

1997

1

SAMHÄLLSDIALOGEN

Forskning om kontakter mellan medborgare och
samhälle

Nya former av demokratiskt deltagande

av **Tomas Ohlin**

17 juni 1997

KFB dnr 96-129-833

17 juni 1997
KFB dnr 96-129-833

SAMHÄLLSDIALOGEN

Forskning om kontakter mellan medborgare och samhälle
Nya former av demokratiskt deltagande

av **Tomas Ohlin**

Innehåll

- 1 Utveckling av samhällsservice och samhällsinformation i Sverige
 - 1.1 Planering av samhällsinformationsfrågorna
 - 1.2 SamhällsGuiden
 - 1.3 IT-kommissionerna och samhällsservice
 - 1.4 Projekten SAMIT och INFOSOND/EUKIOSK
 - 1.5 Samhällsservice i aktuella propositioner
- 2 De i nuläget huvudsakliga aktörerna
 - 2.1 Offentliga intressenter
 - * Verk och myndigheter
 - * Civildepartementet / Inrikesdepartementet
 - * Datalagskommittén
 - * Demokratiutvecklingskommittén
 - * Digital TV utredningen
 - * Folkomröstningsutredningen
 - * Forskningsrådsnämnden
 - * Förvaltningspolitiska kommissionen
 - * Grunddatabasutredningen
 - * HSR
 - * Justitiedepartementets rättsliga expertgrupp
 - * Kommunförbundet
 - * Landstingsförbundet
 - * Kulturnätutredningen
 - * NUTEK
 - * Näringsdepartementet: Svenska kommuners IT-strategier
 - * Regeringskansliets enhet för information och kommunikation
 - * Statskontoret
 - * Stiftelsen Framtidens Kultur
 - * Stiftelsen för Kunskaps- och Kompetensutveckling
 - * Stiftelsen Näringsliv och Samhälle
 - * Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond
 - * Toppledarforum
 - * Ungdomens IT-råd
 - * Ungdomsstyrelsen
 - 2.2 Privata intressenter

- 3 Internationellt intresse
 - 3.1 Nätens bakgrund
 - 3.2 EU-anknuten forskning

 - 4 Vidgad demokratisk kontakt
 - 4.1 Utgångspunkter
 - 4.1.1 Ett samhällsperspektiv
 - 4.1.2 Hur ser dagens nätkontakt ut?
 - 4.1.3 Offentlighetsbegreppet
 - 4.1.4 Relationerna till datalagen
 - 4.1.5 Demokrati är vägen
 - 4.1.6 Är demokratiskt deltagande lönsamt?
 - 4.1.7 Vill alla delta?
 - 4.2 Hur når vi en samlad formulering?
 - 4.2.1 Det politiska perspektivet
 - 4.2.1.1 Politiska grunddokument
 - 4.2.1.2 Ett samlat politiskt perspektiv
 - 4.2.1 Det institutionella perspektivet
 - 4.2.2.1 Elektroniska massmedier
 - 4.2.2.2 SNS Demokratiråd
 - 4.2.2.3 "München-deklarationen"
 - 4.2.2.4 Ett samlat institutionellt perspektiv
 - 4.2.3 Det internationella perspektivet
 - 4.2.3.1 Internationell bakgrund
 - 4.2.3.2 Konferensen Internet und Politik
 - 4.2.3.3 Internationell forskning om samhällskontakt
 - 4.2.3.4 Ett samlat internationellt perspektiv

 - 5 Ett demokratiprogram nedifrån
 - 5.1 Den demokratiska grunden
 - 5.2 Ett demokratiskt kontinuum
 - 5.3 Vilka nya former?

 - 6 En levande demokrati
 - 6.1 Ett demokratiprogram
 - 6.2 Forskningsinriktning
 - 6.2.1 Kontaktytan
 - 6.2.2 Nät och system
 - 6.2.3 Tjänsteinnehåll

 - 7 Anknuten vetenskap
 - 7.1 Rättslig utveckling
 - 7.2 Andra berörda vetenskaper

 - 8 Utförande
- Referenser

17 juni 1997

SAMHÄLLSDIALOGEN

Forskning om kontakter mellan medborgare och
samhälle

Nya former av demokratiskt deltagande

av **Tomas Ohlin**

1 Utveckling av samhällsservice och samhälls- information i Sverige

Denna rapport utgör en vidareföring av den första rapportversion under samma huvudrubrik - Samhällsdialogen - som utarbetats för Kommunikationsforskningsberedningen inför årsskiftet 1996/97. Den tidigare rapporten redovisade resultatet av en inledande arbetsanalys som utförts under hösten 1996. Kompletteringar visade sig önskvärda, och KFB gjorde detta ekonomiskt möjligt.

Vidareföringen och fördjupningen i resonemangen i den nu föreliggande rapporten rör i första hand analysdelen nedan. Beskrivningen av bakgrund och pågående aktiviteter för de aktörer, i första hand på den offentliga sidan i samhället, varmed bifogade rapport inleds, anknyter i väsentliga delar till den tidigare rapportversionen, även om många kompletteringar gjorts även i de beskrivande avsnitten.

1.1 Planering av samhällsinformationsfrågorna

Utvecklingen kring svensk samhällsinformation och samhällsservice under 1990-talet beskrivs i rapporten "Den digitala dialogen",

Inrikesdepartementet, Arbetsgruppen för SamhällsGuiden, jan 1997

(huvudförfattare Berndt Lindholm). Nedan ges en kort bakgrund, i anslutning till den mer kompletta beskrivningen i den nämnda rapporten.

Sedan hösten 1991 har ett utvecklingsarbete kring förmedling av samhällsservice och samhällsinformation vid medborgarkontor pågått. Fokus har befunnit sig inom Civildepartementet (nuvarande Inrikesdepartementet). Sommaren 1992 inrättades en arbetsgrupp vid departementet "för att följa utvecklingsarbetet med medborgarkontor och liknande insatser för att förbättra medborgarnas kontakter med den offentliga förvaltningen". Arbetsgruppen överlämnade i oktober 1993 ett betänkande benämnt *Servicesamverkan vid medborgarkontor (Ds 1993:67)*. Till betänkandet var fogat en utredningsrapport benämnd "Intensivare dialog mellan medborgare och samhälle" (författad av Tomas Ohlin och Tomas Persson).

Sommaren 1994 antog riksdagen regeringens proposition 1993/94:187, om en femårig försöksverksamhet med medborgarkontor. Syftet med försöksverksamheten var att få ytterligare kunskaper och erfarenheter om dels hur ett organiserat samarbete över myndighetsgränser kan utformas, dels hur dialogen mellan medborgarna och myndigheterna kan utformas.

Analysen av de berörda frågorna fortsattes genom att en särskild redaktionsgrupp vid riksdagens förvaltningskontor utarbetade rapporten *Fran SamhällsGuide till medborgarkontor - om samhällsinformation och service i en decentraliserad förvaltning (Ds 1994:9)*. Denna rapport låg sedan till grund för en seminariereserie tillsammans med Institutet för Framtidsstudier under 1994 på temat Den lilla samhällsdialogen.

Seminarierna dokumenterades i rapporten *Den lilla samhällsdialogen (Ds 1995:39)*. Ett temanummer av Institutets tidskrift *Framtider* ägnades dessutom under hösten 1995 åt dessa frågor. Vidare ägde en workshop med svenska och internationella forskare rum kring relevanta frågeställningar under hösten 1995.

Regeringen tillkallade därefter en särskild utredare (Lennart Aspegren) för att kartlägga och analysera vilka förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning som lämpligen kan handläggas vid medborgarkontor. Utredaren skulle även lämna förslag till de rättsliga förändringar som kunde anses nödvändiga för att göra sådan handläggning möjlig. Utredaren överlämnade i juni 1995 sitt betänkande *Myndighetsutövning vid medborgarkontor (SOU 1995:61)*. Förslaget remitterades därefter.

I december 1993 beslutade civilministern att ersätta den tidigare arbetsgruppen med en ny arbetsgrupp för att samordna det fortsatta utredningsarbetet med medborgarkontor. Gruppen var verksam t o m juni 1995.

Från och med 1994 har från Civildepartementet understötts ett utvärderingsarbete rörande medborgarkontor. Två forskare vid Mitthögskolan har undersökt hur medborgarkontor utnyttjas av medborgarna, och rapporterat bl a i skriften "Samlad utvärdering av Medborgarkontor", Delrapport I (Göran Bostedt och Hans Rutqvist), 1995-09-14. En andra rapport från detta projekt finns från våren 1997. Rapporterna bygger på breda intervjuer vid olika existerande medborgarkontor.

Ansvar för samhällsservice och samhällsinformation inom regeringen, som tidigare varit delat mellan flera olika departement, flyttades under våren 1996 till det då nybildade Inrikesdepartementet. En proposition rörande möjligheter till vidgad verksamhet vid medborgarkontor har lagts på riksdagens bord våren 1997 och antagits av riksdagen på försommaren 1997.

1.2 SamhällsGuiden

Riksdagens konstitutionsutskott tog i sitt betänkande 1994/95:KU41 upp frågan om samhällsinformationen, dels på en övergripande nivå, dels informationen i riksdagen och gränssnittet till regeringskansliet. Man tog också upp frågan om informationshantering på elektronisk väg i anknytning till medborgarkontor respektive inom den offentliga förvaltningen generellt. Man ägnade särskild uppmärksamhet åt SamhällsGuiden, för vilken oklarhet rått om ansvar, uppdatering och underhåll. Utskottet hävdade att regeringen borde ha ansvaret för uppdateringen.

Frågan om uppdatering av SamhällsGuiden har vidare analyserats i den "Arbetsgrupp för SamhällsGuiden" som regeringen tillsatt våren 1996. Inom denna arbetsgrupp har frågor kring tillgänglighet och utseende för SamhällsGuiden analyserats, och en aktuell version av boken SamhällsGuiden har arbetats fram och tryckts (redaktör: Barbro Björkhem).

Man har också diskuterat ansvarsfrågan. Samverkan mellan SamhällsGuidens innehåll i bokform och dess innehåll i form för onlinebruk har analyserats. För utveckling av den pedagogiska och interaktiva onlineformen för bokens innehåll har samarbete med AMS och Konsumentverket inletts. Inriktningen är att bokens innehåll i omarbetat skick skall kunna fungera som en interaktiv ingång till övriga offentliga databaser.

Den huvudsakliga målgruppen för SamhällsGuiden var ursprungligen medborgarna, den breda allmänheten. Den hittillsvarande användningen av SamhällsGuiden i bokform har emellertid dominerats av vidareinformatörer, dvs personer i offentlig eller privat sektor som yrkesmässigt ger allmänheten vägledning, eller personer som av annan anledning får frågor från medborgarna om vart man vänder sig, och som förväntas känna till hur samhället fungerar. Tydliga krav på kunskapsstillgång ställs på dessa personer, i och med den snabba omvandling som samhället genomgår under senare år. "Bäst före"-stämplat på offentlig information får allt kortare varaktighet.

En genomgång av samhällets engagemang rörande samhällsinformation och samhällsservice ges, som ovan nämnts, i skriften "Den digitala dialogen", som publicerats av Inrikesdepartementets Arbetsgrupp för SamhällsGuiden i början av 1997.

1.3 IT-kommissionerna och samhällsservice

Den första IT-kommissionen tog i sitt betänkade "*IT - Vingar at människans förmåga*" (SOU 1994:118) upp ett flertal frågor i anknytning till kontakter mellan myndigheter och medborgare. Det angavs att medborgarnas och företagens kontakter med myndigheter och annan offentlig verksamhet skulle bli enklare och öppnare. IT:s möjligheter att främja allmänhetens insyn i förvaltningarna skulle tas till vara. Det aktuella betänkandet kunde sägas rymma tydliga nya intressemarkeringar rörande utveckling av samhällsservice online.

Den andra IT-kommissionen betonade i sitt arbetsprogram för 1995-96 (SOU 1995:68) att arbetet med att underlätta elektroniskt informationsutbyte i samhället hörde till de viktiga områdena. Statsförvaltningen och dess information borde göras elektroniskt tillgänglig för alla.

Man lyfte särskilt fram frågan om hur fler människor skulle kunna få tillgång till information via dator, genom t ex skolornas, bibliotekens och medborgarkontorens försorg.

Avsikten var att arbetet med dessa frågor i IT-kommissionen skulle konkretiseras ytterligare. Regeringen valde emellertid att våren 1996 formulera principer för den kommande utvecklingen i en IT-proposition. Man föredrog att i den formen presentera en rad förslag till åtgärder på IT-området, åtgärder som även berör nätanknuten samhällsservice och samhällsinformation.

IT-kommissionen har föresatt sig att ytterligare utveckla analys och åtgärdsförslag rörande bl a onlinetjänster för demokratiska kontakter i samhället under 1997 och även under 1998, varefter kommissionen avser avsluta sin verksamhet.

1.4 Projekten SAMIT och INFOSOND/EUKIOSK

NUTEK har under 1994 och 1995 inom sitt ITYP-program främjat en utveckling benämnd SAMIT - IT-stöd vid offentlig samservice, företrädesvis förmedlat via medborgarkontor. Ett konsortium har bildats för ändamålet, av nära berörda organisationer och företag.

Två frågeställningar har stått i fokus för arbetet, dels "hur informationstekniken allmänt kan underlätta medborgarnas möte med samhället", och dels "hur informationstekniken kan underlätta frontpersonalens samarbete med specialisterna i baklandet".

Ett antal prototyper till IT-lösningar har arbetats fram:

- Lärsamit, som skall visa exempel på hur IT-stödet kan användas för återkoppling och inflytande från medborgarna
- Distanssamit, som skall visa hur modern teknik kan användas då medborgaren och handläggaren eller generalisten och specialisten befinner sig på skilda platser för att ha synkontakt, samtidigt som man interagerar med samma tillämpning
- Hemsamit, som via Internet skall illustrera hur medborgaren på egen hand skall kunna nå samhällets service, hemifrån eller via publik terminal

SAMIT-projektet har avslutats under vintern 1995/96, och erfarenheterna har bl a kommit i bruk inom de europeiska projekten INFOSOND (INFOrmation and Services ON Demand) samt EUKIOSK. Det första är ett multinationellt projekt, med aktiv medverkan från Stockholms Stad, som avser utveckla system för service och information bl a från myndigheter via elektroniska servicekontor. Detta skall ske genom användning av nyutvecklade navigeringsredskap i anknytning till självförklarande tillämpningar som erbjuds via ett stadsnät med Internet, kabel-TV m m. 20 multimedioskiosker kommer också att provas, med olika interaktiva tjänster. Ett huvudsakligt begrepp i sammanhanget är offentlig självbetjäning för att effektivisera tjänsteutbudet.

Inom Stockholm provas INFOSOND vid medborgarkontor inom ett 20-tal kommundelar. Direktkoppling till 500 hushåll avses komma att förverkligas. Man arbetar med att skapa prototyper till de tjänster som annars enligt uppgift skulle ha svårt att kunna specificeras och förverkligas. Särskild uppmärksamhet ges åt teknik för handikappade.

INFOSOND skall vara komplett i aktuell form till den 1 jan 1998.

EUKIOSK har som mål att ta fram en ny generation interaktiva multimedia-kiosker, har andra deltagare än INFOSOND, men befinner sig väsentligen parallellt i tiden.

1.5 Samhällsservice i aktuella propositioner

I den konsumentpolitiska propositionen, prop. 1994/95:140, pekas på hur informationstekniken påverkar konsumenternas vardag, inte bara när det gäller varor och tjänster som bjuds ut på den privata marknaden, utan även när det gäller tjänster inom offentlig verksamhet. Man hänvisar till den utveckling som sker med medborgarterminaler eller informationskiosker som finns utplacerade på medborgarkontor, bibliotek, postkontor, sjukhus m fl offentliga platser, samt dessutom via persondatorer med kommunikationsmöjligheter i bostäderna. Härvid kan medborgarna utväxla information och meddelanden, och få enklare ärenden expdierade.

Omfattningen av sådana konsumentpolitiska åtgärder som direkt berör förmedlingen av samhällsinformation online är emellertid begränsad i denna proposition.

Inom IT-propositionen 1995/96:125 lyfter regeringen, förutom ökad uppmärksamhet på rättsordning och utbildning, särskilt fram samhällets informationsförsörjning. Här diskuteras behovet av en sammanhållen informationsstruktur, som ger hög tillgänglighet till basinformation och som är tillväxtbefrämjande. Det betonas att tidigare åtskilda informationssystem successivt växer samman till ett mer enhetligt och samverkande nätverk för hela samhällets informationsförsörjning. Detta "tonar därmed fram som en nationell tillgång av stor strategisk vikt". De kommunikationssystem som krävs för att förmedla informationen kommer att vara vitala beståndsdelar i detta informationsnätverk.

Man noterar också i IT-propositionen vikten av att samhällets grunddatabaser vidareutvecklas, och anmäler i sammanhanget att en utredning om detta bör tillsättas, där också principer för enhetlig prissättning av informationstjänster skall utformas (jfr nedan).

Det framhålls även att regeringen i samverkan med riksdagen i nuläget genomför en vidareutveckling av SamhällsGuiden. Det anges i detta sammanhang som naturligt att undersöka möjligheterna att utveckla ett nätverksbaserat data- och informationssystem för spridning av samhällsinformation till företag, organisationer och till allmänheten. Utgångspunkten är att detta system skall omfatta övergripande information från riksdag och regering, statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter och verk samt internationella relationer och kontakter särskilt med anknytning till EU.

Toppledarforum har därefter i juni 1996 redovisat resultatet av det utredningsarbete kring dessa frågor som pågått under 1995/96 (se nedan).

Inom IT-propositionen anges också att regeringen anser att offentliga rättsdatabaser med grundläggande information om den svenska lagstiftningsprocessen och svenska rättskällor bör tillhandahållas utan särskilda avgifter på sikt. Det tilläggs att dessa "åtminstone bör kunna omfattas av de riktlinjer för prissättning av informationstjänster som regeringen angivit för andra centrala grunddatabaser". Frågan är föremål för vidare beredning.

I anknytning till diskussionerna om informationsverksamhet om EU pekas också i IT-propositionen på begreppet "universal service" - skyldigheten att tillhandahålla grundläggande tjänster till rimligt pris oavsett geografiskt läge. Det noteras att den svenska uppfattningen är att EU bör fastställa minimekrav i detta avseende, samtidigt som varje land ska ha möjligheten att öka ambitionen i takt med den tekniska och ekonomiska utvecklingen i landet, dock utan att ställa upp så höga krav att konkurrensen snedvrids. Frågorna om universal service, vilka berör tillgängligheten för samhällsinformation, tas också upp i den proposition om en ny telelag, som antagits av riksdagen 1996/97 (se nedan).

I regeringens forskningsproposition 1996/97:5 framhålls bl a bibliotekens fundamentala roll för förmedling av folkbildning och samhällsintresse. Biblioteksdatassystemet LIBRIS bör utvecklas till en nationell och allmän informationsresurs. Kungliga Biblioteket avses få i uppdrag att utveckla och driva ett IT-baserat nationellt bibliotekssystem, som utgår från LIBRIS. Detta berörs även i den bibliotekslag som föreslås i proposition 1996/97:3.

SUNET - det svenska universitets- och högskoleväsendets gemensamma datanät - bör enligt forskningspropositionen utvecklas till att omfatta också landets folkbibliotek, samt även statliga och statsunderstödda museer. En kraftig utbyggnad av SUNET föreslås i propositionen.

Inom Inrikesdepartementets ansvarsområde noteras i forskningspropositionen att sedan forskningsprogrammet "Forskning om offentlig sektor" inlets, har behovet av forskning rörande vissa områden ytterligare accentuerats. Hit hör bl a forskning rörande demokrati och folkstyre, den offentliga sektorns effektivitet och den offentliga sektorns förändringsbehov med hänsyn till utvecklingen i samhället.

En proposition om en ny telelag har under 1996 arbetats fram inom Kommunikationsdepartementet. Denna bygger på den analys av åtgärdsbehov som presenterats i "Moderna telekommunikationer åt alla" (Ds 1996:38), en skrift som remitterats, och där möjligheter att ge synpunkter funnits hösten 1996. Propositionen har antagits av riksdagen, och lagen är i kraft från och med 1 juli 1997.

Enligt propositionen förlängs inte avtalet mellan staten och Telia, enär de telepolitiska målen skall uppnås genom lagstiftning och inte genom ägarinstruktioner eller separata avtal med operatörer. Post- och Telestyrelsen ges möjlighet att via tillståndsvillkor för bedrivande av telekommunikationsverksamhet även ingripa för att främja en önskvärd utveckling på teleområdet, t ex för att stödja tillgången till ett mångfaldigt tjänsteutbud för telekonsumenter. Villkoren för samtrafik preciseras. Lagen fastslår vidare att man via konsekvensanalys skall låta belysa bl a tillgänglighet för grundläggande teletjänster, så att riskerna med uppkomst av olikheter i tjänstetillgång motverkas. Begreppet "universal service" (sammanslaggad tjänst) blir preciserat och efterfrågerelaterat, och krav ställs på att alla operatörer på marknaden berörs därav. Även krav på teletjänsters tillgänglighet för funktionshindrade blir preciserade, med ett samlat post- och teleansvar hos Post- och Telestyrelsen. Principer för taxesättning blir också föremål för reform. Nummerplaner för åtkomst av teletjänster av olika slag skall nu rymma även bl a Internet-adresser.

2 De i nuläget huvudsakliga aktörerna

Bland aktörer som intresserar sig för samhällsinformations- och demokrati-frågorna finns ett flertal offentliga institutioner samt vissa privata operatörer och företag. Aktiviteter hos ett antal av de förra belyses nedan.

2.1 Offentliga intressenter

Verk och myndigheter

En mängd myndigheter och verk berörs. Sedan aktiviteterna kring Det Offentliga Sverige på Internet intensifierats under 1996, har alltfler myndigheter och verk kraftigt utvidgat sitt engagemang för att framträda på nätet.

Alltfler myndigheter vidareutvecklar i nuläget sina tjänster i samverkan med företrädare för Riksdagen och SamhällsGuiden, med höjd interaktivitet och tillgänglighet mellan användare och system som mål.

Civildepartementet/Inrikesdepartementet

Förutom den övergripande och samordnande roll som detta departement spelar för utvecklingen av samhällsservice och samhällsinformation, som ovan beskrivits, har departementet ansvar för forskning inom det offentliga systemet självt. Man har i detta sammanhang under 1996 bl a publicerat "Forskning om offentlig sektor - Bättre kontakt mellan forskare och praktiker", (Ds 1996:21) samt medverkat i arrangemang av flera seminarier med bred diskussion av frågor kring distribution av offentlig information.

Datalagskommittén

Inom datalagskommittén, en parlamentarisk utredning som tillsattes i slutet av 1995, har behoven av rättslig nydaning vad gäller tillgängligheten för personuppgifter i datoriserade system analyserats. Existerande datalag är strikt vad gäller synen på datoriserade personuppgifter, och de nya EU-direktiven ger små möjligheter till kraftiga förändringar.

Kommittén har lagt fram förslag till en ny persondatalag, och ger där också sådana förslag till förändringar i Tryckfrihetsförordningen, som är motiverade av den senare utvecklingen inom IT-området, och dess väntade konsekvenser. Vissa nya definitioner och begrepp har ansetts behöva introduceras. Bland dem finns den föreslagna övergången från begreppet "allmän handling" till "allmän uppgift".

En av flera slutsatser från kommittén har varit att offentlighetsprincipen kan ligga fast, trots att hänsynen till bruket av persondata enligt EU-direktiven har preciserats.

Utredningen har lämnat betänkande 2 april 1997, och betänkandet har därefter sänts ut på bred remiss.

Ordförande har varit hovrättsrådet Staffan Vängby och sekreterare Sören Öman och Charlotte Borkelid.

Demokratiutvecklingskommittén

Demokratiutvecklingskommittén har haft i uppdrag att föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas möjligheter till inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen, enligt direktiv nr 1995:56. Ett seminarium om dessa frågor avhölls i februari 1996, vilket finns dokumenterat i SOU 1996:71, "Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd".

Kommittén har avlämnat slutbetänkande i oktober 1996, benämnt "På medborgarnas villkor", SOU 1996:162.

I slutbetänkandet föreslås bl a inrättande av s k demokratiska centra, delvis i anknytning till medborgarkontoren i kommunerna. Sådana centra är tänkta underlätta för medborgarna:

- att inhämta samhällsinformation
- att vara med och påverka samhällsutvecklingen också mellan de allmänna valen
- att organisera sig för att artikulera sina intressen
- m m

Ordförande i Demokratiutvecklingskommittén har varit Bengt Owe Birgersson, och sekreterare A-K Lindh och J Mark-Nielsen.

