

GÖSTA BOHMAN:

Vad valet  
gäller

## Demokrati – varför det?

*Utvecklingen under de senaste årens socialdemokratiska regeringsinnehav är illavarslande. Den offentliga sektorns väldiga omfattning, det allmännas allt längre gående ingrepp i enskilda medborgares frihet och ansvarsområden samt ett drastiskt skärpt skattetryck utgör en fara för den svenska demokratins kvalitet. Begreppet rättssäkerhet har kommit att urholkas på ett sätt som för bara några år sedan skulle ha framstått som helt otänkbart även bland ledande socialdemokrater. Lagstiftningen har blivit mera målinriktad och överensstämmer i allt mindre grad med medborgarnas rättsmedvetande. Det är tid att reformera grundlagen så att garantierna mot maktmissbruk ökar.*

För mer än tre år sedan deltog jag i en debatt i Svensk Tidskrift om begreppet demokrati. Mitt inlägg avslutades med följande sammanfattande synpunkter:

”Demokrati som uttryck för människors självstyrelse och frigörelse måste ständigt bevakas, försvaras och förnyas. Ett fritt demokratiskt samhälle förutsätter en fri och öppen ekonomi. Samspel och balans mellan individers och grupperns önskemål och intressen. Bara i ett fritt ekonomiskt system har människorna möjlighet att själva ta och bära ansvar samt att bestämma över avkastningen av sina insatser.

Ett fritt samhälle är beroende av en stark statsmakt som grund för inre och yttre trygghet. Som garant också mot att makt missbrukas. Ju mer samhällslivet regleras och styrs av politiska beslut, desto svårare blir det för det allmänna att fullgöra sina grundläggande funktioner. Redan idag har stat och kommun tagit på sig så mycket, att de inte kan klara dessa elementära uppgifter. Samhället har blivit alltmera svåröverskådligt. Motverkande krafter har växt fram. Samt begrepp som ’politikerförakt’. Regeringsmaktens auktoritet undergrävs. Vi får en svag regering och en ineffektiv statsledning. Det är demokratin som till sist står som förlorare.”

### Demokratin hotas

Demokratidebatten är idag mer angelägen än den var för tre år sedan. De tendenser jag då pekade på har under den hittillsvarande socialdemokratiska regeringsperioden blivit alltmer påtagliga. Den offentliga sektorns väldiga omfattning, det allmännas allt längre gående ingrepp i enskilda medborgares frihet och ansvarsområden samt ett drastiskt skärpt skattetryck har långt mera än jag kunde ana då mitt förra inlägg skrevs, bekräftat det berättigade i mina varningar för den svenska demokratins kvalitet. Begreppet rättssäkerhet – en förutsätt-

*Riksdagsman Gösta Bohman var ordförande i Moderata Samlingspartiet 1970–81.*

ning för ett demokratiskt rättssamhälle – har inte minst i samband med vidtagna eller ifrågasatta åtgärder emot sk ekonomisk brottslighet kommit att urholkas på ett sätt som för bara några år sedan skulle ha framstått som helt otänkbart även bland ledande socialdemokrater.

Det bestående och på sikt växande underskottet i statens finanser och de följer detta fått för Sveriges ekonomiska balans, dess långsiktiga handlingsfrihet och välstånd har återopats som motiv för plötsliga och oförutsedda ingrepp i den enskildes tillvaro och livsföring. Den svenska lagstiftningen har blivit mera målinriktad. I allt mindre grad har den kommit att överensstämma med medborgarnas rättsmedvetande. Lagstiftningen har blivit allt snårigare och alltmer svårtolkad för både myndigheter och medborgare. Kontrollåtgärder och offentliga ingrepp har överskridit de gränser som tidigare ansetts nära nog självklara från sekretessens, hemfridens och den enskilda integritetens synvinkel.

Ordet "samhälle" har alltmer missbrukats. Det har förlorat sin ursprungliga givna betydelse som ett samlande begrepp för en gemenskap av medborgare som i frihet och under ansvar formar sin tillvaro och utifrån egna moraliska och etiska, i regel nedärvda värderingar råder över utbildning, yrke och fritid samt på avtals- och näringsfrihetens grund löser uppkommande intressekonflikter.

