

Nr 1/1994

Demokrati och rättsstat i Centraleuropa

Anders Fogelklou

Innehåll

Förord	2
Den postkommunistiska depressionen	3
Den glanslösa demokratin	4
En auktoritär tradition	5
De konstitutionella principerna	5
Nya eller gamla grundlagar?	7
Konstitutionalism	9
Det internationella skyddet för de mänskliga rättigheterna	10
Det nationella skyddet för de mänskliga rättigheterna	10
Det konstitutionella skyddet för marknadsekonomin	11
Minoriteter	12
Kontrollen av grundlagarnas efterlevnad	13
Avslutning	14

Förord

Utvecklingen i Öst- och Centraleuropa fångar dagligen vår uppmärksamhet. De olika länderna söker sig på skilda sätt fram mot en fungerande ordning. Men bakom dagspolitikens händelser har en annan utveckling ägt rum i de forna kommuniststaterna: författningar har skrivits och rättssäkerheten utvecklats genom bland annat tillkomsten av författningsdomstolar i flertalet av dessa länder.

Anders Fogelklou, docent i allmän rättslära vid Uppsala universitet, beskriver i föreliggande rapport denna utveckling. Därmed anknyter han också till de senaste årens ökade betoning av institutionernas betydelse för utvecklandet av demokrati och marknadsekonomi.

Emil Uddhammar
Utredningschef

Den postkommunistiska depressionen

Postkommunismen har många ansikten. Den här rapporten kommer främst att koncentrera sig på Centraleuropa, det vill säga Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern samt Baltikum. Balkanstaterna kommer också att beröras. De avsevärda inbördes skillnaderna mellan de centraleuropeiska staterna hindrar inte att det går att urskilja vissa gemensamma tendenser.

Fjärran från jubelåret 1989 breder pessimismen ut sig i de postkommunistiska staterna i centraleuropa. En nationalsocialist som kallar sig liberaldemokrat vinner det ryska valet. De ekonomiska problemen kvarstår även om situationen förbättrats i till exempel Polen och Tjeckien. Rapporterna från Öst- och Centraleuropa handlar därför mest om politisk apati, etniska konflikter, brottslighet och social misär. Den jugoslaviska tragedin, kriget och de etniska motsättningarna i det forna Sovjetunionen är från det perspektivet bara de mest extrema uttrycken för det instabila läget i de postkommunistiska staterna.

Det politiska engagemanget hos befolkningen har minskat, samtidigt som nationalistiska strömningar gjort sig breda. I Ungern deltog endast en mindre del av de röstberättigade i det senaste kommunalvalet. Själva samhällsorganismen visar upplösningstendenser. Inte bara i Ryssland finns farliga maffiagrupper. I Ukraina och Rumänien fortsätter gamla kommunistiska nätverk att utöva ett dominerande inflytande på samhällsutvecklingen.

Även demokratin i stater som Ungern och Polen beskrivs ofta i termer av skarpa motsättningar mellan liberala krafter och konservativt klerikala och/eller extremt nationalistiska strömningar. Före detta kommunistiska partier som nu lagt sig till med socialdemokratiska program har börjat komma tillbaka. I Litauen och Polen sitter de i regeringsställning. I Polen fortsätter man dock på den inslagna marknadsekonomiska vägen.

En del östeuropeiska intellektuella som haft speciella betydelser under kommunismen och bidragit till sönderfallet, har marginaliserats under trycket av de frisläppta marknadskrafterna och politikens vardag. Vaclav Havel, György Konrad och Adam Michnik får nöja sig med positionen som utomstående betraktare.

Att omvandla de krafter som ledde till det kommunistiska systemets erosion och kollaps till nyskapande och statsbyggande visade sig svårare än väntat.

Den glanslösa demokratin

Djupgående förändringar sker ofta omärkligt och i tysthet. Omedelbara politiska och ekonomiska problem och motsättningar tenderar att skyla över den pågående samhällsomvandlingen. Vad som hänt i Centraleuropa och Baltikum är att de postkommunistiska staterna i regel lyckats bygga upp en fungerande, konstitutionell inramning för den politiska processen.

