

## Svar till mina kritiker

AV JÖRGEN HERMANSSON

Språkbruket i Sverige och i västerlandet för övrigt har förändrats. Historiskt sett förknippades det demokratiska styrelseskicket främst med idén om folkets suveränitet, men idag tänker vi också in element som kan härledas från idén om en rättsstat. En hel del av den politiska retoriken, exempelvis talet om demokratin som en överideologi, ger intryck av att dessa demokratins båda idéer bildar en harmonisk enhet. I långa stycken går det också utmärkt att förena dessa idéer – vår historia bär vittnesmål om detta – men en stark betoning av endera avslöjar också att de rymmer motstridande ideal. Så ungefär vill jag själv sammanfatta budskapet i min artikel "Demokrati i västerländsk mening".

För egen del har jag undrat om denna min huvudidé håller för en uppsats som skall publiceras. Det framgår tydligt av min text att jag inte alls gör anspråk på att lansera något helt nytt och originellt rörande demokratins innebörd. Men jag stannade till slut inför bedömningen att uppsatsen möjligen kan bidra till att gjuta liv i den avsonnade debatten statsvetare emellan och att varje sådant försök är att välkomna. Det tycks som om åtminstone redaktionen har delat den bedömningen.

När uppsatsen i dess ursprungliga och i stort sett oförändrade form var färdigskriven, våren 1985, var jag tämligen nöjd med slutresultatet. Så är det väl med de flesta författare, ty i annat fall borde man ju vidta de förändringar man anser vara av nöden. Men med tiden har jag blivit varse en del oklara tankegångar och mindre lyckade formuleringar. De korrigeringar jag vidtagit inför publiceringen har uppenbarligen inte varit tillräckliga. På flera punkter är jag således ense med mina tre kommentatorer. Det är om inte annat ett tecken på att allt inte står väl till när tre kunniga statsvetare gör så pass olika tolkningar av vad jag har försökt att säga.

Det är inte möjligt att ställa allt till rätta och att

bemöta varje invändning som för mig framstår som oberättigad. I denna slutkommentar skall jag därför begränsa mig till några av de synpunkter som förs fram av Anckar, Falkemärk och Svensson. Jag känner ett behov av att påtala vad jag uppfattar som uppenbara feltolkningar av min uppsats. Men i första hand vill jag ta fasta på de synpunkter som vidgar diskussionen till mer intressanta områden än det jag själv åtog mig inledningsvis.

I min uppsats tar jag en viss föreställning om demokrati som utgångspunkt; den preciseras med en konventionell uppräkningslista av dess kännetecken. Redan i det allra första stycket påstår jag att det är den i västerlandet gängse. Detta utgör således närmast ett postulat och inte en tes som följs av argument. Ganska snart är läsaren klar över att mitt syfte är att begreppsligt karakterisera denna västerländska föreställning om demokrati. Och även om man kan läsa in någon oklarhet i denna syftesformulering, så torde det ändå framgå av min inledning att jag varken vill analysera något empiriskt eller normativt demokratiproblem. Jag är inte heller ute efter att lansera någon alternativ definition. Att jag i avsnittet om den tingstenska konceptionen "förlöper mig" och även diskuterar för- och nackdelar med olika förslag till definitioner, borde inte bereda några större bekymmer. Detsamma gäller det faktum att jag avslutningsvis lanserar en empirisk hypotes i syfte att belysa förtjänsten med den alternativa begreppsram som jag presenterat.

Problemen med mitt tillvägagångssätt är i stället av annat slag: 1) Min resonemang är endast av begränsat intresse, om det skulle förhålla sig så att demokratiföreställningen ifråga inte alls omfattas i den utsträckning jag inledningsvis antar. Ingenting av det som anförts får mig dock att tro att så är fallet. 2) Jag är mer bekymrad över det faktum att de modeller jag prövar har plockats *ad hoc* och att

urvalet ter sig en aning provinsialt. Det kan i och för sig förhålla sig så att den nordiska diskussionen är tillräcklig för att fånga in de mest intressanta resonemangen rörande västerländsk demokrati, men jag håller det för sannolikt att en hel del av relevans har gått mig förbi.

