

FÖRFATTNINGSKOMPROMISSEN

Av fil. lic. *BIRGER HAGÅRD*



Kompromissen i författningsfrågan inom grundlagsberedningen ägnas en kritisk belysning i denna artikel av Birger Hagård, Sv.T:s red.sekr. och 1963—65 förbundsordförande i HUF.

I början av februari träffades en överenskommelse i grundlagsberedningen, som av allt att döma kommer att ligga till grund för en författningsändring nästa år och som avses att träda i kraft från den 1/1 1971. Uppgårelsen innefattar i huvudsak tre stora frågor: 1. Enkammarriksdag, vald på tre år; 2. Gemensam dag för val av riksdag, landsting, stads- och kommunalfullmäktige; 3. Ett valsätt, som innebär i det närmaste fullständig riksproportionalitet, dvs. bibehållande av nuvarande valsätt till and-

ra kammaren, den modifierade ud-datalsmetoden, samt ett antal tilläggsmandat. Grundlagsberedningen tänker sig en kammare, bestående av 350 ledamöter. 25 av mandaten skall vara tilläggsmandat. För att erhålla tilläggsmandat förutsättes, att partierna skall ha uppfyllt vissa villkor, antingen 3 % av det totala antalet röster i landet eller 10 % av rösterna i en valkrets. Det skall dock noteras, att detaljerna ännu inte varit föremål för beslut inom grundlagsberedningen.

Trots att ett i många avseenden berättigat motstånd mot kompromissen kommer att resas inom de olika partierna, såväl i riksdagsgrupperna som i andra instanser, kan det likväl väntas, att grundlagsberedningens kompromissuppgörelser i stort kommer att ligga till grund för ett första riksdagsbeslut nästa vår. Inte minst partiledningarnas sanktioner borgar för en sådan utgång.

Detta bör dock ingalunda tillåtas att förstumma debatten från saklig synpunkt. Författningskompromissen tål verkligen att diskuteras. Ej heller bör det vara orimligt att tro, att det slutgiltiga förslaget kan påverkas åtskilligt, särskilt i detaljer.

Utgångspunkten — 1907

Först av allt kan det dock finnas anledning att bringa i erinran utvecklingen fram till dags dato. Den författningsändring, som nu är förestående, är naturligtvis inte någon isolerad företeelse. Tvärtom, det torde finnas få områden, där det i vårt lands historia är fråga om en så kontinuerlig utveckling som vad gäller författninglivet. I själva verket hänger den nu aktuella ändringen nära samman med i första hand den reform, som grundlagsfästes 1907 och 1909 och som bär Arvid Lindmans signum. Kring sekelskiftet var det rösträttsfrågan som framför allt engagerade sinnen. Flera försök gjordes att få till stånd en lösning. På liberalt håll önskade man allmän rösträtt för män till andra kammaren med bibehållande av majoritetsval i enmansvalkretsar — proportionalismen ansågs olämplig framför allt från parlamentarisk synpunkt. Ett sista försök att genomföra en lösning efter dessa riktlinjer gjordes av den första liberala partiregeringen under Staaff 1906. Andra kammaren biföll men första kammaren förordade proportionella val. Den konservativa regeringen under Lindman åter löste problemet genom införandet av dubbelproportionalismen, proportionella val till både första och andra kammaren samt allmän rösträtt för män till andra kammaren.

Därmed hade första kammaren bevarats och, vad mera, även jäm-

ställdheten mellan riksdagens båda kamrar. Inom de liberala kretsarna var man benägen att förvandla första kammaren till ett överhus med begränsade befogenheter.