Digital TV utredningen

Denna utredning, som egentligen benämns Utredningen om tekniska förutsättningar för utökade sändningar av radio och television till allmänheten, har direktiv från den 8 juni 1995, och har avlämnat slutbetänkande i februari 1996. Utredare var Lars Jeding.

I slutbetänkandet föreslås en statlig satsning på utbyggnad av ett markburet nät för digital radio och TV. Det är värt att notera att detta nät kan samverka med förmedling av även annat än TV och radio, varför det kan komma att vara av intresse för distribution av samhällsservice av olika slag.

Utredningens betänkande har remissbehandlats. Det framgår av remissen att flera remissinstanser är oense med utredaren om det framlagda förslaget. Man framhåller i stället andra tekniska lösningar för distribution av aktuell information (kabel, satellit, telenätet), och betonar särskilt vikten av interaktivitet i näten.

Regeringen har presenterat en proposition för digital TV och radio i december 1996, där val av teknik samt principer för utbyggnad presenteras. Denna proposition har antagits av riksdagen våren 1997.

Utredaren Gunnel Färm har därefter presenterat ett preciserat förslag till en successiv utbyggnad av det markburna digital TV nätet.

Folkomröstningsutredningen

Folkomröstningsutredningen har enligt direktiv haft i uppdrag att utvärdera erfarenheter av folkomröstningar i Sverige och andra länder, och att på basis av detta överväga behovet av författningsändringar. Dessa överväganden bör innefatta frågan om vilket minoritetsskydd som behövs.

Utredningsarbetet är av uppenbart intresse för denna rapport.

Utredningen redovisar bakgrunden till tänkbara reformer på folkomröstningsområdet. Erfarenheter finns inte minst från länder där detta institut använts mer frekvent än i Sverige. En bred vetenskaplig kontaktyta presenteras.

Utredningen presenterar två nya, och olika, förslag till beslutande folkomröstningar. Enligt det ena

”ges medborgarna möjlighet att inom ramen för en förhindrande omröstning acceptera eller förkasta ett av riksdagen antaget beslut i lagstiftningsärendet. Riksdagen fattar alltså först ett beslut och detta beslut underställs därefter, om en majoritet i riksdagen så önskar, medborgarna för slutgiltigt och definitivt beslut. Riksdagens beslut är förkastat om - i parallellitet med kvorumbestämmelsen i Regeringsformen 8:15 - en majoritet av de röstande väljer att rösta mot det, och denna majoritet till antalet utgör mer än hälften av dem som avgivit röster i det närmast föregående riksdagsvalet”.

Enligt det andra förslaget skall inte riksdagen först fatta beslut utan avgörandet i en lagfråga läggs direkt i medborgarnas händer. Riksdagen skall dock formulera de alternativ medborgarna i denna typ av folkomröstning har att ta ställning till. För att ett lagförslag skall antas krävs enligt förslaget att en majoritet av de röstande stödjer något av de alternativ som föreläggs dem, och denna majoritet sammantaget utgör minst 40 procent av de röstberättigade. Kvorumvillkoren är här av en strängare typ än i det första förslaget. Det motiveras av att ”medborgarnas ansvar enligt detta alternativ blir större”.

De båda förslagen från Folkomröstningsutredningen har delvis olika syften. Medan det första alternativet i första hand ger medborgarna rätt att stoppa ett beslut, innebär det andra alternativet att de kan välja mellan olika och alternativa handlingslinjer. Det första alternativet är framför allt tänkt att kunna användas i principiellt viktiga frågor som kräver särskild förankring bland medborgarna. Legitimitetsaspekten står här i fokus. Det senare alternativet

”möjliggör för partierna att i speciella och udda frågor, om de så önskar, undvika att ta ställning. Det kan gälla frågor av etisk karaktär, som skär genom partierna och som på olika sätt framstår som mindre lämpade för partipolitik”.

Utredningen tillsattes den 1 feb 1996, och betänkandet presenterades i mars 1997. Utredningsman har varit prof Olof Ruin, och sekreterare docent Tommy Möller.

Resonemang och förslag från Folkomröstningsutredningen diskuteras nedan i analysavsnittet.

Forskningsrådsnämnden

FRN har inom sin verksamhet under rubriken "Biblioteks- och informationsvetenskaplig forskning" under senare år stött ett flertal projekt som har anknytning till uppbyggnad och förmedling av samhällsinformation. Här kan nämnas projekt som

- Informationsförsörjning på användarnas villkor, 1989 - 93 (Birgitta Olander, Lunds Univ)
- Datakvalitet och rättslig informationssökning, 1990 - 92 (Peter Seipel, Stockholms Univ)
- De nya folkrörelserna och digitala kommunikationsnät, 1991 - 93, (James Walch, Högskolan för Lärarutbildning i Stockholm)
- Samhällets informationsresurser, 1992-93, (Roland Hjerpe, Link.Univ)
- Bibliotek som samhällspegel, 1993 - , (Maj Klasson, Link. Univ)

Intresset inom FRN för frågor i anknytning till effekter och konsekvenser av förbättrad tillgång till samhällsinformation, samt dialog med medborgarna i detta sammanhang är ökande. Handläggare inom detta området inom FRN är Lars Erik Svensson.

Förvaltningspolitiska kommissionen

Uppgifterna för den förvaltningspolitiska kommissionen, som tillsattes i juni 1995, är (enligt direktiv 1995:93) att analysera vilka krav som samhället i dag och i framtiden ställer på statsförvaltningen, och hur förvaltningen bäst ska svara upp mot de kraven. Denna analys skall utgöra ett underlag för regeringens fortsatta förvaltningspolitik.

* Är dagens former för organisation och styrning av statens förvaltning och verksamhet ändamålsenliga, i förhållande till de uppgifter och mål som fastlagts av regering och riksdag?

* Hur bör det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i förvaltningen bedrivas?

Kommissionen har lämnat ut ett antal uppdrag till ledamöter och utomstående konsulter för att utreda olika delfrågor. Man har avhållit ett brett seminarium den 31 jan 1996. Till detta sammanställdes en dokumentation, med kapitelbidrag bland annat från ett antal av seminariedeltagarna (Olov Östberg, Tomas Andreason, Steven Clift, Bo Dahlbom, John Gotze, Karin Hansson, Lars Ilshammar, Ola Larsson, Tomas Ohlin, John Tippler, Matthew Doyle, Erik Tängdén). Dessa bidrag fäster uppmärksamhet på ett flertal utvecklingslinjer för samhällskontakter.

Kommissionen har lämnat slutbetänkandet "I medborgarnas tjänst - en samlad förvaltningspolitik för staten" (SOU 1997:57) i mars 1997.

I betänkandet presenteras en rad förslag om effektivisering av statsförvaltningen. Fokus för arbetet har legat på just reformer för förvaltningen, dock i kontakt med medborgarna. "Förmågan att med oväld och med respekt för medborgarnas rättmätiga intressen förverkliga politiska intentioner är ett mått på förvaltningens effektivitet", sägs i direktiven. Kommissionen tar fasta på detta, och skriver: "Vårt arbete har i huvudsak inriktats på principiella och övergripande frågor av vikt för statsförvaltningen som helhet". Man belyser myndighetsformen, det offentligrättsliga regelsystemet, myndigheters regionalisering, styrning och kontroll av det offentliga verksamheten och mycket annat, och lämnar förslag till rationaliseringar i många avseenden.

I betänkandet tas också upp offentlighet och insyn. Man ansluter där till Datalagskommitténs förslag om utvidgning av offentlighetsprincipen (genom att offentliga handlingar och uppgifter ska kunna tillhandahållas också elektroniskt). Kommissionen diskuterar bl a hur meddelarfrihet och anonymitetsskydd kan tillämpas inom statsförvaltningen, och nämner i detta sammanhang exempel där myndighetsrepresentanter i strid med meddelarfriheten, och därmed felaktigt, ansetts vara förhindrade att offentliggöra synpunkter på regeringsbeslut.

Kommissionen diskuterar även informationsteknikens roll i den offentliga dialogen, såväl vad gäller nya möjligheter som vad gäller svårigheter t ex rörande sekretess, något som kommenteras nedan.

Kommissionsordförande har varit f d landshövdingen Sten Wickbom samt huvudsekreterare docent Torbjörn Larsson och, senare, departementsrådet Kjell Svensson.

Grunddatabasutredningen

Direktiven till denna utredning benämns "Vissa frågor avseende de centrala person-, företags- och fastighetsdataregistren", Dir 1996:43. Direktiven beslöts av regeringen den 30 juni 1996. Utredare är Peder Törnvall, Statskontoret, och sekreterare Anders Forsberg, Fi-dep.

Uppdraget rör enligt direktivens sammanfattning "att överväga hur vissa centrala databasers tillgänglighet, service och kvalitet kan förbättras, samtidigt som uppgiftslämnandet effektiviseras, samhällets kostnader minskar, och integritets- och säkerhetsaspekter beaktas. Utredningen skall i första hand inriktas på de centrala person-, företags- och fastighetsdataregistren. Dessa register är grunden för många olika verksamheter, samtidigt som de är föremål för flera aktuella utredningar och förändringar".

De olika registrens informationsinnehåll och flöden skall studeras, för att ge en samlad bild av registrens användning inom den offentliga förvaltningen. Tillgänglighet, service och kvalitet m m skall studeras, bl a mot bakgrund av offentlighetsprincipens krav. Behovet av författningsändringar rörande aktuella register skall övervägas. Förslag och överväganden bör även "kunna tjäna som riktlinjer när ställning skall tas till andra viktiga register i samhället av grundläggande karaktär". I uppdraget ingår enligt direktiv bl a:

- att lämna förslag till åtgärder för att öka tillgänglighet till, service och kvalitet hos bl a de centrala person-, företags- och fastighetsdataregistrerna
- att pröva och värdera vad som kan göras för att underlätta uppgiftslämnandet, visa vilken rationaliseringspotential som finns samt vilka samhällsvinster som kan uppnås genom förändrade regler och förutsättningar för de aktuella registren.
- att i sammanhanget beakta integritetsaspekterna
- att klargöra eventuellt ytterligare utredningsbehov
- att analysera problem som hänger ihop med regelverket, samspelet mellan uppgiftslämnare och producenter, mellan olika medproducenter och mellan registeransvariga och användare
- att peka på möjligheter att minska samhällets kostnader för offentliga grunddata
- att ta fram underlag rörande ansvarfördelning, finansiering och prissättning samt kvalitets- och servicekrav
- att pröva och värdera gränsen för det offentliga åtagandet i förhållande till privata aktörer
- att pröva och värdera former för samverkan mellan staten och kommunerna i deras dubbla roller som uppgiftslämnare och användare samt ändamålsenliga former för samverkan mellan berörda myndigheter

Utredningen har anhållit att få förlängd arbetstid, till den 1 okt 1997.

Humanistiska Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet

Inom HSFR har man sedan 1995 ett forskningsprogram som koncentrerar sig på användning av IT inom humaniora och samhällsvetenskap. Inom detta program fanns 1996 ett antal pågående projekt, och en runda av nya ansökningar har emottagits i september 1996. Existerande projekt berör ett brett spektrum av intressen, men endast enstaka har direkt koppling till olika typer av system för samhällsservice och samhällskontakt.

HSFR har också under sommaren 1996 inbjudit forskare att söka anslag under rubriken "Stat - Människa". I preciseringen av programmet nämns bl a "kontakter mellan medborgare och myndigheter" som ett område av intresse. Beröringspunkter finns med projekt som har givits stöd under 1997.

Justitiedepartementets rättsliga expertgrupp

I december 1996 har Justitiedepartementet, som svar på IT-kommissionens förslag om rättslig nydaning, tillsatt en rättslig expertgrupp. Denna har medlemmar från ett antal berörda departement, samt därtill vissa experter. Uppdraget är att arbeta fram förslag som är breda och okonventionella kring den erforderliga rättsliga nydaning som erfordras. Denna nydaning är betydande, då existerande lagar inte kan sägas vara heltäckande med hänsyn till de nya systemtekniska möjligheter som skapats i informationssamhället.

Expertgruppen lämnar i olika delfrågor förslag vid tre tillfällen under 1997. Ordförande är statssekreterare Christina Rennerstedt.

Kommunförbundet

Kommunförbundet har under lång tid intresserat sig för effektivisering av den kommunala verksamheten med olika former av data- och telekommunikationsstöd. Man har bl a aktivt deltagit i Civildepartementets utredningsarbete rörande medborgarkontor.

Våren 1996 publicerade man en rapport om behovet av vidare utveckling rörande service vid medborgarkontor "Inför integrerade medborgarkontor" där förbundets "Arbetsgrupp för medborgarkontor" argumenterar för en utvidgning av de typer av service som f n av rättsliga och organisatoriska m fl skäl kan bedrivas vid dessa kontor. Det nämns också i sammanhanget att den servicenivå som myndigheter skall upprätthålla ej är skarpt definierad.

Ett antal kontakter har under första halvåret 1997 tagits för att diskutera uppläggning av olika försök med mer intensiv dialog i kommunerna. Bland dessa finns en rad möten med Telia Publikom, som visat intresse för att pröva ny teknik för att delta i utveckling av den kommunala demokratin.

Kommunförbundet har inrättat en Forsknings- och Utvecklingsgrupp, med experter från ett flertal institutioner. Kommunförbundet samverkar vidare med Landstingsförbundet i projektområdet TEMA Demokrati, inom vilket en principiell diskussion förs, bl a med syftning åt olika tänkbara praktiska utvecklingsexperiment.

Landstingsförbundet

Inom förbundet ökar man för närvarande intresset för olika typer av kontakt i ett demokratiskt perspektiv. En form för presentation av landstingsinformation på Internet finns utvecklad.

Inom projektet TEMA Demokrati (se ovan) deltar kommuner och landsting bl a i en gemensam diskussion om demokratisk tillgång till nya medier för kommunikation. Vilken är samhällets roll i detta sammanhang? Hur kan politikernas roll komma att ändras när nya kontaktkanaler finns? Kan kommunikationsteknik främja ett intensivare samspel mellan medborgare och folkvalda politiker inom kommuner och landsting?

Systematisk utbildning främjas för att med nya medel sprida tillgängligheten till kunskap och deltagande. Ny pedagogik provas. Vilka krav ställs på politiker? Hur kan nyvalda politiker uppmuntras demokratiskt? Bl a avser man prova CD-ROM baserade "demokratispel" där man simulerar olika samhällssituationer, för budgetering, beslutsfattande m m.

Kommun- och Landstingsförbunden avser att aktivera sig i ökande grad för att pröva hur ny teknik bl a för kommunikation kan främja den kommunala och landstingskommunala verksamheten.

Kulturnätutredningen

Den i oktober 1995 tillsatta utredningen för att "utarbete en samlad strategi för användning av IT vid myndigheter och institutioner inom kulturområdet" har haft i uppdrag att lämna förslag om uppbyggnad av ett gemensamt kulturnät.

Utredningen har i september 1996 avlämnat delbetänkandet "Inför ett svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet", SOU 1996:110, där en omfattande genomgång av existerande former för kulturutbud kartläggs. Ett antal workshops inom kulturområdet har avhållits under 1996. Slutbetänkande har avlämnats i feb 1997. Betänkandet har därefter sänts ut på bred remiss.

Utredningen diskuterar villkor och former för kultur på näten, men tar också upp villkor för tillgång till nät som når alla medborgare i landet.

Utredningen har föreslagit inrättande av ett kansli för förmedling av kunskaper om kulturella möjligheter på näten, och anvisat finansiering för detta kansli i, till att börja med, tre år. Kansliet har våren 1997 inlett sin verksamhet. Det nätburna kulturella informationssystemet, Kulturnätet, byggs successivt upp under 1997. Samverkan med andra till sin art liknande nät, Miljönätet och Skoldatanätet, har etablerats.

Ordförande i Kulturnätutredningen har varit docent Bi Puranen och huvudsekreterare Cissi Billgren, vilken senare fr o m 1997 är verksam som kanslichef för kulturnätverksamheten.

NUTEK

I rapporten "Teletjänster och IT-användning i Sverige", R 1995:38, har NUTEK genomfört en studie av tillgänglighet till "moderna tele- och datakommunikationstjänster i olika län och kommuner i Sverige". Efter en genomgång av dagens teknik görs bedömningar rörande behov av utbyggnad i framtiden. Bland "intressegrupper" som önskar tillgång till datakommunikation finns naturligtvis allmänheten och dess behov av bl a samhällsservice.

Inom NUTEKs ITYP-program har satsningar bl a på "IT-stöd för offentlig samservice" (se SAMIT ovan) ägt rum under 1994 och 1995. ITYP avslutas 1996. En satsning på "Tjänsteproduktion och IT-användning" inleds, där bl a utrymme för satsningar på sambruk av offentliga och privata databaser kan inrymmas.

Inom NUTEKs anslagsframställning för 1996 återfinns resonemang om hur gränser kan överbryggas med tillämpad IT. Kommunala tillämpningar kan därmed rymma även tillgång till samhällsservice.

I forskningspropositionen (september 1996) anges att NUTEK i sin projektverksamhet i ökande grad bör ta samhällshänsyn. Detta innebär en viss förändring i förhållande till situationen dessförinnan, då hänsyn till industri och näringsliv har dominerat. NUTEK har visserligen tidigare främjat flera viktiga projekt som har haft samhällskontakt, med denna inriktning kan då knappast sägas ha varit särdeles framträdande. Exempel på sådana projekt kan t ex återfinnas inom ITYP-programmet, samt inom programmet Samarbete och Teknik, SAMT. Inom dessa program har stundom produkter med användning direkt inom samhällstillämpningar främjats. Andra exempel finns.

Sammantaget är emellertid ett ökat intresse för samhällstillämpningar i viss utsträckning ett nytt uppdrag för NUTEK.

Under våren 1997 har ett nytt program, som efterföljare till ITYP, tagits fram och börjat påverka satsningar inom NUTEK. Det betonar vikten av tjänsteutveckling, där anknytning till och utveckling av telenät är viktiga.

Under våren 1997 har regeringen initierat en gemensam översyn över hela den offentligt finansierade forskningen inom IT-området. Avsikten är att nå fram till en förbättrad samordning. En mängd statliga forskningsråd och stiftelser berörs. Översynen har inletts med att parterna redovisat sina olika existerande satsningars inriktning.

Näringsdepartementet: Svenska kommuners IT-strategier

I en rapport från Näringsdepartementets struktursekretariat, författad av Suzanne Håkansson, utgiven hösten 1996, har en sammanställning gjorts av ett stort antal kommuners IT-strategier. Det visar sig att nästan hälften av landets 288 kommuner har en upprättad IT-strategi, eller ett motsvarande dokument. 80 av dessa anses i rapporten särskilt väl utvecklade.

De flesta av kommunernas strategier är näringslivsorienterade och inriktade åt kunskapsuppbyggnad.

Många av strategierna tar upp behovet av insyn, och användning av Internet för att presentera kommunal information. Resonemang om demokrati och jämlikhetsaspekter förekommer ej sällan, ofta i anknytning till utvecklingen av biblioteken och medborgarkontoren. Möjligheter för att använda IT för kontakter mellan medborgare och politiker diskuteras ofta, tillika med riskerna för ett utanförskap för dem som ej har tillgång till adekvata redskap.

Regeringskansliets enhet för information och kommunikation

I en utredning under 1995 rörande regeringskansliets aktiviteter för förmedling av information av olika slag lämnades den 15 dec 1995 ett organisatoriskt förslag om hur verksamheten skulle kunna organiseras framöver.

Förslaget har lagts till grund för beslut, och den nya organisationen har sommaren 1996 inlett sin verksamhet.

Den nya enheten skall:

- förmedla bilden av ett sammanhållet regeringskansli
- snabbt kunna erbjuda tydlig information av hög kvalitet
- förmedla information om regeringens politik samt regeringskansliets organisation och verksamhet
- svara för kontinuitet över regeringsskiftet och vid förändringar i departementsstrukturen

Samverkan med institutioner för förmedling av extern information, som t ex Information Rosenbad och Riksdagens informationstjänst, är avsedda.

Under våren 1997 har en samordning av riksdagens och regeringens aktiviteter kring Internet genomförts. Riksdagen är sedan dess fokuspunkt för bl a Det Offentliga Sverige på Internet, inklusive anknytning till SamhällsGuiden. Samordnare för denna verksamhet är Tomas Persson.

Statskontoret

Inom Statskontoret har en rad utredande och planerande åtgärder kring samhällsservice och samhällsinformation ägt rum under senare år. Kontoret har bl a fungerat som näraliggande utredningsresurs till Toppledarforum, men också utfört många kompletterande kvalificerade analyser av IT-utvecklingen.

Statskontoret har mycket aktivt deltagit i utredningsarbetet rörande medborgarkontor, och planerar att vidareutveckla det kunnande som i detta sammanhang upparbetats.

Statskontoret har (bl a genom Olov Östberg) på senare år mycket aktivt drivit frågorna kring en utvidgad analys kring samhällsinformation och demokratiska kontakter, inte minst i relation till G7 Government OnLine.

Statskontoret har också (genom Sören Lindh) sammanställt en katalog av anknutna under 1996 pågående utvecklingsprojekt.

Statskontorets månatliga tidskrift Öppna System har under senare tid kommit att spela en viktig roll för förmedling av information och kunskap om vidareutveckling av offentliga samhällstjänster online.

Stiftelsen Framtidens Kultur

Denna stiftelse, som bildades 1994 tillsammans med de andra stiftelserna på basis av då tillgängliga medel, främjar kulturutveckling i bred mening. Projekt i anknytning till folkbildning och förmedling av samhällsinformation kan stödjas av stiftelsen.

Stiftelsen för Kunskaps- och kompetensutveckling

KK-stiftelsen har att förvalta drygt tre miljarder av de löntagarfondsmedel som avsattes för forskning och utveckling under 1994. En dryg miljard av dessa medel är avsedda för IT-utveckling. Här finns projektansatser som bl a berör samhällsinformation och samhällsservice.

Ett antal s k runda bord har medverkat i planering av stiftelsens insatser, bl a rörande utbildning, regional utveckling, kultur och handikapp. En stor mängd projekt med IT-anknytning har givits stöd. Många av dem är av strukturell karaktär, och främjar vidgad nätburen kunskapsstillgång.

Stiftelsen Näringsliv och Samhälle

SNS har instiftat flera råd, om konjunkturutveckling, om demokrati, och nyligen ett nytt om välfärdspolitik. Inom dessa utförs årligen en analys av situationen inom landet. Analysen om den demokratiska utvecklingen i landet har bedömts så intressant att den ägnas en särskild analys nedan.

Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond

Riksbanksfonden delar ut anslag till forskningsprojekt som inte är på samma sätt som för andra forskningsfinansierare programbundna. Det finns möjlighet att främja projekt om samhällservice och samhällsinformation.

Fonden, som främjar samverkan och brobyggande i sina projekt, har delat in sin anslagsgivande verksamhet via relation till olika donationer:

- Jubileumsdonationen
Här stöds forskning som belyser sociala, kulturella, politiska, ekonomiska och tekniska förändringar som påverkat samhällsutvecklingen för den enskilda människan
- Den kulturvetenskapliga donationen
Här främjas forskning inom fyra fakultetsområden: humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi. Här berörs bl a gränsöverskridande mellan olika discipliner, internationella forskarutbytesprogram och forskarrörlighet m m.

Bland beskrivningar av intresse i detta sammanhang kan nämnas att Riksbanksfonden har möjlighet stödja projekt som belyser "styrnings- och ledarskapsproblem både inom offentliga och privata beslutsmiljöer", och där "demokratiska idéer om beslutsordning konfronteras med auktoritära tankegångar".

Toppledarforum

I och med ansvaret för utredningen om villkoren för hur offentliga myndigheter och verk, kommuner och landsting bör presentera sig på Internet, vilken slutförts till sommaren 1996, har Toppledarforum kommit att spela en central roll för utvecklingen av samhällstjänster online.

En mängd utredningsrapporter har publicerats, bl a Lexit, IT-plattformar för offentlig service, Prosit, m fl.

Ett sekretariat på tre personer bildades i augusti 1996 (med företrädare för Information Rosenbad, Kommunförbundet samt Landstingsförbundet), med uppgift att under två år organisera ansvaret för uppdatering och underhåll av myndigheters och kommuners offentliga databaser via Internet. Under våren 1977 har, som ovan nämnts, det samordnade ansvaret för Det Offentliga Sverige på Internet, placerats inom Riksdagen.

