

KUNGARIKETS NYA KLÄDER

Av preceptor NILS ANDRÉN

Att byta regeringsform

SVERIGE har under sin historia haft åtskilliga författningar. Som den första skrivna författningen nämns ofta landslagens kungabalk. Denna har följts både av en rad kungaförsäkningar och av dokument med beteckningen regeringsform. Den första »regeringsformen» kom år 1634. Den reviderades 1660 men förlorade under Karl XI:s tid sin betydelse. Efter Karl XII:s död ledde reaktionen mot den enväldiga kungamakten till frihetstidens båda regeringsformer 1719 och 1720. Perioden präglades av maktkoncentration hos riksdagen. Frihetstiden slutade i oenighetens tecken. Den frihetstida författningen avskaffades efter ett halvsekel genom Gustaf III:s statsvälvning 1772, året för nästa svenska regeringsform. 1789 års förenings- och säkerhetsakt betecknade en ytterligare utveckling av 1772 års regeringsform mot en absolut kungamakt. Denna bröts först genom statsvälvningen 1809, då Gustav IV Adolf avsattes och då vår nuvarande regeringsform antogs.

Det har hittills alltid varit speciella skäl som har legat bakom tillkomsten av våra regeringsformer. År 1634 ville man befästa de stora landvinningar som hade gjorts på förvaltningens område; regeringsformen brukar allmänt betecknas som en förvaltningsstadga snarare än som en regeringsform i egentlig mening. Den innehöll inga närmare bestämmelser om kompetensfördelningen mellan statsmakterna konung och riksdag. När de båda frihetstida regeringsformerna antogs, var däremot detta problem ett av de viktigaste. De traditionella förvaltningsbestämmelserna från 1634 och 1660 kompletterades med bestämmelser i syfte att trygga riksdagens ställning gentemot kungamakten. Den gustavianska regeringsformen 1772 utgjorde den formella inregistreringen av ett förändrat konstitutionellt maktbalansläge, som hade följt på en framgångsrik monarkisk statskupp, medan 1809 års regeringsform slutligen innebar bekräftelsen på att det gustavianska enväldet hade avskaffats. Maktfördelningen, kompetensfördelning-

en, funktionsuppdelningen mellan statsmakterna framstår år 1809 som det centrala.

Vi står idag för första gången sedan 1809 inför ett förslag till en ny regeringsform för Sverige. Vad är orsaken? Det är inte att det inträffat en väsentlig förändring som kräver en omedelbar legitimation i form av en ny grundlag. Enbart den omständigheten att författningsutredningen har arbetat i bortåt ett decennium bevisar orimligheten av en sådan förmodan. I själva verket omfattade inte utredningsuppdraget något uttryckligt uppdrag att framlägga förslag till en helt ny regeringsform. Utredningen har ju också betonat i sitt betänkande att de partiella och mindre ingripande reformernas väg låg närmast till hands. Det var först så småningom som uppfattningen växte fram att en allmän grundlagsrevision var ofrånkomlig om en modernisering över huvud taget skulle genomföras.

Här befinner vi oss alltså i den för svenska förhållanden unika situationen att en grundlagsrevision, som till resultat skall ge en helt ny regeringsform, föreslås med hänsyn till »redaktionella» önskemål m. m. snarare än till politiska förhållanden. Bevisbördan att en ny regeringsform faktiskt behövs ligger i hög grad på utredningen. Denna har framför allt förklarat att den inte anser att de reformer som är önskvärda kan inrymmas inom den ram som våra nuvarande

grundlagar utstakat. Den har dessutom anfört en del särskilda motiveringar, som det kan vara anledning att något närmare syna.

Varför byta regeringsform nu?

I första hand åberopar utredningen vad den kallar »vissa synpunkter på den skrivna författningens allmänna roll för statskicket». Här påpekar den att väsentliga delar av den svenska skrivna författningen och framför allt regeringsformens maktfördelningssystem har kommit att mista kontakten med statslivets realiteter. Det påpekas att vid sidan av regeringsformen en vittförgrenad konstitutionell praxis har utbildats men att denna praxis' rättsliga karaktär och förhållande till den skrivna rätten är ovissa. Resultatet av utvecklingen sägs ha blivit inte bara att den skrivna författningens verkningskrets successivt inskränkts utan även att på viktiga områden inom statslivet det rättsliga läget blivit oklart. Grundlagens huvuduppgift sägs vara att upp-
linjera en grundordning eller en fast ram för politisk aktivitet. Författningsutredningen gör gällande att den nuvarande svenska författningen icke uppfyller rimliga anspråk i detta hänseende. Utredningen gör också gällande att en kodifiering av det faktiska statskicket i en skriven författning ger ökad styrka och motståndskraft åt den rådande ordningen. Den skulle göra det lättare att vid inifrån eller

utifrån kommande angrepp hävda statsskickets principer. En modern grundlag skulle sålunda utgöra ett krafttillskott till den svenska demokratin.

På det hela taget är detta ett av de allmänna talesätt, som kan förefalla plausibla. De direkt kritiska invändningarna emot det nuvarande rättsläget är dock knappast belagda på annat sätt än med hänvisningen till att regeringsformens maktindelning är föråldrad. Detta i och för sig riktiga påpekande kan väl närmast betecknas som en truism; det är alldeles uppenbart att läget 1963 inte är detsamma som 1809. Men det är å andra sidan lika uppenbart att regeringsformens bestämmelser ifråga om maktindelningen sedan lång tid tillbaka har blivit så förändrade till sin innebörd genom den faktiska politiska utvecklingen och konstitutionell praxis att de i dagens läge kan sägas utgöra ett accepterat uttryck för en helt annan uppfattning än den som behärskade 1809 års män. Maktindelningen har förändrats och blivit en funktionsdelning mellan statsmakterna.

