

ESKIL BLOCK:

## Krisen och vår författning

*Ett symposium hölls i våras i Umeå kring demokrati och korporativism. Teknisk Eskil Block var inbjuden att delta som "braständare" för att ge en rad konkreta förslag till ändringar i den svenska konstitutionen som kunde te sig både sannolika och önskvärda i ett tjuguårsperspektiv. Han redogör här för några av de problem som debatterades vid symposiet.*

De sista årens maktskiften har gjort svensk debatt öppnare. Åter diskuteras, som på sextiotalet, principiellt olika lösningar sida vid sida, utan att den andra sidans goda vilja ifrågasätts. Men den ekonomiska knappheten gör att de storslagna experimenten nu ersätts av måttfulla justeringar; många anser att reformerna den gången, om än välmentade, genomfördes i alltför stor hast.

Kanske var det naturligt att segrarmakterna USA och Sovjet efter kriget, liksom tidigare de europeiska stormakterna, fick lämna idéer till smärre stater så att efterkrigstiden blev en skördetid, dels för storslagna reformer i socialistisk riktning (skolan, vården, arbetslivet), dels också för superliberala experiment (varierat arbetssätt i skolorna, glättigare bildningsideal och ökad tolerans för avvikare och invandrare, uppluckrad familjemoral, flyttlasspolitik och arkitektonisk omdaning av stadskärnorna, i bilismens tecken).

Idag känner sig många mer utlämnade än förr till stora tekniska, ekonomiska och politiska system som de inte kan överblicka, än mindre påverka. Förändringarna må ha gjort livet rikare – men också inskränkt våra valmöjligheter då det gäller exempelvis disposition av vår inkomst, val av bostadsort och skola, nyhetsmedium och tom åsikt. Människorna känner sig passiviserade, rotlösa, lurade: de tror inte längre vare sig på experter eller politiker. Liksom i andra delar av världen finns också i Europa en tendens att söka sig ner till kulturens rötter, till äldre produktionssätt och livsstilar. De mer eftertänksamma avstår från att utpeka enstaka syndabockar, söker förstå var det gick snett och hur

man kan göra lagstiftningen mindre krävande, löftena mindre ihåliga. Vi har kort sagt, oberoende av partitillhörighet, ett intresse av att demokratin vitaliseras och att nationen stärks.

Statsvetenskapliga institutionen i Umeå, Umeå stad och universitet samt Skytteanska sällskapet därstädes har tagit det värdefulla initiativet att ordna ett symposium kring demokrati och korporativism, där också den svenska konstitutionens framtid skulle tas upp till behandling. Det var ett inspirerande möte mellan den generation som kämpat för vår demokrati när denna hotades utifrån, och den som fått så mycket gratis och kanske i gengäld blivit mer illusionsfri då det gäller människans inneboende godhet.

Flera bidrag tog upp de drivkrafter och de åskådningssätt som fick en äldre generation av frikyrkomän och nykterhetskämpar att särskilt aktivt främja bredare folkbildning och deltagande i besluten; andra redogjorde mer illusionsfritt för hur modernt marknadstänkande och moderna massmedia (kanske i förening med en viss egennytta och kortsiktighet) fjärrmat politikerna från sina väljare och fått dem att agera alltmer kortsiktigt. Mest skakande var kanske den erfarne tidningsmannen Matts Balsgårds redogörelse för i vilken grad de växande budgetunderskotten och det allt lättsinnigare hanterandet av offentliga medel nonchalerats, inte bara av politikerna själva, utan även av de journalister som i andra sammanhang gärna vill framträda som demokratis bästa värn. (Liknande synpunkter framförde Bengt Öste i den intervjuserie om maktförhållandena på TV som jag i våras publicerade i pingströrel-

sens morgontidning Dagen).