Toppledarforum definierar hösten 1977 de projektområden där ytterligare insatser bör göras. Olika samarbetspartners för detta övervägs.

Ungdomens IT-råd

Ungdomens IT-råd har varit verksamma under 1995 och 1996 och har publicerat delbetänkandet "Möss och människor", SOU 1996:32. I december 1996 publicerades rådets slutbetänkande "Mega-byte", SOU 1996:181.

Betänkandet innehåller en mängd diskussioner och förslag om ungdomars vidgade deltagande i informationssamhället. Man talar om behovet av en vision för framtiden, en fråga som anges som "alltför stor för politikerna". Dessas uppgift är i stället att ge underlag för en allmän diskussion om framtiden, där ungdomar bör ges särskilda möjligheter att delta aktivt.

Man diskuterar i betänkandet risken för uppkomsten av klyftor i samhället. Man noterar vidare att det organiserade demokratiska deltagandet i samhället har minskat bland ungdomar under senare år. Detta syftar på anknytning till de etablerade politiska institutionerna. Det anges dock att detta inte betyder att ungdomar inte är intresserade av politik, eller av att påverka samhället. Det är snarare så att samhällets strukturer inte passar de krav ungdomar har på deltagande. Här finns, menar man, möjlighet att pröva nya former, t ex upprättande av lokala elektroniska fora för direktdemokratiskt inflytande på lokal nivå. Man förordar utvärderande försöksverksamhet i syfte att utreda vilka frågor som i framtiden kan lämpa sig för ett direktdemokratiskt inflytande.

Man föreslår också bl a att virtuella möten med hjälp av t ex bildtelefoni jämförs med verkliga möten i fråga om bidrag till föreningsverksamhet.

Man föreslår också att, i samband med att biblioteken alltmer använder Internet, skylten "Tystnad" ersätts av skylten "Plats för samtal".

Ungdomens IT-råd fortsätter sin verksamhet under 1997, bl a för att vidarebearbeta de förslag som lagts i betänkandet.

Ungdomsstyrelsen

För beredning av ungdomsfrågor av många slag har Ungdomsstyrelsen ansvar. Man sorterar under Inrikesdepartementet, och har varit representerad i departementets Arbetsgrupp för SamhällsGuiden.

Under 1996 har ett särskilt regeringsanslag tilldelats styrelsen för att stödja upprättande av en ungdomsdatabas på Internet, "Youth", där ungdomligt deltagande och många olika ungdomliga aktiviteter framjas.

2.2 Privata intressenter

Bland företag med intressen för samhällsinformation och demokratisk utveckling finns många leverantörer av olika typer av systemvaror som förmedlar och förädlar samhällsinformation. Vidare finns många operatörer av telenät och olika företag som är producenter av data- och telesystem. Det har inte varit en uppgift för detta projekt att analysera dessa privata intressenters aktiviteter.

3 Internationellt intresse

3.1 Nätens bakgrund

I många länder har under 1980-talet och 1990-talets första hälft intresset för samhällsservice, samhällsinformation och medborgarkontakt ökat mycket tydligt. Expansionen för Internet har fäst uppmärksamheten på en rad nya möjligheter att nå ut brett i samhällena.

I ett EU-perspektiv rör detta särskilt sådana effekter av kommunikationssystemen som samverkan mellan publika och privata tillämpningssystem kan komma att få. Publika tillämpningar anges kunna komma att göra bruk av - ge en demokratisk kontaktdimension åt - olika privata system, system där de privata intressena lägger basen för kommunikationen men i övrigt inte deltar. EU beskriver i sammanhanget intern företagsdemokrati, men syftar också på organisationers egna kontaktnät, som gör bruk av interna Internettillämpningar - teknik som brukar betecknas som Intranet. Viktiga direktorat inom EU har inom sina mandat att främja samverkan av denna typ.

I ett svenskt perspektiv har denna tänkbara samverkan mellan publika och privata samhällstillämpningar inte varit särskilt framträdande, förutom vad gäller publika tillämpningars tillgänglighet via privata nät i den svenska avreglerade telemarknadens perspektiv.

Vilken är bakgrunden till dagens nätexpansion?

I diskussionen av internationella aspekter på demokratisk kommunikation kommer man ständigt i kontakt med Internet och dess föregångare. Internet är en nätorganisation som bygger på en teknisk standard, TCP/IP, som är en bland flera internationella standarder på datakommunikationsområdet. Strukturen formulerades vid slutet av 1960-talet inom amerikanska försvaret, men kom att spridas främst via universitetsmiljöer. Under 1970- och, framför allt, 80-talet prövades olika standarder i många sammanhang, och nya typer av tillämpningar utvecklades. Det blev Internet som tog över dessa tillämpningar. På andra nät, framför allt franska Télétel, men även engelska Prestel och tyska Bildschirmtext samt nordamerikanska Telidon och NAPLPS, gjordes fundamentala strukturella utvecklingsarbeten, som sedan har vidareutvecklats på Internet. Bland dessa fanns ett generellt betalningssystem, ett decentraliserat ansvarssystem för databaser m m. Man fann också under 1980-talets senare hälft att många människor intresserar sig för kommunikation med varandra i mycket högre grad än väntat. E-post och diskussionsgrupper på näten kom att attrahera intresse. Särskilt från Minitel finns viktiga användarerfarenheter rörande gruppkommunikation - långt innan Internet började expandera.

Många av de diskussionsgrupper på näten som bildades under 1980-talet var grupper som ägnade sig åt till både form och innehåll obunden personkommunikation. Många arbetade ideellt, utan kommersiell anknytning. Dessa grupper var under 1980-talet verksamma under benämningen Freenets. Särskilt i universitetsmiljö växte dessa nät, småningom ofta med kommunal anknytning. De främjade och främjar fortfarande en demokratisk grundtradition.

På Internet finns i nuläget, efter mitten av 1990-talet, förutom dessa freenets, många andra grupperingar och föreningar som hävdar det fria ordet. Bland aktiva organisationer kan nämnas the Electronic Frontier Foundation, med ordförande Esther Dyson, samt CPSR (Computer Professionals for Social Responsibility) - stora och numera etablerade organisationer.

Internet har utvecklats till en plats där formfri demokratisk kommunikation känner en naturlig hemhörighet. Genom att trösklar av olika slag på nätet är så låga, kan kontakter enkelt byggas nedifrån. Ej endast de starka och etablerade organisationerna har därmed ordet. Detta har i ett internationellt perspektiv kännetecknat 1990-talet. Nätet har inneburit en öppning. Det är nu möjligt att vidareutveckla denna. Om detta handlar denna rapport.

Ingen analys av den typ som görs i denna rapport kan numera genomföras utan utomordentligt frekventa kontakter över Internet. Det är nödvändigt för arbetets genomförande. Det gäller kontakt med grupper, experter, dokument och rapporter. Nätet har blivit en frundamental resurs för forskning och planering av forskning..

3.2 EU-anknuten forskning

Särskilt intressant är i nuläget att notera den utveckling som ägt rum i övergången från EU:s forskningsprogram, från det 4:e ramprogrammet (som avslutas 1998) till det 5:e ramprogrammet (som avlöser det 4:e). Övergripande riktlinjer för det 5:e ramprogrammet fastslogs av EU Kommissionen den 7 april 1997. Dessa innebär att detta ramprogram för forskning kommer att bygga på tre "tematiska" och tre "horisontella" program:

- Unlocking the resources of the living world and ecosystem
- Creating a user-friendly Information Society
- Promoting competitive and sustainable growth

samt

- Confirming the international role of European research
- Innovation and participation of SMEs
- Improving human potential

Inom det andra av de tematiska programmen (Creating a user-friendly Information Society) befinner sig som första delområde:

Information Society (I): Systems and services for citizens

- * health and the elderly
- * public authorities
- * the environment
- * transport

Inom detta första delområde anges (i förarbetena till det ovan nämnda beslutsdokumentet) bland annat: "The tasks of the public authorities could be made easier by giving the public and businesses better access to public services through applications giving access to on-line government".

Dessa hovsamma formuleringar i anknytning till EU:s kommande 5:e Ramprogram speglar i själva verket en klar markering, en prioritering som på senare år blivit särskilt tydlig. Många resonemang har förflyttat sig i samhällsrelaterad och medborgerlig riktning. Inom det 4:e Ramprogrammet fann man alls inte denna typ av samhällsintresse. I stället dominerade de industriella hänsynen. Förståelsen för behovet av att vidareutveckla relationerna medborgare - samhälle har nu ökat tydligt på senare tid. Även om EU (fortfarande) ofta i sina skrivningar återkommer till de industriella möjligheterna vad gäller att konstruera nya tillämpningar och kontaktsystem m m, så finns numera ett tydligt medborgarintresse.

Inom EU finns dessutom redan många andra berörda program där aktiviteter pågår på en mer detaljerad nivå, t ex:

* Inom EU DG XIII har under senare år pågått arbete kring att formulera en principskrift under rubriken "Green Paper on access to and exploitation of public sector information in the information society". Skriften finns tillgänglig i slutlig form i början av 1997.

* Inom EU Building the Information Society: Telematics Applications Program (1994 - 98). Work Programme, finns delområdet "Support for informed choices by citizens", där bl a citizen empowerment ingår.

* Inom EU DG X utvecklas omfattande databastjänster med information om arbetsuppläggning och verksamheter inom unionen i stort, inriktade åt användning av de stora grupperna medborgare.

* Inom EU DG V pågår en omfattande informationskampanj, benämnd Citizen First. Olika typer av information om EUs aktiviteter och de olika medlemsländernas intressen kommer att presenteras på olika sätt, online och offline, på alla de officiella språken.

* Inom EU finns sedan 1995/96 Information Society Forum som har ledamöter från breda grupper inom industrin, universitetsvärlden, sociala organisationer och europeiska institutioner. IS Forum har publicerat en delrapport "Report of Working Group Two: Basic Social and Democratic Values in the Virtual Community", presenterad vid DG XIII och Legal Advisory Boards konferens i Stockholm den 27 - 28 juni 1996, en konferens som benämndes "Access to Public Information: A key to commercial growth and electronic democracy".

Inom G7 finns programmet Government OnLine, där 12 delområden omfattas, och där många av de berörda länderna har intressen. Bland delområdena finns bl a Distribution of Public Information, och Online Support for Democracy. (Kontaktperson för detta senare intresseområde har under 1996 varit Tomas Ohlin). Från och med hösten 1996 har Statskontoret (genom Olov Östberg) varit särdeles aktivt, nationellt och internationellt, med kontakter och aktiviteter inom dessa intresseområden. En rapport inom G7 Government OnLine om förvaltning, demokrati och IT planeras till hösten 1997.

Även i det nordamerikanska perspektivet kan hänvisas till en rad aktiviteter där samhällsperspektivet numera är tydligt i utvecklingen av informationssystem. Detta omfattar det utspel kring villkoren för elektronisk handel inom USA, som president Clinton presenterade i juni 1997. Detta har väsentligen en kommersiell grund, men betraktat i ett brett samhällsperspektiv. Här anknyts till samspelet mellan offentlig och privat verksamhet på de allt snabbare näten, och villkoren för medborgarens i varierande grad konsumentnära aktiviteter.

I detta sammanhang kan det finnas anledning att uppmärksamma det rättsliga ställningstagande som gjorts i USA på senvåren 1997, i och med att förslagen till innehållsreglering av telenäten förkastats. Communications Decency Act var avsedd att skapa "garantier" för att kommunikationen skulle hålla viss kvalitet. Nackdelarna med en sådan reglering bedömdes emellertid till slut som så stora att förslaget som helhet förkastades. Därmed finns grunden för demokratiska kontaktformer på näten orörd i USA.

Både uppifrånperspektivet och nedifrånperspektivet får en chans. Hur ska dessa tillfällen förvaltas?

4 Vidgad demokratisk kontakt

4.1 Utgångspunkter

4.1.1 En samhällsperspektiv

“Kontakter mellan medborgare och samhälle” utgör ett intresseområde som befinner sig nära den tillämpade demokratin. När medborgarens röst hörs, när de medborgerliga informationsaktiviteterna och kontakterna används på ett - enligt våra värderingar - önskvärdt sätt i det offentliga beslutsfattandet, då når vi ett tillfredsställande demokratiskt deltagande.

Ordet “demokrati” betyder “folkstyre”, eller egentligen “folkhärskande”. Demokrati syftar oftast inte på själva styrandet i sig, utan på det förhållandet att medborgarna skall ha möjlighet att delta i styrandet. För att främja folkets möjligheter att “styra” kan man då vidga de kanaler och uttrycksformer som finns för att formulera och förmedla den folkliga viljan. Det är här ny teknik för att förmedla kontakt och kunskap kan spela en roll. På vilka sätt kan förmedling av det demokratiska ordet underlättas genom användning av ny teknik? Behövs nya uttrycksmedel? Kan främjande av ny demokratisk organisation vara meningsfull?

Inom statsvetenskapen finns en syn på begreppet “samhälle” som utgår just från medborgarperspektivet. Enligt denna syn utgörs själva samhället inte av något annat än av just medborgarnas samlade identiteter och viljor. Med detta synsätt är formuleringen av rubriken för detta arbete en taftologi. Vi väljer emellertid här att huvudsakligen fokusera på den del av samhället som utgörs av de samlade institutionerna. “Kontakter mellan medborgare och samhälle” syftar här dels på kontakter medborgare emellan, och dels på kontakter mellan medborgare och organisationer och institutioner, offentliga såväl som privata. Genom att ligga kvar vid den existerande rubriken når vi åtminstone ett läge som spontant kan förstås av många. Vad gäller begreppens innebörd enligt vår tolkning så ägnas mycken uppmärksamhet nedan just åt de medborgerliga aktiviteterna.

Det finns dock anledning att notera att denna begreppsanalys inte är entydligt skarp. En situation som uppstår i nuläget är emellertid att gränsen mellan informationsaktiviteter från medborgare och organisationer och institutioner inte längre är tydlig. En grupp av medborgare organiserar sig med lätthet på näten, och gruppen upplöser sig lika lätt. Organisationerna är dynamiska i ökande utsträckning. I detta läge finns anledning att tillämpa de grundläggande begreppen med en innebörd som kännetecknas av flexibilitet.

Det finns, vidare, en kritik mot det synsätt som hävdar att tillgång till vidgade kanaler och uttrycksmedel i sig främjar ett demokratiskt deltagande. Den kritiken går ut på att det inte är antalet kanaler som är avgörande. I stället befinner sig kärnan i det demokratiska deltagandet i kunskaperna och möjligheten att kunna uttrycka och hävda en åsikt, något som man som medborgare inte automatiskt skaffar sig genom att fler uttrycksmedel ställs till förfogande. Det är genom samtal och samråd, t ex i studiecirklar, som de mänskliga kontakterna kan främja demokratiska gemensamheter, inte genom att fylla nya kabelsystem. Detta hävdar den nämnda kritiken.

Som kommentar finns det anledning att hänvisa till ordspråket att "ingen kedja är starkare än sin svagaste länk". Samtal och samråd är naturligtvis fundamentala för att bilda och uttrycka opinion och gemensamma uppfattningar. Men om man inte har tillgång till kanaler för att förmedla dessa uppfattningar, så blir resultatet otillräckligt och närmast av teoretiskt intresse. Ingen uppfattar då vad som har framförts.

Man skulle kunna hänvisa till formuleringen: "Syns du inte, finns du inte", som en reklamslogan säger. Det finns ett filosofiskt djup i denna vid första åsyn banala utsaga. En varelse utan röst - i någon form - har svårt att "göra sig hörd", att märkas.

En fungerande demokrati förutsätter att folkets vilja både kan formuleras och förmedlas effektivt. Annars kan inte den demokratiska viljan förverkligas.

I denna rapport betonas både uppmärksamhet på möjligheter att främja tillkomst av samtal, och på möjligheter att förmedla samtal. Deltagande i det offentliga samtalet bygger på god tillgång till kunskap om samhällsfrågor. Möjligheter att förmedla en mening främjas av tillgång till goda uttryckskanaler. Den demokratiska kontakten kan vara mer eller mindre explicit.

Här kan utveckling av kommunikationstekniska lösningar medverka. Ett särskilt språkbruk i detta sammanhang är värt att notera. I många sammanhang, t ex i anknytning till det vidgade demokratiska deltagandet, talas i nuläget om att "utvidga användningen av IT-system". Detta ställs då som en komplettering till den mer direkta teknikutvecklingen, varmed man ofta syftar på framställande vidareutveckling av mikroelektroniska system och grundläggande programvaror. Redan i den första IT-kommissionens texter var detta uppenbart. En markering som börjar bli allt tydligare i nuläget är att man med benämningen "att satsa på IT-användning" egentligen syftar på "utveckling av nya IT-tillämpningar". Det är värt att notera att här ryms betydande mått av utvecklingsarbete. Att utveckla IT-användning innebär att via ofta betydande systemutvecklings- och programmeringsinsatser anpassa generell IT-teknik till olika tillämpningsmiljöer. Vi använder här således orden "att vidga utvecklingen av IT-tillämpningar" snarare än att tala om att "expandera användningen av IT".

Vi kan betrakta den kontinuerliga demokratin som en företeelse i kommunikationssamhället som bygger på att alla medborgare har tillgång till både kunskap och uttrycksmedel, och att en organiserad mängd sådana uttrycksmöjligheter finns.

4.1.2 Hur ser dagens nätkontakt ut?

Vilken är spridningen av Internet i Sverige i nuläget? Enligt Skandinavisk Opinion (SKOP) hade 32% av svenskarna tillgång till Internet i mars/april 1997. Andelen ökar snabbt, det senaste halvåret har ökningen varit 28%. Undersökningen bygger här dock enbart på 1000 intervjuer.

Torsten Österman och Joachim Timander har inom Forskningsgruppen för Samhälls- och Informationsstudier (FSI) sammanställt material som belyser spridningen av nåttillgången ("Internetanvändningen i Sveriges befolkning, Teldok Rapport 115, juni 1997). Man ställer här denna spridning i relation till spridningen av annan teknik och andra medier. Ur det material som redovisas, framgår vad gäller tillgången till Internet i Sverige:

	<u>Jan/Feb 1996</u>	<u>Aug/Sept 1996</u>	<u>Feb/Mars 1997</u>
Användare	6.4	12.2	14.7
Surfår	4.8	9.2	11.5

Siffrorna syftar på hela svenska befolkningen, 16 - 65 år. Begreppet användare omfattar här dels användning av elektronisk post, dels "surfing" (informationssökning). Siffrorna för feb/mars 1997 är preliminära. Ökningen över det redovisade året är som synes mycket uppenbar.

Nätanvändningen belyses därefter i rapporten med fördjupad precision. Så t ex var användningen av Internet 1996 drygt 2.5 gånger högre bland män än bland kvinnor. Andra klyftor rör bl a utbildningsbakgrund. Personer med hög utbildning och hög inkomst samt med bostad i större tätort uppvisar tydligt högre nätanvändning än lågutbildade, låginkomsttagare samt personer som är bosatta i landsbygden.

I ett resonemang om möjligheter att demokratiskt göra bruk av telenät för förmedling av kunskap och uttrycksmöjligheter är naturligtvis resonemang om sociala m m klyftor av fundamentalt intresse. Österman och Timander tar upp denna diskussion, pekar på dagens inledande spridningsförlopp, och antager t ex att skolan hunnit ifatt förvärvslivet som motor bakom spridningen av Internet. De nämner som en möjlighet att bakom detta må befinna sig politiska beslut. De förordar vidare en försiktighet inför extrapoleringar, ny medieteknik kan mycket väl spontant fortsätta att förnya och förstärka, i stället för att utjämna, klyftor. Särskilt finns, enligt rapporten, anledning att uppmärksamma ökande klyftor mellan yngre och äldre.

Situationen 1977 vad gäller spridningen av Internet i Sverige kan härmed antagas vara den att ännu ett förhållandevis lågt antal personer har tillgång till nätet, samt att klyftor av demokratiskt besvärande slag finns, och till och med möjligen kan vara i ökande.

För att bedöma den vidare utvecklingen av spridningen kan man analysera de tjänsteprofiler som framträder. Från videotextutvecklingen under 1980- och inledande 1990-talet känner vi någorlunda väl till hur tjänsteutvecklingen varit på de stora näten, särskilt - men inte bara - för Minitel. Den personliga kommunikationen kom tidigt att bli kraftig. Vi vet också att marknadsnära tjänster (kataloger, resor, bank, handel m m) på videotextnäten efter ett inledande skede kom att skaffa sig framträdande positioner. Vi vet också att offentliga tjänster användes endast i liten utsträckning. Förhållandevis detaljerad information är tillgänglig från denna utveckling.

I ljuset av detta är det intressant och överraskande att notera den nyanserade nyttoprägel som Österman och Timander redovisar för vår svenska användning av Internet hittills. De fem under 1996 mest intressanta tjänstetyperna är här:

- Uträtta bankärenden
- Hämta information från myndigheter
- Beställa resebiljetter
- Biljetter till olika evenemang
- Få rådgivning via nätet

Dessa nyttoaspekter "stöder tesen om att innehållet blir allt viktigare vad gäller Internet, och är avgörande för att få in breda grupper av användare som inte bara är fascinerade av tekniken i sig". Österman och Timander avslutar sin analys med antagandet att man "på sikt bör räkna med att Internet - eller något motsvarande - finns i hela befolkningen".

Analys av denna spridning, utgående från tillgänglig videotextstatistik, blir fundamental för bedömningar rörande framgången för offentliga och demokratiska nättjänster.

De tydliga klyftorna vad gäller nuvarande tillgång till nättjänster bekräftas också i den SOM-undersökning (1977), där Lennart Weibull beskriver skiktningar i kontaktmöjligheter för olika grupper, ställt i förhållande till tillgång till olika tjänstetyper.

4.1.3 Offentlighetsbegreppet

Offentliga relationer mellan medborgare och samhälle är tillgängliga för envar om de inte är sekretessbelagda enligt sekretesslagen eller otillgängliga enligt datalagen. Innebörden av att en viss utsaga är "offentlig" är just att den är tillgänglig för envar, inte sekretessbelagd eller privat. Men denna tillgänglighet är inte alltid absolut. Luthers teser betraktades som offentliga när de spikats upp på kyrkporten. En motsvarighet i det svenska samhället idag innebär att en utsaga är att betrakta som offentlig när den publicerats i gängse massmedier. Gårdagens kyrkport har ersatts av dagens massmedium.

Men dagens massmedium är inte längre skarpt definierat. Data- och teletekniken har gjort mellanformer möjliga, mellanformer som når begränsade grupper medborgare. Här reser också dialogformer nya problem då begreppet avsändare och mottagare inte är entydiga.

I ett samhälle där kommunikation på olika nät blir alltmer fundamental utsatts många begrepp för möjlighet till förändring. Genom att informationstekniken är så flexibel - programmering så allmänt tillämpbar - kan även tidigare skarpa gränssytor mellan företeelser förstoras (med ett "programmeringens förstoringsglas") och omskapas i nya datoriserade former. Om man förstorar en linje blir den allt tjockare, och blir småningom ett band, ett område. De ursprungliga gränserna inom detta område kan därmed förändras och ombildas i anslutning till de nya förutsättningar som nu gäller. Tidigare skarpa och tydliga avgränsningar kan breddas, och ofta rent av suddas ut i ett kontinuum.

En sådan företeelse som påverkas av det nya definitions klimatet är begreppet offentlighet. Den tidigare tydligheten mellan vad som är "offentligt" och vad som är "sekretessbelagt" eller "privat" är inte längre lika uppenbar. Begreppets innebörd måste skärpas.

En sådan möjlig förändring är att i resonemangen utgå från en distinktion mellan en "principiellt" och "praktiskt" tillgänglig uppgift. Den principiella tillgängligheten skulle bygga på rättslig tillgänglighet, att uppgiften inte är sekretessbelagd eller otillgänglig enligt datalagen. Den praktiska tillgängligheten skulle då kunna fokusera på rent fysisk medietillgänglighet (papper, diskett, nät osv) samt kostnaderna för detta.

I ett resonemang av sådan typ påverkas även företeelser som är beroende av det grundläggande begreppet offentlighet. Bland dessa företeelser finns naturligen offentlighetsprincipen, och begrepp som är förknippade med den, som t ex meddelarfrihet och anonymitetsskydd. Offentlighetsprincipens innebörd är att alla offentliga dokument ska vara tillgängliga för envar. De praktiska villkoren för denna offentlighet kan i nuläget variera. Detta är otillfredsställande. Om inte offentlighetsbegreppets tillämpning är entydig, mister denna fundamentala princip i betydelse.

