

Grundlagen i det mångkulturella samhället

Bo Rothstein

Statsvetenskapliga institutionen

Göteborgs universitet

Publicerad i Kjell Blücker & Eva Österberg (red): Gränslöst – forskning i Sverige och världen. Festskrift till Dan Brändström. Stockholm: Natur och Kultur (2006)

Grundlagen i det mångkulturella samhället

Vem tar grundlagen på allvar?

I början av maj detta år var jag inbjuden att föreläsa vid ett seminarium med titeln *Vad vet vi egentligen om korruption?* Seminariet anordnades av Utrikesdepartementet tillsammans med den nystartade svenska sektionen av Transparency International, en av de internationella organisationer som gjort sig mest bemärkt vad gäller att belysa och bekämpa. Tillsammans med några andra forskarkolleger var min uppgift att belysa forskningsläget korruption kring korruptionens drivkrafter, betydelse samt säga något om olika lösningar på detta lika viktiga som svåranalyserade problem. Det var mycket välbesökt seminarium med ett hundratal åhörare. Arrangörerna hade enligt uppgift fått säga nej till en ett stort antal intresserade på grund av platsbrist. Intresset avspeglar förmodligen det faktum att korruption och med det tillhörande problem alltmer inom både forskarsamhället och av många internationella organisationer kommit att ses som det avgörande hindret för ekonomisk, social och demokratisk utveckling, inte minst vad gäller situationen i u-länderna.

En del av diskussion skulle emellertid kommat att behandla situationen i Sverige. Även om graden av korruption i vårt land, enligt de mätningar som finns, är jämförelsevis mycket låg, finns det naturligtvis problem även här. Inte minst rör detta situationer då svenska företag och myndigheter agerar i länder där det finns mycket och svårartad korruption men det finns också problem inom Sveriges gränser, till exempel vad gäller olika former av offentlig upphandling och försök att påverka enskilda tjänstemän. Korruption är dessutom ett svårpreciserat begrepp och det finns många gränsfall som är värda att diskutera. Det finns skäl att i detta sammanhang peka på att forskarvärlden ingalunda är besparad från dessa problem. Det kan handlar om intressekonflikter, oredlighet och jäv vid fördelning av forskningsanslag eller frågor där politiska eller ekonomiska maktkonstellationer försöker påverka forskningsresultat i för dem positiv riktning. Det kan naturligtvis också handla om forskare som medvetet tillrättalägger forskningsresultat så att de skall komma i positiv dager hos de politiska eller ekonomiska makthavare som fördelar anslag till deras forskning. Inte minst samhällsforskning är ett känsligt kapitel härvidlag då dess resultat ofta används som ammunition i den politiska kampen.

Alltnog, inbjudna att belysa den svenska problematiken var två jurister – dels Lars Korsell som är jurist vid Brottsförebyggande rådet, och dels Krister van der Kwast som är överåklagare vid Riksenheten mot korruption. Båda framhöll som ett problem att den svenska lagstiftningen är snårig och svårtillgänglig och att det saknas ett tydligt övergripande normativt stadgande i lagstiftningen som man som jurist kan hänvisa till vad gäller hur allvarligt man skall se på korruptionsbrott. Inte minst vad gäller utbildningsinsatser pekade de bägge på att detta var en brist i lagstiftningen. Detta fick mig att ta till orda i den efterföljande diskussionen eftersom det finns en mycket tydlig paragraf i den svenska grundlagen som fyller det behov de båda juristerna önskade. Närmare bestämt i Regeringsformens första kapitel där det i paragraf nio stadgas följande:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet (Regeringsformen 1:9)

