

# VÅR NYA FÖRFATTNING?

BEHÖVER vi en ny regeringsform? Den som bestämt svarar ja på den frågan befinner sig i viss mån i en paradoxal situation. Som avgörande skäl för en reform åberopas nämligen i regel, att det faktiska statslivet utvecklats på sådant sätt att en allvarlig diskrepans uppstått mellan detta och den bild den skrivna författningen ger. Med en tämligen generös överdrift påstås rentav stundom att det vore omöjligt att i rikets grundlagarna känna igen det aktuella politiska systemet i vårt land. Men i samma mån som man konstaterar det obestridda, att vår konstitutionella praxis i vissa avseenden växt fram oberoende av den skrivna författningen, erkänner man ju, att denna inte stått hindrande i vägen för en demokratisk och parlamentarisk utveckling. När våra nya grundlagsfäder gått till sitt självtagna värv att skapa en helt ny ersättning till 1809 års regeringsform har de inte kunnat uppträda som frihetskämpar, beslutna att förlossa folkstyrelsen ur olidliga bojor. På sin höjd är de att jämföra med vänner av ordning, som inte längre kunnat behärska sin irritation över vissa — praktiskt sett erkänt betydelse-

lösa — avvikelser mellan lagtext och praxis.

Den fråga man då först måste ställa inför den föreslagna nya grundlagen är självfallet, om den kan beräknas bli en bestående lösning av det problem man angripit. Man kan rentav fråga, om den ens för stunden lyckas åstadkomma den överensstämmelse mellan verkligheten och lagtextens beskrivning som varit förutsättningen för hela det mödosamma verket.

Vad den första frågan beträffar är det egentligen självklart, att en »bestående» lösning av författningsproblemet inte kan åstadkommas. Den hittills ständigt fortgående utvecklingen på statslivets område kan rimligen inte genom en lagtext bringas att upphöra vid mitten av 1960-talet. Ej heller kan man så detaljerat förutse vilken riktning den kommer att ta, att lagstiftaren skulle kunna på förhand utstaka dess lopp. Naturligtvis begär ingen något sådant av hr Sandler och hans medarbetare; säkerligen har de sakkunniga själva minst av allt hyst en sådan ambition. Med säkerhet kommer vi också i framtiden — om nu grundlagsreformen tilläventyrs accepte-

ras — att få finna oss i att den konstitutionella verkligheten på vissa punkter avviker från grundlagens ritningar. Det är ingen anmärkning mot utredningens arbete — däremot reducerar det avsevärt tyngden i argumentet att en genomgripande reform är nödvändig just för att ett sådant förhållande är principiellt outhärdligt.

Mera betänkligt är däremot, om hr Sändlers förslag redan när det publiceras visar sig vara verklighetsfrämmande, om det inte ens från början visar sig kunna råda bot på den brist man föresatte sig att komma tillrätta med. Dessvärre är det svårt att undgå intrycket att just så är fallet. Ingalunda endast i mindre betydande detaljer utan i själva huvudsaken. Som en väsentlig brist i gällande regeringsform har som bekant — stundom i förbluffande förenklande formuleringar — angivits, att den tillägger monarken avsevärt större befogenheter än han faktiskt har, men å andra sidan inte med ett ord berör det faktiskt rådande parlamentariska systemet. Har det nya förslaget lyckats ge ett korrektere uttryck på dessa punkter?

I det första stycket har utredningen obestriddligen lagt ner mycken möda. I själva verket har den gått så långt när det gäller att kringskära monarkin, att åtskilliga läsare inte kunnat värja sig för intrycket att man har att göra med ett beskäftigt försök att förbereda en övergång till republik, änskönt

utredningen som bekant inte alls haft till uppgift att syssla med det problemet. De nya formuleringarna om monarkens ställning innebär väl att märka ingalunda enbart en kodifiering av rådande praxis. I vissa fall går man längre än denna i fråga om inskränkning av konungens funktion som symbol för statsstyrelsen: man kan erinra om det nya organet ministerråd, dvs. konselj utan konungens närvaro, eller en sådan detalj som att man inte ansett sig kunna bevara formuleringen att Konungen är högste befälhavare över krigsmakten.