Detta är en av de frågor som tagits upp av många i samtalen inför tillkomsten av denna rapport - hur man ska se på begreppet "tillgänglig" i offentlighetssammanhang. Ett dokument eller en uppgift kan förvisso vara mer eller mindre praktiskt tillgängligt. Genom att vidga tillgängligheten via elektroniska medier av olika slag, vidgar man kunskapsstillgången för dem som har tillgång till de aktuella medierna. Samtidigt är det möjligt att man ökar kunskapsavståndet till dem som väsentligen är utan kontakt, är "medielösa". Eftersom innebörden i offentligheten syftar åt att alla medborgare, och inte bara experter, ska ha enkel tillgång till icke-sekretessbelagda dokument eller uppgifter, så är en sådan vidgning av mediegapet icke önskvärd. Särskilda åtgärder måste då till för att balansera tillgängligheten. Dessa åtgärder måste vara praktiskt inriktade.

Berört av denna begreppsdiskussion är också begreppet "massmedium". Det finns nu medier som vare sig kan sägas vara av ren massmediekaraktär, eller som är av rent personlig natur och därmed verkar "punkt-till-punkt". De befinner sig någonstans däremellan. Om begreppet massmedium inte längre är skarpt definierat, för att "massan" i detta begrepp inte är det, följer att företeelser som t ex "utgivning" och "allmän tillgänglighet" inte heller är det. Det "publicerade" eller det "offentliggjorda" ordet befinner sig då i en oskarp omgivning.

En analys av begrepp som meddelarfrihet och anonymitetsskydd är intressant i detta perspektiv, eftersom dessa rättsliga begrepp tillämpas i anknytning till "offentliggörande" av ett dokument eller en uppgift. Om "offentliggörandet" är relativt, om det inte finns en exakt form och tidpunkt för detta, reses för dessa i tryckfrihetssammanhang grundläggande begrepp också krav på precisering. Exakt till vem ska en meddelare kunna förmedla information - avsedd för offentliggörande - utan att röjas, när t ex begreppen "journalist" och "företrädare för massmedium" är oskarpt definierade? Och vad avses med "i avsikt att offentliggöras"? Dessa preciseringar är i nuläget ännu osäkra. Önskemål om rättslig utveckling för att råda bot på detta kan resas.

Kanske skulle meddelarfrihet och anonymitetsskydd tydligare koncentreras till sådana medier som är så definierade att ansvarig utgivare utses? Detta gäller för dagens etablerade massmedier. Frivillighet i ansvar har föreslagits för vissa nya medieformer. Kanske skulle då inte meddelarfrihet tillämpas? Frågan är värd att överväga.

Uppmärksamheten för dessa frågor gäller också med hänsyn till den internationella utvecklingen, i vilket perspektiv anpassning av begrepp och regler till internationella gemensamheter är naturliga. Här kan problem uppstå för svensk rättslig tradition, bl a rörande meddelarfrihet. Datalagskommittén har tagit upp dessa frågor, men inte arbetat fram förslag till lösning.

Även upphovsrätten ställer fundamentala krav på entydigheten i begrepp som "tillgänglig för allmänheten". Begreppet "verk" är inte skarpt avgränsat om ett antal kopior av verket finns tillgängliga på ett nät som inte är överblickbart till sin räckvidd och omfattning. Och tillgängligheten för upphovsmannens identitet är inte heller lika skarp. Därutöver finns integritetsproblem att ta hänsyn till när man på nätet följer ett verks användning, och dess kopplingar till uphovsmannen. Här finns behov av forskning, inte minst i anknytning till nätburen rättighetshantering.

Ett praktiskt exempel på gränsdragningsproblemet kan ges. En uppgift är offentliggjord när den har insänts till en myndighet. Antag att uppgiften sänds in via vanlig e-post. Exakt när har den då blivit offentlig? När avsändaren tryckt på "Sänd"-knappen på sin dator? När den fil, i vilken uppgiften ingår, registrerats hos mottagarens dator? När uppgiften för första gången tas fram på mottagarens bildskärm? Ställningstagandet är inte självklart. Denna fråga har behandlats av "BBS-utredningen". Alternativet att betrakta uppgiften som offentlig så fort kommandot om avsändande avgivits av avsändaren kan sägas de facto innebära att själva myndighetsgränsen utvidgas till en mängd potentiellt eller faktiskt avsändande datorer.

Själva tillgängligheten för en uppgift som förmedlas via t ex Internet har en "livscykel" som utgår från den tidpunkt då den överförs från skaparens hjärna, via den skapandes dator, och som når till den nätdator där uppgiften finns tillgänglig för användare att hämta hem och presentera på lämpligt medium. Begreppet offentliggörande måste relateras skarpt till lämpliga tids- och rumsangivelser i denna "livscykel".

"Det offentliga samtalet" är således inte längre ett rättsligt alldeles väldefinierat begrepp. Det gäller såväl begreppet "offentlighet" som begreppet "samtal". Även det senare behöver preciseras, i en tid då nya former och uttryck finns. Vem är t ex "avsändare" och vem är "mottagare" av ett elektroniskt budskap som är en del av en gruppkommunikation?

För många typer av demokratiska kontakter är det sannolikt inte nödvändigt att vidare fördjupa sig i dessa gränsdragningsfrågor. Men sett i ett medierättsligt perspektiv är det nödvändigt att gå vidare. I den mån de demokratiska besluten ska vara stabila och exakta till sin tillämpbarhet, måste också de grundläggande formerna i anknytning till deras tillkomst vara det. De grundläggande definitionerna måste dels preciseras till innebörd, och dels formuleras i grundbegrepp som ansluter till begrepps- och språkbruket i den nätkultur som råder idag. En anpassning till dagens verklighet är nödvändig.

Vi befinner oss i ett förändringsskede rörande informationsaktiviteter som bygger på dessa - och andra - typer av definitioner. Detta skede är delvis motiverat av den tekniska utvecklingen. Det är också motiverat av det ökande internationella beroendet. Det är i detta kommunikationstidevarv svårt att upprätthålla egna och särskilda nationella begreppsordningar, som är beroende av informationsflöden över gränserna. Särarter utmanas. Det är av vikt att bl a i forskning belysa dessa förändringsprocesser, och i vilken utsträckning det är möjligt att vidmakthålla vissa nationella ordningar som kanske inte är önskvärda i andra nationella perspektiv.

Det demokratiska samrådssystemet kräver tid. Det är sannolikt inte alltid den ur alla aspekter snabbaste formen för att arbeta fram och förverkliga beslut. I vissa lägen skulle ett helt centraliserat beslutsfattande gå snabbare, sett på kort sikt, bl a därför att då inte demokratiska kontakter behövde tas i så stor utsträckning. Men sådana beslut skulle inte "leva" länge. De skulle skapa jordmån för kritik och protester om brist på deltagande från olika grupper.

Den Förvaltningspolitiska Kommissionen skriver i SOU 1997:57, i samband med att man diskuterar spänningsfältet mellan demokrati och byråkrati:

"Förvaltningen tjänar inte demokratin väl, om den inte samtidigt fyller höga krav på rättssäkerhet och effektivitet".

...
 "Det finns ingen allmängiltig formel för hur de överordnade värdena skall vägas mot varandra. Att finna den rätta balanserade helheten av demokrati, rättssäkerhet och effektivitet är förvaltningspolitikens mest centrala uppgift".

Det är naturligtvis också centralt sett i ett demokratiskt perspektiv.

4.1.4 Relationerna till datalagen

Sedan tillkomsten av den första datalagen i Sverige, år 1973, har denna lag setts över många gånger. Senast har detta ägt rum av Datalagskommittén, en parlamentarisk utredning, som avlämnat betänkande i feb 1997. Betänkandet har, som ovan nämnts, under våren 1997 befunnit sig på bred remiss.

Denna kommitté har föreslagit tillskapandet av en ny persondatalag, samt föreslagit vissa begreppsförändringar i Tryckfrihetsförordningen och Yttrandefrihetsgrundlagen, med anknutna lagar. Kommittén har haft en besvärlig uppgift i att kombinera den av EU beställda integritetshänsynen med den svenska offentligheten.

Den av kommittén föreslagna nya persondatalagen ansluter till de direktiv som EU angivit. Dessa direktiv har formulerats strax efter 1990, vid en tid innan datakommunikation på nät av typ Internet hade börjat sprida sig på allvar. Förutsättningarna för tillgänglighet för datasystem och datanät är därmed väsentligt annorlunda medio 1997 än då dessa EU-direktiv formulerades. De måste sägas spegla en väl restriktiv hållning vad gäller hänsyn till den del av begreppet "privacy" som rör personlig integritet.

Kommittén har i sitt förslag till persondatalag anslutit sig till EU även vid val av rättslig form. Man har föreslagit en lag som reglerar "bruket" av personuppgifter, och inte "missbruket". Därmed har man nått en särdeles bred tillämpbarhet, i en tid då nya medier och lagringsformer kan tillkomma. Röster finns, både i betänkandets reservation och bland remissvaren, som hävdar att det hade varit att föredra att skriva det nya lagförslaget i den ovända formen, att reglera missbruket i stället för att reglera bruket. Det hade, har det sagts, varit generösare inför lagens tillämpbarhet.

Kommittén har lyckats hävda den svenska offentlighetsprincipen, och lagt förslag om att utvidga den praktiskt, till att omfatta tillhandahållande av allmänna handlingar och uppgifter även på elektroniska medier. Därmed är de rättsliga förutsättningarna för vidgade kontakter mellan medborgare och samhälle i rimlig grad underlättade.

Den nya persondatalagen kräver dock alltmer av uppsikt över nätburen personuppgiftskommunikation, i förhållande till vad som redan 1997 har blivit vanligt på Internet. Därför är den inte enkelt tillämpbar, svårigheter kan förutses.

Man kan överväga att delta i initierandet av EU-direktivförfattande inför en ny persondatalag, en lag som skulle vara mer direkt anpassad till Internettillvaron. Det skulle dock ta betydande tid innan en sådan ny lag kunde träda i kraft.

Det kvarstår också den ekonomiska situationen. Kommittén tar inte upp frågan om vem som ska betala den vidgade uppgiftstillgängligheten. Denna fråga lämnas till Grunddatabasutredningen, som avser lämna betänkande i okt 1997.

4.1.5 "Demokrati är vägen"

"Authority can no longer rest on access to information", säger nätpionjären Bob Johansen från amerikanska Institute for the Future, i ett IVA-anförande 1996. Genom att underlätta tillgången till information lägger vi grunden för maktspredning och deltagande.

Kan denna tillgång medverka till att främja en demokratisk utveckling? En tredjedel är naturligtvis en liten del av befolkningen, sett i ett sant demokratiskt perspektiv. Men om ökningen av nåttillgång fortsätter i samma takt som hittills, vilket är fullt möjligt åtminstone ett antal år till, så kommer snart en mycket stor del av befolkningen att ha tillgång till ett nytt och demokratiskt väsentligen oprövat uttrycksmedel.

Demokrati är vägen, inte målet. Så inleddes resonemangen ovan. Citatet är välkänt. Det är samtalet under promenaden som är det väsentliga. Men man kan också tillägga att genom att jämna ut vägen kan promenaden, färden mot målet, underlättas.

Om man betonar att "demokrati bygger på samtal" så följer att det är demokratiskt meningsfullt att främja möjligheterna till intensivare och tydligare samtal.

Det nyss nämnda utgör allmänna utgångspunkter för en diskussion av tänkbara åtgärder för att främja förmedling av samhällskunnande och demokratisk dialog.

En analys av behovet av vidgad kommunikation i samhället kan inte vara värderingsfri. Men värderingar kan vara mer eller mindre tydliga. Är det då önskvärt att värdera, att ge uttryck för vilja i just detta sammanhang? Den diskussion och de rekommendationer som ges i denna rapport, är som förslag avsedd ligga som grund för forskning i ett brett perspektiv. Inte bara en viss inriktning är relevant. Om man tillämpar en demokratisk grundsyn även på uppläggningsen av denna diskussion om behovet av forskning om praktisk demokrati, så följer att formulerad mångfald är av värde. Mångfald som speglar olika uppfattningar, som hävdas av olika personer, olika institutioner.

Vi väljer här att låta flera röster höras. Denna rapport bygger på samtal med ett stort antal olika personer och institutioner. Vi kan inte namnge dem alla. Genom att belysa det aktuella intresseområdet från ett antal olika infallsvinklar, är avsikten att nå fram till åtminstone rimligt bred tillämpbarhet i slutsatserna och rekommendationerna. En tillämpbarhet för olika värderingar och typer av grundsyn kring vad som rimligen behöver göras.

Ett annat alternativ hade varit att stödja en enstaka syn, att ta tydlig ställning. Två exempel: Man kan t ex entydigt söka främja att "Kontakter i samhället måste stödja de i samhället som hittills haft de sämsta förutsättningarna att delta" och att "Utveckling av nya uttrycksformer måste stödjas", etc. Man kan också söka främja andra, t ex "Professionella kontaktsystem för informationsförmedlare behöver vidareutvecklas", "Den samhällseliga revisionen behöver effektiviseras", "Institutioner för nätutveckling behöver rationaliseras", osv.

Vi väljer nedan att väsentligen eftersträva en mångfald där olika uppfattningar om vad som behöver göras framträder, där olika grundvärderingar ligger under framförda åsikter och prioriteringar.

Åtminstone vad gäller diskussionens grundbegrepp och deras inbördes relationer är det särskilt svårt att undvika värderingar. Här hävdas den uppfattningen att insyn i det offentliga samt utövande av praktisk demokrati måste få betinga en samhällelig kostnad.

Kommuner må känna sig välkomna att finansiera verksamhet i lokala demokratiska fora, organisera nätnära möten vid folkbibliotek och kontakter vid medborgarkontor, lokala nätanknutna samråd och omröstningar m m.

Staten må dessutom känna sig välkommen att finansiellt främja insyn och politiska samtal på olika kompletterande sätt. Redan i nuläget finansierar kommunerna och staten viktiga delar av processen vid de offentliga valen, vid folkomröstningar osv. Det är inte artfrämmande att överväga en utvidgning av såväl det kommunala som det statliga finansiella och organisatoriska åtagandet i samband med utövandet av medborgarnas mest fundamentala samhällsgärning - att ge sina uppfattningar till känna i politiska frågor. Det är följande inte självklart att detta på lång sikt betingar en kostnad, väsentliga intäkter finns också för samhället som följd av en mer aktiv demokrati. Det finns anledning att överväga detta ytterligare.

4.1.6 Är demokratiskt deltagande lönsamt?

Den inom industriländernas informationssamhällen allt intensivare samlade kommunikationen förmedlas i stor utsträckning på kommersiella villkor. Vi lever i ett marknadssamhälle. Den kommersiella marknaden är definitionsvis inte i alla avseenden demokratisk. Där råder naturligt nog en önskan att nå kommersiell framgång, lönsamhet. Den enes bröd är en accepterad devis.

Det kommersiella samtalet mellan köpare och säljare betingar en kostnad, ett belopp som tas med i den totala lönsamhetskalkylen. Detta omfattar ofta även kontakter konsumenterna emellan, där marknadsens uppfattningar formuleras.

Lönsamhet på kort sikt kännetecknar inte verksamhet på det demokratiska fältet, där bredden och allas möjligheter i stället står i fokus. Det betingar en kostnad att förmedla kommunikationsresurser till de stora mängderna medborgare, inte bara till dem som befinner sig i de mest lönsamma miljöerna. Demokrati är därmed oftast inte lönsam i det korta och väldefinierade perspektivet, eftersom man då demokratiskt vill nå alla, även de som det är extra kostsamt att nå.

Lönsamhet syftar på ekonomiskt överskott inom en verksamhet, eller åtminstone på att överskott genereras i en viss, enstaka, dimension (som inte bara behöver kunna mätas i penningvaluta). Demokrati, å andra sidan, har karaktären av att vara mångfacetterad, en demokratisk aktivitet kan sägas vara "lönsam i flera dimensioner" därför att den kännetecknas av flerdimensionell tillfredsställelse. En av dessa dimensioner är tiden, genom att hålla ut når man lönsamhet på längre sikt, bl a för att man då undviker kostnader för missämja och split.

Företeelser som kan mätas i en dimension kan optimeras och hanteras entydigt, t ex för centralisering eller decentralisering. Demokrati är inte en sådan, den kan ses som flerdimensionell. En av dessa dimensioner kan naturligtvis vara av ekonomisk natur, men man måste då komplettera lönsamheten i just den dimensionen med lönsamheten i andra dimensioner, t ex social och kulturell tillfredsställelse. Kalkylen är inte enkel. Det är alltid en utmaning att styra med en multimålsättning i sinnet. Ett fartyg kan inte styras i två riktningar samtidigt, ett system kan inte optimeras i flera avseenden på samma gång. Man får välja att satisfiera en målinriktning, och optimera den andra. Man måste välja att bli enbart nöjaktigt tillfreds i ett eller flera avseenden, men maximalt nöjd bara i ett.

Demokratiskt deltagande är inte lämpat för kortsiktig lönsamhet. Man kan välja att satisfiera lönsamheten, att hålla den tekniska kostnaden på en tillfredställande nivå, och att optimera den medborgerliga tillfredsställelsen av att ha tillfälle att ge sin uppfattning till känna. Därmed är det möjligt att nå ett i mer total mening meningsfullt resultat.

Politiska uttrycksmöjligheter betingar förvisso på kort sikt en kostnad. Det är inte självklart vem som ska ta hand om dessa. Främjande av det kommunala samtalet och den kommunala självstyrelsen är ett intresse som är en naturlighet för kommunen själv. För detta är kommunen sannolikt beredd betala (åtminstone i teorin).

Men den verkligt lokala demokratiska kommunikationen, den spontana och institutionellt obundna, vem ska betala den?

Betydande olikheter i tillgång till demokratiska kommunikationskanaler och uttrycksspråk finns i dagens samhälle. Utveckling för förbättrad demokratisk samhällskontakt måste därför stödja utveckling av kanaler som är tillgängliga för alla. Den kan också stödja intensifierad nätkonkurrens, därför att detta sannolikt pressar priserna för nåttillgängligheten. Denna tillgänglighet bör vara praktisk och handgriplig, det räcker inte att en offentlig terminal finns tillgänglig på folkbiblioteket. Envar ska också ha både kunskap och skicklighet och ekonomi nog att använda tekniken demokratiskt. Och envar ska våga delta.

Vad gäller kostnader kan man utgå ifrån att utövande av praktisk demokrati i kommunikationssamhället betingar en kostnad för samhället på kort sikt, men att finansieringen av detta sannolikt kan bli lönsamt på längre sikt, eftersom därmed olika typer av besvärande konsekvenskostnader undviks.

4.1.7 Vill alla delta?

Medborgarna har inte intresse av vidgad demokratisk kommunikation, det politiska intresset är svalnande, sägs det stundom. Även i många omröstningar anges intresset vara lågt. Från statsvetarhåll hänvisas till folkomröstningserfarenheter, där deltagandet kan där bli besvärande lågt. I Sverige har sedan 1922 genomförts fem nationella folkomröstningar. Det kan vara möjligt för många människor att se svårigheter med den politiska motivationen och entusiasmen när omröstningarna ligger så glest i tiden. Det kan vara svårt att uppamma demokratiskt engagemang för deltagande i en form som man i realiteten ofta "bara hört talas om".

Ett de facto lågt deltagande i omröstningar brukar anges som ett viktigt skäl mot tätare demokratiska samråd.

Utgångspunkten för det övergripande resonemanget i denna rapport är att inte acceptera bristande politiskt engagemang hos medborgarna som ett faktum, utan bara som ett tecken på tillfällig ofullständighet i något eller några avseenden. Vi ser detta som något som kan åtgärdas, t ex genom att söka skapa ny motivation, ändrad organisation eller nya uttrycksformer.

Denna inställning är inte motsägelsefri. Många röster finns emellertid som företräder inställningen. Exempel: Den amerikanska forskaren Christa Daryl Slaton, t ex, accepterar inte det påstådda svala medborgarintresset, och engagerar sig för utveckling av nya demokratiska processer i kommunikationssamhället. Hon skriver i "Designing the next generation of ETMs" (1993), efter referens till ett antal namngivna projekt:

"Results of the projects tended to contradict the portrayal of the apathetic American citizen, one who demonstrated little interest in public policy discussions. Yet each project encountered resistance and sometimes even open hostility from elected representatives, who continued to dismiss public opinion as the uninformed views of self-interested citizens who had failed to develop their views through deliberation. Dire warnings of mob rule, mass anarchy, counter-elite manipulation, unenlightened choices, and abolition of minority rights accompanied the dismissal of proposals to institutionalize teledemocratic processes designed to increase citizen participation in government".

Liknande erfarenheter redovisas i en undersökning av Den nya välfärden (Patrick Engellau, 1997) där möjligheter till ökat medborgaransvar efterfrågas.

Samhällsintresse finns, människors intresse för sin omvärld kan knappast antagas ha avtagit plötsligt, på ett decennium eller så. I stället behövs nya former. De former som används idag för politiska diskussioner och samråd syns inte som naturliga för alla medborgargrupper. Inte minst ungdomen söker sig, bl a enligt Ungdomens IT-råd, andra vägar. Ungdomens IT-råd skriver i sitt betänkande "Mega-byte" (SOU 1196:181, sid 82):

"Det är medborgarna som ska styra den politiska dagordningen. Därför kan vi inte acceptera att den demokratiska processen hindras av hierarkier och förlamande strukturer. Detta är särskilt viktigt när det gäller ungdomar. Sedan ett antal år har trenden varit att allt fler ungdomar ställer sig utanför den demokratiska beslutsprocessen och att ett politikerförakt breder ut sig. Denna trend är oroväckande, och krafttag måste tas för att bryta den".

Citatet talar för utveckling av nya kontaktformer. Ungdomens IT-råd föreslår bl a att "regeringen tar initiativ till försöksverksamhet med elektroniska forum för direktdemokratiskt inflytande på lokal nivå".

Bi Puranen redovisar liknande erfarenheter i sin undersökning av ungdomars preferenser inom Institutet för Framtidsstudier (1997). Ungdomar är missnöjda med dagens former för kontakt med de folkvalda, men anger ett tydligt intresse för politik i vid mening.

Andra erfarenheter pekar i samma riktning, att medborgare känner distans till de existerande formerna av det offentliga beslutsfattandet. Enligt en undersökning från Kommunalarbetsareförbundet (1977) anser 81% av medborgarna att de har "inget" eller "litet" inflytande över de offentliga tjänster de får del av.

Medborgarnas kritiska inställning till politiska representanter och samhällsinstitutioner framgår också ur 1977 års undersökning av SOM-Institutet (Samhälle - opinion - medborgare, Göteborgs Universitet). Man syftar här på det politiska systemet i stort, naturligtvis inte på enskilda politiker.

Utgångspunkten för den nedanstående analysen ansluter till dessa resonemang. Eftersom medborgarnas samhällsintresse knappast avtar "plötsligt" över tiden, så kan man antaga att ointresset för dagens politiska former åtminstone till del bottnar i ett "språkproblem", de uttrycksmöjligheter som erbjuds idag kan vara av fel typ, de kan vara otillräckliga eller olämpliga i annat avseende. De kan t ex i första hand uppfattas ge främst de etablerade möjlighet att uttrycka sig.

Vad som då ertöndras är nya kanaler, som vänder sig till de många, inklusive de oorganiserade medborgarna, till de grupper som ännu inte bildats. Sådana grupper växer fram från det lokala perspektivet. Därmed bör formerna för det demokratiska samtalet förnyas nedifrån och upp.

Den demokratiska dialogen kan därmed med fördel bygga på intensifierad lokal kommunikation, kring frågor som intresserar de lokalt aktiva medborgarna. Människor är förvisso - uppenbarligen - intresserade av BingoLotto, men också av mycket annat, av lokala och principiella politiska frågor. Om ny teknik kan medverka till att främja och artikulera detta intresse, så måste denna teknik vara av en sådan art att den känns naturlig för diskussion om just sådana frågor som intresserar dagens medborgare.

”Medinflytande” får inte bli ett envägs ”nedinflytande”, där vissa resurser enbart ställs till förfogande uppifrån.

