

Rökræða, þátttaka og þekking

Birgir Hermannsson, stjórnmálafræðingur

Útdráttur

Í þessari grein er gerð grein fyrir lýðræðishugmyndum þeirra Vilhjalms Árnasonar, Gunnars Helga Kristinssonar og Jóns Ólafssonar, þær bornar saman innbyrðis og við lýðræðishugmyndir sem leggja höfuðáherslu á kosningar. Rökræðulýðræði leggur áherslu á samkomulag byggt á skynsemi, stjórnsýsluumbætur leggja áherslu á góða stjórnarhætti og faglega stefnumótun, og þekkingarmiðað lýðræði á að nýta visku fjöldans til að móta rétta eða betri stefnu. Í greininni er sérstök áhersla lögð á að greina og gagnrýna þau lýðræðislíkön sem Vilhjálmur Árnason notar til að greina íslensk stjórnmál, og á að setja hugmyndir hans um rökræðulýðræði í samhengi við umræðu fræðimanna um rökræðulýðræði. Rökræðulýðræði Vilhjalms er gagnrýnt fyrir að vera þröngt eða stofnanabundið í nálgun sinni. Vilhjálmur og Jón þurfa að skýra betur tengsl rökræðulýðræðis og þekkingarmiðaðs lýðræðis við kosningar, en þeir Vilhjálmur, Gunnar Helgi og Jón eru allir gagnrýndir fyrir að ofmeta lýðræði sem vettvang fyrir skynsemi og þekkingu, en vanmeta lýðræði sem vettvang umdeilda skoðana.

Efnisorð: Rökræðulýðræði; þekkingarmiðað lýðræði; opinber stjórnsýsla; góðir stjórnarhættir.

Deliberation, participation and knowledge

Abstract

In this article I will analyze the democratic theories of Vilhjálmur Árnason, Gunnar Helgi Kristinsson and Jón Ólafsson, compare them with each other and with theories which emphasize general elections as the only democratic method. The aim of deliberative democracy is consensus built on reason, the aim of a reformed executive branch is a better quality of government and



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 16, Issue 1 (1-22)

© 2020 Contact: Birgir Hermannsson, birgirh@hi.is

Article first published online June 30th 2020 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

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

Stjórnmál & stjórnsýsla 1. töl. 16. árg. 2020 (1-22) Fræðigreinar

© 2020 Tengiliður: Birgir Hermannsson, birgirh@hi.is

Vefbirting 30. júní 2020 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

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

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2020.16.1.1>

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

professional policy making, and the aim of epistemic democracy is to use the knowledge found among the general public to formulate the right policy or at least a better one. The models of democracy used by Vilhjálmur Árnason to analyze Icelandic democracy receive critical attention and his account of deliberative democracy is placed within a more general academic discourse on deliberative democracy. His conception of deliberative democracy is criticized for being too narrow and institutional. Vilhjálmur Árnason and Jón Ólafsson need to clarify the relationship between deliberative democracy and epistemic democracy and elections. Vilhjálmur Árnason, Gunnar Helgi Kristinsson and Jón Ólafsson are all criticized for placing excessive emphasis on reason and knowledge in relation to democracy and too little emphasis on democracy as a venue for contested opinions.

Keywords: Deliberative democracy; epistemic democracy; public administration; quality of government.

Inngangur

Fræðileg umræða um lýðræði hefur verið töluverð á Íslandi síðustu ár og verður hún að nokkru tekin til gagnrýninnar umfjöllunar í þessari grein. Vilhjálmur Árnason hefur lagt áherslu á mikilvægi rökræðulýðræðis og gagnrýnt hversu lítill áhugi hefur verið á þeim áherslum í íslenski lýðræðisumræðu. Í meðförum Vilhjálms verður áherslan á rökræðulýðræði krafa um betri eða faglegru stefnumótun og ákvarðanatöku, fremur en aukna þátttöku lýðsins. Gunnar Helgi Kristinsson leggur, líkt og Vilhjálmur, áherslu á vandaða stefnumótun og bendir í því efni sérstaklega á mikilvægi faglegra embættismanna. Gunnar Helgi er almennt jákvæður í garð þátttökulýðræðis í formi samráðs stjórnvalda og almennings, en er gagnrýnn á beint lýðræði í formi þjóðaratkvæðagreiðslna. Jón Ólafsson hefur í skrifum sínum fjallað um lýðræðistilraunir eftir hrun og fært rök fyrir að aukið samráð stjórnvalda við almenning, m.a. í formi lýðvistunar (e. crowd sourcing), auki ekki aðeins lýðræði heldur auki líkur á réttum eða í það minnsta betri ákvörðunum. Jón leggur því áherslu á þekkingarmiðað lýðræði og hefur haft forgöngu um rökræðukönnun um stjórnarskrána. Segja má að Jón leggi mest upp úr aukinni þátttöku almennings, en Vilhjálmur minnst. Í greininni verður umfjöllun Vilhjálms í forgrunni, fjallað verður um þann kenningarlega ramma – eða fræðilegu líkön af lýðræði – sem hann byggir á, og skrif hans verða sett í víðara samhengi og gagnrýnd. Ekki er ætlunin að fjalla um skrif Gunnars Helga og Jóns með jafn heildstæðum hætti, en sjónarmið þeirra verða rædd í samhengi og samanburði við sjónarmið Vilhjálms.

Greinin er þannig uppbyggð að fyrst er stuttlega gerð grein fyrir lýðræðishugmyndum Schumpeters (1975 [1942]) og einföldum viðbótum við þær, en þessi kenning er síðan notuð sem ákveðinn grunnur eða viðmið sem hugmyndir þeirra Vilhjálms, Gunnars Helga og Jóns verða bornar saman við. Í öðrum kafla er gerð frekari grein fyrir hugmyndum þeirra, en þriðji kafli er helgaður gagnrýninni umræðu um þær lýðræðishugmyndir sem liggja skrifum Vilhjálms til grundvallar. Í fjórða kafla er fjallað um þekkingu/sannleika og lýðræði og sjónum beint að nýju að þeim Gunnari Helga og Jóni. Að lokum eru niðurstöður.

1. Schumpeter: Stjórnámálamenn, embættismenn og lýðurinn

Eitt af því sem kenningar um lýðræði verða að svara er hvernig „lýðurinn eigi að ráða“ (eins og lýðræðið gefur fyrirheit um), eða hvaða hlutverk lýðurinn hefur (Held 2006). Schumpeter (1975 [1942]) skilgreindi lýðræði sem aðferð til að velja leiðtoga. Stjórnámálamenn sem keppa um hylli kjósenda í kosningum eru í aðalhlutverki stjórnámálanna, hlutverk lýðsins er fyrst og fremst að mæta á kjörstað og greiða atkvæði. Samkvæmt Schumpeter er veruleiki stjórnámálanna fjarri reynsluheimi venjulegs fólks og því ekki um það að ræða að vilji almennings ráði niðurstöðu mála. Að loknum kosningum ættu kjósendur því að virða eðlilega verkaskiptingu á milli kjörinna fulltrúa og almennings, láta vera bréfaskriftir og aðrar tilraunir til að móta athafnir kjörinna fulltrúa. Schumpeter taldi jafnframt að stjórnámálaflokkar væru vart annað en „vélar“ í höndum leiðtoga þeirra, fyrst og fremst í þeim tilgangi að ná árangri í kosningum og ná hylli fjöldans. Kosningar eru það andartak þegar lýðurinn er pólitískt virkur, annars eru stjórnámál aðgreint svið samfélagsins, alfarið í höndum stjórnámálanna (Mackie 2009).

Margræðiskenningar (e. pluralism) um lýðræði voru undir áhrifum frá Schumpeter, en skilgreindu stjórnámál þó mun víðar. Milli kosninga væru hagsmunasamtök af ýmsu tagi mikilvægir gerendur í stjórnámálum, hlutverk lýðsins milli kosninga væri því óbeint í gegnum samtök sem fólk á aðild að. Niðurstæða kosninga er eitt, áhrif – eða vald – er annað. Það er einnig mögulegt að líta á stjórnámálaflokka með öðrum hætti en Schumpeter gerir. Stjórnámálaflokkar, sérstaklega svokallaðir fjöldaflokkar (e. mass parties), voru hugsaðir sem lýðræðislegar stofnanir, vettvangur fyrir pólitíska þátttöku almennings. Samkvæmt Schumpeter er skoðanamyndun almennings einhverskonar sjónarspil, hluti af samkeppni stjórnámálaleiðtoga um atkvæðin. Margar lýðræðiskenningar, ekki síst úr frjálslyndri hefð, hafa þó lagt áherslu á frjálst og upplýst almenningsálit sem eina af grunnstöðum lýðræðis. Stjórnámálaleiðtogar séu því ætíð með hugann við næstu kosningar og vilji því ekki vera á skjön við almenningsálitið hverju sinni. Nútímalýðræði snýst einnig um meira en samspil kjósenda og leiðtoga, án embættismanna – stjórnsýslunnar – verður nútímaríkjum ekki stjórnað. Hið lýðræðislega ríkisvald er mjög háð sérþekkingu embættismanna og skilvirku skrifræði ríkisvaldsins. Schumpeter taldi mikilvægt að slíkir sérfræðingar væru látnir í friði af stjórnámálönnum við að vinna sín verk, en líkt og Max Weber varaði hann við því að embættismenn væru ekki fólkið til að setja samfélaginu markmið. Hið lýðræðislega ríkisvald væri því samspil tækniræðis (e. technocracy) sérfræðinga og kjörinna leiðtoga. Schumpeter taldi almenning hvorki hafa hvata, getu eða þekkingu til að taka afstöðu til einstakra stefnumála, en mikilvæg forsenda lýðræðis væru hæfir leiðtogar. Samband og jafnvægi „vanhæfs lýðsins“, „faglegra embættismanna“ og „hæfra leiðtoga“ var að mati Schumpeters lykilorðið fyrir stöðugt lýðræði.

2. Rökræða, skynsemi og þekking: Þrjú sjónarhorn

Greining Vilhjálms Árnasonar (2014, 2018a, 2018b) á íslensku lýðræði byggist að stórum hluta á „skýrslu rannsóknarhóps um siðferði og starfshætti“ sem var sjálfstæður hluti af Rannsóknarskýrslu Alþingis um bankahrunið 2008 (Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal & Kristín Ástgeirsdóttir 2010). Rannsóknarskýrslan var áfellingdómur um íslenska stjórn-

kerfið, fjölmiðla og stjórnmalalíf almennt, m.a. að lýðræðislegt viðnám hafi skort gegn framgangi og umsvifum fjármagnsaflanna. Vöxtur fjármálakerfisins var í samræmi við stefnu stjórnvalda, þó að skýrslan hafi gagnrýnt „að engin réttnefnd stefnumörkun hafi legið fyrir“ (Vilhjalmur Árnason 2014, 154). Einhverskonar pólitísk lömunarveiki lagðist síðan yfir þegar menn grunaði hvert stefndi. Stjórnmalin einkenndust af „foringjaræði“ og „því fáveldiseinkennum íslenskra stjórnmalá að lítill hópur „lykilmanna“ takist á við malin“ (sama heimild, 155). „Pólitísk siðmenning á Íslandi“ segir Vilhjalmur (2018a, 16), „hefur lengst af einkennt af sterku foringjaræði þar sem oddvitar stjórnarflokka hafa tögl og hagdir“. Alþingi hefur að sama skapi verið „atkvæðalítill og frumkvæðislaus afgangslustofnun“ þar sem niðurstaða ræðst af „aflsmun fremur en röksemdum sem byggjast á traustum upplýsingum“ (Vilhjalmur Árnason 2014, 155). Nauðsynlegt væri því að bæta starfshætti og stjórnmalmenningu, auka skilning á ábyrgð og hlutverki stjórnvalda og krefjast skýrari raka og betri undirbúnings fyrir ákvarðanir.