Enligt en av de mest använda läroböckerna i ämnet, Håkan Strömbergs *Allmän förvaltningsrätt* innebär detta stadgande att offentliga tjänstemän "...inte får låta sig vägledas av andra intressen än de som de är tillsatta att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas....De får sålunda inte låta sig påverkas av en önskan att gynna eller missgynna vissa enskilda intressen, och de får inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter, t ex sökandes härstamning eller politiska åskådning". Korruption avser definitionsmässigt att försöka påverka beslutsfattare så att de gör avsteg från dessa normer om saklighet, opartiskhet och likhet inför lagen i sina mellanhavanden med medborgarna. Min kommentar till de båda juristerna var att därmed är korruption om den begås av personer som "fullgör uppgifter i den offentliga förvaltningen", inte bara ett brott, utan faktiskt också ett grundlagsbrott. Jag menade vidare att det finns både juridiskt och statsvetenskapligt skäl att hävda att grundlagsbrott är allvarligare än brott mot vanlig lag, dels eftersom två riksdagar måste besluta om grundlag och man då kan anse att det lagstiftande organet faktiskt skall ha ägnat särskild omsorg om grundlagarna. Dels eftersom grundlagarna är den statsrättsliga normbildning från vilken alla andra lagar skall följa. Grundlag är helt enkelt överordnad vanlig lag, inte bara rent rättsligt utan också vad gäller demokratins normbildning. Det förtjänar att påpekas att denna paragraf i Regeringsformen, till skillnad från RF 1:2, inte är någon så kallad målsättningsparagraf som handlar om vad som är allmänt eftersträvänsvärt men som saknar rättsverkan. Tvärtom är RF 1:9 en alldeles riktig rättsregel, dvs stadgandet kan åberopas i rättsliga processer. Min tanke var att i just RF 1:9 hade de båda juristerna vad de önskade, en tydlig markering

från lagstiftaren om just hur allvarlig man bör se på korruptionsbrottslighet. Att bryta mot grundlagen då man "fullgör uppgift inom den offentliga förvaltningen" är naturligtvis en allvarigare sak än att bryta mot "vanlig" lag.

De båda juristernas reaktion var emellertid för mig något överraskande. De framhöll båda att idén att de inför en svensk domstol skulle åberopa grundlagen skulle fungera närmast kontraproduktivt. Att i rättsprocesser hänvisa till paragrafer i grundlagen uppfattades enligt dem av svenska domare närmast som en rättshaveristisk argumentation och som demeriterande för den juridiska framställningen. Domarna skulle bli irriterade om de åberopade grundlagen och så det som en svaghet i den juridiska argumentation snarare än som en styrka. Det var enligt dem i sig inget fel på paragrafen ifråga, den var som rättsregel tydlig och klar, utan problemet var att den återfanns just i grundlagen. Hade den funnit i någon vanlig lag hade det varit helt i sin ordning att hänvisa till den, det var att den återfanns i grundlagen som gjorde paragrafen oanvändbar i den praktiska juridiken. Inför mitt påpekande att man faktiskt kan anse att brott mot vad som stadgas i grundlagen är särskilt allvarliga, ställde sig de båda tämligen frågande. Åtminstone menade de att för den svenska domarkåren var detta inte ett giltigt argument. För deras arbete att som praktiserande jurister att bekämpa korruption var ett stadgande i grundlagen helt klart inte en tillgång i det konkreta arbetet.

Man kan inte utan fog säga att RF 1:9 är den mest centrala paragraf i den svenska konstitutionen när det gäller hur enskilda offentliga tjänstemän skall förhålla sig till medborgarna. Kraven är både tydliga och mycket stränga – varje form av diskriminering, partiskhet och särbehandling är inte bara ett brott, utan ett grundlagsbrott. Observera att paragrafen gäller alla som utövar någon offentlig uppgift, dvs inte bara ren myndighetsutövning utan alla former offentlig service. Den innefattar allt från personalen på fritidsgården till ledamöterna i generaltullstyrelsen och den innefattar troligtvis också de fall då offentliga uppgifter utförs av enskilda organisationer, t ex sk. friskolor. Jag kan emellertid förtälja att de båda juristerna vid det ovan nämnda seminariet inte alls är ensamma om att i stort sett lämna denna grundlagsbestämmelse utan avseende. Jag är nämligen då och då inbjuden att föreläsa om min forskning inför olika tjänstemannagrupper inom den offentliga sektorn. Det kan vara tjänstemän i Försäkringskassan, skolledare, socialarbetare eller som senast de högre befälen inom en av polisens regioner. Jag skulle gissa att det under de senaste åren kan ha blivit uppemot ett tusental åhörare vid dessa föreläsningar. I min framställning har jag sedan lång tid tillbaka brukat fråga om de känner till vad som stadgas i RF 1:9, dvs vilka

etiska och rättsliga principer som skall vara vägledande för dem i deras arbete enligt gällande grundlag. Resultatet av denna slags ”instant survey research” är följande: Inte någon enda gång har någon uppgett att de haft kännedom om att RF 1:9 existerar eller vad som stadgas där.