När – som nu sker – begreppet "samhälle" nyttjas liktydigt med begreppet "staten", då framstår det som alltmer naturligt att låta politiska beslut träda i stället för de enskilda medborgarnas egna fria avgöranden. Medborgarna blir

alltmer beroende och förlorar rätten att styra sin tillvaro, att bestämma över barnens vård och fostran, över den utbildning de vill ge sina efterkommande och den vård de önskar vid sjukdom eller mot livets slut, att fritt träffa avtal, ordna sitt boende och sin fritid. Allt sådant och mycket därtill har överförts från det "öppna samhället" till den politiska sektorn. Och beslutens innehåll blir beroende av från tid till annan växlande majoriteter av politiska väktare.

---

*Den svenska lagstiftningen  
överensstämmer i allt mindre  
grad med medborgarnas rätts-  
medvetande.*

---

De sakliga och principiella kastningar som kännetecknar de politiska beslutens innehåll och räckvidd försvårar för den enskilde att långsiktigt planera sin ekonomi. Han blir alltmer maktlös. Förtroendet minskar för de politiker som de röstberättigade medborgarna utsett i allmänna val, liksom för det politiska livet över huvud. Avståndet mellan styrda och styrande ökar. Den växande politiska och fackliga maktutövningen möter allt hårdare kritik. Allt fler frågar sig om det svenska demokratiska statsskicket som det definieras i våra grundlagar motsvarar dagens krav på rättssäkerhet. Om det med andra ord uppställer de garantier mot maktmissbruk som en tidsenlig demokratisk författning bör göra. Quis custodiet ipsos custodes? – Vem väktar över själva väktarna?

### Lorentz Lyttkens rapport

Den debatt rörande dessa och andra för demokratin vitala frågor som växt fram under de senaste åren har i vårt land tillförts ytterligare bränsle genom den statsvetenskapliga forskningen. Belysande är den slutrapport som filosofie doktorn Lorentz Lyttkens nyligen framlagt från ett projekt inom sekretariatet för framtidsstudier rörande värderingsforskning i det svenska samhället. Rapporten bär titeln "Den disciplinerade människan" och innefattar inte bara analyser av dagsläget och dess orsaker utan också prognoser för kommande års utveckling.

Jag tillåter mig återge några starkt komprimerade slutsatser av Lyttkens rapport. De kan sägas påvisa följderna för den svenska samhällsutvecklingen av de tendenser jag här berört samt de långsiktiga risker för demokratin som därmed kan befaras uppkomma:

- 50-talets Sverige var värdegemenskapens förlovade land. Den enskilde bedömde sin välfärd i stort sett i överensstämmelse med vad som var gängse i hela samhällskollektivet. Förändringar i samhällsstrukturen har sedan dess lett till en fortgående uppluckring.

Om inte partier och intresseorganisationer anpassar sig härtill och finner nya former för samspelet mellan individ och statsmakter, kommer de nya generationerna att ställas "utanför det som idag uppfattas som normalt samhällsliv".

Svensk lagstiftning har kommit att allt mindre grundas på värderingar och alltmera på lämplighets- och målresonemang. Lagen har blivit ett politiskt-tekniskt instrument. De moraliska argument som lagen tidigare vilade på och velat befästa har skjutits i bakgrunden.

Den offentliga makten utnyttjas på bekostnad av enskilda medborgares handlingsfrihet. Den enskildes äganderätt och förfogande

över sin tillvaro har begränsats. Spänningar har uppkommit mellan samhället och de enskilda medborgare som drabbats. Privat etik och moral har kommit att stå i strid med den nya maktmoral som lagstiftningen velat ge uttryck åt.

Relationerna i samhället, och främst bland de unga, har blivit allt mindre rotade i en någorlunda fast moralisk begreppsvärld. Den unga generationens "moraliska hemlöshet" har skapat en "djupgående osäkerhet".

