

Alf Ross
Hvorfor demokrati?

Indledning

Alf Ross (1899-1979) var professor i jura ved Københavns Universitet i årene 1938-69, hvor han underviste og skrev lærebøger i fagene folkeret, statsforfatningsret og almindelig retslære. Hans hovedværk er nok lærebogen i retsfilosofi *Om ret og retfærdighed*. Den er oversat til flere sprog og har opnået international anerkendelse som et banebrydende arbejde i analytisk retsfilosofi. Ross er Danmarks største repræsentant for retspositivismen: Han afviser naturretens forsøg på at udlede retsordenen af en objektiv almen gyldig moral; han hævder, at der ingen påviselig sammenhæng er mellem ret og moral, og at retsordenen udelukkende skal ses som et produkt af sociale faktorer.

Foruden at være jurist var Ross også en engageret samfundsdebattør, og som reaktion mod nazismen skrev han under besættelsen manuskriptet til bogen *Hvorfor Demokrati?* Den udkom i 1946 og i en revideret udgave i 1967. Den er primært et forsvar for demokratiet og rettet mod diktaturet. Ross er en varm fortaler for velfærdsstaten, men hans bog er også en almen redegørelse for demokratiet både som styreform og som ideologi. Et kapitel definerer, hvad demokrati er, og i kapitlet om demokratiets teknik handler første del om modsætningen mellem direkte og repræsentativt demokrati. Det er skrevet 30 år før de første idéer om telekommunikation som et middel til at genskabe en form for direkte demokrati og er fortidsrettet mere end

fremtidstøttet. Ross argumenterer mod Rousseaus tanker om umiddelbart folkestyre og for John Stuart Mills syn på repræsentativt folkestyre som fremtidens forfatning.

TEKST

Demokratiets teknik Direkte eller repræsentativt demokrati

Folkets udøvelse af den politiske magt kan teknisk tænkes at foregå på to forskellige måder. Enten således, at folket direkte selv ved »urafstemning« træffer de politiske afgørelser, eller således, at disse træffes af særligt dertil indrettede, specialiserede organer, der handler »på folkets vegne« dvs. efter dets direktiver og under dets kontrol. Man taler henholdsvis om direkte og repræsentativt demokrati.

Det turde være klart, at et fuldstændigt og rent direkte demokrati aldrig er forekommet og aldrig vil forekomme. Selv under primitive former ville det være ganske umuligt at gøre hver eneste, almindelig eller speciel, legislativ, administrativ eller dømmende statsakt til genstand for en afstemning af hele folket. Nærmest dette skema står de primitive germanske samfund, i hvilke såvel den lovgivende som den dømmende myndighed blev udøvet af det forsamlende folk på tinge. Men også her var de fleste administrative funktioner overladt til særlige organer, især kongen.

Under vor tids komplicerede samfundsforhold gælder det i endnu højere grad, at direkte demokrati i videre omfang er en utænkkelighed. Befolkningens størrelse gør et fremmede umuligt, og sagernes udviklede karakter kræver

nodvendigvis en arbejdsdeling mellem specialiserede organer. Den dommende magt er overgæet til domstolene og den lovgivende magt til det, der i snævrere forstand kaldes folkerepræsentationen.

Alt moderne demokrati er for så vidt repræsentantivt. Alligevel er det ikke uden betydning at gøre sig klart, om idealet principielt, dvs. bortset fra tekniske hindringer, er det direkte eller det repræsentative demokrati. Det sidste kan nemlig udformes forskelligt, alt eftersom man mener, at repræsentationen er en i og for sig ønskelig ordning, eller blot en teknisk uundgæelig nødhjælp. I sidste tilfælde kan det repræsentative demokratis struktur på forskellig vis modificeres gennem indretninger, der har deres udspring i det direkte demokratis ideologi og som tilstræber i nogen grad at indpode dettes tanker og virkninger på det repræsentative demokratis stamme. Det, der i vore dage går under navn af direkte demokrati, er i virkeligheden kun sadanne partielle indslag, der afspejler et ideal, der vel ikke lader sig virkeliggøre i sin renhed, men som dog på forskellig vis ret virkningsfuldt kan præge og modificere den repræsentation, der er uundgæelig.

