

Maktdelning eller majoritetsförtryck?

| av Göran Thorstenson

Vi saknar en djupare konstitutionell debatt i Sverige. Utan den står vi handfallna inför principiella resonemang om hur såväl vårt land som EU skall styras. Bristen på genomtänkt diskussion märks tydligt både när vi diskuterar Nice-fördraget och det kommunala självstyret.

JAG STÅR INTE FÖR Arvid Lindmans politik, konstaterade moderatledaren Bo Lundgren i höstas. Inte så förvånande eftersom det är rätt litet av den gamle amiralens ideologiska arv från början av förra seklet som lever kvar i dagens höger. Visserligen skäms man inte för Arvid Lindman inom moderaterna, tvärtom, en medalj till hans minne delas ut då och då till avgångna partiledare. Men han är just bara en ikon på en medalj, en del av den egna partihistorien på gott och ont. Hans politiska insatser saknar i praktiken betydelse för dagens moderater.

Vad kommer det sig då att moderatledaren år 2000 känner ett så starkt behov av att ta avstånd från sin företrädares politiska gärning? Ja, det är förstas socialdemokraterna som trasslat till begreppen. Med en nyvunnen kärlek till "minoritetsskydd" har regeringen på senare tid övervägt att på flera områden använda krav på kvalificerade majoriteter för att bromsa en politisk utveckling på kommunal nivå som man inte gillar. Det har till exempel handlat om hyresgäster som vill bilda bostadsrätt, kommuner som vill sälja kommunala bostadsfastigheter, och landsting som tänker sälja akutsjukhus till privata företag.

BROMS MOT FÖRÄNDRING

Krav på kvalificerad majoritet vid kommunala beslut i ekonomiska frågor har funnits förut i Sverige. De infördes i kommunallagen av högerledda regeringar i början av seklet i takt med att rösträtten utvidgades. Syftet var att bromsa krav på nya utgifter och nya verksamheter i kommunal regi.

Journalisten Anders Jonsson konstaterade i en krönika i Dagens Industri i höstas ("Persson vår tids amiral Lindman", DI 001030) att här finns en tydlig parallell mellan dåtidens konservativa krafter, ledda av Arvid Lindman, och dagens stats- och kommunkramare, anförda av Göran Persson. I båda fallen handlar det om att försöka skydda det bestående från radikala politiska krafter som vill omdana samhället. Då var det vänstern och socialdemokratin, idag är det den liberala högern. Den som har makt och intresse av att bevara de institutioner man varit med om att bygga upp är beredd att tillgripa de medel som står till buds. Också om man till och med måste ändra spelreglerna för politiska beslut och införa krav som gör det svårare för motståndaren att åstadkomma förändringar.

Bo Lundgrens avståndstagande från Lindman ska ses i ljuset av detta. Han vill stå för en modernisering av Sverige som kräver genomgripande förändringar. Och det är en politik långt från Arvid Lindmans i dubbel bemärkelse. Dels därför att han representerade en gammal samhällsordning som gick i graven med industrialiseringen och det moderna Sveriges framväxt. Dels därför att han också utnyttjade politikens regelverk för att försöka bromsa moderniseringen.

Man kan ha stor förståelse för Bo Lundgrens hållning. Att krama Arvid Lindman är nog inte en framgångsrik politisk strategi på tröskeln till ett nytt millennium. Ingen bör heller hysa några illusioner om motiven till socialdemokratins plötsliga omsorg om minoriteter. I det fallet har Anders Jonsson rätt. Det handlar om simpel realpolitik. Socialdemokraterna slåss för väl-



färdsstatens institutioner och är beredda att ta till de medel som krävs.

Det lustiga i sammanhanget är att det är de mer ideologiskt medvetna vänsterpartisterna (och enstaka likasinnade socialdemokrater) som drabbas av samvetskval när krav på kvalificerade majoriteter förs fram från regeringen. De vet att denna typ av konstitutionella bromsar tillhör ett mer konservativt färgat idégods, och det gör förstås sådana tankar avsevärt mer svårsmälta för dem.

EN PERSON – EN RÖST

Just därför kanske dagens moderater ska besinna sig en smula när man nu tar till brösttoner om att socialdemokraterna begär övergrepp på demokratin. I en moderat rapport från november förra året ("Socialdemokratiskt veto mot den kommunala självstyrelsen") sägs till exempel att det socialdemokratiska förslaget innebär att "principen 'en person – en röst' gäller därmed inte läng-

re". Rapportförfattaren konstaterar också med tydligt gillande att "den svenska demokratins traditionella arbetsform är att beslut fattas med enkel majoritet". Och apropå diskussionen om EU:s konstitution hävdade nyligen en moderat EU-parlamentariker att kraven på majoritetsbeslut i Nice-fördraget "närmast sig enhällighetsprincipen, ett tydligt steg bakåt i den demokratiska utvecklingen".