Vi hävdar i denna rapport värderingen att det i nuläget inte finns något fundamentalt politiskt ointresse hos medborgarna. Vad som finns i dagens samhälle är på sin höjd ett ointresse för dagens diskussions- och deltagandeformer, och för sådana politiska frågor som formuleras med dålig kontakt med medborgarna. Det är här ofta det lokala perspektivet som saknas. Med en intensifierad medborgarkontakt, som ofta kan vara spontan och jordnära, kan deltagandet och den politiska förnyelsen få en ny grogrund. Det är kring relevansen av detta som den nedanstående diskussionen av behovet av nya uttrycksmedel kan ses.

Nya uttrycksmedel får sannolikt inte vara för institutionsbundna och formaliserade, de kan då - enligt vad som framförts - visa sig avskräckande för många människor. Därför finns anledning att för många typer av diskussioner och beslut uppmärksamma mer spontana och direkta medel.

Man kan, som följd av det ovanstående resonemanget, hävda antagandet att hanteringen av lokala politiska frågor passar väl för ett mer direkt medborgerligt inflytande, medan den centrala och mer komplexa politiken bättre lämpar sig för den mer representativa formen. Det lokala kan främjas av spontanitet, medan det centrala, och till sina konsekvenser mer omfattande, kräver eftertanke.

I Folkomröstningskommitténs betänkande diskuteras hur den rådgivande funktionen i våra nationella folkomröstningar (de fem vi haft sedan 1922) i realiteten kommit att uppfattas som beslutande. Man kan tänka sig att detta kan ha blivit så delvis för att frekvensen varit så låg. Omröstningen har blivit en - särskilt medialt - mer dramatisk händelse än vad som var avsett. Politikerna har känt sig tvingade att ta ställning redan i förväg till vad resultat som skulle kunna framkomma vid omröstningen.

Med betydligt mer frekventa och mer lokala omröstningar är inte den risken lika stor. Då kan den rådgivande funktionen i omröstningarna kvarhållas.

Karin Hansson diskuterar (1997) anonymitet på nätet i sin text till den Förvaltningspolitiska Kommissionen, och påminner om att:

”Viljan att överhuvud taget engagera sig i debatten kan dämpas om det finns risker att de uttryckta åsikterna får obehagliga följder för den enskilde. Poängen med representativ demokrati är ju inte bara att allmänheten ska slippa sätta sig in i allt, det lassar även över oket av att hårdgranskas publikt på några få representanter”.

Vidsyn krävs för att undvika att personregistrera okonventionella uppfattningar. Svensk rätt tillhandahåller här ett tydligt skydd, men nätsamhället är gränslöst.

Ilshammar och Larsmo är, för sin del, i ”net.wars” (1977, sid 66) oroliga för det mer direkta medborgarinflytandet. De talar om den politiska emotionen, ”knapptryckarsamhället”, och beskriver politikens behov av eftertanke som:

”... friktion, det element av besinningens långsamhet, som det är offentlighetens uppgift att förvalta”.

Detta framhålls där utan att göra avgränsning mellan deltagandet i den lokala respektive den mer centrala politiken.

Man kan överväga på vilka sätt det lokalt formulerade demokratiska ordet kan föras vidare och bringas till nytta för samhällsutvecklingen. Det är värt att fråga sig om ”besinningens långsamhet” kan främjas av gärningen hos någon sorts portvakt (gatekeeper), någon sorts demokratisk filtreringsprocess. En sådan kan vara explicit, och utövas av en resurs med uppdrag att spegla den representativa trögheten, men den kan också utövas av mångfalden själv.

Ben Barber - författaren till ”Strong democracy” - utgick vid konferensen Internet und Politik, Feb 1997, från just den fungerande demokratins långsamhet, samtalets betydelse och nödvändigheten av eftertanke. Han förordade att analys av denna långsamhet, i de snabba datorernas värld, borde starta med att ge envar medborgare en verklig röst, inte bara en röstsedel att användas med några års mellanrum. Han betonade i det sammanhanget faran av den enkelriktning och utslätning som den kommersiella marknaden verkade för - de demokratiska institutionerna måste vara mångfacetterade, där plats finns för det avvikande.

Det finns uppenbarligen plats för konkreta försök med olika modeller för det demokratiska deltagandet. Här kan praktiskt anknutna simuleringar av olika former av demokratisk eftertanke utgöra utmaningar.

Den demokratiska eftertanken kan hamna i svårigheter inom sådana informationssystem som använder principer som brukar kännetecknas som "Information Push". Det är här fråga om att förutse vad användaren, medborgaren, "brukar" efterfråga, och via helt eller delvis automatiska system extrapolera från dessa förutsägelser. Systemet erbjuder och tillhandahåller "det vanliga". Denna av effektivitetshänsyn motiverade utveckling pekar inte på alternativ, som grund för eftertanke. Det finns anledning att analysera huruvida sådana push-system kan bringas att samverka med system som bygger på att presentera explicita alternativ.

4.2 Hur når vi en samlande problemformulering?

Den ovan givna genomgången av intressen inom institutioner som intresserar sig för förbättrad samhällsinformation och mer aktiv demokratisk kontakt speglar väsentliga viljor i samhället. Genomgången är naturligtvis inte i något avseende komplett men kan indikera bredden och djupet i anknytningen till de aktuella frågorna. Denna bredd är förvisso stor. Hur kan man få en samlad överblick över dessa och andra uppfattningar, för att kunna artikulera forsknings- och utvecklingsbehov? Det vore "demokratiskt meningsfullt" att låta de uppfattningar som avspeglas genom institutionerna ovan markera betoningar inför den forskning som med fördel kan initieras.

Det är emellertid en omfattande uppgift att samla den långa raden institutioners uppfattningar.

Om man kunde finna enkla och tydliga gemensamheter i de ovan nämnda institutionernas syn på behovet av intensifierad samhällsinformation och demokratisk dialog, så skulle det därmed vara möjligt att därur extrahera behov av åtgärder för forskning och utveckling, som kan främja den gemensamt önskade utvecklingen. Finns då en sådan gemensamhet mellan företrädarna inom den långa raden institutioner ovan? Till del har vi funnit det vara så. Men skillnader finns. Och naturligtvis finns även andra parter uppfattningar som bör beredas tillfälle närvara i gemensamheten. Många röster finns.

* Överlappar många av dessa parter intressen varandra, kan man notera en särskilt relevant skärningsmängd vad gäller demokratiska intressen?

* Kan man notera huruvida de kompletterar varandra, så att en gemensam syn på demokratin kunde sägas framträda i föreningsmängden dem emellan?

En inledande analys ger vid handen att det knappast finns någon entydigt uppenbar gemensamhet, som kan framträda ur den gemensamma skärningsmängden. Olikheter i synen på demokrati finns av många slag. De finns mellan olika institutioner och medborgargrupper, mellan företrädare för statliga utredningar, mellan offentliga verk och myndigheter.

Detta är också kopplat till förväntningar - är glaset halvfullt eller halvtomt?

Kan man klassificera dessa likheter och olikheter, som grund för en vidare analys? I så fall kunde grupper av intressen formuleras. Det är möjligt att tänka sig en intressemessig organisatorisk uppdelning mellan:

- Offentliga myndigheter och verk
- Statliga utredningar
- Stiftelser och organisationer
- Privata företag

Det är också möjligt att tänka sig en innehållsmässig klassificering mellan:

- Begreppsanalyserande institutioner
- Utförande institutioner
- Omgivningsanalyserande institutioner

Det är även möjligt att betrakta läget i tiden:

- Vilka institutioner bygger från gårdagen till nuet?
- Vilka har i uppdrag att se framåt?

Många andra klassificeringsmöjligheter finns förvisso. Den centrala företeelsen, den demokratiska dialogen, den som står i fokus i denna diskussion, är emellertid så mångdimensionell att någon entydig och självklar begreppsmässig gruppindelning knappast finns. Begreppet demokrati antager många former och skepnader. Det har visat sig att snart sagt var institution och organisation som deltagit eller tillfrågats i detta arbete har visat starkt engagemang för begreppen, och har givit mångfacetterade synpunkter på behov av åtgärder.

Hur skall då analysen läggas upp när företeelsen som skall analyseras är så generell?

Vi väljer i detta sammanhang att som en bild av helheten ta ut tre speciella perspektiv, som gemensamt kan antas täcka det eftersökta perspektivet någorlunda väl:

- Ett **politiskt**
- Ett **institutionellt**
- Ett **internationellt**

Vid diskussionerna under var och en av dessa rubriker kommer relevanta utsagor från institutionerna och organisationerna ovan att explicit och/eller implicit uppmärksammas. Ofta blir detta implicit - det skulle vara en mycket krävande uppgift att nå precision i detta.

Förutom från de nämnda institutionerna ovan har särskild hänsyn i detta sammanhang också tagits till intryck under det senast gångna halvåret som erhållits vid konferenserna:

“Teknik, demokrati och delaktighet”
seminarium i Rosenbad, Stockholm
8 nov 1996

“Internet und Politik”
Internationell konferens i München
19 - 21 feb 1997.

“Empowering citizens through IT,
Innovation in Governmental and Municipal Information Systems”
Internationell workshop på Inrikesdepartementet, Stockholm
5 - 6 maj 1997

4.2.1 Det politiska perspektivet

4.2.1.1 Politiska grunddokument

En markering av den erfarenhetsplattform där svenska myndigheter och verk kan anses befinna sig, kan inleda.

I ett internationellt perspektiv kan man notera att Sverige fram till den senaste tiden (1996 - 97) knappast har kunnat anses befinna sig i det främsta ledet, vad gäller att kunna visa fram erfarenhet av Internetbaserade myndighetsdatabaser och nätbaserade myndighetskontakter med medborgarna. I ljuset av vår offentlighetsprincip och vår sociala öppenhet i stort har man i många internationella sammanhang ansett det naturligt med en särdeles framskjuten svensk position i detta avseende. Det har emellertid för många svenska myndigheter tagit betydande tid i anspråk för att komma fram till beslut om satsningar på information och upplysande tjänster via nätet. Detta har lett till att ett antal andra länder i samarbetsprojekt, på internationella mässor och konferenser m m har kunnat demonstrera breda offentliga nätbaserade tjänster i större utsträckning än man kunnat från svensk sida. Ett skäl till att Sverige tagit denna tid på sig finns sannolikt i det svenska ställningstagandet att i första hand inrikta informationsåtgärder åt informatörer, och först i senare skeden vända sig till medborgarna eller konsumenterna mer direkt.

Utgångspunkter från den svenska representativiteten befinner sig sannolikt bakom denna inställning. Det är i nuläget som medborgaren i ökande grad ställts i fokus. 1997 sker en tydlig ökning av tempot i den offentliga tjänsteutbyggnaden på nätet.

I analysen nedan rörande politiska ställningstaganden refererar vi till utsagor om samhällskontakt och demokratiskt deltagande i följande dokument:

- De senaste regeringsförklaringarna
- 1995/96 års IT-proposition
- IT-Kommissionens senaste direktiv
- IT-Kommissionens rapport 5/97
- 1996/97 års teleproposition (1996/97: 61)
- 1996/97 års medborgarkontorproposition (1996/97:90)

Man kan naturligtvis hävda att många andra politiska dokument finns, där principiella utsagor om samhällsinformation och demokrati berörs. Ett urval måste emellertid göras. Det kan t ex noteras att principer för åtkomst till samhällsinformation finns särskilt berört i IT-propositionen och IT-Kommissionens direktiv.

Det kan nämnas att bland synpunkter, till vilka hänsyn tagits nedan, det också befinner sig särskilda politiska förslag om inrättande av "democraticentra". Vi sammanför i detta sammanhang denna föreslagna nya institutionella form med medborgarkontor.

Vi väljer ur de ovan nämnda dokumenten ut målinriktade utsagor som uppenbarligen berör det demokratiska intresseområdet, och kompletterar, i den vidare analysen i riktning åt konkreta åtgärdsbehov, med aspekter från andra berörda politiskt aktiva institutioner, t ex offentliga utredningar, enligt ovan.

Ur Regeringsförklaringen 1994-10-07:

- Demokratin måste vinnas för varje generation.

Ur Regeringsförklaringen 1995-10-03:

- Ett brett samförstånd har manifesterats i riksdagen. Blockpolitiken har brutits upp. Nya samarbetslinjer har utkristalliserats, och därmed även nya skiljelinjer. Demokratin vitaliseras och stärks.
- Ansvar vilar på var och en av oss som tror på demokratins innersta kärna - alla människors lika värde och okränkbarhet.

Ur Regeringsförklaringen 1996-03-22:

- Mångfald och mångsidighet är nödvändigt för demokratin. •

Ur Regeringsförklaringen 1996-09-17:

- Försök kommer att initieras för att stärka folkstyret på den regionala nivån.

Ur IT-propositionen 1995/96:125:

Målen för en nationell IT-strategi omfattar:

- Att värna allas lika möjligheter så att IT kan bli ett medel för ökad kunskap, demokrati och rättvisa.
- Att skapa bred tillgång till information för ökad delaktighet och kunskapsutveckling.

Vidare anförs i propositionen:

- Det ligger en stor utmaning i att fånga det nya samhällets möjligheter utan att ge avkall på grundläggande samhällsmål som demokrati och rättvisa.
- I att värna det svenska ingår även att värna vår demokratiska tradition i en tid när även det demokratiska samtalet påverkas av utvecklingen på IT-området.
- I IT-utvecklingen finns möjligheter att stärka medborgarnas ställning, utveckla demokratin och underlätta insynen i det offentliga förhållanden.
- Staten har bl a ett ansvar för att det utvecklas grundläggande principer för hur offentlig information skall tillhandahållas för medborgare och näringsliv.
- Ytterligare ett centralt insatsområde är att utveckla samhällets grunddatabaser.
- Det är naturligt att undersöka möjligheterna att utveckla ett nätverksbaserat data- och informationssystem för spridning av samhällsinformation till företag, organisationer och till allmänheten. Samhällsguiden som databas kan utgöra en viktig tillgång till ett sådant informationssystem.
- Regeringen anser att offentliga rättsdatabaser med grundläggande information om den svenska lagstiftningsprocessen och svenska rättskäl/or bör tillhandahållas utan särskilda avgifter på sikt.
- Ett viktigt begrepp som diskuteras inom EU är samhällsomfattande tjänster ("universal services"), dvs skyldigheten att tillhandahålla grundläggande tjänster till rimligt pris oavsett geografiskt läge. Den svenska uppfattningen är att EU bör fastställa minimekrav i detta avseende samtidigt som varje land skall ha möjlighet att öka ambitionen i takt med den tekniska och ekonomiska utvecklingen i landet, dock givetvis utan att ställa upp så höga krav att konkurrensen snedvrids.

- Farhågor finns för att nya och ökade klyftor i samhället mellan dem som har och dem som inte har kunskap om och tillgång till teknik och information.

Ur IT-Kommissionens direktiv (dir 1995:1):

- Det är viktigt att främja tillkomsten av en öppen elektronisk infrastruktur för informationsförsörjning i offentlig förvaltning.
- Ambitionen är att den nya tekniken skall vara tillgänglig för alla och inom samtliga samhällssektorer.

Ur IT-Kommissionens tilläggsdirektiv (dir 1996:46):

- Staten har en viktig uppgift för att målet om att utforma en sammanhållen informationsinfrastruktur som ger hög tillgänglighet till basinformation och som är tillväxtbefrämjande skall kunna uppfyllas. Samhällets grunddatabaser är en central del i denna informationsinfrastruktur. Tillgängligheten till och kvaliteten i offentliga grunddatabaser skall förbättras och anpassas till de nya behoven för vidareutveckling av samhällets informationsförsörjning. Riktlinjer för bl a vilka grundläggande data som staten och kommunerna skall svara för samt principer för finansiering av investering och drift av grunddatabaser skall utvecklas.
- Bred tillgänglighet till informationsteknik är av väsentlig betydelse för att öka demokratin i samhället. Att med hjälp av informationsteknik öka medborgarnas tillgång till samhällsinformation utgör därför en viktig del i IT-strategin. Det är viktigt att så många som möjligt i samhället, oberoende av ålder och kön, har kunskap om och kan använda sig av informationsteknik och därmed tillgodogöra sig dess fördelar. Annars är risken uppenbar att vi hamnar i ett tudelat samhälle. För t ex personer med svåra funktionshinder innebär informationsteknik helt nya möjligheter att leva aktivt och självständigt.
- Använd informationsteknik som ett naturligt inslag på sådana platser där många människor nås samtidigt, t ex bibliotek, postkontor, försäkringskassor och andra offentliga institutioner. En ökat informationsteknikanvändning på t ex bibliotek bidrar till en ökad tillgång till samhällsinformation.

Ur IT-Kommissionens rapport "Sverige inför epokskiftet" (Rapport 5/97) kan Kommissionens övergripande "vision" hämtas:

"IT-Kommissionen skall aktivt följa, initiera och stödja utvecklingen mot ett samhälle där IT är ett naturligt och integrerat verktyg för alla, vilket ger möjligheter att höja vår gemensamma livskvalitet, fördjupa demokratin, och därmed stärka Sveriges konkurrenskraft".

Som "mål 5" för den fortsatta verksamheten i Kommissionen har man därefter konstaterat att det är viktigt att

"Formulera konkreta insatser som bidrar till att tillgängligheten till IT ökar och förhållningssättet förändras hos grupper som idag väsentligen står utanför IT-samhället".

Här har Kommissionen överlämnat en skrivelse till regeringen med förslag till åtgärder för att främja ITs användning för funktionshindrade. Förslagen kom att inarbetas i IT-propositionen. Regeringen har därefter givit Handikappinstitutet i uppdrag att utarbeta ett IT-program för funktionshindrades och äldres användning av IT.

Vidare har Kommissionen i Rapport 4/96 "Kvinnor och IT" lämnat en rad förslag för att främja teknikspridning och -användning över genusgränserna.

Härutöver har Kommissionen aktivt medverkat vid startande av SeniorNet Sweden, en förening som skall främja seniorers användning av informationsteknik, en åtgärd ägnad åt att sprida tillgängligheten för IT över åldersgränserna.

Ur Telepropositionen (Prop. 1996/97:61) kan ett flertal fundamentala frågeställningar och ställningstaganden hämtas.

I den nya Telelagen konstateras det övergripande telepolitiska målet:

"Bestämmelserna i lagen syftar till att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Här i ligger bl a

1. att var och en skall få möjlighet att från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe utnyttja telefonitjänst till ett rimligt pris inom ett allmänt tillgängligt telenät.
2. att alla skall få tillgång till teletjänster på likvärdiga villkor
3. att telekommunikationerna skall vara uthålliga och tillgängliga under kriser och krig.

Det konstateras vidare att detta övergripande mål innebär följande:

- Telekommunikationerna skall bidra till regional balans
- Telekommunikationerna skall vara öppna och flexibla, samt främja mångfald och valfrihet för användarna
- Telekommunikationerna skall bidra till ett effektivt resurs-utnyttjande i samhället
- Telekommunikationerna skall i sig vara effektiva, vilket bl a innebär att de skall främja samverkan mellan operatörer samt att de skall bidra till skapandet av nya, kostnadseffektiva och högkvalitativa teletjänster

Härutöver föreslås tre mer konkreta, specifika mål:

- Var och en skall ha möjlighet att till ett rimligt pris, från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe, utnyttja telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät
- Alla skall ha tillgång till teletjänster på likvärdiga villkor
- Telekommunikationerna skall vara uthålliga och tillgängliga under kriser och i krig

Dessa telepolitiska mål har en tydlig medborgarprofil. Man talar om "var och en", om "alla", om "likvärdiga villkor" osv. Det mesta av dagens telekommunikationsanvändning äger emellertid rum på en marknad. I ett demokratiskt perspektiv är utgångspunkten inte marknadsmässig, utan den rör tillgänglighet i andra dimensioner, tillgänglighet på det "demokratiska fältet". Tel lagen kan i detta avseende tolkas så att staten bör organisera sina telepolitiska aktiviteter så att de främjar en allmän tillgång till telekommunikation för envar. Detta kräver sannolikt både finansiella och organisatoriska samhällsåtaganden, som kan ges en demokratisk motivation.

En angivelse av vikt i tel lagen rör att statens ansvar på teleområdet endast skall avse förmedling av telemeddelanden, inte dessas innehåll. Innehållstjänster, varav t ex Telia i nuläget utvecklar och saluför många, bör således organiseras i icke-statlig form.

Begreppet "universal service", på svenska "samhällsomfattande tjänster", är naturligtvis fundamentalt för teletjänsters tillgänglighet. Här anges i telepropositionen:

"Bland de samhällsomfattande tjänsterna skall även fortsättningsvis endast telefonitjänst mellan fasta nätanslutningspunkter inräknas. Nuvarande definition av telefonitjänsten, dvs överföring av tal med möjlighet till överföring av telefaxmeddelanden och datakommunikation med låghastighetsmodem, bibehålls. En framtida utvidgning av de tjänster som skall räknas in bland de samhällsomfattande tjänsterna bör baseras på en bred efterfrågan. En utvidgning av tjänsterna bör vidare inte låsas till en särskild teknik".

Vidare tilläggs i telepropositionen:

"I dagsläget bör ingen särskild finansiering av de samhällsomfattande tjänsterna införas. En sådan bör emellertid kunna övervägas om konkurrenssituationen på telemarknaden ändras påtagligt, eller om de ekonomiska villkoren för Telia att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, ändras, t ex till följd av en förändrad pris- och samtrafikreglering. Om det uppkommer behov av ersättning för de samhällsomfattande tjänsterna eller om dessa tjänster i framtiden tillhandahålls av fler operatörer, bör en solidarisk finansieringsmodell väljas".

Telepropositionen anger beträffande funktionshindrade personers behov:

”Funktionshindrade personers behov av goda telekommunikationer skall liksom idag tillgodoses genom statlig upphandling, genom tillståndsvillkor samt genom fortsatt stöd till forskningsinsatser. En samordning sker emellertid, så att PTS (Post- och Telestyrelsen) får ett helhetsansvar beträffande upphandlingen av de tjänster som funktionshindrade personer behöver. Anslaget för funktionshindrade personers behov på post- och telesidan utformas så att PTS friare kan prioritera mellan olika post- och teletjänster”.

Dessutom anförs i telepropositionen regler som rör kravet på kostnadsbaserade samtrafikavgifter för telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt. Vidare anförs att ”kostnader för särskilda uppgifter som ålagts operatören t ex för samhällsomfattande tjänster, får inte tas upp via samtrafikavgifter”.

Ett antal andra principiella ställningstaganden görs i telepropositionen, vilka dock inte på lika tydligt sätt berör utveckling av villkor och former för kontakter mellan medborgare och samhälle.

Det finns anledning att diskutera villkoren för tillhandahållande av sådan grundläggande telekommunikationsservice som är av demokratiskt värde. Det kan t ex röra anknytning till Internet. I den mån detta inte ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, vilket är fallet 1997, eller väntas göra det inom kort, kan man diskutera hur sådan anknytning ska tillhandahållas, så att den - i telelagens anda - är tillgänglig för envar.

Det kan ske med privat, kommunal eller statlig finansiering. Det är i dagens läge osannolikt, men inte omöjligt, att någon privat intressent, eller grupp av intressenter, inom rimlig tid skulle välja att erbjuda alla medborgare inom ett visst distrikt personlig tillgång till Internet. Något sådant skulle kunna sägas vara en marknadsmässig innovation, avsedd att främja tillgång till ett antal kommersiella tjänster, och då finansierat av speciella reklampaket. Samtidigt skulle tillgång till olika samhällstjänster och demokratisk kommunikation bli möjlig.

Åtminstone i rimlig mening mer sannolikt är - åtminstone i perspektiv - att en kommun tar det politiska beslutet att tillhandahålla anknytning till Internet till envar medborgare i kommunen.

Mindre sannolikt - men inte heller omöjligt - är att statens finanser skulle utvecklas så gynnsamt att det skulle kunna komma till stånd en statlig finansiering av anknytning till Internet för var medborgare. Kostnaderna för anknytning till Internet är kraftigt sjunkande.

För att detta ska bli till demokratisk nytta erfordras givetvis medborgerlig tillgång till lämplig nätutrustning. Antalet sådana utrustningar i hemmen ökar i nuläget mycket snabbt. Kompletterande utrustningar finns på många folkbibliotek och medborgarkontor. Offentliga terminaler finns dessutom på många håll. En slutsats är att det inom rimlig tid är tänkbart med demokratisk nåtillgång för envar medborgare, men att frågan måste göras till föremål för detaljerad analys.