Utredningen åsyftar med sitt förslag till regeringsform att få till stånd en funktionsdelning, som skall vara avklädd alla den gamla maktindelningens attribut. Det förefaller emellertid inte att råda någon principiell skillnad mellan den nya funktionsdelning som författningsutredningen vill införa och

den funktionsdelning som i ett och ett halvt sekels konstitutionell utveckling har skapats på basis av 1809 års regeringsform. Endast ett formalistiskt och ohistoriskt betraktelsesätt kan undanskymma detta förhållande. Över huvud taget kan det invändas mot författningsutredningens allmänna uppläggning att den präglas av bristande förståelse för historisk tradition. Man kan säga att detta återspeglas redan i det pietetslösa förslaget att utan tvingande skäl avskaffa 1809 års regeringsform, vilken med alla sina ofullkomligheter dock utgjort den konstitutionella ramen för den längsta period av fredlig politisk evolution som Sverige upplevat.

Men framför allt återspeglas denna brist på historiskt sinne i den bristande insikten om att vad man i själva verket vill genomföra är något som redan finns. Lika ofrånkomligt synes det vara att den funktionsdelning som författningsutredningen vill införa under vissa yttre politiska betingelser blir en reell maktindelning, oavsett vad som står i författningen och oavsett vad grundlagsstiftarna, 1954–1963 års män, har avsett. Om argumentet emot denna kritik helt enkelt blir att författningsutredningen enbart har avsett att modernisera författningens uttryckssätt, blir svaret att detta knappast är en tillräcklig förevändning för en helt ny grundlag.

Jag tror också att hela det resonemang som författningsutred-

ningen för om grundlagen såsom ett värn emot inifrån eller utifrån kommande angrepp är tämligen orealistiskt. En nedärvd önskan att upprätthålla en lagbunden ordning, en instinktiv förkärlek för kompromisser är utan tvivel långt starkare garantier för ett statsskick än anpassning av grundlagens bokstav så nära till den egna tidens språkbruk som möjligt. Det skulle med lika stor rätt kunna göras gällande att principen att grundlagen måste vara modern rimligtvis också innebär att grundlagen mycket ofta måste ändras väsentligt. Detta skulle i och för sig kunna tänkas leda till ett undergrävande av respekten för grundlagen, eftersom den då kommer att uppfattas såsom något högst föränderligt eller efemärt.

Hur blir en regeringsform folkjär?

Författningsutredningen medger själv att den svenska regeringsformen är ett märkligt historiskt dokument och att den har en påtaglig förankring i Sveriges på många sätt intressanta och särpräglade författningshistoria. Utredningen säger till och med att regeringsformens ålder är ägnad att inge respekt. Men denna respekt är inte oreserverad. Den undergrävs av den iakttagelse som författningsutredningen har gjort att Sveriges grundlag intar en långt mindre uppmärksam plats i folkmedvetandet än

exempelvis Förenta Staternas eller Norges. Den enda förklaring som utredningen kan ge till detta i och för sig ofrånkomliga fenomen är att för nu levande generationer det finns en svårighet att i regeringsformens lagtext igenkänna vårt nuvarande statsskick. Detta är mycket illa. I princip vill man gärna hålla med om utredningens önskemål att grundlagen skall vara så avfattad att den kan läsas och i sina huvuddrag begripas av envar allmänintresserad medborgare och i önskemålet att vid undervisning om det svenska samhället i skolorna författningstexten direkt bör kunna utnyttjas och ge upplysning om de grunder enligt vilka vårt land styres. För det demokratiska statsskickets förankring i folket är detta ingalunda oväsentligt, anser författningsutredningen.

Till dessa utmärkta synpunkter må dock fogas ett par kommentarer. Förklaringen till att den amerikanska och den norska grundlagen intar en så stark ställning i folkmedvetandet, eller i varje fall under långa skeden av landets historia har gjort det, ligger inte i dessa författningars redaktionella utformning. Den bör i stället sökas i den historiska situation i vilken författningarna har tillkommit och i den betydelse de haft för den följande utvecklingen. Här må i korthet erinras om att både den amerikanska konstitutionen och den norska grunnloven tillkom, då de båda länderna första gången

framträdde eller hoppades kunna framträda som självständiga stater. De har alltså haft en viktig funktion i den nationella självständighetsutvecklingen.

Vad Förenta Staterna beträffar tillkommer härutöver att författningen reglerar förhållandet mellan federationen och delstaterna och att den därför hela tiden har haft en påtaglig politisk betydelse, som inpräntats under en snart 200-årig historia. Vidare bör det erinras om att Förenta Staterna har varit en nation i uppbyggnad, i ständig omdaning. Den amerikanska författningen har utgjort en av de fasta punkterna i en integrationsprocess, som lett till att skilda folkslag från olika delar av världen idag framstår som den amerikanska nationen.

I Norge fick ju grunnloven efter antagandet 1814 en särskild betydelse som instrument i den nationella och politiska kampen mot unionen. Något tillspetsat kan man kanske säga att den amerikanska och den norska författningens ställning i folkmedvetandet — vilket måhända kan förefalla något mera imponerande på avstånd än om den ses på något närmare håll — är ett resultat av att de tillkommit i en inspirerande yttre situation, i vilken författningen har framstått som en stor och samlande symbol för en stor nationell strävan.

Detta gynnsamma utgångsläge har förvisso icke det förslag till re-

geringsform som författningsutredningen har framlagt.

Grundlagsförfattarna har praktiskt taget helt frigjort sig från den traditionella svenska grundlagsstilen. Även om förslaget i många hänseenden är Sveriges historia skriven i paragrafer — låt vara med tyngdpunkten på mera modern politisk historia — saknar det traditionens tyngd. Ersätts detta, som författarna säkerligen just avsett att befria sig från, av en sådan etsande skärpa i formuleringarna att förslaget av denna anledning kan bli »folkkärt», om det skulle genomföras? På den frågan blir svaret nej, trots att förslaget onekligen har flera pedagogiska meriter. Dispositionen är överskådlig och av förslagets detaljbestämmer har de som gäller budgeten förenklats på ett sätt som är särskilt berömvärt.