Själv hade jag inbjudits till Ume-konferensen för att agera braständare, ge en rad konkreta förslag till ändringar i den svenska konstitutionen som kunde te sig både sannolika och önskvärda i ett tjugårsperspektiv. Eftersom inbudarna var statsvetare, ville jag i möjligaste mån anknyta till hur man på andra håll i världen sökt bibehålla sin kulturella egenart och sitt politiska oberoende, utan att ändå ge upp folkets möjlighet att korrigera politikernas misstag och förenkla lagarna. Mina fantasibetonade förslag kunde, men behövde inte, vara förankrade i befintliga opinioner här i landet; men jag fann det lämpligt att åtminstone relatera dem till här kända behov.

#### **Kontinuitet och handlingskraft**

I länder med många partier och täta partiskriften (Latineuropa, Danmark, Holland) har man fått känna på vad det kan kosta att sakna en handlingskraftig ledning, om landet råkar i kris. I Latinamerika, på Balkan och flerstädes i världen är detta en huvudorsäkt för de många diktaturerna; man föreställer sig att de som beundrar Sovjet och liknande system ytterst anser att en svag stat lätt infiltreras av yttre ekonomiska intressen och de argumenten framfördes fullt nakt, då de röda regimerna i Portugal och Chile föll som ett försvar för ökat polisvälde och förtryck. I Ume-debatten framhöll flera talare, tydligast kanske Per-Erik Back, att en viktig anledning till att det aldrig gick så i Sverige, var en utbredd värdegemenskap kring nationens fria och i stort sett rättfärdiga traditioner, med en ofta starkt religiös färgton.

En annan anledning som nämndes, var en tradition i svensk förvaltning av rätt-rådighet och allmännytta, som till dels kan återföras på bestämda kungar – Magnus Ladulås, Gustaf Vasa, Karl IX och Karl XI – dels på höga ämbetsmän och domare, alltifrån Torgny Lagman, Birger Jarl, Axel Oxenstierna osv – slutligen på tidningsmän och folkrörelseledare på 1800-talet. Frågan gäller då hur det kan komma sig att denna tradition inte tillräckligt beaktades i vår senaste översyn av konstitutionen. Faktiskt förekom ett utomordentligt historiskt avsnitt i det utredningsbetänkande som framlades 1963; men från denna tid kom de politiska ungdomsrörelserna att via massmedia ta över initiativet från forskarna, och den konstitution som antogs ett årtionde senare var till dels ett beställningsarbete, till dels en politisk kompromiss i trötthetens tecken, i slutet av en vårriksdag, och både parlamentariker och journalister intygar att det gick hastigt till. Bl a urholkades, av principiella skäl, statschefens roll intill utplåning, medan någon vald statschef aldrig allvarligt övervägdes. Matts Balgård framhöll att resultatet är att riksdagens talman, partipolitiskt utsedd, får en nyckelroll som i vissa lägen skulle kunna missbrukas, just partipolitiskt. Helt allmänt kan väl tilläggas att det sk politikerföraktet främst har sin grund i vissa politikertendens att sätta kortsiktig partitaktik före nationens sammanhållning och bestånd på längre sikt.

Hur skulle man då kunna ändra bilden, så att långsiktighet och sammanhållning åter betonas?

Vid en sammankomst i föreningen Heimdal i Uppsala i våras drog en del av

de närvarande den slutsatsen att konungens roll åter borde stärkas; andra drar den slutsatsen att republikdebatten borde återupptas, att en stark och handlingskraftig presidentur borde etableras här i landet. Det torde inte vara lätt att genomföra, på grund av dynastins nuvarande popularitet och det faktum att man just infört kvinnlig troföljd. Jag vill här diskutera mer principiellt.

Den europeiska lösningen har ju traditionellt varit en ganska stark monarki och flera av våra kungar i äldre tid har faktiskt som nämnts spelat en progressiv politisk roll, särskilt för förvaltningens organisation och utrikespolitiken. Mot detta står inte bara republiker där statschefen är svag (Sovjet och Schweiz) utan också sådana där presidenten har nästan caesarisk makt (USA, Finland). Medan Napoleon lyckades omvandla en vald befattning till ärftligt kejsardöme, finns liknande tendenser i dagens Indien.

