

STIG STRÖMHOLM:

## Demokratins faror

*Medan det framstår som självklart, att den demokratiska beslutsmodellen legitimerar all offentlig maktutövning, talas det alltför sällan om vad det är som legitimerar den demokratiska beslutsmodellen, skriver professor Stig Strömholm. Som underrubrik till denna artikel har han satt "Bevare oss för våra vänner!" Demokratins vänner kan tillfoga systemet obotliga skador genom att diskreditera det. Demokratien som system kan överansträngas bli genom att användas på områden där det saknar legitimitet. Den demokratiska beslutsmodellens riktiga och lämpliga användningsområde är generella "ram"-beslut på områden som angår alla medborgare i ungefär lika hög grad.*

När jag tidigare haft behov av definitioner av "demokrati" – i privata analytiska sammanhang, utan alla anspråk på vetenskaplighet – har jag nöjt mig med att tala om den "rösträknande beslutsmodellen". Och jag har, helt torrt, pekat på den, låt vara primitiva, fridsbevarande rationalitet som det innebär att låta ett så lätt konstaterbart förhållande som röstetalet föll utslaget i svåra frågor. Jag har sorgfälligt avstått från lovkväden över demokratin; jag har varnat för det missbruk av termen "demokratisk" som det innebär att använda denna beteckning för ett politiskt beslutssystem för att karakterisera helt andra fenomen, tex en jämn fördelning av nyttigheter i samhället, för att nu inte tala om seder, tilltalsskick eller klädedräkt. För allt sådant finns utmärkta och klagörande särskilda ord; i det förra fallet är det fråga om "rättvisa i fördelning"; till det senare skall jag strax återkomma.

De senaste åren har inte givit någon som helst anledning att frånga denna sakligt återhållsamma attityd till termen och begreppet "demokrati". Tvärtom. Som sk honnörssord i en offentlig debatt av tidvis närmast infantil prägel har "demokrati" och "demokratisk" tillättnadsbreda ut sig som ett segt och ogenomträngligt intellektuellt gummi arabicum över områden, där de saknar varje förnuftig hemortsrätt. Så primitiv förefaller debatten att vara eller att åtminstone tidvis ha varit, att få eller ingen vågat angripa missbruket av orden helt enkelt emedan sådant lätt kunde tolkas eller framställas som angrepp på saken eller med andra ord som uttryck för sk fascism.

### Felanvändning av ordet "demokrati"

Det ter sig närmast ofattbart hur långt ute på gärderna ordet "demokrati" på kort tid hunnit irra från det torg och den folkförsamling som var dess ursprungliga användningsområde. Några blygsamma exempel må berika den eftertänksamma läsarens säkert redan välfyllda kuriositetskabinett. För ett eller annat år sedan fann jag, i vad jag trodde vara en saklig, i huvudsak juridisk-teknisk diskussion om de sk löntagarfondernas förenlighet med svensk konstitutionell rätt, den invändningen mot mitt resonemang uttryckligen framförd – som självständig invändning i sak: för annat fanns ej plats – att det ena eller andra av mina argument inte var "demokratiskt". Så stod det verkligen, rätt upp och ned, och upphovsmannen var, märkligt som det kan låta, juris professor. Det skall i rättvisans namn tilläggas, att de fackföreningsjurister och statsvetenskapsmän som deltog i diskussionen – och sannolikt inte hade samma behov av att legitimera sig inför ett tänkt galleri och av att kraftfullt styrka sin progressivitet, utan hänsyn till intellektuella kostnader – inte ett ögonblick hemföll åt liknande floskler. I detta fall betydde "demokrati" alldeles bokstavligt talat ingenting (utom naturligtvis "dålig", "förkastlig", "sådan som jag ogillar", vilket i brist på hänvisningar till konkreta egenskaper är liktydigt med "ingenting").

I andra sammanhang låter sig någon slags innebörd spåras. De senaste femton-tjugo årens nu så gott som helt genomförda totaldestruktion av de europeiska manér – i fråga om samtalston, tilltalsskick, brevstil, later och klädedräkt

– som missionärer alltifrån Ansgar till Hjalmar Söderberg med åtminstone partiell framgång lyckats inplantera bland våra enbackar har alltför ofta oemotsagd fått passera som "demokratisering" – som om nu "demokrati" skulle innebära ett systematiskt nedbrytande av de murar av integritet kring den enskilda människan och av hövlighet och en smula distans, friktionsdämpande olja i de mellanmänniska relationerna i det urbaniserade massamhället, som erfarna högkulturer vetat att med möda bygga upp. Att svenskarna tagit sina kontinentala förebilder alltför allvarligt och trasslat till sina tilltals- och umgängesseder på ett sätt, som otvivelaktigt måste ha varit en plåga för dem som kände sig stå utanför hemligheterna, och som påkallade reformer i förenklande riktning – det är nu en annan sak och inte någon ursäkt för destruktiva excesser.

