

Rökræða, stofnanir, þátttaka. Ágreiningsefni um lýðræði

Vilhjálmur Árnason, prófessor í heimspeki, Háskóli Íslands

Útdráttur

Í þessari grein skýrir höfundur og ver þær lýðræðishugmyndir sem felast í greiningu hans á íslensku stjórnarferli og stjórnámálamenningu í aðdraganda og eftirmálum fjármálahrunsins 2008. Gerð er grein fyrir og metin gagnrýni þeirra Jóns Ólafssonar og Birgis Hermannssonar á röksemdir Vilhjálms og notkun hans á fræðilegum lýðræðislíkönnum Jürgens Habermas til að greina íslensk stjórnámál. Færð eru rök fyrir því að greiningu Vilhjálms verði að skilja í ljósi þess að hún taki mið af þeim sérstöku aðstæðum sem sköpuðust hérlendis kringum fjármálahrunið og villandi sé að slíta röksemdir hans úr tengslum við það. Í skrifum Vilhjálms er til dæmis stöðugt minnt á mikilvægi ákveðinna lærdóma sem draga þurfi af rökræðukenningunni um lýðræði andspænis þeirri gagnrýni á stjórnarhætti og stjórnsíði hérlendis sem sett var fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis á orsökum hrunsins. Sú gagnrýni Jóns og Birgis að Vilhjálmur smætti lýðræði í stjórnsýslu og geri ekki ráð fyrir aðkomu almennings í hugmyndum sínum um lýðræði er sögð eiga rætur sínar í því að þeir slíti umfjöllun hans úr þessu tiltekna samhengi og dragi af henni villandi ályktanir um afstöðu hans til lýðræðis almennt. Einnig er ágreiningurinn rakinn til ólíks skilnings þessara fræðimanna á lýðræðishugtakinu. Vilhjálmur hafnar því að gera aðkomu borgaranna að ákvörðunum að þungamiðju lýðræðis á kostnað vandaðra stjórnarháttanna og öflugra stofnana sem vernda mikilvæg lýðræðisleg gildi og gera borgurinum kleift að draga stjórnvöld til ábyrgðar. Loks eru reifaðar hugmyndir um borgaravirkni í anda rökræðulýðræðis og hvernig þær megi útfæra andspænis þeim ógnum sem steðja að upplýstri skoðanamyndun í samtímanum.

Efnisorð: Lýðræði; rökræðulýðræði; ábyrgðarskylda; stofnanir; stjórnsýsla.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 16, Issue 2 (167-190)

© 2020 Contact: Vilhjálmur Árnason, vilhjarn@hi.is

Article first published online December 17th 2020 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík, Iceland

Stjórnámál & stjórnsýsla 2. tbl. 16. árg. 2020 (167-190) Fræðigreinar

© 2020 Tengiliður: Vilhjálmur Árnason, vilhjarn@hi.is

Vefbirting 17. desember 2020 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnamála, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2020.16.2.5>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

Deliberation, institutions, participation. Disagreements about democracy

Abstract

In this article, the author clarifies and defends the democratic ideas implied in his analysis of Icelandic politics and political culture before and after the financial collapse. The criticism of two Icelandic scholars, Jón Ólafsson and Birgir Hermannsson, of Árnason's arguments and his use of Habermas's normative models of democracy, is evaluated. It is argued that Árnason's arguments need to be understood in light of the unique circumstances in Icelandic society around the financial collapse and that it is misleading to disconnect them from these circumstances. It is shown how Árnason steadily refers to the criticism in the report of the Special Investigation Commission of the Parliament about how poor governance and political practices were among the causes of the collapse. It is argued that the criticism of Jón Ólafsson and Birgir Hermannsson, that Árnason reduces democracy to public policy and ignores the role of public participation, is rooted in that they ignore this particular context of his reasoning and thus draw misleading conclusions about his views towards democracy. The contention is also traced to a different understanding of the concept of democracy. Árnason rejects the understanding that the central emphasis in democracy should be to increase political participation of the citizens at the cost of emphasizing good governance and strong institutions, which protect democratic values and enable democratic accountability. Finally, ideas about civic engagement in the spirit of deliberative democracy are discussed in light of the threats to informed public opinion and debate in contemporary society.

Keywords: Democracy; deliberative democracy; accountability; institutions; public policy.

Inngangur

Síðustu ár hefur mikið umrót verið í íslensku samfélagi sem kallað hefur fram bæði margvíslega gerjun á pólitískum vettvangi og á fræðilega greiningu til að leitast við að skilja atburðina. Fjármálahrunið 2008 er eins konar þungamiðja þessa umróts og fræðimenn hafa bæði leitað skýringa á orsökum hrunsins og mótað hugmyndir sem gætu vísað veginn til betra samfélags. Í þessari deiglu hefur umræða um lýðræði verið áberandi og þar eru fjölmörg áhugaverð álitamál sem gagnlegt er að nálgast frá ólíkum fræðilegum sjónarhornum. Hér er um eldfimt efni að ræða sem eðlilegt er að veiki ágreining. Þar kemur margt til: Greining á orsökum fjármálahrunsins er flókið verkefni sem nálgast má með margvíslegum hætti og margir eiga hagsmuna að gæta; það er eins konar jarðsprengjusvæði að fara inn á lendur lýðræðisþróunar hérlendis eftir hrun þar sem ólík sjónarmið takast á af miklum þunga; og loks er lýðræðishugtakið „í grundvallaratriðum umdeilt hugtak“ (Gunnar Helgi Kristinsson 2008, 91; Gallie 1956).

Í vorhefti *Skírnis* 2013 birti ég grein undir heitinu „Valdið fært til fólksins? Veikleikar og verkefni íslensks lýðræðis í aðdraganda og eftirmála hrunsins“ (Vilhjálmur Árnason

2013a). Ári síðar birtist lítillaga endurskoðuð gerð greinarinnar í ritgerðasafni mínu, *Hugsmíðum* (Vilhjálmur Árnason 2014).¹ Eins og titill greinarinnar ber með sér var tilgangur minn að skoða frá sjónarhorni lýðræðis íslenskt samfélag fyrir fjármálahrunið 2008 og rýna í þá þróun sem hafði verið hérlendis þau fimm ár sem liðin voru frá hruni. Hér var færst mikið í fang og afmarkaði ég greininguna með tvennum hætti. Annars vegar með því að byggja á skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti sem í samstarfi við rannsóknarnefnd Alþingis leitaði skýringa á falli bankanna 2008 (Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal & Kristín Ástgeirsdóttir 2010). Hins vegar „hafði ég hliðsjón af kenningu þýska heimspekingsins og félagsfræðingsins Jürgens Habermas um þrjár meginbirtingarmyndir lýðræðis“ (Vilhjálmur Árnason 2013a, 11–12; 2014, 149). Þar sem ég var sjálfur höfundur að skýrslu vinnuhóps um siðferði var nýjungin fólgin í því að nota hin fræðilegu líkön Habermas sem ramma til að fella greiningu vinnuhópsins í kenningalegt samhengi. Ég fylgdi þeirri hugmynd síðan eftir með því að efna til þverfræðilegs rannsóknaverkefnis, „Hvað einkennir íslenskt lýðræði? Starfsvenjur, gildi og skilningur“, sem styrkt var af Rannsóknasjóði 2013–2015. Niðurstöður verkefnisins voru birtar í ritgerðasafni rannsóknarhópsins (Vilhjálmur Árnason & Henry Alexander Henrysson 2018).²

Á undanförunum árum hafa tvær greinar birst í þessu tímariti þar sem lýðræðisgreining mín hefur verið gerð að umtalsefni. Fyrri greinin (Jón Ólafsson 2014) felur nær eingöngu í sér viðbrögð við áðurnefndri Skírnisgrein (Vilhjálmur Árnason 2013a), en síðari greinin (Birgir Hermannsson 2020) tekur líka mið af nýrri skrifum mínum um efnið, auk þess sem hann ræðir þau í tengslum við lýðræðishugmyndir þeirra Gunnars Helga Kristinssonar og Jóns Ólafssonar. Það er fengur í grein Birgis sem setur umræðuna um íslenskt lýðræði í samhengi við fræðilega umræðu bæði um lýðræði almennt og um rök-ræðulýðræði sérstaklega. Þetta gefur mér tilefni til að fjalla nánar um lýðræðisgreiningu mína og skýra hana betur. Ástæða er til að áréttast að í þessum skrifum mínum um lýðræði hef ég jafnan haldið mig við þá sérstöku stöðu sem uppi var í íslensku samfélagi um og eftir hrun og þær áskoranir sem í henni fólust. Af gagnrýni þeirra Jóns og Birgis að dæma hefur þessi tilgangur með skrifum mínum ekki komist nægilega vel til skila. Markmið mitt í þessari grein er því að svara þessum gagnrýnisatriðum, skýra betur sjónarmið mín og taka þannig frekari þátt í rökræðu um lýðræði á Íslandi. Sú umræða er jafnframt um skilning á lýðræði almennt og um útfærslu rökræðulýðræðis sérstaklega.

Þótt greinar þeirra Jóns og Birgis séu mjög ólíkar, má greina fáein sameiginleg stef í gagnrýni þeirra. Ég nefni einkum þrennt: (1) notkun mína á lýðræðislíkönunum Habermas; (2) rökræðulýðræðishugmyndina sem er ráðandi í skrifum mínum; (3) áherslu mína á lýðræðishlutverk stofnana á kostnað þess að virkja almenning til pólitískrar þátttöku. Andsvör mín hér á eftir eru byggð upp kringum þessi helstu gagnrýnisstef, og út frá þeim brugðist við öðrum rökum þeirra félaga. Það kann að vekja furðu að ég bregðist fyrst nú við grein Jóns Ólafssonar sem hann birti 2014. Birgir Hermannsson (2020, 14) segir til dæmis að ég hafi látið „í ljós undrun“ á því sjónarmiði Jóns að ég „fórni lýðræði fyrir stjórnsýslu“ „fremur en að svara gagnrýninni“. Við þessu er tvennt að segja. Annars vegar að á þeim tíma sem grein Jóns birtist var rannsóknarverkefnið um íslenskt lýðræði í miðjum klíðum og lá þá beint við að láta það verk tala til frekari skýringar á

þeim viðhorfum sem ég hafði reifað í Skírnisgreininni. Hins vegar finnst mér grein Jóns ekki nægilega málefnaleg eða bitastæð í fræðilegu tilliti til að hún ein og sér gefi tilefni til andsvara. Hún einkennist að mínu mati ekki af viðleitni til þess að varpa ljósi á viðfangsefnið sem til umræðu er heldur af aðfinnslum við einstök atriði sem erfitt er að bregðast við án þess að glata tengslum bæði við það fræðilega samhengi og tiltekna umfjöllunarefni sem röksemdir mínar varða.

Ég vil nefna hér eitt atriði í upphafi greinar Jóns Ólafssonar (2014) sem dregur fram afstöðu sem undir liggur máli hans og kann að fela í sér skýringu á því hvernig hann nálgast greiningu mína á íslensku lýðræði:

Hvað er „íslenskt lýðræði“? Er hægt að lýsa því, kostum þess og göllum? Hefur það sérstök „verkefni“ sem „við“ (Íslendingar) getum tekist á við og leyst eins og samhent teymi? Getur íslenskt lýðræði verið lakara – eða betra – en danskt lýðræði, franskt, þýskt eða fær-
eyskt? Almenn held ég að þessum spurningum verði öllum að svara neitandi: lýðræði á Íslandi er ekki sárstakt fyrirbæri, ekki frekar en íslensk kristni eða íslenskt réttlæti.