Man kan nog hävda att i en demokrati där man tog grundlagen på allvar skulle man kunna väcka tjänstemän av detta slag klockan tre på natten och de skulle rabbla den exakta formuleringen i sömnen. Men så är inte fallet i Sverige. Åhörarna tycker oftast att det är intressant och spännande att det står om deras verksamhet i grundlagen och de har i allmänhet inget alls att invända mot stadgandet (även om de kan se att det kan vara svårt att alltid leva upp till dessa krav i alla sammanhang och har frågor om hur detta skall tolkas). Situationen är alltså den att trots långa utbildningar och ibland synnerligen lång yrkeserfarenhet som innebär ständiga kontakter med medborgarna, har de aldrig hört talas om RF 1:9. Det är således inte bara den svenska domarkåren som förefaller anse att grundlagens bestämmelser för hur offentliga tjänstemän skall förhålla sig till medborgarna är irrelevanta, utan samma sak måste gälla de som utbildar några av våra viktigaste offentliga yrkeskårer.

Det är emellertid inte bara domarkåren och dessa yrkeskårer som anser att den svenska grundlagen inte förtjänar att tas på allvar. Detsamma kan i viss mån anses gälla för de två organ som har i särskild uppgift att bevaka medborgarnas rättigheter gentemot den offentliga förvaltningen. En sökning på Justitieombudsmannens hemsida av hur ofta JO åberopar paragrafen ifråga i sina utlåtanden ger följande resultat:

År 2000/01 - 2 gånger utav totalt 125 utlåtanden

År 2001/02 - 2 gånger utav totalt 100 utlåtanden

År 2002/03 - 2 gånger utav totalt 85 utlåtanden

År 2003/04 - 0 gånger utav totalt 79 utlåtanden

Det vill säga, JO åberopar detta grundlagstadgande totalt sex gånger på 389 avgjorde ärenden. I siffror blir det att cirka 1,5 procent av alla ärenden är RF 1 kap. 9 paragrafen aktuell för Justitieombudsmännen. På Justitiekanslerns hemsida finns ett sökordsregister som avser alla JK:s beslut sedan 1998. Resultatet i förhållande till RF 1:9 är följande: Det finns noll träffar på sökordet "saklighet". Det finns noll träffar på sökordet "likhet inför lagen". Det finns en

träff på sökordet "opartiskhet" men det visar sig vara en fråga om användandet av dold kamera i Sveriges Television och berör således inte RF1:9.

Utifrån detta kan man med viss säkerhet dra slutsatsen att när det gäller hur JO och JK ser på de rättsliga problem som kan uppstå då svenska medborgare interagerar med svenska myndigheter, så är bestämmelserna i RF 1:9 knappast relevanta. Med en viss tillspetsning kan man således dras slutsatsen att när det gäller skydd mot diskriminering, otillbörlig särbehandling och korrupt beteende, så anser varken svenska domstolar, centrala offentliga yrkeskårer eller de särskilda rättsliga organ som skall bevaka medborgarnas rättigheter att grundlagens bestämmelser förtjänar att tas på allvar. Närmare bestämt är de rättsregler och etiska normer som stadgas för hur statens och kommunernas tjänstemän skall förhålla sig till medborgarna i det närmaste obsoleta i den rättsliga och administrativa praktiken i den svenska välfärdsstaten. Att åberopa grundlagen då man anser sig blivit kränkt, diskriminerad eller om man anser att offentliga tjänstemän krävt att bli mutade, förefaller i Sverige vara detsamma som att bli räknad till kategorin rättshaverister. Antingen känner förvaltningstjänstemännen inte till att de har att rätta sig efter grundlagen, eller så vet de inte att centrala delar av deras verksamhet är reglerad i grundlagen. Skulle ärende komma till juristers handläggning kan man förmodligen räkna med att bli definierad in i kategorin rättshaverister om man nämner grundlagen. Låt mig tillägga att stadganden inte är nytt, det har funnits i Regeringsformen så länge vi haft den, dvs i nu dryga trettio år.

