

ERIK ANNERS:

## Begränsad mandattid

*De svenska partierna har utvecklats till statspartier, och riksdagsledamöterna har med eler mot sin vilja blivit heltidsanställda. Så skriver professor Erik Anners i sin artikel och utvecklar vilka både fördelar och nackdelar som är med det nya systemet. Nackdelarna börjar tyvärr överväga, och bland de svåraste är att folkrepresentationen börjar avlägsna sig från väljarna. Folket kan därmed förlora förtroendet för de valda. Det finns ett botemedel: att begränsa mandattiderna. Hur detta skulle gå till är en fråga för sig, men författaren har sin uppfattning och tror att man kan finna en för alla god lösning.*

Alla folk har sina livslögner – så ock vi svenskar. Bland dessa ingår föreställningen att vi framför andra folk har en naturlig fallenhet för att tillverka kvalitetsvaror. Strofen "Hur svenska stålet biter" ger inte bara en associationsrik bild ur svensk historia utan uttrycker också en allmänt utbredd folktro på de förträffliga egenskaperna just i det svenska stålet. Att denna kvalitetstradition har sin ekonomisk-historiska förklaring – nämligen att vi bara hade träkol och att det därför länge var naturligt för oss att tillverka kvalitetsstål – är mindre känt. På senare tid har vi fått göra den smärtsamma erfarenheten att vi inte är ensamma längre om att göra bra stål. Andra gör det nu lika bra, eller bättre, och framför allt, de gör det till lägre pris.

En annan nationell livslögn – denna gång på det politiska planet – är att demokratin i meningen folkstyre skulle vara särskilt fast förankrad i vår samhällstradition. Vi tror också att detta folkstyre, byggt på fria och hemliga val med allmän rösträtt, förstärks genom ett alltmer genuint folkligt inflytande på de politiska beslutsprocesserna. För var och en som har ögon att se med och öron att höra med blir det alltmer tveksamt om det förhåller sig så. Snarast verkar det som om vårt demokratiska system inte är särskilt väl förankrat och som om vi avlägsnar oss från de demokratiska ideal, som vi i vår författnings ståtliga portalparagrafer bekänner oss till.

Påståendet är förargelseväckande och kräver förklaring. Låt oss först komma ihåg att den svenska staten historiskt sett länge varit en utpräglad överhetsstat. Vi hade en ständsriksdag behärskad av en elit inom var-

je stånd ända fram till 1866. Därvidlag skilde vi oss inte från andra någorlunda jämförliga länder så mycket som man ofta tror. Att adelsståndet representerade överheten är självklart. Mindre självklart och mindre känt är det avgörande inflytande som biskoparna utövade i prästeståndet och städernas magistrater i borgarståndet. Särskilt viktigt är att bondeståndet i huvudsak var en representation för den förmögna storbondeklassen. Vi hade visserligen ett inslag av självägande bönder i riksrepresentationen, vartill motsvarighet saknades på många andra håll i Europa. Men dessa bönder representerade, de också, genom sin ställning i häradsnämnder och sockenstyrelser överheten i samhället. När så 1866 års representationsreform kom, var den så till den grad präglad av restriktiva rösträttsregler genom krav på viss minimiinkomst och förmögenhet, att den väckte mindre smickrande uppmärksamhet i andra länder.

Parlamentarismen som metod att garantera att folket i val får den utslagsgivande makten är också av jämförelsevis sent datum. Egentligen var det inte förrän på 1920-talet, som Sverige fick ett demokratiskt styrelsesätt, någorlunda överensstämmande med upplysningsmännens och de stora 1800-talsliberalernas ideologi.