Även från konservativt håll framfördes emellertid stark kritik mot Lindmans rösträttsreform och särskilt införandet av proportionalismen. Sålunda hette det i en kritisk artikel av Adrian Molin i *Det nya Sverige* 1907:

”Men den största faran ligger däri, att med den nu genomförda reformen har dock Första kammaren principiellt ställts på afskrifning. Hvad innebär nämligen det stora reformverket? Jo, att man, som jag förut en gång framhållit, lagt om ’striden om census för Andra kammaren till en strid om fyrk i den Första. Hvarför 800 kronor? Hvarför 400 fyrk? Hvarför inte 300, 200, 100? Med ett ord, man har skjutit ut frågan om Första kammarens sammansättning på samma sluttande plan, där rösträttsfrågan rörande den Andra befunnit sig sedan 1866’. Med den stora skillnaden i läget, att det visserligen icke kommer att behövas 40 år för att reducera bort fyrkskalan — vi rida fortare här i landet nu i alla afseenden än på 60-, 70- och 80-talen. Högern har genom att segt fasthålla vid den politiska jämvikten kamrarna emellan tvungit utvecklingen in på en annan väg än vensterns till samma mål — enkammarssystemet. Men ett enkammarssystem plus proportionalism.”

Molin fick rätt. Det dröjde bara ett drygt decennium, innan fyrkskalan avskaffades. Motståndet från högerhåll under de sista kritiska månaderna 1918 var i realiteten nästan helt lamslaget. Endast

ett halvår tidigare hade man med kraft motsatt sig en reform i den av liberalerna önskade riktningen. Nu nöjde man sig med att yrka på bibehållande av tvåkammerssystemet, även om kritiska röster menade att man med den nya reformen i verkligheten skulle ha accepterat ett enkammersystem inom tvåkammerssystemets ram. Striden kom i själva verket att främst inskränkas till bevarandet av utskyldsstrecket, kravet på fulljord skattskyldighet till stat och kommun för att få utöva rösträtten. Även på den punkten tvingades högern till eftergifter.

Början till uppgivandet av karaktärsskillnaden mellan första och andra kammaren ägde sålunda rum 1907—1909 och fullföljdes konsekvent genom reformerna 1918—1921. Sista gången ett försök gjordes från konservativ sida att knyta an till äldre principiella tankegångar var 1918, då den tidigare chefredaktören för Stockholms Dagblad, Karl Hildebrand, motionerade om första kammarens ombildande till en renodlad intresserepresentation, baserad på klassval, dvs. olika yrkes- och andra kategorier i samhället skulle välja kammaren. Detta stod helt i överensstämmelse med de konservativa principer, vilka förfäktats av August von Hartmansdorff på 1840- och 1850-talen såsom ett alternativ till de liberala idéer, som segrade i och med de Geers reform 1866. Den ena av den politiska bonderörelsens två gre-

nar, Jordbrukarnas Riksförbund, anslöt sig också så sent som sommaren 1918 till intresseprincipen. In i vår tid har liknande tankegångar delvis överlevt i de författningsprogram, som presenterats av vissa säregna organisationer som t ex. Nationella förbundet och Nysvenska rörelsen.

Helomvändningar

Allt eftersom tiden gick inträffade det paradoxala, att socialdemokraterna som en gång, före 1918, varit de ivrigaste förespråkarna för ett enkammersystem, kom att framstå som tvåkammerssystemets främsta garant. Liberalerna, som tidigare efter engelsk förebild stred för majoritetsvals systemets bibehållande och första kammarens förvandling till ett överhus, en senat med begränsade befogenheter, blev i stället det proportionella systemets trognaste anhängare samtidigt som man ivrigt kom att arbeta för tvåkammerssystemets ersättande av ett enkammersystem. Orsaken torde på båda hållen främst ha varit av krasst maktpolitisk natur. Socialdemokraterna kom så småningom att dra fördel av första kammaren med dess eftersläpande karaktär på ett sätt, som påminde om högerns utnyttjande av sin förstakammardominans fram till 1918.

