

Så kan demokratin avskaffas

Olof Petersson

Det är dags att väcka frågan om vad som kan göras för att stärka skyddet för demokratin. I dag kan vi med olika åtgärder fördröja och försvåra demokratis avskaffande i Sverige, men inte förhindra det om en folkmajoritet står bakom. Det är statsvetaren Olof Peterssons slutsats efter en genomgång av vilka strategier och verktyg som demokratis motståndare har att tillgå.

Demokratin som idé lär aldrig kunna dö. Oavsett hur stora kriser samhället går igenom lär det alltid finnas några människor som innerst inne behåller drömmen om att människor kan leva i frihet och styra sig själva under fredliga former. Folkstyrelsetanken kanske också kan förbli verklighet inom små självstyrande grupper.

Däremot är det inte för alltid säkert att demokratin överlever i den form som åsyftas i vår grundlag. Det demokratiska statskicket förutsätter att det finns en stat som vilar på principen att all offentlig makt utgår från folket. Detta statskick bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Det förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Dessutom tillägger regeringsformen att den offentliga makten utövas under lagarna. Vårt statskick kombinerar majoritetsstyrelse med ett inbyggt minoritetsskydd.

Demokratier kan gå under!

Det demokratiska statskicket kan gå under på flera olika sätt. Några av dessa scenarier bygger på historiska erfarenheter, andra på mer teoretiska spekulationer. Historien visar att demokratin kan avskaffas genom krig och ockupation. Det nazityska angreppet på Danmark och Norge i april 1940 är näraliggande exempel. Under fem år var demokratiska styrelseformer och mänskliga rättigheter satta ur spel och ockupationsmakten härskade mer eller mindre oinskränkt.

Demokratin kan också störtas med våld på andra sätt. Demokratins motståndare brukar oftast bestå av politiska extremrörelser. Under mellankrigstiden var det nationalsocialister och kommunister som utgjorde de främsta hoten mot den parlamentariska demokratin. I dagens värld använder den extrema islamismen terrorism för att angripa demokratis idé om att samhällets lagar skapas av människor.

Det demokratiska statsskicket skulle också kunna upphöra att fungera genom att det politiska systemet går sönder. Åtskilliga länder i dagens värld lider av att ha en »mjuk stat«. En sådan hindrar demokrati och ekonomisk utveckling eftersom den kräver väldefinierade, stabila och okorrumpade institutioner. Om offentliga institutioner missköts, blockerar varandra eller förlorar medborgarnas förtroende skulle det demokratiska systemet utsättas för stora och kanske ödesdigra påfrestningar.

Demokratien kan också förtvina om medborgarna vänder det ryggen. Om valdeltagandet sjunker dramatiskt kan man börja ifrågasätta de valda organens representativitet och legitimitet.

Ett annat hot kommer från politiska partier som inte delar demokratins värdegrund. Antag att antidemokrater får majoritet i riksdagen. Då uppkommer den principiellt intressanta frågan om demokratien kan avskaffas på demokratisk väg. Det korta svaret är ja. Det längre svaret måste ta upp följdfrågor om hur det skulle kunna gå till, om det finns några spärrar och om det är möjligt att förhindra en sådan utveckling.

Och det är en aktuell fråga

Bara för några år sedan skulle frågan om demokratins avskaffande setts antingen som en otillbörligt pessimistisk fantasi eller som en statsvetenskaplig seminarieövning. Det är utvecklingen i länder som Ryssland och Turkiet, men framför allt EU-länder som Ungern och Polen, som väcker grundläggande frågor om demokratins existens.

De årliga översikterna över demokratins tillstånd i världen ger också näring åt farhågorna. *Freedom House* sätter rubriken »Democracy in crisis« på 2018 års rapport och konstaterar att demokrati och mänskliga rättigheter är på allmän tillbakagång. Även om det fortfarande hålls allmänna val är friheterna i många länder så inskränkta att man knappast kan tala om ett öppet samhälle. Den amerikanske journalisten Fareed Zakaria har myntat uttrycket »illiberal demokrati« för detta mellanting mellan demokrati och öppen diktatur. Även samhällsdebatten i de gamla etablerade demokratierna har fått en omisskännligt dystopisk karaktär. Demokratins framtid verkar dyster.