När den enskilde inte med hjälp av sitt förnuft själv kan klara sina moraliska och etiska problem, blir han eller hon alltmer benägen att underkasta sig någon som uppfattas som auktoritet. Till denne överför individen sitt ansvar för att därmed minska sin egen osäkerhet. Frågan om ledarskap blir aktuell. Framför allt i tider av osäkerhet, när de ekonomiska problemen växer och framtiden tycks alltmer hotande. Även Sverige kan hotas av politiska tendenser liknande dem som på 1920- och 1930-talen växte fram i nazistens Tyskland.

Behovet av moraliska ledare kan missbrukas och exploateras. Den eller de människor som utnyttjar denna politiska, ideologiska eller religiösa potential blir på gott och ont betydelsefulla personer i samhället. Grupper som förr kände delaktighet med samhället har inte ökat i takt med välfärdens utbyggnad. Tvärtom. När resurserna "fördelas enligt principerna för ett nollsummespel (den ena gruppens vinst är den andra gruppens förlust)", känner sig olika grupper och intressen hotade.

Ökad politisk uppmärksamhet måste därför ägnas medborgarnas behov av samhällelig gemenskap och trygghet. Liksom förhållandet mellan individ och samhälle, frihetsfrågor, den enskildes integritet och dataregistrering.

Så har "hjälpande väckande nog" inte varit fallet. "Politiken tycks ha blivit så teknisk, abstrakt och styr- och kontrollorienterad, att grundläggande frågor av detta slag inte 'passar in'."

"Det tycks ... vara så att en någorlunda fritt fungerande marknad är ett villkor för en någorlunda fritt fungerande demokrati." Det politiska beslutsfattandet måste förbehållas

de stora, långsiktigt betydelsefulla frågorna, medan vardagens problem bör lösas genom de enskildas egna beslut.

"Hederlighet, respekt för andra, sådana de nu är, tolerans mot andras åsikter och deras rätt att uttrycka dessa och sanningsenlighet är ideal förutan vilka en levande demokrati dör." "Demokrati kräver moral!"

Vår författning är bla genom sin rättighetskatalog formellt tillfredsställande utformad. Men "en demokrati kan inte leva på formler allena". En demokrati kan inte lagstifta om de ideal som demokratin fordrar. Idealen måste leva sitt eget informella liv och ha egen styrka. Medborgarskapet och medborgarrollen har varit "stätt i sönderfall efter andra världskriget".

Sverige behöver en långtgående ideologisk diskussion om förhållandet mellan privatpersonen, medborgaren och politikern. Demokratin är också ett "moraliskt tillstånd".

#### Demokratibegreppets innebörd

De slutsatser och tankar från forskningens område som jag här återgivit leder rakt in i ett ämne som jag under de senaste åren och i min tidigare artikel i Svensk Tidskrift särskilt uppehållit mig vid, nämligen själva demokratibegreppets innebörd. Är demokrati enbart ett *styrelsesätt* – dvs en metod att fatta beslut, som bygger på att en folkvald majoritet alltid har rätt och minoriteten alltid fel? Eller är demokrati ett *samhällssystem* syftande till att garantera den enskilde individens frihet, självständighet och oberoende till liv och egendom? Ett folkstyre i ordets djupaste mening, som ser begreppet "folk" som en gemenskap av fritt handlande och tänkande individer.

I *ena* fallet är det fråga om en beslutsprocess. I det *andra* om beslutens innehåll. När de olika begreppen ställts emot varandra, har de svenska socialdemokraterna – liksom åtskilliga samhällsve-

tenskapliga forskare – ställt sig på den förstnämnda sidan, medan moderaterna – liksom flertalet deltagare i den västerländska debatten – företrätt motsidan.

#### Den nya regeringsformen

Vår nya regeringsform illustrerar motsättningen mellan de två begreppen. När grundlagsreformen tillkom efter långvariga förhandlingar och kompromissuppgörelser mellan de politiska partierna kring slutet av 60-talet och början av 70-talet, torde i stor utsträckning ha saknats inlevelse i de problem som under senare år blivit alltmer aktuella. När enighet väl hade vunnits – en dyrköpt sådan – om övergång till ett enkammarsystem, som skulle medföra ett valresultats omedelbara och fullständiga genomslag i fråga om riksdagens sammansättning och en parlamentariskt förankrad regerings tillkomst, torde flertalet bedömare ha betraktat detta som så betydelsefullt att någon uttömmande debatt om själva demokratibegreppets innebörd icke kom till stånd. De maktfördelningsprinciper 1809 års regeringsform vilat på övergavs och ersattes av folksuveränitetens principer. Det förutsattes att den makt som folket val delegerat till sina företrädare skulle vara i princip oinskränkt.