Vad de vilsekomna orden "demokrati" och "demokratisering" i dessa sammanhang står för är självfallet något oändligt fjärran från den rösträknande beslutsmodellen. Orden användes för att försköna en omfattande grupp av fenomen, vilkas korrekta språkliga beteckningar sträcker sig från vanlig hederlig feghet (hos tex indignerade intervjuoffer, som inte vågar hävda sin uppfattning om rimligt uppträdande gentemot närstående massmedierepresentanter), via opportunism (hos dem som gör en dygd av fegheten), över medveten oförskämdhet (tex hos nyss nämnda representanter), medveten reformsträvan (hos egalitära drömmare), aggressiv lunsighet (hos nackknyckande en-ann-så-god-som-en-ann-filosof), ren aningslöshet (hos de flesta) till ren infantilism (hos alla de

unga, svikna och bedragna, som förvägras kunskap om alternativa möjligheter och som bär framtiden på sina oskyldiga läppar; de börjar sina brev, om de alls skriver några, med "hej!" och slutar med "hej då!").

Endast med den allra största välvilja kan man för att beteckna fenomen sådana som de nu uppräknade finna en gemensam term. Att tala om "utveckling mot större folklighet" skulle vara en grov orättvisa mot de stundom intill kruslighet polerade maneren hos svensk allmoge; att tala om "proletarisering" vore på samma sätt en oförtjänt släng åt en befolkningsgrupp, som under sin heroiska kamptid stred även för civiliserade manér (som man då insåg bjöd åtminstone ett visst skydd mot översitteri och pennalism). Låt oss kalla den svenska tölpighetens seger för infantilisering. Det anger åtminstone den inverterade mognadsprocessens riktning. Att denna process inte har med "politisk demokrati" att göra är alltför uppenbart för att behöva vidare utvecklas.

#### Reservera "demokrati" för det politiska beslutssystemet

Om jag sålunda framhårdar i tanken, att "demokrati" är en term, som bör reserveras för ett politiskt beslutssystem och att ordets användning på främmande områden är ett verbalt taskspeleri, som bör påpekas, analyseras och avvisas, vill jag på en punkt medge, att min torra begreppsbestämning är otillräcklig eller åtminstone kan uppfattas som alltför teknisk eller rentav negativ. Jag menar då varken det förhållandet att kring besluts-

systemet "demokrati" vuxit upp ideologiska föreställningar, ofta av stor intensitet och värme, som i och för sig kan ha ett tämligen löst samband med den rösträknande beslutsmodellen, eller det faktum att demokratibegreppets positiva värdeladdning på många områden medvetet och hänsynslöst exploaterats för att ge glans åt företeelser som kopplas samman med "demokratin" på otillräckliga eller svekfulla grunder. Intetdera av dessa förhållanden kan dryftas närmare här.

Vad jag åsyftar – och där jag sålunda medger, att jag tidigare presenterat "demokratin" alltför snävt – är helt enkelt följande. I och för sig behöver den rösträknande beslutsmodellen inte förutsätta någon som helst "filosofi" eller "ideologi" utöver den mycket enkla matematik som erfordras för att fastställa vilken åsikt som samlat de flesta rösterna och den mycket elementära common sense som behövs för att konstatera, att med en beslutsregel som säger, att "de bästa åsikter skall råda", kan ge upphov till oändliga strider, en regel som säger att "den enkla majoritetens åsikt skall råda" är lätt att hantera praktiskt och snabbt. Icke desto mindre är det betydligt övervägande sannolikt att den rösträknande modellen skulle fungera illa – eller i varje fall betydligt sämre än som det är fallet – så snart besluten på allvar trädde starka och kanske dugliga och stridbara minoritetens intressen för försåvitt inte modellen kompletterades med en tyst förutsättning, nämligen att alla röster har åtminstone någorlunda lika "värde".

Den fullt genomförda demokratin är knappast tänkbar utan den stoiska

kristna föreställningen om alla människors ursprungliga frihet och likhet. Att alla röster skulle på fullt allvar tillerkännas lika värde är inte gärna möjligt om inte alla röstande anses ha i stort sett lika värde. Och detta, för att ta ytterligare ett steg, är en nödvändig utgångspunkt för alla resonemang — och alla politiska principer och lösningar — som bygger på idén om ett oförytterligt, okränkbart och, om ordet tillåtes, heligt "människovärde". Den idén kan förvisso accepteras och i en rad viktiga sammanhang också respekteras i regimer, som inte är demokratiska.