Demokratiens institutioner är förvisso bräckliga i stora delar av dagens värld men hur är det i Sverige, som enligt internationella jämförelser är en av de mest välfungerande demokratierna. Skulle det demokratiska statsskicket i Sverige kunna sättas ur spel, upphöra att fungera eller helt avskaffas? Det rör sig om ett värstafallsscenario, ett slags stresstest jämförbart med de beräkningar som genomförts i bankkrisens kölvatten.

Ett sådant tankeexperiment kan ge upphov till etiska problem. Ritar man en karta som kan användas av demokratins motståndare? Riskerar man att väcka onda tankar? Men demokratin måste vara så stark att den tål en diskussion om dess institutioners hållbarhet. Demokratins självförsvar måste organiseras med öppna ögon.

Ändra regeringsformen

Så antag att riksdagen får en majoritet som vill ersätta dagens statsskick med något auktoritärt eller diktatoriskt alternativ. Ett regimskifte på demokratisk väg förutsätter först och främst att man ändrar eller helt byter ut regeringsformen.

Den allmänna regeln i regeringsformen är att grundlag stiftas av riksdagen genom två likalydande beslut med enkel majoritet och med mellanliggande val. I samband med regeringsformen tillkomst på 1970-talet fördes en intensiv debatt om hur de medborgerliga fri- och rättigheterna bäst borde skyddas. Några debattörer, med Per Ahlmark i spetsen, ville förhindra att grundlagen kunde ändras »över en natt«.

Därför innehåller regeringsformen en regel om att ett förslag om grundlagsändring måste väckas minst nio månader före valet. Men tiden för begrundan och debatt före det första riksdagsbeslutet kan förkortas om en stor riksdagsmajoritet är med på grundlagsändringen. Det är närmare bestämt konstitutionsutskottet som med fem sjättedels majoritet kan besluta om en snabbhandling.

Dessutom kan ett förslag om grundlagsändring föras ut till folket för avgörande. Folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag ska hållas, om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter (det vill säga 35) och minst en tredjedel av ledamöterna (det vill säga 117) röstar för yrkandet.

En sådan folkomröstning hålls i samband med det mellanliggande valet och är negativt beslutande. Förslaget är förkastat, om de som röstat mot förslaget är fler än de som röstat för förslaget och de som röstat mot till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall är det upp till den nyvalda riksdagen att anta eller förkasta förslaget. Möjligheten att hålla folkomröstning om grundlagsändring infördes 1980 men har hittills inte använts.

Ändringsförbud kan ändras

»Hur många vet att det är möjligt att på mindre än ett och ett halvt år avskaffa vår demokrati?« Så inledde fem människorättsaktivister en debattartikel i Dagens Nyheter (25 mars 2018). De kritiserade regeln att det räcker med en enkel majoritet i riksdagen och att även ett extra val räknas som ett mellanliggande val. I stället föreslog de att två likalydande beslut måste fattas med kvalificerad majoritet och att det sker ett ordinarie riksdagsval mellan de två besluten.

Det är ett fullt rimligt förslag. Man kan påminna om att Finland har en snarlik ordning. Det andra och avgörande beslutet om grundlagsändring måste där fattas med två tredjedels majoritet. Men det ska tilläggas att Finland också har ett snabbspår som tillåter att brådskande grundlagsändringar kan genomföras med ett enda beslut och fem sjättedels majoritet.

Vad DN-debattörerna kunde ha lagt till är att den svenska ordningen för grundlagsändring saknar en kворumregel. Det innebär att om många ledamöter av någon anledning är frånvarande kan ett litet antal riksdagsledamöter besluta att ändra grundlagen. Det är märkligt att det inte krävs ett visst minimiantal riksdagsledamöter för ett så viktigt beslut.