Parlamentsval har kunnat hållas i samtliga postkommunistiska stater och nya legitima regeringar har formats. I Centraleuropa har ett byte av regeringar ägt rum i enlighet med sedvanliga parlamentariska principer. Visst är det så att den nya demokratin inte motsvarat folkens ofta högt ställda förväntningar och att partiväsendet är ofullständigt utvecklat, men demokratin är ändå där: glanslös men inte överksam.

Att demokratin trots allt fungerar i Centraleuropa hänger samman med en viktig faktor. Staterna är eller håller på att omvandlas till *rättsstater*. De regler som omgärdar den politiska processen, det konstitutionella regelsystemet, efterföljs av de politiska aktörerna. Den demokratiska omvandlingen måste ske i ett nära samspel med stärkandet av rättsstaten. Också marknadsekonomin kräver givetvis rättssäkerhet och en fungerande rättsordning.

Domstolarna har en nyckelfunktion i en rättsstat. De är institutioner som har till uppgift att dels bestämma vad som är gällande rätt, dels avgöra när statsmaktens tvångsapparat får användas mot den enskilde. Detta förutsätter att domstolarna är opartiska, sakliga och oberoende organ. Andra statliga eller privata institutioner får inte blanda sig i domstolarnas arbete. Också polisens och åklagarnas utövning av tvångsmakt måste ske under noga kontrollerade förhållanden. Alla central- och östeuropeiska stater har reformerat domstolväsendet i syfte att stärka rättsskipningens oberoende.

Polen, Ungern, Tjeckoslovakien och de baltiska staterna anknyter till den rättsstatliga tradition som fanns före det kommunistiska maktövertagandet. Stater som Rumänien och Bulgarien har däremot

alltid präglats av en stor skillnad mellan "the law in books" och "the law in action". Skillnaden mellan de stater som haft en dominerande grekisk-ortodox kyrka och de övervägande protestantiskt och katolskt orienterade länderna märks än idag.

En auktoritär tradition

Rättsstat är inte samma sak som demokrati. Att de nya demokratiska statsskicken hittills inte hotats i Centraleuropa är anmärkningsvärt eftersom de demokratiska traditionerna är svaga. Regimerna i Centraleuropa, på Balkan och i Baltikum gick med undantag för Tjeckoslovakien på 1930-talet i alltmer auktoritär riktning. Presidentstyret kunde inte hindra den nazistiska ockupationen och/eller inhemska fascism. Den Röda arméns seger åtföljdes av ett kommunistiskt maktövertagande och demokratin krossades eller förhindrades att växa. Den nya kommunistiska regimen förstörde också de rättsstatliga traditioner som funnits. Från att ha varit rättsstater i mer eller mindre grad blev de partistater där domstolarna sågs som en del av partistaten och förvaltningen fick överhand över medborgarna och deras rättigheter.

De konstitutionella principerna

Under den kommunistiska tiden härskade Kommunistpartiet över såväl staten som andra partier och organisationer. Kommunistpartiets makt hade regelmässigt konstitutionellt stöd. Författningsbestämmelserna var dock inte avgörande för det politiska maktinnehavet, utan utgjorde ett försök att legitimera partiets ställning. I de kommunistiska grundlagarna hade de parlamentariska organen formellt den högsta makten och man tog avstånd från principen om maktdelning. När kommunistpartiet förlorat sin makt, uppstod ett politiskt vakuum. Nya konstitutionerna behövdes för att fastställa de politiska spelreglerna.

Genombrottet för den nya konstitutionella ordningen i Centraleuropa kom som bekant revolutionsåret 1989. Men redan under 1980-talet skedde en förbättring i Ungern och Polen. Bakom de nuvarande förhållandena anar man också en evolutionär process, som påbörjades av de reformkommunistiska regimerna.

Rättsstatlighet är möjlig utan genomförd politisk demokrati, men demokrati kräver rättsstat.