Men man bör erinra sig att denna ideologi ytterst gick tillbaka på den athenska demokratin som förebild. I Athen höll man strängt på att medborgarna inte bara hade rätt utan också skyldighet att aktivt deltaga i samhällets styrelse – så strängt att offentliga uppdrag i stor utsträckning cirkulerade genom lottning. Principen var att om möjligt

varje vuxen athensk medborgare åtminstone någon gång i sitt liv skulle få bära ansvaret av ett uppdrag i det allmännas tjänst. I liknande banor rörde sig också upplysningsmännens tankegångar. Den i detta sammanhang mest inflytelserika av dem, nämligen Rousseau, utgick i sina betraktelser om folkstyret från förhållanden i en liten schweizisk stad. I en sådan beredde det inte medborgarna större svårigheter att förena offentliga uppdrag med den kännedom om samhällslivets realiteter, som endast utövandet av ett yrke i gemenskap med andra yrkesbröder (och systrar) kan ge. Till denna ideala bild lades så den romerska medborgardygden, ett kategoriskt imperativ till medborgarna att aktivt bevaka republikens välfärd, ett imperativ utformat av ett skikt patriciska storgodsägare. Detta härskarskikt vårdade i den järnhårda släkttraditionens form medborgardygden som ett medel att bevara patricierdynastiernas politiska makt. Statens styrka, skapad genom frivilliga uppoffringar, var för denna samhällsklass garantin för dess yttre och inre makt.

### Statspartierna

Som synes byggde upplysningsmännens idealbild av demokratin, trots de ansatser i "folklig" riktning, som Rousseau gjorde – likvisst mer i form än i sak – på extremt aristokratiska föreställningar. Vad som en gång varit en härskande elits legitimation för sitt välde, nämligen den självuppoffrande insatsen för allmän välfärd, skulle utbredas till att ge alla ett i princip likvärdigt ansvar och likvärdiga möjligheter att förvalta detta ansvar

genom att utöva offentliga uppdrag.

Både liberalerna och den reformistiska arbetarrörelsen här i Sverige anslöt sig till denna konception av demokratin – sedermera och något tveksamt även de konservativa. Från 1920-talet och fram till 1960-talet var också idealbilden levande. Parti var fria statters liv, och grunden för partilivet var de frivilliga insatserna i demokratins tjänst av medborgare, som upplevde sitt ansvar för allmän välfärd som en personlig förpliktelse.

Så fick vi först statsanslagen och sedan landstings- och kommunalbidragen till partiernas verksamhet. Detta gjorde partierna effektivare som politiska maskinerier, det är sant. Men vi förlorade något mycket väsentligt, nämligen deras karaktär av fria och frivilliga folkrörelser. De blev statspartier, och genom spärregeln om 4 procents väljarandel för riksdagsmandat gav de sig själva monopol på att förvärva och förvalta politisk makt i rikspolitiken. De blev också toppstyrda hierarkier, som väsentligen förnyade sina ledande skikt genom urval uppifrån. Värst gick detta ut över socialdemokratin. Typiskt är den iskalla hänsynslöshet, med vilken dess ledare manövrerar bort alltför självständiga och därför obekväma personer, typfall Elisabeth Sjövall och Nancy Ericsson, eller kommanderar fram valbara platser på riksdagslistorna till personer i den ledande kretsen, typfall Kjell-Olof Feldts placering i Kopparbergs län, över huvudena på förtjänta partikamrater ur arbetarrörelsens djupa led. Men inte något parti kan svära sig fri från sådant. Systemet fungerar bara så.

Med partiernas omvandling till maktägande statspartier har en tendens, som kunde

skönjas redan tidigare, slagit igenom. Riksdagspolitikerna har blivit professionella. Numera kan den som är intresserad av politik gå in i ett parti redan i unga år, så som man väljer en lämplig professionell karriär, och räkna med avancemang efter förtjänst och skicklighet. Förtjänst betyder i detta sammanhang tjänsteår i partiet.