Debattartikeln nämner också att en del länder, som Tyskland, har ytterligare en spärr mot försök att inskränka de grundlagsskyddade rättigheterna. Tyskland, skriver de, har i sin konstitution infört en särskild bestämmelse som omöjliggör att det demokratiska statsskicket och mänskliga rättigheter kan upphävas. Också andra länders grundlagar har varianter av sådana »evighetsklausuler«. Det går ut på att grundlagen anger att vissa särskilt viktiga regler inte får ändras. Men invändningen är förstås att regler om ändringsförbud också kan ändras. I långa loppet är det omöjligt att förhindra att den som äger grundlagen, i vårt fall riksdagen, kan ändra ändringsparagrafer så att det till slut går att upphäva även bärande delar av det demokratiska statsskicket. De konstitutionella hindren räcker bara ett stycke. I praktiken skulle det bli avgörande hur stark förankring som vår grundlag har i det folkliga medvetandet.

DN-debattörerna skriver mycket riktigt att deras förslag går ut på att föra in en paragraf som innebär, om inte ett totalt förbud, så i vart fall en stark begränsning mot beslut från tillfälliga populistiska enkla majoriteter som vill begränsa demokrati och mänskliga rättigheter.

Underminera inom ramen för grundlagen

Nästa fråga är om det inom ramen för vår nuvarande grundlag går att underminera eller förhindra centrala delar av den svenska demokratins funktionssätt. Rent allmänt gäller att det är jämförelsevis enkelt för en politisk majoritet att styra den svenska statsapparaten. Det är svårare i ett land som har ett federalt statsskick och/eller ett maktdelningssystem. I federalismens förbundsstater har delstaterna en inom vissa områden långtgående självbestämmanderätt och har ofta egna »grundlagar« som är svåra att ändra. I maktdelningssystem är statsmaktens grenar separerade och balanserar varandra.

Sverige har visserligen ett inslag av kommunal självstyrelse men är i övrigt en utpräglad enhetsstat. Den som kontrollerar riksdag och regering kan styra utan

alltför många spärrar och motmakter. Detta monolitiska drag i det svenska styrelseskicket förstärktes genom författningsreformen i början av 1970-talet.

Socialdemokraterna hade innehaft regeringsmakten i decennier och var måna om att få till stånd »en stark regering« (som de underförstod även i fortsättningen skulle vara liktydigt en stark socialdemokratisk regering). Socialdemokraterna pläderade dock för en viss maktindelning i det att de gärna hade velat behålla tvåkammerssystemet. Att första kammarens valmetod gav socialdemokraterna en fördel genom eftersläpande majoriteter kan möjligen ha spelat en roll i sammanhanget.

Det var de borgerliga partierna, inte minst folkpartiledaren Bertil Ohlin, som främst förespråkade doktrinen om folkviljans omedelbara och totala genomslag. Om de borgerliga partierna, efter den långa perioden i opposition, äntligen skulle få majoritet i riksdagen så skulle inte någon socialdemokratisk eftersläpning få hindra dem. Sverige fick ett enkammersystem, gemensam valdag och, till en början, treåriga mandatperioder. Regeringen är ansvarig inför riksdagen och »regeringen styr riket« som det korthugget står i regeringsformen.

Ett parti, eller ett politiskt block, som får majoritet i riksdagsvalet kan därför omedelbart bilda en regering med stora styrningsmöjligheter. Utredningsväsendet ligger i regeringens händer. Regeringen bestämmer själv vilka utredningar som ska läggas ner, tillsättas, få ny ordförande eller ändrade direktiv.

Den svenska staten har visserligen självständiga förvaltningsmyndigheter och förbud mot ministerstyrelse men myndigheterna lyder, med några få undantag, under regeringen. Den statliga förvaltningspersonalen skyddas inte av några speciella anställningsregler; den gamla tidens fullmaktstjänster har avskaffats. Utnämningmakten ligger ytterst hos regeringen.

