

Etik i politik - et tre-kammersystem for Europa

af Mogens Lilleør

Den 17. september 1992 satte Elisabeth Arnold fokus på det væsentlige og meget omtalte problem om den fremtidige udvikling af EF-samarbejdet, nemlig det demokratiske underskud. Det skete i en kronik i information. Den var egentlig interessant, og er det ikke mindre nu i 1993 efter afstemningen den 18. maj. Der er sikkert ingen der kan huske den nu, så lad mig kort gengive indholdet.

Elisabeth Arnold nævner visse almene egenskaber, som er nødvendige for, at et samfund kan kaldes demokratisk: Der skal være lige og almindelig valgret og regelmæssige frie, hemmelige valg; parlamentet skal sammensættes, så det afspejler befolkningens synspunkter; og endelig skal regeringsdannelse udspringe af det valgte parlament. Hun argumenterer samtidig for, at enhver vælger har en fornemmelse for eller følelse af, hvornår noget fungerer demokratisk, og hvornår noget er udemokratisk, selv om der ikke findes to ens demokratiske systemer. Sagen er, hævder hun, at alle mennesker har en sans for visse basisprincipper, men at disse udmøntes forskelligt i forskellige kulturer. Hun beskriver sin personlige (danske) udgave af de nødvendige principper som:

- Det demokratiske system skal være åbent.
- Systemet skal åbne mulighed for at udskifte de valgte repræsentanter.
- Vælgere skal kunne acceptere at blive stemt ned, dvs. skal kunne acceptere at være en minoritet.

Elisabeth Arnold diskuterer primært EF-systemet ud fra det 3. kriterium, altså ud fra kravet om, at en borger i ét EF-land skal kunne acceptere at blive stemt ned af et flertal af borgere i andre EF-lande. Svagheden i det nuværende EF-system er ifølge Arnold, at det folkevalgte Parlament helt er uden magtbeføjelser og dermed uden ansvar, samt at de ikke-folkevalgte institutioner Ministerråd og Kommission er udstyret med store magtbeføjelser. Hovedproblemet ved denne ordning er, at mens det afmægtige Parlament kontrolleres demokratisk via parlamentsvalgene, så er det magtfulde Ministerråd og Kommissionen ikke kontrolleret demokratisk. Konsekvensen er, at hverken det 3. kriterium eller reelt (1) og (2) opfyldes i det nuværende system. I princippet er det et politisk system, hvor magten udøves uden for demokratisk kontrol.

Jeg mener, at det 3. kriterium udtrykker det helt grundlæggende problem om individuel retssikkerhed. Det hænger sammen med, at retssikkerhed er forbundet med faste, almene procedurer eller regler. De eksempler Elisabeth Arnold giver på, hvornår hun accepterer at blive stemt ned – om det er kommunalt niveau, amtsligt- eller folketingsniveau – er netop kendetegnet ved faste procedurer. Når Elisabeth Arnold accepterer at blive stemt ned i disse situationer, er det uden tvivl, fordi hun allerede forinden har accepteret den demokratiske procedure, gennem hvilken beslutningerne træffes, – det er altså af mindre betydning, hvilke personer

der træffer beslutningerne.

Tankegangen kan udtrykkes på den måde, at hvis man accepterer proceduren, så accepterer man også resultatet, uanset om man kunne tænke sig et andet, - 'accepterer' i den forstand, at er man modstander af det, 'bekæmper' man det kun med legitime midler. Dette gjaldt jo for mange den 2. juni 1992 og siden den 18. maj i år. Hvad man altså må kræve for fremtidens EF-samarbejde, er for det første faste, klare regler for på hvilken demokratisk måde beslutningerne træffes og føres ud i livet, således at grupper kan acceptere at være i mindretal. Men derudover for det andet skal det også fastlægges, hvilke typer områder, der overhovedet må lovgives på, dvs. der skal udvikles klare regler for, hvad der må omfattes af EF-lovgivning, hvilket i bund og grund er regler for forholdet mellem forbundsstat og delstat.

Kort om det andet punkt først: Det er klart, at der for EFs fremtid er behov for et mere omfattende forfatningssystem som sikrer, at magten fordeles på passende vis mellem forbund og delstat - det kunne være et to-kammersystem, hvor Parlamentet sammen med Ministerrådet er lovgivende og de nationale regeringer udøvende magt - men en sådan traditionel, føderativ magtdeling vil efter min mening ikke kunne opfylde Elisabeth Arnolds 3. kriterium. Denne traditionelle magtdeling tager nemlig kun højde for spørgsmålet om, hvilke typer områder, der er omfattet af EF-lovgivningen, men vedrører slet ikke lovgivningens karakter, og måden den er blevet til på. Dette leder over til første punkt: Det skal sikres, at beslutninger træffes på demokratisk vis, således at grupper kan acceptere at være i mindretal.