Rousseau er den berømmelige talsmand for det *direkte demokrati*. Lige så sikker han var på, at folket overladt til sig selv altid vil træffe det rette og vise, lige så overbevist var han om, at folket, om det overgiver sin lovgivningsmagt til repræsentanter, altid vil blive bedraget og lagt i lænker. Den egentlige kilde til denne overbevisning er utvivlsomt Rousseaus romantiske primitivisme. Til hans forgunst af det ufordærvede naturmenneske svarer hans tro på folkets oprindelige instinkt. Hertil kommer så, ligeledes i romantisert lys, hans hjemlands idylliske traditioner. Han taler med betagelse om jordens lykkeligste

folk, hvor man ser en flok bønder varetage statens anliggender under en eg – skont denne idyl allerede på Rousseaus tid i det væsentligste var en saga blot.

Denne romantik er så hos Rousseau rationaliseret i hans mærkelige lære om den almene vilje. Jeg har ovenfor fremsat Rousseaus lære om, hvorledes alle de hver for sig egoistiske enkeltviljer på mystisk måde ophæver hverandres egenskaber og smelter sammen i almenviljen, der altid med nødvendighed er rettet mod det fælles vel. Men denne mystiske sublimering finder kun sted, når hvert individ umiddelbart føler sig levende forbundet med ethvert andet individ i samfundet, og alle enkeltviljer således står i indbyrdes kontakt. Hvis derimod samfundsbåndet brister i hjerterne, eller hvis der opstår partielle bindinger, dvs. partier, interesssemæssige sammenslutninger af nogle til forskel fra andre, da vil uheldsvangre særinteresser få overhånd og ingen sand almenvilje opstå. Under navn af love udfærdiges der da uretfærdige dekreter, hvis mål er visse særinteresser. Ud fra disse forudsætninger er det klart, at suveræniteten ikke kan »repræsenteres«. Sublimeringen er som en kemisk proces, der kun finder sted, når alle elementærviljerne spontant virker sammen. Betingelserne herfor er ikke til stede i repræsentationen, hvor jo kun en ringe brøkdel af nationen er forsamlet, tilmed udvalgt ud fra partimæssige synspunkter. Dette er begrundelsen for Rousseaus berømte påstand om, at suveræniteten ikke lader sig repræsentere, og at folkets ombud ikke er dets repræsentanter (hvormed menes stedfortrædere, der kan handle, som om de var folket selv), men kun fuldmægtige, der ikke definitivt kan beslutte noget, men kun indstille til folket. »Enhver lov, som folket ikke personlig har stadfæstet, er værdiløs, den er ikke lov. Det engelske folk tror, det er frit,

men bedrager stortilgen sig selv. Det er kun frit under parlamentsvalgene, men så snart parlamentsmedlemmerne er valgt, befinder det sig atter i slaveri og er ingenting.

Hermed er, uden at Rousseau selv udtrykkeligt siger det, programmet for demokratiets udformning tydeligt angivet. Idealet er den umiddelbare folkebeslutning. Folkets oprindelige og spontane vilje er ufejlbarlig. Forsåvidt man af praktiske grunde nødes til at vælge »ombud«, lovgivende forsamlinger, har disse ingen endelig beslutningsmyndighed. De kan kun give udkast, der skal godkendes af folket. Denne godkendelse kan foregå stiltiende, blot folket har adgang til at forkaste de af ombudsmændene vedtagne udkast. Det er den ordning, der kaldes referendum. Desuden kan folket naturligvis på eget initiativ og uden om de valgte ombud selv vedtage love. Det er den ordning, der kaldes initiativ. Efter denne ideologi behøver folket ingen ledere – højst rådgivere, fordi folket intellektuelt kan tage fejl i sin bedømmelse af, hvori det fælles bedste består. Folket er sig selv nok, fordi det har et usvigeligt kompas i sit eget indre. Friheden består i at følge denne norm. Ledere vil kun være i stand til at pervertere det oprindelige instinkt og dermed berøve folket dets frihed.