När det å andra sidan gäller att i lagregler fixera maktförhållandena mellan regering och riksdag har utredningen hamnat i en konstruktion som gör ett föga mindre överkligt och fiktivt intryck än vår nuvarande »konungliga» författning. Med att som det heter »in-skriva parlamentarismen i grundlagen» — en reform som i oförutsebara lägen möjligen kan bli till nackdel, men vars positiva nytta ingen kunnat förklara — lyckas man visserligen. Däremot inte med att ge en realistisk bild av hur regering och riksdag förhåller sig till varandra i den politiska verklighetens värld. »Lag stiftas av riksdagen» meddelas myndigt och enkelt — principen bedömes vara av den vikt att regeringen inte ens formellt skall få vara med i lagstiftningsarbetet. Och dock måste sakkunnige rimligen veta att det hela är en låtsaslek — ingen lär

kunna betvivla att den faktiska lagstiftningsmakten i allt väsentligt ligger hos regeringen och att så under överskådlig tid kommer att förbli. Om det betydande, men svårdefinierade inflytande som de stora intresseorganisationerna utöver i vårt politiska liv kommer de skolbarn, för vilka regeringsformen enligt uttrycklig uppgift bl. a. är skriven, inte att få någon realistisk föreställning genom att läsa grundlagen. Från dess olympiska höjd kan intet Lantbruksförbund, ingen Landsorganisation urskiljas som agerande parter. Utredningen har lagt ner ett stort och förtjänstfullt arbete på att konstruera en ny riks rätt — partiledarkonferens och Harpsundsmöte är däremot officiellt såsom existerade de icke.

Det sammanfattande intrycket blir snarast, att utredningen, för att tillmötesgå den kuriösa irritationen över 1809 års regeringsforms konungsliga karaktär i stället hopfogat en parlamentarisk kullissvärld, väl ägnad att smickra riksdagsmäns drömmar om att »stärka riksdagens ställning», men med föga mer verklighetsanknytning till vårt aktuella politiska maskineri än den förkättrade gamla regeringsformen.

Parlamentarismens verkliga problem i Sverige har inte främst att göra med regler om misstroende-förklaring mot statsråd, än mindre med att skapa konstitutionella garantier mot hjärnspöken om kampministärer och personlig kunga-

makt. Däremot har de att göra med kammarsystem och valmetod — avsnitt där utredningen som känt inte kunnat uppnå enighet. En majoritet har anslutit sig till tanken på enkammarsystem; två ledamöter förespråkar ett i viss mån modifierat tvåkammarsystem, med kortare eftersläpning än det nuvarande.

Att första kammaren i sin nuvarande form näppeligen kan bevaras torde vara en tämligen allmänt omfattad mening. De värden den tillfört vårt politiska liv i form av grundlig sakbehandling av riksdagsärendena och som garanti mot tvära och tilläventyrs förhastade omkastningar skall inte underskattas. De kan dock inte uppväga den nackdel för en fungerande parlamentarism som den visat sig innebära — man tänke på situationen 1957, då eftersläpningen i första kammaren var det avgörande hindret för den växling vid makten som enligt folkviljans utslag då låg inom räckhåll. Det är beklagligt, att författningsutredningen inte kunnat gå utanför det stela alternativet »behålla första kammaren eller inte» för att exempelvis grundligt analysera förutsättningarna för att ersätta första kammaren med en lämpligt konstruerad senat, som skulle kunna bevara något av de fördelar tvåkammarsystemet onekligen visat sig medföra, utan att blockera parlamentarismens funktionsmöjligheter på det sätt erfarenheten gett

vid handen att den nuvarande första kammaren gör. Självfallet vore även andra alternativ tänkbara.