Under förarbetena hade socialdemokraterna till en början bestämt avvisat varje tanke på att införa spärrar mot majoritetens handlingsfrihet. Folksuveräniteten skulle vara absolut. Logiskt föreföll avvikelser eller undantag från själva principen otänkbara. Socialdemokraterna vek sig emellertid inför opinionens tryck och godtog ett programuttalande i regeringsformen om att maktutövning

och lagstiftning skulle följa vissa allmänna spelregler av grundläggande betydelse för ett demokratiskt styrelseskick. De accepterade också att vissa betydelsefulla principiella medborgerliga fri- och rättigheter gavs särskilda garantier. Att de emellertid därmed icke anslöt sig till den vidare tolkning av demokratibegreppet som jag här förordat, framgår av själva utformningen av skyddsreglerna.

*I förhållande till flertalet andra västerländska demokratier in- tar Sverige en särställning då det gäller bristen på egen- domsskydd.*

Detta bekräftas också av klara socialdemokratiska uttalanden under 1970-talets fortsatta grundlagsarbete. Som exempel må bara följande återges:

”Grundlagarnas huvuduppgift är att fastställa den ram, inom vilken de demokratiska avgörandena skall träffas – vad som ofta kallas folkstyrelsens spelregler. Däri ligger också att de åtminstone i stora drag reglerar enskildas fri- och rättigheter gentemot det allmänna. Det får inte råda någon tvekan om att även statsmakterna själva är bundna av gällande rätt, ehuru de givetvis har frihet att i föreskriven ordning ändra den. Det är vidare viktigt att grundlagarnas regler är allmänt kända och att de godtas av en bred opinion.”

”... majoritetsprincipen är ett grundläggande inslag i den politiska demokratin. Man kan inte acceptera en rättighetsreglering som underminerar det parlamentariska systemet därhän, att olika minoriteter titt och tätt får styra de politiska besluten. ... Man bör därför inte införa sådana nya moment i beslutsfattandet som hindrar eller fördröjer folkviljans utslag.”

Den politiska utvecklingen under främst de senaste tre åren bekräftar på ett övertygande sätt hur praktiskt betydelselösa de medgivanden blivit som socialdemokraterna gav såväl vid regeringsformens tillkomst som vid det därefter vidtagna reformarbetet samt också hur allvarliga konsekvenser detta får för rättssäkerheten.

**Brister i konstitutionen**

Att den svenska konstitutionen uppvisar brister i många mer eller mindre tekniska hänseenden, torde för varje år ha blivit alltmer uppenbart. Långt mera oroande är emellertid den bristande logiska uppbyggnaden av själva grundlagen i vad avser förhållandet mellan statsmakterna och de enskilda medborgarna. I regeringsformen konstateras kategoriskt att ”all offentlig makt utgår från folket”, att ”riksdagen är folkets främste företrädare” samt att ”den offentliga makten utövas under lagarna”, dvs de lagar som den suveräna folkviljans företrädare utan principiella begränsningar stiftar.

Därmed har folkviljeprincipens tillämpning så klart manifesterats att rättssäkerheten och skyddet för skilda grundläggande medborgerliga rättigheter blivit något majoritetsprincipen helt underordnat.

På borgerligt initiativ har under senare år tillkommit regler om förstärkt lagrådsgranskning och om uppskov med beslut om vissa lagförslag. De har varit steg i rätt riktning men ingalunda kunnat bryta den majoritetens oinskränkta maktutövning som en grundlag byggd på rättssäkerhetens principer bör kunna förhindra.