Propositionen 1996/97:90 "Bättre möjligheter att samverka vid medborgarkontor" syftar åt att effektivisera verksamheten vid medborgarkontor, bl a genom att det skall bli möjligt att förutom att ge information även handlägga enklare myndighetsärenden som har sitt ursprung hos separata statliga och kommunala myndigheter. Genom försöksverksamhet med s k samtjänst mellan myndigheter skall medborgarkontorens verksamhet kunna vidgas. I propositionen konstateras hur avtal om sådan samtjänst mellan myndigheter avses kunna bli träffade. Det anges:

"Tillämpningsområdet för samverkan utvidgas så att även statliga myndigheter, en allmän försäkringskassa och ett landsting ges rätt att inom ramen för försöksverksamheten utföra enklare förvaltningsuppgifter för varandras räkning eller för en kommuns räkning, samt använda varandras personal till att utföra sådana uppgifter. Samlingsbegreppet samtjänst vid medborgarkontor införs för denna samverkan".

Genom att verksamheten vid medborgarkontor på detta sätt kan effektiviseras, kan tillgänglighet för information i samhällsfrågor ökas för medborgarna. Det kan vara värt att överväga om ytterligare effektiviseringsåtgärder av liknande typ kan motiveras. Forskning och utveckling inom området kan här vara motiverad, t ex rörande nya former för vidgade kontakter med nätburna tjänster vid medborgarkontor. Vidgade insatser för utvärdering av olika former för verksamhet vid medborgarkontor är också erforderliga.

Tilläggas kan att, förutom i anknytning till propositionen om verksamhet vid medborgarkontor, diskussioner förs i ett ökande antal sammanhang (konferenser, seminarier m m) om hur den politiska dialogen - kontakter mellan medborgare och de folkvalda - kan främjas i anslutning till medborgarkontoren. Särskilt har denna diskussion anknutit till det - som det har hävdats - ökande avståndet mellan medborgare och förtroendevalda.

4.2.1.2 Ett samlat politiskt perspektiv

Sammantaget, sett i det *politiska* perspektivet kan man, mot bakgrund av ovan nämnda politiskt inriktade utredningar och institutioners verksamhet, konstatera att behov av åtgärder av demokratisk betydelse därmed omfattar bland annat det här nedanstående:

- Utveckling av system som når alla, där alla kan ta del, system som motverkar uppkomsten av klyftor, och som således inte bara är system som når vissa grupper
- Utveckling av system som främjar vidgad insyn i det offentliga
- Utveckling av grundläggande principer för hur offentlig information skall tillhandahållas för medborgare och näringsliv
- Utveckling av nätverkssystem för att förmedla samhällsinformation, med Samhällsguiden som ingång
- Utveckling av det demokratiska samtalet, innefattande utveckling av system för demokratisk kontakt och demokratiskt samarbete
- Utveckling av system för att främja mångfald
- Utveckling av tillgängligheten till offentliga databaser
- Utveckling av innebörden av begreppet samhällsomfattande tjänster och dessas omfattning, samt deras tillhandahållande till rimligt pris oberoende av geografi
- Avgränsning av statlig televerksamhet - t ex Telias - till förmedling av meddelanden, med avgränsning av innehållstjänster som följd
- Främjande av regionala försök med nya demokratiska former, gärna i anknytning till folkbibliotek och andra offentliga institutioner

4.2.2 Det institutionella perspektivet

4.2.2.1 Elektroniska massmedier

I detta sammanhang finns anledning att uppmärksamma synpunkter som har samband med utvecklingen av elektroniska massmedier, och hur användning av dessa kan samverka med ett demokratiskt deltagande. Man kan tänka sig att den snabba spridningen av elektroniska medier skall påverka både tillgång till relevant samhällsinformation och dialogen mellan medborgare och myndigheter.

För att utröna hur dessa effekter utvecklas har kontakt tagits med företrädare för DNet, Torget (Posten), Passagen (Telia), Informationsproducentföreningen, samt Tidningsutgivareföreningen. Resultatet är tämligen entydigt - man anser inte att samhällshänsyn är aktuella vid dessa institutioners spridning av nya tjänster. Det är kommersiella hänsyn som är relevanta, man arbetar med annonsfinansiering. I de flesta fall tar man dock ännu inte betalt för de elektroniska utgåvorna.

DNet anger explicit att man inte ägnar uppmärksamhet åt spridning av produkten till "olönsamma" grupper, t ex invandrare. Översättning till olika språk skulle vara kostsamt. Inte heller Telias Passagen anger sig ta särskilda invandrarhänsyn.

De nämnda grupperingarna eller plattformarna är förvisso inte de enda som kan representera "de elektroniska massmedierna". Det står emellertid som mycket sannolikt att en samlad bild av dessa kännetecknas av företagsekonomiska lönsamhetskrav. Dessa medieformer är ofta i dagsläget kompletteringar till redan etablerade former, t ex papperstidningar. Mer eller mindre tydligt formulerade förhoppningar, av för de aktuella medierna ansvariga personer, är att de nya elektroniska formerna på så kort tid som möjligt ska uppvisa egen lönsamhet, för att täcka tidigare kostnader för uppbyggnad, och så snart som möjligt ge vinst. Detta mål är tydligt.

Förutom vad avser elektroniska insändare m m, är dessa medier därmed på sin höjd tänkbara som komplement för den demokratiska kommunikationen. Det är emellertid av ekonomiska skäl knappast troligt att de kommer att satsa på att förmedla fundamental demokratisk kontakt.

4.2.2.2 Studieförbundet Näringsliv och Samhälles "Demokratiråd"

Som en komplettering väljer vi att här analysera utgångspunkter och ställningstaganden som tagits av Demokratirådet inom Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, SNS.

Demokratirådet har i sin skrift "Demokrati som dialog", SNS 1995, genomfört en analys av begreppet demokrati, och diskuterat vilka åtgärder som kan anses lämpade för att främja demokratin. Rådets ledamöter, vilka är skriftens författare är doc. Peter Esaiasson, doc. Jörgen Hermansson, doc. Michele Micheletti, prof. Olof Petersson och prof. Bo Rothstein.

I skriften "Demokrati över gränser", SNS 1997, beskriver Demokratirådet särskilt "hur" demokratiskt Sverige, såväl som Europa i sin helhet, kan anses vara. Man belyser även den kommunala demokratin.

Man presenterar i dessa två skrifter en demokratimodell som omfattar tre huvudrubriker och tretton delområden:

Medborgarstyrelse

- 1 Kontroll över dagordningen
Överblick över och ansvar för vilka frågor som skall tas upp
- 2 Upplyst förståelse
Alla medborgare skall ha lika möjligheter att själva bilda sig en egen genomtänkt uppfattning om vilket utfall som är önskvärt
- 3 Effektivt deltagande i valrörelserna
Valrörelserna måste ge medborgarna en rimlig möjlighet att ta ställning till de olika politiska alternativen. Användning av folkomröstningar kompletterar
- 4 Effektivt deltagande i organisationsväsendet
Frivilliga medborgarsammanslutningar, medborgerligt stöd, föreningslivets vitalitet, partiernas vitalitet, studiecirkel och föreningslivets förnyelse
- 5 Effektivt deltagande i den lokala självstyrelsen
Kommundelsnämnder och brukarmedverkan, direktvalda fritidspolitiker, t ex dramatisk ökning av antalet lokala politiska förtroendeuppdrag
- 6 Jämlikhet i beslut
Alla medborgares ställningstaganden skall väga lika när de kollektiva besluten fattas, och när förtroendepersoner utses (kvinnor - män, ungdomar, invandrare ...)
- 7 Medborgarskap
Att vara medborgare i en demokrati är att ha både demokratiska rättigheter och skyldigheter, att visa tolerans

Rättsstaten

- 8 Fri- och rättigheter
Samhällsorienterad rättsuppfattning , på väg att kompletteras med grupp- och individorientering (med hänsyn till t ex samiska minoriteter)
- 9 Rättssäkerhet
Rättslikhet, förutsebarhet, integritet, rättstillgänglighet
- 10 Maktindelning
De tre statsmakterna, domstolarnas inflytande, politikens juridifiering, EU:s roll

Handlingskraft

- 11 Kontroll över resurser
Att förfoga över tillräckliga resurser för att kunna utöva beslutsmyndighet
- 12 Beslutsförmåga
Underlättande av kollektivt beslutsfattande på olika nivåer, intresseorganisationernas roll, möjligheterna till breddat beslutsinflytande
- 13 Kontroll över genomförandet
Förvaltningsorganisationens ansvar när besluten omsätts i praktisk handling, revisionens roll (bl a RRV, JO)

Demokratirådet gör även i skrifterna sammanställningar där man kvalitativt kommenterar graden av uppfyllnad av dessa demokratiska kriterier - hur demokratiskt är Sverige? En sammanställning över de tre år som SNS Demokratiråd hittills publicerat demokratiska uppfattningar innebär (med hjälp av en femgradig skala av stigande uppfyllelse av demokratiidealerna --, -, 0, +, ++):

	1995	1996	1997
<i>Medborgarstyrelse</i>			
1. Kontroll över dagordningen	-	-	-
2. Upplyst förståelse: det offentliga rummet	-	--	-
3. Effektivt deltagande: valrörelser	+	0	0
4. Effektivt deltagande: frivilliga sammanslutningar	+	+	+
5. Effektivt deltagande: lokal självstyrelse	0	0	0
6. Jämlikhet i beslut	+	+	+
7. Tolerans	-	-	-
<i>Rättsstat</i>			
8. Fri- och rättigheter	+	+	+
9. Rättssäkerhet	+	+	+
10. Maktindelning	-	-	-
<i>Handlingskraft</i>			
11. Kontroll över resurser	--	--	-
12. Beslutsförmåga	0	+	+
13. Kontroll över genomförandet	+	+	0

Källa: SNS 1997 "Demokrati över gränser",
 Tabell: Svensk demokrati: en lägesbestämning

Vilka slutsatser om behov av utveckling kan dras av denna - från det politiska perspektivet fristående - analys? Man kan överväga hur den demokratiska utvecklingen skulle kunna främjas med hjälp av olika typer av åtgärder. Vissa av dessa kan vara av kommunikationspolitisk natur. Vi nöjer oss nedan med att intressera oss för dessa senare.

Intet är så bra att det inte kan förbättras. Det är förvisso möjligt att analysera hur olika kommunikationspolitiska åtgärder skulle kunna hjälpa till att främja och utveckla vart och ett av områdena ovan. Men särskilt intressant är dock ändå att särskåda de områden där brister enligt de ovan givna bedömningarna framträder.

Till att börja med kan man då betrakta områden som ges en i tiden sen negativ bedömning, och alltså rör nutid. Det är områdena nr 1, 2, 7, 10, 11. Kan här förbättringar åstadkommas genom relevanta åtgärder av kommunikationspolitisk natur?

Det första av dessa områden rör "Kontroll över dagordningen". Här nämns särskilt EU-perspektivet, och man pekar på riksdagens bristande inflytande över Europapolitikens dagordning. Man uppmärksammar att EU-nämnden inte funnit effektiva former för parlamentariskt inflytande över EU-besluten. Detta rör närmast parlamentariskt organisatoriska frågor.

Det andra av dessa områden benämns "Upplyst förståelse: det offentliga rummet". Man utgår i resonemangen här från - den hedervärda - inställningen att "demokratins är en metod för att lösa konflikter genom samtal", och att "dialogen är demokratins livsnerv" som kräver "ett fungerande offentligt rum". Man hävdade i 1996 års rapport kritik mot massmedierna:

"Massmediernas tendens till tillspetsning, dramatisering och personfixering motverkade den upplysta förståelsens krav på sammanhang, allmänna principer, långsiktighet och förmågan att sammanväga skilda intressen. Massmediernas arbetssätt och journalismens världsbild visade sig kunna hamna i direkt konflikt med demokratins ideal om ett upplyst samtal.

....

Det (närmast) gångna året har (emellertid) haft färre drev-journalistiska excesser. Massmedierna har i ökad utsträckning börjat granska sig själva".

Denna begynnande självsanering kan sannolikt ytterligare främjas genom att stödja yttrandemångfald genom tillkomsten av flera och mer vidsträckta offentliga rum för den publika dialogen. Detta är en åtgärd som uppenbarligen ligger inom det kommunikationspolitiska möjlighetsområdet.

Det sjunde området benämns "Tolerans". Demokratirådet pekar här på en av rådet utförd intervjuundersökning 1994 som visat att det "finns en utbredd intolerans bland svenskarna, särskilt till muslimska invandrare, homosexuella, ateistiska lärare och företrädare för politiska ytterlighetsriktningar". Brist på senare mätningar gör det emellertid omöjligt att uttala sig om huruvida denna intolerans ökar eller minskar. Detta är ingen plats för kommunikationspolitik.

Område tio rör "Maktdelning", ett fundamentalt intresseområde inom all demokrati. Demokratirådet utgår i sina resonemang från att "maktmissbruk motverkas av att makten är uppdelad och reglerad. Två problem står i förgrunden när det gäller maktdelningen i Sverige: granskningsmakten och den lokala självstyrelsen". Man påpekar att granskningsmakten lämnar mycket övrigt att önska, oegentligheter får passerad opåtalade, eller uppdragas alltför sent. Den kommunala revisionen fungerar dåligt.

Den lokala självstyrelsen aktualiserar frågan om maktfördelning mellan staten och kommunerna. Demokratirådet betraktar gränsdragningen som otillfredsställande, och påpekar att "problemet till yttermera visso håller på att förvärras Inom många tunga områden är det oklart hur befogenheter och kostnadsansvar är fördelade mellan staten, landstingen och kommunerna". Samtidigt finns ett principiellt dilemma: "Önskemålet om decentralisering och lokal självstyrelse måste vägas mot universalismens krav på likabehandling. Det finns ingen generell lösning: det går inte att antingen välja centralmakt eller lokalmakt. Befogenhetsfördelningen mellan staten och kommunerna måste kunna variera mellan olika områden och förändras över tid". En stor del av ansvaret för balansgången anges vila på kommunerna, som behöver ta ställning mellan dagens "diffust avgränsade situation" och en tydlig markering av den kommunala sektorns omfattning.

Denna markering av intressefält för konstitutionell maktindelning pekar på behov av tydliga åtgärder. Få av dessa kan emellertid anses vara av kommunikationspolitisk natur.

Det sista av de områden som av Demokratirådet ges ett negativt kännetecken, är det elfte, som benäms "Kontroll av resurser". Bedömningen har här visat på förbättring, även om den fortfarande är negativ. Den växande statskulden har minskat det demokratiska handlingsutrymmet. Sverige har "lång väg kvar till en offentlig ekonomi i balans". Detta är emellertid inte ett område för kommunikationspolitiska åtgärder.

Man kan också i analysen intressera sig för de områden ovan, där Demokratirådet anser att förändringar ägt rum den senaste tiden, områdena 2, 11, 12, 13. I den mån här framträder förändringar till det sämre, kan man särskilt överväga åtgärder för att förbättra läget just där. Det enda område där så är fallet ovan, är det sista "Kontroll över genomförandet". SNS Demokratiråd skriver, i maj 1977, om detta:

"De största bristerna i genomförandedet har emellertid att göra medden stora, komplexa och svåröverskådliga förvaltningsapparaten. Flera politiska reformer har lett till negativa bieffekter och oavsiktliga verkningar. Förtroendet för välfärdsstaten undergrävs då sociala rättigheter missbrukas. Politikerna har inte tillräckligt väl följt upp hur de beslutade reformerna faktiskt fungerar. Det är ytterst riksdagen som bär ansvaret för att det finns fungerande larmsignaler, i form av utvärdering och revision, för att upptäcka och påtala brister i genomförandet av de offentliga besluten.

....
I dag fattas de offentliga besluten på ett ofta bristfälligt underlag. Myndigheternas konsekvensanalyser och självutvärderingar håller långt ifrån alltid godtagbar kvalitet. Regeringskansliet saknar ofta den överblick, kompetens och samordningsförmåga som krävs för att styra en så stor och komplex organisation som Sveriges offentliga sektor.

....
 Det rör sig här inte om en akut, hastig försämring under just det gångna året. Det rör sig i stället om en gradvis försämring i den offentliga sektorns arbetssätt”

Kan särskilda åtgärder av kommunikationspolitisk natur medverka till att rätta till förutsättningarna för denna negativa bedömning? Dels pekar bedömningen på bristande kunskaper hos regeringkansliets personal, för vilket åtgärder av kommunikationspolitisk natur knappast är ägnade, dels framgår brister av metodologisk art, rörande konsekvensanalys och utvärdering. Inte heller detta pekar på aktiviteter som på ett naturligt sätt kan åtgärdas med kommunikationspolitik. Nu senast omnämnda brister bör avhjälpas med andra åtgärder än sådana som diskuteras i denna rapport. Frågorna kan förväntas bli vidare diskuterade vidare av det kommande betänkandet från den förvaltningspolitiska kommissionen.

4.2.2.3 “München-deklarationen”

Vid konferensen “Internet und Politik” i München, Feb 19 - 21, 1997 gjordes en samlade framställning under ovanstående rubrik. Deklarationen hade arbetats fram av ett drygt dussin fristående akademiker och forskare. Formen för detta arbete liknar arbetsresultatet från arbetsgruppen i Information Society Forum, som refereras nedan i avsnitt 4.2.3.3. Man kan se dessa samlade utsagor om det demokratiska informationssamhället som en fortsättning och precisering av de mer övergripande samhällsprogram som formulerats för några år sedan av Jacques Delors, Martin Bangemann, den första svenska IT-kommissionen m fl.

München-deklarationens utgångspunkt är att:

“The social utilization of networked media by all citizens must be the central concern of a democratic information society”.

Under huvudrubriken “Förmänskliga cyberrymden, modernisera demokratin” formuleras därefter principiella demokratiska utsagor under delrubrikerna:

- Demokratisk telekommunikationspolitik
 - Stöd EU:s European Information Initiative
 - Använd nya medier för fri medborgerlig tillgång till grundläggande samhällsinformation
 - Insyn och samhällsinformation måste tillhandahållas i för medborgarna lättillgänglig form
 - Samhället måste utveckla elektroniska procedurer för medborgardeltagande

- Samhälleliga kommittéer måste bli mer medborgarinriktade
- Lagstiftning måste stödja fri opinionsbildning även i nya medier
- Praktiska pilotprojekt måste bringas till stånd för att pröva den nya medborgarinriktningen
- Demokratisk politik för utbildning och kultur
 - Utbildning via nya medier måste prioriteras nationellt
 - Skolor, universitet och andra utbildningsinstitutioner måste förses med adekvat utrustning
 - Publika terminaler måste komplettera privata utrustningar
 - Socialt mindre etablerade grupper och minoriteter kräver stöd
 - Ett globalt elektroniskt bibliotek ska stödjas
 - Det europeiska kulturella arvet ska stödjas, bl a via elektroniska museer
 - Vetenskapliga institutioner ska använda nya medier för att förmedla vetenskaplig information till alla intresserade till låg kostnad
- Medborgarorienterad politik
 - Regeringar och myndigheter ska använda elektroniska medier för kontakt med medborgarna
 - Politiska krafter ska stödja institutionsfri politisk medborgardialog
 - Privata organisationer ska delta i den interaktiva demokratiska dialogen
 - Lokala och regionala nätverk för medborgerlig kommunikation ska stödjas
- Självinstruerande organisation och självreglering från nya medieanvändare
 - Självreglering (med respekt, tolerans m m) är viktig på näten
 - Användare bör delta i den rättsliga processen kring telelagarna, öppna databaser och samhällsinriktad service
 - Professionella dataföreningar ska stödja demokratisk användning av näten, även utanför deras egna kommersiella intressen
 - Internetbaserade församlingar ska stödja pilotprojekt för att främja strukturering av politisk kommunikation, inledningsvis med samhällsfinansiering

München-deklarationen avses bli lagd till grund för samlade medborgerliga åtgärder på bred internationell basis.

4.2.2.4 Ett samlat institutionellt perspektiv

Sammantaget, sett ur detta *institutionella* perspektiv kan det noteras bland annat följande behov och insatsmöjligheter:

- Tillgång till demokratisk grundkunskap är fundamental för alla medborgare
- Tillgång till kunskap om de politiska alternativen behöver förstärkas
- Fler och vidgade offentliga rum för den publika dialogen bör skapas
- Användning av starkt lokala medborgaromröstningar bör prövas
- Utveckling av system för bildande av lokala sammanslutningar, studiecirkel och föreningar bör främjas
- Vidare uppdelning i kommundelar bör prövas, prov med stark ökning av antalet lokala politiska förtroendeuppdrag bör genomföras
- Mer tydligt jämlikhetsmedvetande bör tillämpas i det kollektiva beslutsfattandet
- Understöd av möjligheterna till politiskt deltagande på invandrarpråk bör förverkligas
- Hänsyn till minoriteters intressen bör tas i modeller för beslutsfattande
- Tillgången till rättsinformation bör förbättras
- Politik bör formuleras på medborgarspråk, på mindre juridiskt språk
- Nya modeller för kollektivt beslutsfattande bör prövas
- Modeller för mer eller mindre automatisk revision bör prövas, med hänsyn tagen till behovet av medborgerlig insyn

4.2.3 Det internationella perspektivet

4.2.3.1 Internationell bakgrund

Belysning av demokrati och samhällsinformationsfrågor i ett internationellt perspektiv ges på ett särdeles uppenbart sätt genom att via Internet genomföra generella sökningar efter principer och åtgärder inom området. De flesta industrialiserade länder publicerar där dels diskussioner om principer, dels olika typer av åtgärder inom området.

Det är mycket krävande att skaffa sig en överblick över detta material. Det är dessutom föränderligt, och uppdateras ständigt. En inledande genomgång av tidiga projekt och nätverk gjordes i början av 1996 av Karin Hansson, KTH.

Särskilt aktiva är olika lokalt institutionella nätverk, som samlar spontana deltagare i tusental världen över.

Ett internationellt seminarium inom världsorganisationen IFIP (International Federation for Information Processing), organiserat av dess WG 8.5 (samordnat av Åke Grönlund, Umeå Universitet), ägde - som ovan nämnts - rum i Stockholm på Inrikesdepartementet, den 5-6 maj 1997. Rubriken var "Empowerment of citizens through IT". Deltagare var företrädare för myndigheter och organisationer som är aktiva kring utveckling av offentliga tjänster i nya former, representerande många länder. Här ägde en bred diskussion rum om offentlighet och tillgång till samhällsinformation. Bl a belystes olika typer av verksamheter vid medborgarkontor (motsv.), samt former för politisk diskussion mellan medborgare och de offentliga institutionerna. Många länder agnar 1997 betydande uppmärksamhet åt de offentliga institutionernas förval och olika typer av "språk" vid kontakter med medborgarna.

Två ytterligare exempel av internationellt intresse kan ges. Bland krafter som aktivt engagerar sig för insyn och ökat medborgarinflytande kan nämnas prof Ted Becker och prof Christa Daryl Slaton, Auburn University, USA, som i sitt nätverk TAN+N, Teledemocracy Action News + Network på Internet sprider information och främjar diskussion av system för vidgat medborgarinflytande. De ger också ut nättidskriften Citizen Power, med material delvis från nätverket. Dessa båda besökte Sverige i slutet av maj 1997, och gav bl a seminarier både inom Stockholm IT Week, på Statskontoret, och vid institutet SISU i Kista. Hänsyn har nedan tagits till intryck från ett antal samtal med dessa två akademiker.

Bland de särskilt aktiva krafterna inom samhällsinformationsområdet, området "electronic government" kan nämnas Steven Clift, Minnesota, USA, som har engagerat sig i nätverk och en rad olika åtgärder, inte minst inför det nordamerikanska presidentvalet 1996. Genom mångfacetterat och värdefullt arbete av Olov Östberg, Statskontoret, har kontakterna med Steven Clifts breda aktiviteter kunnat hållas särskilt frekventa.

4.2.3.2 Konferensen "Internet und Politik", München, 19 - 21 feb 1997

Som ovan nämnts, äger många konferenser med anknytning till samhällsinformation och medborgarinflytande rum i nuläget. Vissa tar endast översiktligt upp forskningsbehov inom området, andra ger en så bred och intressant analys att de kan anses särskilt berikande. Till denna senare grupp hörde den här rubricerade konferensen, och vi väljer att här ge en något fylligare kommentar till dess uppläggnings och genomförande.

Konferensen var anordnad av mediekoncernen Burda, och organiserad av Akademie der dritten Jahrtausend (dr Christa Maar). Denna akademi är en till omfånget mycket liten organisation, som finansieras av Burda, och som bl a anordnar just en stor konferens vart år. Burda är ett förlag som har verksamhet med både massmedier och andra kommunikationsformer.