En situation som den nuvarande svenska, med ett enda parti sedan decennier tillbaka som innehavare av regeringsmakten, måste verka förödande för en sund parlamentarism. Den s. k. Harpsundsdemokratin å ena sidan, den demoralisering inom oppositionen å den andra, som visar sig i att man nöjer sig med en sorts revisorsfunktion snarare än på allvar räknar med att övertaga regeringsmakten, är båda ytterst oroande symptom på att något är i själva grunden fel i vårt nuvarande system. Onekligen ligger det då frestande nära att diskutera tanken på en övergång till majoritetsval av engelsk typ för att i varje fall avsevärt öka möjligheterna till markerade valutslag och omkastningar i maktinnehavet. Det är känt att betydande sympatier för en sådan reform funnits inom författningsutredningen; av olika skäl har de emellertid inte kommit till uttryck, utan man har slutit upp bakom en tämligen komplicerad konstruktion med krets- och regionval, avsedda att i någon mån tillgodose kravet på inslag av personval. Med all aktning för denna ambition måste man nog hävda, att ett viktigare krav på valsystelet är att det skall ge möjlighet till tydliga utslag och sund växling vid makten. Den avgörande fördelen med ett majori-

tetsvals-system i vårt land skulle uppenbarligen vara att det kan förväntas driva fram den kraftsamling på borgerligt håll som trängande erfordras, inte endast för oppositionens egen skull, utan för själva den demokratiska parlamentarismen i vårt land. I längden kan nämligen denna ej fungera utan en samlad och slagkraftig opposition, som kan uppfatta sig själv, och av väljarna uppfattas som ett realistiskt alternativ till ett maktfullkomligt regeringsparti. Att dylika tankar inte är okända inom den svenska borgerligheten visas t. ex. av det uppmärksammade förslag till låt vara modifierat majoritetsvals-system, som nyligen framlagts av en arbetsgrupp inom Högerens Ungdomsförbund.

Från många synpunkter kan man alltså hysa starka sympatier för en övergång till majoritetsval. Samtidigt är det emellertid uppenbart att ett renodlat majoritetsval av engelsk typ också innebär vissa nackdelar. Vid vissa tillfällen har det inträffat, att en minoritet i valmanskåren förvandlats till en majoritet i parlamentet. Det skall också betonas, att väljarna trots allt i första hand väljer på parti och blott i andra hand på person. Möjligheten finns emellertid att i särskilda situationer låta personvalssynpunkten komma till uttryck. Den har också utnyttjats positivt såväl som negativt. Positivt såtillvida som yngre politiska begåvningar efter intensiva val-

kampanjer lyckats med konststycket att besegra långt erfarnare medtävlare. Negativt i det avseendet, att partierna stundom frestas att låta populära TV- och idrottsstjärnor kandidera. Mot ett renodlat majoritetsvals-system i Sverige skulle också kunna invändas, att vissa landsdelar — t. ex. Norrland — skulle komma att företrädas av praktiskt taget enbart socialdemokrater, medan de borgerliga representanterna i första hand skulle koncentreras till vissa områden i södra Sverige, ett förhållande som på flera sätt anses olyckligt. Sedan är det en annan sak, att dessa verkningar måhända skulle mildras av den starka befolkningsomflyttning, som äger rum i landet, i varje fall på sikt.

Det synes således som om ett kombinerat system, där förslagsvis hälften av riksdagens ledamöter väljes genom majoritetsval i enmansvalkretsar och den andra hälften utses genom proportionella val,

i många avseenden skulle utgöra en framkomlig väg för framtiden. Under alla omständigheter borde det finnas anledning att noga diskutera igenom för- och nackdelar av ett dylikt valsätt. Vid ett första påseende synes det otvivelaktigt vara en kompromiss, som inte bara förenar det bästa hos majoritetsvalet med det bästa hos det proportionella systemet utan som också borde ligga inom de politiska realiteternas gränser.

Det väsentligaste är emellertid att oppositionen äntligen koncentrerar sig på att bryta vad som oroande börjar likna ett maktmonopol. En sådan vitalisering av vårt politiska liv är — med all aktning vare det sagt — ojämförligt viktigare än att ersätta 1809 års regeringsform med en skrivbordskonstruktion som snart nog, om inte redan nu, kommer att befinnas lika främmande från verkligheten som någonsin sin föregångare.