Hér er sleginn tónn sem einkennir framsetningu Jóns og afhjúpar um leið mikilvægar forsendur í röksemdum hans. Í ívitnuðum kafla er gefið í skyn að ég hafi haldið einhverju fram sem liggja í augum uppi að standist ekki. En skoðum nú við hvað er átt hér með „íslensku lýðræði eða lýðræði á Íslandi“. Tveir möguleikar koma til greina: Annar er sá að með grein minni sé því haldið fram eða gefið til kynna að lýðræðishugtakið sé annað á Íslandi en í öðrum löndum, sem er fráleitt. Hinn er sá að bæði lýðræðislegt *stjórnarfar* og lýðræðisleg *menning* séu sérstök á Íslandi í samanburði við önnur lönd. Í þessum skilningi er bersýnilega fjarstæða að segja að lýðræði á Íslandi sé „ekkert sérstakt fyrirbæri“; þá væri algjörlega horft framhjá þeim sögulegu og menningarlegu aðstæðum sem móta stjórnarfar og stjórnsiði í ólíkum lýðræðislöndum. Frá þeim sjónarhóli skipti t.d. engu máli hvort Ísland hafi verið undir Dönum, Færejjar tilheyri Danmörku eða Frakkland sé veigamikill hluti Evrópusambandsins. Svipaða sögu mætti segja um íslenska kristni og íslenskt réttlæti, því framkvæmd eða útfærsla beggja hefur vitaskuld mótast af sérstökum menningarlegum og sögulegum aðstæðum sem hér ríktu og gagnslítið væri að fjalla um þessi fyrirbæri úr tengslum við þær.

Þessi tilvitnun í grein Jóns sýnir að mínu mati bæði orðhengilshátt og tilhneigingu til að slíta umfjöllun mína úr samhengi við þá *sérstöku stöðu* sem uppi var í íslensku samfélagi og túlka greinina sem *almenna* umfjöllun um lýðræði. Það þykir mér bagalegt því að nálgun mín tekur sérstakt mið af tilteknum aðstæðum í íslensku samfélagi fyrir og eftir hrun. Ein sérstæða íslensks lýðræðis sem er mikilvæg frá þessu sjónarhorni í Skírnisgreininni er ægivald fjármálakerfisins fyrir hrun og veikburða viðnám gegn því. Ég nota „íslenskt lýðræði“ einfaldlega til hægðarauka og einföldunar – í stað þess að viðhafa óþjálla orðalag á borð við íslensk lýðræðismenning og lýðræðislegir stjórnarhættir á Íslandi – og það ætti að blasa við hverjum þeim sem les grein mína af velvild. Eins og sjá

má af einstökum dæmum hér á eftir leiðir þessi skortur á skilningsviðleitni Jóns gjarnan til þess að gagnrýni hans missir marks.

Ég kemst ekki hjá því að eiga nokkuð orðaskak við Jón, en röksemdir Birgis gera mér kleift að lyfta umræðunni upp á fræðilegra plan. Þótt Birgir hneigist líka til að slíta lýðræðisgreiningu mína úr samhengi, þá beitir hann ekki mælskulist eins og Jón heldur ræðir grein mína á málefnalegan hátt og spyr hvort nálgun mín sé nægilega vel heppnuð til „greiningar og gagnrýni á íslensk stjórnsmál og lýðræði“ (Birgir Hermannsson 2020, 19). Þeirri spurningu tek ég fagnandi og nota þess vegna tækifærið hér í þessum skrifum til að skýra betur og styrkja röksemdir mínar um lýðræði. Í framhaldinu mun ég bregðast við áðurnefndum sameiginlegum stefnum sem greina má í gagnrýni þeirra Birgis og Jóns og flétta inn í það andsvör við tilteknum gagnrýnisatriðum í málflutningi hvors þeirra fyrir sig, án þess að reyna að gera þeim tæmandi skil.

1. Lýðræðislíkön Habermas. Frjálslyndi og þjóðræði

Birgir Hermannsson (2020, 7) dregur saman gagnrýni sína á notkun mína á lýðræðislíkönum Habermas með þessum orðum:

Umfjöllun Habermas um þessi líkön er frekar takmörkuð og Vilhjálmur tekur hana upp að mestu gagnrýnislaust og án nauðsynlegrar umræðu. Þetta er bagalegt í ljósi þess að Vilhjálmur dregur víðfedmar ályktanir af þessum líkönum og leggur afdráttarlaust mat á þróun íslensks lýðræðis og leiðir til úrbóta.

Eins og fram kemur hér að ofan ákvað ég að „hafa hliðsjón af“ lýsingu Habermas á þremur meginbirtingarmyndum lýðræðis við greiningu mínu á lýðræðisþróun hérlendis á árunum fyrir og eftir hrun. Þetta skýrist af því að lýsing Habermas felur í sér þætti sem gera það kleift að tengja betur við lýðræðisþróun og lýðræðisorðræðu hérlendis á því tímabili sem til skoðunar var en mörg önnur. Ástæðurnar eru einkum eftirfarandi: Í lýsingu sinni á frjálslyndislíkaninu dregur Habermas ekki einungis fram meginleikreglur lýðræðisskipulagsins heldur einnig aðra þætti sem sjaldnar eru ræddir þegar „normatív“ líkön lýðræðis eru teiknuð upp. Þar má nefna þá sýn á borgarann sem einkennir frjálslyndishugmyndina, lögmæti pólitísku valds og samspil stjórnmála og efnahagslífs. Allt er þetta orðað stuttlega og lítt útfært í greininni sem ég studdist einkum við (Habermas 1996a; 1996b; 1999)³ og gefur því umtalsvert svigrúm fyrir túlkun. Ég nýti mér þetta í grein minni þar sem ég legg mat á veikleika lýðræðislegra stjórnhátta og lýðræðismennningar hérlendis á árunum fyrir hrun. Á því tímabili nutu Íslendingar sem aldrei fyrr þess „neikvæða frelsis“ sem afskiptaleysi um stjórnmál felur í sér í þessu samhengi og iðkuðu frjálsræði sitt af kappi sem neytendur á markaði. Stjórnmálin fóðruðu valdablokkir fjármála lífsins sem teygðu anga sína inn í öll svið samfélagsins án umtalsverðs viðnáms af hálfu helstu stofnana lýðræðisins. Allt öðlaðist þetta óumdeilt lýðræðislegt lögmæti í niðurstöðum kosninga þar sem kjósendur lýstu yfir blessun sinni á þeirri vegferð sem samfélagið var á. Margvísleg greining á þjóðfélagsumræðu og skóðanakönnunum á þessu

tímabili styður þetta. Hulda Þórisdóttir (2010, 281) dregur þetta vel saman í þrýðilegri umfjöllun sinni um ríkjandi hugsunarhátt og hjarðhegðun í aðdraganda bankahrunsins: „yfirgnæfandi meirihluti þjóðarinnar taldi útrásina góða. Víða má finna því stað í fjölmiðlaumfjöllun hvernig íslenska útrásin studdi við og var studd af samsömun og stolti þjóðarinnar. Allir studdu við útrásina.“

Samkvæmt Huldu (2010, 276) er ein meginskýringin á þessari afstöðu almennings að sá stöðugi hagvöxtur sem fylgdi gríðarlegum umsvifum fjármálageirans á þessum tíma var æskilegt markmið í hugum langflestra Íslendinga. Röksemdum mínum var m.a. ætlað að sýna fram á að þessi þróun samfélagsins í kjölfar einkavæðingar bankanna samrýmdust vel frjálslýndum lýðræðishugmyndum sem helgast sumpart af því markmiði að stuðla að efnahagslegri hagsæld. Ég tek síðan fram að oftrúin á eftirlitsleysi, sem fylgir frjálslýndislíkani lýðræðis í framsetningu Habermas, hafi verið ein höfuðorsök fjármálahrunsins. Það leiðir til ákveðinnar þversagnar því að hrunið staðfesti að stjórnvöldum mistókst eitt meginhlutverk sitt, samkvæmt frjálslýndishugmyndum um lýðræði, að tryggja öryggi borgaranna og vernda þá gegn misbeitingu valds. Hins vegar hafi þetta verndarhlutverk frjálslýnds stjórnkerfis virkað þegar ríkisstjórnin var neydd til að segja af sér eftir uppreisn borgaranna í Búsáholdabyltingunni og boðað var til nýrra kosninga.

Líklega er ég of stutturður um þetta atriði því að röksemdin komst greinilega ekki nógu vel til skila. Birgir Hermannsson (2020, 9) skrifar:

Vilhjálmur túlkar þetta þannig að íslenska ríkið hafi fyrir bankahrun brugðist þeirri grundvallarskyldu sinni – samkvæmt verndarlýðræði – að vernda hagsmuni borgaranna. Þetta er hugsanleg rétt ef við hugsum um „raunveruleg lýðræðisríki“, en það sem verndarlýðræði átti upphaflega (1750–1850) að vernda var frelsi einstaklinganna, t.d. eignarrétturinn, atvinnufrelsi og almennt viðskiptafrelsi. [...] Einkavæðing og aukin umsvif bankanna voru því ekki andstað verndarlýðræði, heldur virðast þvert á móti í góðu samræmi við slíkt líkan.

Þarna gætir misskilnings hjá Birgi, því að ég benti á þverstæðuna sem birtist í því að með því að búa í haginn fyrir lítt beislað viðskiptafrelsi – og ég kenndi við „oftrú á eftirlitsleysi“ – hafi ríkið stefnt borgurinum í hættu. Það er hins vegar rétt hjá Birgi að nefna í þessu samhengi vandann sem fylgir því að nota fræðileg líkön, sem fela í sér hugsjónir, til að meta „raunveruleg lýðræðisríki“ þar sem ólíkar hugmyndir fléttast saman með flóknum hætti. Ég geri þennan vanda raunar að umtalsefni í einni greinanna sem Birgir vitnar til á þessum stað (Vilhjálmur Árnason 2018, 36–37): „Mikilvægt er að hafa í huga að fræðileg líkön eru kjörmyndir sem draga fram og ýkja dæmigerð einkenni, en lýsa ekki raunverulegum stjórnmálum þar sem eiginleikar ólíkra líkana þættast saman á flókinn hátt vegna óvæntra sögulegra aðstæða.“ Þessi vandi gerir það að verkum að slaka verður annaðhvort á kröfum um nákvæma meðferð líkana, þar sem leitast er við að láta sögulega og hugmyndalega þætti njóta fyllsta sannmælis, eða á kröfum um lýsingu á viðfangsefninu sem til umræðu er. Í umfjöllun minni vel ég fyrri kostinn og

Því er megináherslan á lýsinguna á Íslandi sem „raunverulegu lýðræðisríki“ fyrir og eftir hrun en minni á að gera lýðræðishugmyndunum sómasamleg skil. Þetta sjá þeir Birgir og Jón enda hamra þeir á takmarkaðri notkun minni á fræðilegum líkönum en segja minna um viðfangsefnið sem til umræðu er, raunveruleika íslensks lýðræðis fyrir og eftir hrun.

