á frumtengslum, og ætla mætti að minnsta kosti fræðilega að gætu notast við beint lýðræði, yfir til stærri heilda þar sem bein stjórn borgaranna er óhugsandi. Frekar en líta svo á að lýðræði hljóti að vera staðsett í sérstakri tegund af alltumlykjandi fullvalda einingu þurfum við að læra að skoða lýðræði í því sambengi að það dreifist í gegnum tengd stjórnkerfi, sem stundum en ekki alltaf er fyrir komið eins og kínverskum boxum, þar sem hin smærri eru inni í hinum stærri. Mikilvægasta fræðilega úrlausnarefnið er ekki lengur að finna viðeigandi reglur, svo sem meirihlutareglu, til notkunar í fullvalda einingu, heldur að finna reglur sem eigi við meðal mismunandi eininga þar sem engin ræður yfir fullveldinu“ (Dahl og Tufte 1973, 135).

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Viðfangsefnið sem Dahl og Tufte gerðu fræðilega grein fyrir snemma á áttunda áratug tuttugustu aldarinnar hefur síðan orðið að hagnýtu úrlausnarefni ríkja. Hugtakið stýring (e. governance) hefur á undanförunum árum verið notað um þær aðstæður, sem ríki glíma í vaxandi mæli við, að til að leysa verkefni sín þarfnast þau samstarfs við ýmsa aðila – innan lands og utan – sem þau geta ekki einfaldlega gefið fyrirmæli heldur þurfa að semja við (Pierre, 2000; Kettl 2002). Ríki megna ekki upp á eigin spýtur að skapa alþjóðaviðskiptum hagstætt umhverfi, vinna gegn þróun sem ógnar umhverfinu, taka á alþjóðlegri glæpa- og hryðjuverkastarfsemi eða ná árangri við að uppræta fátækt í þróunnarríkjum. Á hliðstæðan hátt þarf stjórnsýsla sveitarfélaga að eiga samstarf við margháttaða aðila í stjórnkerfi ríkisins og öðrum sveitarfélögum, við sjálfseignarstofnanir, félagsamtök, fyrirtæki og verktaka af ýmsu tagi, sem hún gefur ekki einfaldlega fyrirmæli, heldur þarf að semja við til að ná markmiðum sínum.

Spurningin um aðild að hinu pólitíska samfélagi er ekki eins einföld viðureignar þegar við skiptum út hugmyndinni um fullvalda og sjálfstæða einingu fyrir einingu sem er þátttakandi í samstarfi við margbreytilega aðila og þarf stundum að gera málamiðlanir eða láta undan óskum annarra. Aðilar að hinu pólitíska samfélagi á Íslandi í þessum skilningi eru ekki aðeins þeir sem hafa íslensk ríkisborgararéttindi heldur allir þeir sem eru í aðstöðu til að hafa áhrif á niðurstöður íslenska stjórnkerfisins.

Spurningunni um hverjir eiga aðild að hinu pólitíska samfélagi má þannig svara á þrengjandi (e. exclusive) og víkkandi (e. inclusive) hátt. Þrengjandi svar leggur áherslu á formleg þátttökuréttindi í vel afmörkuðum heildum. Einungis þeir hafa lögmæta aðild að samfélaginu sem uppfylla tiltekin skilyrði, t.d. um búsetu og ríkisborgararétt, og hin lýðræðislega eining kemur fram sem ein heild gagnvart aðilum sem ekki tilheyrja henni. Þannig gæti sveitarfélag ákveðið að taka þátt í byggðasamlagi en það gæti á engan hátt tekið ábyrgð á gjörðum byggðasamlagsins. Það gæti eingöngu tekið ábyrgð á því hvernig það hagaði gjörðum sínum gagnvart öðrum aðilum byggðasamlagsins. Á sama hátt gæti aðildarríki Evrópusambandsins borið ábyrgð á gjörðum sínum í Evrópusambandinu gagnvart íbúum sínum, en ekki gjörðum Evrópusambandsins sjálfs. Einstakt ríki kynni t.d. að hafa mótmælt tiltekinni gjörð Evrópusambandsins eða greitt atkvæði gegn henni.

Vandamál þröngs skilnings á aðild að hinu pólitíska samfélagi er að sífellt fleiri ákvarðanir ráðast ekki innan ramma hefðbundinna þjóðríkisstjórn mála heldur í samstarfi milli ólíkra aðila. Það skapar hættu á því að hinn formlegi lýðræðislegi vettvangur verði smám saman að innantómri umgjörð sem hafi sífellt minna að segja og ábyrgð stjórnenda verði því stöðugt óraunhæfari. Hið „hola“ ríkisvald er líking sem ýmsir höfundar grípa til í þessu efni (Weller o.fl. 1997). Þróun í átt til stýringar innanlands jafnt sem í alþjóðakerfinu er lýðræðislegt *vandamál* frá þessum sjónarhóli. Gott dæmi um ólíka sýn á þessa þróun má finna í norsku og dönsku valdsrannsóknunum, eins og Lauri Karvonen (2004) bendir á. Norska rannsóknin er neikvæð hvað varðar áhrif ýmiss konar aðila í stjórn málum

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

sem ekki bera skýra lýðræðislega ábyrgð, eins og Evrópusambandið og dómstóla. Gegn þessu er stillt upp lýðræði eins og það þróaðist innan ramma þjóðríkisins á tuttugustu öld, „gullöld fjöldalýðræðis sem byggði á stéttaflokkum, neti hefðbundinna sjálfboðaliðahreyfinga og einhyggjuhugmyndar um þingræði“ (bls. 426). Sömu fyrirbæri eru hins vegar í dönsku rannsókninni túlkuð á allt annan hátt. Hnattvæðing í alþjóðakerfinu og stýring heima fyrir eru samkvæmt henni viðfangsefni nýrra tíma og nýrrar lýðræðishugsunar sem tekur mið af margslungnari lýðræðisheildum og samsömun danskra borgara við annars konar einingar en fjöldahreyfingar og þjóðríki tuttugustu aldarinnar. Margslungnara lýðræði krefst þannig nýsköpunar lýðræðiskenninga, en auk þess er í dönsku rannsókninni sett spurningarmerki við hversu góðir „hinir gömlu góðu dagar“ raunverulega voru út frá lýðræðislegum sjónarhóli (Karvonen 2004).