Det vore väl synd att säga att det finns eller har funnits en levande och vägröjande konstitutionell debatt inom moderaterna. I det avseendet skiljer sig inte partiet från den breda svenska politiska traditionen där konstitution och rättighetsfrågor inte haft någon särskilt stor betydelse. Men till och från har det trots allt blossat upp spännande diskussioner i partiet eller dess närhet om demokratins väsen och innehåll – holmgången på 1980-talet mellan Gunnar Heckscher och Gösta Bohman är ett exempel. Visserligen har det mest varit debatter för en

Den pågående tyngdpunktsförskjutningen mellan staten och kommunerna borde rimligen ha fått några politiker att mer principiellt intressera sig för det kommunalt självstyret.

snävare intellektuell publik, men de har ändå satt vissa avtryck i existerande idé- och partiprogram.

I moderaternas idéprogram från 1978 sägs till exempel följande i det inledande avsnittet om demokratin:

”Därmed blir demokratin också någonting mycket större och mycket mera krävande än bara en princip om majoritetsbeslut. Det innebär en förpliktelse att säkra den enskilde individens grundläggande fri- och rättigheter och att slå vakt om hennes integritet och privatliv.” Litet senare konstateras i texten att:

”Det svenska konstitutionella systemet har under lång tid präglats av otillräcklig maktindelning. Enskilda medborgares rättssäkerhet har ibland setts som ett andra rangens värde, underordnat det parlamentariska majoritetsbeslutets omedelbara genomslag.”

I idéprogrammet slår man också fast att ”den enskilda äganderätten och näringsfriheten skall vara grundlagsfästa”.

Det är klart att den politiska utvecklingen påverkat tidpunkten när den här typen av frågor aktualiserats. Hoten mot enskild äganderätt och den kraftigt expanderande offentliga sektorn (och därmed skatteuttaget) på 1970-talet ledde till exempel fram till 1980-talets programskrivningar.

Sedan dess har diskussionerna varit tämligen bleka och få inom moderaterna förefaller ha något principiellt intresse av de konstitutionella frågorna. Talande nog kan en besökare på moderaternas webbplats idag välja mellan två frågor under ämnet Konstitution: dödshjälp(!) och monarki... Jag noterar också att det nyss publicerade förslaget till nytt idépolitiskt program för moderaterna inte har några tydliga motsvarigheter till de citerade formuleringarna från 1978.

MAKTBALANSEN MÅSTE DISKUTERAS

Samtidigt har det inte saknats politiska frågor under 1990-talet som skulle kunnat väcka den konstitutionella debatten till liv. Först och främst naturligtvis EU. Visserligen försökte ett antal moderata ombud redan på stämman 1990 i Linköping uttala det främmande begreppet ”subsidiaritet”, anförda av Hans Zetterberg. Men man kan inte påstå att EU-medlemskapet, eller EU:s fördjupning och utvidgning, lett till någon djupare konstitutionell diskussion inom moderaterna. För detta bär utan tvekan ledarskiktet i partiet under denna tid, inte minst Carl Bildt, ett stort ansvar. Å andra sidan har det inte varit så värst mycket bevänt med den saken i något annat svenskt parti heller (folkpartiet möjligen undantaget). Trots att det ändå förts en intensiv debatt på kontinenten, och trots att den pågående reformeringen av EU:s fördrag och institutioner kommer att få stora konsekvenser för oss.

Så står vi också handfallna i Sverige inför principiella resonemang om federalism kontra konfederalism, om maktbalans mellan institutioner, om närhetsprincipen, och om minoritetsskydd och regler om enhällighet och kvalificerade majoriteter. Nu senast manifesterat i samband med Nice-fördraget.

Men det är inte bara EU-frågan som kunde lett till en spännande grundlagsdebatt i Sverige. Även den pågående tyngdpunktsförskjutningen mellan staten och kommunerna borde rimligen ha fått några politiker att mer principiellt intressera sig för det kommunalt självstyret. Inte minst nu när skillnaderna i politisk viljeinriktning mellan majoriteten i riksdagen å ena sidan, och de styrande i några av våra större kommuner å andra sidan, plötsligt blivit stora och tydliga. Var går gränsen mellan kommunens och statens makt? Vem sätter ramarna, och hur balanseras den politiska maktutövningen på olika nivåer?

Vi kunde ha fått en egen intressant subsidiaritetsdebatt. Men icke. Istället får vi bevittna en deprimerande pajkastning om vem som mest hotar det kommunala självstyret.

Idag är det socialdemokraterna som får klä skott för sådana anklagelser. På goda grunder. Men det är ju inte så många år sedan, 1997 närmare bestämt, som moderata partimotioner innehöll krav på förbud mot kommunala

la skattehöjningar (partiet var ju också med om att införa kommunalt skattestopp under den borgerliga regeringen 1991-94). Det finns dessutom en rad andra saker som moderater inte vill tillåta kommuner att syssla med.