#### Systemets fördelar

Riksdagsmännen erkänner och beklagar ofta själva detta sakernas tillstånd. De påpekar också – med rätta – att riksdagsarbetet numera är så tidskrävande, att det inte annat än i undantagsfall kan förenas med ett yrkesarbete. I så fall skulle de varken hinna med kontakten med valkretsen eller de många uppdrag som bl a av försörjningsskäl är förenade med riksdagssysslan. De skulle inte ens klara själva riksdagsuppgiften. Ty den kräver att man finns i riksdagshuset. Utskottsarbete, partikommittéer och allehanda sammanträden tar sin rundliga tid vid sidan av plena. Summan av texten är att den som en gång blivit riksdagsman måste inrikta sig på att stanna kvar i yrket. Har han eller hon aldrig kunnat skaffa sig en fast yrkesbas på annat håll, innan kallelsen till folkrepresentationen kom, hinner inte dessa unga politiker att skaffa sig en sådan bas vid sidan av riksdagen. Och om de hade ett yrke hinner de inte hålla kontakten med det. I båda fallen blir resultatet detsamma, nämligen läsningen, vare sig de vill det eller inte, till partipolitiken som yrke.

Att systemet har sina fördelar skall inte bestridas. Vi får en kår av vältränat politiskt yr-

kesfolk, som med åren tillägnar sig ett betydande mått av överblick över samhällsproblemen och deras inbördes sammanhang. Liksom juristen vet att om han ändrar på en lagtext på ett område får det återverkningar på många andra, vet också de professionella partipolitikerna att snart sagt alla politiska problem hänger ihop. Reformerna avsedda att lösa ett samhällsproblem måste bedömas inte bara med hänsyn till vad som händer på den del av samhället, som problemet gäller, utan också med tanke på konsekvenserna för andra delar av samhällsmaskineriet. Administrativa, tekniska och nästan alltid ekonomiska samband finns, som måste med i bilden. De professionella partipolitikerna tillägnar sig med tiden också en karakteristisk och för dem unik förmåga att se de principiella riktlinjerna i ett ofta svåröverskådligt och komplicerat reformförslag. Man kan säga att deras yrke ger dem en särskild förmåga att se skogen, inte bara träden.

#### Nackdelarna

I en professionell folkrepresentation finns samlad en ofantlig erfarenhet av samhällslivets komplikationer, liksom en på inbördes information och debatt byggd faktisk kunskap, som är respektingivande och betryggande. Förvisso är detta värdefulla tillgångar. Men det finns också nackdelar förbundna med systemet, och fråga är om de inte börjar överväga.

Förutsättningen för att den vida överblicken och insikterna om samhällsproblemens sammanhang och komplikation skall bli till verklig nytta är naturligtvis att riksdagsledamöterna inte förlorar den på självsyn bygg-

da kännedomen om hur samhällslivet faktiskt fungerar. Det får man emellertid inte genom den allt stridare floden av papper, som försar genom riksdagshuset, utan genom yrkesarbete tillsammans med andra yrkesarbetare. Risken med riksdagsfolkets omvandling till professionella politiska stabsofficerare är att de upplever samhällsfronten allenast i form av ett kanondunder på betryggande avstånd från granatnedslagen. Den inom alla partier så högt skattade Martin Skoglund i Doverstorp uttryckte saken med en annan metafor: en riksdagsman får aldrig glömma hur en ko luktar.

Den alltmer påtagliga bristande verklighetskontakten hos riksdagsledamöterna – en oundviklig följd av folkrepresentationens professionalisering – kan avläsas i riksdagsdebatterna. För den som vill ha ett betydande exempel hänvisas till debatten kring universitetsreformen. Vad riksdagsmannen och medicine professorn, hr Biörck i Värmdö, anfört i sin motion och utvecklade i debatten, var vad universitetslärare och studenter tänker och känner inför en "reform", som påtvingats dem trots deras högljudda protester och skarpa sakliga kritik. De visste nämligen vad det var fråga om och hur olyckliga konsekvenserna skulle bli. Men, som framgick av debattinläggen från ett antal välmenande men om verkligheten okunniga partipolitiker, riksdagen förstod helt enkelt inte vad det var fråga om. Den gick i den av högskolebyråkrater, fackföreningsombudsmän och regionalpolitiker utlagda fällan med dess lockbeten i form av förespeglningar om "högskolans" integration i samhället. De ekonomiska resurserna sattes in, inte för att hö-

ja nivån på forskning och undervisning, utan främst på att utvidga högskoleadministrationen.