Men tills dess att någon övertygar mig om motsatsen vill jag dock hålla fast vid att konceptionen folksuveränitet-rättsstat, med vissa modifieringar, är den mest fruktbara. Det av Svensson föreslagna schemat kan möjligen vara användbart för att precisera och särskilja olika typer av styrelseskicks-ideologier. Men det förhållande att socialdemokrati och liberalism endast diskriminerar med avseende på dimensionen plan/marknad visar att schemat är alltför översiktligt för mitt syfte. Den uppräknade av analysfrågor som Falkemark bistår med lider av den motsatta svagheten. Åtminstone till att börja med är det värt att pröva om inte flertalet av dessa kan reduceras till de två analysdimensioner jag föreslagit.<sup>1</sup>

I likhet med Svensson och – förmodar jag – Anckar, men möjligen till skillnad från Falkemark, hävdar jag att både socialdemokrati och liberalism (av exempelvis svenskt slag) kännetecknas av ett förordande av såväl folksuveränitet som rättsstat. Skiljelinjen har sannolikt sin grund i att Falkemark inte beaktar att diskussionen utgår från vad som med ett juridiskt språkbruk kan kallas det formella rättsstatsbegreppet. En rättsstat karakteriseras av *normbundenhet* och poängen sett från medborgarens synpunkt är att dess aktivitet är *förutsägbar*.<sup>2</sup> Eftersom detta bland annat innebär att medborgarna inte skall drabbas av retroaktiv lagstiftning, är det uppenbart att benämningen formell rättsstat inte antyder att dess ideal i praktiken skulle sakna betydelse. En annan sak är att anhängare av vissa bestämda fri- och rättigheter inte nödvändigtvis får sina önskemål uppfyllda. Det väsentliga i sammanhanget är insikten om att rättigheter bör ses som en social teknik som bland annat har till syfte att garantera ett förutsägbart agerande från statsmaktens sida. Men det finns även andra typer av institutionella arrangemang som kan bidra till en sådan förutsägbarhet, exempelvis det slags byråkratiska rationalitet som förknippas med Weber och konstitutionella regler som skapar tröghet i lagstiftningsprocessen.

Det är vidare fullt tillräckligt att laborera med ett rent formellt rättsstatsbegrepp, för att ådagalägga att kombinationen folksuveränitet-rättsstat rymmer en spänning. En konstitution, vad den än

föreskriver i fråga om fri- och rättigheter, innebär ett mått av bundenhet i statens agerande. Har författningen tillkommit i enlighet med folksuveränitetens ideal betyder det att folket har bundit sig självt. Svenssons invändning på denna punkt slår in öppna dörrar. Han upprepar vad som redan står i min uppsats: Den konstitutionella demokratin innebär ett förverkligande av ett betydande mått av såväl folksuveränitetens som rättsstatsideal. Svensson vill inte tillstå de motstridande tendenser som ryms inom dessa ideal och därmed även behovet av avvägning dem emellan. Han tycks därför inte heller se det som någon poäng att särskilja socialdemokrati och liberalism med avseende på hur starkt de prioriterar det ena på bekostnad av det andra.

Här tror jag att Svensson tänker fel. Det är nämligen uppenbart att den åsyftade konflikten har satt präge på svensk författningsdebatt. Det senaste exemplet är den diskussion som fördes rörande lagrådets ställning med anledning av den sk engångsskatten. För vidare empiriska exempel vill jag ånyo hänvisa till Karl-Göran Algotssons kommande arbete om grundlagsskyddet av olika fri- och rättigheter.

Min invändning mot Svensson på denna punkt innebär inte att jag är ense med Falkemark. Det finns inte alls några starka empiriska belägg som talar för, "att folksuveränitetens utveckling i Sverige skett på rättsstatens *bekostnad*". Det är förvisso så att vår nya grundlag i första hand ger uttryck för folksuveränitetens idé. Detta betyder emellertid inte att skyddet för medborgerliga fri- och rättigheter, vilket är det som Falkemark identifierar med en rättsstat, har "urholkats". De rättigheter som omnämns i vår regeringsform ges ett i juridiskt avseende mycket svagt skydd. Riksdagen kan inskränka på dem med vanlig lagstiftning, vilket motiveras med hänvisning till folksuveränitet. Men dessa fakta kan inte tas som intäkt för någon urholkning av "medborgarrätten". I jämförelse med den gamla regeringsformens paragraf sexton är det nämligen inte alls fråga om någon försämring. Det hela blir givetvis mer komplicerat om man istället vill jämföra tidigare praxis med nuvarande, men det är ändå ytterst tveksamt om Falkemark har fog för sin tes.<sup>3</sup>

Svensson tänker också fel på ett helt annat plan. När han demonstrerar hur jag borde ha gjort för att fullfölja min egen analys utvecklar han ett resonemang, som i metodiskt avseende liknar Falkemarks. De har båda en tendens att låta demokrati-

syn innefatta betydande sjok av allmänideologiska föreställningar. Min egen ambition var den motsatta. Jag sökte en begreppsapparat som gav möjlighet att inom ett smalt område diskriminera mellan demokratiföreställningar som vanligen klumpas samman under en enda etikett, västerländsk demokrati. Poängen med detta skulle vara, vilket jag inte alls utvecklar i min uppsats, att jag då hade preciserat min beroende variabel så att fortsatta idéanalytiska studier rörande sambandet mellan demokratisyn och andra ideologiska föreställningar tedde sig fruktbara. Det finns en varians i den beroende variabeln (skilda avvägningar mellan folksuveränitet och rättsstat) och en rad andra väsentliga ideologiska variabler (exempelvis avvägningen mellan plan och marknad eller andra frågor som vanligen förknippas med den sk höger-vänsterdimensionen) som inte på rent logiska grunder kan sägas ha ett samband med demokratisynen.<sup>4</sup>

