

Spillereglerne og folkestyret: Et normativt kig ind i fremtiden

Af Tøger Seidenfaden

Grundlovens indhold og den juridiske regulering af vores politiske system er naturligvis i sig selv et for snævert udgangspunkt for en vurdering af vort folkestyres skavanker og udviklingsbehov.

Alligevel udgør de juridiske rammer spillereglerne for vigtige dele af samfundslivet, og en principiel stillingtagen til spillereglernes indhold kan være et nyttigt udgangspunkt, når vi vurderer de kommende 10-20 års udfordringer.

Mit hovedsynspunkt er, at der i de kommende år på én gang vil være brug for en stærkere folkemagt, og for en svagere statsmagt.

*

Med folkemagt menes i denne forbindelse ikke folkets magt, et udbredt slogan, der er uden konkret indhold, da "folket" - så snart vi forlader helt små grupper - naturligvis hverken kan eller skal regere direkte. Med folkemagt menes den demokratisk ledelse (det vil sige regering og folketingsflertal), der bør have en stærkere placering.

Den demokratiske ledelse er den eneste politiske aktør, der bare tilnærmelsesvis repræsenterer "almenviljen", eller i det mindste har mulighed for at føre en samlet, målrettet politik. Den bør derfor få en stærkere placering i forhold til både de store offentlige bureaukratier og det gennemorganiserede forhandlings-samfund, der er den sociale og politiske virkelighed i lande som Danmark.

Med en svagere statsmagt sigtes til de offentlige bureaukrieters magt over for den enkelte borger. Den skal begrænses, og borgerne har i den forbindelse et større behov for retslige garantier og rettigheder end nogensinde.

*

Hvorfor kan og bør vi få en svagere statsmagt?

På forvaltningsområdet er den traditionelle juridiske ideologi, der sikrer borgerne mod offentlig vilkårlighed, blevet svækket igennem det meste af dette århundrede, fordi andre formål (velfærd og regulering) er prioriteret højere.

Den offentlige forvaltning er blevet mere og mere pragmatisk, management- og serviceorienteret. Også i retssystemet - der via fagligt bårne ankesystemer i øvrigt afskæres fra kontrol med forvaltningen - har en pragmatisk holdning

længe været fremherskende. På det højeste niveau er domstolenes kontrol af lovenes grundlovsmæssighed en illusion, og på de lavere niveauer og i konkrete sager er domstolene meget utilbøjelige til at dømme principielt, når større offentlige interesser står på spil.

Et pragmatisk retssystem, styret af hensigtsmæssighed, fungerer imidlertid bedst i et samfund, der er præget af konsensus og relativ overflod af ressourcer.

I de senere år er dette grundlag kommet under pres.

Et eksempel er bistandsloven, hvor skønprincippet efterhånden måtte forlades, efterhånden som problemerne blev alvorlige, klienterne mere mangfoldige og væksten i ressourcer stagnerende. På sådanne områder er den pragmatiske jura en slags "solskins"-jura, der må forlades, når konflikter bliver synlige og besværlige.

Et andet eksempel er mindretalsproblemer. Indvandrere og flygtningespørgsmål har præget den offentlige debat i en grad, der ikke står mål med deres (beskedne) antal. Men de problemer, som etniske og kulturelle mindretal giver anledning til at diskutere, er principielt vigtige og illustrative også for andre mindretal - sociale, holdningsmæssige el.lign.

Når forskelle bliver mere synlige og mere kontroversielle, er det vigtigere end nogensinde, at Justitia er blind. Rimeligheds- og hensigtsmæssighedsbetragtninger vil ofte bygge på værdier, der ikke er fælles i et mindre homogent samfund. Det kan føre til afgørelser, der er både principielt forkerte og symbolsk meget skadelige. Det mindre homogene samfund kræver klarere retsregler, mere præcise regler for, hvad statsmagten må og ikke må.

Også informationssamfundet, med de mange nye styringsmidler, det giver store bureaukratier, fordrer modtræk, der ofte vil være juridiske. En offentlig-hedslov med tænder i. Individuelle rettigheder (indsigt, erstatning).

Alt dette kræver domstole, der bakker op om de juridiske garantier, også når det er "upraktisk".

Det kræver utvivlsomt normændringer i den juridiske verden. Det er tvivlsomt, om det karrieresystem - med justitsministeriet i centrum med en meget dominerende rolle - hvori vore dommere, politimestre, anklagere osv. fungerer, er en velegnet baggrund for de ændringer i fortolknings- og retsideologien, der er ønskværdige.

Lidt groft sagt kan man sige, at det danske offentligt-juridiske systems fornemste produkt er hæderlige embedsmænd. Men hæderlige embedsmænd er ikke det samme som principielt tænkende dommere.

At acceptere dette synspunkt kræver en omstilling af traditionelt eller konservativt tænkende jurister.

Men også de såkaldt progressive juristers tænkning må i givet fald ændre sig.

Skal man bevæge sig væk fra et pragmatisk orienteret retssystem, fordrer det, at man tager retsreglerne som normativt grundlag ganske alvorligt. Ellers kan man ikke fastholde deres betydning over for hensigtsmæssighedsbetragtningernes enorme vægt i dansk tradition.

I dette perspektiv er det imidlertid et problem, at progressive jurister typisk er meget retssociologisk orienterede. Når man lægger vægt på at se juraen som et produkt af magtrelationerne i samfundet, relativiserer man samtidig juraen.