Det behøver ikke at pavises, at Rousseaus teori om almenviljens opståen og iboende indre rigtighed er den rene mystik. Tilbage bliver kun hans nøgne, romantiske tro på folkets ufejlbarlighed.

Rousseaus tro på folkeviljens naturlige rigtighed lever i det 19. årh. videre i utilitaristernes dogmatiske tro på, at det selvindlysende mål for al social handling er det fælles bedste bestemt som den størst mulige lykke for det størst mulige antal. Derimod erstattes hans dunkle lære om almenviljens opståen hos utilitaristerne af en mærkelig over-

dreven tro på den offentlige diskussions absolutte værdi som ufejlbarligt middel til alle konflikters rette løsning. Den mystiske sublimering har fået en mere empirisk forklaring i fornuftens evne til at overvinde al modstand og ved sit lys bringe klarhed og enighed i alle spørgsmål.

Jeg ved ikke, om det direkte demokratis tilhængere nogensinde har allieret sig med utilitaristerne. Men det kunne i hvert fald være sket, og man kunne da give det direkte demokratis bærende ideer denne vending: *Mennesket er et rationelt væsen.* Den spontane folkevilje er altid nødvendigvis rettet mod det fælles bedste, og gennem en rationel debat vil den også altid kunne finde de rigtige midler til dette mål. *Folket behøver derfor ingen ledere. Det har et ufejlbarligt kompas i sit instinkt, og den fri, rationelle debat vil være i stand til at finde vej mod de mål, kompasset angiver. De repræsentative organer er en teknisk uundgæelig nødhjælp.* Repræsentationen har ingen definitiv besluttende kompetence. Dens vedtagelser er blotte udkast, der kræver folkets godkendelse for at blive lov. Godkendelsen kan ske stiltiende, når blot der ved referendum er adgang for folket til at forkaste udkastet. Endvidere må der være adgang for folket til initiativ, dvs. direkte positiv lovgivningsvirksomhed. Det direkte demokratis vigtigste praktiske konsekvens er mistroen til repræsentationen, der giver sig udtryk i folkeafstemningsinstituttet. Noget tilsvarende gælder i forhold til embedsmændene. Også disse betragtes principielt som folkets ombud uden selvstændig kompetence. Da imidlertid her af praktiske grunde en regelmæssig godkendelse af deres handlinger er udelukket, søger man at værne sig mod et selvstændigt og mægtigt bureaukrati ved at gøre embedsmændene folkevalgte for kort tid. Særlige kvalifikationer

kræves ikke. Om man ikke ligefrem som i Athen lader udvælgelsen ske ved lodtrækning, anses dog enhver borger for egnet til at gennemføre folkets beslutninger.