Víður skilningur á aðild að pólitísku samfélagi hafnar því að pólitískt samfélag sé lokað öðrum en fullorðnum íbúum tiltekins landsvæðis. Þótt mikilvægt sé að viðurkenna margbreytileika samfélagsins og hollustu fólks við hópa sem það tilheyrir telur Iris Marion Young t.d. að „viðfemt lýðræði“ (e. inclusive democracy) miði að því að „allir þeir sem vandamál eða tillögur að lausn þeirra snerta fái tækifæri til þátttöku og að láta rödd sína heyrast“ (Young 2000, 10). Bæði í alþjóðamálum og á sveitarstjórnarstiginu er hún þannig talsmaður samvinnu þar sem ekki er lögð ofuráhersla á útilokandi lögsögu ríkja eða sveitarfélaga. Þótt hið staðbundna samfélag hljóti áfram að mynda uppistöðu staðbundinna stjórn mála leggur hún áherslu á málamiðlanir og samstarf þvert á formlega lögsögu (bls. 198). Í alþjóðamálum mælir hún gegn þeirri „útbreiddu trú að réttlætisskuldbindingar nái einungis til samlanda eða borgara sama þjóðríkis“ (bls. 236). Hversdagsleg málefni ættu fyrst og fremst að lúta staðbundinni stjórn, þar sem þátttaka fær best notið sín. „Lýðræðisleg sambandskerfi“ (e. democratic federated regimes) sem ganga út á hnattræna regluvæðingu þurfa hins vegar fulltrúastofnanir og yfirvegun opinberrar stefnumótunar sem nær langt út fyrir hið staðbundna. Sem dæmi nefnir hún hnattræna regluvæðingarstjórn umhverfismála, sem hæfir því viðfangsefni sem hún tekur til og þarf þess vegna ekki að vera fjarlægari venjulegum borgurum en regluvæðingarstofnanir þjóðríkisins (sem varla ná árangri nema í alþjóðlegu samstarfi) eru núna (bls. 269).

Margir af helstu höfundum lýðræðiskenninga samtímans hallast að hnattrænni stýringu í einni eða annarri mynd (Renegger 2003). Vandí slíkra kenninga er tvíþættur. Annars vegar er stofnanaþáttur þeirra oftast lítt útfærður þannig að erfitt er að meta hvers konar stjórnmal myndu eiga sér stað í lýðræðislegu hnattrænu stýrikerfi. Hins vegar er ekki í augnsýn sannfærandi leiðarvísir um hvernig slíkt kerfi gæti orðið til (sjá umræðu í Dryzek 2006).

Tafla 1. Borgararéttindi í lýðræðiskerfum

Víkkandi skilningur á borgararéttindum	Þrengjandi skilningur á borgararéttindum
Stjórnsmál ganga út á samtal og samninga milli lýðræðislegra eininga ekki síður en innan þeirra. Viðurkenndur réttur fleiri en kjósenda viðkomandi einingar til að beita sér og hafa áhrif í umræðu.	Lýðræðisleg stjórnsmál skilin fyrst og fremst sem viðfangsefni fullorðinna borgara með kosningarrétt í fullvalda einingum. Reynt að forðast utanaðkomandi áhrif.

Dæmi um víkkandi skilning á lýðræðislegum stjórnsmálum má finna í sambandsríkjum, yfirþjóðlegum stofnunum og byggðasamlögum, svo dæmi séu tekin. Tæki lýðræðisins samkvæmt slíkum skilningi eru óhjákvæmilega mun fleiri en kosningar og viðurkenndur er réttur margvíslegra aðila annarra en kjósenda til að reyna að hafa áhrif, t.d. hagsmunahópa, annarra ríkja (eða sveitarfélaga), íbúahópa, og fyrirtækja. Þrengjandi skilningur á borgararéttindum gengur hins vegar út á að eingöngu fullveðja borgarar hinnar lýðræðislegu einingar hafi rétt til áhrifa. Helsta dæmið um slíkt er að sjálfsögðu hið fullvalda nútímaríki, en hliðstæð sjónarmið geta átt við í sveitarfélögum eða félagasamtökum sem leggja mikið upp úr að einoka pólitísk áhrif innan endimarka sinna.

Yfirvegum og undirbúningur lýðræðislegra ákvarðana

Allar lýðræðiskenningar hljóta að gera ráð fyrir lágmarkssamsvörun á milli óska eða hagsmuna kjósenda og þess hvernig þeir haga sér í stjórnsmálum. Ef engin tengsl væru þarna á milli – og pólitískt atferli borgaranna réðist af tilviljunum – eru ekki líkur á að þeir geti gætt hagsmuna sinna á pólitískum vettvangi. Hversu gott samræmið raunverulega er kann að vera matsatriði og að nokkru leyti reynsluspurning. Því betra sem samræmið er, því meiri líkur eru að öðru jöfnu á að útkoman verði í samræmi við væntingar stórra hópa kjósenda. Lágmarksaðgangur að upplýsingum og geta til að vinna úr þeim eru hvað þetta varðar frumforsendur lýðræðis. Í því felst að ákvarðanir þurfa tiltekinn undirbúning til að geta talist lýðræðislegar. Skoðanakönnun eða kosning meðal fólks sem hefur ekki fengið slíkan undirbúning er ekki lýðræðisleg í þeim skilningi sem hér um ræðir. Niðurstaða kosningarinnar ræðst af tilviljanakenndum þáttum en ekki yfirvegum kjósenda.

Nálgast má undirbúning lýðræðislegrar ákvarðanatöku annars vegar sem rökræðu í leit að sem bestum niðurstöðum og hins vegar sem samkeppni flokka, þar sem skoðanir þátttakenda eru mótaðar og bundnar af stærri heildum sem þeir tilheyra. Ýmsir stjórnsmálhugsuðir fyrri tíðar voru fremur andsnúnir flokka-dráttum (sjá Sartori 1976, 3-13). Þeir töldu yfirvegum stjórnsmálanna eiga að ganga út á leitina að almannahag fremur en samkeppni sérhagsmunanna. Til að

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

finna almannahag þyrfti rökræðu og yfirsýn bestu manna. Burke lagði áherslu á að fulltrúar á löggjafarstofnunum væru forsjármenn (e. trustees) kjósenda en ekki sendifulltrúar (e. delegates) sérstakra hagsmuna. Þeirra hlutverk væri ekki einfaldlega það að framkvæma vilja umbjóðenda sinna heldur að rökræða og komast að bestu niðurstöðum.³ Réttur fulltrúanna til að fylgja eigin sannfæringu er í samræmi við það víða varinn í stjórnarskrá (sbr. 48. gr. íslensku stjórnarskrárinnar). Hins vegar var hinn pólitíski veruleiki á tuttugustu öld ekki vilhallur skoðun Burke að því leyti að víðast hvar í Evrópu þróaðist flokkslýðræði, með sterkum flokksstofnunum, sem í reynd gátu bundið hendur einstakra þingmanna í flestum eða öllum mikilvægum málum. Schumpeter (1976 [1942]) taldi samkeppni flokka í kosningum kjarna lýðræðisins. Samkvæmt þessari lýðræðiskenningu, sem kalla má leiðtoga lýðræði (e. democratic elitism), er megintilgangur lýðræðisins sá að kjósendur geti losað sig við óhæfa leiðtoga, en leiðtogarnir hafi hins vegar svigrúm til að stjórna eftir eigin höfði fram að þeim tíma sem þeir mæta kjósendum í kosningum.

Í kenningu Schumpeters eru stjórnsmálaflokkarnir í rauninni verkfæri leiðtoganna sem þeir nota að eigin vild meðan þeir hafa til þess stuðning. Þessi mynd passar mismunandi vel við það hvernig stjórnsmálaflokkar á tuttugustu öld hafa starfað. Bresku stjórnsmálaflokkarnir – sérstaklega íhaldsflokkurinn – líktust að ýmsu leyti þeirri mynd sem Schumpeter dró upp. Margir stjórnsmálaflokkar sættu sig samt ekki við leiðtogaræði af því tagi sem kenning Schumpeters gerði ráð fyrir og lögðu áherslu á lýðræðislega innri uppbyggingu og auðvelduðu þannig áhugasömum kjósendum að bindast samtökum um að hafa áhrif á fulltrúana umfram það sem almennar kosningar buðu uppá (Duverger 1964; Wright 1971). En bæði í leiðtogaflokkum Schumpeters og hinum sem gerðu ráð fyrir innra lýðræði var í reynd gerð skýr krafa til þingmanna og annarra kjörinna fulltrúa um hollustu við flokkinn og hlýðni við flokksaga í atkvæðagreiðslum á þingi (sjá m.a. Esaiasson og Heidar 2000). Þessi afstaða er hér kölluð flokkshyggja.