Ítarleg greining á starfsháttum bæði í stjórnmálum, stjórnarsýslu, viðskiptum og fjölmiðlum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, auðveldaði mér lýsinguna á viðfangsefninu fyrir hrun. Sú greining bjó líka í haginn fyrir hugmyndir mínar um hvernig styrkja mætti íslenskt lýðræði í anda rökræðulýðræðis sem ég ræði betur í næsta undirkafla. Á engu slíku var hins vegar að byggja varðandi lýsinguna á lýðræðisþróun hérlandis fyrstu árin eftir fjármálahrunið. Þar fer ég þá umdeilanlegu leið að leitast við að greina helstu hræringar og lýðræðistilraunir út frá líkani Habermas um „repúblikanisma“ sem ég kenni ýmist við lýðveldishyggju (Vilhjálmur Árnason 2013a), eða þjóðræði (Vilhjálmur Árnason 2014, 2018a). Í hnotskurn lýsir Habermas þessu líkani út frá þeirri hugmynd að lýðræði birtist í sameiginlegu sjálfræði borgaranna sem ráða ráðum sínum og eru virkir þátttakendur í pólitísku lífi. En líkt og hann sér veikleika frjálslynds lýðræðis út frá tengslum stjórnmála og efnahagslífs, þá finnur hann veikan blett á lýðveldishyggju nútímans í tengslum stjórnmála og menningar sviðsins í víðri merkingu þess orðs, þ.e. þeirra gilda og hefða sem gefa mönnum rætur í heiminum, móta sjálfsmynd þeirra og heimssýn. Habermas (1996b, 23–24) skrifar:

Lýðveldissinnar samtímans hneigjast til að túlka samtalið sem mótar almannaviljann út frá samfélagshyggju. Ég set einmitt spurningamerki við þessar siðferðilegu takmarkanir sem pólitískri orðræðu eru settar. Stjórnmál má ekki leggja að jöfnu við það túlkunarferli sem á sér stað þegar sameiginlegt lífsform eða sjálfsmynd er útlistað.⁴

Habermas segir enn fremur (1996a, 283–284; 1999, 244) að þótt orðræða sem þátttakendur iðka til að skýra sjálfsskilning sinn sem *meðlimir tiltekinnar þjóðar*, samfélags eða ríkis geti verið mikilvægur þáttur stjórnmála, þá komi veikleikar hennar skýrt í ljós í fjölhyggju samtímans. Við þær aðstæður sé mikilvægt að hefja sig yfir sjónarhorn sameiginlegra gilda og takast á við hagsmunaaðgreiningu og mismunandi gildismat frá sjónarhóli réttlætis.

Ég sé ástæðu til að dvelja aðeins við þennan málflutning Habermas því að hann felur í sér skýringu á þeirri umdeilanlegu ákvörðun að nota hugtakið „þjóðræði“ í þessu samhengi. Það er vitaskuld villandi þýðing á *repúblikanisma* almennt, en í samhengi við lýðræðisþróun á Íslandi, þar sem þjóðin sem vel afmörkuð pólitísk eining leitaði leiða til að skýra sjálfsmynd sína og finna gildum sínum nýjan farveg eftir hrun, sýnist mér sú þýðing ekki vera fráleit. Þetta gefur mér líka kærkomið tilefni til að skýra betur hvernig ég nota líkón Habermas í grein minni. Um þetta skrifar Birgir (2020, 9):

Um þjóðræðislíkanið má, rétt eins og um frjálslynda líkanið, segja nokkuð aðra sögu en Habermas og Vilhjálmur draga upp. Með því að kenna líkanið við þjóðina er lögð áhersla á sameiginleg gildi, sjálfs-

mynd, einingu og sameiginlegan vilja [...]. Það er ljóst að hugmyndin um þjóðræði eins og Vilhjálmur notar hana er í nokkuð flöktandi tengslum við hugmyndasöguna.

Þetta er hárrétt athugað hjá Birgi. Hugmyndasaga repúblíkanismans er flókin og það var sannarlega ekki markmiðið að notkun mín á hugtakinu stæðist hugmyndasögulegar kröfur.⁵ Til dæmis er ljóst að lýðveldislíkan Philips Pettit (2012), þar sem frelsi undan yfirráðum er meginhugtak, samræmist hugmyndum Habermas mun betur en samfélagshyggjuafbrigðið um þjóðræði sem hann kys að draga fram. Ég legg ekki mat á notkun Habermas á repúblíkánisma enda hefði það kallað á allt annars konar ritsmíð. Ég leyfi mér einfaldlega að nota stuttorða lýsingu hans á líkaninu gagnrýnislaust til að greina orðræðu og athafnir í lýðræðisþróun hérlendis eftir hrun. Mér sýnist tveir meginþræðir í þjóðræðislíkani hans vera gagnlegir í því skyni. Í fyrsta lagi er hugmyndin um „sjálfstjórn lýðsins í andstöðu við stírnað stjórnkerfi og ofríki fjármagnsafla“ (Vilhjálmur Árnason 2018a, 14) sem birtist í hugmyndum um þátttökulýðræði og kröfum um borgaralega virkni. Í öðru lagi er hugmyndin um lýðræðislegt samtal borgaranna sem hefur tilhneigingu til að snúast um sameiginleg gildi og sjálfsmynd.

1.1 Orðaskak um lýðræðistilraunir

Báðum þessum hugmyndum má finna stað í þeim þremur dæmum sem ég hef til marks um lýðræðistilraunir á árunum eftir hrun: „Þjóðfundum um gildi og stjórnarskrá og orðræðunni sem einkenndi þá; ákvæðum um aukin áhrif kjósenda í frumvarpi að nýrri stjórnarskrá; beitingu forseta lýðveldisins á synjunarvaldinu og rökstuðningi hans fyrir ákvörðunum sínum“ (Vilhjálmur Árnason 2013a, 24; 2014, 161). Ég mun ekki endurtaka röksemdir mína hér, en það hefði kallast betur á við nálgun mína að sýna fram á takmarkanir þess að meta lýðræðisþróun og lýðræðistilraunir eftir hrun út frá þessum hugmyndum en að sýna fram á takmarkanir þjóðræðis sem fræðilegs líkans um repúblíkánisma. Birgir heldur sig við þá gagnrýni að hið fræðilega líkan sé takmarkað miðað við margbreytilegar lýðveldiskennningar en segir sáralítið um dæmin sem ég nota í greiningu minni. Þótt það birtist með öðrum hætti en hjá Jóni sýnir þetta tilhneigingu Birgis til að horfa framhjá þeirri viðleitni minni að ræða veikleika og styrkleika lýðræðishugmyndanna með hliðsjón af tilteknu pólitísku samhengi og fordæmalausri stöðu í íslensku samfélagi.

Aftur á móti ræðir Jón Ólafsson (2014) mikið um öll þrjú dæmin sem ég tek, en segir lítið um þau í ljósi lýðræðislíkananna. Lítum á nokkur dæmi úr umfjöllun hans um þessi atriði. Jón tekur að mörgu leyti undir gagnrýni mína á þjóðfundina, en ég geri athugasemdir við þrennt sem hann segir eða lætur ósagt um þá gagnrýni. Eftir að hafa rætt um fyrirkomulag umræðna á þjóðfundinum 2009 skrifar hann: „Niðurstaða þjóðfundarins er með öðrum orðum afleiðing aðferðafræði hans, frekar en raunveruleg niðurstaða fólks sem kemur saman til umræðna um stefnumál“ (Jón Ólafsson 2014, 133). Hér kys Jón að horfa framhjá því að ég geri einmitt aðferðafræði þjóðfundanna að umtalsefni og hversu miklar skordur hún hafi sett fundarmönnum (Vilhjálmur Árnason 2013a, 28 og 31; 2014, 162 og 164).

Framsetning Jóns gerir það að verkum að á köflum er óljóst fyrir lesendum hvenær hann er að taka undir greiningu mína eða gagnrýna hana. Hin atriðin eru, að mínu mati, til marks um ónákvæmni og misskilning. Jón gagnrýnir mig fyrir að misskilja eðli lög-mætis þjóðfundarins 2009 með því að segja að hann hafi „skort umboð“ (Jón Ólafsson 2014, 134). Rétt áður hafði hann þó skrifað réttilega að ég hafi haldið því fram að „þjóðfundurinn hafi haft óljóst umboð“ (Jón Ólafsson 2014, 133). Það er munur á þessu tvennu og mikilvægt að átta sig á því að ég ræði þetta óljósa umboð í samhengi við þær væntingar sem þátttakendur höfðu um mikilvægi framlags síns og mögulega eftirfylgni þeirra af hálfu stjórnvalda. Ég hélt því aldrei fram að skipuleggjendur hafi skort umboð „til að komast að sameiginlegum niðurstöðum fyrir þjóðina“, eins og Jón (2014, 134) orðar það.

Síðasta dæmið virðist benda til þess að Jón hafi lesið grein mína illa og því misskilið framsetningu mína á köflum: Hann skrifar til dæmis (2014, 134): „Vilhjálmur gengur svo langt að halda því fram að þjóðfundurinn um málefni stjórnarskrárinnar hafi beinlínis skaðað vinnu stjórnlagaráðs, „lokað umræðunni“ og komið henni í „átakafarveg“.“ Þetta er fjarri því sem ég held fram í grein minni þar sem ég beini gagnrýni minni að einstökum talsmönnum stjórnlagaráðs og stjórnvalda sem vísuðu til þjóðfundarins um efni stjórnarskrárinnar sem „vettvangs þar sem niðurstöður hafi ráðist um hvað ætti að vera í stjórnarskrá og gefið honum þar með mun meira vægi en efni standa til.“ Síðan held ég áfram (Vilhjálmur Árnason 2013a, 31; 2014, 168):

Í stað þess að nota þjóðfundina sem kveikjur fyrir hugmyndir og umræður hefur þessi túlkun fremur lokað umræðunni. Þessi afstaða hefur til dæmis átt þátt í því að setja tillögur stjórnlagaráðs í farveg átaka og komið í veg fyrir að þingið ræddi frjállega og með vonduðum hætti um stjórnarskrárrögin.

Túlkun Jóns á þessum kafla er mér óskiljanleg. Röksemd minni um að þjóðfundar-tillögurnar hefðu getað orðið „kveikjur fyrir hugmyndir“, ef ekki hefði komið til einstrengingsleg túlkun einstakra stjórnlagaráðsmanna og stjórnámálanna, er snúið á haus í meðförum Jóns: Ég haldi því fram að þjóðfundurinn hafi skaðað vinnu stjórnlagaráðs og lokað umræðunni!