Til að greina betur bresti íslensks lýðræðis og færa rök fyrir breytingum notast Vilhjalmur annars vegar við skiptingu í atkvæðamiðað/kosningamiðað og samræðumiðað lýðræði (sbr. Kymlicka 2002, 290-91; Chambers 2003) og hins vegar við greiningu Habermas (1994) á þremur lýðræðislikönum – frjálsslyndu lýðræði, þjóðræði og rökraeðulýðræði. Frjálsslynt lýðræði byggist á því að takmarka vald ríkisins – m.a. með þriggreiningu ríkisvaldsins – og veita borgurunum sem mest frelsi til að sinna hugðarefnum sínu, þjóðræðið byggist á sameiginlegum gildum, markmiðum og sjálfsmynd þjóðarinnar og frelsi hennar til að setja sér lög í samræmi við þjóðarviljann. Þessi ólíku líkön draga því upp ólíka mynd af stjórnmalum og hlutverki borgaranna. Rökraeðulíkanið er mitt á milli, gerir meiri kröfur um „hið sameiginlega svið“ en frjálsslynda líkanið, en minni kröfur og væntingar til borgaranna en þjóðræðið. Kosningar eru auðvitað lyklatríði í nútímalýðræði, þar birtist vilji kjósenda með skýrum hætti. Kosningar segja hins vegar ekkert um það hvernig þessi vilji hefur myndast, en þar kemur rökraeðulýðræði til sögunnar. Beint lýðræði í formi þjóðfunda, og sérstaklega þjóðaratkvæðagreiðslna, er dæmi um kosningamiðað lýðræði. Vilhjalmur telur að eftir hrun hafi lýðræðisáherslur verið á rangri leið með tillögum um þjóðaratkvæðagreiðslur í stjórnarskrá, þjóðaratkvæðagreiðslunni um nýja stjórnarskrá 2012 og frávísanir forsetans á Icesave-samningum sem Alþingi hafi samþykkt. Að mati Vilhjálms (2014, 172) er þessi aukna áhersla á atkvæðalýðræði „fremur frumstað aðferð til að ná markmiðum nútímalýðræðisríkis“.

Gunnar Helgi Kristinsson (2008, 2014) er sér fyllilega meðvitaður um mikilvægi kosninga fyrir lýðræði, t.d. mikilvægi virkrar samkeppni og greiðs aðgangs kjósenda að kjörgengi og kosningaþátttöku. Að sama skapi er hann mótfallinn því að binda skilgreiningar á lýðræði við kosningar, eins og eftirfarandi dæmi ber vitni um:

Lýðræðisleg fjölskylda er ekki endilega sú sem velur sér kvöldmat nokkrum sinnum í viku með atkvæðagreiðslu. Klókir forsjaradilar sem þekkja vel óskir annarra heimilismanna geta auðveldlega stýrt niðurstöðum slíkra atkvæðagreiðslna í samræmi við óskir sínar hverju sinni. Fjölskylda sem viðhefur ekki atkvæðagreiðslur en leggur áherslu

á að útskýra val foreldranna, hlustar á óskir barnanna og tekur hæfi-
legt tillit til þeirra gæti talist allt eins lýðræðisleg eins og sú sem greiðir
atkvæði við og við (Gunnar Helgi Kristinsson 2008, 93).

Þó að við getum deilt um hversu vel líkingamálið gengur upp – kjósendur eru ekki börn og stjórnvöld eru ekki foreldrar, réttindi og skyldur eru með öðrum hætti – er ljóst hvert röksemdafærslan leiðir okkur. Ekki er allt sem sýnist með kosningar þegar betur er að gáð og kosningar eru ekki upphaf og endalok lýðræðis. Gunnar Helgi tekur þó ekki „rödd“ fram yfir „atkvæði“ með sama hætti og rökraðulýðræði, þó töluverður samhljómur sé með áherslum Vilhjálms og Gunnars Helga. Gunnar Helgi (2014) er þannig heldur andsnúinn almennum atkvæðagreiðslum í sveitarfélögum, en sömu rök gilda í aðalatriðum um þjóðaratkvæðagreiðslur. Umræðan er þó augljóslega mjög skekkt af hans hálfu, nánast engin tilraun gerð til að finna rök fyrir atkvæðagreiðslum af þessu tagi, en í löngu og nokkuð ýtarlegu máli er farið yfir rök gegn almennum atkvæðagreiðslum (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 97-117). Líkt og Vilhjálmur er hann gagnrýninn á þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögu að nýrri stjórnarskrá 2012 og taldi að tilgangurinn væri að „þagga niður umræðu“, fannst að nokkuð vantaði uppá að „upplýst niðurstæða og samstæða“ væri til staðar um stjórnarskrána og vildi frekar „tíltölulega hefðbundið norrænt þingræði“ en þær breytingar sem ný stjórnarskrá gerði tillögur um (Gunnar Helgi Kristinsson 2012, 569). Lýðræðishugtakið hefur því að mati Gunnars Helga (2008, 2014) ólíkar víddir eða mörg andlit.

Þrátt fyrir efasemdir sínar um þjóðaratkvæðagreiðslur hallast Gunnar Helgi þó ekki – líkt og Schumpeter – að „aðskilnaði“ kjósenda og kjörinna fulltrúa á milli kosninga. Samráð kjósenda og stjórnvalda er mikilvægt til að stuðla að betri ákvarðanatöku og meiri sátt um mál. Samráð er mikilvægt í undirbúningi mála, sérstaklega vönduð kynning og samtal. Mikilvægast fyrir lýðræðið er þó að stjórnvöld undirbúi mál með vönduðum hætti. Hér skipta samskipti stjórnámálanna og embættismanna miklu máli. Schumpeter lagði áherslu á sjálfstæði og hæfni embættismanna, en Gunnar Helgi (2013, 2018) leggur ekki síður áherslu á hlut embættismanna við mótun stefnu. Sterkt framkvæmdarvald er því mikilvægt til að draga úr spillingu – t.d. fyrirgreiðslustjórn málum – og til að bæta skynsama stefnumótun ríkisins. Þó að margt hafi færst til betri vegar á Íslandi hvað þetta varðar, telur Gunnar Helgi að sögulegar ástæður hafi valdið óvenju sterkri stöðu Alþingis á kostnað faglegs framkvæmdarvalds. Í samanburði við önnur Norðurlönd hafi Alþingi sterkt dagskrárvald, mikið frumkvæðisvald um stefnu og íhlutun þess um störf framkvæmdarvaldsins sé mikil.¹ Í flóknu nútímaríki sé umræðu- og eftirlitshlutverkið mikilvægasta hlutverk Alþingis sem hafi að mörgu leyti fallið í skuggann af beinu lög-gjafarstarfi. Af skrifum Gunnars Helga má álykta að mikilvægasta verkefni íslensks lýðræðis sé að styrkja faglegt starf framkvæmdarvaldsins og byggja á því bættu stefnumótun og samráð við kjósendur.

Innkoma Jóns Ólafssonar í þessa lýðræðisumræðu tengist jákvæðu – en þó langt í frá gagnrýnislausu – viðhorfi til lýðræðis tilrauna áranna eftir hrun, enda hafi þeim verið hrundið „í framkvæmd í þeim tilgangi að takast á við óviðunandi pólitískt ástand eða

skapa vettvang fyrir lýðræðislega endurnýjun“ (Jón Ólafsson 2014a, 16). Krafan um aukna þátttöku almennings er eðlileg við þessar aðstæður, en Jón (2014b, 2016) orðar það gjarnan sem kröfu um aukið samráð stjórnvalda við almenning áður en ákvarðanir eru teknar, eða beina aðild kjósenda að slíkum ákvörðunum. Þó að þjóðaratkvæðagreiðslurnar um Icesave hafi verið gallaðar að ýmsu leyti, telur Jón (2014a, 17) að þær hafi – þvert á það sem margir óttuðust – sýnt fram á að almenningur væri fullfær um að takast á við flókin og erfið viðfangsefni. Jón er því gagnrýninn á umfjöllun Vilhjálms Árnasonar um þróun lýðræðis eftir hrun og telur hann raunar „efasemdamaðmann um lýðræði, fremur en sérstakan talsmann lýðræðis“ (Jón Ólafsson 2014b, 120).

Jón byggir greiningu sína á lýðræði á tveimur reglum:

- a. Tilkall til valda verður aðeins byggt á lögmætu umboði almennings.
- b. Ákvarðanir um sameiginleg mál samfélagsins verður að taka í samráði við almenning (Jón Ólafsson 2016, 516).