Detta med grundlagens svaga ställning i svensk politik, juridik och förvaltning förefaller ha en rätt lång historia. Om man går till befintliga läroböcker i ämnet återfinner man ett mycket r teknokratiskt och expeditionsmässigt sätt att se på grundlagarna i svensk politik och samhällsforskning. Grundlagen har där inte status av ett dokument som bildar en normativ grund för vilka rättigheter enskilda har eller vilka normer som skall gälla för den offentliga maktutövningen. Snarare ser man där på grundlagarna som vore de en samling trafikregler för hur de olika aktörerna i det politiska systemet skall färdas utan att det skapas stockningar eller kollisioner. "Författningsreglerna bringar därigenom reda och ordning i systemet" skriver juristen Erik Holmberg och statsvetaren Nils Stjernquist i deras tolfte upplaga av det mycket använda läroboken *Vår författning*. Framförallt handlar grundlagen enligt deras tolkning om att klarlägga "vem som är den rätte beslutsfattaren" för att på så sätt ge de offentliga besluten legitimitet. De hänvisar tillbaka statsrättsjuristerna Nils Herlitz bok *Svenska staträttsens grunder* från 1956 där grundlagens uppgift liknas vid ett vattenregleringsverk avsett att

förhindra "översvämning och förödelse" i systemet. Man kan säga att vi har en grundlag som är till för att hantera det politiska beslutsfattandets juridiska teknikaliteter men som inte har så mycket med medborgarnas rättigheter att skaffa. En smula hårddraget kan man säga att den svenska grundlagen är den politiska maktelitens ordningsstadga men är ett obsolet dokument när det gäller den enskilda medborgarnas ställning i förhållande till det offentliga maskineriet. Det rättsliga beslutsansvaret är givetvis centrala frågor som måste lösas i varje konstitution, men som jag visat ovan innehåller grundlagen betydligt mer som är av intresse än juridiska och statsrättsliga teknikaliteter. Den juridiskt-teknokratiskt hållna stats- och offentlighetsrättsliga synen på grundlagen som de ovan nämnda författarna ger uttryck för är, som de själva uppmärksammar, en nog så svensk specialitet. I många andra länder, inte minst i USA, spelar konstitutionen som bekant en helt annan roll som normgivare för den offentliga politikens inriktning och som grund för vilka rättigheter medborgarna rättsligt kan åberopa gentemot det offentliga. Enligt vad jag förstått sker den nu en liknande utveckling av EU- och Europarätten.

Är författningsdomstol lösningen?

Spelar då denna grundlagens begränsade betydelse alls någon roll? Landet har ju fungerat rimligt väl under lång tid utan att det tycks att några andra än ett fåtal konstitutionsexperter fäst någon vikt vid denna samling paragrafer. Korruption såsom den mäts av t ex Transparency International är t ex låg och det går nog inte att säga att de svenska medborgarna i ett jämförande perspektiv är särskilt missnöjda med hur de bemöts av den offentliga sektorns personal. Det har emellertid förts en diskussion om vi borde ha en egen författningsdomstol eller inte, men frågan är naturligtvis vad man skall men en sådan till om ingen riktigt bryr sig om vad som stadgas i författningen. Ett skäl till att inrätta en författningsdomstol är naturligtvis att det då skulle finnas ett inflytelserikt organ som just hade till uppgift att ta grundlagen på allvar och se till att dess paragrafer verkligen uppmärksammades och efterlevdes. Man kunde till och med tänkas sig att det skulle betraktas som ett hedervärt uppdrag att vara domare vid en sådan författningsdomstol och att det skulle innebära att även domare vid de vanliga svenska domstolarna ansåg att det inte var helt otillbörligt att hänvisa till grundlagens stadganden i en rättsprocess. Förhoppningsvis skulle även vid en svensk författningsdomstol de personer som åberopade grundlagen inte automatiskt anses som varandes rättshaverister Enskilda medborgare skulle kunna föra sin