Jón ræðir allitarlega um gagnrýni mína á framgöngu og málflutning forseta Íslands í Icesave-málinu. Aftur er hann ekki beinlínis ósammála, en leggur mest upp úr því að sýna fram á að gagnrýni mín beinist að röngum þáttum. Meginatriði sé að synjunarvaldið sé byggt á geðþóttaákvörðun forsetans (a.m.k. eins og Ólafur Ragnar Grímsson hafi beitt því) og slíkt vald sé í eðli sínu ólýðræðislegt, óháð því hvort rökin sem forsetinn færir fyrir ákvörðun sinni hverju sinni séu góð eða slæm. Rökin um ólýðræðislegt geðþóttavald forsetans eru góðra gjalda verð en það er einkennilegt að nota þau til að gjaldfella mínar röksemdir sem miðuðu við tiltekinn farveg ákvedins máls í ákvedinni sögulegri stöðu. Geðþóttavald forsetans var einungis einn þáttur í þeirri stöðu. Ég færði t.d. rök gegn þeirri staðhæfingu forsetans að þjóðaratkvæðagreiðslur um Icesave hafi

sýnt skýrt að „þjóðin hafi ráðið vel við að leiða flókin mál til lykta“ (Vilhjálmur Árnason 2013a, 39; 2014, 175). Ég gerði líka athugasemdir við samspil forsetans og þingsins í meðferð málsins, einkum eftir að þingið hafði unnið vel að málinu í kjölfar þess að fyrri samningi var synjað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Jón (2014, 132) segir að málskotsrétturinn feli í sér mikið traust til almennings, þar eð „hinn almenni borgari þarf að vera viðbúinn því að hann sé kallaður til ef stofnanir bregðast“. Ég er sammála þessu en röksemd mín miðaði að því að sýna fram á að í þessu máli hafi stofnanir ekki brugðist. Ég legg áherslu á þetta vegna þess að ég staðhæfi ekkert almennt um þetta efni.

2. Rökræðulýðræði, stofnanir og lýðræðislegir innviðir

Þriðja fræðilega líkanið um lýðræði í greiningu Habermas er rökræðukenningin. Um hana skrifa ég (Vilhjálmur Árnason 2013a, 41; 2014, 177):

Habermas setur fram rökræðulíkan um lýðræði til að sameina það besta úr frjálslyndis- og lýðveldishugmyndum og yfirstíga annmarka beggja. Hann telur það frjálslyndisviðhorfinu til tekna að leggja mikla áherslu á öflugar stofnanir lýðræðisins og skýrar leikreglur í lögum og stjórnarskrá, en gagnrýnir það helst fyrir þrönga sýn á kosningar sem lögmatingu pólitísku valds. Að hans mati prýðir það lýðveldisviðhorfið að leita stöðugt leiða til að móta almannavilja, en varar við kosningamiðudum útfærslum og borgaravirkni sem er háð tilfallandi hugðarefnum og dygðum borgaranna og upplýst af staðbundnum lífsgildum.

Í samræmi við þetta skrifar Birgir (2020, 19) um meðferð mína á lýðræðislíkönunum þremur: „Vilhjálmur notar frjálslynda líkanið og þjóðræði sem eins konar andlag til að skýra og skilgreina rökræðulýðræði, t.d. að rökræðulýðræði sé mitt á milli beggja. Þessi aðferð orkar tvímælis og betra hefði verið að draga upp mynd af rökræðulýðræði með sjálfstæðari og skýrari hætti.“ Undir þetta má taka, en ég fylgi einmitt í þessu leið Habermas sem lýsir rökræðulíkaninu ekki sem sjálfstæðum valkosti við hin tvö. Í frásögn Jóns af þessu skolast aftur á móti ýmislegt til. Hann segir réttilega að Habermas nýti kosti frjálslyndis og lýðveldishyggu til að gera betri grein fyrir lýðræðislegum stjórnámálum en gert sé á grundvelli hinna kenninganna. Síðan skrifar Jón (2014, 121). „Vilhjálmur hinsvegar tekur umræðu Habermas einu skrefi lengra og byggir greiningu sína á íslensku lýðræði eins og um þrjár sjálfstæðar lýðræðiskenningar sé að ræða.“ Þessi staðhæfing kallast á við sérkennilega lýsingu Jóns (2014, 122) á niðurstöðu greinar minnar að vegna takmarkana frjálslyndis og lýðveldishyggu séu „veigamikil rök fyrir því að kjósa samræðukenningu Habermas og móta lýðræðisleg stjórnámál í anda hennar“. Sjálfur lýsi ég þessu þannig:

Loks held ég því fram að sækja megi til rökræðulýðræðis viðmið um það hvernig treysta mætti íslenska lýðræðismenningu og tek nokkur

dæmi um tilraunir í þá veru sem taka mið af gagnrýni Vinnuhóps um siðferði og rannsóknarnefndar Alþingis á stjórnkerfi og stjórnsiði. (Vilhjálmur Árnason 2013a, 12; 2014, 150)

Eins og Birgir bendir réttilega á, hugsa ég rökræðukenninguna jafnan sem leið til að styrkja þá þætti lýðræðis sem hinar kenningarnar vanmeta án þess að hafna þeim kostum sem í þeim felast. Í umræðu minni um lýðræðislega borgaramenntun segi ég t.d. „allar lýðræðiskenningarnar þrjár ... vera gagnleg leiðarljós“ (Vilhjálmur Árnason 2013a, 48; 2014, 183–184). Ég hlífði lesendum við því að setja sífellt fram fyrirvara á einstökum stöðum, en sé grein mín lesin í heild af nokkurri viðleitni til að skilja röksemdirnar þá má sjá að lýsing Jóns er afbökun á þeim.

Meginathugasemd bæði Birgis og Jóns við þá hugmynd um rökræðulýðræði sem ég set fram í grein minni er að ég leitist við, eins og Birgir (2020, 13) orðar það „að beina kastljósinu að vönduðum stjórnarháttum, ígrundun ákvarðana og umræðusíðum“. Hann tekur undir orð Jóns (2014, 235) sem telur „að mörgu leyti nær lagi að nota hugtakið stofnanalýðræði, frekar en rökræðulýðræði, yfir þá birtingarmynd lýðræðis sem [Vilhjálmur] hefur mesta trú á“. Birgir (2020, 13–14) tekur líka undir þá niðurstöðu Jóns (2014, 139) að í röksemdum mínum felist að ég „hafni lýðræði fyrir stjórnsýslu“. Þetta er líklega hardasta gagnrýnisatriðið hjá þeim félögum og því rík ástæða til að bregðast við því. Mér sýnist tvennt vera mikilvægast til að skýra betur málflutning minn í þessu tilliti. Annars vegar tilefni skrifa minna og það tiltekna samhengi sem greining mín á íslensku lýðræði er sett í; hins vegar skilningurinn á lýðræðishugtakinu sem lagður er til grundvallar í umræðu af þessu tagi.

Byrjum á fyrra atriðinu. Hér er enn rík ástæða til að minna á tilefni og samhengi greinar minnar. Þröng túlkun Jóns og Birgis á grein minni á sér skýringar í því að ég dreg stöðugt fram mikilvægi ákveðinna lærdóma sem draga þurfi af rökræðukenningunni andspænis þeim vanda sem var greindur í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis á orsökum hrunsins. Í vandaðri úttekt á orsökum fjármálahrunsis setti rannsóknarnefnd Alþingis fram alvarlega gagnrýni á stjórnarhætti og stjórnsiði hérlendis. Birgir Hermannsson (2020, 3–4) dregur gagnrýnina og tillögur til úrbóta saman með svofelldum hætti:

Rannsóknarskýrslan var áfellsdómur um íslenska stjórnkerfið, fjölmiðla og stjórnmálalíf almennt. [...] Nauðsynlegt væri því að bæta starfshætti og stjórnmálamenningu, auka skilning á ábyrgð og hlutverki stjórnvalda og krefjast skýrari raka og betri undirbúnings fyrir ákvarðanir.

Þegar tiltekið stjórnarfar og stjórnmálamenning er gagnrýnt frá sjónarhorni lýðræðis er brýnt að átta sig á stöðunni í viðkomandi ríki, meta hvar skórinu kreppir og bregðast við því. Þetta sýnir raunar vel hve vanhugsuð áður nefnd athugasemd Jóns er um að lýðræði sé alstaðar eins. Þess vegna hóf ég grein mína (Vilhjálmur Árnason 2013a; 2014) á því að spyrja hvaða öfl hafi einkum ógnað íslensku lýðræði á árunum fyrir hrun. Svarið byggði

ég á greiningu og röksemdum rannsóknarnefndar Alþingis fyrir því að fjármagnsöflin hafi fengið að vaxa óheft hérlendis og langt umfram getu samfélagsins til að hafa hemil á þeim. Síðan spyr ég (2013a, 13; 2014, 151): „Hvar má helst vænta slíks viðnáms í lýðræðissamfélagi? Til hvaða stofnana lýðræðissamfélagsins er réttmætt að gera þá kröfu að vakað sé yfir hagsmunum borgaranna?“ Svar mitt við því er þriðjætt og ég nota orðið „helstu innviðir lýðræðissamfélagsins“ um þá aðila sem gera megri sérstaka kröfu til að gæti hagsmuna borgaranna í lýðræðisríki. Það eru kjörnir fulltrúar, eftirlitsstofnanir og fjölmiðlar.

Um fjöllun Jóns um það sem ég segi um þessa lýðræðislegu innviði einkennist sem fyrr af ónákvæmni og ósanngirni. Hann skrifar (Jón Ólafsson 2014, 128). „Greining Vilhjálmis á lýðræðislegum innviðum (bls. 13) varðar í raun styrk stjórnsýslunnar til að beita lögum og reglum til eftirlits og viðurлага.“ Á blaðsíðunni sem Jón vitnar til (Vilhjálmur Árnason 2013a, 13) vitna ég til kafla úr skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti þar sem segir:

Lýðræði vísar hér til dæmis einkum til lýðræðislegra stjórnarháttanna sem einkennast af aðgreiningu valds og hófsamlegri beitingu þess, upplýsingum til borgaranna og samráði við þá sem stjórnvaldsákvörðun varðar, og virðingu fyrir mannréttindum. (Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal & Kristín Ástgeirsdóttir 2010, 10)

Síðan skrifa ég: „Þegar rétt er um „lýðræðislega innviði“ í lokaorðum Vinnuhópsins er vísað til þeirra stofnana og ferla lýðræðissamfélagsins sem bera uppi eða eru farvegur fyrir þá þætti sem hér eru nefndir.“ Ég eftirlæt lesendum að meta sanngirni þeirrar framsætningar Jóns að smætta þetta í „styrk stjórnsýslunnar til að beita lögum og reglum til eftirlits og viðurлага“. Og eftir að hafa sett fram lýsinguna gagnrýnir Jón „þessa greiningu“ sem hann segir mig álíta að þarfnist ekki „sérstaks rökstuðnings“ (Jón Ólafsson 2014, 128). Í beinu framhaldi af því skrifar hann:

[Vilhjálmur] lítur greinilega svo á að með hruninu hafi komið í ljós að markaðurinn sætti of losaralegu regluverki og takmörkuðu eftirliti. En jafnvel þó að hrúnið gefi tilefni til að fara ofan í tengsl regluverks og eðlilegs markaðar er ekki hægt að gefa sér að markaðshyggjusjónarmið hljóti endanlega að dæmast dauð og ómerk vegna hrunsins.

Þarna er Jón farinn að berjast við vindmyllur, því að ekki finnast í grein minni þau viðhorf til markaðshyggju sem hann andæfir réttilega.