Jeg er meget enig med Elisabeth Arnold i, at kontrollen med magten er nødvendig for, at et demokrati med rette lever op til betegnelsen, men hvor Elisabeth Arnold synes at mene, at et (magtfuldt) parlament kan kontrolleres tilstrækkeligt ved, at det er folkevalgt og altså i princippet står til regnskab ved hvert valg, mener jeg, at dette langt fra er tilfældet. Jeg mener, at enhver form for suverænitet i ordets bogstaveligste forstand er potentiel skadelig, også selv om suverænen stilles til regnskab hvert 4. år. Man kan faktisk nå at lave en masse møg på fire år, som det kan tage lang tid at rette op på bagefter, - om overhovedet muligt. Et folkevalgt parlament kan være mindst lige så farligt som et ikke-folkevalgt Ministerråd eller en Kommission, - et folkevalgt parlament kan lovgive sig til en totalitær stat eller i øvrigt ligge under for et befolkningsflertals luner. Der opnås ingen sikkerhed mod vilkårlighed ved at gennemføre regelmæssige valg til et parlament, hvis dette er den eneste form for kontrol.

Total sikkerhed er selvfølgelig illusorisk, men hvis man udelukkende tænker demokrati i folkestyre-termer, så overser man en anden måske mere effektiv måde at begrænse og kontrollere magten på. Og dog måske er det alligevel noget i denne retning Elisabeth Arnold går efter, for hun hævder som nævnt, at enhver vælger har en fornemmelse for, hvornår noget er demokratisk eller udemokratisk. Elisabeth Arnold synes at mene, at fornemmelsen korresponderer med de basisprincipper, hun

nævner, og som jeg refererede ovenfor. Jeg tror, der er meget rigtigt i dette, men jeg vil nok forstå de nævnte principper for parlamentarisme som afledte af endnu mere grundlæggende principper. Jeg tror nemlig, at den fornemmelse, Elisabeth Arnold taler om, er mere almen. Den skal snarere lignedes med en almen retsbevidsthed eller retsfølelse. Altså ligesom retssikkerheden siges at afhænge af lovens overensstemmelse med en almen retsfølelse, på samme måde må det demokratiske afhænge af en almen sans. Jeg kunne være tilbøjelig til at mene, at der er tale om én og samme sans, følelse eller bevidsthed. Altså, når noget opleves som udemokratisk, er det en art retsfølelse der krænkes, og der er altså en oplevelse af at visse grundlæggende rettigheder brydes.

Hvis EF's befolkninger skal kunne acceptere at blive stemt ned, må de føle at beslutningerne træffes i overensstemmelse med procedurer, de reelt oplever som demokratiske. Men eftersom det er givet, at demokrati betyder noget forskelligt for folk i EF, dvs. udmøntes i forskellige systemer, så må det være uomgængeligt, at den grundlæggende fælles demokratiske sans eller almene retsbevidsthed, som EF's folkeslag trods alt deler, at den gøres synlig i forhold til hver beslutning, der træffes på forbundsplan.

Det er dommeren som i åbne, demokratiske samfund artikulerer retten, dvs. giver retsfølelsen sproglig ikklædning. Hvis den samme sans gælder for det politiske, eller hvis der er en tilsvarende almen demokratisk sans, så bør konsekvensen være, at det politiske system kopierer retssystemet på dette punkt. Man bør derfor efter min mening etablere en institution i det politiske system, hvis opgave ene og alene er at artikulere den demokratiske sans. Altså, hvis Elisabeth Arnold har ret, så bør hun arbejde for en politisk ramme for det fremtidige EF-samarbejde, som inkorporerer et instrument til at artikulere den demokratiske sans. Til to-kammersystemet bør altså tilføjes et tredje kammer med denne opgave.

Her vil mange nok ryste på hovedet og tænke, at dette system med et tredje kammer dog i lige så høj grad vil resultere i vilkårlighed, som allerede kendte systemer gør det. Hvordan skulle dette system forhindre, at interessegrupper udnytter systemet til fordel for egne medlemmer på bekostning af andre borgere? For det må da være højst tilfældigt, hvilken udlægning en gruppe personer på et tilfældigt tidspunkt giver af den demokratiske sans. Mit svar er kort, at det tror jeg nu ikke. Sagen er, at samfund ikke blot reguleres af love og regler, som er eksplicit kendte. Hvad, der holder et samfund sammen, er ikke alene de love, som et parlament vedtager. Der findes almene regler og normer, som er virksomme uafhængigt af lovgivning. Det kan være regler og normer, som end ikke er artikulert, dvs. som ingen kender, eller kun kender som en 'know-how', dvs. en art 'tavs' viden, men som ikke desto mindre er nødvendige betingelser for handlingskoordinationen i et samfund. Det kan ikke være nogen hemmelighed, at der blev koordineret handlinger mellem mennesker, før der var nationalstater og parlamenter, - ja før der var lovgivere. Jeg tror, at det er denne tavse viden, der kommer til udtryk i den demokratiske sans eller fornemmelse, som Elisabeth Arnold (måske) henviser til. Vi kender imidlertid ofte blot denne fornemmelse eller sans

som en følelse og ofte som en følelse af, at der er foregået noget forkert. Jeg mener, at det, som vi føler i en sådan situation, er brud på visse grundlæggende regler; regler som i sidste instans er de byggestene, vi selv og vor samfundsform beror på. Det er vitterligt almene regler. Det kunne f.eks. være en regel, som den der kommer til udtryk i den etiske fordring om 'lighed for loven', altså kravet om at love ikke bør forskelsbehandle.

