

## Moderata positioner i författningsfrågan

*För de moderata finns det inte mindre anledning nu än för 25 år sedan att ägna ett livaktigt intresse åt författningspolitiken. Så sker också i partiets nya program, vilket i hög grad uppmärksammar frågor som berör demokratins funktion i vidare mening, skriver universitetslektor Olle Nyman. Han diskuterar olika författningspolitiska ställningstaganden, bl a problemet monarki-republik, och argumenterar för ett fortsatt monarkiskt styrelsesätt. Ett sådant aktualiserar dock den monarkiske statschefens ställning i olika avseenden, t ex hans medverkan vid regeringsärendenas avgörande och hans befogenheter vid regeringskriser. Artikel-författaren betonar vidare att spörsmålet om folkomröstningar nu bör aktualiseras på nytt, och riktar en viss kritik mot länsdemokratiutredningens förslag.*

För ett par, tre decennier sedan och särskilt under 1940-talet intog högerpartiet både genom riksdagspolitiska insatser och eljest en mycket framträdande plats i den författningspolitiska diskussionen. Gösta Bagge, partiets ledare 1935—44, var genom sin inriktning på principiella frågeställningar i hög grad intresserad av demokratins grundproblem och politikens arbetsformer, och genom specialister sådana som Nils Herlitz, Georg Andrén och Elis Håstad gjordes direkta författningspolitiska insatser av betydande intresse vid olika tillfällen. I det reformarbete, vars hittillsvarande resultat i första hand är den partiella grundlagreformen 1968—69 är det däremot ett annat parti som främst kan tillskriva sig äran av att ha varit den pådrivande och initiativtagande aktören: folkpartiet under Bertil Ohlins ledning. Det sammanhänger med att kravet på enkammarreform och övergång till direkt parlamentarism — ett system som innebär att folket skall genom ett och samma val bestämma hela riksdagens sammansättning och därmed också träffa ett val mellan huvudalternativen när det gäller regeringsfrågans lösning — av mer än en anledning låg särskilt väl till för folkpartiet. Säkert kommer Bertil Ohlins ihärdiga ansträngningar för att få enkammarreformen genomförd att räknas till de verkligt stora insatserna i hans politiska gärning. Socialdemokratin däremot har i författningsfrågorna under 1950- och 1960-talen tydligt befunit sig på defensiven, även om den genom sin styrka och sin regeringsposition kunnat öva ett avgörande inflytan-

de på den slutliga utformningen av reformbesluten.

Att dåvarande högerpartiet till en början uppvisade en ganska splittrad reaktion beträffande just kravet på övergång till enkammarssystem är förklarligt, eftersom ur konservativ synpunkt tvåkammarssystemet kunde sägas inrymma element av värde för statslivet, även om det fanns skäl för reformer inom systemets ram, bl a för att minska den alltför stora opinionseftersläpningen avseende första kammaren. Högerrepresentanten i författningsutredningen Elis Håstad var till sin död en av de mest energiska förespråkarna inom denna utredning för ett bibehållet men moderniserat tvåkammarssystem. Det var under sådana förhållanden en anmärkningsvärd prestation när Gunnar Heckscher som partiledare snabbt kunde förmå partiets instanser att acceptera enkammarlinjen. Det var också ett politiskt betydelsefullt ståndpunktstagande. Det följdes snart av att även centerpartiet anslöt sig till samma linje. Därmed hade folkpartiet, högerpartiet och centerpartiet intagit samma position i denna författningspolitiskt centrala fråga, en konstellation av största betydelse för diskussionsläget i hela författningsfrågekomplexet.

Genom uppslutningen kring kravet på enkammarssystem och kravet att enkammarriksdagen skall utses i sin helhet genom direkta folkval vid ett och samma valtillfälle har de moderata lämnat ett väsentligt bidrag till författningsfrågornas lösning i den utformning som blev den slutligt antagna. I enstaka andra avseenden har sär-

ståndpunkter intagits, t ex i frågan om enkammarriksdagens ledamotsantal, där partiets företrädare i likhet med flertalet partipolitiskt fristående remissinstanser med goda skäl argumenterat för ett lägre ledamotsantal (300) i stället för det beslutade (350).

För de moderata finns det inte mindre anledning nu än för låt oss säga tjugofem år sedan att ägna ett livaktigt intresse åt författningspolitiken. Så sker också i partiets nya program, som i hög grad uppmärksammar frågor som berör demokratin funktion i vidare mening. Detta avsnitt av programmet skall inte kommenteras här. I stället skall pekas på några frågeställningar inom den egentliga författningspolitiken i trängre bemärkelse med förslag till positioner, moderata sådana.