Lágmarkskröfur flokkshyggjunnar til lýðræðislegrar umræðu eru fyrst og fremst að kjósendur hafi aðgang að nokkuð óbjögudum upplýsingum og að vísitandi blekkingum sé ekki beitt. Flokkshyggjan gerir hins vegar ekki ráð fyrir að umræða skili raunverulega þeim árangri að sannfæra andstæðingana eða þróa nýjar lausnir sem taki þeim gömlu fram. Yfirvegun að hætti flokkshyggjunnar er fyrst og fremst samningar eða málamiðlanir ólíkra hagsmuna. Hún er að því leyti andstæð þeirri áherslu á rökræðu sem sett hefur svip á fræðilega umræðu um lýðræði síðari ár. Samkvæmt rökræðukenningum er það lykilverkefni lýðræðiskerfa að reyna að skapa aðstæður fyrir rökræðu sem eru eftir því sem hægt er lausar við

3 Pitkin (1967) bendir engu að síður á að kenningarnar tengist á einhverjum punkti: „Fulltrúinn hlýtur að þurfa vissst frelsi, vissst umþóttunarvald til að ákveða athafnir sínar, því ella væri erfitt að ímynda sér hvernig hann gæti komið fram fyrir kjördæmi sitt. ... Á hinn bóginn ... Fulltrúinn getur ekki stöðugt verið í andstöðu við óskir umbjóðenda sinna, því ella væri aftur erfitt að sjá hvernig hann gæti komið fram fyrir kjördæmi sitt.“ (Bl. 153).

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

ágalla flokkshyggju, ójafnrar valdaaðstöðu og sérhagsmuna. Þar er litið á samræðu sem ferli uppgötvunar og þroska þar sem einstaklingurinn uppgötvar ekki einungis eigin hagsmuni heldur lærir einnig að tengja þá við sameiginlega hagsmuni stærri heildar. Rökræðan getur þannig mótað skoðanir þátttakenda á hvað séu almannaheill og hvernig þeirra eiginn hagur tengist almannahag. Mikilvægur hugsuður í þessari hefð er þýski félagsfræðingurinn Jürgen Habermas (1989; sjá einnig Goode 2005). Sýn hans á eðli félagsveruleikans er í veigamiklum atriðum ólík þeirri reynsluhyggju sem er sterkur þáttur í til að mynda engilsaxneskri þjóðfélagshugsun (sjá Rosenberg 2007). Hinn félagslegi veruleiki, samkvæmt Habermas, er ekki gefinn eða einföld afurð reynslunnar heldur er hann sjálfur félagsleg afurð – og þar með næmur fyrir mótunarþáttum eins og valdi. Það er ekki hægt að gefa sér að umræða sé frjáls skoðanaskipti óháðra einstaklinga. Í hvaða mæli umræða er mótuð af valdaþáttum er reynsluspurning. Fyrir Habermas er það helsta áskorun lýðræðislegra stjórn mála að móta aðstæður sem geta skilað skynsamlegri samstöðu þrátt fyrir félagslegt eðli veruleikans.

Rannsóknir á áhrifum umræðu á skoðanamyndun, bæði við tilraunaaðstæður og með greiningu atburða, benda til að umræða geti haft áhrif á skoðanamyndun (sbr. Brannan o.fl. 2007; Rosenberg 2007). Af því leiðir ekki að auðvelt sé að spila á almenningsálitið eða að kjósendur séu upp til hópa auðblekktir. Í rannsókn de Vreese (2004) á áhrifum fjölmiðla á skoðanamyndun komst hann að því að þeir hefðu fyrst og fremst áhrif ef kjósendur höfðu ekki aðgang að mismunandi túlkun upplýsinga. Steenbergen o.fl. (2003) telja að gæði rökræðu í þeim skilningi sem Habermas notar hugtakið ætti að vera hægt að mæla með viðeigandi aðferðum. Forsendur vandaðrar rökræðu eru sex að þeirra mati: Í fyrsta lagi að hún sé öllum opin, í öðru lagi að fullyrðingar byggist á viðeigandi réttlætningum og rökstuðningi, í þriðja lagi að þátttakendur vísi að einhverju leyti til almannahags, í fjórða lagi að þeir sýni hver öðrum gagnkvæma virðingu, í fimmta lagi að þeir sýni að minnsta kosti lágmarksviðleitni til að ná skynsamlegri samstöðu og í sjötta lagi að þeir komi fram af einlægni fremur en að beita brellum og blekkingum. Kostur þessarar nálgunar er að hún skapar forsendur til að rannsaka með empírískum hætti við hvaða skilyrði aðstæður geta skapast fyrir vandaðri rökræðu.

Tafla 2. Yfirvegum í lýðræðiskerfum

Yfirvegum sem rökræða	Yfirvegum sem flokkakeppni
Veikur flokksagi og fulltrúasamkundur í sterku hlutverki gagnvart framkvæmdarvaldi. Greiður aðgangur að opinberum umræðuvettvangi og málefnaleg opinber umræða.	Sterkur flokksagi og flokksforysta með sterk tók á fulltrúasamkundu. Flokkar ráðandi í opinberri umræðu, sem gengur út á boðun lausna og málamiðlanir milli þeirra frekar en leit að sameiginlegri niðurstöðu.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Dæmi um yfirvegum sem rökræðu má finna þar sem stjórnmalaflokkar hafa ekki sterk tök á einstökum fulltrúum. Slíkt ástand ríkti í íslenskum stjórnmalum á fyrstu áratugum tuttugustu aldar og ef til vill eru slík skilyrði til staðar í ýmsum sveitarfélögum þar sem flokksstofnanir eru ekki sterkar. Bandaríkjaþing – þar sem flokksagi er veikari en víða annars staðar – hefur einnig fulltrúa sem ráða atkvæðum sínum í meira mæli en fulltrúar þar sem flokksagi er ríkur, þótt önnur einkenni bandarískra stjórnála (sérstaklega hversu fjárfrek stjórnmalastarfsemi er) kunni að veða á móti því sjálfstæði fulltrúanna sem af þessu leiðir. Hins vegar líkjast stjórnmal í Vestur-Evrópu fremur flokkasamkeppni, með stjórnmalaflokka í aðalhlutverki, þar sem fulltrúasamkundur eru í raun ekki skipaðar sjálfstæðum fulltrúum nema að nafninu til en flokkarnir eru í meginhlutverkum. Þetta á við bæði þar sem tveir flokkar keppa um meirihluta, eins og í Bretlandi, og þar sem fleiri flokkar semja sín á milli um niðurstöður mála.