Är det reaktionärt att bevara »1809»?

Slutligen framhåller utredningen lagtekniska synpunkter för sin grundlagsrevision. Den understryker att om man anser tillräckligt många enskilda ändringar i regeringsformen motiverade, når man en punkt där den bärande konstruktionen brister. Stilbrytningen mellan de gamla och de nya stadgandena blir, framhålls i utredningens betänkande, utomordentligt påfallande. Författningsutredningen menar också vidare att det inte

längre går att åstadkomma ett tillfredsställande sammanhang mellan de skilda stadgandena. Ett försök att i den nuvarande regeringsformen inskriva regler i anslutning till parlamentarismen är, menar utredningen, detsamma som att införa en helt väsensskild princip. Detta är ungefär samma slags argumentering, som när utredningen i ett annat sammanhang exemplifierar 1809 års regeringsforms ålderdomliga karaktär med dess bestämmelser om maktindelning. I själva verket är parlamentarismens princip lika litet oförenlig med den funktionsdelning, till vilken maktindelningen av 1809 genom konstitutionell praxis har förvandlats, som med den funktionsdelning som utredningen själv avser att införa.

Det förefaller som om utredningen själv på något sätt miss-tänker att dessa principiella argument för en totalrevision inte verkar helt övertygande. Efter de positiva synpunkterna i syfte att stödja slutsatsen om totalrevisionens nödvändighet övergår nämligen utredningen till att misstänkliggöra dem som inte omedelbart inser nödvändigheten av att helt avskaffa 1809 års regeringsform. Författningsutredningen föreställer sig att allmänheten frågar varför vår gamla beprövade regeringsform skall avskaffas och hur man kan vara säker på att statsskicket just nu nått ett stadium som är så definitivt att det bör kodifieras i en ny grundlag.

Vad svarar utredningen på dessa självvalda frågor? Den säger att invändningar av detta slag rörande tidpunkten för en grundlagsrevision kan riktas mot varje sådan revision vid varje tidpunkt. Tiden blir aldrig mogen i den mening att statsskickets utveckling når sin slutpunkt. Det är alltså knappast fråga om ett särskilt argument mot denna reform utan snarare om ett sätt att uttrycka en allmänt negativ inställning till reformer av detta slag. Det ligger snubblande nära att i detta se underförstått att den som inte accepterar förslaget till ny grundlag är i grund och botten en reaktionär och föga reformvillig person. Utredningen menar att om man håller fast vid 1809 års regeringsform är det liktydigt med att successivt avskriva den centrala tanken bakom alla konstitutioner, nämligen att den högsta statliga maktutövningen skall vila på lagens grund. Också detta är en berömvärd princip, låt vara att andra länders författningshistoria visar att en författning mycket väl kan vila på lagens grund utan att totalrevideras eller rent av utan att överhuvudtaget totalkodifieras.

Det är alltså uppenbart att författningsutredningen anser att 1809 års regeringsform har spelat ut sin roll, inte bara innehållsmässigt utan också som en ram eller en yttre symbol för en författningshistorisk kontinuitet. Inte alla som läser utredningens allmänna motiveringar och förslagens olika de-

taljer låter sig dock övertygas om att inte det väsentligaste i utredningens förslag mycket väl skulle kunna infogas i en regeringsform, som i olika hänseenden kunde bevara kontinuiteten och därför även kvarstå under samma yttre beteckning som tidigare.

Efter dessa allmänna synpunkter kan det vara anledning att gå över till en diskussion av några av de viktigaste delarna av författningsutredningens förslag. Först bör det påpekas att grundlagskomplexet ändras delvis så till vida att riksdagsordningen inte längre skall betecknas som grundlag. Skillnaden mellan denna författning och de tre kvarstående grundlagarna blir egentligen formellt sett ganska liten, eftersom också riksdagsordningen skall kunna ändras i samma ordning som en grundlag.

Alltjämt proportionella val

De två största frågor som författningsutredningen tar upp gäller riksdagen. Den ena avser valsystemet, den andra riksdagens struktur, enkammersystem eller tvåkammersystem. Båda dessa frågor har uppenbarligen varit mycket besvärliga. Det förslag som utredningen har kommit fram till bär prägeln av föga inspirerande kompromisser. Det kan knappast bidra till den popularisering av regeringsformen som varit en av utredningens målsättningar. Utred-

ningen hade kanske gjort författningsfrågan en större tjänst, om den hade försökt lägga fram ett mera helgjutet förslag, som inte inneburit ett så ängsligt sneglande åt olika håll, och sedan lämnat det politiska kompromissandet till den fortsatta bearbetningen av författningsförslaget.

Ifråga om valsystemet hade författningsutredningen enligt sina direktiv att förutsättningslöst undersöka frågan om vårt nuvarande proportionella valsystém bör ersättas av ett majoritetsvalsystém. Vad som i själva verket menas med en förutsättningslös undersökning av en fråga, vars avgörande beror på så många olika förutsättningar må här lämnas därhän. Det är ingen tvekan om att utredningen har gått mycket grundligt till verket. Den har undersökt olika majoritetsvalsystém och räknat fram hur dessa skulle slå i Sverige. Av vissa skrivsätt i betänkandet förefaller det som om författningsutredningen haft de största sympatierna för ett renodlat majoritetsvalsystém, dvs. ett valsystém med majoritetsval i enmansvalkretsar. Detta system har den påtagliga fördelen att det lätt skapar starka majoriteter. Det starkaste partiet får en växande grad av överrepresentation i förhållande till minoriteten. Men författningsutredningen har inte föreslagit ett majoritetsvalsystém. Den konstaterar att opinionsmässiga förutsättningar inom partierna »icke synas vara för handen för

övergång till majoritetsvals-system». Det vals-system som rekommenderas är i stället i stort sett det redan nu tillämpade, alltså den jämkade uddatalsmetoden med 1,4 som första divisor.