Medlemskap i Europarådet innebär att en stat skall uppfylla grundläggande krav på skydd för mänskliga rättigheter och demokrati. Minst ett fritt val måste ha hållits. Ungern, Polen, Bulgarien, Slovenien, Slovakien, Tjeckien, Estland och Litauen anses uppfylla dessa krav och är nu medlemmar. Senast har Rumänien blivit medlem. Endast Rumäniens medlemskap i Europarådet väcker tvivel. Landet har en ofullständigt utvecklad rättsstatlig och demokratisk tradition, även om lagstiftningen numera uppfyller minimikraven.

En grundlag bör i idealfallet förverkliga många syften. Den skall ge legitimitet åt staten och förläna en rättslig grund för det politiska beslutsfattandet; vidare skall den skapa politisk stabilitet och effektivitet. Grundlagen skall också precist avgränsa de olika statsorganens kompetens och maktutövning. Särskilt viktigt är att grundlagen tryggar medborgarnas grundläggande intressen i förhållande till statsmakten. Sist, men inte minst, skall den skapa instrument som tillser att grundlagen efterföljs.

De nya östeuropeiska grundlagarna innehåller därför inte bara procedurregler och former för politikens och statsmaktens utövande, utan bestämmer också gränserna för politikens innehåll. Den kommunistiska perversionen av statens roll och uppgifter medförde att grundläggande principer för statsmaktens utövande blev en integrerad del av grundlagarna.

Eftersom ekonomin och det sociala systemet en längre tid framåt kommer att befinna sig i ett instabilt läge och lätt bildar grund för politisk oro, krävs det kraftfulla konstitutionella *motinstrument* som kan minska risken för politiska bakslag.

Rent formellt behövdes inte så stora ändringar när det gäller grundlagsregleringen av det främsta politiska organet. I likhet med de västeuropeiska staterna har alla centraleuropeiska stater ett *parlamentariskt* system. En maktindelning mellan verkställande och lagstiftande makt av den typ som återfinns i USA, Ryssland eller i Latinamerika har alltså inte skapats i Centraleuropa. Däremot finns det en skillnad mellan de stater som har ett parlamentariskt system med stark presidentmakt liknande Frankrikes och de som har ett parlamentarisk system med svag presidentmakt.

Polen, Bulgarien och Rumänien kan ses som exempel på stater som ger statschefen en självständig politisk makt. Där blir också presidenten direkt vald av befolkningen. I Ungern, Lettland, Estland och Tjeckien har däremot presidenten i första hand representativa funktioner. Där väljs också statschefen av respektive parlament. I Tjeckien, till exempel, har alltså Vaclav Havel primärt funktionen att företräda landet utåt och inåt. Han har knappast några viktiga politiska befogenheter.

Parlamentens arbetsformer har däremot ändrats; i bästa fall har de blivit arbetande parlament som framför allt ägnar sig åt seriöst lagstiftningsarbete. Ett viktigt steg mot en rättsstat är just att det demokratiskt legitimerade parlamentet antar den viktigaste delen av lagstiftningen, och har exklusiv eller primär lagstiftningsrätt på särskilt de områden som berör medborgarnas grundläggande rättigheter. I Östeuropa var annars regeln under den kommunistiska tiden att viktiga lagstiftningsakter antogs utan offentlighet av de exekutiva organen.

Tyngdpunkten har nu förskjutits mot parlamenten som lagstiftare, ibland har det emellertid inte skett fullt ut. I Lettland, till exempel, fastställer parlamentet ofta de grundläggande principerna men eftersom man inte alltid kommer överens blir det luckor i lagstiftningen för regeringsapparaten att utfylla. Följden har blivit att lagstiftningen försenats och att rättsläget i vissa fall blivit oklart.

Nya eller gamla grundlagar?

I normalfallet avspeglar en grundlag rådande värderingar inom det politiska etablissemanget. Eftersom dessa värderingar oftast inte är enhetliga blir resultatet inte sällan en kompromiss som kan vara mer eller mindre lyckad. I perioder av förändring är funktionen även att *förändra* den politiska och rättsliga strukturen. Även här blir grundlagen en kompromiss men kompromisselementet blir mindre utpräglat om det finns en stor samstämmighet om grundläggande principer.