Den ekonomiska styrningen av de statliga myndigheterna går via budget och regleringsbrev och kräver riksdagens medverkan. Den rättsliga styrningen går via lagar som riksdagen stiftar och förordningar som regeringen beslutar. En ny politisk majoritet kan omedelbart lägga om rodret på det svenska statskeppet.

Urholka rättsväsendets självständighet

Rättsskipningens självständighet är en hörnsten i en rättsstat. I sin dömande verksamhet måste domstolarna stå oberoende i förhållande till den politiska makten. Efter en ändring av regeringsformen 2010 är denna princip ännu tydligare markerad. Då ändrades också reglerna för utnämning av domare. Det är visserligen fortfarande regeringen som utnämner ordinarie domare. Men i praktiken följer regeringens numera de namnförslag som läggs av en domarnämnd som har en majoritet av företrädare för rättsväsendet.

Ändå finns en oro för att de svenska domstolarnas självständighet inte är tillräckligt skyddad. Höga domare har skrivit debattartiklar i Svensk Juristtidning. De vill ge domstolarna ännu mer makt över rekryteringen till de högre domarposterna och i motsvarande mån reducera regeringens utnämningmakt.

En känslig punkt är domarnas anställningsvillkor. Den polska regeringen har försökt avsätta obekväma domare genom tvångspensionering. I Sverige riktar kritikerna in sig på Domstolsverket, som är en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. Eftersom Domstolsverket ansvarar för domstolarnas it-system kan man enkelt slå ut hela eller delar av verksamheten. Ett förslag är att Domstolsverket bör ledas av en styrelse, i vilken en majoritet är domare och där styrelsen utser myndighetschefen.

Dessa förslag skulle innebära en viss förstärkning av domstolarnas ställning. Skärpta regler kan resa hinder mot tillfälliga populistiska majoriteter. Men en riksdag som över flera valperioder behärskas av antidemokratiska partier skulle på laglig väg kunna ändra reglerna om domstolarnas sammansättning och verksamhet.

Attackera public service

Erfarenheterna från illiberala demokratier är att massmedierna är ett av de första målen för antidemokratiska attacker. Inskränkningar av pressfriheten och skärpt statskontroll över medierna vittnar om hur känsliga enväldshärskare är för kritisk granskning och offentlig debatt. Det statliga presstödet i Sverige kan avskaffas eller riktas om av en politisk majoritet.

En central fråga hur skyddade public service-institutionerna är för antidemokratiska påverkansförsök. Dagens reglering bygger på att programföretagen befinner sig på armlängds avstånd från den politiska makten. Det är visserligen riksdagen som stiftar de lagar som reglerar public service och som bestämmer hur verksamheten ska finansieras. Men sedan är tanken att public service-företagen ska ha ett rättsligt garanterat oberoende.

En mer permanent riksdagsmajoritet har alla förutsättningar att lägga ner public service, ändra spelreglerna eller omstöpa programföretagen. Men dagens regler sätter spärren för politikens möjligheter att mer direkt styra public service. Programföretagen ägs av en förvaltningsstiftelse, som också utser chefen för respektive programföretag. Stiftelsen är tänkt att fungera som en buffert mellan statsmakten och programföretagen. I dag har stiftelsen syftet att värna programföretagens oberoende men styrelsens ledamöter utnämns av regeringen och flertalet består av tidigare eller nu aktiva politiker.

Den politiska majoritet som kontrollerar riksdag och regering har således makt att genom förvaltningsstiftelsen ingripa i public service-företagens verksamhet. En pågående utredning har i uppgift att föreslå ett stärkt grundlagsskydd för public

service. I så fall skulle det krävas dubbla riksdagsbeslut och ett mellanliggande val för att mer fundamentalt ändra spelreglerna för public service-medierna.