Men om dessa lösningar förefaller stängda för oss, eller mindre önskvärda, kan man nämna två fall, där en politiskt svag men kulturellt betydelsefull monarki kombinerats med en annan, starkare, befattning som svarar för viss kontinuitet: shogunen i det äldre Japan, före Meiji-restaurationen, och premiärministrarna i England som ju har ett inre kabinet till sitt förfogande, starkare grepp över fackministrar och ämbetsverk, och möjlighet att fritt välja valdag samt ett valsystem som slår ut småpartier. Min uppfattning är att Olof Palme kan ha strävat i denna riktning, främst i form av kansliförstärkning och utnämningspolitik, samt genom att eftersträva uppgörelser partierna emellan, innan saken kommer på riksdagens bord. Ministerstyret,

ett inre kabinett, olika former av samlingsregering, och direkta vädjanden till folket, kan bli en väg också i fortsättningen för Sveriges del.

Man måste dock skilja noga mellan vad Erlander kallade "en stark regering" (på denna sida anställningstrygghet för statsministrar, av u-landstyp) och beredskap i krissituationer, då riket hotas till sin existens, då ekonomin rasat ner på sydamerikansk nivå, eller långvariga regeringskriser av holländsk eller fransk (förkrigs-)modell uppstått. I sådana fall krävs inte bara handlingskraft, utan kontinuitet. Är situationen mindre akut, krävs åtminstone förmåga att förutse och planera mot kommande kriser, även om man inte är villig att i någon högre grad ge avkall på riksdagens och folkets makt att också mellan valen ifrågasätta förd politik.

Om man nu vill stärka centralmakten, skulle ett par möjliga åtgärder kunna vara följande. Först bör man definiera konkreta situationer då samlingsregering eller provisoriskt expertdeltagande skulle vara obligatoriskt – krig, storstrejk, statsbankrutt, långvarig regeringskris. Därefter realistiskt uppskatta vilka samhällsfunktioner som skulle kunna utfylla tomrummet, om det politiska maskineriet skär ihop. Sådana har varit civilförvaltningen i bl a Frankrike och Holland i nära samarbete med forskarvärlden. Men även (under kriget och närmast efter) arbetsmarknadens parter (den sk saltsjöbadsandan torde i hög grad vara en frukt av ödesgemenskapen under kriget, ansvarsfullt och lyckosamt genomlevd) och armén, vilken dock aldrig bör tillåtas ta över, så som skett i många u-länder, med ödesdigert resultat för de-

mokratien. Dit hör i hög grad domstolarna – till vilket ämne jag återkommer. Dessa sekundära maktcentra, liksom pressen och universiteten, har förutom egenskapen att kunna "vikariera" för en sönderfallande centralmakt, ett värde som korrektiv mot missbruk dessförinnan.

Det finns nämligen, vid sidan av de akuta situationerna, ett mer gradvis förfall av det politiska livet, med korrupsionstendenser, bristande insyn och redovisning, slarvigt genomtänkt lagstiftning som klubbas igenom utan kontroll av experter, kortsiktighet, opportunistisk och modebetonade åsikter. Här är det inte demokratin som sådan som är i fara, utan samhällsmaskineriet i konkretare mening, det människorna skall leva av, som hotar blir grusbemängt. Det gäller sålunda inte ensamt att stärka centralmakten, utan också att hindra den att missbruka sin makt. Detta anfördes av Sam Erwin, ordförande i Watergatekommissionen, vid dennes besök i Sverige – nämligen att vad han ville rätta till icke bara var Nixons misstag utan överdriven maktanhopning hos presidenten ända sedan Roosevelts tid.