Þessar meginreglur lýðræðis gera augljóslega ráð fyrir viðtekara hlutverki almennings en samkeppnislíkan Schumpeters, en samkvæmt því leiðir það valdaumboð sem felst í kosningum sjálfkrafa til umboðs til að móta stefnu. Eina samráðið í þeim efnum eru kosningar. Jón fjallar ekki sérstaklega um kosningar, þær eru einfaldlega til staðar og þar má gera ráð fyrir því að ólíkar skoðanir, hagsmunir og lífsviðhorf finni sér farveg. Hið pólitíska samfélag er vettvangur átaka um þessi efni, verkefni stjórnmalanna er að vinna úr þessum ágreiningi og komast að einhverskonar niðurstöðu (Jón Ólafsson 2014b, 123). Því má spyrja af hverju stjórnmalaflokkar sem fá brautargengi í kosningum ættu að sækjast eftir samráði við almenning um einstök stefnumál. Svar Jóns snýst um inntak eða skilning á lýðræði. Lýðræðiskenningar á borð við þáttökulýðræði, rökræðulýðræði og lýðræðisnýjungar síðustu ára eru samkvæmt Jóni tilraunir til „að gera grein fyrir nauðsynlegri viðbót við umboðsveitinguna [reglu a]“, en einnig „má halda því fram að hin vaxandi lýðræðiskrafa sem fjármálakreppa og hrun hafi getið af sér herði enn á kröfunni um almenningsráð“ (Jón Ólafsson 2016, 517). Við getum hugsað okkur að þessi krafa um samráð verði gerð að rétti til samráðs, t.d. með ákvæðum í stjórnarskrá um þjóðaratkvæðagreiðslur; við getum einnig fært rök fyrir þessu samráði með vísun til aukinnar sáttar í samfélaginu; og við getum einnig fært rök fyrir því að sú aukna þátttaka sem samráð felur í sér leiði til aukins þroska borgaranna – einhverskonar borgaradyggða eða félagsauðs – sem leiði til aukins trausts og betra lýðræðis. Í stað þess að leggja áherslu á réttindi, sátt eða þroska – Jón notar hugtökin jöfnuður, samstaða og þroski – velur Jón leið sem hann telur að samræmist betur frjálslýndu fjölhyggjusamfélagi og þeim ólíku pólitísku áherslum og hugmyndafræði sem slíku samfélagi fylgir.² Ef kosningar felast í því að veita fáum rétt til að stjórna mörgum, felst samráð í því að margir taki þátt í því að finna lausnir og niðurstöðu sem með einhverjum hætti eru betri eða réttari en þeir fáu myndu komast að einir og sér. Með því að nýta sér þekkingu fjöldans – sem í krafti fjölbreytileika síns og ólíkrar reynslu hefur breiða þekkingu – geta stjórnvöld unnið að almannahag. Í það minnsta geta þau komist að betri lausnum um tiltekin viðfangsefni

eða vandamál en þekking „þeirra fáu“ sem kjörnir eru til verksins gerir mögulega. Þetta kallar Jón þekkingarmiðað lýðræði (e. epistemic democracy), en slíkt lýðræði „snýst um gæði ákvarðana (góð markmið, réttar leiðir) og getur því af sér kröfu um ákveðið jafnvægi á milli valdeflingar og ábyrgðar stjórnámálanna. Samráðsferli þarfnast aðkomu og þekkingar almennings, en um leið er mikilvægt að slíkum ferlum sé stýrt og að einhver beri ábyrgð á þeim“ (Jón Ólafsson 2016, 522).

3. Þrjú líkön: Frjálslyndi, Þjóðræði og Rökræði

Þegar fjallað er um lýðræði er mikilvægt að hafa í huga ólík sjónarhorn, hefðir eða kenningar um lýðræði. Stundum er talað um lýðræðislíkön (e. models of democracy) í þessu samhengi, en slíkum líkönum er ætlað að draga fram helstu einkenni lýðræðis og ræða með skipulegum hætti. Ein leið til að fjalla um slík líkön er hugsa um þau sem frásagnir (sbr. Saward 2003, 32-33) sem í eðli sínu er ólokið eða eru ófullkomnar – þær varpa ljósi á ákveðna þætti en sleppa öðrum. Það má því draga líkön á borð við frjálslynda líkanið upp með öðrum hætti en Habermas og Vilhjálmur gera. 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.

Lýðræðislíkön eru einhverskonar kjörmyndir (e. ideal types) og þar með smíðisgripir eða tól búin til af rannsakandanum. Þau eru því vandmeðfarin í hugmyndasögulegum rannsóknum (sbr. Pocock 1985, 1-33; Skinner 2002, 57-89). Frjálslyndi eða þjóðræði sem líkön geta ekki mótað framgang sögunnar, en orðræða eða hugmyndir sem við tengjum við frjálslyndi eða þjóðræði geta vissulega gert það. Þjóðræði (sem líkan) mótaði þannig ekki lýðræðishugmyndir eftir hrun, en rannsakandi getur túlkað þróun mála í ljósi líkansins. Þessi tvískipting mætti vera skýrari í meðförum Vilhjálms. Hér skiptir einnig máli úr hvaða efnivíði kjörmyndin er smíðuð, en gagnrýna má þá Vilhjálmg og Habermas á þessum grunni. Þegar líkön eru notuð til að meta eða skýra sögulega þróun, líkt og Vilhjálmur gerir, er hætta á því að rannsakandinn byrji að leita að kenningum eða hugmyndum sem ættu að vera til staðar (en eru það ekki), eða oftúlki veruleikann í ljósi líkansins. Þannig má bæði gagnrýna hvernig Vilhjálmur dregur upp þjóðræðislíkanið (sjá kafla 3.2 að neðan), en ekki síður þegar áhersla á sameiginleg gildi og þjóðlega sjálfsmynd er sett í samhengi við kröfur fólks á Íslandi um þjóðaratkvæðagreiðslur og beint lýðræði eftir hrun. Það er fátt í skrifum Vilhjálms sem bendir til að þróunin hafi verið með þessum hætti, miklu fremur vaknar sá grunur að líkanið móti um of sýn hans og túlkun á stjórnámálaþróun árána eftir hrun.

Lýðræðislíkön geta einnig, eins og Warren (2017) bendir á, flækt mál í stað þess að einfalda og þar með leitt umræðuna í ógöngur. Warren bendir m.a. á skiptinguna í kosningalýðræði og rökræðulýðræði, þar sem áherslan er annars vegar á „atkvæði“ og hins vegar á „rödd“. Warren bendir á að þegar rökræðulýðræði skaut rótum, hafi það verið í umhverfi þar sem umræða um ólík líkön hafi verið ráðandi. Rökræðulýðræði varð því nýtt líkan, ólíkt öðrum. Með því að tengja lögmæti lýðræðiskerfis við rökræðu var búið

til líkan til hliðar við (og jafnvel einskonar valkostur í staðinn fyrir) líkan sem byggði á kosningum. Rökræða og kosningar gegna þó ólíkum hlutverkum í lýðræðiskerfum – rökræða getur ekki komið í staðinn fyrir kosningar og öfugt. Rökræða er ekki aðferð til ákvarðanatöku, þó áherslan á einingu og samþykki gæti gefið slíkt í skyn. Það er eðlileg krafa að ráðmenn rökstyðji ákvarðanir sínar, en enginn gerir þá kröfu til kjósenda í kjörklefanum. Warren (2017) telur að þessi tvískipting hafi þjónað hlutverki sínu í upphafi, en geri í dag lítið gagn fyrir lýðræðisumræðu. Þessi áhersla hafi einnig gert rökræðulíkanið blint á mikilvægi valds, átaka og hagsmuna í stjórnmálum. Ógöngur þessarar skiptingar má glöggst sjá í viðhorfum Vilhjálms Árnasonar (2014, 2018a, 2018b) til þjóðaratkvæðagreiðslna, en meginröksemdin virðist vera sú, eins og augljóst er, að hér séu „atkvæði“ tekin fram yfir „rödd“. Að hans mati er áhuginn á beinu lýðræði vanþroskuð og afbökuð útgáfa þjóðræðis (Vilhjálmur Árnason 2014, 160-161). Þetta er óneitanlega nokkuð sérstök fullyrðing. Eðlilegra er að spyrja um tengsl þjóðaratkvæðagreiðslna – og kosninga almennt – og rökræðna, t.d. hvernig þessar ólíku lýðræðislegu aðferðir bæta hvor aðra upp eða vinna saman. Þjóðaratkvæðagreiðslur eru í eðli sínu ekki andsnúnar rökræðum, til að mynda geta rökræður nýst vel í aðdraganda slíkra atkvæðagreiðslna (sbr. Chambers 2018; LeDuc 2015; Qvortrup 2017; Mackie 2018; Goodin 2008).

3.1 Frjálslynda líkanið

Frjálslynda líkanið byggir umfram annað á réttindum einstaklinganna – mannréttindum. Oft er látið sem þessi réttindi séu „for-pólítísk“, þau séu til óháð ríkjum og byggist á einhverskonar samfélagsáttmála sem skilgreini og takmarki svið stjórnmálanna. Það er hins vegar gagnlegt að íhuga hvernig þessi ólíku réttindi urðu sögulega ráðandi á Vesturlöndum. Þróun þessara réttinda var ekki línuleg, eða í samræmi við hugmyndir um sjálfstæðan vöxt eða framfaratrú. Við getum þó sagt að fyrst hafi ýmis borgaraleg réttindi fest í sessi, í kjölfarið pólítísk réttindi og í lokin félagsleg réttindi. Vaxandi millistéttir Evrópu á átjándu og níjtjándu öld kröfðust borgaralegra réttinda, ekki síst trúfrelsis, félagafrelsis og almenns málfrelsis. Þetta er hinn frjálslyndi grundvöllur hins frjálslynda lýðræðis. Í kjölfarið eða samhliða kröfðust millistéttirnar aukinna pólítískra réttinda í formi kosningaréttar og síðar fylgdi verkalýðsstéttin í kjölfarið og að lokum konur og ungt fólk. Það er spurning að hve miklu leyti félagsleg réttindi rúmast innan frjálslynds líkans af því taginu sem Vilhjálmur og Habermas lýsa. Frjálslyndisstefnan var um tíma mjög tvístígandi um aukin pólítísk réttindi og sérstaklega félagsleg réttindi. Hinn mikli vöxtur velferðarríkisins á tímabilinu 1945-80 var þó almennt ekki skilinn sem andstaða við frjálslynt einkenni vestrænna velferðarríkja. „Frjálslynt lýðræði“ var það lýsingarorð sem oftast var notað um lýðræðisríki Vestur-Evrópu og Norður-Ameríku. Frjálslyndisstefnan er að sama skapi ekki jafn skýrt afmarkað stjórnmálaafli og á níjtjándu öld – frjálslyndar hugmyndir eru innbyggðar í lög og hugsunarhátt vestrænna ríkja, jafnvel hluti af hugmyndafræði flokka sem annars eiga lítið sameiginlegt (Arblaster 1984; Bellamy 1992).

Þetta setur okkur í þann vanda að frjálslynda líkanið verður einskonar líkan af „raunverulegum lýðræðisríkjum“, þar sem aukið umfang og ábyrgð ríkisins á samfélaginu er „byggð inn í“ líkanið. Við getum á hinn bóginn haldið okkur við eldri hugmyndaheim,

nokkuð afgerandi og skýran, en kannski nokkuð á skjön við samtímann. Þennan vanda má sjá í umfjöllun Vilhjálms Árnasonar (2014, 159-160; 2018b, 46-7) um verndarlýðræði (e. protective democracy), en það er ein útgáfa eða gerð frjálsslynda líkansins (Held 2006). 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. Frjálsar kosningar og frjálsir markaðir voru því í sameiningu nauðsynlegir þættir til að tryggja hagsmuni fólks (sbr. Held 2006, 76). Einkavæðing og aukin umsvif bankanna voru því ekki andstæð verndarlýðræði, heldur virðast þvert á móti í góðu samræmi við slíkt líkan.