#### Monarki – republik

Frågeställningen monarki–republik anses förmodligen ganska allmänt på moderat håll vara alldeles oproblematiske. För ett svenskt konservativt parti kan inte finnas skäl för annat ställningstagande än för ett bibehållande av den monarkiska statsformen. Men diskussionen bör inte föras efter alltför enkla linjer. Ett positivt ställningstagande bör vara förenat med att man erkänner det principiellt berättigade i den invändning som ur demokratisk synpunkt kan riktas mot systemet. Att rikets högsta ämbete skall tillsättas enligt arvsprincipen framstår som oförenligt med ett konsekvent genomfört demokratiskt statsskick och strider överhuvud mot folksuveräni-

tetsprincipen. Försvaret för monarkin, accepterandet och tolererandet av denna som en avvikelse från principer, som eljest är grundläggande för statsskicket, bör byggas på två huvudargument. Det ena är att det inte finns rimlig anledning att ändra på något som fungerar bra endast för att tillgodose vad som i sammanhanget kan betecknas som teoretiska renlevnadssynpunkter. Det andra är att en monark har större förutsättningar än en republikansk statschef att inta en opartisk hållning i förhållande till de politiska partierna. En president har oftast med de rekryteringsprinciper som är vanliga ett politiskt förflutet, som han kan ha svårt att helt frigöra sig från. Även om han har denna förmåga, har hans opartiskhet svårare att vinna tilltro än vad förhållandet är beträffande en monark, som inte på motsvarande sätt har speciella relationer till partierna. En president får i varje fall i folkets ögon, vare sig han väljs direkt eller indirekt, en speciell anknytning till det eller de partier som nominerat och lanserat honom. En monark accepteras lättare av alla medborgare som samlande symbol. Ett sekundärt argument är att monarkin är en bättre garant för kontinuitet än republikansk statsform. En monarkisk statschefs funktionstid blir normalt avsevärt längre än en presidents. En monark kan också lättare än en president uppfattas som företrädare för de historiska och nationella värden, som förknippas med staten och dess attribut.

Vilken ställning skall då den monarkiske statschefen ha i en modern parlamentarisk stat? Att han inte bör ha ett personligt po-

litiskt inflytande på regeringsärendenas avgörande följer av den demokratiskt parlamentariska principen. Men blir konsekvensen därav att monarken bör ha uteslutande ceremoniella och representativa uppgifter, helt avkopplad från allt sysslande även formellt med regeringsärendena? Svaret behöver inte ofrånkomligen bli jakande. Det kan anföras ganska starka skäl för att monarkens formella medverkan skall erfordras för beslut i vissa regeringsärenden. Skälen är att statschefen bör ha en viss personlig förankring i regeringsverksamheten, bör på ett påtagligt sätt vara ett led i statsmaskineriet, om han på ett tillfredsställande sätt skall kunna representera staten. Hans representativa funktion måste bli lidande av att han är helt bortkopplad från kontakt med det kontinuerliga regeringsarbetet. Hans formella medverkan i inte alltför liten utsträckning vid regeringsärendenas avgörande är däremot av värde såsom symboliserande enheten i statslivet. Därtill kommer att statschefen folkrättsligt företräder staten utåt, och han bör då också formellt ha tagit befattning med regeringsärenden som rör förhållandet till främmande makter.

#### **Formell medverkan**

De alternativ man står inför i detta hänseende, när det gäller att genomföra en moderniserande författningsrevision, är antingen att helt koppla bort statschefen från medverkan vid alla regeringsbeslut eller att konstruera ett system som kräver monarkens medverkan inte som nu vid alla regeringsbeslut men ändå i en stor kate-



gori betydelsefullare regeringsärenden, men samtidigt i grundlagen fastlägga en regel som otvetydigt utsäger att denna medverkan är uteslutande formell. På de skäl som nyss anförts bör det sistnämnda alternativet väljas. Beträffande den tekniska utformningen kan man följa det förslag, som kom fram vid remissbehandlingen av författningsutredningens förslag till ny regeringsform i ett yttrande av ett par justitieråd: »Konungens beslut meddelas i enlighet med den mening som i statsrådet yttrats; hava flera meningar yppats, vare beslutet meddelat enligt den mening som anföres av statsministern». (Justitieråden Hedfelt och Conradi, cit. efter SOU 1965: 2, Sammanställning av remissyttrandena över författningsutredningens förslag till ny författning, utarbetad inom justitiedepartementet. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform.)