Vi måste i framtiden räkna med att den professionella folkrepresentationen om och om igen kommer att begå liknande misstag, och detta alldeles oavsett om vi har en borgerlig eller socialistisk regering. Ty en regering är i vårt nuvarande system i många avseenden ett verkställande utskott för riksdagsmajoriteten, och dess ledamöter kan inte bli stort bättre eller sämre än sina riksdagskolleger ifråga om insikter i samhällslivets realiteter.

#### **En förtroendefråga**

Systemet har en annan svår brist: om folkrepresentationen avlägsnar sig från folket genom okunnighet om dess faktiska villkor, kan det hända att folket förlorar förtroendet för riksdagen och det bestående partiväsendet. I så fall kan vi råka illa ut. Då uppstår ett utrymme för politiska äventyrare, typ Glistrup. Hans person och politiska program kan te sig löjliga. Men sådana i grunden antiparlamentariska rörelser upplevs ändå av anhängarna som mera genuina folkrörelser än etablerade men misstrodda partier, garnerade med offentliga anslag och behärskade av partipolitikens yrkesmän. Det finns varnande historiska exempel av långt mera allvarlig art. Att vi i Sverige skulle få uppleva politiska rörelser, som kunde utgöra ett verkligt hot mot demokratin, förefaller åtminstone än så länge otroligt. Men det vore illa nog om folkrepresentationens bristande förankring i det vardagliga arbetslivet ledde till att

dess auktoritet försvagades, så att folket inte trodde den på dess ord, om allvarstider stundar.

Just nu har vi ett läge, där vi oavsett regim (inte ens hr Palme skulle kunna föra en politik stick i stäv mot de ekonomiska realiteterna) måste samlas kring målsättningen att under ett antal år genom gemensamma uppföringar och ansträngningar återställa vårt lands ekonomiska styrka. Den stund har till sist kommit, då det måste bli klart för alla att vi, för att citera en i Danmark populär formulering, "har åkt åt helvete i I klass". Eller för att uttrycka det mindre drastiskt, vi har levt upp de resurser, som skulle ha behövts för att göra vårt näringsliv ekonomiskt och tekniskt konkurrenskraftigt. Nu, mer än någonsin, och för lång tid framåt, behöver vi riksdagens auktoritet, och riksdagen behöver vårt förtroende.

Givetvis kan man inte på några år vända på den historiska process, som lett till partilivets förstelning och professionalisering. Det kommer att ta tid. Men det är ändå angeläget att reflektera över vad som kan göras för att på denna punkt närma vårt nuvarande system till den ursprungliga demokratiska idealbilden – den bild, som vi likt så många andra folk en gång i tiden utgick från.

#### **Mandattiden**

Finns det någon möjlighet att åter göra riksdagsledamöterna till medborgare bland andra medborgare, att hindra tendensen på båda sidor att betrakta varandra som "vi och de"? Ja, det finns en självklar och alltifrån

antikens statsliv flitigt utnyttjad metod, nämligen att begränsa mandattiden. I så fall ger inte riksdagsmannaskapet en långsiktig, ibland livslång försörjning och utgör inte basen för en yrkeskarriär utan blir ett medborgaruppdrag bland andra. Att för en tid gå in i riksdagen skulle inte betyda att uppge kontakten med yrket, tvärtom måste denna på något sätt bevaras. Ty det är till yrkeslivet riksdagsledamoten skall återvända sedan han gjort sin politiska värnplikt i det allmännas tjänst.

För några år sedan framförde jag i denna tidskrift ett förslag om begränsad mandattid för partipolitiska offentliga uppdrag av högre dignitet. Jag hade då inte utrymme att såsom här skett något utveckla den principiella synen på frågan. Orsaken till att denna blivit aktuell är att folkpartiets ungdomsförbund i sitt programarbete nått fram till förslag i den riktningen. Det skall bli intressant att se vad som händer med förslaget. När det publicerades uppgav Expressen ett verop och räknade upp ett antal ledande och enligt tidningen omistliga folkpartikrafter, som skulle falla bort vid en mandattidsbegränsning.