Så till exempel ligger det alltså i re-

geringens hand att även mot en enhällig lagrådsrekommendation driva igenom propositioner som står i strid med grundlagen. Visserligen har domstolarna tillerkänts rätten att i efterhand pröva både regerings- och riksdagsbesluts förenlighet med lagar och grundlagar. Men endast i ytterligt flagranta fall torde svenska domstolar kunna tänkas ge sig in i den ömtåliga lagprövning som det här kan bli fråga om.

Domstolarnas ledamöter utses av regeringen. Farhågor för att bli anklagade för att ingripa i den politiska maktens befogenheter och för "politisering" utgör därvidlag en starkt hämmande faktor. Och författningsdomstolar, tillkomna i uttryckligt syfte att vaka över den politiska maktutövningen, har socialdemokraterna som bekant konsekvent gått emot. Samt även borgerliga partier ställt sig tvekande inför.

#### **Den enskilda äganderätten urholkas**

När det gäller skyddet för den i västerländsk rättsuppfattning och för den fria marknadshushållningen grundläggande enskilda äganderätten saknar den svenska författningen klart angivna spärregler. Regeringsformens 2 kap 18 § föreskriver endast att ersättning skall utgå när egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. En svårtolkad regel, som sattes på sin spets bl a i samband med vårens regeringsförslag om ianspråktagande av delar av enskilda markägares ensamrätt till fiske. Betecknande är att reglerna om ersättning vid expropriation successivt starkt försämrats efter den första expropriationsförordningens tillkomst i mitten av 1800-talet och under årens lopp fram till nuva-

rande ersättningsregler. Dessa senare möjliggör betydande ingrepp i äganderätten utan någon som helst ersättning.

Genom ett flertal lagar har under de senaste årtiondena markägare dessutom tvingats att utan någon som helst götgörelse finna sig i begränsningar i rådhögheten över sitt ägande – begränsningar vilka steg för steg byggts ut och därmed kunnat på sikt helt urholka värdet av det enskilda ägandet.

I förhållande till flertalet andra västerländska demokratier intar Sverige därmed en särställning då det gäller bristen på egendomsskydd – något som framstår som särskilt anmärkningsvärt mot bakgrunden av markägandets tidigare betydelsefulla roll i det svenska bondesamhället.

---

*En tekniskt och formellt inriktad grundlagsreform har för varje år blivit alltmer angelägen.*

---

I själva verket kan idag med fog göras gällande – och detta belyser den bristande logiken i det svenska grundlagsbygget – att den europarådskonvention om skydd för de mänskliga rättigheterna till vilken Sverige anslutit sig ger ett längre gående faktiskt skydd för enskild egendomsrätt än den svenska grundlagen.

#### **Dålig överensstämmelse**

Även i ett annat hänseende har den strikta folksuveränitetsprincipen visat sig allt mindre bärkraftig. För sin legiti-

mitet borde den bygga på presumtionen att väljare som delegerar sin suveränitet – sin beslutanderätt – till parlamentariska företrädare, och därmed till den regering som parlamentet gillar, har åtminstone i stort sett klart för sig vad de konkret avhänder sig genom dessa sina generella fullmakter. Ett närmast självklart legitimitetskrav borde vara att de i viktiga frågor inte har en *motsatt* uppfattning än den som deras fullmäktige intagit eller öppet hävdar. Så är idag ingalunda fallet.

I det svenska alltmer politiserade samhället med en i förhållande till den enskilda övertung offentlig sektor är det emellertid helt uteslutet att säkra en ens rimlig överensstämmelse mellan folkviljan å ena sidan och dess utövare å den andra – ens inom ett majoritetsparti. Att så är fallet bekräftas av alla vetenskapliga forskningar och inte minst i sådana länder där folkomröstning kan komplettera det parlamentariska beslutssystemet. Så till exempel tillbakavisades vid en folkomröstning för ett antal år sedan de danska socialdemokraternas försök att drastiskt förändra den enskilda äganderättens innehåll.