Annað dæmi um fræðilega ónákvæmni, sem vert er að nefna, er meðferð Jóns á um fjöllun minni um fjölmiðla sem ég tel einmitt til mikilvægra lýðræðislegra innviða. Eins og annað í grein minni ræði ég hlutverk þeirra með hliðsjón af því hvornig þeir stóðu sig í stykkinu í aðdraganda bankahrunsins og hvaða lærdóma megri draga af því. Um það

segir í niðurstöðum skýrslu fjölmiðlahópsins sem var hluti af skýrslu vinnuhóps um siðferði og starfshætti:

Ljóst er að fjölmiðlum tókst ekki að leiða fram og birta í fréttum sínum upplýsingar um stórkostlegan vanda fjármálafrirtækja landsins, hvað þá að upplýsa að hrún væri yfirvofandi. Miklu heldur blasir við að fjölmiðlar hafi endurómað ríkjandi raddir í samfélaginu. Fjölmiðlum tókst ekki að þessu leyti að sinna aðhaldshlutverki sínu. (Friðrik Þór Guðmundsson, Kjartan Ólafsson, Valgerður Jóhannsdóttir & Þorbjörn Broddason 2010, 266)

Samkvæmt greiningu minni á lýðræðislegum innviðum eru fjölmiðlar meðal þeirra sem gera má sérstaka kröfu til að gæti hagsmuna borgaranna í lýðræðisríki. Í þessu samhengi gagnrýndi ég viðbrögð sem fram höfðu komið hjá nokkrum fjölmiðlamönnum sem sögðu það einfaldlega hlutverk fjölmiðla að „endurspeglar veruleikann eins og best þeir geta“ (Vilhjálmur Árnason 2013a, 21; 2014, 158–159). Ég lýsi síðan aðhaldshlutverkinu með þessum orðum:

Aðhald gegn öflum sem vinna gegn almannahag birtist í því að afhjúpa áróðurskenndan málflutning, leiðréttar rangfærslur og veita viðnám gegn spuna. Í því er þjónusta við almannahagsmuni fólgin og skapar skilyrði þess að borgararnir geti axlað lýðræðislega ábyrgð sína.

Hér er vitaskuld um að ræða almennt leiðarljós eða viðmið fyrir vandaða fjölmiðlaumfjöllun. Jón leggur sig í líma við að finna að þessari lýsingu, sem ég hefði haldið að væri tiltölulega óumdeild, og segir hana fela í sér „hálfgerða mótsögn“ (Jón Ólafsson 2014, 130) vegna þess að spegilhugmyndinni sé einfaldlega snúið við. Síðan endursegir Jón málflutning minn með þessum orðum: „Fjölmiðlar eiga að berjast gegn þeim sem „afbaka veruleikann“, en sú hugmynd virðist fela í sér að þeir geti þá lýst honum eins og hann er og eigi að gera það.“ Jón hefur hér orðin „afbaka veruleikann“ innan tilvitnunarmerkja og lesendur hljóta að álykta að það orðalag sé frá mér komið. En ég nota það hvergi í grein minni. Síðan kemur athyglisverður kafli (Jón Ólafsson 2014, 130):

Vandinn er sá að það er alls ekki alltaf (og sennilega sjaldnast) ljóst hver afbakar veruleikann og hvernig. Sömuleiðis hlýtur það alltaf að vera deiluefni hvenær unnið er gegn almannahag og hvenær beitt er spuna. Áróður er ekki alltaf auðþekkjanlegur eða rangfærslur auðfundnar, það sem einn telur almenningi í hag og samfélaginu fyrir bestu, telur annar augljóst dæmi um þjónkun við sérhagsmuni. Þannig er pólitík ...

Hér leggur Jón mat á viðmið fyrir faglega viðleitni fjölmiðla til að rækja aðhaldshlutverk sitt út frá einkennum stjórnmála þar sem er – og eðlilegt er að sé – grundvallarágreiingur um hvað stuðli að almannahag. Með samlíkingunni og orðalagi sínu gefur hann í skyn að fjölmiðlaumfjöllun hafi engin hlutlæg, fagleg viðmið heldur takist þar einfaldlega á barátta ólíkra viðhorfa, líkt og í stjórnmálum: „það sem einn telur [...] telur annar [...]“.

Með þessari umfjöllun um þá lýðræðislegu innviði, sem ég geri að umtalsefni í grein minni til að sýna að eftirlitsstofnanir og fjölmiðlar hefðu getað veitt öflum viðskiptalífsins meira viðnám í aðdraganda bankahrunsins, hefur Jóni tekist að sjóða viðhorf mín niður í það að ég álití markaðshyggjusjónarmið „dauð og ómerk“ og að ég telji það vera einfalt mál fyrir fjölmiðla að sjá í gegnum spuna og rangfærslur.

2.1 Útfærslur á rökræðulýðræði

Nú hefur það komið á daginn sem ég sagði í upphafi að mér virtist erfitt að svara grein Jóns án þess að tína sér í einstökum atriðum og missa sjónar bæði á hinu sérstaka tilviki sem ég leitast við að greina og því fræðilega samhengi sem ég set það í. Birgir aftur á móti nálgast grein mína meira af sjónarhóli kenninga um lýðræði. Áhugaverð og fróðleg er greining hans á fjórum kynslóðum rökræðukenninga þar sem Habermas er fulltrúi fyrstu kynslóðarinnar sem leggur megináherslu á lýðræðislegt lögmæti pólitískra ákvarðana. Birgir (2020, 10) lýsir rökræðulíkani Habermas þannig að í meðförum hans sé „áherslan á stofnanabindingu (e. institutionalisation) eða ferlisbindingu (e. proceduralisation) viljamyndunar og að slík myndun sé ekki háð því að til staðar séu virkir borgarar.“ Umfjöllun Birgis um túlkun Simone Chambers á kenningu Habermas er líka gagnleg, svo sem það sjónarmið að líta beri á kröfuna um samþykki eða samkomulag, sem margir hafa haft til marks um óraunsæi kenningar Habermas, sem „langtímaferli“ viðleitni til upplýstrar rökræðu (Birgir Hermannsson 2020, 11) sem aldrei verði lokið. Birgir nefnir hins vegar ekki þá mikilvægu útfærslu Chambers (2003, 308) á rökræðulýðræði að gera fyrirvar eða ábyrgðarskyldu (e. accountability) fremur en samþykki að kjarnahugtaki lýðræðislegs lögmætis. Þessi krafa lýtur að þeirri skyldu stjórnvalda að styðja ákvarðanir sínar með rökum sem gera borgurunum kleift að meta réttmæti þeirra. Síðan skrifar hún (2003, 309):

Rökræðukenningin um lýðræði rannsakar með gagnrýnum hætti gæði, inntak og skynsemi þeirra röksemda og ástæðna sem bornar eru fram til stuðnings stefnu eða löggjöf. Hún kannar og metur þær stofnanir, þann vettvang og almannarými sem tiltækar eru til að ástunda rök-ræður og ábyrgðarskyldu.⁶

Þessi útlekking Chambers á rökræðulýðræði hefur verið mér fyrirmynd í skrifum mínum um rökræðulýðræði (sbr. t.d. Vilhjálmur Árnason 2013b) og mér virðist hún veita gagnleg viðmið fyrir greiningu á veikleikum og verkefnum íslensks lýðræðis.⁷ Í ljósi áður nefndrar greiningar vinnuhópsins um siðferði og starfshætti á veikburða lýðræðis-

legum innviðum, sem byggði á ítarlegri gagnrýni rannsóknarnefndar Alþingis á íslenska stjórnkerfið, var áherslan í skrifum mínum vissulega á hinn formlega opinbera vettvang og hvernig styrkja mætti rökraðustöðir og forsendur ábyrgðarskyldu innan stjórn mála, stjórnsýslu og fjölmiðla. Þetta kallast að einhverju leyti á við áherslur á rökraðu kerfi í því sem Birgir (2020, 13) nefnir fjórðu kynslóð rökraðukenninga. Frá mínum sjónarhóli á hinn opinbera vettvangur í orðræðu rökraðulýðræðis sér alltaf skýrt andlag í hinum óopinbera vettvangi þar sem almannaviljinn mótast og finnur sér farvegi til aðhalds og áhrifa.

Birgir (2020, 13) orðar þetta samspil hins opinbera og óopinbera almannavettvangs ágætlega þegar hann skrifar: „Pólítískar ákvarðanir þarf því að ræða og rökstyðja með vísun til hins yfirvegaða almenningsálits hverju sinni.“ Ég hef staðið í þeirri trú að þetta sé kjarninn í rökfærslum mínum. Þannig skrifa ég um þetta atriði (2013a, 46; 2014, 180–182) eftir að hafa lýst margvíslegum leiðum til að styrkja lýðræðislega innviði stjórnkerfisins og bæta stjórnsiðina:

Hér ber einkum að líta til þess hvers konar vettvangur og hvaða farvegir eru fyrir borgarana og fulltrúa þeirra í lýðræðisríki til að ræða á upplýstan hátt um sameiginleg hagsmunamál sín. [...] Það vinnulag sem hér hefur verið lýst stuðlar í senn að vel undirbúnum, upplýstum og ígrunduðum ákvörðunum stjórnvalda [og] að upplýsingu meðal almennings sem fyrir tilstilli fjölmiðla öðlast forsendur til þess að móta sér ígrundaðri skoðun á viðkomandi málefnum en ella. [...] Frá sjónarhóli rökraðulíkansins er einmitt brýnasta verkefnið í lýðræðisríki að styrkja grundvallarforsendur upplýstrar skoðanamyndunar á opinberum vettvangi.

Þrátt fyrir þessar afdráttarlausu staðhæfingar mínar um mikilvægi upplýsts almenningsálits og um að styrkja skilyrði þess sem *brýnasta verkefnið* í lýðræðisríki skrifar Birgir að erfitt sé að samræma áherslur Chambers á yfirvegað almenningsálit útleggingu minni á rökraðulýðræði. Í meðförum mínum skyggi áherslan á „yfirvegaðan undirbúning“ stjórnvalda á „yfirvegað almenningsálit“ sem fái „ekki sérstaka umfjöllun eða skýringargildi“ (Birgir Hermannsson 2020, 13). Í framhaldi af tilvitnuðum kafla hér að ofan ræði ég þó tvennt sem brýnt sé að huga að í viðleitni til að búa í haginn fyrir upplýst og yfirvegað almenningsálit: öfluga fjölmiðla sem skapi „almennings skilyrði til að móta sér upplýstar skoðanir“ og menntun sem varði forsendur „borgaranna til að móttaka, melta og meta þær upplýsingar sem að þeim er haldið“ (Vilhjálmur Árnason 2013a, 46 og 48; 2014, 182–183). Þetta finnst mér vera í góðu samræmi við rökraðulýðræðishugmyndir Habermas og Chambers. Þær hugmyndir samrýmast hins vegar síður lýðræðis-skilningi Birgis og Jóns sem halda því báðir fram að rökraðulíkan mitt rúmi lítt aðkomu borgaranna enda sé skilningur minn „á lýðræðislegu hlutverki almennings [...] furðulega þröngur“ (Jón Ólafsson 2014, 127).