Det er ovenfor ondtalt, at de forestillinger om menneskets rationelle natur og den offentlige meningsdannelsesteknik, der forudsættes i det direkte demokratis ideologi, efter moderne psykologi er en række fatale illusioner. Troen på folkeviljens absolutte, rationelle rigtighed står i modstrid med massepsykologiens påvisning af den rolle følelser og dunkle drifter spiller i alle masseoplevelser, og som sære nemt kan lede til øjeblikkelige beslutninger, der står i modstrid med de vurderinger, der anlægges af folket i roligere øjeblikke og på længere sigt. Propagandateknikken har demonstreret, hvorledes det er muligt med passende midler at spille på folkets følelser som på et instrument, sugerere det, hidse det op og atter dæmpe det ned efter behov og ønske. Overfor en hensynsløs propaganda kommer fornuft og kritik uhjælpelig til kort. Overbevisninger kan fabrikeres i propagandaministerier og indfodres i et værgeløst folk. I lys af alle disse kendsgerninger er det umuligt at opretholde troen på folkets instinkt som en rettesnor, der ikke kan fejle. Det repræsentative demokratis ideologi hviler på en mere nøgtern vurdering af folkets evner og vilje. Den umiddelbare folkeafgørelse er upalidelig, ikke blot fordi folket ofte på grund af uvidenhed, ustadighed og kortsynethed vil fejle i bedømmelsen af, hvad der tjener dets vel, men også fordi flertallet ofte vil lade sig bestemme af uheldsvangre særinteresser på bekostning af et rimeligt hensyn til mindretallet. Folkets opgave er derfor principielt ikke at lovgive, men at vælge en elite af tillidsmænd og førere, hvis opgave det skal være, bedre end folket selv umiddelbart ville kunne gøre det, med

klogskab og ligelig hensyntagen at varetage alles interesser og lede folket mod de mål, der bedst stemmer med dets sande interesser og bestandige vilje.

Disse tanker fandt deres betydeligste talsmand i John Stuart Mill i hans bog om den repræsentative regering. Lige så varmt som han forsvarer folkestyrets almindelige principper, lige så overbevist er han om, at folkets demokratiske funktion ikke er umiddelbart at regere, men at vælge repræsentanter hertil inden for de oplyste, dygtige og prøvede mænds ändelige elite. Mill ser med megen ængstelse på et folkestyre, der udvikler sig til et ensidigt klasseherredømme. Han frygter de folkelige »instinkter« og ser det bedste bolværk mod politisk uvidenhed og flertalstyrannei i den tilbøjelighed som de uoplyste har til at vælge oplyste repræsentanter og bøje sig for deres mening. Det kan nok være, at den »oplysning« Mill taler om, tillige har præg af de besiddendes politiske konservatisme. Men dette er en tidsbestemt, tilfældig toning, der ikke berører tankens principielle indhold. Maske ville vi i vore dage tale lidt mindre om oplysning og mere om personlighed og føreregenskaber. Det centrale i tankegangen er, at der – hvad enten det skyldes bedre indsigt, særlige interesser, karakteregenskaber eller medfødte anlæg – faktisk er afgørende forskel på forskellige menneskers forudsætninger for at behandle politiske problemer. Der findes en gruppe af særlig politisk kvalificerede, en ändelig elite af føreremner. Demokratiet bør ikke afskære disse fra at udfolde sig. Malet er ikke at skære alle over en kam. Folkets primære funktion er tværtimod at give føreremnerne den bedste chance for at gøre sig gældende, derved at folket vælger sine forere i offentlig konkurrence om vælgernes tillid. Ud fra disse forudsætninger er det ikke folkets op-

gave selv at lovgive og regere, men alene at styre, dvs. udøve en højeste kursbestemmende, førerudvælgende og kontrollerende myndighed. Omvendt er den folkevalgte repræsentant andet og mere end en fuldmægtig, der kun kan handle efter instruks og ikke besidder nogen myndighed til at træffe endelige beslutninger. Vælgeren må naturligvis vælge sine repræsentanter ud fra almindeligt kendskab til og sympati med deres ledende politiske anskuelser. Men det ville være uforeneligt med respekten for andelig overlegenhed og med repræsentantens føreropgave, om vælgeren kunne afkræve sin tillidsmand bindende erklæringer eller medgive ham bindende instrukser. Fuldmagten må være en fuldmagt til at følge sin dømmekrafts bud. Idéen om repræsentantens selvstændige mission kan konstruktivt også udtrykkes ved at sige, at han er ikke blot sine personlige vælgeres, men hele folkets repræsentant. Det naturlige bånd på repræsentantens frihed, det bånd der skal minde ham om, at han trods alt er valgt ind i forsamlingen som talsmand for bestemte idéer og synspunkter, ligger i hans politiske ansvar over for vælgerkorpset, der er bestemmende for chancen for genvalg.