Som jag ser det, är det genom en sådan analysdesign, som man på ett vetenskapligt intressant sätt får möjlighet att pröva hållbarheten av Tingstens idylliska föreställning om demokratin som en gemensam överideologi för såväl konservativa som liberala och socialister. Med Svenssons förslag till precisering av "ideologiske hovedpositioner" reduceras Tingstens tes till något som rent definitionsmässigt är felaktigt. Min egen hypotes, som formuleras i och kring min figur 2, innebär också den att Tingsten hade fel. Han drev sin tes för långt, dels genom att överskatta samsynen hos dem som bekände sig till den västerländska demokratin, dels genom att negligera sambandet mellan demokratisyn och andra ideologiska föreställningar. Det är precis detta som åsyftas när jag i inledningen till min uppsats (tredje stycket) talar om att "idyllen har vissa skönhetsfläckar" och att "den rådande enigheten är begränsad". Kanske kan man invända att den senare formuleringen är elliptisk, men jag har ändå svårt att förstå vad det är som Anckar ställer sig undrande till i detta fall.

För egen del är det ett par andra invändningar mot konceptionen folksuveränitet-rättsstat, som jag finner vara av principiellt intresse. Den ena går ut på att begreppet rättsstat är alltför juridiskt i sin orientering och att det bör ses som ett specialfall av det mer generella begreppet *normstat*.<sup>5</sup> Den andra invändningen går ut på att begreppen folksuveränitet och rättsstat behöver kompletteras med ett tredje begrepp, som skall fånga in föreställningar om och betoning av statens handlingskraft och förmåga att bedriva en konsekvent politik.<sup>6</sup>

Enligt den första invändningen, den om normstaten, är den delvis kompletterande och delvis motstridande kombinationen folksuveränitet-rättsstat endast ett specialfall av den problematik som gör sig gällande i en demokrati på varje område där statsmakten tar expertis till hjälp vid genomförande av den offentliga politiken. Läkarvetenskapens ställning inom sjukvården kan tjäna som exempel. De anställda inom sjukvården är underställda två skilda normsystem. De skall bidra till att förverkliga majoritetens mening om vad som bör förstås med god sjukvård, men de skall också agera i överensstämmelse med medicinsk vetenskap och etablerad läkekonst.

I linje med denna tankegång kan man tänka sig en teori om den offentliga sektorn, som indikerar tillämpligheten av ramlagstiftning. Kriteriet skulle vara att ramlagar kan brukas inom förvaltningsområden, som likt sjukvården präglas av hög grad av professionalism. Problemet med vissa av våra ramlagar, socialvården brukar anföras som exempel, skulle i så fall var att de berörda tjänstemännen inte är tillräckligt professionella. Normstatens ideal kan då endast förverkligas med hjälp av detaljerade lagar och regler i kombination med en traditionell byråkrati.

Jag nämner denna idé om normstaten, fast den är outvecklad och i allra högsta grad tentativ, därför att jag tror att den möjligen kan bidra till våra försök att resonera stringent om staten och den offentliga sektorn. Jag är däremot skeptisk till tanken om att idén i fråga hjälper oss att förstå vad som kännetecknar demokrati i västerländsk mening. Konceptionen folksuveränitet-rättsstat har måhända en juridisk slagsida, men från historisk synpunkt tror jag inte att detta är obefogat.

Den andra invändningen, den om *effektivitet* som en nödvändig tredje komponent, har kommit till mig i form av en empiriskt grundad invändning mot den hypotes jag lanserar avslutningsvis i min uppsats. De svenska partiernas syn på folkomröstningsinstitutet stämmer inte med den bild jag ger av hur höger respektive vänster avväger mellan folksuveränitet och rättsstat. I modern tid har nämligen de borgerliga partierna uppträtt som betydligt större anhängare av folkomröstningar, vilket rimligen bör ses som ett uttryck för folksuveränitetsidealet, än det i regeringsställning sittande socialdemokratiska partiet.

För de borgerliga partiernas del är det emellertid möjligt att hävda, att folkomröstningsinstitutet snarast ingår som en del i en maktindelningstanke; det är tänkt som ett instrument för att balansera parlamentets makt och inte som ett genuint ut-

tryck för folksuveränitetens ideal. Man kan möjligtvis också argumentera för att den åsyftade "anomalin" inte speglar partiernas "verkliga" ideologi, utan beror av deras taktiska agerande. Men jag tror inte att den senare argumentationslinjen är särskilt hållbar. Socialdemokratins motvilja mot folkomröstningsinstitutet har sin grund i betoningen av handlingskraftiga regeringar och av en effektiv statsmakt.