talans och åberopa att deras rättigheter enligt grundlagen kränkts vid en författningsdomstol och vi skulle få ett antal utslag som skulle uppmärksammas i media och därmed skulle bidra till att man i de offentliga yrkeskårerna fick kännedom om grundlagens stadganden. Själv är jag emellertid inte någon varm anhängare av en stark författningsdomstol. Dels av de skäl som statsvetaren Barry Holmström visat i sin bok "Domstolar och demokrati" där han analyserar förhållandena i Frankrike, Storbritannien och Tyskland, nämligen att det juridiska likväl kommer i bakgrunden och att det slutar med att icke valda jurister avgör politiska (istället för som det var tänkt juridiska) frågor. Det andra är den utveckling som varit i USA där mängden av 5-4 beslut i Högsta domstolen tillsammans med den politiserade tillsättningen av domarna avskräcker. Till detta kommer ytterligare ett tungt argument – nämligen att systemet med en författningsdomstol faktiskt inte tycks fungera som ett skydd mot kränkningar av medborgerliga rättigheter. Som exempel kan nämnas att Högsta domstolen i USA under andra världskriget i fyra olika beslut upprätthåll det konstitutionellt lagliga i att man internerade amerikanska medborgare och deras barn i särskilda läger enbart på grund av deras japanska ursprung. Som enda bevis hade man militärens försäkran att de utgjorde en säkerhetsrisk. Inte heller i nutid verkar USA:s Högsta domstol kunna skydda mot kränkningar av mänskliga rättigheter, t ex vad gäller landets hantering av krigsfångar. Slutsatsen på denna punkt tycks bli att systemet med författningsdomstol där medborgarnas rättigheter gentemot staten skall skyddas är en fantastiskt bra uppfinning, men enbart i den författningsrättsliga teorin. Praktiken ser betydligt dystrare ut – det tycks bli mera politik än juridik av det hela och då det verkligen hettar till förmår domstolarna bara i begränsad utsträckning försvara de enskilda medborgarnas rättigheter. I ett land som Sverige där jurist- och domarkåren dessutom tycks sakna intresse för att ta grundlagen på allvar skulle inrättandet av en författningsdomstol dessutom förmodligen kunna ställa till allvarlig skada för demokratin och skyddet för de medborgerliga rättigheterna. Man kan nämligen fråga sig varifrån vi skulle hämta domare med kompetens för de ofta mycket grannliga och komplicerade författningsrättsliga frågor som en sådan domstol skulle ha att avgöra?

Grundlagen och frågan om vad som är Sverige?

Det finns emellertid andra skäl till att denna ignorans av grundlagen är ett problem. Ett sådant handlar om vad det faktiskt är som skall hålla samman det svenska samhället? Eller med andra ord – vad är egentligen Sverige? Regeringen har nämligen deklarerat att vi nu lever i

det multikulturella samhället vilket rimligen innebär att vi inte kan hänvisa till någon gemensam historia, specifik kultur och religion, särskilda seder eller uppsättning normer som förenar de som nu råkar vara medborgare i landet. I det multikulturella samhället kan naturligtvis inte staten särskilt framhålla någon kultur etc. som varandes ”mera rätt” eller ”särskilt svensk”. Problemet är ingalunda av enbart teoretiskt intresse. Från USA kommer det oroande rapporter om demokratins möjligheter i det multikulturella samhället. Den kände statsvetaren Robert D Putnam har lett ett forskningsprojekt där man undersökt demokratins grundvalar i olika lokalsamhällen. Det visar sig att ju mer etniskt heterogent och multikulturellt ett lokalsamhälle är, desto mindre sociala kontakter har människorna med varandra och desto mindre litar de på varandra. Människor i etniskt heterogena samhällen litar inte bara mindre på och har mindre sociala kontakter med personer från andra grupper än sin egen, utan samma sak gäller inom den egna gruppen. Eftersom tillit till och breda nätverk av sociala kontakter med andra människor (ibland definierat som ”socialt kapital”) har visat sig vara en viktig ingrediens en någorlunda väl fungerande demokrati, är detta resultat som oroar. Vi vet ännu inte om de tendenser i USA som oroar Robert Putnam också finns i Sverige. Det finns emellertid tillräckligt med forskning från svenska förhållanden som pekar på att etniskt baserat socialt utanförskap inte är bra för ett demokratiskt deltagande