Tidigare hade två liknande konferenser anordnats, i ämnen som brett speglar kunskaps- och informationssamhället. 1998 års konferens skulle möjligen komma att behandla "det framtida arbetet". Nära 500 personer deltog i konferensen, politiskt verksamma, myndighetsrepresentanter, företagsanknutna, etablerade akademiker och experter, såväl som studenter. Riksdagsledamöter från Finland och Sverige deltog. Bland de många föredragshållarna var enbart tre kvinnor.

I anslutning till konferensen fanns ett antal publika terminaler, där många olika nationella informationssystem visades fram, bland dem Information Rosenbad.

Konferensens huvudrubriker var:

- Art meets Politics - Everybody can become President
- Electronic Democracy
- The networked people between publicity and private
- Regional - Transnational - Global
- Reinventing Government and Administration
- Perspectives for the Networked Democracy
- The next Generation Internet

Konferensen speglade en aktuell intresseförskjutning. Det har blivit tydligt för allt fler att spridningen av Internet ger möjlighet till mycket bredare politiska diskussioner och kontakter än tidigare. Visserligen är det ännu långt kvar till den situation då varje hushåll har tillgång till nätet, men spridningens riktning är ändå klar, anno 1997. Det är inte längre fråga om "om", utan om "när".

Detta får till följd att den publika diskussionen nu omfattar även analys av politiskt deltagande i mer distribuerade former. För att citera Christa Maar, när hon öppnade konferensen:

"The net offers to the individualized mass society new opportunities to give citizens a share in the political decision making process, and to make politics and political institutions more citizen-oriented".

Man diskuterade i dessa sammanhang det representativa systemets för- och nackdelar, och analyserade mer direkt politiskt deltagande. Den diskussion som tidigare väsentligen förts endast av förespråkare för ett mer direkt medborgerligt inflytande angavs nu nå en bredare krets. Mellanlägen mellan det representativa och det mer direkta övervägdes. Ett antal föredragshållare tog upp villkoren för mer direkta kontakter mellan väljare och valda, och för spridning av politisk makt.

Utan att referera olika konferensbidrag kan några av de väsentliga frågeställningarna och formuleringarna nämnas:

- Inga politiska förändringar kan väntas om inte starka viljor kan mobiliseras för att skapa något annat än dagens enkelriktning, sådan den t ex framgår i TV/radio-medierna.
- Dagens medier främjar medborgerlig passivitet.
- Nya deltagandegrupper behövs, t ex medborgerliga "superjurs".
- Ingen är rik nog att kunna "muta" hela den publika gemenskapen. Men "när alla styr, lyder ingen".
- I en tillvaro där utbudet styr (information push) konkurrerar olika sökagenter om vår uppmärksamhet.
- Sjörovare hade papegojor för att de kunde förutse dåligt väder, inte fint väder. Ska vi koncentrera oss på att bygga agentsystem som kan förutse det mindre önskvärda?
- Politisk kostnad är idag inte lika fundamental som det politiska resultatet.
- Lokala virtuella rum kan definieras där egna betalningsmedel (valutor) och egna rättsliga principer för bl a integritetsskydd kan definieras.
- Utbudet av kommunikation (infrastrukturen) kommer att vara internationellt till sin karaktär, av ekonomiska skäl.
- Nätverk sammanbinder människor, inte datorer.
- Reglering av yttrandefrihet är dömd att misslyckas.
- I och med att trösklar överbryggas på nätet, blir ekonomin mer linjär.
- Vi är på väg åt en "medvetenhetsekonomi" (attention economy).
- Demokratin mår väl av långsamhet, eftertanke, samtal. Vad som behövs är grindvakter och mångfald. Det kommersiella systemet främjar högt tempo och känslomässig reaktion.
- Konsumentens frihet är privat, medborgarens frihet är publik.

En viss styrning (editering, filtrering) av det direkta politiska deltagandet angavs i vissa sammanhang kunna behövas. Hur stor är denna? Man skulle kunna antaga sambandet att styrningen är omvänt proportionell mot graden av representativitet. Ju högre grad av representativitet, desto lägre grad av styrning erfordras. Det fullständigt representativa systemet styr sig själv. Frågan kräver ytterligare penetrering.

München-konferensen avslutades med att det från en bred arbetsgrupp presenterades förslag till en "München-deklaration", ett dokument med ett antal grundläggande medborgerliga principer definierade. Företrädare för München-deklarationen redovisade förhoppningen att rapporten når stöd från stora grupper socialt medvetna utvecklingsansvariga personer. Denna deklaration belyses i avsnitt 4.2.2.3 ovan.

4.2.3.3 Internationell forskning om samhällskontakt

För att närmare analysera behovet av forsknings- och utvecklingsåtgärder kring utveckling av offentlig kunskapsförmedling och demokratiskt deltagande i det internationella sammanhanget väljer vi att betrakta tre dokument:

- En tidig version av "Green Paper on access to and exploitation of public sector information in the information society". Considerations for a European Union Policy, EU DGXIII, kompletterat av en draft version som finns tillgänglig sedan årsskiftet (dok. av 11 mars) 1996/97.
- Information Society Forum. Report on Working Group Two: Basic Social and Democratic Values in the Virtual Community, Aug 1996 Aiden White (red).
- Public Administration and Government: Into the Information Society. Strategic Requirements Board for the Fifth Framework Programme. Final Report. maj 1997.

Det första dokumentet diskuterar från en bred utgångspunkt hur informationssamhället kan göra bruk av offentlig information, utgående från EUs tidigare engagemang inom olika program, bl a Fjärde ramprogrammet för forskning, och INFO 2000. Mycket av resonemangen intresserar sig för hur samhällsrelaterad information skall kunna bringas till mer tydlig nytta för den privata sektorn. Man visar dock ett ökande intresse för frågorna kring allmän tillgång till offentlig information och olika former av elektroniska demokratiska redskap.

Man berör många intresseområden, och utgår från ett antal fundamentala frågor, varav i detta sammanhang berörs:

- Vad bör omfattas av begreppet offentlig information? Finns här minimegränser kring vad som bör vara tillgängligt? Bör tids- eller kvantitetsgränser beröras?
- I vilken utsträckning bör det publika systemet endast svara på frågor, och när bör det ta initiativ, t ex rörande vad medborgarens rättigheter omfattar?
- Bör avgifter tillämpas?
- Hur skall konkurrens och upphovsrätt för publik information hanteras?
- Hur kan informationssäkerheten garanteras?
- Hur skall begreppet samhällsomfattande tjänster hanteras? Vad skall omfattas?

Det andra dokumentet utgör arbetsresultatet av en preciserad diskussion inom en arbetsgrupp inom EU:s Information Society Forum kring sociala och demokratiska frågor. Den aktuella arbetsgruppen har sammanträffat vid fyra tillfällen, från september 1995 till maj 1996, och har - utgående från ett antal överordnade demokratiska principer - arbetat fram ett antal rekommendationer under följande rubriker:

- Improvements of democratic structures
- Freedom, quality and reliability of information
- Privacy and protection of the individual
- Social and regional disparities

Dessutom ger man ett antal förslag för att stödja tillgänglighet till kommunikation och information för individer och grupper som har funktionsstörningar.

En förhållandevis tydlig uppmärksamhet ägnas åt privatlivets skydd i de offentliga systemen. Detta är ur svensk synvinkel någorlunda väl prenererat.

Arbetsgruppen presenterar, totalt sett, förslag som omfattar bl a:

- Ojämlig tillgång till informationsteknik skapar ett demokratiskt underskott som kan visa sig skadligt för samhället
- Frågor som rör publika kontra privata intressen, sociala standarder, demokratiska och individuella rättigheter bör av EU ges samma dignitet som sådana frågor som rör medlemsländernas ekonomiska utveckling.
- Möjligheterna att kontrollera informationsflöden blir allt mindre. Detta är värdefullt för yttrandefriheten, men skapar också problem kring vissa typer av information, som t ex barnpornografi, rasism och våld.
- Det är olämpligt att, som i vissa länder, använda reglering av krypteringsnycklar för statlig kontroll av privat rätt.
- Medborgarens privata rätt, skydd för anonymitet och det intellektuella skapandet är av högsta prioritet.
- Medborgarna måste ges möjlighet till kvalificerat demokratiskt deltagande (enhanced participation in democratic structures) liksom till många olika publika tjänster inom handel, utbildning och vård m m. Dessa tjänster skall tillhandahållas för alla, och inte bara för några.
- Särskilda åtgärder behövs för att sprida nät- och kunskapstillgång till handikappade.
- Det föreligger en risk att samhällsinstitutionerna kommer att ta minskande hänsyn till politisk mångfald, och i stället välja den breda och enkla politiska vägen. Kommersialisering av politiken kan t o m bli aktuell nu när modern, IT-baserad marknadsföringsteknik utvecklas.

- Informationstillgång måste vara öppen, och inte bara tillgänglig för de välbesuttna. Tillgång till information innebär tillgång till makt.
- Vi måste uppmuntra utbudet av publika tjänster på näten. Lokal tillgänglighet till nätburna samhällstjänster behöver främjas.
- Den svenska offentlighetsprincipens tänkande bör spridas inom EU.
- Större publik öppenhet och genomskinlighet främjar en positiv medborgarinställning till samhällsaktiviteter och politiskt liv.
- Medborgarnas yttrandefrihet får inte regleras politiskt.
- Forskning om användarbehov bör prioriteras.
- Analys av existerande standarder för publika informationstjänster bör genomföras.
- Samhällsätgärder kan behövas för att garantera pluralism i utbudet av publika informationstjänster.

Arbetsgruppen föreslår explicit att EU-Kommissionen etablerar en "Information Action Plan", för att stimulera medborgarinflytande och demokratiskt deltagande, inkluderande projekt av följande typer:

- European Voter Information Project
- European Consumer Information Project
- European Social Charter Information Project
- European Business Hotline
- European Electronic Information Centres

Rubrikerna i dessa projekt ligger som synes väl i linje med diskussionerna i denna rapport. Närmare avsikter och innebörd i projekten är våren 1997 inte bekantgjorda.

Den tredje rapportens innehåll finns belyst i avsnitt 3.2 ovan.

4.2.3.4 Ett samlat internationellt perspektiv

Följande åtgärdsbehov finns därmed, sett i det *internationella* perspektivet

- Generell bakgrund
 - Medvetandet om vikten av att delta demokratiskt måste vidgas
 - Tekniska resurser måste vara tillgängliga för alla medborgare
 - Medborgarna måste vara medvetna om de offentliga informationsflödena
 - Demokrati i nya former får inte domineras av starka grupper med privilegierad tillgång till medier och andra tekniska resurser
 - Kryptering och nätverksstyrning bör inte användas som hot för värd om personlig integritet
 - Nätverk och operativsystem måste vara öppna för alla grupper

- Förbättrade demokratiska strukturer
 - Politisk förändring kan ta tid, med praktiska tillämpningar inom existerande system, snarare än snabba demokratiskt/tekniska förändringar
 - Det finns en risk för att politiken kommersialiseras vid användning av modern marknadsföringsteknik
 - Tillgången till information måste framför allt ställas till vanliga medborgares disposition, och inte bli en resurs framför allt för de välfinansierade och välorganiserade
 - Särskilt användarvänliga publika tjänster bör erbjudas på publika platser som bibliotek, kommunhus och utbildningscentra. Folkbibliotekens roll som informationsförmedlare är fundamental
 - EU-Kommissionen bör finansiera forskning rörande elektronisk demokrati, speciellt rörande demokratiskt deltagande
- Frihet, kvalitet och informationstransparens
 - En europeisk offentlighetsprincip efterlyses, inklusive uppmärksamhet på att regleringsstandarder och kvalitetssäkring gäller även i den digitala världen
 - Medborgerlig yttrandefrihet måste garanteras även i ett internationellt perspektiv
 - Informationskvalitet och hög innehållsstandard måste garanteras, understött av oberoende institutioner med odiskutabel integritet
 - EU-Kommissionen rekommenderas att främja utbildning av innehållsleverantörer i kvalitetsmedvetande, samt att samla standarder och koder för informationstjänster
 - EU-Kommissionen rekommenderas att stödja forskning om informationsanvändares behov
 - Informationspluralitet i olika tjänster måste främjas
 - Särskilda statliga åtgärder kan krävas för att garantera kvalitet i utbudet av informationstjänster
- Integritet och bevakande av individens rätt
 - Registrering av individens rörelsemönster kan hota anonymitet
 - Medborgarna bör själva ha tillgång till den teknik som kan användas för att registrera deras aktiviteter, rörelser och åsikter
 - Reglering av användning av kryptering förordas, t ex via oberoende "trust centres"
 - Informationssamhället måste vara säkert

- Sociala och regionala hänsyn
 - Samhälleliga hänsyn måste komplettera kommersiella krafter för att inte existerande obalanser (sociala och geografiska) skall förstärkas
 - Särskilda åtgärder krävs för funktionshindrades informations- åtkomst och tillgång till system för politiskt beslutsfattande, byggda på speciell behovsanalys för dessa grupper
 - En tidtabell för definition och förverkligande av samhälls- täckande tjänster bör fixeras. Omfattningen för dessa tjänster bör successivt preciseras, utgående från att de skall omfatta öppen tillgång till nätverk, erbjuden till alla tjänsteproducenter på lika villkor från operatörerna
 - Konsument- och samhällsintresset bör spela en aktiv roll vid utbyggnad av bredband och värdeadderade tjänster, i avsikt att undvika obalanserad tillgång
 - Forskning bör initieras för att analysera individuella konsumenten- ers existerande och framtida användning av informationsteknik

5 Ett demokratiprogram nedifrån

5.1 Den demokratiska grunden

De ovan gjorda sammanställningarna över olika möjliga åtgärder speglar ett antal olika parter syn på behov och möjligheter. Utgående från verksamheterna inom den givna beskrivningen över institutioner som är aktiva inom området samhällsinformation och demokratiskt deltagande samt analyserna ovan, kan man göra en åtgärdssammanställning enligt nedan.

Det måste upprepas att detta naturligtvis inte omfattar en ens i någon enstaka mening fullständig analys av åtgärder för att främja insyn, medborgerlig kontakt och demokrati. Många kompletterande analyser och åtgärder, ur andra perspektiv, behövs.

Resonemangen i dessa förslag speglar uppfattningar från många parter. Dock är detta ett begränsat antal. Och det måste upprepas: värderingsfri kan en sammanställning som denna omöjlig bli.

Vid formulering av den nedanstående forskningsinriktningen har vi strävat efter att utgå från ett demokratiskt nedifrånperspektiv. Det är enligt diskussionen ovan möjligt att det är avsaknaden av detta perspektiv som ligger under mycket av det låga intresse för institutionellt politiskt deltagande, som i olika sammanhang visas av många grupper av medborgare idag. Medborgerlig anknytning till etablerade politiska institutioner och organisationer synes för många inte längre vara lika attraktivt som det varit tidigare. Man finner t ex i nuläget att medlemstillströmningen till flera av de i riksdagen representerade politiska partierna har sjunkit tydligt.

Det vill också synas som om mycket av dagens hittillsvarande och existerande uppmärksamhet kring samhällsinformation och deltagande fokuseras på förbättring av möjligheterna att sprida kunskap och insyn till medborgarna, sett i ett samhällsinstitutionellt perspektiv. Detta är naturligtvis i sig fundamentalt. Denna utgångspunkt ger dock stundom intyck av att utgå från ett uppifrånperspektiv. Vad som i detta läge då behöver betonas, som en komplettering, är behovet av utveckling av åtgärder och möjligheter för att främja själva det politiska deltagandet, och då särskilt det lokala deltagandet - nedifrånperspektivet. Utveckling av nya politiska former utgör i detta sammanhang en utmaning. En förhoppning är att det särskilt är här som detta programförslag för forskning och utveckling kan få betydelse för vår politiska utveckling i landet.

5.2 Ett demokratiskt kontinuum

Som framgått ovan hävdas här den modellen att direkt respektive indirekt/representativt politiskt inflytande i kommunikationssamhället befinner sig som ändpunkter på en i stort sett kontinuerlig skala. Man kan välja ett mindre eller ett större mått av endera, genom att välja läge på denna demokratiska skala. Det finns olika lägen för olika typer av politiskt beslutsfattande.

Vi kan tala om en kontinuerlig demokrati.

Ett väsentligt skäl för att kunna bygga på denna modell är att kommunikationsredskap nu finns tillgängliga som gör "demokratiska mellanformer" realistiska. Det är inte längre fråga om "folkomröstning eller inte". Omröstningar och olika former av datorstödda demokratiska samråd kan genomföras med olika vidd i frågeställningarna, och med olika vidd i participationen. Nationella folkomröstningar, varav vi i Sverige alltså haft fem sedan 1922, kommer även framöver sannolikt att vara sällsynta. Antalet lokala och regionala samråd, kan vi våga förutspå, kommer däremot sannolikt att öka kraftigt.

Det finns enligt den ovanstående diskussionen anledning överväga huruvida det lokala politiska deltagandet främjas bättre av tillgång till metoder för i högre grad direkt medborgarinflytande, än av förbättrad kontakt med det via etablerade organisationer mer representativa deltagandet. För att främja lokalt deltagande kan åtgärder för mer direkt politiskt deltagande vara naturliga.

Formen för det demokratiska beslutsfattandet kan kännetecknas av en kurva som uttrycker graden av representativitet, och som stiger från nära noll - där medborgaren (utan politiskt uppdrag) befinner sig - till nära ett (100%) - där våra nationella folkvalda, riksdagsledamöterna, befinner sig. Det intressanta i nuläget är att kommunikationstekniken erbjuder många mellanformer mellan dessa två ändpunkter. Begreppet folkomröstning är inte längre entydigt.

Hakon Malmberg har i DN 1997-07-09 relaterat det närdemokratiska medborgardeltagandet till verksamheter i föreningslivet:

"Demokratin har utvecklats mycket starkt i industrivärlden de senaste hundra åren. Inte minst har föreningarna vunnit rätten att käfta emot. Föreningarnas inre struktur har byggts upp med sina sju stadgefundament: ändamål - medlemsskap - möten - styrelse - räkenskaper - stadgeändring - upplösning. Praktiskt taget varenda svensk medborgare är indragen i aktivt föreningsliv, och kan redogöra för demokratins struktur och väsen".

Denna inställning lägger otvivelaktigt en god grund för närdemokratiska aktiviteter från medborgarnas sida.

En betoning av den närdemokratiska gärningen motsäger naturligtvis inte intresse för nya metoder och redskap för att vidareutveckla även vårt existerande representativa styrelseskick. För det centrala politiska beslutsfattandet är en sådan utveckling mycket viktig.

Nya demokratiska redskap behövs för både det lokala och det centrala deltagandet - redskap som är så lockande att många människor känner sig motiverade att verkligen ta dem i bruk, just för att frågor berörs som är dem närliggande.

5.3 Vilka nya former?

Ett antal nya sätt för spridning av medborgarkunskap och för att främja demokratiskt deltagande kan numera tänkas. Det är avsikten med detta program att stödja utveckling och prov med sådana. Vilka är de?

Här är inte platsen att ge en teknisk genomgång av nya möjligheter. Själva skapandet av videotextnäten och därefter Internet ger så många möjligheter Vi befinner oss enbart i begynnelsen av kommunikationssamhällets utveckling Datorerna gör i stort sett allt möjligt

Med spridningen av Internet har det blivit tydligt att det numera finns tekniska lösningar som gör lokal såväl som regional och nationell demokratisk kommunikation möjlig till rimlig kostnad. Hur kan denna kostnad bringas till en sådan nivå att kommunikationen blir rimlig i ett demokratiskt perspektiv? Detta kan ses i några olika steg.

Steg 1. Att sprida kunskap om de nya möjligheterna till kunskapsförmedling och kontakt mellan människor och organisationer.

Steg 2. Att göra kunskapsförmedling och sökmetoder praktiskt tillgängliga för envar.

Steg 3. Att göra fundamentala "skrivredskap" tillgängliga för medborgarna. Det är fråga om "penna och papper", i ett elektroniskt sammanhang.

Steg 4. Att göra det naturligt att bilda och avsluta intressegrupper.

Steg 5. Att formulera och sprida demokratisk kritik och nya förslag.

En övergripande prioritering i detta sammanhang är att ställa som krav för vidare utveckling att alla medborgare nås av dessa möjligheter. Detta kräver satsningar av kvantitativ natur som kan vara kostsamma. De är emellertid, utgående från den värdering som speglas i denna rapport, fundamentala.

För att utveckla system och kommunikationsformer på dessa nivåer, i dessa steg, krävs anpassningar av kontaktmöjligheter i många nya former. Vi vet numera att nät finns tillgängliga, som kan bära den grundläggande kommunikationen. Vad som erfordras är utveckling av kontaktsystem, kommunikationskonventioner och etiketter på näten.

Man kan jämföra med programmering. Dagens programmering äger rum med språk som kännetecknas av en hög grad av symbolisering, avbildning. Man kan säga att värdeadditionen är hög i användningen av språken. I programmeringens barndom var denna värdeaddition låg. Man arbetade mycket nära det problem som skulle lösas. Varje parameter, varje datamängd, gavs egen identitet, så att de kunde manipuleras bit för bit, stycke för stycke. Verksamheten var verkligen "digital". Dagens systemutveckling och programmering sker på en väsentligt högre nivå. Begreppsaggregationen är högre, närmare det problem som ska avbildas, så att en bearbetning på ett enkelt sätt kan överblickas.

De nya kommunikationsformer som nu behöver utvecklas för att främja kunskapsförmedling och demokratisk kommunikation kännetecknas av en liknande situation. Hittills har vi arbetat "digitalt", med avbildningar som ofta varit mycket jordnära. Vad som nu behöver utvecklas är nya kontaktformer som befinner sig på en högre abstraktionsnivå. Nya begrepp behöver utvecklas som avbildar verkligheten mer direkt, och som t ex kan omstöpas och manipuleras så att den demokratiska utvecklingen främjas. Det är sortering av information, begreppsbyggnad av nya och mer övergripande slag, samt möjligheter till flexibel prioritering som blir av värde.

Det blir intressant att kunna kvantifiera deltagande, sett ur medborgerlig synvinkel. Hur stor blev opinionen efter samrådet? Möjligheterna att kunna följa en användares aktiviteter på nätet kan ur privat synvinkel oroa, men kan också komma att bli av stort allmänt intresse. Här finns en fundamental konflikt - ju mer detaljerad information som samlas om en persons nätbeteende, i desto större grad kan personen komma att uppleva hot mot den egna rörelsefriheten. Ett sätt att hantera detta kan vara att arbeta och analysera på gruppnivå, snarare än individuellt. En grupp:s integritet, eller nätbeteende, är ofta inte lika sårbar och utsatt som en enskild individs.

Med olika metoder kan medborgerlig föreningsaktivitet och gruppverksamhet mätas, för att kunna integreras med mer levande demokratiska åtgärder. Det kan komma att bli intressant att kunna utföra sådana mätningar. Metoder för detta behöver utvecklas.

6 En levande demokrati

6.1 Ett demokratiprogram

Ur dessa perspektiv kan följande övergripande kommunikationspolitiskt anknutna programpunkter härledas. De syftar inte på en analys av behovet av samhällskontakt och demokratiskt deltagande i sin helhet. De speglar emellertid sådana demokratiskt önskvärda åtgärder där utveckling av nya telekommunikationsbaserade system kan medverka till att främja en utveckling som harmoniserar med den ovanstående diskussionen.

Ett demokratiprogram bör definieras.

I detta demokratiprogram bör konstateras att samhället ska verka för att nät och kontaktsystem snarast ska vara praktiskt och ekonomiskt tillgängliga för alla medborgare.