Med viss tvekan – jag har inte hunnit begrunda detta – vill jag ändå hålla fast vid att min ursprungliga konception är den mest relevanta, om syftet är att klarlägga skilda föreställningar om vad som kännetecknar en demokrati. Utformningen av styrelseskicket handlar emellertid inte enbart om demokrati, dvs om att i görligaste mån förverkliga såväl folksuveränitetens som rättsstatens ideal. I praktiken är det alltid också nödvändigt att ta hänsyn till effektivitetsaspekter. Partiernas inställning till folkomröstningsinstitutet belyser just detta. Socialdemokratins allmänna föreställning om ett väl fungerande styrelseskick får, mer än hos de borgerliga partierna, sin prägel av ett sådant effektivitetstänkande. Men skilljelinjen i fråga om demokratin går vill jag hävda mellan skilda avvägningar mellan folksuveränitet och rättsstat.

#### Noter

<sup>1</sup> Självklart betyder det att en del nyanser går förlorade, men det behöver inte nödvändigtvis enbart vara av ondo. Rent forskningsmässigt erbjuder de sk analysfrågorna ändå ett bra uppslag för hur man empiriskt skall kunna faställa var olika styrelseskicksideologier skall placeras på de skalor som bör konstrueras för att ange graden av uppslutning bakom folksuveränitetens respektive rättsstatens ideal.

För övrigt är min enda invändning mot Falkemarks resonemang i anslutning till analysfrågorna, att han behandlar Rousseau en aning vårdslöst. Varken det lösryckta citatet eller Falkemarks egna kommentarer upplyser läsaren om att Rousseaus benämning "lagstiftare" egentligen är en smula missvisande. "Lagstiftare" är den eller de som faktiskt framlägger ett lagförs-

lag inför folket, som sedan fattar beslutet om att anta eller förkasta. Rousseau har, som jag ser det, två huvudpoänger i det aktuella kapitlet av *Du Contrat Social* (läs styckena 4 och 6-7 i det sjunde kapitlet av bok II). Han vill för det första påvisa att förslagsställandet är en mycket central uppgift i lagstiftningsprocessen, men att det samtidigt är en svår konst att formulera förslag som har förutsättning att vinna allmän uppslutning. Det är en uppgift för gudar snarare än människor. När detta är sagt, slår Rousseau fast, att de som besitter denna gudagivna gåva inte skall tilldelas någon speciell maktposition. Rousseaus tankegång i det aktuella kapitlet är uttryck för en långtgående realism, som syftar till att precisera vad som krävs av den konstitution som skall förverkliga folksuveräniteten.

<sup>2</sup> Måhända finns det skäl att, likt Olof Petersson och Donald Söderlind, tilldela rättsstaten ytterligare ett par kännetecken. Förutom förutsägbarhet talar de om objektivitet och likabehandling. Se s. 23 i deras *Svensk förvaltningspolitik* (Uppsala: Diskurs, 1986).

<sup>3</sup> Vad jag kan förstå skulle Falkemark vinna på att ansluta sig till ett mer juridiskt rättsstatsbegrepp, som inte definitionsmässigt införlivar en rad fri- och rättigheter. Att döma av den allmänna debatt som förs, torde det nämligen finnas vissa skäl som talar för att en tilltagande användning av ramlagar och generalklausuler skulle ha ökat inslaget av skönsmässighet i myndigheters handlande. Enligt denna tes, som jag dock aldrig sett några systematiskt insamlade empiriska belägg för, skulle således urholkningen gälla värden som förutsägbarhet, objektivitet och likabehandling (se föregående not), men inte för den skull några fri- och rättigheter (med undantag för den medborgerliga rättighet som ligger i själva det formella rättsstatsbegreppet).

<sup>4</sup> I detta sammanhang bör jag nämna, att jag endast är beredd att försvara den metodologiska tes, som Falkemark tillskriver mig, i en modifierad och mindre drastiskt formulerad version. De ord han citerar samt den not (22) varur han hämtar sitt bränslor ymmer några mindre lyckade men också alltför vaga formuleringar för att tjäna som underlag för någon tes.

<sup>5</sup> Denna tankegång har förts fram samtalsvis av Sverker Gustavsson.

<sup>6</sup> Vi skulle då få en typologi – folksuveränitet, rättsstat, effektivitet – som är snarlikt den som Olof Petersson och Donald Söderlind laborerar med i *Svensk förvaltningspolitik* (Se speciellt s. 23 och not 25).