3.2 Þjóðræði eða lýðveldishyggi

Um þjóðræðislíkanið má, rétt eins og um frjálsslynda líkanið, segja nokkuð aðra sögu en Habermas og Vilhjálmur draga upp. Með því að kenna líkanið við þjóðina er lögd áhersla á sameiginleg gildi, sjálfsmynd, einingu og sameiginlegan vilja, grunnstefið er einhverskonar „aristotelísk félagshyggi“. Líkanið er hins vegar óljóst hjá Habermas (1994), eini kenningasmiðurinn sem hann vísar beint til er Hannah Arendt. Það er ljóst að hugmyndin um þjóðræði eins og Vilhjálmur notar hana er í nokkuð flöktandi tengslum við hugmyndasöguna. Viroli (2002, 65) telur túlkun Habermas beinlínis sögulega ranga, hið pólitíska samfélag – *res publica* eða *civitas* – byggðist á því að gefa einstaklingum tækifæri til að lifa í réttarríki þar sem frelsi og jafnrétti væru í hávegum höfð. Áherslan á sameiginlega menningu og sjálfsmynd – sem Vilhjálmur kennir við þjóðina – hefur ekki þá pólitísku vigt sem Habermas vill vera láta. Föðurlandsást (e. patriotism) er lýðveldum mikilvæg að mati Viroli (2002), en hún hefur miklu fremur sértæka pólitíska merkingu fremur en þær menningarlegu hugmyndir sem við kennum við þjóðir og þjóðernishyggi. Lýðveldin voru borgríki og þaðan koma hugmyndirnar um lýðinn/fólkið eða borgarana. Líkt og borgir eru ekki náttúruleg fyrirbæri, er lýðurinn „búinn til“ af pólitískum vilja. Þessa hugmynd má bera saman við hugmynd um lýðinn sem náttúrulegt fyrirbæri, tengt sveitum og jörðinni. Canovan (2005, 49) kallar þessa ólíku sýn á lýðinn „rómverska“ og „rómantíska“.

Að mínu viti er því æskilegra að kenna þetta líkan við lýðveldið – hina pólitísku einingu sem vísað er til – fremur en þjóðina, enda tengist það langri hefð lýðveldishyggi. Það fyrsta sem þarf að hafa í huga hér er að lýðræði á uppruna sinn í Grikklandi, en lýðveldishyggi sækir fyrirmyndir til Rómaveldis (Dunn 2018). Þetta einkenni má glögglega sjá í nýrómverskri lýðveldishyggi heimspekinga á borð við Philip Pettit (1997) og sagnfræðinga á borð við Quentin Skinner (1998). Grunnhugtakið er hér frelsi, skilið sem frelsi undan yfirráðum (e. domination). Að vera frjáls þýðir að vera laus undan handahófskenndum eða duttlungafullum ákvörðunum annarra. Frelsi er því ákveðin tegund af sjálfstæði. Hugmyndir um temprun valdsins hafa því ætíð fylgt lýðveldishyggi, t.d. er kenningin um þriggreiningu ríkisvaldsins runnin þaðan. Hin nýrómverska frelsishugmynd er einnig önnur en heimspekinga á borð við Arendt (1977, 146), en hjá henni er

frelsi *raison d'être* stjórnmalanna, byggist á athöfnum á hinu sérstaka sviði stjórnmalanna. Stjórnmal eru svið frelsis, pólitískar athafnir eru skapandi athafnir. Tengsl þessara hugmynda við þjóðræði eru óljósar.

Það er ljóst að innan lýðveldishyggju er að finna ólíkar hugmyndir um hlutverk borgaranna og tengsla vilja lýðsins við lagasetningu. Viroli (2002) leggur áherslu á réttarríkið, en að ekki skipti höfuðmáli hvort borgararnir setji lögin sjálfir eða fulltrúar þeirra. Lögin eru forsenda frelsisins en ekki takmörkun á því. Það skiptir hins vegar máli að borgararnir séu virkir eða vakandi yfir því hvers konar lög séu sett og láti sig sameiginleg mál varða. Það var því talið mikilvægt í lýðveldum að borgararnar þroskuðu með sér ákveðnar dygðir – dygðir borgaranna (e. civic virtues) – til að viðhalda lýðveldinu og því frelsi sem þeim fylgir. Hugmyndir af þessu tagi hafa að nýju fengið hljómgrunn í kenningum um félagsað og lýðræði (t.d. Putnam 1993). Fyrir suma nútíma lýðveldisinnna (t.d. Pettit 1997) er togstreita á milli frelsishugmynda og hugmynda um vilja lýðsins, einhverskonar rökræðulýðræði fellur raunar mjög að þeirra hugmyndum. Á síðustu árum hefur lýðveldishyggja haft einna mest áhrif á ríkisstjórn Zapateros á Spáni, en hann var forsætisráðherra frá 2004–2011 (Marti & Pettit 2010). Vilhjálmur lýtur hins vegar fram hjá þessu og beinir athyglinni að þjóðræði.

3.3 Rökræðulýðræði

Það er gagnlegt að hugsa um þróun rökræðulýðræðis í „kynslóðum“ með ólíkar áherslur og sjónarmið (Elstub, Ercan & Mendonca 2016; Owen & Smith 2015). Fyrstu kynslóð kenninga um rökræðulýðræði má kalla normatíva kenningu um lögmæti (e. legitimacy) pólitískra ákvarðana. Lögmæti byggist á réttindum, getu og tækifærum þeirra, sem ákvarðanir um sameiginleg mál varða, til þess að taka þátt í rökræðum um þessi sömu mál (sbr. Cohen 1989, 22; Benhabib 1996, 68). Þessi skilyrði eiga við alla sem taka þátt í rökræðunum, hvort sem þeir eru kjörnir fulltrúar, almennir borgarar eða virkir þátttakendur í stjórnmalum – lögmæti verður til í samskiptum þeirra. Með frjálsum og óþvinguðum rökræðum er markmiðið að ná sátt eða samkomulagi þar sem hinn „óþvingaði kraftur bestu raka“ ræður niðurstöðu. Þetta krefst þess að sjálfsögðu að fólk verður að vera tilbúið að endurskoða eigin afstöðu og láta ekki eiginhagsmunir eða valdastöðu ráða niðurstöðu. Rökræðulíkanið byggir því að vissu leyti á innbyggðum reglum rökræðunnar sem slíkrar, sem hefur gagnkvæman skilning sem markmið og er tengd við uppbyggingu tungumálsins og samskipti byggð á tungumáli. Hjá Habermas (1996) er áherslan á stofnanabindingu (e. institutionalization) eða ferlisbindingu (e. proceduralization) viljamyndunar og að slík myndun sé ekki háð því að til staðar séu virkir borgarar. Þetta einkenni rökræðulýðræðis má glögglega sjá hjá Vilhjálmi, en að sama skapi er óljóst hverjir í raun rökræða – jafnvel hvað felist í „rökræðu“ – og hvernig það tengist upphaflegum hugmyndum um lögmæti.

Önnur kynslóð rökræðukenninga beindi sjónum að því hvað felist í „rökum“. Hjá Habermas (1996) ræður skynsemishyggjan ríkjum – eining eða samkomulag byggt á skynsömum rökum er markmiðið. Algild eða almenn (e. universal) rök hefja sig upp fyrir sitt staðbundna samhengi, en í stjórnmalum er þó ætíð togstreita á milli hins staðbundna

og hins algilda. Habermas (1996) leggur áherslu á að kröfur og hagsmunir verði að vera almennar fremur en sértækar. Þátttakendur í rökræðu verða því að setja sig í spor annarra og sjá málin frá þeirra hlið. Í umfjöllun sinni um kenningu Habermas viðurkennir Chambers (1996) að eining eða samþykki sé ekki markmið í öllum félagslegum samskiptum, þó er ljóst að eining er viðurkenndara markmið en ágreiningur eða ósætti. Chambers (1996) segir einnig að eining eða samþykki, þ.e. fullur skilningur á milli gerenda, setji ekki spurningarmerki við fjölhyggju, fjölbreytni eða að fólk sé ólíkt innbyrðis. Áherslan á rökræður lofar því ekki að samkomulag náist, hvorki um siðferði né stjórnmál. Hjá Chambers (1996) er spurningin meira um langtímaferli þar sem eining myndast á grundvelli upplýstrar rökræðu.

Hugmyndin um „óþvingaðan kraft betri raka“ er mjög aðlaðandi framsetning, en óljóst er hvernig slík rök binda fólk í raunveruleikanum (sjá t.d. Bernstein 1992, 220). Hér skiptir samhengi meðal annars máli og einnig hvernig meta skal gildi röksemda. Hvernig röksemdir eru settar fram skiptir einnig máli. Alvarlegra vandamál fyrir kenninguna er þó fjölbreyttur bakgrunnur fólks og ólíkar leiðir til að skilgreina og setja fram sjónarmið sín. Femínistar og talsmenn minnihlutahópa telja að skynsemishyggi Habermas sníði þeim þröngan stakkinn – hvað teljist samskipti og rök í lýðræðislegri umræðu er að þeirra mati mun fjölbreyttara en sjónarhorn hans leyfir. Frásagnir, upplifanir, líkingar, tilfinningar og hugmyndafræði – svo nokkuð sé nefnt – eru því edlileg uppspretta og farvegur fyrir sjónarmið og rök. Aletta Norval (2007) telur einsýnt að röksemdir af þessu taginu eigi ekki aðeins við um minnihlutahópa, heldur gildi almennt um rök (e. arguments) í lýðræði. Hér skiptir sérstöku máli að gera grein fyrir tengslum raka og mælskulistar (e. rhetoric), enda hlutverk raka í lýðræði að sannfæra fólk, fá það í lið með sér. Margir fylgismenn rökræðulýðræðis hafa því horfið frá einhliða skynsemishyggi og viðurkennt (sumir með semingi þó) mikilvægi mælsku fyrir lýðræðislega umræðu (Chambers 2009; Dryzek 2010). Rétt er að spyrja hvort „viðbætur“ af þessu tagi við rökræðulýðræði breyti því ferli – til skamms eða langs tíma – sem „mótun vilja“ sé eða eigi að vera. Þetta vekur einnig upp spurningar um hvort pólitískar athafnir á borð við mála-miðlanir, að mætast á miðri leið, hrossakaup eða aðrar leiðir til að samhæfa athafnir og tryggja niðurstöðu séu viðunandi „viðbætur“ við rökræðulíkanið, eða – eins og virðist blasa við – fráskilin og ósamrýmanleg fyrirbæri (hér má taka sem dæmi ný-korporatískt samráð, sjá kafla 4).

Ef fyrsta kynslóð rökræðukenninga beindi sjónum sínum að normatívum spurningum, beindi þriðja kynslóðin sjónum að stofnunum sem gætu uppfyllt þær kröfur til rökræðu sem líkanið gerir. Nútímalýðræði er fjöldalýðræði, en rökræður henta best í minni hópum við aðstæður eða skipulag sem ýtir undir „hágæðarökræður“ eins og Smith og Setälä (2018, 300) orða það. Það er því ekki lýðurinn sem heild, eða stofnanir eða ferlar lýðræðisins, sem málið snýst um, heldur smækkuð útgáfa af lýðnum, eða „litli-lýðurinn“ (e. mini-publics) eins og mætti kalla rökræðuvettvang af þessu taginu. Hér má nefna borgarakviðdóma (e. citizens jury) sem leggja mat á stefnu og ákvarðanir, borgaraþing (e. citizen assemblies) og rökræðukannanir (e. deliberative polling). Þessar „stofnanir“ eru misfjöldmennar, koma saman mislengi og fólk velst til þátttöku með ólíkum aðferðum.