En liknande frågeställning aktualiseras beträffande en monarkisk statschefs agerande vid regeringskriser. Att utse ministärbildare tillhör normalt statschefsfunktionerna, men kan en monark, som för sin ställning inte kan åberopa något demokratiskt mandat, tillåtas att träffa det slutliga valet beträffande ministärbildare i en stat, vars statsskick vilar på folksuveränitetens grundprincip? Även om parlamentarismen grundlagfästes i den meningen att författningen kommer att innehålla uttryckligt stadgande om vad som nu sedan länge iaktas i praxis, nämligen att statschefens beslut angående regeringsbildningsuppdrag skall föregås av konsultationer med

talman (nu talmän) och företrädare för riksdagspartierna, kan det tänkas lägen där de råd som lämnas statsöverhuvudet inte är entydiga utan kanske helt motstridiga, därför att den parlamentariska situationen som sådan möjliggör skilda ställningstaganden. Det ges i sådana lägen utrymme för ett personligt politiskt inflytande från statschefens sida. Hela denna diskussion är naturligtvis hypotetisk. Den som utgår från ett faktiskt enpartivälde som något ofrånkomligt för de närmast överblickbara decennierna kan avfärda diskussionen som mycket onyttig. För den som vill fånga problematiken i alla dess aspekter utan avseende på vad som i ögonblicket är mer eller mindre realistiskt kvarstår att det förda resonemanget visar hän på svårigheter i varje fall av teoretisk art. Ett sätt att undgå dessa är radikallösningen att avstänga statschefen-monarken från att alls handlägga frågor som har med regeringsbildning att göra och överföra denna funktion till riksdagens talman eller ett i särskild ordning konstruerat kollegium med utpekandet av en ny regeringsbildare som enda uppgift. Att riksdagen själv formligen väljer ny statsminister är mer eller mindre uteslutet av praktiska skäl. Det är svårt att konstruera ett för detta ändamål avsett valsysteem, som både är tillräckligt nyanserat för att i alla lägen leda till det ur parlamentarisk synpunkt mest rättvisande resultatet och samtidigt ägnat att utesluta risker för obehöriga valtaktiska manövrer.

Mot lösningen att ställa statschefen helt utanför proceduren vid regeringsbildning talar dock synpunkter av samma art som

anförts beträffande hans medverkan vid beslut i regeringsärenden. Det vore egenomligt och oformligt om statsöverhuvudet skulle vara ställd utanför varje delaktighet i den centrala akt, som regeringsbildningen utgör i en parlamentarisk stat. Uppgiften att utse regeringsbildare är också något som med ytterst få undantag brukar åläggas statsöverhuvudet, där man över huvud taget har ett individuellt statschefsämbete. Ministärbildningen kan inte regleras genom en enkel allmängiltig formel. Proceduren är i stället att det uppdras åt statschefen, som anses ha en över de stridande partiintressena upphöjd position, att utvälja ministärbildare. Invändningen att det är fel att låta en monarkisk statschef, som innehar sitt ämbete till följd av arvs- och bördsprincipen, få sista ordet i detta sammanhang kan man komma förbi om parlamentarismens grundlagsfästade får den formen att positivt parlamentariskt ansvar tillämpas vid regeringsbildning, dvs en nybildad ministär måste få förtroendevotum av riksdagen innan den kan tillträda. Därmed ges garantier för att statschefens val av ministärbildare inte står i motsättning till riksdagsmajoritetens önskemål. En sådan ordning förutsätter att en nyvald riksdags mandattid börjar redan kort efter valet. En sådan reform är under övervägande. I övrigt – sedan regeringen väl tillträtt – borde på de skäl som grundlagsberedningen har anfört negativt parlamentariskt ansvar tillämpas: ministären förutsätts ha riksdagens förtroende till dess denna med absolut majoritet antagit en misstroendeförklaring.

### Riksdagens organisation

Beträffande riksdagens organisation och grunderna för dess sammansättning skall den beslutade partiella grundlagreformen föras ut i verkställighet och rimligen vara i tillämpning under någon tid innan ytterligare reformförslag presenteras, även om det avgjort varit lyckligare om ledamotsantalet satts lägre och även om många invändningar kan riktas mot systemet gemensam valdag. Att den gemensamma valdagen blir ogynnsam för den kommunala demokratins arbetsvillkor torde vara ofrånkomligt. Det som kan anföras till den gemensamma valdagens försvar och mot fristående kommunalval utan anknytning till riksdagens sammansättning är den oklarhet med hänsyn till de parlamentariska konsekvenserna som skulle vidlåda sådana kommunalval. Borde kraftiga förskjutningar vid ett sådant val medföra rikspolitiska parlamentariska konsekvenser eller inte? Ett sätt att klara denna svårighet är att låta kommunal- (och landstings-) valen hållas successivt vid växlande tidpunkter i skilda kommuner och län under loppet av en 3-årsperiod eller den längre mandattid, som kan anses lämplig för kommunalstyrelsens del.

Det beslutade nya valsättet har den obestridliga fördelen att det ger riksproportionellt rättvis representation i riksdagen för de partier som kommer över 4-procent-spärren. Det kan visserligen diskuteras hur högt denna spärr rätteligen bör sättas, men att någon form av spärr mot småpartier — skydd mot småpartisystem — är motiverad torde vara ganska allmänt accepterat.