Denna problematik med vad som skall förstås som det svenska har blivit särskilt synlig i diskussion om vad det är som ska firas när vi nu gjort den 6 juni inte bara till nationaldag utan också till allmän helgdag. Förvirringen var i det närmaste total när olika politiska makthavare fick frågan om vad det är som skall högtidlighållas. Läser man den utredning ledd av den avsatta EU-kommissionären Anita Graden som föreslår att den 6 juni skulle bli allmän helgdag, så finner man ett mycket märkligt aktstycke. Argumentationen är synnerligen torftig, för att inte säga beklämmande. Frågan görs i utredning till en simpel kameral historia om intäkter och kostnader för samhällsekonomin av att byta denna ledighetsdag mot någon annan. Det besynnerliga med utredningen är att ingenstans finner man svar på frågan vad det är som faktiskt skall firas den 6 juni då vi alla (nästan) skall vara lediga. Istället för en utvecklad argumentation finns ett antal vaga och till intet förpliktigande formuleringar om värdet av att i internationaliseringens tidevarv stärka den svenska identiteten och nationella samhörigheten. Men mera precist vad denna faktiskt handlar om återfinns inte i utredningen. Intervjuad i Dagens Nyheter två dagar före vår första lediga nationaldag, svarar Gradin följand³ på frågan vad det är som skall firas; ”Det ska varken jag eller riksdagen säga. Du kan göra mycket av det här. Stockholms stad har traditionen att bjuda in alla nyblivna svenska medborgare till

fest, och jag har sett hur mycket det har betytt. Sverige har blivit ett mångkulturellt land, och jag tycker att det ska vara i fokus. Alla kan bjussa på sitt hemland, med danser och musik”.

Ett skäl som förts fram till den 6 juni är att detta var den dag då Gustav Vasa tågade in i Stockholm som Sveriges kung. Men frågan är om detta är något alls att fira. Enligt Nationalencyklopedin utmärktes hans agerande av ”talrika prov på hänsynslöshet och bristande rättsmedvetande”. Ett annat epitet från samma källa är att på grund av hans jämförelsevis låga bildning drabbades Sverige under hans regering ”av en kulturell nedrustning utan motstycke”. Det är naturligtvis inte helt lätt att svara på frågan varför vi skall ha en nationaldag som delvis firas till åminnelse av denna bondeplågande historieförfalskare. När Gradin i DN-intervjun åter får frågan vad det är som man som svensk kan vara stolt över, svarar Gradin: ”Att vi har byggt upp en modern välfärdsstat, som vi har kunnat exportera. Att vi har ett öppet och ganska jämställt samhälle. Vi är ett folk som fiskar och går i fjällen, många av oss har något hus på landet”. Problemet med detta är naturligtvis att den svenska välfärdsstaten inte längre är så unik eller internationellt framstående som många av oss trott och att alla kanske inte omfattar eller har råd med de fritidsaktiviteter som Anita Gradin är så stolt över.

Just på denna punkt, den nationella sammanhållningen, skulle en grundlag som togs på allvar kunna vara av värde. Som den tyska samhällsfilosofen Jürgen Habermas formulerat saken kan man idag i det multikulturella samhället anföra att det kan finnas en *konstitutionell solidaritet*. Vad som håller ihop det svenska samhället skulle då inte vara en gemensam kultur, religion, syn på välfärdsstaten eller att vi alla har ett litet rött torp i någon avlägsen och sedan länge avfolkad bygd. Istället är det ett antal etiska normer som är fastlagda i en gemensam och på demokratisk grund beslutad grundlag. Det handlar då först och främst inte enbart om den här diskuterade paragrafen, utan också om de tjugiga saker som stipuleras i den sk. målsättningsparagrafen om ”respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet”.¹ Istället för den uppenbara förvirring som nu råder om vad det är som skall högtidligt hållas den 6 juni kunde vi ha en nationaldag där man framhöll

¹ Vilket rimligen utesluter offentliga medel till organisationer som anser att halva befolkningen är ”djur”. Det utesluter också offentliga medel till friskolor som vid antagningen diskriminerar barn på grund av deras etniska eller religiösa hemvist, etc.

betydelsen av demokratin och respekten för mänskliga rättigheter I Danmark heter nationaldagen faktiskt 'grundlovsdagen' och vad man firar är då man fick den grundlag som innebar de första stegen mot demokrati. Inte minst viktigt skulle en nationaldag som Grundlagsdag omöjliggöra att firandet tas över av det bruna och det brunröda gardet. De kan ju knappast fira att vi har en grundlag som innehåller många betydelsefulla normer för demokrati och medborgerliga rättigheter och som dessutom inte är ett arv från ett fördemokratisk epok utan som har tillkommit under demokratis tid i Sverige.