Det gäller sålunda att fördela olika funktioner mellan olika maktcentra, att uppnå en lämplig balans som hindrar varje träd – inklusive de stora korporationerna – att växa upp i himlen.

#### **Maktfördelning och ansvarsutkrävande: nytt tvåkammarsystem.**

Redan Montesquieu hade idéer av detta slag, tydligast förverkligade i den amerikanska konstitutionen. USA:s Supreme Court är ju inte bara en sista vädjobana i civila mål, utan också en kontrollinstans gentemot ämbetsverken och dess högste

chef, presidenten. Vår motsvarighet: JO, riksrevisorerna, riksrevisionsverket m fl har inte den starka oberoende ställning dessa domare har; även våra skilda ämbetsverks oberoende undergrävs alltm. Möjligheten att *välja* JO och inte *utnämna* honom, i direkta val, som så många andra befattningar i USA, diskuteras aldrig; än mindre folkomröstning av schweizisk typ. Ytterligare en metod att utkräva ansvar har man i de anglosachsiska ländernas enmansvalkretsar, där också partilösa får ställa upp. En ny variant är den franska: om ingen når 50% möts de två starkaste i en slutomgång.

Som den mest realistiska lösningen i ett svenskt perspektiv ser jag att man minskar ner den nuvarande kammaren till c:a 200 personer, och att istället ett femtiotal enmansvalkretsar inrättas. Syftet med dessa är att dels finna en slutpost, jämförlig med de nuvarande landshövdingarna, för de parlamentariker som är värda en sådan, dels att stärka anknytningen väljare-valda, och slutligen genom att kräva utgångskvalifikationer (viss ålder, erfarenhet av politik, förvaltning, organisation, forskning eller näringsliv) förlänga valperioden (7-10 år) och ställa vissa utredningsresurser till förfogande, kan skapa en kår som omutligt kan se till rikets väl på lång sikt. Dessa senatorer skall till sig knyta ämbeten av typen JO, RÅ, Statistiska Centralbyrån, Riksrevisionsverket, Statskontoret etc för att få en god bild av var det brister, och hur brister skall kunna åtgärdas. Vidare har var senator sekreterarhjälp, skyldighet att ta emot och besvara klagomål, och, om en viss andel av senatorerna bifaller, väcka förslag (väl för-

beredda) i den egentliga, beslutande, kammaren. Man kan tillägga att denna sorts överhus är kontinuitetsskapande utan att vara odemokratiskt; och att talmannen för senaten kan bli en "ersättningsstatschef" med större rätt än kammarens.

#### **Kulturliv och massmedia**

Ytterligare en väg skulle kunna vara att decentralisera mer makt från huvudstaden – inte genom utlokalisering av ämbetsverk utan genom delegering av de konkreta besluten – till ett mindre antal regioner med olika politisk majoritet, som tex skulle kunna föra var sin skol- och kulturpolitik. De skulle var för sig ha större handlingskraft än en splittrad centralregering, och dess misstag kunna utvärderas utan prestigeförlust för denna. Till dessa problem hoppas jag kunna återkomma.

Så mycket kan emellertid säjas att de självstyrande regionerna i så fall skulle vara väsentligt färre än de nuvarande länen, ha vald (ej utnämnd) guvernör, eget milo, egen hovrätt, eget universitet och egen byggstadga, samt en sammanhållen kultur- och näringspolitik. Tänkbara "huvudstäder" vore Stockholm, Göteborg, Malmö, Örebro och Umeå.

Uppsala universitet skulle i det läget bli det enda riksgemensamma – Sveriges Sorbonne, Oxford eller Harvard. I övrigt skulle regionerna själva leda sin utbildningspolitik, välja läromedel, studieplaner, fördela platser m m.