Om det finns en utbredd politisk vilja, kompromissbenägenhet och gemensam ideologisk grundsyn kan en grundlag utarbetas mycket snabbt. Samtidens kanske mest berömda och inflytelserika

konstitution, den tyska grundlagen från 1949, utarbetades under några månader.

Fördelen med en helt ny grundlag är att den normalt uppvisar större förändring, precision, konsistens och koherens och därigenom kan få en större genomslagskraft. Bulgarien, Rumänien, Estland, Slovenien och Litauen har antagit helt nya grundlagar. Den tjeckoslovakiska statens upplösning vid årsskiftet 1992/1993 har inneburit att även Tjeckien och Slovakien antagit helt nya konstitutioner, men Tjeckien brottas fortfarande med vissa olösta statsrättsliga problem som hänger samman med den federala statens upplösning.

I Lettland fungerar fortfarande 1922 års konstitution med vissa smärre ändringar. I Ungern är grundlagen från 1949 formellt sett fortfarande i kraft, dock i helt omändrat skick. Nya provisoriska konstitutioner har antagits i Albanien och Polen.

Det kan tyckas vara en paradox att stater med en utvecklad rättslig tradition som Ungern och Polen haft svårare att bestämma sig för en ny författning. Men det är just den intensiva grundlagsdebatten i dessa stater som medför att antagandet av nya författningar försenats. Dessutom kan det finnas en skillnad i attityder: ju allvarigare man tar grundlagen, desto svårare blir det att komma överens om innehållet.

De mest betydelsefulla ändringarna har skett i Polen; den polska konstitutionen från 1952 har sedan 1989 ändrats sex gånger. De konstitutionella problemen har varit stora i Polen. Efter det första helt fria valet den 27 oktober 1991 hade man en mycket besvärlig parlamentarisk situation med 29 partier i sejmen.

Regeringsarbetet blev delvis lamslaget på grund av maktkampen och kompetensvisterna mellan president Lech Walesa och premiärminister Jan Olszewski. Så småningom blev Olszewski avskedad av sejmen på Walesas begäran och kom efter en interimskandidat att ersättas med Hanna Suchocka.

Det blev därför uppenbart att man måste få ett slut på de *konstitutionella* tvisterna; de politiska motsättningarna var tillräckligt allvarliga.

I december 1992 antogs, efter en långvarig diskussion mellan sejm, senat och presidentens kansli, en ny provisorisk författning, vilken medför en tydligare kompetensfördelning mellan regering

och president. Genom valet hösten 1993 där en femprocentsspärr effektivt hindrade partisplittring fick Polen en ny koalitionsregering under ledning av Waldemar Pawlak.

Det ungerska parlamentet ändrade 1949 års konstitution på ett mycket radikalt sätt 1989-1990. Det finns alltså knappast något spår från den kommunistiska epoken i den nya versionen av grundlagen. En grundprincip är att landet skall vara en oberoende och demokratisk rättsstat. Man kan tycka att adjektivet "oberoende" är onödigt, därför att varje stat är definitionsmässigt oberoende, men den historiska erfarenheten talar ett annat språk. Det är därför inte konstigt att också Estlands nya grundlag föreskriver att Estland är "en självständig och oberoende republik..." Självständigheten och oberoendet sägs "vara icke övergående och odelbara" element.

I likhet med Polen har även Ungerns politiska liv besvärats av kompetensvister mellan president och regering. Den ungerska grundlagen ger regeringschefen stora befogenheter. Presidenten väljes av parlamentet och har alltså inte ett direkt folkligt mandat. Presidenten har inte vetorätt att stoppa ny lagstiftning. Han kan dock sända tillbaka lagen till parlamentet för förnyad prövning eller begära att den granskas av författningsdomstolen.

Eftersom Ungern har en författningsdomstol har kompetenskonflikter i flera fall kunnat lösas. En typisk konflikt gällde presidentens utnämningsrätt. Presidenten Arpad Goncz vägrade att godkänna den nu avlidne regeringschefen Jozsef Antalls förslag till chefer för radio och television. Författningsdomstolen hävdade att presidenten måste godta utnämningarna eftersom de låg inom regeringens kompetens. Endast om utnämningarna skulle skada institutionernas demokratiska grundvalar fick presidenten rätt att stoppa förslaget.