Grundlagen och kampen mot diskriminering

Ett annat skäl för att ta grundlagen på allvar handlar om den kritik för förekomsten av en omfattande diskriminering inom det svenska samhället som särskilt drabbar invandrare, kvinnor och personer som är homo-, bi- eller transsexuella. Det råder naturligtvis olika meningar om hur omfattande denna diskriminering är, var den förekommer mest och hur man bör gå tillväga för att minska och eller förhindra den. Områden som särskilt pekats ut är arbetslivet och när det gäller kontakter med olika myndigheter. Det svenska arbetslivet är ju till stor del offentligt och därmed hamnar de som fattar beslut om anställningar och fördelning av arbetsuppgifter automatiskt inom räckvidden för RF 1:9. De organ som skall se till att t ex invandrare, homosexuella och kvinnor inte drabbas av diskriminering i arbetslivet (JÄMO, HOMO och DO)², har emellertid vad jag kunnat utröna från vad som finns på respektive hemsida, hittills aldrig anfört att sådan diskriminering, om det gäller en offentlig arbetsgivare, kan röra sig om ett så pass allvarligt brott som ett grundlagsbrott. Inte heller när det gäller möjlig diskriminering vid olika myndighetskontakter har man gjort bruk av RF 1:9. Dessa ombudsmän som tillsatts för att värna olika medborgargrupperns rätt till likhet inför lagen och att deras ärenden avgörs på grunder som saklighet och opartiskhet, verkar inte heller de känna till, alternativt bry sig om, grundlagen. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering DO och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning hänvisar båda på sina hemsidor visserligen till ett antal lagar och förordningar, bland annat till ett par paragrafer i Regeringsformen, men märkligt nog inte till RF 1:9. Jämo har ingen länk till Regeringsformen. Samtliga tre ombudsmän är jurister men att grundlagens första kapitel

² Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

innehåller en paragraf som borde vara helt central för deras verksamhet uppfattar de uppenbarligen inte som intressant.

Ett problem, åtminstone vad gäller Jämo och DO, verkar vara att deras rättsfall så ofta hamnar hos Arbetsdomstolen eftersom det handlar om diskriminering i arbetslivet. AD är en instans man kan säga mycket om, men inte att den är en hemvist för ett författningsrättsligt tänkande. Om man i en vanlig svensk domstol skulle uppfattas som en smula märklig och inte riktigt "comme-il-faut" om man åberopade att man som svensk medborgare har vissa rättigheter enligt grundlagen, skulle man antagligen närmast anses som tokig om man försökte sig på detta vid ett ärende som hamnat hos Arbetsdomstolen. Jag skulle hålla för troligt att i Arbetsdomstolen har MBL och LAS högre dignitet än Regeringsformen. Det är nu inte någon stor hemlighet att dessa ombudsmän förlorat de flesta viktiga mål de drivit till AD. Lagarna de använder förefaller synnerligen tandlösa. Inte ens vad som för en rimligt väl insatt lekman förefaller vara solklara fall av köns- och etnisk diskriminering har man lyckats få fällande domar på.

En tanke är att just på denna punkt skulle en grundlag som togs på allvar kunna göra stor nytta i det multikulturella samhället. Man kan kontrafaktiskt ställa sig frågan hur det skulle sett ut om vi haft en domar- och juristkår som ansåg att stadganden i grundlagen bör och kan åberopas i rättsprocesser vad gäller hur olika minoritetsgrupper blir behandlade. Dels skulle man för de olika yrkeskåren som finns inom offentlig sektor genom utbildningsinsatser kunna klargöra att alla former av diskriminering är ett grundlagsbrott och därmed ett särskilt allvarligt brott. Att så många viktiga yrkesutövare som har så pass omfattande kontakter med allmänheten inte känner till vad som stadgas om deras verksamhet i grundlagen är i detta sammanhang nedslående. Dels skulle vi kunnat få till stånd en uppslutning om demokratins grundnormer när vi har att fundera över vari "det svenska" består. Grundlagen vi har är alls inte så dålig som det ibland hävdas om man från jurist, domar- och många andra offentliga yrkeskårer gjorde sig besväret att ta grundlagen på allvar. Inte minst är detta något att tänka på för oss som har att utbilda kommande generationer som "fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen".