Videnskabeligt kan denne synsvinkel være nyttig et stykke henad vejen, men normativt er det uheldigt. Man kan have svært ved at holde noget for "helligt", når ens faglige ideologi som progressiv (universitets)jurist består i at "afsløre" dets "klassebasis" og samfundsmæssige betingethed.

Denne modsigelse er ikke bare en holdningsmæssig spænding.

Når progressive jurister forankrer deres jura i en (halvt bevidst) samfundsteori, kan der også ske det, at de bliver for "ambitiøse" på juraens vegne. Det ender med, at juraen altid skal nå frem til et substantielt eller samfundsmæssigt set "rigtigt" resultat. Også når retsgrundlaget ikke er der.

Den tendens skræmmer - med megen ret - de mere traditionelle jurister og undergraver den mere principielle tilgang til retten, der er nødvendig.

*

Hvad med den stærkere folkemagt?

Der er behov for en stærkere demokratisk ledelse i forhold til de mange interesser, der er effektivt organiseret i forhandlingssamfundet.

Behovet for at kunne prioritere, at foretage langsigtede investeringer, at begrænse overforbruget af ressourcer både på kort og langt sigt er den velkendte baggrund for ønsket om en stærkere ledelse.

Men det står skralt til allerede med det demokratiske grundlag i det danske politiske system.

Udgangspunktet for vores demokratiske ideologi er den misforståelse, at folket regerer.

Vi har ikke draget konsekvenserne af, at demokratiets operationelle kerne er en anden: Folket forkaster en regering eller en politik og bringer dermed andre til magten.

Det er denne mekanisme, valgsystemet skal muliggøre.

I dag er det omvendt. Det er ikke partierne eller blokkenes fremgang eller tilbagegang ved valget, der bestemmer regeringsdannelsen. Det er enkelte partiers strategiske placering, der er afgørende, samt det samlede koalitions-mønster og de på forhånd uforudsigelige kombinationsmuligheder, det rummer.

I praksis fører vores ønske om, at folketinget skal være et spejlbillede af befolkningens holdningssammensætning på valgdagen til, at regeringen ikke er under folkelig kontrol.

Vores forholdstalsvalgssystem betyder samtidig, at vore regeringer bruger det meste af deres energi på at skaffe den nødvendige opbakning i folketinget. Det

levner ikke regeringen mange chancer for at spille en afgørende rolle i det gennemorganiserede samfund, der omgiver den.

I mangel af en valgreform kan man forestille sig, at regeringen styrkes ved, at den kun kan væltes ved et "konstruktivt" mistillidsvotum, der indsætter en anden regering.

Der vil blive behov for ændringer, og her kan de politiske spilleregler (herunder Grundloven) være et instrument.

Over for sit eget apparat (den offentlige sektor) og de interesser, der skjuler sig i den, kan den demokratiske ledelse for eksempel styrke sig ved at indsætte "folkelige råd", der med ekspertbistand kan følge udviklingen på et område og vurdere, om producent-interesser får lov til at dominere. Disse "råd" bør sammensættes ved lodtrækning, således at de pågældende ikke repræsenterer nogen - men alle. Rådene skal ikke have egentlig kompetence, men give de valgte politikere den substantielle og demokratiske legitimitet, det ofte mangler i "kampen" mod deres egne ansatte o.l.

*

Også hvis man føler, at de næste 10-20 år vil sætte fordelingspolitiske spørgsmål på dagsordenen, kan procesuelle reformer være det rigtige instrument til at løfte opgaven.

I moderne demokratier er det fundamentale problem for dem, der er optaget af de svagestes lod, at disse svageste udgør et mindretal i befolkningen. Dette til tider marginaliserede mindretal er derfor ikke garanteret nogen afgørende indflydelse i den demokratiske proces.

Værre bliver det af, at disse grupper ofte kun repræsenteres af deres behandlere. Det betyder ofte, at det er behandlernes faglige ideologier snarere end de dårligt stilledes egne interesser, der bliver bestemmende for, hvordan de fælles ressourcer, der afsættes, anvendes.

Politologen Jørgen Poulsen (Aarhus Universitet) har skitseret det teoretiske grundlag for en reformstrategi, hvori grundloven og det parlamentariske system bruges som løftestang til at løse dette problem.

Løsningen består i at indføre et andetkammer i vort politiske system. Dette andetkammer vælges af den dårligst stillede del af befolkningen, f.eks. de fattigste 20 procent. Andetkammeret kan tildeles magtbeføjelser af forskellig styrke, alt efter hvor radikalt man ønsker at gå til værks. Sidestilling med førstekammeret, vetoret eller suspensivt veto er alle muligheder.

Forslaget er smukt i tråd med de begrundelser, der lå bag andetkammerets eksistens i dette og det forrige århundrede. Blot er det en anden "overordnet interesse", der varetages. Det kan fungere som en slags filter, der tvinger al lovgivning i egalitær retning, uden at det egalitære hensyn forvaltes af andre end

de svage selv. De fattige kommer på denne måde selv til at bestemme, hvad der er relevant for deres situation.

Forslaget er ment som en illustration af, at også hvis man har meget radikale krav til den politiske dagsorden i de kommende 10-20 år, kan grundlovsændringer og ændringerne i samfundets juridiske spilleregler være den rigtige vej at gå.

Men selv bortset fra sådanne utopisk prægede projekter er der lang vej igen, før vi i Danmark tager det juridiske grundlag så alvorligt, som en række træk i samfundsudviklingen gør det ønskværdigt, at vi gjorde.

Forfatteroplysninger:

Tøger Seidenfaden, cand.scient.pol., M.Phil., er chefredaktør for Weekendavisen