„Litli-lýðurinn“ er yfirleitt hugsaður til ráðgjafar, setur fram álit eða rökstudda skoðun, eða í dæmi rökræðukannana einhverskonar „upplýst almenningsálit“ eða vilja. Vilhjálmur Árnason (2014, 2018a, 2018b) og Fiskin (2014) gagnrýna svokallaða þjóðfundi sem fram fóru um gildi Íslendinga (2009) og stjórnarskrána (2010) fyrir skort á þeirri hágæðarökræðu sem rökræðulýðræði gerir kröfu til. Hér vakna auðvitað spurningar um hvað teljist „rök“ eða gagnleg „lýðræðisleg umræða/rökræða“. Mælikvarðinn er nokkuð einhliða eða strangur hjá þeim félögum. Vilhjálmur Árnason (2014, 166) telur sérstaklega ámælisvert að fyrst almenningur er virkjaður sé það ekki gert með viðurkenndum aðferðum á borð við rökræðukannanir. Nú hefur slík rökræðukönnun farið fram um stjórnarskrána 7.–10. nóvember 2019 og tókst afar vel. Rökræðukannanir sýna fram á að almenningur getur rætt með skipulegum hætti flókin álitamál eins og stjórnarskrá. Þessi aðferð er þó ekki gallalaus fremur en þjóðfundirnir. Umræðuefnin voru ákveðin af skipuleggjendum og þeir sérfræðingar sem fundarmenn höfðu aðgang að voru einnig skipaðir af þeim. Hér er því um að ræða lýðræði undir „leiðsögn eða stjórn“ – ferli sem þátttakendurnir sjálfir hafa í raun litla stjórn á.

„Leiðsagnarlýðræði“ af þessu taginu hefur verið gagnrýnt á ýmsum forsendum, m.a. að í versta falli sé „litli-lýðurinn“ vart annað en rýnihópur (e. focus group), eða tilraun til að réttlæta stefnu sem þegar hafi verið ákveðin. Nadia Urbinati (2010, 2014) gagnrýnir „litla-lýðs“-rökræðuvettvang af þessu taginu fyrir að standa utan við stofnanir fulltrúalýðræðisins og gefa í skyn að þær skoðanir sem þær myndist séu með einhverjum hætti betri eða sannari en þær sem hefðbundnar stofnanir á borð við kjörin þjóðþing starfi eftir. Þetta getur að hennar mati ýtt undir elítisma, komið í staðinn fyrir þátttöku almennings og gefið aðgerðaleyfi almennings undir fótinn. Með þessu eru pólitískar athafnir settar utan við svið sem þeim er markað innan fulltrúalýðræðis og þetta hefur þannig margt sammerkt með hugmyndum frá 19. öld um skynsama og ópólítíska stjórn sérfræðinga. Þetta gefur í skyn að stjórn máli séu hugsanaferli í þeim tilgangi að komast að sönnnum niðurstöðum, leysa vandamál, og eyða eðlilegum pólitískum ágreiningi. Þó að þriðja kynslóð rökræðulýðræðis hafi með frumlegum hætti brotið nýjar lendur, er ekki laust við að sumir fylgismenn rökræðulýðræðis hafi ákveðna samúð með því sjónarmiði að áherslan á „litla-lýðinn“ dragi athyglina frá því verkefni að gera lýðræðiskerfi samtímans rökræðuvænni (Chambers 2009, 331). „Litli-lýðurinn“ – jafnvel sem tölfræðilega marktækt úrtak – kemur ekki í staðinn fyrir lýðinn. Þetta hefur leitt til fjórðu kynslóðar kenninga um rökræðulýðræði með áherslu á rökræðukerfi (e. deliberative systems).

Með áherslunni á rökræðukerfi er í fyrsta lagi lögð áhersla á að gera nútímafjöldalýðræði að grunneiningu; í öðru lagi á að beina sjónum að einstökum hlutum kerfisins, samspili þeirra og/ eða verkaskiptingu; og í þriðja lagi – og kannski óhjákvæmilega – er leitað víðari skilnings á því hvað telst rökræða eða lýðræðisleg rökræða. Chambers (2012, 52) telur einungis að kerfislæg nálgun af þessu tagi samræmist fjöldalýðræði og „að þetta krefjist þess að við endurhugsum hefðbundnar skilgreiningar okkar á rökræðu og rökræðulýðræði“. Að gefa ástæður eða rök fyrir máli sínu (e. reason-giving) birtist samkvæmt henni í ólíkum myndum með ólíkum samskiptaháttum og ekki er hægt að setja sjálfkrafa samasemmerki á milli „rökræðu“ og „lýðræðis“. „Rökræðueinræði“ (e.

deliberative authoritarianism), eins og það fyrirfinnst t.d. í Kína, er viðurkennt hugtak í fræðilegri umræðu (sbr. He & Warren 2011).

Víðfangsefnið „rökræðukerfi“ má nálgast með ólíkum hætti. Goodin (2008) tekur sem dæmi stofnanir fulltrúalýðræðisins, einskonar stjórnkerfisnálgun á rökræðulýðræði. Þingflokkar, þingsalur, kosningabarátta og stjórnarmyndun að afloknum kosningum feli í sér ákveðna rökræðufasa sem hver og einn uppfyllir ekki allar kröfur okkar um rökræður – kostir og gallar fasanna eru ólíkir – en teknir saman geti þessir fasar sameiginlega uppfyllt kröfur um rökræðukerfi. Goodin (2008, 202) kallar þetta – öðrum þræði til að ögra fólki – „rökræðu-Schumpeterianisma“, enda fyrst og fremst rökræða meðal stjórnmalamanna. Chambers (2012) telur þessa nálgun Goodin of þrönga og leggur til víðari skilning á rökræðukerfi: Í stað „stofnanalýðræðis“ að hætti Goodins vill hún einnig skoða „rökræðu fjöldans“ allt frá hversdagslegu tali til opinberrar umræðu í hinu óskipulagða almannarými. Rökræður geti því verið „lágæða“ pólitískt tal – t.d. kosningabarátta – og „hágæða“ umræða í fámennari hópum, t.d. fulltrúastofnunum. Chambers (2012) sækir í smíðju Habermas (2006) til útskýra sýn sína á „rökræðukerfi“. Lykilllutverki gegnir hér hugtakið „yfirvegað almenningssálit“ (e. considered public opinion) sem verður til í hinu upplýsta en þó óskipulagða almannarými. Yfirvegað almenningssálit er einskonar sambland af þeim skoðunum sem fram koma og eru til umfjöllunar í fjölmiðlum og þeirri mynd af skoðunum almenningssálits sem skoðanakannanir birta. Pólitískar ákvarðanir þarf því að ræða og rökstyðja með vísun til hins yfirvegaða almenningssálits hverju sinni. Þessar áherslur eru að mörgu leyti erfitt að samræma við útleggingu Vilhjálms á rökræðulýðræði: Hjá honum skyggir „yfirvegaður undirbúningur“ stjórnvalda á umfjöllun um „yfirvegað almenningssálit“ – sem fær ekki sérstaka umfjöllun eða skýringargildi.

Vilhjálmur Árnason (2018a, 19-21) gerir greinarmun á lýðræðistilraunum og lýðræðisumbótum (sjá einnig Henry Alexander Henrysson & Vilhjálmur Árnason 2018, 256-257). Með lýðræðistilraunum er átt við ýmsar tilraunir – aðrar en þjóðaratkvæðagreiðslur – til að auka aðkomu almenningssálits að stefnumótun til hliðar við stofnanir fulltrúalýðræðisins (sbr. Jón Ólafsson 2014a). Með lýðræðistilraunum er einnig átt við „litla-lýðs“-stofnanir þriðju kynslóðar kenninga um rökræðulýðræði. Vilhjálmur Árnason (2018a) hafnar lýðræðistilraunum af þessu tagi, raunar eftir að hafa daðrað við þær í Vilhjálmur Árnason (2014, 184). Þess í stað vill hann lýðræðisumbætur sem snúast einkum um „bætt vinnubrögð í stjórnkerfinu“, betri undirbúning ákvarðana og að „auka ábyrgð í meðferð valdsins“ hjá stjórnmalamönnum og embættismönnum – hann vill beina kastljósinu að vönduðum stjórnarháttum, ígrundun ákvarðana og umræðusíðum (Vilhjálmur Árnason 2018a, 21). Það er því spurning hvort hér sé einhver útgáfa af „rökræðu-Schumpeterianisma“ eða því sem Chambers (2012) kallar „stofnanalýðræði“ eða stofnanamiðaða skilgreiningu á rökræðukerfi. Gallinn við rökræðulýðræði Vilhjálms Árnasonar er sá, líkt og sumir gagnrýnendur rökræðukerfa hafa bent á, að hér höfum við rökræðulýðræði þar sem engin eiginleg rökræða fer fram á milli borgaranna (sbr. Owen & Smith 2015, 218). Jón Ólafsson (2014b, 235) telur „að mörgu leyti nær lagi að nota hugtakið stofnanalýðræði, frekar en rökræðulýðræði, yfir þá birtingarmynd lýðræðis sem hann [Vilhjálmur] hefur mesta trú á“. Jón Ólafsson (2014b, 236) telur einnig að Vilhjálmur „forni lýð-

ræði fyrir stjórnsýslu“ með áherslum sínum. Vilhjálmur Árnason (2018b, 52) lætur í ljós undrun á þessu sjónarmiði fremur en að svara gagnrýninni.

Þegar greining Vilhjálms er sett í samhengi við alþjóðlega þróun rökræðukenninga er ljóst að nálgun hans á rökræðulýðræði er mjög þröng – hið formlega pólitíska svið er viðfangsefnið. Þetta einkenni má sjá m.a. í umræðu Vilhjálms um stjórnmalamenningu eða pólitíska siðmenningu landsins, og birtist glöggt í Rannsóknarskýrslu Alþingis. „Íslensk stjórnmalamenning er vanþroskuð og einkennist af miklu valdi ráðherra og oddvita stjórnarflokkanna. Þingið rækir illa umræðuhlutverk sitt vegna ofuráherslu á kappræðu þar sem þekking og rökræður víkja fyrir hernaðarlist og valdaklækjum“ (Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal & Kristín Ástgeirsdóttir 2010, 184). Það er ekki fjarri lagi að túlka lýðræðisumræðu Vilhjálms sem gagnrýni á íslenska stjórnmalamenningu og ákall um umbætur. Hugtakið stjórnmalamenning (e. political culture) var búið til í þeim tilgangi að útskýra stöðugt lýðræði eða skort á því, menning samfélagsins sem heildar er hér notuð sem skýringarbreyta. Síðar þróuðu stjórnmaláfræðingar kenningar sem gerðu greinarmun á stjórnmalamenningu valdakjarnans (e. elite political culture) og svo stjórnmalamenningu almennings. Það er ljóst að áhersla Vilhjálms er fyrst og fremst á valdakjarnann eða efstu lög stjórnkerfisins. En hvert er þá hlutverk almennings í rökræðulýðræði Vilhjálms? Er það eitthvað annað en að mæta reglulega að kjósa? Er þegar upp er staðið einhver munur á hlutverki almennings í samkeppnislíkani Schumpeters og rökræðulíkani Vilhjálms? Hér er Vilhjálmur óljós – vissulega þarf góða fjölmiðla og gott skólakerfi, almennarmíð er mikilvægt – en hlutverk almennings er aðallega aðgerðaleysi, eða í besta falli hlutverk fjarlægis dómara.