Avslutningsord

Det är inte helt lätt att bedöma betydelsen av de frågor som jag nu tagit upp. Hur viktig är de offentliga ämbetsinnehavarnas etik och vad kan stadganden i en grundlag faktiskt åstadkomma för att säkerställa att de i sina mellanhavanden med medborgarna respekterar dessa demokratins grundnormer. En som tagit upp detta är Yehuda Bauer, en av de främsta förintelseforskarna i världen. I sin bok "Förintelsen i perspektiv" diskuterar han en mängd olika förklaringar till att denna fasansfulla utrotning av människor kunde förekomma i en av de mest kulturellt utvecklade nationer världen dittills hade skådats. Efter en lång genomgång och stundtals bitande kritik av alla de många olika förklaringar som getts, kommer Bauer slutligen med sin egen. Den kommer från ett tal han höll inför den Tyska Förbundsdagen 1998 och lyder:

Den avgörande faktorn var att det intellektuella skiktet – akademikerna, lärarna, studenterna, byråkraterna, läkarna, juristerna, prästerna, ingenjörerna – gick in i nazistpartiet därför att det lovade dem framtidsutsikter och status. Tack vara att dessa intellektuella i snabbt tilltagande grad identifierade sig med regimen blev det möjligt att lättvindigt presentera folkmordet som ett oundvikligt steg på vägen mot att uppnå en utopisk framtid. När Herr Doktor, Herr Professor, Herr Direktor ... kom att samarbeta om ett folkmord ... blev det lätt att övertyga massorna om det nödvändiga i att mörda och värva dem till att utföra det. En betydelsefull roll spelades av akademikerna. Jag återvänder till frågan (s. 286).

Det skall erkännas att detta gett mig många sömnlösa nätter. Låt mig också peka på några saker i denna remarkabla passage som för en aktiv akademiker är så svår att ta till sig. För det första, Bauer är inte precis blygsam inför vad han presenterar sin publik i den tyska Förbundsdagen vid detta speciella tillfälle. Notera att han talar om "*den avgörande faktorn*". För det andra så pekar han inte ut den intellektuella och sociala eliten i allmänhet, utan mera specifikt universitetslärarna (och som för att vara säker på att budskapet går fram upprepar han detta på ytterligare ett ställe i boken). Dessutom sänder han ut en varning genom att fråga

om vi egentligen har lärt oss någonting – jag upprepar – ”om vi inte fortfarande producerar tekniskt kompetenta barbarer vid våra universitet”. Jag vet inte om en grundlag av den svenska regeringsformens snitt kunde göra någon nytta här, men jag hoppas.

Referenser

Bauer, Yehuda. 2000. *Förintelsen i perspektiv*. Stockholm: Natur och Kultur.

McCloskey, Robert G. 1994. *The American Supreme Court*. Chicago: The University of Chicago Press.

Petersson, Olof. 2001/02. “Svensk författningspolitik.” *Juridisk Tidskrift*:495-516.

Putnam, Robert D. 2004. "Who bridges, who bonds? Findings from the social capital benchmark survey." Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago September 2-5, 2004.

Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, Bo. 2004. “Hur avgör man vad som är en stark forskningsmiljö?” *Tvärnsnitt* 28-30

Rothstein, Bo. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, Bo & Teorell, Jan. 2005. "What is Quality of Government – A Theory of Impartial Political Institutions", paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D. C. Sept 1-4, 2005.

<http://www.pol.gu.se/file/Person/Rothstein/APSA-QoG-Rothstein%26Teorell.pdf>

Stjernquist, Nils. 1990. “Judicial Review and the Rule of Law: Comparing the United States and Sweden.” *Policy Studies Journal* 19:106-115.