Att det största partiet inte automatiskt blir överrepresenterat utan alla partier ovanför spärrgränsen helt proportionellt företrädda är under alla förhållanden en stor vinning. Detsamma gäller att partiernas representation i riksdagen inte blir beroende på deras geografiska struktur. Principen om riksproportionalitet, förverkligad genom systemet med utjämningsmandat, gör att ett parti med jämn spridning av röstetalet över hela landet inte som tidigare behöver bli missgynnad i jämförelse med ett lika stort parti med mera koncentrerad förankring i vissa valkretsar.

Det nya valsättet befrämjar inte en förändring av partistrukturen. Majoritetsval som möjligen — men ingalunda säkert — skulle kunna bereda vägen för ett tvåpartisystem har å andra sidan betydande nackdelar. Ett valsystem som ställer hela Norrland och norra Svealand helt utan icke-socialistisk representation i riksdagen och vissa delar av Götaland helt utan socialdemokratisk representation är inte rekommendabelt.

### Folkomröstning

Under 1940- och 1950-talen spelade frågan om en aktivering och utbyggnad av folkomröstningsinstitutet en väsentlig roll i författningsdebatten. Under 1960-talets reformdiskussion kom detta spörsmål mera i bakgrunden. Men det förtjänar aktualiseras på nytt. Det är motiverat att det representativa styrelseskicket kompletteras med ett inslag av mera direkt demokrati, åtminstone i den formen att institutet råd-

givande folkomröstning utbyggs i enlighet med det förslag som antogs som vilande grundlagsändringsbeslut 1954, ehuru det aldrig fullföljdes därför att socialdemokratin och centern kom på andra tankar. Beslutet 1954 innebar att rådgivande folkomröstning skulle komma till stånd redan om en minoritet i riksdagen uppgående till minst en tredjedel av dess ledamöter så begärde. Det är vidare motiverat att kommunallagstiftningen kompletteras med bestämmelser som uttryckligen ger kommunerna möjlighet att anordna rådgivande folkomröstningar.

Det skulle föra för långt att här närmare gå in på det stora problemkomplexet rörande länsförvaltning och länsdemokrati. Men det kan dock sägas så mycket att det knappast finns anledning att begråta att länsdemokratiutredningens långtgående reformprogram inte blir realiserat. Många har välkomnat den huvudtendens i utredningens förslag som innebär att man vill sätta in en spärr mot en fortgående statlig centralism för att i stället arbeta för en decentralisation till regionalkommunal nivå. Säkert är också att landstingen i och för sig skulle behöva få sitt verksamhetsområde breddat, om de skall kunna göra anspråk på ställningen som verkliga länsparlament. En har landstingskommunerna snarare karaktär av specialkommuner för sjuk- och hälsovård. Men man kan fråga om det alls finns utrymme för några länsparlament, när länsindelningen i stort sett blir vid det gamla och storlänen dröjer, samtidigt som primärkommunerna blir avsevärt större med förstärkta resurser.



De nya storkommunerna på kommunblocksindelningens grund blir de facto regionkommuner. Länsdemokratiutredningens förslag hade också högst diskutabla sidor. Dit hör konsekvenserna för primärkommunerna av den föreslagna ordningen, innebärande överflyttning av uppgifter till landstingen inte endast från statliga myndigheter utan även från primärkommunerna. Det är en fråga om den kommunala självstyrelsens villkor allmänt sett, eftersom kommunalstyrelsens tyngdpunkt ovedersägligen ligger på det primärkommunala planet. Men det är en fråga också om närdemokratin och dess funktionsmöjligheter. Distansten mellan medborgarna i allmänhet och beslutsfattarna blir under alla förhållanden mindre i primärkommunerna än på landstingsplanet. Ur denna synpunkt kan det alltså inte vara något intresse att medverka till en maktförskjutning från primärkommunerna till landstingskommunerna.

### **Räddning från regional oreda**

I fråga om länsförvaltningen kan en förbättring vinnas genom att reformarbetet sätts in i den riktning som föreslogs av länsförvaltningsutredningen, låt vara med vissa demokratiserande tillsatser. Länsstyrelserna bibehålls som samlande statliga länsförvaltningsorgan men tillförs ett inslag av medborgarrepresentanter som kollegialt beslutande i viktigare ärenden med landshövdingen som styrelseordförande, samtidigt som de kvarvarande länsnämnder, vilkas uppgifter inte kan överföras på länsstyrelsen, genomgående utses av folkvalda organ utan hittillsvarande korporativa och byråkratiska sammansättningsgrunder. En sådan reform svarar inte mot länsdemokratiutredningens mera visionära synpunkter, men den svarar mot en realistisk målsättning och räddar oss från den stora regionala oredan och — inte oviktigt — den stympar inte primärkommunerna i deras funktion som en bred grundval för den kommunala demokratin.