Almannahagur

Eitt af viðfangsefnum allra lýðræðiskerfa er að umbreyta óskum og þörfum íbúanna yfir í lýðræðislegar niðurstöður viðkomandi stjórnerkis. Meðal fræðimanna er hins vegar ekki eining um hvernig þetta gerist. Annars vegar má finna höfundar sem telja tilgang kosninga þann að stuðla að því að stjórnað sé í þágu kjósenda en ekki endilega í samræmi við óskir þeirra í hverju máli eða á hverjum tíma. Hins vegar má finna höfundar sem telja tilgang kosninga þann að gefa sem skýrasta mynd af óskum almennings og jafnframt gera vilja kjósenda að grundvallarviðmiði fyrir opinbera ákvarðanatöku og stefnumótun.

Einfaldasta útgáfan af lýðræði er ef til vill hugmyndin um borgarafund sem afgreiðir einstök mál með atkvæðagreiðslu. Slíkt lýðræði nefnist beint lýðræði og líkist að ýmsu leyti því sem iðkað var í Grikklandi til forna. Rousseau taldi að eina lýðræðið sem stæði undir nafni væri af þessum toga. Á fundum sínum leita borgararnir almannahags (eða almannaviljans eins og Rousseau nefnir hann) og greiða, ef svo ber undir, um það atkvæði hver hann sé. Einstaklingum getur skjátlást um eðli almannahags en Rousseau telur líklegt að besta leiðin til að leiða almannahag í ljós sé í beinni atkvæðagreiðslu borgaranna (Rousseau 1998 [1762]; Guðmundur Heiðar Frímansson 2005).

Augljós vandkvæði eru á því að ráða málefnum stórra heilda til lykta með þessum hætti, eins og Rousseau (1998: 68) gerði sér vel grein fyrir. Weber (1978) taldi beint lýðræði í besta falli geta gagnast litlum heildum við að takast á við einföld verkefni þar sem lagskipting er ekki svo mikil að borgararnir hafi í grundvallaratriðum ólík tækifæri til að helga sig sameiginlegri ákvarðanatöku. Líklegast er hins vegar að beint lýðræði leiði til óskilvirkrar stjórnsýslu og pólitísks óstöðugleika, þar sem það skortir aðferðir til að undirbúa mál tæknilega eða miðla málum milli ólíkra skoðana eða stríðandi fylkinga (Weber 1978, 289-90; sjá einnig Held 1996, 163).

Takmarkanir beins lýðræðis eru hluti skýringarinnar á því að fulltrúalýðræði er meginform lýðræðis bæði í öllum lýðræðisríkjum og á lægri stjórnstigum þar sem

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Lýðræði ríkir. Hins vegar útilokar fulltrúalýðræði ekki að tilteknu formi beins lýðræðis – almennum atkvæðagreiðslum eða þjóðaratkvæðagreiðslum – sé beitt samhliða. Það er reyndar algeng krafa hópa eða málstaða sem hafa orðið undir á vettvangi fulltrúalýðræðisins að máli sé vísað í almenna atkvæðagreiðslu (hliðstæð tilhneiging er til að leita ásjár dómstóla). Tilhneiging kjörinna fulltrúa til að taka tillit til slíkra óska getur farið eftir ýmsu. Minnihlutaflokkar styðja stundum almennar atkvæðagreiðslur sem aðferð við að takmarka ofríki meirihlutans, ef hætta er á slíku. Þeir geta síðan verið skuldbundnir til að fylgja slíkri afstöðu þegar þeir komast í stjórn. En meirihlutaflokkar geta einnig við vissar aðstæður samþykkt að viðhafa almennar atkvæðagreiðslur. Þegar slíkt gerist er oft ástæða til að vera á varðbergi. Hverjar gætu verið ástæður þess að meirihluti samþykkti að fylgja ekki eftir sinni eigin stefnu heldur fela almennum kjósendum að útkljá mál í almennri atkvæðagreiðslu?

Almenn atkvæðagreiðsla getur verið útgönguleið fyrir meirihluta sem lent hefur í vandræðum með tiltekið mál. Almenn atkvæðagreiðsla getur þannig aftengt málið öðrum kosningum (til sveitarstjórnar eða þings) og dregið úr hættu á fylgishruni hjá þeim flokki sem ákveður atkvæðagreiðsluna. Hættan samfara þessu er að stjórnarflokkar geti valið um hvað kosningar snúast með því að veita erfiðum málum úr farvegi hefðbundinna flokkastjórn mála yfir í þjóðaratkvæðagreiðslur og jafnframt að þeir neiti að bera ábyrgð á stjórnarstefnunni að svo miklu leyti sem hún er afleiðing slíkrar atkvæðagreiðslu.

Meirihluti sem ákveður að láta mál í almenna atkvæðagreiðslu getur stundum haft áhrif á niðurstöðu hennar með ákvörðunum um fyrirkomulag hennar. Hann getur ráðið valkostum sem kosið er um og hvenær kosning er haldin. Eðli valkosta í almennum atkvæðagreiðslum er ekki sjálfgefið – stundum er einfaldlega kosið með eða á móti tiltekinni tillögu en stundum milli tveggja eða fleiri tillagna. Þá er hugsanlegt að orðalag valkosta geti haft áhrif ef mál hafa fengið litla umræðu og einhver hluti kjósenda hefur ekki myndað sér skýra skoðun. Eins gæti tímasetning atkvæðagreiðslu skipt máli, t.d. ef ætla má að áhugi einhvers hluta kjósenda geti verið breytilegur frá einum tíma til annars.

Þá ákveður ríkjandi meirihluti yfirleitt hvað gert verður við úrslitin. Hann getur ákveðið að hafa kosningu bindandi – sem getur vakið spurningar um til hve langs tíma niðurstaðan sé bindandi og fyrir hverja – en ef kosið er milli fleiri en tveggja kosta getur verið vafasamt að gera niðurstöður bindandi þar sem ekki er tryggt að neinn kostur fái hreinan meirihluta. Ráðgefandi kosning getur verið flókin í túlkun. Oft er orðalag valkosta í formi viljayfirlýsingar frekar en ákveðinna aðgerða (með tímasetningu) og eins er mögulegt að bjóða upp á fleiri en tvo kosti við slíka atkvæðagreiðslu (eða jafnvel fleiri). Hætta getur verið á því að sá sem stýrir því hvaða kosti er boðið upp á geti hyglad þeim kosti sem hann aðhyllist með því að fjölga þeim valkostum sem hugnast andstæðingunum. Loks getur meirihluti sem hefur tapað kosningu ákveðið að túlka úrslit sem svo að þau séu ekki nægilega afgerandi, t.d. vegna ónógrar þátttöku eða vegna þess hve mjótt er á munum, og þau bindi því ekki meirihlutann.⁴

4 Sjá nánar um álitaeftni varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur Setälä (1999).

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Nokkur hættu er þannig á því að almennar atkvæðagreiðslur geti í höndum meirihlutans orðið að valdataeki sem endurspeglar ríkjandi valdaafstæður frekar en almannahag. Vaxandi notkun þeirra í sumum lýðræðisríkjum er þannig ekki ótvírætt merki um styrkingu lýðræðisins. Hins vegar má hugsa sér að almennar atkvæðagreiðslur geti verið haldnar að frumkvæði annarra, t.d. tiltekins minnihluta á þingi eða í sveitarstjórn eða hóps kjósenda sem safnað hefur undirskriftum til að fá þjóðaratkvæðagreiðslu. Helsta flækjan í tengslum við slíkar atkvæðagreiðslur er hvernig móta eigi valkosti. Raunar er atkvæðagreiðslum af þessu tagi gjarnan skipt í tvennt. Annars vegar frumkvæði almennings (e. popular initiative) og hins vegar prófandi og afnemandi (e. abrogative) atkvæðagreiðslur. Hinar fyrrnefndu fela í sér að hægt sé að safna undirskriftum til að framkalla þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið mál, sem þarf þá að snúast um texta sem er nægilega skýr til að lagaleg áhrif hans séu ótvíræð. Hinar síðarnefndu eru að því leyttinu einfaldari að þær snúast um afnám ákvarðana sem teknar hafa verið af fulltrúastofnunum og líkjast þannig neitunarvaldi frekar en að kosið sé milli ólíkra kosta.