Helt vid det gamla har dock författningsutredningen inte tänkt låta det förbli när det gäller vals-systemet. Utredningens andra viktiga förslag när det gäller riksdagen är av mera radikal karaktär. Det gäller införandet av enkammarsystem. Men enkammarsystemet blir något modifierat. I den enda kammaren skall 230 ledamöter väljas enligt den jämkade uddatalsmetoden. Därtill skall komma en grupp på 60 ledamöter. Dessa skall inte väljas som de 230, i de nuvarande andra-kammarvalkretsarna, utan i 6 regioner, som skall utse 10 ledamöter var. Valsystemet för de regionvalda ledamöterna skulle vara det d'Hondtska, av utredningen betecknad som heltalsmetoden. Denna skulle tillämpas utan möjlighet för partierna att ingå i valkarteller. Regionmandat skulle tilldelas endast sådana partier, som dels fått mandat i någon av valkretsarna inom regionen och dels erhållit minst fem procent av antalet av-givna röster i riket vid regionvalet. Regionmandaten syftar bl. a. till att öka det största partiets representation i riksdagen. Men det är ingen tvekan om att detta skulle kunna ske med betydligt enklare medel, t. ex. en reduktion av valkretsarnas storlek.

Kan majoritetsval rädda parlamentarismen?

Författningsutredningen har på olika sätt deklarerat sin avsikt att stärka riksdagens ställning. Det måste under sådana förhållanden anses vara mycket beklagligt att utredningen inte har menat sig kunna framlägga ett förslag om övergång till majoritetsval. Varje system som innebär ett konserverande av den nuvarande splittringen på oppositionssidan i svensk politik måste nämligen sägas innebära en direkt försvagning också av riksdagen. Ett vals-system som under överskådlig tid bevarar ett permanent regeringsparti och håller oppositionen permanent splittrad måste leda till, och har i realiteten redan lett till att viktiga oppositionsfunktioner glidit bort från riksdagen. Harpsundsdemokratien har blivit en rival till riksdagsdemokratien. I växande grad kanaliseras politisk aktivitet genom organisationerna i stället för genom riksdagsoppositionen. Det är en naturlig utveckling, eftersom ju riksdagsoppositionen är permanent maktlös.

Eftersom författningsutredningen ömmar både för riksdagens makt och för den svenska demokratins bestånd är det anmärkningsvärt att den inte kunnat samla sig om ett förslag till majoritetsval. Inte något land, inte ens något parti, far väl av att ett enda parti har permanent innehav av makten.

Makt korrupperar och absolut makt korrupperar absolut. Med all respekt för vår överhets hederliga uppsåt är detta en iakttagelse av universell giltighet.

Vad oppositionen beträffar har denna demoraliserats av sin mer än 30-åriga ökenvandring utan något hopp om att se det förlovade landet, dvs. utan någon reell chans att bli förvandlad till en regeringsduglig majoritet. En demokrati behöver en stark opposition, som utgör ett realistiskt alternativ till den som besitter regeringsmakten. Utan en sådan opposition blir demokratin ofullständig; det har ofta och med rätta påpekats att utan en sådan opposition fungerar inte den parlamentariska demokratin på ett tillfredsställande sätt.

Det låter sig väl sägas att det inte är en författningsutrednings sak att lägga fram förslag som skall ändra den svenska politikens karaktär. I och för sig borde dock en politiskt motiverad förändring av valsystemet, så länge som motiveeringen är av principiell natur och inte innebär ett ställningstagande i aktuella konflikter mellan partierna, mycket väl kunna inrymmas inom den ram för sin verksamhet som författningsutredningen uppställt, nämligen att upplinjera en fast ram för den politiska aktiviteten. Så länge som det anses legitimt att formulera valbestämmelserna så att de skall underlätta uppkomsten eller bevarandet av en stark regeringsmakt, går det icke

att av principiella skäl avvisa krav på regler, som underlättar uppkomsten av en effektiv opposition.

Partival eller personval?

Man kan alltså i stort sett säga att författningsutredningens förslag beträffande valsystemet i hög grad är traditionellt. På en punkt kommer dock utredningen med en väsentlig nyhet. Den har försökt formulera ett förslag, som inom det proportionella valsystemets ram skall kunna ge valen en mera markerad karaktär av personval. Utländska förebilder för sådana strävanden saknas förvisso inte inom de nordiska länderna. Särskilt Finland har utformat sin valordning med detta syfte. Utanför Norden är valsättet i Förbundsrepubliken Tyskland särskilt uppmärksammat. Utredningen har dock inte anknutit till någon av dessa förebilder. Den har i stället tagit upp det danska systemet med särskilda ortskretsar (danska: Opstillingskredse). Varje valkrets skall enligt förslaget delas in i lika många ortskretsar som det finns mandat i valkretsen, och ortskretsarna skall till folkmängden vara ungefär lika stora. Varje parti får anmäla sin kandidat för varje ortskrets och på varje valsedel i valkretsen upptas alla partiets ortskretskandidater. En särskild valsedel redigeras dock för varje ortskrets på så sätt att respektive partiets egen kandidat för ortskretsen alltid upptas först, medan de övriga kandidaterna från

de andra ortskretsarna inom valkretsen upptas nedanför. Vid varje namn finns en ruta, och väljaren skall kryssa för namnet på en av de uppställda kandidaterna.