Massmedia nämndes flera gånger i Ume-debatten som ansvariga för en stor del av förflockningen i bildningsideal och för politisk kortsiktighet. Då det gäller tidningsvärlden har detta i så fall ett visst

samband med marknadens villkor; för etermedias del är orsaken den konkurrensbegränsning som införts, främst i vad gäller TV trots att den inte längre är tekniskt motiverad och troligen i längden ohållbar. Desto allvarigare måste då monopolsituationen granskas, just ur demokratisk, anti-korporativistisk, synpunkt.

TV:s nuvarande ställning baserar sig på den sk public-service-ideologin, formulerad av lord Reith och konservativa brittiska politiker på 20-talet. Denna ideologi kräver objektivitet och saklighet av sina utövare; att de skulle ha rätt att bruka mediet för att sprida sina egna politiska uppfattningar var alldeles icke avsikten. Inte heller hade de som formulerade ideologin ifråga någon iver för nutida trygghets- och medbestämmandelagar. Det är i själva verket dessa, i förening med en del specifika händelser kring 1970, som helt ändrade mediets villkor i vårt land. På grund av den starka ekonomiska expansionen under 1960-talet skedde först en kraftig utbyggnad av universiteten, därefter en kraftig utbyggnad av TV, vid en tidpunkt då åtskilliga radikala tidningar slagits ut på marknaden. Det fanns således en tendens att fylla de nya tjänsterna, antingen med besvikna tidningsmän, eller med unga, radikala och ej synnerligen samhällserfarna akademiker, och de test som psykologen Åke-Bertil Johansson utformade, tog heller inte sikte på kunskap och erfarenhet, utan på nyhetssinne och estetiska talanger, plus tekniskt kunnande i filmproduktion. Följden blev att en hel generation av TV-folk kom att rekryteras i just de konstnärligt radikala kretsar som då hade så stor framgång, och

snart nog blev deras övertramp av den karaktären att inte ens traditionella socialdemokrater kunde sitta stilla vid apparaten.

Tyvännär valde man inte i detta läge att avskeda, utan tillgrip den rakt motsatta vägen – nämligen att strypa TV ekonomiskt, genom att vägra höja licensen, och utfärda ett anställningsstopp, som vid detta laget varat i elva år. Kring detta problem genomförde jag i våras en intervjuserie i tidningen Dagen.

Bland de lösningar som framskyntas märks en friare etableringsrätt för kommersiella intressen, och en mer radikal delegering av sändningsrätten till olika regioner och intresseorganisationer. Men i samband härmed måste man också kritiskt granska hur de stora företagsgrupperna och de stora intresseorganisationerna undanträngt individens och lokala gruppers möjlighet att själva fritt agera, ekonomiskt såväl som politiskt.

#### **Korporativismen**

Under debatten i Umeå fördes principiella resonemang om den växande korporativismen, främst i den formen att fackföreningarna å ena sidan allt oftare uppträder i den allmänna samhällsdebatten och kräver att få påverka denna, å andra sidan i konkreta situationer efterätter samhällsintresset för egna kortsiktiga fördelar. Liknande resonemang fördes för övrigt också beträffande de politiska partierna. Man såg olika lösningar: en att politikerna, eventuellt lagstiftningsvägen, eventuellt genom fastare praxis, tillbakavisar organisationernas krav, med hänvisning till att de varken företräder alla, eller ens sina egna medlemmar på alla plan, och att de i alla

händelser vägrar att ta nationell hänsyn, då egna intressen står på spel. Andra menar att journalister och forskare tydligare borde utpeka fall där korporationernas inblandning gått för långt. Ytterligare en möjlighet kunde vara att man nogare utreder i vilken mening de tjänstemän, som framförallt utvidgar sin organisations befogenheter, verkligen tar hänsyn till sin egna medlemmars åsikter. Demokratin och representativiteten inom organisationerna skulle alltså vara knutpunkten, inte organisationernas ambitioner som sådana. Emellertid får man heller inte glömma, att maktkoncentrationen på arbetsmarknaden har en internationell bakgrund, i ett hårdare konkurrensläge.