Afleiðing þess að nota almennar atkvæðagreiðslur í miklum mæli getur verið að kjörsókn minnki vegna kosningaþreytu kjósenda og að áhrif kjósenda með minni menntun dvíni vegna þess að þeir taka síður þátt í slíkum atkvæðagreiðslum (Dalton o.fl. 2004) Á hinn bóginn geta almennar atkvæðagreiðslur við ákveðin skilyrði dregið úr einokun stjórnsmálaflokkanna á dagskrá stjórnsmálumræðunnar og þannig opnað borgurunum nýjar leiðir til raunhæfrar þátttöku.

Þjóðaratkvæðagreiðslur eru tilraun til að láta vilja almennings – milliliðalaust – ráða niðurstöðu opinberrar stefnumótunar. Efasemdir ýmissa lýðræðishöfunda um þá hugmynd og jafnvel andúð stafar ekki fyrst og fremst af því að slíkt sé tæknilega erfitt (t.d. vegna þess að stjórnsmálakerfi nútímans séu stór og flókin). Þær stafa af því að þeir telja að tilraunir til að láta opinbera stefnumótun endurspegla óskir almennings leiði til ófarnaðar. Slíkar kenningar hafa verið nefndar varðstöðukenningar (e. protective) þar sem tilgangur lýðræðis, samkvæmt höfundum sem aðhyllast þessa skoðun, er fyrst og fremst sá að verja borgarana fyrir ásælni ríkisvaldsins frekar en að opinber stefnumótun eigi að endurspegla óskir almennings (sbr. Held 1996). Hætturnar samfara áherslu á almannaviljann geta verið ýmsar.

Áhrifamiklir frjálslyndir höfundar eins og Madison o.fl. (1987 [1788]) og de Toqueville (2003 [1835]) töldu hættu á að einfalt meirihlutaræði leiddi til harðstjórnar meirihlutans. Höfundar bandarísku stjórnarskrárinnar töldu þannig einsýnt að meirihlutinn væri fær um að draga taum sérhagsmuna ekkert síður en minnihlutinn. „Hreindræktad lýðræði“ (m.ö.o. beint lýðræði) ætti enga lækningu við þessu. „Lýðveldi“ – eins og Madison kallar fulltrúalýðræði – tæki hins vegar á þessu með tvennum hætti.⁵ Annars vegar með því að tempru skoðanir fjöldans

5 Dahl (2000) telur orðanotkun Madisons villandi á þessum punkti (bls. 16) og hafi ekki byggt á viðtekinni notkun.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

með því að fela útvöldum fulltrúum hans að taka ákvarðanir, sem oft geti verið meira í almannabágu en ef almenningur sjálfur tæki ákvarðanir. Hins vegar með því að vinna gegn áhrifum sérhagsmuna, staðbundinna fordóma og spillingar með því að láta stjórnmal ná til stórra svæða og fjölmennra. Þannig sé stuðlað að betra framboði hæfileikafólks í stjórnmalum og dregið úr möguleikum „óverðugra“ frambjóðenda til að ná árangri (Madison o.fl. 1987 [1788], 126-127). Hitt skiptir þó ekki síður máli, samkvæmt Madison, að í litlum samfélögum á meirihlutinn auðveldara með að finna rödd sína og mynda varanlega stjórn samfélags sem kúgar minnihlutann (Madison o.fl. 1987 [1788], 127).

Af áherslu frjálslyndra höfunda á réttindi einstaklinganna leiðir einnig að þeir eru gjarnan hallir undir það sjónarmið að takmarka beri meirihlutaviljann, eins og stjórnarskrárhyggjan felur í sér. Hins vegar er ekki sjálfgefið að þeir sem takmarka vilja íhlutunarsemi stjórnvalda hljóti að aðhyllast sterkar stjórnarskrár og mikla takmörkun meirihlutavalds. Þannig geta til að mynda „jákvæð“ (t.d. félagsleg) réttindi af ýmsu tagi verið fest í stjórnarskrár og takmarka meirihlutaviljann ekkert síður en hin klassísku „neikvæðu“ réttindi (svo sem frelisisréttindi af ýmsu tagi), sem upphaflega settu svipmót sitt á stjórnarskrár.

William Riker (1982) tók afstöðu frjálslyndra hugsuða skrefi lengra. Hann taldi – eins og þeir – að megintilgangur lýðræðis væri sá hafa hemil á embættismönnum ríkisins með því að láta þá gangast undir kosningar þar sem þeir þyrftu að svara fyrir gerðir sínar gagnvart kjósendum. Þessa skoðun kallar hann frjálslyndi (e. liberalism). Gagnstæða skoðunin – sem hann kallar lýðhyggju (e. populism) – er sú að almannaviljinn eða almannahagur eigi að vera ráðandi í opinberri stefnumótun. Riker telur hins vegar almannaviljann og almannahag merkingarlaus hugtök. Því til stuðnings rifjar hann upp þversögn lýðræðislegrar atkvæðagreiðslu (kenning Arrows) sem gengur út á að engin aðferð við að veða óskir (og eðli málsins samkvæmt einnig hagsmuni) uppfylli lágmarksskilyrði um rökvísi og sanngirni. Þversögnin er reyndar vel þekkt og hefur verið frá tímum Condorcet, en margir hafa litið á hana sem jaðarfyrirbæri sem lítil áhrif hafi á raunveruleg stjórnmal (sjá nánar Green og Shapiro 1994). Riker heldur því hins vegar fram að þversögnin sé ekki bara heilaleikfimi heldur lifandi þáttur hins pólitíska veruleika, eins og hann reynir að sýna með dæmum. Af þessu leiðir, segir hann, að hafna megi þeirri skoðun á lýðræði að það gangi út á að leggja óskir meirihlutans til grundvallar lagasetningu (bls. 238).

Um kenningu Rikers hefur margt verið ritað hin síðari ár. Mackie (2003) fer ítarlega í gegnum röksemdafærslu Rikers og færir annars vegar rök fyrir því að vandi lýðræðislegrar atkvæðagreiðslu sé ekki jafn stór og Riker telur og hins vegar að dæmin sem Riker tekur um áhrif þversagnarinnar í stjórnmalum byggist á hæpnum rannsóknum. Í öllu falli virðist ljóst að ef hugmyndinni um almannahag er hafnað geti vart verið hægt að velja eitt hugmyndakerfi (frjálslyndi) fram yfir annað (lýðhyggju). Niðurstaða Rikers um kosti frjálslyndis er þannig í mótsögn við forsendurnar hann gengur annars út frá (Dryzek 2000, 36; Coleman og Fehrejohn 1986).