Detta program kan bygga på följande:

1. *Demokrati byggs nedifrån. Kunskap och förståelse för det lokala demokratiska deltagandet måste vidgas hos alla medborgare, bl a genom riktade datorstödda utbildningsåtgärder, kommunala demokratispel m m.*
2. *Yttrandefrihet ska vare sig i teori eller praktik vara medieberoende. System för möjlighet att diskutera och kritisera samhällets offentliga verksamhet bör vidareutvecklas.*
3. *Särskilda åtgärder erfordras för att underlätta det demokratiska deltagandet för personer med funktionshinder*
4. *Uppkomsten av demokratiska kunskapsklyftor mellan grupper måste motverkas genom massiva riktade datorstödda utbildningsinsatser till olika medborgargrupper.*
5. *System bör utvecklas som stöder opinionsbildning på basis av en medborgarinriktad tillämpning av offentlighetsprincipen.*
6. *Offentlighetsprincipens tänkande bör exporteras.*
7. *Medborgarnas egna önskemål rörande demokratiskt kunnande och demokratisk kontakt bör kartläggas.*
8. *System för förmedling av samhällsinformation och möjligheter till demokratiskt deltagande bör utgå från medborgarnas eget formulerade behov, och därvid pröva teknik för automatiskt förutseende (push teknik)*
9. *Formulering och spridning av etik och moral på näten bör främjas.*

10. *Nya system för demokratisk kontakt och demokratiskt samarbete bör utvecklas, t ex nya former för lokala sammanslutningar, elektroniska studiecirklar, elektronisk samvaro i anknytning till folkbibliotek och medborgarkontor. Därmed främjas organisatorisk mangfald genom uppkomst av fristaende organisationer, samt formulering av kulturella och politiska alternativ.*
11. *Möjligheterna till samhällsfinansiering av Internetkontakt för envar medborgare till sekelskiftet bör analyseras.*
12. *Statligt finansierade samhällsomfattande tjänster (universal services) bör omfatta medborgarinriktad information om grundläggande demokratiskt betydelsefull samhällsinformation. En tidsplan bör fastställas för förverkligande av detta.*
13. *Datorstödda rådgivande omröstningar bör användas i anknytning till politiska samråd och sammanställning av resultat från politiska diskussioner.*
14. *Kontaktsystem bör utvecklas som tar hänsyn till minoriteters intressen i det politiska beslutsfattandet.*
15. *Kontaktsystem bör utvecklas som stöder lokal sammanträdesteknik, genom översättningstjänster, uppslagstjänster, direktkontakt med typiska agendor, enkel atkomst av typiska protokoll, användning av elektroniska förslagsbrevlådor.*
16. *System bör utvecklas som till så många offentliga beslut som möjligt underlättar bifogande av:*
 - * *könsfördelningen hos de beslutsfattande - för att underlätta tillämpningen av könsräddig balans i det offentliga beslutsfattandet*
 - * *förteckning över vilka personer som deltagit i beslutet - för att därmed nå god möjlighet att utkräva ansvar, samt för att uppmärksamma mangsyssleri, och för att underlätta en utökning av antalet politiska förtroendevalda*
 - * *en kommentar om vilka grupper, företag och organisationer som uppenbarligen berörs av beslutet - för att dominans av resursstarka grupper ska uppmärksammas och kunna motverkas.*

6.2 Forskningsinriktning

Vilka åtgärder på kommunikationspolitisk grund kan motiveras för att främja den typ av demokrati som främjas av åtgärder som de ovanstående? Om man utgår från demokratibeskrivningen i tidigare avsnitt, och analyserar behovet av kommunikationspolitiska insatser för utveckling av kommunikationssystem i detta sammanhang, finner man intressen som kan sorteras under tre rubriker: Kontaktyta, Nät och system, samt Tjänsteinnehåll. Under dessa kan - sön en komplettering och ett förtydligande till de sexton punkterna ovan - åtgärdstyper sorteras in, bl a med följande exempel.

6.2.1 Kontaktytan

- Det bör definieras pedagogiska principer för på vilka sätt offentlig information kan tillhandahållas för alla i elektronisk skenad
- Samhällsinformation och samhällstjänster bör formuleras på medborgarnas språk, och inte på experternas
- SamhällsGuiden bör vidareutvecklas som pedagogisk ingång till samhällsdataserna
- Olika typer av deltagande bör prövas, i avsikt att snarast möjligt nå ett läge där alla medborgare kan delta på ett naturligt sätt
- Särskilda kontakttjänster behöver utvecklas för funktionshindrade
- Likheter och skillnader mellan kvinnors och mäns demokratiska deltagande via nät bör analyseras
- Nya system för politikerkontakt bör utvecklas
- Prov med nya former för studiecirkel (t ex med användning av bildtelefon och video) bör genomföras
- Resurssvaga gruppers deltagande på näten bör främjas
- Tillgängligheten för de offentliga databaserna bör vidareutvecklas
- Tjänster bör utvecklas för att göra politiskt deltagande på invandrar-språk möjligt

6.2.2 Nät och system

- Tillgången till nätverk för att förmedla samhällsinformation och samhällstjänster för medborgerlig kontakt bör vidareutvecklas så att alla medborgare kan nås - "Internet till alla".
- Det bör främjas jämförande analys av olika system för förmedling av samhällsinformation och samhällstjänster (t ex medborgarkontor jämfört med publika terminaler och persondatorer)
- Begreppet samhällstäckande nättjänster (universal services) bör omfatta även vissa grundläggande informationstjänster. En tidtabell för införandet bör definieras
- Lokala medborgaromröstningar (inklusive elektronisk förankring) bör prövas för att förstärka det representativa systemet
- Det bör analyseras huruvida kryptering och nätverksstyrning kan användas utan att försvåra tillgång till publik information
- Säkerheten för tillgången till de offentliga databaserna bör utvecklas
- Medborgarna bör själva ha tillgång till den teknik som kan användas för att registrera deras aktiviteter, rörelser och åsikter

6.2.3 Tjänsteinnehåll

- Användarorienterade behov och verkliga möjligheter och förmåga att ta del av samhällsinformation och samhällstjänster bör analyseras - politiskt deltagande ska kunna utövas av alla.
- Deltagande med eftertanke i det högfrekventa samhället bör analyseras.
- Automatiska upplysningsystem bör uppmärksamma behovet av mångfald
- Information om kostnader för deltagande måste vara ständigt tillgänglig
- Effekter av informationsöverflöd och informationsunderskott bör analyseras
- Samverkan med privata intressen i praktiska demokratiska prov bör uppmärksamma risken för att politiken kommersialiseras vid användning av moderna marknadsföringsmetoder
- Informationskvalitet och hög innehållsstandard för de offentliga databaserna bör stödjas av oberoende institutioner med odiskutabel integritet (som t ex kan vara elektroniskt närvarande)
- Olika typer av automatisk revision bör prövas med hänsyn tagen till behovet av medborgerlig insyn

Dessa åtgärdsområden rymmer utveckling som kan vara särskilt meningsfull för KFB. Det är då uppenbarligen inte i första hand fråga om att vidareutveckla fysisk nåttillgång, utan snarare att förädla de demokratiska åtgärder och möjligheter som befinner sig som värdeadderade möjligheter och tjänster på näten. Särskilt finns anledning betona vikten av insatser rörande metoder och system för allmän åtkomst till de demokratiska näten och tjänsterna. Insatser av liknande typ som inom Government Information Locator Services kan utgöra grund för formuleringar som är relevanta för KFB.

Intresseområdet utgör ett åtgärdsområde som även är av meningsfullt för ett antal andra forskningstjänstägare. Olika prioriteringar kan göras från olika av dessa. Det är önskvärt att arbeta fram ett gemensamt demokratiprogram, varur ansvar för olika delar åvilar olika tjänstägare. Detta dokument kan utgöra en bas för sådana kontakter. Se avsnitt 8 nedan.

7 Anknuten vetenskap

7.1 Rättslig utveckling

I denna rapport förs endast översiktliga resonemang rörande frågor om behovet av kommunikationsanknutna utvecklingsåtgärder kring rätt och demokrati. Det som berörs är sådant som har en tydlig koppling till kommunikationspolitiska åtgärder inom intresseområdet.

Men andra behov finns. Ett aktuellt område är det rättsliga, där vidgad tillgänglighet för nya kommunikationssystem skapar nya analysbehov.

Bland de lagar och förordningar som gäller för nät och system som förmedlar samhällsservice och samhällsinformation berörs förvisso frågor där nytänkande kan motiveras. Man kan t ex tänka på datalagen. En medvetenhet om detta finns i den svenska publika debatten.

IT-Kommissionen har hösten 1996 presenterat en skrivelse där man förordar en bred analys av behovet av rättsligt nydanande i anknytning till IT-utvecklingen. Skrivelsen har föranlett regeringen att i december 1996, under ordförandeskap av statssekr Christina Rennerstedt, Justitiedepartementet, inrätta en rättslig expertgrupp som arbetar i ca ett år.

IT-Kommissionen har också under hösten 1996 inrättat ett rättsligt observatorium, där en bred och förutsättningsfri rättslig diskussion äger rum.

Peter Seipel har i en skrivelse "Ett nätverk för forskning om juridik och informationsteknik" (25 september 1996) presenteras en rad frågeställningar där juridik och IT möts. Skrivelsen är avsedd "ge en helhetsuppfattning om den forskningsmiljö i vilken enskilda projekt kommer att genomföras".

I skrivelsen tas olika intresseområden upp, där i detta sammanhang berörd rättslig forskning och utveckling kan vara motiverad. Bland aktuella områden nämns:

- Rättsautomation
- Datarätt
- Rättsfrågor om data. och telemarknaden
- Frågor rörande handel med IT
- Informationens frihet och skydd
- Säkerhet och sårbarhet
- IT-stödda verksamheter och organisationer

Peter Seipel noterar i en grafisk framställning över forskningsområdet i stort att en viss överlappning mellan flera av dessa delområden finns. System för förmedling av samhällsservice och samhällsinformation inklusive dialog med medborgarna berör flera av dessa.

I analys och debatt har dessutom från flera olika håll framförts att en betydande rättslig nydaning erfordras. Detta bygger inte minst på det medieoberoende som den tekniska utvecklingen numera kännetecknas av, genom att tekniken kan tillämpas inom så många gränsområden. En rad lagar och förordningar är tillkomna med hänsyn till andra kommunikationssystem i samhället, och bred rättslig översyn kan nu motiveras.

Resonemanget motiverar en vidgad analys av breda frågor som berör juridik och IT, och betydande forskningsbehov kan finnas inom många områden. Det är emellertid inte en huvudfråga i denna rapport.

Utan en djupare analys kring forskningsbehov med anknytning till den rättsliga utvecklingen är det knappast möjligt att kunna precisera tydliga önskemål inom det kommunikationsanknutna rättsområdet. Icke desto mindre har ett antal indikationer på det rättsliga området framkommit ur den ovan gjorda analysen av behovet av sådan forskning, som primärt inriktats åt frågorna kring samhällsinformation och delaktighet.

Hur kan kunskap om rätt och delaktighet förmedlas? Utveckling av pedagogiskt välanpassade modeller för simulering av rättsliga tjänster på nätet kan tilltala rättsligt oerfarna användare, snarare än läsanvisningar till lagtexter som kräver mycket av läsaren. Det är i sådana sammanhang väsentligt att ansvar för tillämpningarna är klarlagt, och inte fördöljs i de avancerade simuleringsprogrammen.

Man kan också pröva annan direkt integration mellan tillämpad informationsteknik och rättslig utveckling. Det är möjligt att med hjälp av modern informationsteknik direkt främja vissa former av rättstillämpning. Ett exempel kan vara att registrera mönster av nätbeteenden för att främja hävdande av upphovsrätt.

För KFB kan det vara särskilt naturligt att intressera sig för sådan samverkan mellan den kommunikationstekniska utvecklingen och de rättsliga möjligheter och problem som kan sammanhöra därmed.

Vilka allmänna rättsområden berörs i sådana sammanhang?

Ett exempel är de effekter som automatiskt beslutsfattande kan få. I en anda av att önska åstadkomma förvaltningseffektivisering ägnar sig många myndigheter åt mer eller mindre långtgående automatisering inte bara av förmedling av bakgrundsinformation i anknytning till ett visst beslutsfattande, utan man integrerar också väsentliga delar av själva beslutsfattandet i automationen. Detta kan vara värdefullt i så motto att det effektiviserar, sparar administrativa resurser. Men samtidigt kan det låsa systemet, begränsa anpassbarheten och flexibiliteten. Ju mer man formaliserar, desto mer flexibilitet offras.

Tillämpat på önskemålet om offentlig insyn i myndighetsutövande kan det bli så, att ju mer man programmerar själva ärendehandläggningen, desto svårare kan det bli att i det enskilda fallet tillhandahålla flexibel åtkomst och hantering rörande de handlingar som berörs av automatiseringen.

Cecilia Magnusson Sjöberg har analyserat och beskrivit denna utveckling, och hon har pekat på ett flertal rättsliga avvägningar, som det finns anledning att djupare studera. Detta utgör ett intresseområde där tillämpning av effektiviserande informationsteknik kan få konsekvenser som är intressanta men svåröverblickbara, och vilka inbjuder till fördjupad analys.

Ett annat viktigt område utgörs av upphovsrätten, där rubriken "content management" berörs. Med modern informationsteknik kan man, som ovan nämnts, främja bevakande av rättigheter på näten. Teknisk hantering av rättigheter (t ex med användning av elektronisk vattenstämpling) utgör ett intressant och expansivt område där forskning och utvecklingsinsatser är motiverade.

Ett tredje område är användning av kryptering och nätverksstyrning, viktigt inte bara inom elektronisk handel. Här befinner sig intressanta möjligheter att analysera den känsliga balansen mellan informationstekniskt understött skydd för den personliga nättillvaron och önskan om så stor demokratiskt motiverad öppenhet som möjligt.

Det finns således ett flertal rättsområden där de tekniska möjligheterna och kommunikationsexpansionen inte försvårar för den rättsliga utvecklingen, utan i stället åtminstone potentiellt underlättar för både rättslig utveckling och tillämpning.

Här kan en kommunikationspolitisk avgränsning göras. Sådana intressefält kan rymma möjligheter för KFB att främja meningsfulla forskningsinsatser med anknytning till medborgerliga samhällskontakter.

7.2 Andra berörda vetenskaper

Den ovanstående diskussionen av behovet av rättslig forskning med anknytning till förmedling av samhällsinformation och demokratiskt deltagande är naturligtvis inte den enda typ av forskning utanför den rena kommunikationsforskningen där vidgade insatser kan motiveras. Ett antal andra vetenskaper berörs. I samspelet mellan kommunikationsforskning och demokratiskt deltagande befinner sig förvisso t ex statsvetenskap, beteendevetenskap, naturvetenskap m fl vetenskaper. Vissa av dessa kan hävdas vara särskilt nära berörda, som statsvetenskap, pedagogik, sociologi, psykologi, arbetsmiljö m fl.

För var och en av dessa kan olika markeringar göras om forskningsbehov. Några exempel:

- Inom statsvetenskapen kan bl a analyser av nya former av politiskt deltagande vara av stort intresse.
 - Inom pedagogiken kan utformning av nya kunskapsförmedlande system och kontaktytor med medborgare rymma många utmaningar.
 - Inom sociologin kan t ex kvantifiering av medborgarkontakter rymma behov av ny metodik.
 - Inom psykologin kan t ex politiskt beteende i nya former motivera forskning.
 - Nya arbetsformer för politiker motiverar arbetsmiljömässiga och organisatoriska analyser.
- m m

För att främja forskning och utveckling rörande samhällskontakter inom flera av dessa till kommunikationsområdet anknutna vetenskapsområden finns institutionella former som är naturliga. Inom vissa saknas emellertid sådana. Det kan vara en utmaning att söka nå överblick över sådana forskningsbehov.

Ett sätt kan vara att definiera ett flervetenskapligt intresseområde, förslagsvis under rubriken "Samhällsdialog", och att satsa på att bygga upp detta, på basis av den ovanstående analysen, vid några vetenskapliga platser i landet.

8 Utförande

Man kan konstatera att en rad forskningsfinansiärer i landet har möjlighet främja vidareutveckling av olika typer av informationssystem och service med demokratisk anknytning inom samhället i stort. Flera av dem är nämnda ovan. Behov av att tillskapa någon ny statlig institution finns knappast för projektstöd rörande samhällsdialog.

En mängd kommunikationspolitiskt anknutna dokument har belysts ovan. Utgående från den kommunikationspolitiska inriktning som presenterats i avsnitt 6 ovan, är det tydligt att intresseområdet är mångfacetterat. Samverkan mellan ett antal forskare från olika vetenskapliga discipliner är därför naturlig dels för utveckling, och dels för praktiska prov av de nya demokratiska systemen.

Det är rimligt att samla resurser för att främja utveckling av metoder för vidareutveckling av samhällsinformationssystem och för ett intensifierat demokratiskt medborgardeltagande, till en konceptuellt tydlig form. Denna bör på lämpligt sätt samordnas av någon av de existerande forskningsfrämjande organisationerna.

KFB är en i detta sammanhang naturlig organisation. En sådan anknytning framgår bland annat av berörd text ur KFBs Telematikprogram:

”Förstärker den nya tekniken kunskaps- och informationshanteringens roll för samhällsutvecklingen i sådan grad att samhällets maktstrukturer förändras? Leder utvecklingen i sådana fall till nya klasskiktningar, t ex så att de som har kontroll över den nya tekniken eller som producerar kunskap och information får ett övertag?

.....

Telematik som plattform för offentliga informationstjänster till medborgarna, s k medborgarinformation, är (emellertid) ett tillämpningsområde som bör lyftas fram särskilt i sammanhanget.

.....

En del av bakgrunden är att medborgarnas möjligheter att kommunicera interaktivt med det politiska beslutsfattandet behöver underlättas, samt att insynen i det offentliga beslutsfattandet behöver ökas. För detta krävs dock att effektivare dialogsystem utvecklas, bl a med teknikens hjälp.

.....

Det är samtidigt ett starkt demokratiskt önskemål att alla medborgare, oberoende av geografiskt, socialt, kunskapsmässigt m m ursprung skall ha lika god tillgång till väsentlig samhällsinformation, såväl från kommunalt som från statligt håll. Hur dessa tillgänglighetskrav skall tillgodoses, tekniskt och organisatoriskt, utgör ett viktigt intresseområde, också för forskningen.”

KFB kan i detta ansvar samverka med flera andra finansiärer, bland annat HSFR, FRN, Riksbanksfonden, NUTEK, KK-stiftelsen m fl. Dessa kan till begränsad del delta i den kommunikationsorienterade inriktning som är naturlig för KFB. De kan dessutom komplettera med att främja projektverksamhet som mer direkt ligger i linje med envars eget ansvarsområde. Ett samråd kring ett brett demokratiprogram kan inleda en sådan process.

Det finns anledning upprepa att en intensifierad verksamhet inom området med fördel särskilt kan uppmärksamma behovet av praktiska prov. Demokratiskt deltagande har hittills i många situationer ansetts känsligt för direkt vidareutveckling i det praktiska vardagslivet. Det är dags att bryta denna dämpning. En rad konkreta och tunga prov med nya former för demokratiskt deltagande är nu motiverade.

För lokalisering av projekt inklusive praktiska utvärderingar finns många kvalificerade möjligheter. Det kan finnas anledning av uppmärksamma institutioner som t ex HHS I och K Centrum i Stockholm, eller Ekonomiska Informationssystem vid Linköpings Universitet. Anknytning till nya högskolor, som t ex Södertörns Högskola, är också en intressant möjlighet. Men nästan var vetenskaplig ort i landet kan ha anknytning. Ett "demokratiskt program" kan med fördel ha demokratiskt spridda deltagare.

Vad gäller övergripande programinriktning kan en markering göras. I ett internationellt perspektiv, inom men inte bara inom EU, kan man notera att två utvecklingspolitiska linjer i nuläget är starka:

- Betoningen av åtgärder för att främja tillväxt och sysselsättning
- Betoningen av att främja öppna publika system och ett demokratiskt deltagande

Det kan finnas anledning att notera svenska kommunikationspolitiska markeringar kring dessa båda. Den första är redan tydlig. Den andra kan markeras - svensk demokratisk tradition möts förvisso av förståelse i många internationella kretsar, och åtgärder för intensifierad forskning och utveckling inom området kan bygga vidare från detta läge.

Den fundamentala utgångspunkten är att demokratiska system ska vara tillgängliga för alla. Detta måste genomsyra forskningen.

Intensifierad forskningsverksamhet inom området Samhällsdialog skulle också kunna främjas på ett intressant sätt om det bleve möjligt att förlägga ett europeiskt forskningsinstitut till Sverige. Ett forskningsområde av vikt skulle där - utgående från den internationella analysen ovan - kunna röra relationerna mellan medborgare och samhälle. Verksamhet under denna rubrik skulle naturligen kunna bygga vidare från den svenska samhälleliga öppenheten, och kunna främja de svenska möjligheterna att hävda sig internationellt som betydelsefull forskningspart.

Referenser:

Ett betydande antal Internetreferenser relateras ej här.

- | | |
|--------------------------------------|---|
| Abadie, Michel | Minitel story
Les dessous d'un succès, Favre 1988 |
| Arbetsgruppen för
SamhällsGuiden | Den digitala dialogen
Inrikesdepartementet, jan 1997 |
| Becker, Ted | Teledemocray Action News + Network
Auburn Univ, USA, 1996, (Internet) |
| Becker, Ted (red),
Couto, Richard | Teaching democracy by being democratic
Praeger, USA, 1996 |
| Bostedt, Göran och
Rutqvist, Hans | Samlad utvärdering av medborgarkontor
Del 1 och 2, Mitthögskolan, 1995 och 1996 |
| Bouwman H,
Christoffersen M | Relaunching videotex
Kluwer, 1992 |
| Clift, Steven | Minnesota E-Democracy
Freenet, samt många nätreferenser, 1996 |
| Demokratiutvecklings-
kommittén | På medborgarnas villkor - en demokratisk
infrastruktur, SOU 1996:162 |
| EU Commission | Proposal for a Fifth Framework Programme
for Research and Technical Development,
april 1977 |
| EU DGXIII | Draft version of Green Paper on access to and
exploitation of public sector information in the
information society, Mars 1996 |
| Hansson, Karin | Democracy @internet, IVA/KTH 1996 |
| Hiltz S R, Turff M | The Network Nation
Adisson - Wesley 1978 |
| Håkansson, Suzanne | Svenska kommuners IT-strategier
Näringsdepartementet, 1996 |

- Ilshammar, Lars Demokrati
Det elektroniska folkstyrets möjligheter och problem
Nov 1996
- Ilshammar, Lars och net.wars - Kampen om nätet
Larsmo, Ola Atlas, 1997
- Information Society Report on Working Group Two:
Forum, EU Basic Social and Democratic Values in the
White, Aidan (red) Virtual Community, Aug 1996
- Johansen Robert, Electronic meetings
Jacques Vallee, Technical Alternatives and Social Choices
Spangler, Kathleen Addison - Wesley 1979
- Johnson, Jeff Universal access to the Net: Requirements and
Social Impact.
Invited paper, CHI 97 Conference
- Keskinen, Auli (red) Teledemokratia
(On societal aspects of information networks),
Helsinki 1995
- Kommunförbudet, Guide för IT-strategi för skolan
Skolverket 1996
- Latzer Michael, Cash Lines,
Thomas Graham The development and regulation of audiotex in
Europe and the United States,
Het Spinhuis, Amsterdam 1993
- Lind, Sören Kunskapsöversikt av FoU inom området IT och
informationsförsörjning
Statskontoret, 1996-11-26
- Lindgren, Christer IT och Internet i kommunerna - är det lönsamt?
Lindgren, Katarina Institutet för Kommunal Ekonomi,
Lidman, Christer Stockholms Universitet, IKE 1996/65
- Malmborg, Hakon Den starka vällen av föreningsliv håller.
DN, 1997-07-09
- Ohlin, Tomas Direktdemokrati i dataåldern
Sv D, 1971-08-08
- Ohlin, Tomas Value addition in videotex networks
IMIT, 1991

- Ohlin Tomas Videotex
Utbildningsproduktion AB, Riksdataförbundet 1986
- Olsson, Anders R IT och det fria ordet
Juridik och samhälle, 1996
- Palme, Jacob The general public democratic information system
Tidskr DATA, 1974
- Peterson, Olof
Maktutredningen Demokrati och makt i Sverige, SOU 1990:44
- Riksdagen SamhällsGuiden, 1996
Redaktör: Barbro Björkhem
- Robinson, Tom Broadband network applications.
Considerations and impacts for local governments
and their citizens
River Oaks Communications Corp, March 1996
- Rothstein, Bo (red)
m fl Demokrati som dialog
SNS Demokratiråd, 1995
- Schwartz, Ed Net activism: How citizens use the Internet
Songline Studies, USA, 1996
- Segerlund, Carl Öje IT för samhällsservice, demokrati och folkbildning
i Sverige, Teldok 1997
- Schudson, Micheal The limits of teledemocracy
New Prospect, Inc. 1992
- Toffler Alvin The third wave
Morrow 1980
- Toppledarforum Det offentliga Sverige på Internet, 1996
- Östberg, Olov (red) Förvaltning och demokrati i informations-samhället.
Rapport för Förvaltningspolitiska Kommissionen,
jan 1997
- Österman, Torsten & Internetanvändningen i Sveriges befolkning
Timander, Joachim Teldok rapport 115, juni 1997