Förslaget har kritiserats såsom alltför komplicerat, en kritik som förefaller att bygga på en klar underskattning av genomsnittsväljarens förmåga att anpassa sig till en ny princip. Författningsutredningens förslag har dock en annan svaghet som kan förefalla allvarigare. Den officiella kandidaturen uppsattes som princip, varigenom endast på visst sätt i förväg anmälda kandidater kan komma ifråga vid ett val. Endast ett registrerat parti skall ha rätt att nominera kandidater och för att ett parti skall få registreras, måste det ha ett visst antal inkrivna medlemmar. Detta föreslås till 15 000 för hela riket, resp. 1 500 i viss valkrets. I sak innebär detta en formell restriktion som riktar sig emot nyetablering av politiska partier. I nuvarande läge innebär den ingen reell förändring, men i princip måste det var betänkligt att ta bort den säkerhetsventil som finns i det existerande systemet. Utredningen tycks ha stirrat sig blind på den nuvarande praxis och, förmodligen med denna som förevändning, avskaffat en demokratisk garanti.

Folkomröstning

Folkomröstningsinstitutet var för omkring tio år sedan föremål för ett visst intresse. Vi upplevde

då t. o. m. den remarkabla situationen att riksdagen såsom vilande antog ett förslag i syfte att vidga möjligheterna att anordna folkomröstningar. Men efter nyvalet hade riksdagen tänkt om; förslaget försvann genom en fallucka till stort förtret för oppositionen. Icke desto mindre är det knappast någon överdrift att säga att intresset för folkomröstningsförfarandet under 1950-talet betydligt har mattats.

Att så är fallet återspeglas i författningsutredningens betänkande. Någon vidgning av det allmänna folkomröstningsförfarandet i lagfrågor föreslås inte. Däremot framlägger utredningen ett förslag om att grundlagsändringar i vissa fall skall kunna underställas folkomröstning. Detta är inte, som man möjligen skulle ha kunnat tänka sig, en utväg att snabbare få igenom grundlagsändringar. Det förutsätts att förslag till grundlagsändringar skall antas såsom vilande för att definitivt antas först efter nyval till riksdagen. Den folkomröstning som i vissa fall skall kunna äga rum om grundlagsförslaget, skall hållas i samband med detta mellanliggande val till riksdagen. Väljarna får sålunda på samma gång rösta dels i själva valförrättningen, dels för eller emot olika vilande grundlagsändringsförslag.

Syftet med en sådan bestämmelse är att grundlagsändringsförslaget inte skall få drunkna bland alla andra frågor som kan förekomma

i en valkampanj. Men det är inte meningen att tvinga väljarna att uttala sig om en rad icke kontroversiella förslag till ändringar i grundlagarna. Endast om en minoritet, bestående av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter, framför förslag därom, skall folkröstning om grundlagsändring eller om »grundlagsärende» äga rum. I princip menar sig författningsutredningen härigenom ha skapat en vidgad folklig kontroll eller en möjlighet till kontroll från folkets sida över riksdagsmajoriteten, om denna skulle vilja ändra statskickets grundläggande principer. Detta innebär i realiteten t. ex. att enligt författningsutredningens förslag det inte skulle bli möjligt för en knapp riksdagsmajoritet att mot en stark opposition genomdriva monarkins avskaffande. Oppositionen skulle ha möjlighet att vädja till folket i allmän folkröstning.

Det kan vara naturligt för en författningsutredning att med en bestämmelse av detta slag vilja understryka författningens speciella betydelse. Förslaget är knappast väsentligt men verkar inte orimligt, och ett positivt drag i författningsutredningens betänkande är att utredningen klart har tagit avstånd från tanken att förstärka den direkta demokratins roll i det svenska statsskicket. Det finns knappast något annat skäl än en principiell önskan att ge regeringssättet så demokratiska yttre

former som möjligt som skulle kunna tala för en sådan förändring.

Två kamrar blir en

Den enda punkt på vilken författningsutredningen har förmått sig till ett tämligen radikalt grepp gäller riksdagens organisation, men det radikala anslaget är inbäddat i försiktiga kompromisser. Författningsutredningen föreslår visserligen att enkammarssystem skall införas, men som i det föregående antyddes i samband med utredningens förslag i fråga om valsättet, är i själva verket denna enda kammare på sätt och vis en kompromiss mellan ett rent enkammarssystem och ett tvåkammarssystem av traditionell svensk typ. Kompromissen ligger just i själva valsättet. Visserligen avskaffas landstingens roll som väljare, men valsättet bevarar en kategoriklyvning inom riksdagen med de 60 regionvalda ledamöterna vid sidan av de 230 valkretsvalda. Till sitt faktiska arbetssätt skall folkrepresentationen dock bli en enkammarriksdag av lika renodlad karaktär som den danska riksdagen.

Därmed har författningsutredningen övergivit en klassisk doktrin inte bara i svenskt utan även i västerländskt konstitutionellt tänkande. Under 1800-talet tedde sig tvåkammarssystemet som ett axiom; det gav goda möjligheter att skapa en representation med företrädare för olika intressen, vare sig dessa

var högre klasser mot lägre klasser, ärftlig aristokrati mot folkets breda lager, delstater emot federation osv. I Sverige fungerade tvåkammarsystemet under de första 50 åren i stort sett som en garanti för att rikedomerna skulle ges en tillräckligt bred representation i riksdagen. Motsättningarna mellan kamrarna var betydande. De byggde på de ytterst stränga valbarhetsvillkoren till första kammaren, länge också på den omständigheten att förstakammarledamöterna icke uppbar riksdagsmannaarvode. Först genom författningsändringarna kring demokratins genombrott efter första världskriget skedde en ändring. Första kammarens urväljare, i regel landsting, men tidvis särskilda valkorporationer, blev identiska med andra kammarens väljare, och så småningom försvann de sista skillnaderna ifråga om valbarhetsvillkor; beträffande valbarhetsåldern dock först efter andra världskriget. Sedan dess har första kammaren mindre framstått som en garanti för speciella intressen än som en garanti för kontinuitet, mot häftiga förändringar i den politiska utvecklingen. Denna garanti har vunnits genom första kammarens längre mandatperiod och genom den successiva förnyelse som medför att cirka en åttendedel av kammarens ledamöter skall väljas varje år.