3. Efasemdir um beint lýðræði og kostir rökræðulýðræðis

Það er engin áhersla hjá Habermas á tilraunir af því tagi sem Birgir (2020, 13) kennir við þriðju kynslóð kenninga um rökræðulýðræði, svo sem rökræðuþing eða önnur afbrigði „litla-lýðs“ vettvangs sem lúta ákveðnum rökræðuskilyrðum (sjá t.d. Fishkin 2009). Birgir (2020, 13) segir mig hafna lýðræðistilraunum af þessu tagi, „raunar eftir að hafa dadrað við þær“. Þetta er ofsagt hjá Birgi. Í innganginum að lýðræðisbókinni, sem Birgir hefur til marks um að ég hafni lýðræðistilraunum, skrifa ég (Vilhjálmur Árnason 2018, 28): „Lýðræðisumbætur sem styrkja stjórnkerfið og bæta stjórnsemi eru [...] ekki andstæður lýðræðistilrauna heldur geta þær verið forsendur þess að tilraunirnar nái því takmarki sínu að færa valdið meira til fólksins.“ Þessi málsgrein sýnir ágætlega hvað fyrir mér vakir í umræðunni um íslenskt lýðræði. Á grundvelli greiningar rannsóknarnefndar Alþingis á vanda íslenskra stjórn mála og stjórnsýslu sé það brýnt verkefni frá sjónarhorni lýðræðis að styrkja þessa farvegi sameiginlegra ákvarðana borgaranna. Tilraunir til þess að færa valdið til fólksins með því að auka beina aðkomu borgaranna að ákvörðunum verði dæmdar til að mistakast sé ekki hugað að grundvallarskilyrðum upplýstrar skoðanamyndunar og byggðar brýr milli hins óformlega og formlega pólitíska vettvangs. Um þetta vitna skrif mín í innganginum frekar (Vilhjálmur Árnason 2018, 28): „Sá lýðræðisauður sem býr í vilja almennings til þess að láta að sér kveða verður ekki virkjaður til gagns og áhrifa nema skýrir gangvegir séu milli almannavettvangsins annars vegar og stjórnkerfisins og hinna formlegu stjórn mála hins vegar.“ Það hefur ekki verið markmið með skrifum mínum um lýðræði að skýra þessa gangvegi og ég hef ekki rætt leiðir til þess að móta „yfirvegað almenningsálit“ með til þess gerðum „litla-lýðs“ vettvangi eða rökræðuþingum. Áðurnefnd umfjöllun mín um fjölmiðla og menntun, sem skapi skilyrði fyrir upplýsta skoðanamyndun, tekur fremur mið af því að yfirvegað almenningsálit verði til í „óskipulögðu almannarými“ (sbr. Birgir Hermannsson 2020, 13).

Það hve ég fjalla lítið um skipulega aðkomu borgaranna að ákvörðunum virðist fela í sér skýringu á þeirri hörðu gagnrýni Birgis og Jóns að ég sé efasemdamaður um lýðræði; ég lýsi rökræðulíkani sem „beinir ekki sjónum að borgurunum og þátttöku þeirra, heldur að ferlum og stofnunum“ (Jón Ólafsson 2014, 127). Á svipuðum nótum skrifar Birgir (2020, 13): „Gallinn við rökræðulýðræði Vilhjálm Árnasonar er [...] að hér höfum við rökræðulýðræði þar sem engin eiginleg rökræða fer fram á milli borgaranna.“ Samkvæmt þessari gagnrýni Birgis og Jóns mætti ætla að borgararnir stundi ekki „eiginlega rökræðu“ nema þeim sé stillt upp á fræðilega hönnuðu „litla-lýðs“ sviði undir leikstjórn lærðra rökræðustjóra sem gæta þess að settum reglum og rökræðuskilyrðum sé fylgt. Ég hef ekkert á móti slíkum tilraunum sem geta stuðlað að lýðræðislegum þroska borgaranna, bættum umræðusíðum og gefið athyglisverðar vísbendingar um upplýsta skoðanamyndun borgara við kjöraðstæður og þannig haft áhrif á dagskrá og jafnvel stefnumótun í stjórn mála. Slík rökræðuþing geta því haft sjálfstætt lýðræðislegt gildi, en ég held að þau feli ekki í sér nema lítið brot af þeim leiðum sem þörf er á til að bregðast við vanda lýðræðis í samtímanum. David Held (2006, 261) skrifar að lýðræði sé „gangverk sem tryggji lögmæti pólitískra ákvarðana með því að sjá til þess að þær fylgi réttum meginlögmálum, reglum og verklagi um þátttöku, umboð og ábyrgðarskyldu“.⁸ Sómasamleg

umfjöllun um lýðræði verður að gefa gaum öllum þessum þáttum og samspili þeirra. Það er jafnþröngt að einblína á þátttökuna og að ræða eingöngu meðferð kjörinna fulltrúa á umboði sínu, verklagið við undirbúning og eftirfylgd pólitíska ákvarðana eða framgöngu þeirra aðila sem bera lýðræðislega ábyrgðarskyldu.

Mér list vel á lýsingu Birgis á hugmyndum fjórðu kynslóðar rökraðulýðræðis (sjá líka Elstrub, Ercan & Mendonça 2016) þar sem lýðræðið er ekki tekið í hús, ef svo má segja, í verndað skjól „litla-lýðs“ formsins, heldur greint á milli mismunandi rökraðu-forma á hinum ýmsu sviðum samfélagsins. Þótt rökraðuskilyrðin séu ólík eftir viðfangs-efnum og aðstæðum, sé þó rétt að gera hvarvetna kröfur um gagnkvæmni, gagnsæi og ábyrgðarskyldu eins og hæfir á hverju málefnasviði (Elstrub, Ercan & Mendonça 2016, 145). Mér virðast þessar hugmyndir fela í sér möguleika til að útfæra betur margt af því sem ég segi um mikilvægi þess frá sjónarmiði lýðræðis að bæta stjórnisíði og fagleg vinnubrögð í stjórnmálum og stjórnsýslu sem treysta umboð og fyrirvar. Þessar hugmyndir virðast fara fyrir brjóstið á þeim Birgi og Jóni. Spurning Jóns (2014, 122): „Hver eru tengsl fagmennsku í opinberu lífi og lýðræðis?“ er mikilvæg og svarið við henni veltur sumpart á svari við annarri spurningu sem Jón orðar í beinu framhaldi: „Hvert er inntak lýðræðis?“. Í ljósi svarsins sem Jón gefur við seinni spurningunni, „að lýðræði varði aðkomu almennings að lagasetningu, opinberri stefnumótun og ákvörðunum“, þá eru þess tengsl óljós. Vitanlega varðar lýðræði slíka aðkomu almennings, en það er ekki tæmandi lýsing á þessu flókna fyrirbæri og einblínir á þátttökuna sem einn hluta af þremur sem Held nefnir í skilgreiningu sinni hér að ofan. Frá sjónarhóli Habermas hvílir sá lýðræðisskilningur um of á áhuga og dygðum borgaranna til að láta að sér kveða. Ég sagði hér að ofan að í þessu felist dýrmætur lýðræðisauður, en þetta eru tilfallandi þættir sem sveiflast eftir atburðum líðandi stundar og veita enga varanlega undirstöðu fyrir lýðræðisleg stjórnmál. Þess vegna tek ég undir (Vilhjálmur Árnason 2013a, 42; 2014, 178) hugmyndir Habermas um að brýnast sé að móta lýðræðislega stjórnisíði sem miða að því að „ferli og forsendur málefnalegrar rökraðu festist í sessi í stofnunum samfélagsins“ (Habermas 1999, 248). Þetta er haft til marks um það að ég hafi „trú á stofnunum umfram lýðræðislega þátttöku borgaranna“ (Jón Ólafsson 2014, 127). Í því samhengi sem um ræðir er það vissulega rétt og ég hafna því t.d. að rétta leiðin til að bregðast við því sérstaka ástandi sem var í íslensku samfélagi eftir fjármálahrunið 2008 og „rótgrónum meinsemdum í samfélagi okkar“ (Styrmir Gunnarsson 2009, 264) væri gagnlegt að færa valdið til fólksins frá kjörnum fulltrúum.

Þar með hafna ég ekki kostum beins lýðræðis *almenn* enda er grein mín ekki um það efni. Efasemdir mínar um beint lýðræði hafa einkum beinst að því hvernig staðið var að þeim lýðræðistilraunum sem hér voru gerðar í kjölfar hrunsins. Ég hafna hins vegar alfarið þeim *skilningi* á lýðræði að þátttaka almennings eigi að vera þungamiðjan í útfærslu þess. Í meðförum Birgis og Jóns birtist þessi skilningur í vafasömu annaðhvort-eða viðhorfi þar sem áhersla á faglega stjórnsýslu og vönduð vinnubrögð í stjórnmálum er séð nánast sem andstæða þátttöku borgaranna „aðkomu almennings að lagasetningu, opinberri stefnumótun og ákvörðunum“, svo aftur sé vitnað til Jóns (2014, 122). Ég hef þegar minnt á röksemdir mínar um mikilvægi þess að sjá samspil þessa tvenns og raunar

allra þeirra þriggja þátta sem Held nefnir: þátttöku, umboðs og ábyrgðarskyldu. Fagleg stjórnsýsla og vönduð stjórnsmál varða bæði meðferð hins pólitíska valds og styrkinn til þess að veita sérhagsmunaöflum viðnáms og verja grundvallarréttindi borgaranna. Góðar stofnanir skapa borgurunum skilyrði til að rökræða pólitísk viðfangefni og hafa áhrif á ákvarðanir um þau. Allt eru þetta lykilateini lýðræðislegs samfélags og fráleitt að sjá þau sem andstæður við „aðkomu almennings“. Það er hins vegar breytilegt eftir mismunandi stöðu mála innan lýðræðisríkja hvað sé *brýnasta* verkefnið í lýðræðisvæðingu samfélaga. Sumstaðar er það aukin aðkoma almennings að ákvörðunum, sumstaðar bætt lýðræðisleg vinnubrögð í stjórnsmálum og stjórnsýslu og enn annarstaðar skilvirkari farvegir fyrir almenning til að draga stjórnvöld til ábyrgðar og leita réttar síns. Ég er því ósammála staðhæfingu Jóns um að þátttakan trompi sjálfkrafa aðra þætti lýðræðislegra stjórnarháttanna. Ég held, skrifar Jón (2014, 138),

að mikilvægasta verkefni „íslensks lýðræðis“ – sem þýðir bara mikilvægasta verkefni lýðræðis – sé að halda áfram á þeirri braut að færa stefnumótunar- og ákvarðanavald út úr stofnunum og til almennings með sem flestum og fjölbreyttustum leiðum.