Det skulle föra för långt att här närmare gå in på alla de olika ställningstaganden, som gjorts i kammarfrågan. Här skall blott erinras om att författningsutredningens

majoritet anslöt sig till tanken på ett enkammarssystem. Inom högerpartiet framfördes så sent som 1963—1964 tanken på att ombilda första kammaren till en senat med begränsade befogenheter, främst på utrikespolitikens område och med suspensivt veto i lagfrågor, i enlighet med äldre liberala tankegångar och med anknytning till uppfattningar som förfäktades av några få konservativa 1918. Av främst praktiskt politiska skäl övergavs likväl dessa tankar snart. Det ligger nära till hands att tro, att högerpartiets uppslutning på den enkammarlinje, där folkpartiet redan befann sig, förmådde centerpartiet att följa efter. Vi fick beträffande kammar-systemet en enad borgerlig front gentemot socialdemokratien, där på ett tidigt stadium tvehågsenhet förmärktes. Oviljan att avstå från det politiska vapen, som första kammaren utgjort under senare tid, har därefter tagit sig uttryck i en rad olika förslag från socialdemokratisk sida.

Om valsättet har det stått betydligt mindre strid sedan dubbelproportionalismen segrade 1907. Från olika håll har under tidernas lopp rests diverse krav på införande av en s. k. fullständig proportionalitet, vanligtvis i form av tilläggsmandat ungefär i enlighet med det nuvarande danska systemet. Men de har också funnits inom framför allt socialdemokratien men även höger, det liberala lägret, och bondeförbundet, som önskat en åter-

gång till ett majoritetsvals-system. Detta har framför allt motiverats med det ringa utrymme för personligheter inom det proportionella systemet. Vidare har man pekat på den makt som ett sådant valsätt ger partiapparaterna. "Jag tror", sade en gång en av majoritetsvalets anhängare i riksdagen, "att det är ganska svårt att inom väggarna för en fängelsecell skapa en frigjord personlighet, och proportionalismens räknemetoder verkar på mig mången gång på samma sätt som en cells väggar verkar på den fångne". Olika utredningar har ventilerat problemet i syfte att fördjupa proportionalismen. Författningsutredningens majoritet var i princip för ett majoritetsvals-system men i stället för att utreda och redovisa olika alternativ valde man att föra fram en kompromiss, som närmast efter danskt mönster skulle ge utrymme för personval inom det proportionella vals-systemets ram. Strängt taget kan det väl påstås, att entusiasmen inför författningsutredningens kompromissförslag var mycket begränsad. Det kom snabbt att avföras ur den reella diskussionen.

Det är emellertid frapperande, som jag bl. a. framhållit i en artikel i Svenska Dagbladet (8/1 1967), i hur hög grad principlösheten dominerat författningsdiskussionen inom samtliga partier. Då man sagt sig vara anhängare till ett renodlat parlamentariskt system borde det ha legat närmast till hands att plä-

dera för någon form av majoritetsvals-system, som i regel ger det klaraste parlamentariska utslaget. Om man i stället i den fullständiga proportionaliteten, väljarkårens uppfattning återspeglad i parlamentet, sett den främsta ledstjärnan, borde förespråkarna för ett sådant system rimligtvis också ha bekänt sig till någon form av ett samlingsregerande. Så har emellertid inte alls varit fallet, utan på ömse håll har man gladeligen låtit olika principer valsa omkring. De enda undantagen utgör förslag från vissa enskilda socialdemokrater och från HUF, vars författningskommitté 1963 föreslog ett kombinerat proportionellt och majoritetsvals-system, vilket bl. a. positivt uppmärksammades av vissa socialdemokratiska tidningar och Sv.T.