Nu tror väl ändå ingen att man med någon som helst effekt kan uppmana maktägande "vested interests" att av principiella skäl lämna sina positioner. Sådant tillhör det politiskt omöjliga. Vi minns hur vår enkammarriksdag fick sitt groteskt stora antal ledamöter, 350 stycken, för att man skulle kunna placera tillräckligt många förstakammarledamöter för att reformen skulle bringas i hamn.

Man måste alltså tänka sig en så lång övergångstid till ett system med begränsade man-

datperioder, att flertalet nu sittande riksdagsledamöter inte berörs av en sådan reform. Vidare måste det finnas regler om pensioner, inte minst förtidspensioner för dem som skulle vilja ta konsekvenserna av reformen, samt om avgångsersättningar, liksom om rätt att i offentlig tjänst tillgodoräkna riksdagsår som tjänsteår – överhuvudtaget övergångsbestämmelser som kan underlätta att det nya systemet träder i funktion och sedan verkligen kan fungera. Vad mandattidens längd beträffar borde 3–4 perioder, alltså 9 eller högst 12 år, vara en tillfredsställande kompromiss mellan å ena sidan kravet att vederbörande skall lära sig riksdagsarbetets metodik, så att han eller hon kan göra nytta för sig, och å den andra nödvändigheten att mandattiden inte blir så lång, att kontakten med yrket blir omöjlig.

#### För och emot

Vid närmare penetration av problemen kring ett sådant system kommer man att finna, att det erbjuder åtskilliga såväl fördelar som nackdelar utöver de mer allmänna, som ovan berörts. Det kommer att tvinga partier att skola kandidater för riksdagsmannaskap i större utsträckning än nu; sådana måste ju finnas i beredskap. Vidare skulle antagligen det interna partiarbetet vinna på reformen. Riksdagsmannaskapet skulle mer än tidigare framstå som den naturliga slutpunkten i en av partiarbete på fältet präglad insats. Detta, nämligen, om man inte tidsbegränsar kommunala uppdrag på motsvarande nivå, alltså ledamotskap i landsting eller kommunfullmäktige! Det bör man inte gö-

ra, ty sådana uppdrag kan i regel förenas med yrkesarbete. Därtill kommer, att kommunalpolitikerna i så fall skulle ha anledning kombinera sina mandattider med riksdagsmandaten, så att de kunde abonnera på uppkommande ledigheter i riksdagen. Med deras starka lokala positioner kunde de då i regel lätt konkurrera ut partiarbetare som saknar sådan förankring. Därmed skulle man riskera att få tillbaka professionaliseringen bakvägen.

Slutligen – det finns ett argument mot begränsade mandattider som i förstone verkar bestickande. Varifrån skulle vi få våra politiska ledargestalter? Måste inte åtminstone partipresidier tillåtas längre mandatid? Så svårt är emellertid inte det problemet. Eftersom ett statsråd utträder ur riksdagen och ersätts av en suppleant, skulle naturligtvis inte statsrådstid räknas med i begränsningen. Alternativt – om vi får så sällan återkom-

mande maktskiften som hittills, lär en partiledare i opposition hinna tröttna på uppgiften inom den givna mandatiden. För övrigt visar statistiken beträffande skiftena på presidieposterna inom de flesta partier, att 9–12 år är tillräckligt för att täcka in aktiva partiinsatser i riksdagen på det planet.

Möjligen skulle en dylik reform leda till att vi fick ett system liknande det engelska, där man i partierna har en politisk ledare och vid hans sida en partiordförande med uppgift att svara för administration och partiets arbete på fältet. Det kanske vore ganska bra. Trycket på en nutida svensk partiledare är i dessa massmediernas och de snabbt växlande och komplicerade politiska och ekonomiska problemens tidsålder så stort, att en sådan funktionell uppdelning kunde bli till stor nytta både för den politiske ledaren och för partiarbetet.