„Íslensku lýðræði myndi farnast betur ef kjörnir fulltrúar gerðu sér skýrari grein fyrir hlutverkum sínum og almenningur hefði skýrari hugmyndir um það hvernig kalla á kjörna fulltrúa til ábyrgðar“ (Henry Alexander Henrysson & Vilhjálmur Árnason 2018, 259).

„Meginvandi lýðræðis samtímans fellst ekki í því að almenningur fái ekki að koma að ákvörðunum. Vandinn felst í því að stundum er ekki til staðar virkur skilningur borgara á framferði valdhafa. Með því er átt við að valdhafinn hefur ekki raunverulega þurft að standa fyrir máli sínu og færa rök fyrir ákvörðunum sínum“ (Henry Alexander Henrysson & Vilhjálmur Árnason 2018, 260).

Sýn Vilhjálms virðist líkjast því sem Nadia Urbinati (2010) hefur kallað ópólitískt lýðræði (e. unpolitical democracy). Með pólitík er hér átt við ólíkar skoðanir, hagsmuni og flokkadrætti, sem einkenna lýðræðislega stjórnarhætti. Á öllum málum eru minnst tvær hliðar, stjórn og stjórnarandstaða eru eðlilegur og nauðsynlegur hluti hins pólitíska veruleika. Frá sjónarmiði rökræðulýðræðis eru þetta vankantar sem sníða þarf af lýðræði, stjórnmalamennt – og væntanlega almenningur einnig – þurfa að skilja hlutverk sín og láta bestu rök ráða. Stjórnmalamennt verða talsmenn ópersónulegra raka og þekk-

ingar fremur en ólíks gildismats, skoðana og hagsmuna. Ópólitískt lýðræði er „fjarlæg þátttaka“ sjálfstæðra áhorfenda, borgararnir verða í hlutverki einhverskonar dómara eða matsmanna, ráðamenn eru dæmdir – eða „kallaðir til ábyrgðar“ - úr hlutlausri fjarlægð, fremur en að þeir sækji stuðning og aðhald í virkt pólitískt starf. Hinum virka borgara hefur verið skipt út fyrir hinn hlutlausa dómara. Frá sjónarmiði Vilhjálms virðist slík temprun pólitískra sjónarmiða æskilegt einkenni lýðræðis, en að mati Urbinati (2010) felast í því hættur, annars vegar áhugaleysi almennings og hins vegar jarðvegur fyrir lýðhyggju.

4. Vitið og viljinn

Brýnasta verkefni íslenskra stjórn mála, segir Vilhjálmur Árnason (2014, 146), „er að auka vitið í pólitískum ákvörðunum [...]“. Þetta vit er aukið með hágæðarökraðu, sem leiðir til aukinnar sáttar og samlyndis í samfélaginu og stuðlar þar með að lögmæti ákvarðana sem er annað og meira en það sem atkvæðagreiðslur veita. Gunnar Helgi Kristinsson (2013, 2018) hefur einnig sitt að segja um „vitið“ í pólitískum ákvörðunum, en það byggist fyrst og fremst á „raunhæfri skynsemi“ við stefnumótun fremur en „stefnufálmi“ eða pólitískri hentisemi. Slíkt „vit“ er að finna á Norðurlöndunum í ríkara mæli en á Íslandi.

Þótt varast beri að draga upp glansmynd af opinberri stefnumótun á hinum Norðurlöndunum eða fella hana alla undir sama hatt hefur hún ýmis einkenni sem teljast eftirsóknarverð frá sjónarhóli rökræðulýðræðis. Opinber stefnumótun á Norðurlöndum byggist almennt á mikilli yfirlegu og greiningu, víðtæku samráði og áherslu á samstöðu. Þau fara þannig nær því en flest önnur stjórnerfi að falla að einkennum rökræðulýðræðis [...] (Gunnar Helgi Kristinsson 2018, 122-123).

Það víðtæka samráð sem Gunnar Helgi vísar hér til felst meðal annars í því sem hann kallar „ný-korporatisma“ við undirbúning stefnumótunar (Gunnar Helgi Kristinsson 2013, 269). Samráð af þessu taginu er hagsmunatengt, felst í sætta ólíka hagsmuni, miðla málum eða með pólitískum aðferðum gera hagsmunaaðila að „meðhöfundum“ og þar með einhverskonar ábyrgðaraðilum stefnunnar. „Samráð framkvæmdarvaldsins við hagsmunaaðila getur, ef minnihlutastjórnir eru við völd, skapað því sterkari stöðu gagnvart þinginu og greitt fyrir framgangi mála á ákvarðanatökustiginu“ (sama heimild). Ný-korporatískt samráð og samstaða sem á því byggir er þó augljóslega ekki dæmi um rökræðulýðræði, heldur málamiðlun ólíkra hagsmuna. Slík málamiðlun er nær því að vera það sem Ólafur Páll Jónsson (2007) kallar í nokkuð niðrandi tón prúttlýðræði og setur upp sem andstæðu rökræðulýðræðis. Nær væri að segja að niðurstaða ný-korporatíks samráðs þyrfti að standast próf rökræðunnar, fremur en að það sé dæmi um rökræðulýðræði.

Meira „vit“ í pólitískum ákvörðunum á hinum Norðurlöndum byggist ekki á því að „raunhæf skynsemi“ sé þeim eðlislægari en Íslendingum, heldur liggur „vitið“ í skipulagi og vinnubrögðum.

Á hinum Norðurlöndunum er vönduð undirbúningsvinna framkvæmdarvaldsins sá grundvöllur sem upplýst umræða á þingi og í fjölmiðlum byggist á. Á þann hátt leggur vinna framkvæmdarvaldsins – þegar hún er vönduð – nauðsynlegan grunn undir rökræðustöð lýðræðiskerfisins. Rökræðustöðin sameinar reglufestu hins frjálslynda kerfis [...] og upplýsta mótun almenningsálits í anda þjóðræðis (Gunnar Helgi Kristinsson 2018, 141).

Fagleg og óháð stjórnsýsla er hér lykilatriðið, en slík stjórnsýsla er „ógnun við óheft pólitískt vald“ (sama heimild). Gunnar Helgi (2013, 274) tekur skýrt fram að hann sé ekki að halda fram þeirri skoðun að „hreinræktað sérfræðingaveldi sé af hinu góða né að slíkt fyrirkomulag ríki á hinum Norðurlöndunum“, en hann fer hins vegar nálægt því. Bo Rothstein (2019), einn helsti talsmaður vandaðra stjórnarháttanna, telur ákjósanlegast að stjórnsýsla sé byggð á verðleikum (e. meritocracy), þannig að hæfasta fólkið gegni embættum. Ríkinu er þó ekki stjórnað af „heimspekingum“ að plátónskri fyrirmynd, heldur

... kerfi „valdajafnvægis“ þar sem tækifærissinnuðum stjórnmalamönnum er veitt aðhald af faglegum embættismönnum/sérfræðingum og þar sem skipuðum embættismönnum/sérfræðingum er veitt aðhald af lýðræðislega kjörnum stjórnmalamönnum. Kerfi af þessu tagi mætti kalla „stjórn í gegnum sérfræðinga“. Ef stjórnmalamenn verða að leggja sínar tillögur fram og verja fyrir hópi embættismanna eða sérfræðinga sem voru skipaðir á grundvelli verðleika, eru minni líkur á að rangar eða augljóslega tækifærissinnaðar tillögur séu lagðar fram. Að sama skapi er ólíklegt að sérfræðingar/embættismenn leggi fram lausnir eða stefnu sem þeir telja litlar líkur á að teljist pólitískt lögmætar (Rothstein 2019, 28).

Slík „stjórn í gegnum sérfræðinga“ er ekki aðeins horsteinn vandaðra stjórnarháttanna (sbr. Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 15), heldur hefur hún einnig þekkingarfræðilega vídd – hún stuðlar að því að stefnumótun sé byggð á „sannleika“ (Rothstein 2019).

Jón Ólafsson (2014b) er gagnrýninn á sérfræðingavald af þessu tagi, m.a. vegna þess að kennivald þeirra er ekki óumdeilt. Niðurstaða raunvísinda er minna umdeild en félags- og hugvísinda, en hvorugt hafið yfir vafa. Hættan er einnig sú að slíkur hópur sérfræðinga sé einsleitur hópur – stundum bara karlar, af tiltekinni stétt eða þjóðfélags- hóp svo dæmi sé tekið – sem komi ekki auga á lausnir sem fjölbreyttari hópur fólks gæti komið auga á. „Getur lítt upplýstur almenningur tekið réttar ákvarðanir?“ spyr Jón Ólafsson (2016, 512) og svarar játandi. Þekkingarmiðað lýðræði er sannleiksmiðað og fellt á að aukin gæði stefnu og ákvarðana séu æskilegt markmið eða mælikvarði lýðræðis. Það sem er frumlegt við það sjónarhorn sem Jón talar fyrir er að aldagömlum viðhorfum til þekkingar almennings er snúið á haus. Fávíska almennings var talin helsta hindrun þess að „lýðurinn réði“, en samkvæmt þekkingarmiððu lýðræði „fer ekki best

á því að fámennum hópi sé falið að taka ákvarðanir þar sem með því er þekking (eða víska) fjöldans sniðgengin. Samráð við almenning sé mikilvægt vegna þeirrar þekkingar, reynslu og vitsmuna sem meðal hans er að finna“ (Jón Ólafsson 2016, 520). Þekkingarmiðað lýðræði af þessu taginu er enn sem komið er á tilraunastigi, en boðskapurinn er skýr: Opna ber stjórnkerfið fyrir sjónarmiðum almennings og stjórnvöldum ber að stunda samráð við almenning til að tryggja betri stefnumótun og ákvarðanatöku.