De "etablerade partierna"

Nu vill det emellertid synas som om man löpt linan ut. Adrian Molin får rätt. Lindmans främst av taktiska skäl betingade reform är utgångspunkten för förändringarna ett sextiotal år senare. Det successivt urholkade tvåkammerssystemet står inför sitt avskaffande och proportionalismen skall drivas än längre. Det förefaller tvivelaktigt, om parlamentarismen och demokratin kommer att gynnas av den föreslagna ändringen. Med tanke på stabiliteten i den svenska väljarkåren är det sannolikt, att det kommer att bli svårt att erhålla klara utslag åt det ena eller det andra

hållet, vilket kommer att försvåra regeringsbildningarna i framtiden. Den fullständiga proportionalismen kommer i varje fall inte att försvaga partiapparaternas ställning. Då de i riksdagen representerade partierna numera dessutom beviljar sig själva anslag på skattebetalarnas bekostnad, kan det förväntas att om det varit svårt att under det gångna halvsekleet etablera nya partier kommer det i framtiden att bli helt omöjligt. Det proportionella vals-systemet, ytterligare utmejslat, i förening med skatte-subsidierna gör det motiverat att tala om de Etablerade Partierna av Skattebetalarnas Nåde.

Några randanmärkningar skall göras. Om man nu går in för en fullständig proportionalitet, rimmar det illa med talet om "rättvisa" i sammanhanget att ställa upp spärrar inom vals-systemet. Det förstärker ytterligare intrycket, att de etablerade partierna svartsjukt bevakar sin maktsfär. Om spärrar skall uppställas, och mycket talar för det — annars riskerar man att hamna i en total partisplittring med fara för demokratin, bör som bl. a. påtalats i Sv.T. (4/66, Bertil Falk: Spärrar mot småpartier) dessa konstrueras utanför vals-systemet, dvs. man kan exempelvis som krav för att ett parti skall få nominera kandidater kräva en viss medlems-siffra. Vidare förefaller det otympligt med en riksdag, som har 350 ledamöter. Som jämförelse skall erinras om att Finland har 200, Norge

150 och Danmark 179. Behövs egentligen fler än 250 eller högst 300? Nu antyds det, att s. k. riksdagspsykologiska skäl ligger bakom siffran 350, dvs. ett så högt antal riksdagsledamöter ökar chanserna för dem som annars hotas av bortrationalisering att få stanna kvar, varigenom möjligheterna till ett ja till enkammarssystem i riksdagen och kanske särskilt i första kammaren förutsättes bli större. Det är dock orimligt, om så triviala skäl skall tillåtas bestämma antalet ledamöter i vår framtida enkammarriksdag. De treåriga mandatperioderna förefaller ej heller särskilt väl övervägda, om man betraktar problemet isolerat. Vilken regering hinner bli handlingskraftig på så kort tid?

Däremot är det uppenbart, att om man accepterar den "gemensamma valdagen" blir treårsperioden naturlig. Om den gemensamma valdagen kan blott konstateras, att

den innebär de borgerligas främsta eftergift till socialdemokratien. Därmed torde det också vara slut med den kommunala självständigheten, som i storkommunernas tidsålder snarast borde stärkas än minskas. Därmed talar också mycket för att centraliseringen kommer att gripa omkring sig ännu mera. På så sätt blir två av konservatismens bärande principer, maktbalansen och decentraliseringen, satta ur spel.

Är kompromissen värd dessa offer? Är det så nödvändigt att till varje pris driva fram en författningsändring? Vore det inte klokare, att man i lugn och ro försökte klargöra principerna och därefter gick till verket att i detalj utarbeta en författningsreform, även om detta skulle ta ytterligare 5—10 år i anspråk? Skulle då inte eftervärldens dom bli mindre hård? Frågorna är många. De torde sannolikt aldrig bli besvarade.

OM socialister

Blott jämförelsevis få "intelligenter" av mer eller mindre förvriden ideologityp äro uppriktiga socialister i egentlig mening, och de gå för det mesta upp i formalistiska grubblerier och disputationer om t. ex. marxismens eller andra dogmatiska lärors rätta uttydning och tillämpning. I praktiskt inflytande stå de långt efter simplare själar och starkare viljor, som förstå att vinna anhang bland sina landsmän genom vädjan till närliggande och påtagliga önskemål av för dem säregen sort.

Harald Hjärne i Svensk Tidskrift 1917