Hér ítrekar Jón það viðhorf sitt, sem ég vitnaði til í upphafi, að aðstæður í tilteknu lýðræðisríki skipti engu máli þegar verkefni lýðræðis eru metin. Með því að einblína á þátttökuskilninginn á lýðræði verður hann blindur á aðra þætti góðra lýðræðislegra stjórnarháttanna. Og hann gengst við því að þar sé magn þýðingarmeira en gæði. Um þá hugmynd mína að brýnt sé að lýðræðislegar stofnanir þjóni samfélaginu öllu frekar en sérhagsmunum, skrifar Jón (2014, 122): „Hugmyndir hans varða bætt lýðræði í þessum skilningi – ekki aukin lýðræði, því niðurstaðan er sú að betra sé að skammta lýðræði skynsamlega en að gefa því lausan tauminn.“

Hvað skyldi það þýða að gefa lýðræði „lausan tauminn“ og hver er þess umkominn að gera það? Ein leið til að túlka þá hugmynd er að tengja hana framvindu svonefnds ófrjálslynds lýðræðis í samtímanum, þar sem skilningur á lýðræði er þrengdur við meirihlutavilja almennings og aðrir þættir góðra lýðræðislegra stjórnarháttanna eru að engu hafðir (Offe 2017, 16). Við slíkar aðstæður er beinlínis háskalegt að sjá lýðræði einungis út frá „aðkomu almennings að lagasetningu, opinberri stefnumótun og ákvörðunum“, svo enn sé vitnað í orð Jóns um einhlít verkefni lýðræðis. Og í þeim skilningi er raunar hættulegt að færa valdið til almennings, svo ég svari spurningunni sem Jón setur fram í yfirskrift greinar sinnar (2014). Ég álit ekki að Jón sé talsmaður ófrjálslynds lýðræðis og mér sýnist hann á sinn hátt vilja „skammta lýðræði skynsamlega“, svo sem með aðferðum rökræðuþinga. En hætt er við að þau ráð dugi skammt andspænis þeim gríðarlega vanda sem að lýðræðinu stæðjar í samtímanum. Á undanförunum árum hafa almennar rökræðuadstæður borgaranna farið versnandi þar sem nýjar boðskiptaleiðir hafa gert það mögulegt að ráðskast með skilyrði skoðanamyndunar á fordæmalausan hátt. Þetta hefur vakið margvíslega umræðu um kreppu lýðræðisins sem engar einfaldar lausnir eru til við, allra síst þær sem lýðhyggjusinnar eða pöpulistar setja fram undir slagorðinu „Látid okkur, fólkið

ráða“ (Offe 2017, 17). Rök fyrir því að gefa lýðræðinu „lausan tauminn“ með þeim hætti eru einmitt sett fram í andstöðu við hugmyndir um fagmennsku, sérfræði, stjórnsýslu og stofnanir þar sem valdaelítan hafi búið um sig og vinni gegn hagsmunum almennings. Vitaskuld á sú gagnrýni við einhver rök að styðjast og það er látlaust verkefni í lýðræðisríki að ræsa fram þá farvegi sem hindra að almannaviljinn nái fram að ganga (Vilhjálmur Árnason 1991).

3.1 Lýðræðiskreppa samtímans og rökræðulýðræði

Þýski félagsfræðingurinn Claus Offe færir rök fyrir því að nýta megi hugmyndir rökræðulýðræðis til að bregðast við lýðræðiskreppu samtímans sem hafi m.a. birst greinilega í þjóðaratkvæðagreiðslunni um Brexit. Hann telur raunar mikilvægt að „skammta lýðræði skynsamlega“ bæði til þess að forðast vandamál af því tagi sem Brexit hafi valdið og til að slík viðleitni nýtist vel í þeirri viðleitni að styrkja fulltrúalýðræðið og berja í bresti þess. Í þessu tilliti eru áður nefndir gangvegir rökræðuþinga og hinna opinberu lýðræðisferla afar þýðingarmiklir og frá þeim verður að ganga tryggilega. Offe (2017, 25) leggur til að rökræðuhópar (e. deliberative panels) verði stofnanabundnir, það er gerðir að hluta þess regluverks sem stýri löggjafarferlinu. Þannig sneiðir hann hjá athyglisverðri gagnrýni Nadiu Urbinati sem Birgir (2020, 12) lýsir þannig að rökræðuvettvangur af þessu tagi standi „utan við stofnanir fulltrúalýðræðisins“ og gefið sé í skyn „að þær skoðanir sem þar myndist séu með einhverjum hætti betri eða sannari en þær sem hefðbundnar stofnanir á borð við kjörin þjóðþing starfi eftir“. Offe (2017, 25) leggur áherslu á að niðurstöður þeirra ættu eingöngu að vera ráðgefandi enda þurfi það að vera skýrt að stjórnvöld taki ákvarðanir og beri skýra ábyrgð á þeim. Hann bendir líka á að niðurstöður rökræðuhópa geti veitt mikilvæga leiðsögn fyrir kjósendur sem sjái hvað gerist þegar „fólk eins og við“ fær góðan tíma til að velta málum fyrir sér og hefur greiðan aðgang að upplýsingum. Þetta kallar á skipulega notkun fjölmiðla til að greina frá því sem gerist í rökræðuhópunum og fódra þannig upplýsta skoðanamyndun borgaranna til að mynda í aðdraganda kosninga. Í útfærslu þessa er ástæða til að vera á varðbergi gagnvart þeirri hættu sem Urbinati bendir á að slíkt „leiðsagnarlýðræði“ smætti rökræðuþing niður í rýnihópa „eða tilraun til að réttlæta stefnu sem þegar hafi verið ákveðin“ (Birgir Hermannsson 2020, 12).

Ég hef staldrað við málflutning Claus Offe hér í lokin vegna þess að mér virðist sem útfærsla hans á notkun hugmynda af ætt rökræðulýðræðis kallist vel á við greininguna sem þeir Jón og Birgir beina spjótum sínum að. Ég skrifa þar til dæmis að Ísland gæti verið kjörinn vettvangur fyrir rökræðufundi „þar sem fulltrúar almennings ræða tiltekin viðfangsefni stjórn mála á grundvelli bestu fánlegu upplýsinga“. Síðan skrifa ég (Vilhjálmur Árnason 2013a, 49; 2014, 184):

Í fámennu og gagnsæju samfélagi er líka hægt að skapa góð skilyrði til að koma niðurstöðum slíkra borgarafunda bæði til stjórnmalamanna og almennings og vekja umræður um þær. Með þátttöku í slíkum fundum fá borgararnir jafnframt verðmæta þjálfun í málefnalegri um-

ræðu sem gerir þá færari um að meta störf kjörinna fulltrúa með gagnrýnum hætti. Þetta fyrirkomulag stuðlar því að réttnefndri lýðræðislegri borgaravirkni.

Mér sýnist að í þessum ívitnaða kafla leynist svar við því sem Birgir (2020, 19) beinir til mín þegar hann skrifar: „sérstaklega þarf Vilhjálmur Árnason að gera grein fyrir samspili kosninga og rökræðulýðræðis eins og hann skilur það“. Þjálfun í málefnalegri umræðu og færni til að meta störf kjörinna fulltrúa með gagnrýnum hætti er ákjósanlegur kosningaundirbúningur fyrir borgara í lýðræðisríki. Kosningar og aðragandi þeirra er ein mikilvægasta leið borgaranna til að láta kjörna fulltrúa rökstyðja ákvarðanir sínar og áform og standa reikningsskil gerða sinna. En í sýn minni á rökræðulýðræði felst líka rík áhersla á að veita því athygli „hvernig kjósendur gera upp hug sinn“ en það kallar á skoðun á margþættum skilyrðum „sem fólk hefur til þess að ígrunda þessar upplýsingar, meta réttmæti þeirra og móta sér upplýstar, rökstuddar skoðanir“ (Vilhjálmur Árnason 2018a, 26). Rökræðulýðræði hefur því beint sjónum manna sérstaklega að forsendum skoðanamyndunar í aðdraganda kosninga og sjá þær sem tækifæri fyrir kjósendur til að tileinka sér sjónarhorn borgara sem leitist við að stuðla að almannaheill fremur en sem tjáningu einkahagsmuna.⁹ Rannsóknir hafa sýnt að rökræður geta haft slík umbreytandi áhrif á þátttakendur í rökræðufundum (Fishkin 2009) og hugmyndir mínar um lýðræðis-hlutverk fjölmiðla og borgaramenntun miða að því að styrkja grundvallarforsendur upplýstrar skoðanamyndunar á opinberum vettvangi sem skili sér m.a. í því að fólk geri upp hug sinn með ígrunduðum hætti í kosningum. Þessar hugmyndir eiga nú undir högg sækja vegna skipulegrar notkunar samfélagsmiðla þar sem sér um líkir safnast saman í bergmálshellum og styrkja hver annars viðhorf, án þess að reynt sé á sanngildi þeirra eða réttmæti.

Þótt þessi rök mín um upplýsta skoðanamyndun á opinberum vettvangi hafi birst skýrt í skrifum mínum um lýðræði spyr Birgir (2020, 14): „En hvert er þá hlutverk almennings í rökræðulýðræði Vilhjálms? Er það eitthvað annað en að mæta reglulega að kjósa?“ Rétt er að geta þess að Birgir (2020, 14) vitnar í þessu samhengi til ummæla í sameiginlegri grein okkar Henrys Alexanders Henryssonar (2018, 259–260)¹⁰ þar sem megináherslan hvílir á möguleikum borgaranna til að draga stjórnvöld til ábyrgðar og krefja þau um rök fyrir ákvörðunum. Þetta krefst þess að til staðar sé „virkur skilningur á framferði valdhafa“ (Henry Alexander Henrysson og Vilhjálmur Árnason (2018, 260) sem við segjum (2018, 257 og 246) að mótist í opinberri umræðu í almannarýminu. Eins og lýst er hér að framan er slíkt fyrirsvar kjarnaatriði rökræðulýðræðis að mati Chambers, sem Birgir styðst nokkuð við í grein sinni, og í ábyrgðarskyldunni felast mikilvæg tengsl rökræðulýðræðis og kosninga. En Birgir (2020, 15) túlkar skoðun mína út frá hugmynd Urbinati um „ópólítískt lýðræði“ þar sem virkum borgurum hefur verið skipt út fyrir „hlutlausu dómara“. Í samhengi við skrif mín um rökræðulýðræði eru þessi ummæli illskiljanleg og vísa ég lesendum í því sambandi til kaflans um lýðræðislega borgaravirkni hér að ofan.

Í lýðræðisríki er mikilvægt að vera stöðugt á varðbergi gagnvart hættum af því tagi

sem Birgir gerir að umtalsefni. Offe (2017, 15) orðar þetta þannig að „lýðræðisríki séu pólitísk stjórnkerfi sem eru stöðugt véfengd og í sífelldri sjálfskoðun, þau standi andspænis látlausum umdeilanlegum kröfum um endurskoðun, þróun og umbætur [...], „á vegferð“ sem er drifin áfram af lögmæti yfirráða og skilvirkni“.¹¹ Umræða um leiðir til að virkja borgarana til þátttöku er hluti af þessari vegferð og þau kynslóðaskipti sem hugmyndir um rökraðulýðræði hafa gengið í gegnum endurspeglá þessa viðleitni. Mér virðist í því tilliti óþarft að velja milli þessara hugmynda; það megi vel aðhyllast víska útfærslu á rökraðuþingum án þess að hafna mikilvægi þess að huga að rökraðuskilyrðum á ólíkum sviðum samfélagsins. Hér held ég að fari vel á því að velja það besta úr sögu rökraðulýðræðis með upprunalegu hugmyndina að leiðarljósi, sem er að styrkja lýðræðislegt lögmæti pólitískra ákvarðana. Og þá er líka mikilvægt að vera minnugur þess að til að tryggja það lögmæti þarf að huga í senn að meðferð valdsins á hinu formlega pólitíska sviði, farvegum fyrir borgarana til að draga valdhafa til ábyrgðar fyrir meðferð valdsins og að öðrum leiðum sem standa borgarunum til boða til að hafa pólitísk áhrif. Öll þessi verkefni krefjast þess að hugað sé jafnt að lýðræðislegum innviðum sem standa undir framkvæmd lýðræðis, að rökraðuskilyrðum á opinberum vettvangi og að rökraðustöðum stjórnmalanna. Þetta held ég að geti verið gagnleg leiðarljós í þeirri viðleitni að styrkja íslenskt lýðræði á komandi árum og vonast eftir líflegri umræðu um það áfram á akademískum vettvangi.¹²