Men i intet annat system är föreställningen om människovärdet så direkt relaterat till de centrala och väsentliga politiska beslutsprocesserna som i demokratin. Detta ger, vill jag mena, det demokratiska systemet en principiell etisk överlägsenhet, som naturligtvis — i vår öppna värld — kan åtminstone temporärt kompenseras av låt oss säga konstaterade moraliska dygder i ett empiriskt studerat lyckorike med annat politiskt system än det demokratiska. Men bevisbördan ligger på lyckoriket; det måste underkastas empirisk granskning. Utställare av framtidsväxlar göra sig icke besvär. Framtidstermer med sådana namn som "mänsklig" eller "demokratisk" socialism innefattar ett åtagande att fullgöra en bevisskyldighet som ingen hittills veterligen förmått klara.

#### Faran med vänner

I detta sammanhang skall inte ordas om demokratins fiender. Inte så att dessa alltid skulle vara lätta att identifiera och att avslöja. Inte heller kan de betecknas

som ofarliga. Allt som allt ter det sig likväl — just här och just nu — något mer angeläget att peka på de skador det demokratiska systemet kan tillfogas av sina mest entusiastiska förespråkare. För enkelhetens och begreppsredans skull utgår vi från att dessa är i god tro; att de verkligen är demokratins vänner. Det är självfallet en förenkling. Verkligheten är mer nyansrik.

Demokratins vänner kan tillfoga systemet obotliga skador genom att diskreditera det. För denna verksamhet tillhandahåller en generös natur oräkneliga möjligheter: varje icke adekvat beteende av företrädare för det politiska systemet är ägnat att diskreditera demokratin. Särskilt betänkliga är sådana misslyckanden, som kan bli föremål för direkt jämförelse med lyckosamma politiska förlopp och framgångsrikt politiskt handlande i andra former än de demokratiska — tex när den agerande är en diktator eller en diktatorisk regim.

Det vore sannolikt en kraftig överdrift att påstå, att det demokratiska systemet idag skulle vara på allvar ifrågasatt i Sverige. Men detta konstaterande ger oss inte rätt att ignorera varningssignaler. Angrepp mot sådant som kan betecknas som perifera (men därför inte mindre viktiga) områden förekommer inte sällan. Tryckfriheten liksom den ekonomiska friheten stretar ej sällan i motvind. Värre är kanske att det utbredda missbruket av ordet demokrati i stora och inflytelserika miljöer faktiskt givit termen en klart negativ eller i varje fall löjlig klang.

Det finns sammanhang, där "demokratisk" ("demokratisering") i kretsar, som varken är intellektuellt, socialt eller

moraliskt undermåliga, kommit att uppfattas som beteckning för dramatiska standardsänkningar (allvarligast är utbildningsområdet), för ineffektivitet (om beslutsförfaranden) och för tristess (om stadsplanering och byggande) – för att nu ta några exempel, vilkas giltighet ingen allvarlig och klarsynt iakttagare gärna kan bestrida. Mot sådana negativa effekter av ett slapt språkbruk finns ej andra botemedel än att återge de förhånade termerna deras rimliga användningsområde och fortsättningsvis respektera det.

#### Systemet kan "överansträngas"

Mer speciella faror hotar demokratin som system genom att detta system "överansträngs". I första hand kan detta ske på tre olika sätt: genom att det användes på områden, där det saknar legitimitet; genom att det införes på sådana gebit, där det sakligt inte passar; genom att det nyttjas på fält, där det kommer i konflikt med rimliga rättssäkerhetskrav.

Som grundläggande hypotes vill jag hävda, att den demokratiska beslutsmodellens riktiga och lämpliga användningsområde är generella "ram"-beslut (till skillnad från individuella tillämpningsbeslut) på sådana områden som utan alltför långsökta eller subtila motiveringar kan påstås till sitt principiella innehåll angå alla samhällsmedborgare i ungefär lika hög grad. Hypotesen har underbyggts, framställts och utvecklats med åtskillig flit i tidigare skrifter. Jag avstår dock från självcitater. Det är min förhoppning, att det följande resonemanget skall på en gång underbygga och illustrera det grundläggande antagandet på de tre kritiska områden där demokra-

tins båge kan spännas så att den brister.