Den stabiliserande effekten av denna anordning har varit påtaglig

under efterkrigstiden, inte minst när socialdemokratin haft nedgångsperioder och varit relativt svag i andra kammaren. Under sådana skeden har en stark majoritet, baserad på goda kommunalval och på den allmänt fördröjande effekten av första kammarens valsätt, gjort det möjligt för partiet att sitta kvar i orubbat bo. Tvåkammarsystemets utformning har bidragit till att skapa en politisk stabilitet utan motstycke i något demokratiskt land. Ett och samma parti har i Sverige praktiskt taget oavbrutet suttit vid makten sedan september 1932, året innan Adolf Hitler övertog makten i Tyskland och Franklin D. Roosevelt blev Förenta Staternas president! Om det finns anledning att klaga över något drag i svensk författningspolitisk utveckling, inte är det bristande stabiliteten.

Första kammarens stabiliserande effekt, vilken enligt författningsutredningen inte bör överdrivas, utgör lika fullt den viktigaste anledningen till att utredningens majoritet föreslår införande av ett enkammarsystem. Den menar att tvåkammarsystemet är ett hinder för den »direkta parlamentarismen». Denna parlamentarism anses kräva att de röstande så snart som möjligt får se den fulla effekten av sin röstning och att den aktuella politiken inte skall påverkas av valresultat från en tidigare period. Endast enkammarsystem med direkta val kan enligt utredningen

skapa förutsättningar för ett sådant omedelbart samspel mellan folkmajoritet å ena sidan, riksdagsmajoriteten och regeringen å den andra.

Författningsutredningens majoritet anser att de rikspolitiska spörsmålen inblandning i de kommunala valen utgör ett otillfredsställande inslag i vårt tvåkammerssystem. De hindrar de kommunalpolitiska frågorna från att komma till sin rätt, menar utredningen. Medborgarna får inte möjlighet att utöva det inflytande på den egna kommunens angelägenheter som kommunalvalen avser att ge. Tanken är tydligen att om kommunalvalen i fortsättningen inte får någon betydelse för riksdagens sammansättning, kommer de att rikspolitiskt avpolitiserats och att kommunalt politiseras. Det kan ifrågasättas om detta är en realistisk tanke. Om man går exempelvis till Norge, där kommunalvalen inte har någon rikspolitisk funktion, finner man likafullt att kommunalvalen uppfattas som ett slags mellanterminsval, vid vilka partierna prövar sina krafter kring rikspolitiska snarare än kommunala frågor. Det kan överhuvudtaget ifrågasättas, om det är realistiskt att tro på en kommunalpolitisk aktivisering av kommunalvalen, annat än möjligen i de största städerna, så länge som samlingsregeringsystemet är det helt dominerande på det kommunala fältet.

Det bör tilläggas att utredningen

inte kunde enas ifråga om riksdagens organisation. Två reservanter, en centerpartist och en socialdemokrat, ansåg att tvåkammerssystemet borde bibehållas, men reservanterna var sinsemellan inte fullt ense om hur tvåkammerssystemet borde vara utformat. Det finns här ingen anledning att ingå närmare på detaljerna i herrar Wahlunds och Ahlkvists uppfattning om tvåkammerssystemets fortsatta utformning.

Katalog över fri- och rättigheter

Med en obetydlig tillspetsning, men knappast med någon överdrift, kan man säga att det mest revolutionerande i den nya regeringsformen inte är dess innehåll utan dess uppställning. Vår nuvarande regeringsform består av 114 paragrafer. Den nya regeringsformen skall indelas i 10 olika kapitel, av vilka det första upplinjerar statsskickets grunder och företecknar vart och ett av de övriga kapitlen. Bland de innehållsmässiga nyheterna bör nämnas den katalog över grundläggande fri- och rättigheter som återfinns i förslaget andra kapitel. Av dessa grundläggande rättigheter är en del sådana som kan skyddas av domstolar. Andra är av mera deklaratorisk art och uttalar allmänna principer såsom rätten att åtnjuta undervisning och utbildning, rätten till arbete och rätten till bistånd från det allmänna.

Endast en av dessa fri- och rät-

tigheter är absolut, dvs. regleras definitivt i förslaget till regeringsform. Det gäller principen att »ingen må straffas för gärning som icke är belagd med straff när den förövas; ej heller må för gärning utdömas strängare straff än som var stadgat vid tiden för dess förövande». I övrigt inskränks rättighetsdeklarationerna utan undantag av hänvisningar till lag och stadgar. Det förefaller som om praktiskt taget hela »rättighetskatalogen» hade kunnat överföras till kap. 7 om »lag och lagstiftning». De olika rättigheter som garanteras i kap. 2 skulle i kap. 7 upptas såsom sådana ämnen som endast finge regleras i eller med stöd av lag. I själva verket framträder rättighetsförklaringen närmast som en pedagogisk deklamation av vissa upphöjda principer, som enklare kunde tillgodoses med andra lagstiftningstekniska medel.

Regeringen och parlamentarismen

När det gäller regeringens arbetsätt och organisation innebär författningsutredningens förslagen anpassning av grundlagens föreskrifter till gällande praxis. Enligt vårt nuvarande regeringssystem skall alla regeringsärenden föredras för kungen i statsrådet och där avgöras av honom. Som bekant är detta en formalitet; konseljbehandlingens innebär helt enkelt en inregistrering av beslut, som på olika nivåer inom regeringsmaski-

neriet har fattats dessförinnan, men den är likafullt nödvändig för att besluten skall vinna laga kraft.