Konstitutionalism

De nya grundlagarna skall ge en *möjlighet* att återskapa förtroendet för staten; samtidigt är det så att anpassningen till en västlig standard, som konstitutionellt garanterar till exempel misstänkta grundläggande rättigheter i en straffprocess, inte alltid är särskilt populär i tider med stigande brottslighet. I stället höjs röster för enkla lösningar. Hittills har dock frestelsen att överge rättsstatliga

normer inte tagit överhanden, de nya grundlagarna tar klart ställning för ett rättsstatligt system.

Inte bara demokrati utan *konstitutionalism* står därför på dagordningen. Konstitutionalism innebär att det finns vissa nationella och internationella garantier för att staten, inklusive parlamentet, inte överskrider i grundlagar eller internationella konventioner fastställda gränser. Genom en sådan ordning kan den politiska processen länkas in i banor som motverkar extremism. Samtliga centraleuropeiska grundlagar proklamerar också direkt att staterna skall vara rättsstater. Exempelvis föreskriver Bulgariens nya grundlag att landet skall vara en rättsstat och att grundlagens normer skall bli direkt gällande. Också internationella avtal som Bulgarien ratificerat, till exempel Europakonventionen, skall gälla direkt.

Det internationella skyddet för de mänskliga rättigheterna

Mänskliga rättigheter är en internationell angelägenhet. Det internationella samfundet inom ramen för ESK-processen stöder utvecklingen i Central- och Östeuropa. Genom möten i Köpenhamn och Paris under 1990 fastställdes vissa grundprinciper för medlemsstaterna i ESK. De stater som anslutits till Europarådet måste följa den europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna.

De internationella konventionerna på detta område påverkar staterna på tre olika sätt. Det enklaste sättet är att en stat som undertecknat en konvention också låter denna gälla direkt inom landet. Därmed finns det garantier för att den blir tillämpad. Det andra sättet är att staten transformerar (omvandlar) de internationella konventionerna till inomstatlig rätt. Först då blir de internationella rättsnormerna giltiga inom ett visst land. Det tredje sättet är att de internationella konventionerna blir en förebild för till exempel rättighetskatalogen i en statsförfattning utan en direkt transformering av de internationella förpliktelseerna.

Alla dessa dimensioner finns företrädde i de nya konstitutionerna. Speciellt viktig är den första dimensionen. Av det skälet föreskriver flertalet centraleuropeiska grundlagar att normer i internationella

avtal som ratificerats av vederbörande stat skall äga företräde i händelse av konflikt samt äga direkt giltighet inom riket.

Det nationella skyddet för de mänskliga rättigheterna

Ett återkommande missförstånd när det gäller de kommunistiska grundlagarna var och är att de gav vidsträckta rättigheter som inte blev tilläpplade. Det är visserligen sant att det ofta saknades mekanismer för att trygga grundlagarnas efterlevnad, men de kommunistiska grundlagstiftarna var mycket försiktiga: rättigheterna i själva grundlagarna fick en helt urvattnad utformning. Dessutom saknades viktiga rättigheter.

De öst- och centraleuropeiska staterna har utan undantag infört lagstiftning som ger ett starkt skydd för de mänskliga rättigheterna. Antingen har man utökat grundlagarna med nya rättighetskataloger, eller också har man på sedvanlig lagstiftningsnivå stärkt de mänskliga rättigheterna.

Det konstitutionella skyddet för marknadsekonomin

Den ungerska författningen proklamerar rakt ut att Ungern skall vara en (social) marknadsekonomi med näringsfrihet och fri konkurrens. Äganderätten skall skyddas. Expropriation skall bara medges med full kompensation.

Estland, Tjeckien och Bulgarien är andra exempel på länder med grundlagsstadgad kompensation vid expropriation.