Den demokratiska modellen har i vårt samhälle fått en ny – dvs cirka femtioårig – uppgift, som vittnar om den utomordentliga betydelse "demokratin" med omgivande, låt vara vaga, ideologiska föreställningar kommit att intaga i det svenska samhället: demokratin, ensam, legitimerar all offentlig maktutövning i vårt samhälle. Någon reellt konkurrerande legitimationsbas, t ex en personlig, historiskt given "rätt" eller en monarkis nedärvda anspråk, erkännes icke, även om det i vår nya regeringsform heter att den offentliga makten "utövas under lagarna". Lagar kan endast den demokratiskt legitimerade statsmakten, riksdagen, stifta. Någon motvikt mot demokratin maktutövning känner inte den författning som riket antog för åtta år sedan.

#### Vad legitimerar den demokratiska beslutsmodellen?

Medan det sålunda framstår som självklart, att den demokratiska beslutsmodellen legitimerar all offentlig maktutövning, talas det alltför sällan om vad det är som legitimerar den demokratiska beslutsmodellen. Likväl behöver den också legitimation. Det behöver all makt. Enklast inser man kanske förhållandet, om man söker finna ett antal exempel-situationer, där en majoritet om 51 röster, som förordar en viss åtgärd, står mot en minoritet om 50, som yrkar att åtgärden skall utebli. Varför är det – i en mening, som här får förbli outredd – "rätt" att de 51 får bestämma? Därför att man, i brist på finare instrument, måste räkna rösterna för att finna vilka

lösning som skall antagas, Men – och just i denna speciella konfrontation dyker frågan upp med särskild kraft – är det då överhuvudtaget "rätt" att några här bestämmer över andra? Är den sakfråga man röstat om alls sådan att offentlig maktutövning och offentligt beslutfattande är motiverade? Kunde inte de 50 i fred få välja sin lösning. På det spørsmålet finner man inte något svar i den demokratiska ideologin eller beslutsmodellen. Denna ideologi och denna modell legitimerar offentlig maktutövning, men endast inom det område där offentlig makt som sådan är legitimerad. Och det är fallet, antydde det i grundhypotesens formulering härövan, endast i frågor som till sitt principiella innehåll angår alla samhällsmedborgare i lika hög grad.

Demokratisk maktutövning kan vara exakt lika tyrannisk som diktatorisk, oligarkisk, plutokratisk eller vad som behågs. Det ter sig visserligen – kanske: vår erfarenhet är i själva verket inte så stor – genomsnittligt sett mindre sannolikt att demokratiska regimer ägnar sig åt tyranni än att diktaturer, enpartistater och andra styrelser hemfaller åt sådant. Men några garantier finns inte. Börjar demokratin alltför energiskt befatta sig med sådant som helt enkelt inte angår "det allmänna", riskerar den att snabbt diskrediteras.

Gränserna för legitim offentlig maktutövning har i Sverige berörts något i samband med diskussionen av grundlagsskyddet för de mänskliga fri- och rättigheterna. Men detta är helt otillräckligt. Spörsmålet hör till dem som statsrätt och statsvetenskap borde ägna stor uppmärksamhet. Den normativa formuleringen – "legitim" maktutöv-

ning – borde inte jaga bort några vetenskapliga purister: vad det handlar om är att finna, pröva och systematisera argument för offentlig maktutövning. Det är möjligt att ett gammalt och beprövat mönster för analys av relationerna mellan enskild och allmänt – samhällskontraktets – kan tillhandahålla en första hjälp i sådana undersökningar.

Skulle vårt parlament en vacker dag stifta en lag av innehåll att alla rikets inbyggare skall bära skära underkläder – för att nu taga ett osannolikt, groteskt överdrivet exempel – då skulle vi stå inför ett handfast exempel på en maktutövning, som ingen ideologi kan legitimera, om så lagen stiftades av en enhällig kammare.

Återhållsamhet i den offentliga maktutövningen – respekt för villkoret "som kan påstås till sitt principiella innehåll angå alla samhällsmedborgare i lika hög grad" – är en av garantierna för det demokratiska systemets livsduglighet.

Den andra faran: att systemet utnyttjas på områden, där det sakligt inte passar. Grundhypotesens positiva bestämning: den demokratiska beslutsmodellen hör hemma på de generella beslutens, rambeslutens, område, till skillnad från de enskilda avgörandenas.

#### Smygdemokratisering

Det är visserligen sant, att handlingsprogram av typen "en man – en röst" hitills på det hela taget lyst med sin frånvaro i svensk offentlig debatt. Beslutande organ – myndigheter, nämnder, råd – har inte sett sina verkställande befogenheter överförda till "demokratiskt utsedda" (hur det nu går till) församlingar.