Ger internationella avtal skydd?

Diskussionen hittills har utgått från att demokratins spelregler bestäms i Sverige. Men demokratin skyddas också av internationella avtal och organisationer. Europakonventionen är en del av svensk rätt och Europadomstolen i Strasbourg har vid upprepade tillfällen fällt Sverige, bland annat för brott mot bestämmelsen om rätt till oberoende domstolsprövning.

EU-fördraget stadgar att grundläggande rättigheter, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer. Artikel 7 innebär att en medlemsstats rättigheter inom EU kan dras in om medlemsstaten åsidosätter unionens grundläggande värden. Sverige har också undertecknat ett antal människorättskonventioner inom FN-systemet.

Politiska krafter som vill avskaffa demokratin i Sverige kan förhålla sig till dessa internationella restriktioner på olika sätt. Det raka och mest radikala alternativet är att säga upp internationella avtal och gå ur internationella organisationer. En folkomröstning om det svenska EU-medlemskapet kan vara ett första steg.

Ett annat, mer hycklande, alternativ är att dölja sina systemförändrande avsikter och proklamera sig som en »högre« form av demokrati, ungefär som kalla krigets kommuniststater i Östeuropa benämnde sig »folkdemokrati« (bokstavligen »folkfolkstyrelse«) eller som Ungerns Victor Orbán helt öppet bekänna sig till den illiberala demokratin. Just exemplet Ungern visar hur svårt EU har att sätta kraft bakom varningarna att överträda den demokratiska rättsstatens gränser.

Vi kan fördröja, inte förhindra

En realistisk slutsats kan bara bli att grundlagsregler och internationella överenskommelser kan fördröja och försvåra men inte förhindra att demokratin inskränks eller helt avskaffas. I ett sådant läge är det antagligen civilsamhällets frivilliga organisationer, kulturlivet och fristående mediers granskning och informationsförmedling som skulle stå för det mest uthålliga försvaret av demokratin.

Så den allmänna frågan går bara att besvara på ett sätt. Demokrati innebär att all offentlig makt utgår från folket och då har folket också makt att avskaffa demokratin. Men den viktiga frågan är inte *om* utan *hur*. Det demokratiska statsskicket är också en rättsstat.

De spärrar som finns i grundlagen innebär att det inte ska gå att avskaffa demokratin över en natt. Folket bestämmer, men inför ett så allvarligt beslut måste det först få tillfälle att informera sig, reflektera, debattera och ta ställning under moget övervägande. Om en majoritet därefter ändå vill avskaffa demokratin så lär det inte gå att hindra.

En sista betänklighet har att göra med möjligheten att ändra politiska beslut. Statsvetaren Robert Dahl har i sina ofta återopade arbeten om demokratin varnat för att fatta beslut som gör att folket förlorar den slutliga kontrollen, »alienating final control«.

Rent teoretiskt skulle man kunna koppla ett beslut om att avskaffa demokratin med en »ångervecka«. Efter en viss tidsrymd skulle folket återigen, till exempel genom folkomröstning, få ta ställning till om man vill gå tillbaka till demokratiska styrelseformer. I praktiken skulle detta antagligen inte fungera. En auktoritär ledare skulle med all sannolikhet utnyttja sin makt för att förhindra en öppen debatt och försöka styra folkomröstningens resultat.

Kvar står slutsatsen att demokratins avskaffande i praktiken skulle bli irreversibelt, åtminstone i ett överblickbart tidsperspektiv. I människorättskonventioner talas om de »lika och oförytterliga rättigheter som tillkommer alla människor«. Sådana deklamationer är då bara att glömma. Att avskaffa demokratin innebär att avyttra de rättigheter som garanterar människors frihet och lika värde.

Olof Petersson är statsvetare, tidigare professor i statskunskap vid Uppsala universitet

Författaren tackar Thomas Bull, Johan Hirschfeldt, Ingvar Mattson och Eivind Smith för kloka synpunkter.