De östeuropeiska konstitutionerna utlovar och garanterar till viss del fortfarande sociala och ekonomiska rättigheter. Även om de tidigare ingalunda var särskilt väl förverkligade – den alltmer försämrade sovjetiska hälsovården under Brezjnev var ett bra exempel – är de nu, när man inför ett marknadsekonomiskt system, ännu svårare att förverkliga. Västvärlden, inklusive Sverige, ställer sig i regel avvaktande till denna typ av rättigheter eftersom det är

mycket oklart hur de skall garanteras juridiskt. Ett bra exempel är rätten till arbete.

I de flesta västliga grundlagar är de sociala rättigheterna därför normalt sett inte juridiskt garanterade, utan har ställning som politiska mål. Lagstiftaren skall sträva efter att de i så hög grad som möjligt blir förverkligade.

De sociala rättigheternas ställning är i dag omstridda i Centraleuropa. I Tjeckien vägrade premiärminister Klaus att låta den *tjeckoslovakiska* rättighetsstadgan som också innehåller ett antal sociala rättigheter bli en formell del av den tjeckiska grundlagen. Ändå skall den anses vara en del av den tjeckiska konstitutionella rätten. I Bulgarien med hundratusentals arbetslösa föreskriver grundlagen att arbetet skall skyddas och garanteras. Principen att alla grundlagsfästa rättigheter skall gälla direkt, kan knappast åberopas för bestämmelsen om arbete.

Minoriteter

Frågan om minoritetsskyddet i Centraleuropa har diskuterats livligt. Ungarna i Slovakien kräver en av staten garanterad kulturell autonomi, något som den slovakiska regeringen häftigt avvisat. ESK har nu tillsatt en särskild minoritetsombudsman i Prag. Både Estland och Lettland hade under mellankrigstiden ett system som gav nationella minoriteter ganska vidsträckt kulturell autonomi. Ett fungerande minoritetsskydd är det bästa sättet att undvika etniska konflikter och krav på nya gränsdragningar mellan staterna.

Nu finns det inte en klar definition på vad som avses med nationell minoritet. Inom ESK beskrivs en minoritet som en grupp *medborgare* som utspritt eller på ett sammanhållet område av tradition bebor ett visst land och som har vissa gemensamma egenskaper, exempelvis etnisk härkomst, religion eller språk. Gruppen skall ha en egen identitet och befinna sig i minoritet.

När det gäller Estland och Lettland stämmer inte den definitionen på den ryska befolkningen eftersom endast en mindre del är estniska eller lettiska medborgare. Större delen av den ryska befolkningen flyttade dit efter 1945. De har alltså inte traditionellt bott i landet.

Medborgarskapsfrågan blev därför besvärlig att lösa. I Litauen valde man den så kallade nolllösningen som innebär att de före detta

sovjetiska medborgare som hade permanent uppehållstillstånd i Litauen kunde erhålla litauiskt medborgarskap.

I Estland och Lettland valde man dock inte den lösningen, bland annat därför att ryssarna utgör en stor del av befolkningen. I Riga är ryssarna inte en minoritet utan en majoritet, vilket visar hur svårt det är att finna en lösning på problemet. Medborgarskap i Estland och Lettland kan därför ej ges automatiskt till de ryssar som kommit efter 1940 och därefter haft uppehållstillstånd. Medborgarskapet måste *förvärfvas*.

Både Estlands och Lettlands medborgarskapslagar föreskriver vid sidan av kravet på en viss tids bosättning, också kunskap om det nationella språket. Lettlands nya, relativt stränga medborgarskapslag granskas nu av Europarådet.

Förhållandena i Estland har analyserats av den Svenska Helsingforskommittén som bland annat föreslår att språkinläringen skall bli mer lättillgänglig och att en minoritetsombudsman skall tillsättas. På det sättet kan den ryska befolkningens integration underlättas. Också integrationen av de ryskspråkiga som inte har medborgarskap bör understödjas genom att en aktiv kommunal valrätt tillåts. Nya resedokument bör utfärdas så att de ryskspråkiga med uppehållstillstånd kan garanteras möjlighet att komma tillbaka efter en utlandsvistelse.

Kontrollen av grundlagarnas efterlevnad

För att skydda de mänskliga rättigheterna har man infört JO-ämbeten i bland annat Ungern och Polen. Annars utgör författningsdomstolar det främsta instrumentet för tryggheten av grundlagarnas efterlevnad. Alla stater som haft erfarenhet av diktaturregimer har inrättat författningsdomstolar. Dit hör till exempel Tyskland, Österrike, Italien och Spanien.