Þessi áhersla á skynsemi, sannleika og réttar ákvarðanir hljómar ágætlega á tímum valkvæðra staðreynda, falsfrétta og samsæriskenninga. Þekkingarfræðileg „ættbálka-hyggi“ – hvort sem það er stjórnmálaflokkurinn, þjóðin eða kynþátturinn – virðist njóta aukinna vinsælda. Hér er þó ekki allt sem sýnist. Áherslan á sannleika eða þekkingu hefur platónska undirtóna sem falla ekki sérstaklega vel að anda nútímalýðræðis. Við getum hugsað um sannleikann frá siðferðilegu sjónarmiði sem andstæðu lyga, en sannleikurinn er einnig þekkingarfræðilegt hugtak. Virðing fyrir staðreyndum er lýðræðinu mikilvæg, en staðreyndir þarf að túlka og setja í samhengi, þær eru hluti af frásögn og má sjá frá ólíku sjónarhorni, upplifun fólks af staðreyndum er ólík sem og mikilvægi þeirra. Einn af höfuðkostum frjálslynds lýðræðis er að bera virðingu fyrir – eða í það minnsta að gera ráð fyrir – margbreytileika af þessari gerð. Innbyggt í nútímalýðræði er einnig djúp tortryggni og jafnvel rótgróin andúð á því að einhver, hvort sem það er ríkið, stofnun eða einstaklingur hafi höndlað sannleikann eða einoki hann. Opin leit að sannleikanum – einhverskonar efahyggi – fellur vel að anda lýðræðis. Frá upphafi nútímalýðræðis hafa hugmyndir um uppsprettu þeirrar þekkingar eða sannleika sem lýðræði þarf á að halda verið tvennskonar: Annars vegar heilbrigð skynsemi almennings og hins vegar sérstök þekking fárra lærðra. Þessi þekking ætti í sameiningu að lýsa upp lýðræðið, en hvað eftir annað hefur almenningur gert uppreisn gegn valdi sérfræðinga í nafni þeirra „sem ekkert vita“. Vald, þekking og lýðræði hafa því ætíð búið við ákveðna innri spennu eða togstreitu (Rosenfeld 2019).

Schumpeter hafði ekkert við tækniræði að athuga, en með því er sérfræðingum fallinn rekstur eða stjórn á ákveðnum sviðum – þeir vita hvernig „vélin virkar“. „Tækniræði“ segir David Runciman (2018b, 181), „er líkara pípulögnum en heimspeki“. Verka-skipting stjórnmálamanna og sérfræðinga er hér skýr. Þekkingarræði (e. epistocracy) er stjórn þeirra sem vita – sérfræðinga. Það er áleitin spurning hvaða þekking er nauðsynleg stjórnendum eða kjósendum (sem á annað borð hefðu kosningarétt) í slíku kerfi. Þar sem þekkingarræði af þessum toga er ekki til, væru slík svör auðvitað getgátur, en tengjast samt óhjákvæmilega því verðleikakerfi og valdajafnvægi sem Rothstein (2019) gerði grein fyrir. Þekkingarræði er sannarlega líkara heimspeki en pípulögnum. Hlutverk stjórnmálamanna og embættismanna/sérfræðinga skarast að mati Gunnars Helga Kristinssonar (2013, 2018) bæði á undirbúningsstigi og við framkvæmd stefnu. Slíkt er að mörgu leyti óhjákvæmilegt í nútímasamfélagi, en hefur í för með sér flóknari lýðræðisvanda en Gunnar Helgi vill kannast við.

Lýðræðislegt lögmæti er ekki byggt á því lofordi eða markmiði að ákvarðanir verði réttar eða sannar. Lýðræði getur ekki tryggt góðar, betri eða hagkvæmari niðurstöðu en aðrar aðferðir eða stjórnarform. Lýðræðisríki láta oft reka á reidanum, fljóta hálfsofandi

eða góð með sig að næstu kreppu eða hættuástandi, en – líkt og Runciman (2018a) færir rök fyrir – eru lýðræðisríki alla jafna góð að leysa úr slíkum kreppum eða hættum, stundum of góð jafnvel og neita að læra af reynslunni. Það súrefni sem lýðræðisríki nærast á eru skoðanir fremur en sannleikur/þekking. Eðli skoðana – t.d. hugmyndafræði – er að um þær má deila fremur en að þær séu tengdar við sérstök þekkingarfræðileg efni eða mælikvarða. Lýðræðislegir ferlar sækja lögmæti sitt fyrst og fremst í skoðanafrelsi sem meginreglu. Samkvæmt rökræðulýðræði er pólitísk dómgreind opinber skynsemi sem stefnir að samkomulagi, en skoðun bendir til ágreinings og deilna sem stjórnmálin leysi úr. Í slíku kerfi gegnir mælskulistinn, svarinn óvinur heimspekinga og annarra „sannleiksvina“ (Yack 2006, 2014; Finlayson 2013), lykilhlutverki við að útskýra málstað, setja fram rök, tengja fólk saman og afla stuðnings. Listinn að sannfæra aðra um eigin málstað og sjónarmið, fylgir í grundvallaratriðum öðrum reglum en rökræður og sannleiksleit.

5. Niðurstöður

Í greininni hef ég farið yfir lýðræðishugmyndir þriggja íslenskra fræðimanna, þeirra Vilhjálmss Árnasonar, Gunnars Helga Kristinssonar og Jóns Ólafssonar. Megináherslan hefur verið á hugmyndir, en minna á greiningu þeirra á íslensku lýðræði. Allir leggja þeir til nokkra endurskoðun á hefðbundnum hugmyndum um lýðræði (sem ég hef tengt hér við samkeppnislíkan Schumpeters). Hugmyndirnar eiga það sameiginlegt að vilja auka gæði stefnumótunar og ákvarðanatöku, en aðferðirnar eru nokkuð ólíkar. Allir eiga þeir það sameiginlegt að telja kosningar langt því frá nægjanlegar til að lýsa innihaldi og markmiðum lýðræðis. Sameiginlegur galli, eða ókostur, á þeirra sjónarmiðum er að vanmeta lýðræði sem vettvang ólíkra skoðana og átaka um þær, en ofmeta lýðræði sem vettvang rökræðu og þekkingar/sannleika. Það er ekki vegna þess að rökræður og þekking skipti ekki máli fyrir lýðræðissamfélög, heldur vegna þess að deilur um skoðanir og þörfin fyrir stuðning við þær – t.d. í kosningum – lúta öðrum lögmálum en rökræður og sannleiksleit.

Ein leið til að bera saman ólíka nálgun Vilhjálmss, Gunnars Helga og Jóns er að tengja hugmyndir þeirra við pólitískt lögmæti. Klassísk nálgun á pólitísku lögmæti er að gera greinarmun á yferráðum – sem veita rétt til að taka ákvarðanir – og síðan einstökum ákvörðunum sem teknar eru. Í lýðræðissamfélögum eru yferráðin skilyrt með ýmsum hætti, m.a. með réttindum almennings, en almennt eru kjörnum fulltrúum falin yferráðin tímabundið. Í mjög stuttu máli eru ólíkar hugmyndir um lögmæti eftirfarandi:

- Þau sem fara með yferráðin eru kjörin af almenningi í opnum og frjálsum kosningum. Samkeppnislíkan Schumpeters gefur ákveðna mynd af því hverskonar lýðræði hér er á ferð. Lýðræði er í grunninn aðferð við að velja leiðtoga. Leiðtogar/stjórnmálaflokkar keppa sín á milli um hylli lýðsins, sá (eða þau) sem öðlast hylli meirihlutans fá tímabundinn rétt til að taka ákvarðanir fyrir heildina. Hlutverk kjósenda er annað hvort það eitt að mæta á kjörstað, eða hafa óbeint áhrif í gegnum hagsmunasamtök, stjórnmálaflokka eða hafa sem upplýstur borgari áhrif á almenningsálitid.

- Rökræðulýðræði telur kosningar fá of mikið vægi og lítur til einstakra stefnumála eða ákvarðana fremur en að einskorða sig við yfirráðin. Lögmæti byggist á því að allir sem málið varðar hafi náð upplýstu samkomulagi byggðu á skynsamri rökræðu. Pólítískt lögmæti byggist því í grunninn á sömu sjónarmiðum – eða aðferðum – og réttlætningu síðferðilegra sjónarmiða.
- Þeir sem leggja áherslu á frammistöðu stjórnvalda, eða góða stjórnarhætti, telja að pólítískt lögmæti byggist á sanngjörnum ferlum og óhlutdrægni. Til að ná því markmiði þarf óháða stjórnsýslu byggða á verðleikum starfsmanna fremur en pólítískum tengslum eða öðrum sjónarmiðum. Sterkt framkvæmdarvald af þessu taginu dregur úr spillingu og bætir stefnumótun, gerir hana sannleiksmiðaða og stuðlar að upplýstri rökræðu.
- Í þekkingarmiðuðu lýðræði felst pólítískt lögmæti m.a. á því að stefna eða ákvarðanir séu réttar eða sannar. Leiðin að þessu marki er þó ekki að byggja á útvöldum sérfræðingum, heldur ber stjórnvöldum að hafa samráð við almenning til að tryggja fjölbreytt sjónarmið og þekkingu.

Samkeppnislíkanið byggir augljóslega á kosningum, en hin þrjú gera það óbeint – sérstaklega „góðir stjórnarhættir“ og „þekkingarmiðað lýðræði“ – en „rökræðulýðræði“ kemst ekki hjá því að gera það einnig þó lagt sé upp með andstæðurnar „atkvæði“ og „rödd“. Eins og rætt var í greininni er þessi greinarmunur ekki hjálplegur til skilnings á lýðræði, auk þess sem rökræðulýðræði á við ýmiskonar kenningarlegan vanda að etja. Brýnt er að gera nánari grein fyrir tengslum eða samspili kosninga – og því sem þeim fylgir – og þekkingarmiðaðs lýðræðis, en sérstaklega þarf Vilhjálmur Árnason að gera grein fyrir samspili kosninga og rökræðulýðræðis eins og hann skilur það. Það er einna helst Gunnar Helgi sem hefur skýra mynd af tengslum kosninga og þeirra lýðræðisumbóta sem hann telur æskilegar, enda vinnur hann með norrænt þingræði sem einskonar fyrirmynd.

Eins og rakið er í greininni eru ýmis vandamál eða álitamál við þau þrjú lýðræðislíkön sem Vilhjálmur notar í greiningu sinni. Þó að frjálslyndar hugmyndir hafi haft mikil og kannski afgerandi áhrif á íslenska stjórnskipun og lýðræði, er vandasamt að búa til „frjálslynt líkan“ sem er gagnlegt til greiningar. Sérstaklega vandast málið þegar þjóðræði kemur til umræðu, en sú mynd sem Vilhjálmur dregur upp af þjóðræði er umdeilanleg. Þessi álitamál vekja upp spurningar hversu vel heppnað það var að nota þessi líkön til greiningar og gagnrýni á íslensk stjórnsmál og lýðræði. Vilhjálmur notar frjálslynda líkanið og þjóðræði sem einhverskonar andlag til að skýra og skilgreina rökræðulýðræði, t.d. að rökræðulíkanið sé mitt á milli beggja. Þessi aðferð orkar tvímælis og betra hefði verið að draga upp mynd af rökræðulýðræði með sjálfstæðari og skýrari hætti. Lesendur Vilhjálmur fá nokkuð skýra mynd af því sem hann er á móti (t.d. þjóðaratkvæðagreiðslum), en vita minna um hvert hann stefnir.