Tafla 3. Almannahagur í lýðræðiskerfum

Almannahagur sem óskir kjósenda	Almannahagur sem hagsmunir kjósenda
Lýðræði gengur út á að skapa sem mest samræmi milli opinberra ákvarðana og óska almennings. Almennungur getur birt óskir sínar í kosningum, í sam-tökum (t.d. stjórnsmálaflokkum) og með fleiri aðferðum.	Lýðræði gengur út á að stjórna í þágu almennings en ekki endilega í samræmi við óskir meirihlutans í hverju einstöku máli. Kjörnir fulltrúar meta almannahag og standa almenningi skil gerða sinna í kosningum. Þeim eru einnig sett mörk í stjórnarskrám.

Þótt ekkert ríki í samtímanum byggist á beinu lýðræði sem meginstjórnarformi hafa þó sum þeirra reynt að gera hugmyndina um almannaviljann (í merkingunni óskir meirihlutans) að ráðandi afli í stjórnsmálum sínum. Þetta á sérstaklega við um Sviss en notkun þjóðaratkvæðagreiðslan hefur þó aukist í mörgum ríkjum auk þess sem einstök fylki (t.d. í Bandaríkjunum) og sveitarfélög víða um lönd nota almennar atkvæðagreiðslur af margvíslegum toga. Í öðrum ríkjum hefur verið mun meiri andstaða við þá hugmynd að óskir almennings eigi að vera ráðandi í opinberri stefnumótun að öðru leyti en því að hann geti látið í ljós afstöðu sína til stjórnvalda í kosningum og fellt ríkisstjórn ef svo ber undir. Ísland er meðal þeirra ríkja sem hvað fastast hafa haldið í þessa hugmynd og engin þjóðaratkvæðagreiðsla hefur farið fram hér á landi frá stofnun lýðveldis, þótt nokkrum sinnum hafi verið haldnar almennar atkvæðagreiðslur í sveitarfélögum.

Meirihlutinn og takmörkun meirihlutavalds

Ekkert lýðræðiskerfi sem rís undir nafni gefur meirihlutanum svo algert vald að öll önnur öfl glati raunhæfum möguleikum til að keppa um völd og áhrif. Hins vegar ganga lýðræðiskerfi misjafnlega langt í því að takmarka völd hins lýðræðislega kjörna valdahóps. Annars vegar má segja að tiltölulega óskert vald sé forsenda þess að valdahópurinn geti axlað ábyrgð á þróun opinberrar stefnumótunar. Hins vegar má einnig segja að stjórnarandstöðunni séu ekki búin raunhæf skilyrði til að keppa við stjórnina nema þar sem hæfileg valddreifing ríkir og andstöðusjónarmið geti jafnvel knúið stjórnina til samninga um einhver atriði opinberrar stefnumótunar. Minnihlutahópur (t.d. trúarhópur eða tungumálahópur) sem aldrei hefur nein áhrif á opinbera stefnumótun í lýðræðiskerfi sér sennilega ekki mikla kosti við lýðræði umfram annars konar stjórnkerfi.

Skýrasta útgáfan af lítt heftu meirihlutaræði í lýðræðisríki er að öllum líkindum breska Westminster líkanið, sem má finna með tilbrigðum í ýmsum af fyrrverandi nýlendum Breta. Sum forsetakerfi komast einnig nálægt lítt heftu

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

meirihlutaræði þótt hið þekktasta þeirra – það bandaríska – sé mun flóknara vegna mikillar skiptingar valdsins. Sú lýðræðiskenning sem kemst næst því að réttlæta á fræðilegan hátt megineinkenni Westminster líkansins er kenning Schumpeters (1942) þótt Walter Bagehot (2001 [1867]) og fleiri höfundar hafi einnig lagt sitt af mörkum til þess verks.

Þá takmörkuðu trú á almenningi sem greina má í skrifum frjálslyndra höfundar gerði austurríski hagfræðingurinn Joseph Schumpeter að grundvallaratriði kenningar sinnar um lýðræði, sem hann setti fram í ritinu *Capitalism, Socialism and Democracy* árið 1942. Tilgangur lýðræðisins var að hans mati ekki að leiða óskir almennings til öndvegis í opinberri stefnumótun heldur að finna aðferð við að velja ríkisstjórn, sem í framkvæmd þýðir að hans mati að velja forsætisráðherra (Schumpeter 1976, 273). Meðal verkfæra forsætisráðherrans eru flokkurinn sem hjálpar honum við að stýra þinginu og „kabinettið“ (kjarni ríkisstjórnarinnar) sem hjálpar honum að stýra stjórnsýslu hins opinbera. Schumpeter hafði djúpstæða vantrú á getu kjósenda almennt til að setja sig inn í mál eða ráða niðurstöðum þeirra á vitrænan hátt. Kjósendur stýra ekki forystumönnum flokkanna að öðru leyti en því að þeir kjósa þá og engin ástæða er til að gera ráð fyrir að óskir almennings ráði opinberri stefnumótun í lýðræðiskerfum. Fyrir utan að velja forystu ríkisins er tilgangur kosninga að stuðla að ábyrgð stjórnsmálaleiðtoga og koma í veg fyrir að þeir misnoti vald sitt. Augljóst er af framsetningu Schumpeters að hann hefur í huga tveggja flokka kerfi – ekki ósvipað því breska – þar sem úrslit kosninga ráða vali ríkisstjórna. Downs (1957) útfærði þá hugmynd að í tveggja flokka samkeppni þar sem ein málefnavídd (t.d. hægri-vinstri) væri ráðandi myndi atkvæði miðkjósendans (e. median voter) ráða útkomu kosninga. Að því gefnu að flokkar sækist fyrst og fremst eftir því að vinna kosningar og kjósendur dreifist ekki um of út til jaðrana er líklegt að flokkar sækji inn á miðju stjórnsmálanna.

Mikilvægasti eiginleiki lýðræðiskerfa samkvæmt þessari kenningu er ábyrgð. Stjórnvöld þurfa óskorað vald til að geta borið ábyrgð gagnvart kjósendum í reglubundnum kosningum en leiðtogarnir þurfa umfram það ekki að standa almenningi skil á því hvernig þeir kjósa að stjórna. Ýmis einkenni Westminster líkansins, svo sem skortur á stjórnarskrá, meirihlutakosningar (sem oft skapa þingmeirihluta úr minnihluta kjósenda) og valdamikinn forsætisráðherra má rekja til þessa sjónarmiðs. Einn helsti vandi kenningar Schumpeters er að hún byggist á því, þegar kemur að vali á forystumönnum, að kjósendur hafi hæfni sem Schumpeter gerir annars ekki ráð fyrir að þeir hafi, svo sem getu til að skoða frammistöðu hlutlægt og gera málefnalega upp á milli mismunandi stjórnenda (Held 1996, 191-198).