Det är därför heller ingen tillfällighet att Albanien, Bulgarien, Kroatien, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien samt Ungern infört författningsdomstolar. I Estland skall högsta domstolen också fungera som författningsdomstol. Man har haft erfarenheter av "kosmetiska" konstitutioner, och vill nu finna vägar för att stärka grundlagarnas genomslagskraft.

Eftersom en författningsdomstol oundvikligen får vissa politiska funktioner, blir sättet på vilket man utser domare en viktig fråga. Normalt brukar domarna väljas av vederbörande stats parlament. Så är till exempel fallet i Ungern. Ibland kan dessutom statschefen ha rätt att utnämna en del av domarna i författningsdomstolen.

I Polen inrättades redan 1985 en författningsdomstol. Därmed bröt man med principen om maktens odelbarhet. Om domstolen fann att en lag stred mot författningen kunde sejmen med två tredjedelars majoritet ändå förklara lagen giltig. Ett annat land som redan före 1989 börjat experimentera med någon form av rättslig kontroll av grundlagens efterlevnad var Ungern. Redan 1984 inrättades ett speciellt lagråd, vilket i praktiken var en parlamentarisk kommission med juridiska funktioner. 1989 inrättades en författningsdomstol som började verka 1990.

Nu har Ungern den starkaste författningsdomstolen i Östeuropa och kanske i världen. Den ungerske författningslagstiftaren har öppnat möjligheten för enskilda individer att klaga hos domstolen, och givit den möjligheten att förklara lagstiftningsakter för ogiltiga. Under de två första åren handlade domstolen 3927 mål. De flesta avvisades av domstolen men 277 fall blev behandlade och 100 lagstiftningsakter blev helt eller delvis ogiltigförklarade. Många viktiga parlamentariska lagstiftningsakter har på det sättet blivit föremål för domstolens granskning. Dödsstraffet förklarades strida mot grundlagen, abort tilläts däremot. Domstolen tog inte klart ställning till frågan om abort stred mot författningen, utan tillät abort med hänvisning till att lagstiftaren har en viss marginal att lagstifta på det sätt han själv finner lämpligt. Domstolen anslöt sig alltså till doktrinen om *judicial restraint*. Det vill säga att domstolen försökte undvika att dras in i politiska tvister.

Bulgarien tillhör de stater som har ett relativt starkt rättsligt skydd för grundlagen. Författningsdomstolen som inrättades mot slutet av år 1991 fick ganska snart ta ställning till svåra, politiskt kontroversiella, frågor. Före detta kommunistiska parlamentsledamöter hade begärt att domstolen skulle granska det turkbulgariska partiet "Rörelsen för fri- och rättigheters" författningsenlighet. Enligt den bulgariska grundlagen är politiska partier som baserades på etnisk eller religiös åskådning förbjudna. Denna bestämmelse är knappast förenlig med de internationella

konventionerna på området. Domstolen fann med knapp majoritet att partiet inte enbart baserades på etnisk tillhörighet och godkände därför partiet.

Avslutning

Ralf Dahrendorf hävdar att det skulle ta sex månader att genomföra den konstitutionella omvandlingen i Europa, medan etablerandet av en fungerande marknadsekonomi skulle kräva sex år. Att skapa ett kraftfullt civilt samhälle skulle ta sextio år.¹ Mycket talar för att Dahrendorfs analys stämmer. Om man beaktar den komplicerade historiska bakgrunden måste den konstitutionella omvandlingen anses framgångsrik. Även i Bulgarien, Slovenien och Baltikum har reformeringen av det politiska systemets grundvalar kunnat ske tämligen smärtfritt.

Men konstitutionen kan inte fungera i ett vakuum. På sikt måste ekonomi och samhälle utvecklas snabbare än vad Dahrendorf förutskickat. I annat fall finns risk för stora bakslag för den spirande demokratin i Centraleuropa. □

¹ Ralf Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, London 1990, s 92–93.