Jag menar inte att det nödvändigtvis är något fel på dessa krav. Men det är svårt att se hur de omedelbart låter sig förenas med de ramaskrin som nu utbrutit från moderater i det kommunala självstyrets namn, med anledning av socialdemokraternas krav på kvalificerade majoriteter för vissa kommunala beslut.

MINORITETER BEHÖVER SKYDD

Låt oss gå tillbaka till det moderata partiprogrammet. En grundsats är alltså att reglerna om en man, en röst, samt enkel majoritet för politiska beslut, inte är tillräckliga som demokratiska principer för att tillförsäkra individer och minoriteter det skydd som tillkommer dem i en demokratisk rättsstat. Bara denna utsaga stämmer rätt illa med de slarvigt hopkomna rapporterna och pressmeddelande som producerats av moderaternas partikansliere de senaste månaderna.

Men frågan är förstas hur det ska gå till att skapa ett sådant skydd. Om det ger inte partiets program (varken idé- eller handlingsprogram) särskilt mycket vägledning.

I princip finns det två huvudalternativ: antingen skapas ett skydd genom att i konstitutionen försöka styra politikens innehåll, eller genom att försöka styra politikens processer. Eller en kombination av båda.

Genom att precisera vilka frågor som politiken får och inte får syssla med (dvs styra innehållet i politiken) kan individers och minoriteters skydd säkras. Ett sätt är att formulera rättighetskataloger av olika slag. Styrkan ligger i tydligheten – man säger rakt ut i konstitutionen vad det är som ska skyddas, till exempel den enskilda äganderätten. Svagheten ligger i otydligheten. Varje formulering om en rättighet måste tolkas av någon, och tolkningen visar sig ofta bli i hög grad beroende av tidsandan (på sätt som antagligen får grundlagsfäder att rotera i sina gravar).

Man kan också lägga fast hur politiska frågor ska avgöras i syfte att skydda enskilda individer och minoriteter (dvs styra politikens processer). För samhället helt centrala frågor kanske till exempel måste avgöras genom enhällighet (åtminstone bland de valda företrädarna). Andra viktiga frågor bör kanske avgöras genom att många – betydligt fler än hälften – är överens om besluten. Alternativt (eller som komplement) kan man låta flera av varandra oberoende institutioner samexis-

tera och pröva frågorna, med preciserade metoder för att balansera olika beslut mot varandra. Flerkammersystem, direktval av den exekutiva makten, regionalt/lokalt självstyre, beslutande folkomröstningar, domstolsprövning av beslut etc är några av de metoder som prövats i moderna demokratier.

Styrkan ligger i tydligheten – det finns klara regler för hur beslut fattas och vem som bestämmer i en viss fråga. Svagheten ligger i otydligheten: det finns inga garantier för att inte rättighetskränkande beslut fattas. I varje fall inte om man gör avsteg från kravet på enhällighet. Och även om enhällighet kan vara berättigat i många fall, är det som generell princip en opraktisk metod för beslutsfattande.

Vad man väljer av innehåll och processer är en smaksak. Eller snarare: valet begränsas av den politiska kulturen och den bestäms i sin tur av det historiska och sociala arvet.

Då skulle man med viss rätt kunna säga att för många svenskar och inte minst svenska politiker ÄR det enkla majoritetsbeslutet liktydigt med demokrati. Och därmed punkt. Sverige är på sitt sätt unikt när det gäller legitimiteten för denna enkla princip.

Men man skulle också kunna hävda att vi trots allt har ett konstitutionellt och kulturellt arv som gör det möjligt att föra en diskussion om demokratin bortom rätten för 51

procent att förtrycka 49 procent. Vi har haft ett tvåkammersystem i mer än 100 år. Vi har haft krav på kvalificerade majoriteter för kommunala beslut. Och vi har det fortfarande idag när det gäller krav på folkomröstningar. Vi har ett visst mått av kommunalt självstyre. Och vi har – inte minst – en konsensuskultur i detta land som mer talar för enhällighet som beslutsprincip än för det enkla majoritetsbeslutet.

Än viktigare är det dock att politiska förändringar både här hemma och i vår omvärld nu tvingar oss att förhålla oss till andra regler för beslutsfattande än vi varit vana vid de senaste decennierna. Ska vi bli tagna på allvar i de diskussionerna – både av våra politiska motståndare, och av våra kollegor i andra europeiska länder – så måste vi vara kapabla att föra resonemang som är förankrade i vår egen idétradition, som är konsistenta och hållbara, och som inte bara reduceras till att sossar har fel och moderater har rätt.

Göran Thorstenson (goran.thorstenson@springtime.nu) är delägare i kommunikationsföretaget Springtime AB och har varit redaktör för Svensk Tidskrift.

Det vore väl synd att säga att det finns eller har funnits en levande och vägröjande konstitutionell debatt inom moderaterna.