4. Lokaorð

Í greininni hef ég brugðist við gagnrýni þeirra Jóns Ólafssonar og Birgis Hermannssonar á skrif mín um íslenskt lýðræði. Jafnframt því að meta röksemdir þeirra hef ég skýrt og rökstutt frekar greiningu mína á íslensku stjórnarfari og stjórnmalamenningu í aðdraganda og eftirmálum fjármálahrunsins. Helsta aðfinnsla mín við gagnrýni þeirra Jóns og Birgis er að þeir nálgist ekki röksemdir mínar í ljósi þess að þær varða tiltekna stöðu á óvenjulegum tíma í íslensku samfélagi. Sú staðreynd skýri hve mikla áherslu ég leggi á vandaðar stofnanir og aðra innviði sem mynda umgjörð um pólitíska þátttöku borgaranna. Jafnframt þessari umræðu hef ég leitast við að gera grein fyrir hugmyndum mínum um lýðræði almennt og rökraðulýðræði sérstaklega. Meginniðurstöður mínar eru eftirfarandi:

- Fræðileg umræða um brýn verkefni í því skyni að efla lýðræði verður að taka mið af sérkennum stjórnarfars og stjórnmalamenningar í viðkomandi samfélagi og þeim aðstæðum sem þar hamlá góðum lýðræðislegum stjórnarháttum.
- Það er villandi og ógagnlegt að líta á vandaðar stofnanir og stjórnsiði sem andstæður við kröfuna um aukna þátttöku almennings. Samspil þessa tvenns er forsenda farsælla og árangursríkra stjórnmalá í lýðræðisríki.
- Mikilvægt er að huga jöfnum höndum að lýðræðislegum skilyrðum umboðs kjörinna fulltrúa, þátttöku borgaranna og fyrirsvars eða ábyrgðarskyldu valdhafa. Einhlið áhersla á aðkomu borgaranna að stjórnvaldsákvörðunum er þröng sýn á lýðræði.

- Meginhugmyndin í rökræðulýðræði er að auka lýðræðislegt réttmæti pólitískra ákvarðana. Hún krefst þess að bæði sé hugað að rökræðuskilyrðum á opinberum vettvangi og rökræðustöðum formlegra stjórnmála og stjórnsýslu.
- Helsta ógnin við hugsjónir rökræðulýðræðis er notkun boðskiptatækni til að ráðskast með skoðanamyndun borgaranna. Það breytir því ekki að leiðarljós stjórnmála í anda rökræðulýðræðis er að styrkja skilyrði upplýstrar skoðanamyndunar borgaranna og fulltrúa þeirra.

Aftanmálgreinar

- 1 Þar eð Jón Ólafsson vísar til upphaflegu Skínisgreinarinnar en Birgir Hermannsson til ritgerðarinnar í *Hugsmiðum* tel ég rétt að vísa til beggja gerðanna þegar við á í þessari svargrein.
- 2 Í bókinni greina og meta fræðimenn af sviði heimspeki, sagnfræði, stjórnmálafræði, stjórnsýslufræða og fjölmiðlafræði lýðræðislega starfshætti og lýðræðisþróun hérlendis fyrir og eftir hrun.
- 3 Rétt er að vekja athygli á því að ensku gerðirnar tvær (Habermas 1996b og Habermas 1999) eru ekki alveg samhljóða. Sú síðari er þýðing á (Habermas 1996a) en sú fyrrnefnda er aðeins eldri gerð sem birtist fyrst í tímaritinu *Constellations* 1 (1994), 1–10. Í þeirri útgáfu greinarinnar nefnir Habermas (1996b, 23) samfélagshyggiuafbrigðið af republikanismanum eins og ég vík að síðar. Þessi áhersla er ekki jafnafráttarlaus í seinni greininni (Habermas 1996a og 1999).
- 4 Á ensku er þetta svona (Habermas 1996b, 23–24): „contemporary republicans tend to give this public communication a communitarian reading. It is precisely this move toward an *ethical constriction of political discourse* that I call into question. Politics may not be assimilated to a hermeneutical process of self-explication of a shared form of life or collective identity.“
- 5 Í þessu tilliti má benda lesendum á grein Ragnheiðar Kristjánsdóttur (2018) um repúblíkanisma í hugmyndasögu íslenskra stjórnmála á lýðveldistímanum.
- 6 Á ensku er þetta svona (Chambers 2003, 309): „Deliberative democratic theory critically investigates the quality, substance, and rationality of the arguments and reasons brought to defend policy and law. It studies and evaluates the institutions, forums, venues, and public spaces available for deliberative justification and accountability.“
- 7 Í þessu samhengi má geta þess að Simone Chambers var gestur og aðalfyrirlesari á alþjóðlegri ráðstefnu rannsóknaverkefnisins um íslenskt lýðræði, *Workings of Democracy. Practices, Norms and Understanding*, Háskóla Íslands, 27.–29. maí 2015.
- 8 Á ensku er þetta svona (Held 2006, 261): „Democracy has been championed as a mechanism that bestows legitimacy on political decisions when they adhere to proper principles, rules and mechanisms of participation, representation and accountability.“
- 9 Sjá gott yfirlit um þetta flókna efni t.d. hjá List 2018.
- 10 Ég svara hér einungis fyrir mína hönd en ekki Henrys, enda beinist gagnrýnin alfarið að mér. Það er nokkur áherslumunur í skoðunum okkar, einkum hvað varðar rökræðuþing eða rökræðuhópa.
- 11 Á ensku er þetta svona (Offe 2017, 15): „Democracies are constantly challenged and self-scrutinizing political systems that face on-going controversial demands for their own revision, development, and improvement. [...] They are quintessential political systems “on the move,” driven by the legitimacy of rule and its effectiveness.“
- 12 Ég þakka Páli Rafnari Þorsteinssyni, heimspekingi, og Sigurbjörgu Sigurgeirsdóttur, prófessor, sem og ritrýnum tímaritsins gagnlegar ábendingar við frágang greinarinnar.

Heimildaskrá

- Birgir Hermannsson (2020). „Rökræða, þátttaka og þekking“, *Stjórnsmál & stjórnsýsla* 16(1), 1–22.
- Chambers, S. (2003). „Deliberative Democratic Theory“, *Annu Rev. Polit. Sci.* 6, 307–326.
- Elstrub, S., Ercan, S. og Mendonça, R.F. (2016). „Editorial Introduction: The fourth generation of deliberative democracy“, *Critical Policy Studies* 10(2), 139–151.
- Fishkin, J. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, W. (1956). „Essentially Contested Concepts“, *Proceedings of the Aristotelian Society* LVI, 167–198.
- Friðrik Þór Guðmundsson, Kjartan Ólafsson, Valgerður Jóhannsdóttir og Þorbjörn Broddason (2010). „Um fjöllun fjölmiðla á Íslandi um banka og fjármálafyrirtæki 2006–2008“, í Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal og Kristín Ástgeirsdóttir, *Sjöferði og starfsbættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008*, Viðauki II (bls. 245–268). Reykjavík: Alþingi.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2008). „Lýðræði. Drög að greiningu“, *Stjórnsmál & stjórnsýsla* 4(1), 91–111.
- Habermas, J. (1996a). „Drei normative Modelle der Demokratie“, *Die Einbeziehung der Anderen* (Frankfurt: Suhrkamp 1996), 277–292.
- Habermas, J. (1996b). „Three normative models of democracy“, í S. Benhabib (ritstj.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political* (bls. 21–30). Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1999). „Three normative models of democracy“, í C. Cronin og P. de Greiff (ritstj.), *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory* (bls. 239–252). Cambridge: Polity Press.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Henry Alexander Henrysson og Vilhjálmur Árnason (2018). „Eftirþankar. Hvað ætti að einkenna íslenskt lýðræði?“, í Vilhjálmur Árnason og Henry Alexander Henrysson (ritstj.), *Íslenskt lýðræði. Starfsvenjur, gildi og skilningur* (bls. 239–260). Reykjavík: Háskólaútgáfan og Siðfræðistofnun.
- Hulda Þórisdóttir (2010). „Afsprengi aðstæðna og fjötruð skynsemi“, í Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal og Kristín Ástgeirsdóttir, *Sjöferði og starfsbættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008*, Viðauki II (bls. 273–297). Reykjavík: Alþingi.
- Jón Ólafsson (2014). „Rökræðulýðræði verður stofnanalýðræði: Er hættulegt að fara vald til almennings? Athugasemdir við grein Vilhjálms Árnasonar „Valdið fært til fólksins?““, *Stjórnsmál & stjórnsýsla* 10(1), 119–142.
- List, C. (2018). „Democratic Deliberation and Social Choice: A Review“, í A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge og M. Warren (ritstj.), ritdómur um *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press. Sótt á OXFORD HANDBOOKS ONLINE, 20. nóvember 2020.
- Offe, C. (2017). „Referendum vs. institutionalized deliberation: What democratic theorists can learn from the 2016 Brexit decision“, *Dædalus* 146(3), 14–27.
- Pettit, P. (2012). *On the People's Terms – A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ragnheiður Kristjánsdóttir (2018). „Lýðræðisbyltingin – á Bessastöðum. Þjóðræðishugmyndir og forsetaembættið frá lýðveldisstofnun og fram yfir hrun“, í Vilhjálmur Árnason og Henry Alexander Henrysson (ritstj.), *Íslenskt lýðræði. Starfsvenjur, gildi og skilningur* (bls. 71–94). Reykjavík: Háskólaútgáfan og Siðfræðistofnun.
- Styrmir Gunnarsson (2009). *Umsátrið: Fall Íslands og endurreisn*. Reykjavík: Veröld.
- Vilhjálmur Árnason (1991). „Í leit að lýðræði“, *Skírnir* 165 (haust 1991), 474–479.
- Vilhjálmur Árnason (2013a). „Valdið fært til fólksins? Veikleikar og verkefni íslensks lýðræðis í aðdraganda og eftirmála hrunsins“, *Skírnir* 187(1), 11–54.
- Vilhjálmur Árnason (2013b). „Scientific Citizenship in a Democratic Society“, *Public Understanding of Science* 22(8), 927–940.
- Vilhjálmur Árnason (2014). „Valdið fært til fólksins? Veikleikar og verkefni íslensks lýðræðis í aðdraganda og eftirmálum hrunsins“, *Hugsmyndar. Um sjöferði, stjórnmál og samfélag* (bls. 149–186). Reykjavík: Háskólaútgáfan og Siðfræðistofnun.

- Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal og Kristín Ástgeirsdóttir (2010). „Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008“, í Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson (ritstj.), *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir* (8. bindi). Reykjavík: Alþingi.
- Vilhjálmur Árnason og Henry Alexander Henrysson (ritstj.) (2018). *Íslenskt lýðræði. Starfsvenjur, gildi og skilningur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan og Siðfræðistofnun.
- Vilhjálmur Árnason (2018a). „Greining á íslensku lýðræði. Um rannsóknarverkefnið“, í Vilhjálmur Árnason og Henry Alexander Henrysson (ritstj.), *Íslenskt lýðræði. Starfsvenjur, gildi og skilningur* (bls. 9–31). Reykjavík: Háskólaútgáfan og Siðfræðistofnun.
- Vilhjálmur Árnason (2018b). „Icelandic Politics in Light of Normative Models of Democracy“, *Stjórn-mál & stjórnsýsla* 14(1), 35–60.