I gengäld har man i stor skala provat vad som kan betecknas som en egendomlig form av indirekt "smygdemokratisering": partier och korporationer har marscherat in i de beslutande organen. Att vara "representerad" har blivit ett tecken på erkännande, makt och betydelse. De beslutande organen tycks alltför ofta sammansatta inte med sakkunskap och beslutsförmåga utan med "representativitet" som främsta riktmärke. Man konsulterar fiktiva valurnor och låter dessas utslag ge organens sammansättning.

Besluten blir därefter: kompromisser dikterade av det sannolika resultatet av lyckligt undgångna voteringar. Även om det korporativa inslaget i beslutfattande organ ofta kanske är mer framträdande än det demokratisk-politiska, innebär själva modellen likväl en väsentlig utvidgning av det "demokratiska" beslutsområdet.

Ytterligare utvidgningar framstår som högeligen tvivelaktiga från demokratins synpunkt. Den sakliga och ideologiska rågången mellan politiskt beslutsfattande och tillämpningsbeslut inom de politiska ramarnas ytterkontur vinner på att hållas tydlig. "Representationsmodellen" är en egenartad hybrid, som framför allt vid skärpta politiska motsättningar och vid fortsatt fackligt-politiskt rävspel riskerar att bjuda en skendemokratisk legitimation för beslutsfattande snarare än garantier för vare sig saklighet, sakkunskap eller konsekvens i verksamheten. Utrymmet medger inte återgivandet av groteska sannsagor om korporativ prestige på förunderliga avvägar och om spelet kring remissyttranden och personfrågor i sådana organ. Sådana sagor finns

emellertid.

I de skendemokratiska legitimationskulissernas förlängning – för att nu välja en bland många oroande aspekter: fonderna. I sex år har man kärleksfullt snudat på verktygets skaft, medan frågan om verktygets egg har besvarats olika från år till år, alltefter tider, konjunkturer och valbarometrar. Förfarandet är symptomatiskt: vad verktyget egentligen skall nyttjas till, och hur, framstår som likgiltigt vid sidan av det centrala momentet: vem skall hålla i skaftet? vem skall vara representerad? med hur många röster mot hur många för andra?

I den illusionsarkitektur som nyttjas "demokratin" som legitimerad fasad hotar fonderna att bli det våldigaste byggnadsverket. Det är emellertid inte det första.

Den tredje fara för demokratin som hotar från dess entusiastiska men fåkunniga vänner: att den demokratiska beslutsmodellen utvidgas till områden, där den kommer i konflikt med rättssäkerhets krav. Det hör till de omistliga grundritningarna i ett rättssamhälle, att skillnaden mellan politiskt och rättsligt beslutsfattande respekteras. "Kommunalisering" och "decentralisering" är två illa genomtänkta honnörsord – synonymer eller åtminstone fattiga släktingar till "demokratisering" – som innebär särskilda risker för rättssäkerheten. Att beslutande församlingar träder i stället för ämbetsmannamässig rättstillämpning innebär redan i sig en viss försvagning av rättstryggheten. Om dessa församlingar ges ökade befogenheter – beskrivna i vagt avfattade ramlagar – finns dessutom risk för rättsolikhet inom riket.

Hur välmenande och värmande det är

klingar, att besluten skall, som det heter, föras "närmare människorna", måste varje förslag i den riktningen noga prövas till innebörd och konsekvenser. Utvidgningar av demokratiskt valda organs kompetens är inte självklara framgångar för demokratin. Återhållsamhet i makt-

tillväxt är en förnäm, alltför ofta förbisedd dygd. För den demokratiska modellen har dess utövning uppenbara fördelar. Till demokratins dagliga böner borde höra den välkända och beprövade: bevara oss för våra vänner.



**Moderaterna**

Utlandsvalbyrån

Baggensgatan 25, S-111 31 Stockholm

Telefon 08-2361 80

**OBS!**

**Utlandssvenskar!**

Som utlandssvensk har Ni rösträtt i 1982 års riksdagsval. Vi moderater drev igenom den fullständiga rösträtten för utlandssvenskarna, därför att även Ni skall ha möjlighet att påverka utvecklingen i Sverige.

Registreringsblankett kan rekvireras från Ambassader och Konsulat i utlandet, från RSV, 171 94 Solna och från Moderaternas Utlandsvalbyrå.

Blanketten måste vara RSV till handa före den 1 juni 1982.

Varje persons röst kan vara avgörande.

Utnyttja rösträtten!

Tveka ej att ta kontakt med oss om Ni vill fråga om något.

Utlandsvalbyrån

Maud de Geer