Författningsutredningen föreslår nu att den formella beslutanderätten skall förläggas till de organ som i realiteten fattar besluten. Endast ett begränsat antal viktigare ärenden skall i fortsättningen förbehållas konseljen. Dessa ärenden upptar »förslag och meddelanden till riksdagen, folkomröstning, författningar rörande regeringsarbetet samt, i den omfattning särskilt stadgas, tjänstetillsättningar, så ock annat regeringsärende som enligt beslut i ministerråd hänskjutits till konselj». Det mest auktoritativa nuvarande beredningsorganet för regeringsärenden är den allmänna statsrådsberedningen, som sammanträder under statsministerns ordförandeskap. Detta organ föreslås bli upphöjt till ministerråd med formell beslutanderätt och också med skyldighet att uppgöra förslag till beslut i konseljärenden. De ärenden som numera bereds inom departementen förutsätts i fortsättningen bli avgjorda av enskilt statsråd. I likhet med vad som är fallet beträffande konseljbeslut skall alla regeringsärenden protokollföras, vare sig de avgjorts i konselj, ministerråd eller enskilt statsråd.

En annan punkt, på vilken det nya förslaget innebär en precisering av nuvarande praxis, gäller parlamentarismen. Den parlamentariska principen är som bekant

icke inskriven i vår nuvarande regeringsform. Regeringsformen förutsätter att kungen utser sina rådgivare och att han till rådgivare utser sådana personer som har hans förtroende. I praxis har måttstocken på kungens förtroende under de senaste årtiondena kommit att utgöras av det förtroende som ministerkandidaterna åtnjuter i riksdagen. Kungens roll vid regeringsbildningen har inskränkts till att konstatera vilken person som partiläget i riksdagen utpekar som statsministerkandidat. Därefter har denne person erhållit i uppdrag att bilda en regering som kungen sedan har godkänt. Denna okodifierade ordning föreslås nu bli grundlagsfäst i bestämmelsen att »Konungen utnämner statsminister sedan han rådgjort med riksdagens talman och med företrädare för partigrupper inom riksdagen. På förslag av statsministern utnämner Konungen övriga statsråd».

I praxis har man numera svårt att tänka sig att en statsminister avgår utan att formellt dra sin regering med sig i sitt fall. Också detta skall nu inskrivas i grundlagen med bestämmelsen: »Avgår statsministern skola övriga statsråd entledigas.» Statsministerns starka ställning understryks också av en bestämmelse att om statsministern hemställer att »statsråd skall entledigas, må entledigande icke vägras». Den som skall avskeda honom i så fall är kungen. Parlamentarismens ena huvudga-

ranti utgörs av riksdagens inflytande över regeringens tillsättning. Detta inflytande tillgodoses inom den relaterade bestämmelsen om formerna för statsministerns utnämning och regeringsbildningen. Den andra garantin består av riksdagens möjlighet att få till stånd ett minister- eller ministärskifte. För att stärka riksdagens formella möjligheter i detta hänseende föreslår författningsutredningen att riksdagen skall ha rätt att anta en formlig misstroendeförklaring mot statsministern eller mot annat statsråd. Antas en sådan misstroendeförklaring, skall hela regeringen avgå, om misstroendeförklaringen var riktad mot statsministern. Har den riktats mot annat statsråd, skall statsministern ofördröjligen hemställa om dennes avskedande. Regeringsformen förutsätter emellertid att statsministern skall ha möjlighet att välja mellan att avgå och att upplösa riksdagen, om han utsätts för en misstroendeförklaring. Upplösningsvapnet blir effektivare än hittills därför att det föreslås att en upplöst riksdag icke skall behöva nyväljas vid ordinarie val, om upplösningsvalet icke kommer mer än ett år före den tid då ordinarie val skulle ägt rum.

En starkare kungamakt?

Författningsutredningen är ute i det ambitiösa syftet att skingra fiktionerna i och kring den svenska författningen. En av dessa fik-

tioner är att ministrarna är monarkens rådgivare och att monarken ensam är beslutande. Konungen äger allena styra kriget. Den ordningen vill nu författningsutredningen komma ifrån. Den konstaterar att alla regeringsärenden som upptages i konselj skall dessförinnan ha behandlats i ministerråd. Ett beslut i ärendet skall komma till stånd genom att kungen biträder ministerrådets förslag. Utredningen gör vidare gällande att statsråden enligt förslaget inte längre framstår som statschefens rådgivare. De har för sin del i ministerråd och under konstitutionellt ansvar fattat beslut i ärenden som sedan föredrages i konseljen. Deras uppgift vid konseljen är ej att råda statschefen utan att framlägga de förslag till beslut som upprättats i ministerråd och om så påkallas ange de närmare grunderna för förslagen.

Resonemanget verkar något haltande. Om ministerrådets uppgift är att uppgöra förslag till beslut i konseljärenden och om ärendet avgörs först genom kungens godkännande av förslaget, kan ministrarna i teknisk mening inte komma att framstå som något annat än kungens rådgivare, när det gäller konseljbesluten. Rådgivningsfunktionen skulle upphöra endast om konseljen också formellt gjordes till ett forum för enbart anmälan av på annat håll fattade beslut. I stället för att skriva i författningen: »Ärendet avgöres genom

Konungens godkännande av förslaget», borde det heta: »Beslut i ärendet träder i kraft sedan ministerrådets beslut anmälts i konselj.» Med den nuvarande formuleringen har grundlagsstiftarna kvar precis samma dilemma som formellt existerar också under nuvarande ordning. Vad skulle hända om monarken vägrade godkänna ett förslag till beslut? Den enda vinsten författningsutredningen i detta hänseende kan inregistrera är att kungens numera aldrig brukade rätt enligt RF att besluta i stil med sina rådgivares råd har försvunnit.