#### **Internationell bakgrund**

Min syn på framtiden påverkas givetvis av det faktum att jag arbetar inom en organisation som har internationell krisberedskap till huvuduppgift. På det ekonomiska området håller jag för troligt att alltfler nya länder lyckas med industrisatsningar jämförliga med våra, fast på radikalt lägre kostnadsnivå. Sverige har då tre valmöjligheter. Den första är att accelerera vår tekniska utveckling – datorer, kärnkraft, genmanipulering etc – så att vår industri också i fortsättningen kan finansiera den levandsstandard politiker och ombudsmän beviljat oss. Tyvärr är den väg till stor del stängd, på grund av nedrustningen inom skolan och opinionsbildningen i massmedia. Den andra vägen, som exempelvis Lars Ingelstam livligt rekommenderar, är att vi frivilligt sänker vår levnadsstandard. LO torde ej betrakta hans målsättning som sin egen, och Nancy Ericsson har uttalat

att "varje sänkning av folkpensionerna är ett brott mot fjärde budet". Den tredje vägen heter protektionism, d v s att befintliga industriländer sluter sig samman för att med i huvudsak bibehållen teknologisk nivå försvara vår standard mot konkurrenter. Detta betyder starkare solidaritet med EG och OECD, mindre benägenhet att exportera kunnande, vare sig kommersiellt eller via SIDA; att binda u-hjälp och statliga uppköp till svensk industri (efter fransk modell) samt att åstadkomma intensivare samarbete dels med länder som står utanför EG (främst Norge och Finland) på sikt kanske också med Östeuropa, arabvärlden, Latinamerika, Västafrika o s v. Palmes andra regering, Thage Pettersson och Ingvar Carlsson, tycks helt naturligt ha slagit in på denna tredje väg.

Vi måste emellertid räkna med att konkurrensen hårdnar också från de nämnda länderna. Blir vi (och andra européer) mer protektionistiska, torde de nya industriländerna i sin tur förhandla hårdare, både om råvaror och marknader. I Sydamerika speciellt, men också inom EG, finns traditionella svenska exportmarknader som kan bli lidande av egennyttiga steg som chockdevalveringar med mera. Mycket tyder på att tyskarna står i valet mellan ett ännu intimare samarbete med fransmän, holländare, belgare, danskar och schweizare, eller en "finsk" förmånsställning i relation till Östeuropa, med återförening och nedrustning som slutmål. I linje med en sådan ytterligare uppsplittring av världen kan det bli en styrka att på en rad områden öka samarbetet dels med norrmän och finnar, dels med de element i Storbritannien (tex skottarna) som är tvek-

samma till EG, och slutligen med östländer som Polen. Målet är här de Gaulles gamla: europeisk sammanhållning tränger undan supermakterna.

Vare sig vi efter moget övervägande väljer att trots allt gå in i EG (och kanske ett NATO, som USA i huvudsak kan ha lämnat om ytterligare tio år), vilket blir mer smakligt för socialdemokraterna ju större framgång deras partibröder har i de större europeiska länderna, eller vi väljer en EFTA-lösning häruppe i norr, kan detta behöva avspeglas i konstitutionen. Trots att man förr betraktade neutraliteten som helig och varje avkall

på suveräniteten som en fara i händelse av ökade spänningar i världen, måste nu erkännas att vår ekonomi och vår kultur i den grad internationaliserats att vi i vart fall i relation till andra Nordsjöländer känner föga främlingskap.

På mycket lång sikt kan en regionalisering av Sverige, och ett erkännande av finskan som andra-språk, bereda vägen för en politisk union av något slag, med ett gemensamt svensk-norskt-finskt parlament. På sådant vis skulle man kunna vidmakthålla och stärka demokratin inåt, samtidigt som man ökar slagkraften utåt.