Gagnstætt kenningum sem leggja áherslu á skýra ábyrgð forystukjarna ríkisvaldsins gagnvart kjósendum er sterk hefð lýðræðislegrar hugsunar sem gengur út á að valdinu skuli skipt og deilt. En með því að deila valdinu er augljóslega ekki hægt að láta forystumenn sæta pólitískri ábyrgð með sanngjörnum hætti eins og þar sem valdið er eitt og óskipt (í samræmi við það sjónarmið að

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

saman þurfi að fara vald og ábyrgð). Að baki því fyrirkomulagi að forysta ríkisins deili valdi sínu með öðrum liggur yfirleitt sú kenning að slíkt fyrirkomulag leiði til samninga og víðtækari samstöðu en einfalt meirihlutaræði.

Kenningar um það hvernig lýðræðislega kjörin forysta ríkisins geti deilt valdi sínu með öðrum eru til í mismunandi útgáfum. Í stjórnkerfum margra af smærri ríkjum Evrópu (t.d. Benelúx-löndunum) er áhersla lögð á samstöðu frekar en meirihlutaræði. Þekktasti talsmaður þessarar tegundar lýðræðis er Arendt Lijphart sem stillir samstöðulýðræði upp sem valkosti við meirihlutaræði Westminster líkansins (Lijphart 1999). Meirihlutaræði, í þeim skilningi að sigurvegarinn hirði allan fenginn í stjórnsmálum, útilokar minnihlutann frá áhrifum og er þess vegna þrengjandi skilningur á lýðræði. Samstöðulýðræði er hins vegar víkkandi og miðar að samningum og málamiðlunum. Það þýðir jafnframt að minnihlutahópar kunna að vera settir í aðstöðu til að hindra framgang meirihlutaviljans. Hugmyndina um stöðvunarvald einstakra gerenda setur Tsebelis (2002) í almennara samhengi með kenningunni um „synjunarvaldsleikendur“ (e. veto players). Synjunarvaldsleikendur eru þeir pólitísku gerendur sem í sameiningu geta greitt götu eða hindrað framgang tiltekinna tillagna um breytingar. Þar sem þeir eru margir og ágreiningur milli þeirra mikill en hver um sig samstæður verður niðurstaðan sú að breytingar verða hægar. Ef þeir eru hins vegar í aðstöðu til að setja öðrum úrslitakosti hafa þeir vald yfir dagskrá umræðunnar, en ef slíkt vald er sterkt geta breytingar orðið hraðari.

Stjórnkerfi með marga synjunarvaldsleikendur og veikt dagskrárvald starfa í anda margræðiskenninga, þar sem meirihlutavaldi er í vissum mæli fórnað fyrir valddreifingu. Bandaríski stjórnsmálafræðingurinn Robert Dahl (1982, 1989) er einn helsti talsmaður slíkra kenninga. Margræðissinnar telja lýðræðiskerfi almennt einkennast af lítilli þátttöku almennings, enda hafi hann oftast hvorki áhuga né þekkingu til að koma beint að ákvarðanatöku. Þetta þýði hins vegar ekki að einn valdakjarni haldi öllum þráðum í sínum höndum. Mismunandi valdakjarnar komi að ákvörðunum á mismunandi sviðum. Milli pólitískrar ákvarðanatöku og þrýstihópa af ýmsu tagi liggja margvíslegir þræðir þar sem gert er ráð fyrir að fulltrúar mismunandi hagsmuna í samfélaginu tjái þá og túlki gagnvart stjórnvöldum. Engir einstakir hagsmunir eru hins vegar taldir í þeirri yfirburðastöðu að geta sagt stjórnvöldum fyrir verkum eða ráðið stefnu þeirra.

Vandamál margræðiskenningarinnar hefjast þegar viðurkennt er að hagsmunaaðilar geti haft mismunandi aðgang að stjórnvöldum og mismikil áhrif á ákvarðanir þeirra. Þannig virðist í mörgum Evrópulöndum ljóst að samtök á vinnumarkaði hafi mun meiri áhrif en samrýmist margræðiskenningunni og sama má víða segja um fyrirtæki. Ný-margræðissinnar, eins og Lindblom (1977), hafa reynt að takast á við þetta vandamál. Lindblom viðurkennir að í Bandaríkjunum hafi stórfyrirtækin forréttindaaðstöðu gagnvart stjórnvöldum, en jafnframt telur hann að styrkur þeirra veiti stjórnvöldum mikilvægt aðhald og styrki í þeim skilningi margræðiseinkenni stjórnkerfisins. Víða í Bandaríkjunum hafa rannsóknir á sveitarstjórnarstiginu leitt í ljós samstarfskerfi fyrirtækja og

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

stjórnvalda sem eru mismunandi föst og varanleg (Mossberger og Stoker 2000). Í Evrópu virðist hins vegar hið pólitíska vald í sterkari stöðu gagnvart fyrirtækjunum bæði hvað það varðar að skipulagsvald sveitarfélaga er oft ótvíræðara og eins eru sveitarfélögin að sumu leyti minna háð fyrirtækjunum fjárhagslega. Stórfyrirtæki í Evrópu deila auk þess forréttindaaðstöðu sinni í samfélaginu með ýmsum skipulögðum hagsmunum (t.d. á vinnumarkaði) og fulltrúum trúarbragða eða tungumálalópa, sérstaklega í minni ríkjum álfunnar (Katzenstein 1985).

Tafla 4. Meirihlutaræði og lýðræði

Meirihlutaábyrgð	Samningastjórnsmál
Meirihlutakosningar milli tveggja skýrra kosta, sterk valdastaða meirihlutans, rík áhersla á ábyrgð í kosningum. Sérhagsmunir litnir hornauga af stjórnvöldum.	Staða minnihluta styrkt með hlutfallskerfum af ýmsu tagi (kosningakerfi, áhrif á stefnumótun) áhersla á samninga og málamiðlanir. Stjórnvöld í samstarfi við þá sem sérhagsmuna eiga að gæta.

Dæmi um skýra meirihlutaábyrgð eru tveggjaflokkakerfi eins og finnast víða í hinum engilsaxneska heimi. Þar sem meirihlutaábyrgð er skýr er auðveldara að draga stjórnsmálaflokka og einstaka stjórnsmálsmenn til ábyrgðar. Einmenningskjördæmakerfi eru hliðholl slíkum stjórnsmálum og valdamikil forsetaembætti geta líka stuðlað að slíku. Gagnstæða sjónarmiðið má finna í sinni skýrustu mynd í ýmsum Evrópuríkjum sem byggjast ekki aðeins á hlutfallskosningum heldur gefa tilteknum hópum samfélagsins, svo sem trúarhópum eða tungumálalópum, hlutfallslegan aðgang að ýmsum valdastofnunum. Kröfur um kynjahlutföll í valdastofnunum eru einnig af þessu tagi.