Sammenfattende kan det repræsentative demokratis ideologi måske udtrykkes således: Mennesket er ikke overvejende et fornuftsvæsen. Den store mængde er overvejende træg og konservativ, behersket af fordomme og traditioner, mistroisk mod alt nyt. Folket behøver ledere. Tanken om den enkeltes selvstyre og ansvar bør forbindes med tanken om ledelse i tillid. Sideordnet med trangen til selvstændighed ligger hos mennesket trangen til tillidsfuld tiltro, til ledelse af dem, der er klogere og mere indsigtfulde end en selv. Medens det direkte demokrati alene bygger på selvstændighedstrangen, og diktaturet alene på behovet

for ledelse, forenes de to tendenser på harmonisk måde i det repræsentative demokrati: Ledelsen står under folkets kontrol og er betinget af, at den fortsat formår at beholde folkets tillid på grundlag af fri kritik og meningstilkendegivelse. Efter denne opfattelse er de repræsentative organer andet og mere end en teknisk nødhjælp, de opfylder en selvstændig og ønskelig funktion, de er udtryk for en elite, der bedre og sandere, end folket selv er i stand til, udloser de behov, der rører sig i folket. Det almindelige syn på folkeafstemningsinstituttet må ud fra denne ideologi blive et andet. Instituttet mister sin dogmatiske begrundelse i »folkesuveræniteten« som udtryk for folkeviljens ufejlbarlighed. Som regelmæssig kontrol med repræsentationen kan instituttet ikke anerkendes. På den anden side er det ikke udelukket, at det under visse betingelser kan opfylde en funktion også i det repræsentative demokrati. Men det er ingen selvfølge. Dets værdi må i det enkelte tilfælde bedømmes ud fra de historiske forudsætninger og traditioner.

Tilsvarende gælder om det almindelige syn på embedsmændenes stilling og funktion i staten. Også de skal udgøre en elite repræsenterende den teknisk-administrative sagkundskab. Saglige kvalifikationer og ikke politisk indstilling må være det afgørende for udnævnelsen. Folkevalg er uforeneligt hermed. I stedet for må træde autonom selvsupplering inden for et politisk uafhængigt bureaukrati. Udnævnelsen må normalt gælde for livstid, således at tjenestemanden kun afskediges, når udygtighed eller andre særlige omstændigheder taler herfor. Disse betragtninger har særlig vægt med hensyn til dommerstanden, for hvilken kravet om saglig dygtighed og fuldkommen upavirkelighed er af særlig betydning. Også det

repræsentative demokrati forudsætter dog en vis kontrol med embedsstanden.

Således står det direkte og det repræsentative demokratis ideologier over for hinanden som to modsatte grundsyn på menneskets natur, folkeviljens dannelse og ledelsens funktion i samfundet. Som anden ideologi består de af en blanding af teoretiske opfattelser og teoretiske vurderinger. I første henseende er de så generelle i deres syn på menneskers natur og folkeviljens palidelighed, at det næppe er muligt at tale om, hvor den videnskabelige sandhed ligger. For mit vedkommende vil jeg dog mene, at erfaringerne taler mod den tro, det direkte demokratis ideologi giver udtryk for. Det afgørende er dog nok de vurderinger der rummes i ideologierne. Medens det direkte demokrati uforkortet holder fast ved den demokratiske grundidé om selvstændighed, egenatgørelse, eget ansvar, betyder det repræsentative demokrati en modifikation heri, derved at denne idé kombineres med ideen om ledelse i anerkendelse af og tillid til andres større indsigt og evner. Her kan naturligvis ingen videnskab afgøre valget. Enhver må tage sit standpunkt. Mit er det repræsentative demokrati.