Altså skal Elisabeth Arnolds 3. kriterium tilfredsstilles, så kræver det, at denne sans artikuleres internt i det demokratiske EF-system som en del af systemet, og ikke, som det oftest sker, ude fra sidelinien som offentlig moraliseren. Med andre ord: Spørgsmålet om moral i politik drejer sig ikke om, at politikere skal være specielt moralske eller dydsirede, men drejer sig om, i hvilket omfang det politiske system inkorporerer moral. Ideelt set bør det politiske system være indrettet sådan, at politikeres personlige moral - god eller dårlig - slet ingen rolle spiller. Politikerne skal moralsk set gøres tandløse; det er det politiske system, som skal være 'moralisk', dvs. afspejle dén fundamentale etik, som taler gennem den demokratiske sans. Hvad, der mangler, er derfor et kammer bestående ikke af politikere, men af mennesker, hvis opgave alene er at give denne sans sproglig iklædning. Og eftersom kravet er, jf. Elisabeth Arnold, at kontrollen med magten i EF skal være demokratisk, så bør dette tredje kammer bestå af folkevalgte medlemmer. Spørgsmålet er så, hvordan man sikrer, at de folkevalgte artikulerer denne etik og ikke bliver politikere, som meler deres egen, deres gruppes eller deres lands kage?

Mit meget korte og ufuldstændige svar, som jeg har fra økonomen og samfundsfilosoffen F.A.Hayek, er følgende: Afgørende er, at systemet så vidt muligt sikrer medlemmerne mod afhængighed af politiske interesser og andre interesser. Forsamlingen i det tredje kammer skal sidde i meget lange perioder for at gøre medlemmerne så personligt uafhængige som muligt. Perioden kunne f.eks. være på 15 år. Når den er udløbet skal medlemmerne være sikret økonomisk, politisk og social uafhængighed, f.eks. via æres-embeder i EF-regi eller i deres respektive hjemlande, og f.eks. ved at medlemmerne ikke kan genvælges. Da medlemmerne tilmed gerne skulle være modne mennesker, kan man lade dem være valgbare, når de er 45 år, hverken mere eller mindre. Tanken er så, at de 45 årige i hver af de enkelte EF-lande vælger én repræsentant fra deres midte. Dette vil give en forsamling af mænd og kvinder mellem 45 år og 60 år. Fornyelsen sker ved at 1/15 udskiftes hvert år. Dette sidste er væsentligt, fordi den kontinuerlige udskiftning fremmer, at den tavse, ikke-artikulerede viden - etikken - fordelt på forskellige årgange kontinuerligt om end indirekte og implicit indføres i det politiske system. Den udvikling af etikken som måtte finde sted, og som er generationsbestemt, vil derfor gradvist indoptages i systemet.

Det helt afgørende er, at forsamlingen artikulerer den demokratiske sans på grundlag af - ikke de forskellige nationale demokratikonstruktioner - men på ud fra de helt grundlæggende principper. Og ligeså afgørende er, at sansen artikuleres i forhold til hver eneste beslutning på forbundsplan, dvs. alle vedtagelser i Parlament og Ministerråd bør først få virkning efter

en godkendelse i det tredje kammer; eller alternativt: det tredje kammer har prøvelsesret over for alle vedtagelser i kongressen (de to lovgivende kamre), og afgør selv hvilke love det vil prøve. Kammer-3 kan altså afvise love, vedtaget af kongressen (kammer-1 og kammer-2), men har ingen initiativret. Kongressen har initiativret, og en lov skal vedtages i begge kamre for at gælde.

En svaghed ved dette system, vil nogle formentlig mene, er systemets træghed eller langsomhed. Tilpasninger til en omskiftelig verden sker for langsomt. Andre vil mene at dette netop er en styrke.

Resumé:

Arnold mener, at for at man kan tale om et sundt og levedygtigt demokrati må et mindretal kunne acceptere at blive stemt ned af et flertal. Mindretallet må kunne føle sig sikker på ikke at blive forfordelt på en urimelig måde. Praksis skal altså stemme overens med henholdsvis demokratiprincippet, dvs. folkesuverænitetsideen udmøntet gennem afstemningsproceduren 'simpelt flertal', og rettighedsprincippet, dvs. ideen om grundlæggende rettigheder. Egentlig kræver Arnold blot en demokratisk praksis, der respekterer de grundlæggende rettigheder. Dette mål, mener jeg, kan, hvad EF angår, bedst realiseres gennem en kombination af traditionel, føderativ magtdeling og et tre-kammersystem, hvor tredje kammeret overvåger og kontrollerer en kongres bestående af to lovgivende kamre.