#### Lagen – majoritetens instrument

Med en växande politisk maktutövning har dessutom lagstiftningen allt mindre kommit att syfta till att förstärka i samhället gängse normer och värderingar för samspelet mellan individer och grupper samt mellan dessa å ena sidan och det allmänna å den andra. Lagen har i tilltagande grad i stället blivit ett instrument för förverkligande av den styrande majoritetens mål. Det kan med stor sannolikhet förutsättas att lagstiftningen och den därmed sammanhängande byråkratise-

ringen av samhället i inte ringa grad kommit att stå i strid med den folkmajoritet som legitimerat själva maktutövningen. Ju fler komplicerade frågor regering och myndighetsutövning omfattar och ju mer finmaskigt det byråkratiska kontrollsystemet måst knytas, desto svårare blir det för de enskilda medborgarna att erhålla nödig information inte bara om lagarnas bakomliggande syften utan också om deras konkreta innehåll och om följderna vid överträdelse.

De frågor jag här tagit upp rör vår demokratis kvalitet och bestånd. Ytterst gäller de förhållandet mellan de enskilda medborgarna och deras valda förtroendemän samt tilltron till det demokratiska samhällssystemet som sådant. Som Lorentz Lyttkens påvisat i sina framtidsstudier, får riskerna för en allvarligt sviktande tilltro till det demokratiska statskicket på sikt inte försummas. Hans uppmaning till de politiska partierna att ägna detta problem större uppmärksamhet än vad hittills varit fallet bör tas på allvar.

#### Grundlagen måste reformeras

Förtroendefrågan kan inte lösas enbart genom att i grundlagen införa en mer omfattande katalog till skydd för medborgarnas rättigheter emot ett allt mäktigare samhälle. En mera tekniskt och formellt inriktad grundlagsreform har för varje år blivit alltmer angelägen. En utredning om vissa därmed sammanhängande spörsmål har redan igångsatts. Vad det därutöver – och främst – måste bli fråga om är emellertid långt mer grundläggande förändringar syftande till att förbygga de farhågor som folksuveränite-

tens oinskränkta principer kan leda till i form av minoritetsförtryck. Ett avsevärt förstärkt minoritetsskydd – att, som den tjeckiske Charta 77-talesmannen Václav Havel förordar, förhindra tillkomsten av något slags "statsabsolutism" – måste skapas byggt på att demokratins mål måste vara de enskilda medborgarnas frihet i vidaste bemärkelse.

Detta behöver ingalunda innebära en återgång till det förflutnas naturrättsliga principer. Vad det tvärtom gäller är att dra slutsatser av den förtroendekris som i olika länder – inte minst vårt eget – visat sig drabba det demokratiska styrelseskicket. Mot bakgrunden av vunna erfarenheter måste den moderna demokratin anpassas till de enskilda medborgarnas frihetskrav och skyddsbehov.

#### **Inför garantier mot maktmissbruk**

En sådan reform behöver inte heller stå i strid med folkstyrets grundläggande tankar. Men dessa måste förenas med kvalificerade garantier som förhindrar från val till val skiftande majoriteter att, i värsta fall med en enda rösts majoritet eller med lottens hjälp, genomföra begränsningar i de medborgerliga fri- och rättigheter som konstituerar en öppen

demokrati i ordets egentliga och vidsträckta mening – en demokrati byggd på och syftande till att bevara de enskilda medborgarnas frihet samt de grundläggande rättigheter, förutan vilka friheten – och därmed demokratin – förlorar sitt innehåll och sin styrka.

I min tidigare debattartikel i denna tidskrift påminde jag om att den finska grundlagen omfattar långt mera effektiva garantier mot maktmissbruk än vad vi har. Däri krävs för frihets- och egendomsinskränkningar olika grader av kvalificerad majoritet, som tvingar de politiska partierna till samarbete över skillinjerna mellan höger och vänster och förhindrar kastningar i den politiska beslutsprocessen. Jag erinrade också om att Max Jakobson hävdade att den bundenhet som de finska majoritetsreglerna skapat utgjorde en förklaring till den stabilitet som präglade den finska samhälls-ekonomi under de senaste årtiondena.

Den väg den finska författningen anvisar utgör en bland flera framkomliga metoder för att angripa de problem jag här sökt belysa. Den – liksom andra tänkbara lösningar – förutsätter emellertid ett klart erkännande av det vidare och substantiellt uppbyggda demokratibegrepp jag här förordat.