För närvarande har konseljbehandlingen sin största betydelse därigenom att den framtvingar en förhandsregistrering av alla beslut och en protokollföring av besluten som kan ligga till grund för riksdagens kontroll över regeringen genom konstitutionsutskottet. Den återhållande effekten av att ärendet föredras inför kungen torde vara helt betydelslös. Eftersom författningsutredningen nu funnit andra vägar att ordna kontrollfrågan — genom att upphöja beredningarna till olika digniteter av grundlagsreglerade regeringssammanträden — kan det förefalla förvånande att utredningen inte tagit steget fullt ut och frigjort monarken helt från alla formella uppgifter i samband med regeringsverksamheten.

Republikaner och monarkister må tvista om vem som vunnit mest

på den nya regeringsformen. Goda skäl kan anföras för att det inte är republikanerna. Kungens roll, som enligt den nuvarande regeringsformens bokstav är så omfattande att den inte längre tas på allvar, definieras klart. Genom denna avgränsning av de uppgifter som man anser att kungen i dagens författningens politiska läge faktiskt har, kan man också säga att hans ställning blir förstärkt. Det blir en tydligare demarkationslinje än hittills dragen mellan tillåten och icke tillåten aktivitet för en monark. För närvarande existerar denna skiljelinje endast i form av konstitutionell praxis. Vikten av de uppgifter som tilldelas monarken understryks ytterligare av förslaget att myndighetsåldern skall höjas från 21 till 25 år. Förslaget vore märkligt, om det baserades på uppfattningen att monarkens uppgifter är av underordnad betydelse, inte minst eftersom det läggs fram i en tid, då tendensen snarare går mot att sänka den allmänna myndighetsåldern.

Riksdagens organisation

Riksdagsordningen skall enligt förslaget inte längre var grundlag men tydligen inta en slags mellanställning, eftersom särskilda regler skall gälla för ändringar i denna lag. Dessutom innehåller riksdagsordningen två slag av bestämmelser, dels riksdagsordningen i egentlig mening, dels tilläggsbestäm-

melser till olika paragrafer. Dessa tilläggsbestämmelser skall kunna ändras på samma sätt som allmän lag, dvs. genom ett enkelt riksdagsbeslut. De innehåller detaljregleringar som inte anses ha samma principiella vikt som riksdagsordningen i övrigt.

Som helhetsomdöme kan om riksdagsordningen sägas att den är betydligt bättre utformad än själva regeringsformen. Den innehåller också en rad intressanta uppslag beträffande riksdagsarbetets förenkling och rationalisering. Riksdagens årliga sessionstid skall läggas om. Den nuvarande uppdelningen i en vårsession och en höstsession skall avskaffas. Riksdagen — omdöpt till »riksmöte» — skall börja på hösten och sluta på våren. I princip blir det samma session, låt vara att den blir avbruten av ett juluppehåll.

Utskottsväsendet föreslås i princip få samma karaktär som för närvarande. I själva verket vill utredningen skärpa den nuvarande grundregeln för utskottens kompetens, enligt vilken ett ärendes statsrättsliga art, inte dess materiella karaktär, avgör vilken typ av utskott det skall remitteras till. De väsentligaste nyheterna är att ett överfinansutskott, finansnämnden, inrättas tillsammans med motsvarande överlagutskott kallat lagnämnden. Båda anknyter i viss utsträckning till existerande förhållanden. Finansnämnden blir en förstärkt budgetdeputation och lag-

nämnden har redan nu i viss mån en motsvarighet i de sammanträden som äger rum mellan lagutskottens presidier i syfte att fördela ärendena mellan lagutskotten.

Statsutskottet, bankoutskottet och jordbruksutskottet avskaffas. I stället inrättas sammanlagt sju finansutskott av vilka fem motsvarar statsutskottets hittillsvarande avdelningar, ett bankoutskottets budgetuppgifter och ett jordbruksutskottet. Bankoutskottets allmänna ekonomiska och finanspolitiska uppgifter övertas av finansnämnden. Som helhet måste man säga att författningsutredningens lösning av riksdagens utskottsorganisation verkar både formellt elegant och sakligt tilltalande. Den anknyter till Sveriges tidigare traditioner på området och renodlar dem vidare.

Reformera eller putsa?

Egentligen är det väl djärvt att redan nu försöka sammanfatta intrycken av förslaget till ny regeringsform. När detta skrivs, har utredningens slutbetänkande ännu icke publicerats. Uppenbarligen har

dock syftet med att framlägga själva lagtextförslaget före slutbetänkandet varit att så snart som möjligt få till stånd en debatt. Frågan om behovet av en ny regeringsform har i den hittillsvarande debatten icke fått ett entydigt svar. Behovet har sålunda icke styrkts. Utredningen har ännu icke övertygande visat att alla viktigare förändringar icke skulle kunna införas med en uppsnyggad 1809. Det radikalt omformade utanverket rymmer egentligen mycket litet av fundamentala nyheter. Utredningen har samtidigt varit antitraditionalistisk och konservativ.

Det är icke osannolikt att vi får god tid på oss att överväga hur vi skall ha det med den svenska författningen i framtiden. Dröjsmålet gör ingen skada. Har vi fått vänta nära nio år på utredningens betänkande, kan utredningen inte klaga om det dröjer ytterligare ett par år innan frågan avgörs. Tyvärr förefaller det dock icke realistiskt att tro att väntetiden kan leda till den författningsreform som vi verkligen behöver, den reform, som kan lösa vårt författningspolitiska dilemma — permanent regeringsmajoritet och splittrad opposition.