Greiningarrámi fyrir lýðræði

Sá greiningarrámi lýðræðiskerfa sem hér hafa verið lögð drög af byggist á þeirri hugmynd að lýðræði sé ekki bara aðferð við að velja leiðtoga (eins og Schumpeter heldur fram) heldur pólitískt fyrirkomulag sem byggir lögmæti sitt á því að meðferð opinbers valds megi rekja til fólksins. Það þýðir að þátttökuréttur almennings er tryggður, ákvarðanir fá undirbúning sem fullnægir lágmarks-skilyrðum um lýðræðislega umræðu og upplýsingar, kjósendur hafa síðasta orðið um stjórn ríkisins en meirihlutinn gengur ekki svo á rétt minnihlutans að hann hafi enga von um áhrif.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Í upphafi greinarinnar var vísað til þróunar sem virðist geta veikt ýmsar af stöðum lýðræðisins eins og Schumpeter og fleiri gerðu grein fyrir á tuttugustu öld, svo sem hnattvæðingar, veikari stjórnmalaflokkar, íhlutunarsemi dómstóla, aukinnar notkunar þjóðaratkvæðagreiðslna og stýringar í samstarfi við ýmsa aðila sem sérhagsmuna eiga að gæta. Í greininni hefur verið skoðað hvernig sníða megi greiningarramma sem annars vegar tekur mið af fræðilegri umræðu sem átt hefur sér stað um lýðræði síðustu áratugi en er jafnframt gagnlegt tæki til greiningar á þróun og margbreytileika lýðræðiskerfa. Í rauninni má segja að hér hafi ekki verið tekið meira en fyrsta skrefið í áttina að því að þróa slíkt tæki, sem fylgja þurfi eftir með ítarlegri útlistun og reynsluathugunum á lýðræðiskerfum. Greiningarramma sem tekur mið af umræðu um lýðræði virðist ekki endilega þurfa að leiða til jafn svartsýnna niðurstaðna og til að mynda samanburður þróunarinnar við kenningu Schumpeters gæti gefið tilefni til.

Heimildir

- Axtman R. 2003. „Sovereignty“, Axtman (ritstj.) *Democratic Politics* (London: Sage).
- Bagehot, W. 2001 [1967]. *The English Constitution* (Oxford: Oxford University Press).
- Blais, A., L. Massicotte og A. Yoshinaka 2001. „Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws“, *Electoral Studies* 20: 41-62.
- Burke, E. 1999. *Select Works of Edmund Burke, and Miscellaneous Writings*. (Liberty Fund 1999. Ritstj. E. J. Payne; Francis Canavan. Library of Economics and Liberty.) 24 June 2008, <http://www.econlib.org/Library/LFBooks/Burke/brkSWv4c1.html>
- Brannan, T., P. John og G. Stoker 2007. *Re-energizing Citizenship* (Houndmills: Palgrave).
- Cohen, J. L. 1999. „Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness for the Demos“, *International Sociology* 14: 245-268.
- Coleman J. og J. Fehrejohn 1986. „Democracy and Social Choice“, *Ethics* 97: 6-25.
- Dahl, R. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy* (New Haven: Yale University Press).
- Dahl, R. 1989. *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press).
- Dahl, R., og E. Tufte 1973. *Size and Democracy* (Stanford: Stanford University Press).
- Dalton, R., S. Scarrow og B. Cain 2004. „Advanced Democracies and the New Politics“, *Journal of Democracy* 15, 1: 124-138.
- De Vreese, C. 2004. *Framing Europe: Television News and European Integration* (Amsterdam: Het Spinhuis).
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row).
- Dryzek, J. 2006. *Deliberative Global Politics* (Cambridge: Polity Press).
- Dryzek, J. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond* (Oxford: Oxford University Press).
- Duverger, M. 1964. *Political Parties* (3. útg.) (London: Methuen).
- Esaiasson, P., og K. Heidar 2000. *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience* (Columbus: Ohio State University Press).
- Fukuyama, F. 1992. *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press).
- Gallie, W. 1956. „Essentially Contested Concepts“ *Proceedings of the Aristotelian Society*, vol. LVI: 167-198.
- Goode, L. 2005. Jürgen Habermas. *Democracy and the Public Sphere* (London: Pluto Press).
- Green, D., og I. Shapiro 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory* (New Have: Yale

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

- University Press).
- Guðmundur Heiðar Frímansson 2005. „Kosningar, almannaviljinn og almannaheill“, *Stjórnsmál og stjórnsýsla – vef tímarit*, http://www.stjornsmalogstjornsysla.is/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=51
- Gunnar Helgi Kristinsson 2007. *Íslenska stjórnkerfið* (2. útg.) (Reykjavík: Háskólaútgáfan).
- Habermas, J. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere* (Cambridge: Polity Press).
- Held, D. 1996. *Models of Democracy* (2. útg.) (Cambridge: Polity).
- Hinsley, F. 1986. *Sovereignty* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Huntington, S. 1991. *The Third Wave* (Oklahoma: University of Oklahoma Press).
- Karvonen, L. 2004. „Review of Scandinavian Power Studies“, *Scandinavian Political Studies* 27, 4: 423–427.
- Katzenstein, P. 1985. *Small States in World Markets* (Ithaca: Cornell University Press).
- Kettl, D. 2002. *The Transformation of Governance* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy* (New Have: Yale University Press).
- Lindblom, C. 1977. *Politics and Markets* (New York: Basic Books).
- Locke, J. 1993 [1689]. *Ritgerð um ríkisvald* (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag).
- Mackie, G. 2003. *Democracy Defended* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Madison, J., A. Hamilton og J. Jay 1987 [1788]. *The Federalist Papers* (London: Penguin).
- Montesquieu, C. S. 2002 [1748]. *The Spirit of Laws* (New York: Prometheus Books).
- Mossberger, K., og G. Stoker 2000. „The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization“ *Urban Affairs Review* 36, 6: 810–835.
- Pierre, J. (ritstj.) 2000. *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (Oxford: Oxford University Press).
- Pitkin, H. 1967. *The Concept of Representation* (Berkley: University of California Press).
- Renegger, N. 2003. „Cosmopolitanism“, Axtman (ritstj.) *Democratic Politics* (London: Sage).
- Riker, W. 1982. *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* (San Francisco: W. H. Freeman and Company).
- Rosenberg, S. 2007. „Introduction“, Rosenberg (ritstj.) *Deliberation, Participation and Democracy* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave).
- Rousseau, J. 1998 [1762]. *The Social Contract* (Ware: Wordsworth).
- Sartori, G. 1976. *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Setälä, M. 1999. *Referendums and Democratic Government* (Houndmills, Basingstoke: Macmillan).
- Schmidt, M. „Political performance and types of democracy: Findings from comparative studies“, *European Journal of Political Research* 41: 147–163.
- Schumpeter, J. 1976 [1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: George Allen and Unwin).
- Steenbergen, M., A. Bächtiger, M. Spördli og J. Steiner (2003). „Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index“, *Comparative European Politics* 1: 21–48.

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

- De Tocqueville 2003 [1835-40]. *Democracy in America* (London: Penguin).
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players* (New York: Russel Sage).
- Weber, M. 1978, *Economy and Society* (Berkley: University of California Press).
- Weller, P., H. Bakvis og R. Rhodes 1997. *The Hollow Crown* (London: Macmillan).
- Wright, W. 1971. „Comparative Party Models: Rational-Efficient and Party-Democracy“, Wright (ritstj.) *A Comparative Study of Party Organization* (Columbus, Ohio: Charles E. Merrill).
- Young, I. 2000. *Inclusion and Democracy* (Oxford: Oxford University Press).