Skrif þeirra Vilhjálmur Árnasonar og Jón Ólafssonar um lýðræði tengjast beint hruninu og eftirmálum þess. Skrif Gunnars Helga má einnig tengja hruninu og lærdómum af

Því, enda má túlka Rannsóknarskýrslu Alþingis um bankahrunið sem gagnrýni á íslenskt framkvæmdarvald umfram annað. Margir eiga þó erfitt með að tengja saman lýðræði og sterkt framkvæmdarvald og því hefur umræða um þessi atriði ekki fengið mikið rými. Þessi grein var skrifuð í þeirri trú að skrif þeirra Vilhjálms, Gunnars Helga og Jóns séu mikilvægt framlag til upplýstrar umræðu um lýðræði á Íslandi og verðskuldi því gagnrýna skoðun og yfirlegu. Víða er svartsýni um framtíð og möguleika lýðræðis og því mikilvægt að ræða um kosti og galla lýðræðis sem hugmyndar og veruleika.

Aftanmálsgreinar

- 1 Gunnar Helgi Kristinsson (2013) byggir þetta m.a. á viðamikilli tölfræðilegri greiningu á þeim breytingum sem Alþingi gerir á frumvörpum og samanburði við þjóðþing Norðurlandanna. Það er ekki tilgangur greinarinnar að meta þessa rannsókn, enda tel ég að Gunnar Helgi geti auðveldlega fært rök fyrir því sjónarmiði að styrkja beri framkvæmdarvaldið án þess notast við þessa tölfræðilegu greiningu. Hér er þó rétt að gera tvær athugasemdir: a) Greinin byggir á tölfræði sem er almenn, en segir ekki mikið um það hvernig breytingar gerast á Alþingi, t.d. hversu mikil þátttaka – og hugsanlega frumkvæði – framkvæmdarvaldsins er í þessum breytingum. Fyrir þá sem þekkja til starfa Alþingis skiptir þetta verulegu máli. b) Gunnar Helgi tekur ekki nægjanlega mikið tillit til mismunandi skipulags stjórnmálaflokka á Íslandi og Norðurlöndum. Á Íslandi hafa þingflokkar óvenju sterka stöðu innan sinna flokka og hafa þar með mikil áhrif á stefnumótun. Á Norðurlöndunum eru það flokksstofnanir utan þings sem eru ráðandi um stefnu, sem væntanlega hefur áhrif á stefnumörkun þegar flokkarnir sitja í ríkisstjórn.
- 2 Jón Ólafsson (2016) flokkar lýðræðiskenningar og grunngildi þeirra með nokkuð öðrum hætti en hér er gert, en niðurstaðan er svipuð. Jón notar íslensk dæmi til að útskýra mál sitt og fylgir t.d. Ólafi Ragnari Grímssyni fyrrverandi forseta í því að telja þjóðaratkvæðagreiðslur dæmi um samstöðumíðað lýðræði. Um þetta mætti skrifa langt mál, en þar sem það skipir ekki máli fyrir greiningu Jóns á þekkingarmiðuðu lýðræði, verður það að bíða betri tíma.

Heimildaskrá

- Arblaster, A. (1984). *The Rise and Decline of Western Liberalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Arendt, H. (1977). *Between Past and Future*. New York: Penguin Books.
- Bellamy, R. (1992). *Liberalism and Modern Society: An Historical Argument*. Cambridge: Polity Press.
- Benhabib, S. (1996). „Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy“, í S. Benhabib (ritstj.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (bls. 67-94). Princeton: Princeton University Press.
- Bernstein, R. (1992). *The New Constellation. Ethical-Political Horizons of Modernity/Postmodernity*. Cambridge MA: MIT Press
- Chambers, S. (1996). *Reasonable Democracy. Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*. Ithaca: Cornell University Press.
- Chambers, S. (2003). „Deliberative Democratic Theory“, *Annual Review of Political Science* 6, 307-326.
- Chambers, S. (2009). „Rhetoric and the Public Sphere. Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?“, *Political Theory* 37(3), 323-350.
- Chambers, S. (2012). „Deliberation and Mass Democracy“, í Parkinson og Mansbridge (ritstj.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy on a Large Scale* (bls. 52-71). Cambridge: Cambridge University Press.
- Chambers, S. (2018). „Making Referendums Safe for Democracy: A Call for More and Better Deliberation“, *Swiss Political Science Review* 24(3), 305–311

- Cohen, J. (1989). „Deliberation and Democratic Legitimacy“, í A. Hamlin og P. Pettit (ritstj.), *The Good Polity* (bls. 17-34). Oxford: Basil Blackwell.
- Dryzek, J. (2010). „Rhetoric in Democracy: A Systemic Appreciation“, *Political Theory* 28(3), 319-339.
- Dunn, J. (2018). *Setting the People Free. The Story of Democracy* (2. útg.). Princeton: Princeton University Press.
- Elstub, S., Ercan, S. og Mendonca, R. (2016). „Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy“, *Critical Policy Studies* 10(2), 139-151.
- Finlayson, A. (2013). „Ideology and Political Rhetoric“, í Freeden, Sargent og Stears (ritstj.), *The Oxford Handbook of Political Ideologies* (bls. 197-213). Oxford: Oxford University Press.
- Fiskin, J. (2014). „Rökraðulýðræði og „lýðvastaða stjórnarskráin“. Tilraunastarfsemin verður að halda áfram“, í Jón Ólafsson (ritstj.), *Lýðræðistilraunir. Ísland í bruni og endurreisn* (bls. 23-32). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Goodin, R. (2008). *Innovating Democracy. Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2008). „Lýðræði. Drög að greiningu“, *Stjórn máll & stjórnsýsla* 4(1), 91-111.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2012). „Ráðkast með stjórnarskrá“, *Stjórn máll & stjórnsýsla* 8(2), 565-570.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2013). „Raunhæf skynsemi eða stefnufálm? Samband þings og framkvæmdarvalds við undirbúning opinberrar stefnumótunar“, *Stjórn máll & stjórnsýsla* 9(2), 257-277.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2014). *Hin mörgu andlit lýðræðis. Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2018). „Sérstaða íslensks þingræðis“, í Vilhjálmur Árnason og Henry Alexander Henrysson (ritstj.), *Íslenskt lýðræði. Starfsvenjur, gildi og skilningur* (bls. 119-142). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge MA: MIT Press.
- Habermas, J. (1994). „Three Normative Models of Democracy“, *Constellations* 1(1), 1-10.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge MA: MIT Press.
- Habermas, J. (2006). „Political Communication in a Media Society. Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research“, *Communication Theory* 16(4), 411-426.
- He, B. og Warren, M. (2011). „Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development“, *Perspectives on Politics* 9(2), 269-289.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy* (3. útg.). 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.
- Jón Ólafsson (2014a). „Viðbrögð við áfalli í lýðræðisríki: Mat lagt á reynslu Íslendinga“, í Jón Ólafsson (ritstj.), *Lýðræðistilraunir. Ísland í bruni og endurreisn* (bls. 7-21). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Jón Ólafsson (2014b). „Rökraðulýðræði verður stofnanalýðræði: Er hættulegt að færa vald til fólksins? Athugasemdir við grein Vilhjálms Árnasonar „Valdið fært til fólksins?““, *Stjórn máll & stjórnsýsla* 10(1), 117-140.
- Jón Ólafsson (2016). „Þekkingarmiðað lýðræði – þegar þekking lýðsins ræður“, *Stjórn máll & stjórnsýsla* 12(2), 511-536.
- Kymlicka, W. (2002). *Contemporary Political Philosophy. An Introduction* (2. útg.). Oxford: Oxford University Press.
- LeDuc, L. (2015). „Referendums and Deliberative Democracy“, *Electoral Studies* 38, 139-148.
- Mackie, G. (2009). „Schumpeter’s Leadership Democracy“, *Political Theory* 37(1), 128-137.
- Mackie, G. (2018). „Deliberation and Voting Entwined“, í A. Bächtiger, J.S. Dryzek, J. Mansbridge og M. Warren (ritstj.), *Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (bls. 218-237). Oxford: Oxford University Press.

- Martí, J.L. og Pettit, P. (2010). *A Political Philosophy in Public Life. Civic Republicanism in Zapatero's Spain*. Princeton: Princeton University Press.
- Norval, A. (2007). *Aversive Democracy. Inheritance and Originality in the Democratic Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Owen, D. og Smith, G. (2015). „Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn“, *The Journal of Political Philosophy* 23(2), 213-234.
- Ólafur Páll Jónsson (2007). *Náttúra, vald og verðmæti*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Pettit, P. (1997). *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pocock, J.G.A (1985). *Virtue, Commerce, and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1992). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Qvortrup, M. (2017). „Demistifying Direct Democracy“, *Journal of Democracy* 28(3), 141-152.
- Rosenfeld, S. (2019). *Democracy and Truth. A Short History*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Rothstein, B. (2019). „Epistemic Democracy and the Quality of Government“, *European Politics and Society* 20(1), 16-31.
- Runciman, D. (2018a). *The Confidence Trap. A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present* (endurskoðuð útg.). Princeton: Princeton University Press.
- Runciman, D. (2018b). *How Democracy Ends*. London: Profile Books.
- Saward, M. (2003). *Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Schumpeter, J. (1975 [1942]). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row.
- Skinner, Q. (1998). *Liberty Before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinner, Q. (2002). *Visions of Politics. Volume I: Regarding Method*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, G. og Setälä, M. (2018). „Mini-publics and Deliberative Democracy“, í A. Bächtiger, J.S. Dryzek, J. Mansbridge og M. Warren (ritstj.), *Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (bls. 300-314). Oxford: Oxford University Press.
- Urbanati, N. (2010). „Unpolitical Democracy“, *Political Theory* 38(1), 65-92.
- Urbanati, N. (2014). *Democracy Disfigured. Opinion, Truth and the People*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Yack, B. (2006). „Rhetoric and Public Reason: An Aristotelian Theory of Deliberation“, *Political Theory* 34, 417-38.
- Yack, B. (2014). „Democracy and the Love of Truth“, í J. Elkins og A. Norris (ritstj.), *Truth and Democracy* (bls. 165-180). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- 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: Rannsóknarnefnd Alþingis.
- Vilhjálmur Árnason (2014). *Hugsmyndar. Um siðferði, stjórnmál og samfélag*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Vilhjálmur Árnason (2018a). „Greining á íslensku lýðræði“, í Vilhjálmur Árnason og Henry Alexander Henrysson (ritstj.), *Íslenskt lýðræði. Starfsvenjur, gildi og skilningur* (bls. 9-32). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Vilhjálmur Árnason (2018b). „Icelandic Politics in Light of Normative Models of Democracy“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 14(1), 35-60.
- Viroli, M. (2002). *Republicanism*. New York: Hill and Wang.
- Warren, M. (2017). „A Problem-Based Approach to Democratic Theory“, *American Political Science Review* 111(1), 39-53.