

OLLE NYMAN:

Folkvilja och maktbalans

Statsministerns argumentering om äganderätten contra medborgarrätten har aktualiserat grundläggande principfrågor om den offentliga maktens räckvidd, legitimitet och aktionssätt.

Ett starkt, pluralistiskt samhälle utanför den offentliga apparaten är en god garant för politisk frihet och vital demokrati. Samverkan mellan de korporativa och offentliga byråkratierna hotar emellertid att sätta den politiska demokratin ur spel. (Debatten om äganderätt och medborgarrätt inleddes i nr 1/87).

Olle Nyman är professor emeritus i offentlig rätt vid Uppsala Universitet.

Diskussionen kring årsskiftet 1986/87 med anledning av "engångsskatten" på pensionsmedlen, affärsbankernas överenskommelse med regeringen om mångmiljonstöd till forskningen samt statsminister Ingvar Carlssons argumentering om "medborgarrätt" contra äganderätt har aktualiserat grundläggande principfrågor om den offentliga maktens räckvidd, legitimitet och aktionssätt.

Ett statskick som konsekvent byggs på folksuveränitetens och parlamentarismens principer som fallet är med RF 1974 ger inget utrymme för en i statsförfattningen själv inbyggd maktindelning. Vad grundlagen ger är uppgiftsfördelning mellan olika statsorgan, inte maktindelning. Makten begränsas inte genom ett i författningen fastslaget balans- och jämviktssystem. Makten i staten härledes entydigt från de röstberättigade inom folket.

Ett starkt, pluralistiskt samhälle utanför den offentliga apparaten garanterar en vital demokrati.

Genom den parlamentariska styrelseprincipen, som fastlägger regeringens och den utövande maktens beroende av och ansvarighet inför den direkt folkvalda riksdagen, förutsätts väljarmajoritetens vilja komma att prägla riksstyrelsens inriktning, den centrala berednings- och verkställighetsapparatsens arbete och på lång sikt även de enskilda förvaltningsmyndigheternas verksamhet. I den meningen kan det sägas att vägen ligger öppen för den totalitära demokratin.

Behovet av ett pluralistiskt samhälle

Vilket skydd finns då mot en tänkbar maktberusad totalitär demokrati? Först och främst är det väsentligt för samhällets överlevnad som ett samfund för fria individer att det finns en livskraftig privat sektor utanför den offentliga organisationen, fria organisationer självständiga i förhållande till politiska partier, aktörer inom ekonomi och näringsliv som kan ta initiativ och agera utan att vara bundna av godkännande av den offentliga makten för varje betydelsefullt steg, en fri press och en fri och mångsidig opinionsbildning överhuvud taget. Därmed förstås ett opinionsläge som tillåter att mer än en mening får komma till uttryck. Ett starkt, pluralistiskt samhälle utanför den offentliga apparaten är en god garant för politisk frihet och vital demokrati. Det är ett annat samhälle än det "starka samhälle", den offentliga maktens starka samhälle, som Tage Erlander på sin tid pläderade för.

Det problematiska när man ser den privata sektorn som en motvikt till den offentliga makten är dock att den förra i så stor utsträckning fått korporativa former och också att det finns tydliga tendenser till maktkoncentration och en dragning till storkoncerner inom privat verksamhet. Socialdemokratin i regeringsställning samarbetar med storkapitalismen och bankföreningen, medan klippare och spelare på börserna tillhandahåller ideologiska tillhyggen åt socialdemokraterna gentemot näringslivets företrädare i politiska sammanhang. Framför allt är det en olycklig utveckling att samverkan mellan de korporativa och de offentliga byråkratierna hotar att sätta

den politiska demokratin ur spel, i varje fall att sätta den i efterhand, ställa den inför fullbordade fakta.

Men låt oss återvända till den politiska, statliga sektorn. Inom denna är den gamla, konstitutionella dualismen upphävd. Maktindelningen är borta även när man ser till grundlagens bokstav. Trots regeringsformens monistiska, icke dualistiska karaktär finns det dock även numera motviker att peka på. Två aspekter kan här framhåvas. Den ena är att den tidigare konstitutionella dualismen kan sägas få en ersättning i form av en annan dualism, den mellan regering och opposition. En hotbild är dock att denna dualism förbleknar och reduceras i betydelse i jämförelse med relationen mellan offentlig makt och korporativ makt. Korporatismen är en konkurrent till den parlamentariska demokratin.

Grundlagens funktion

Den andra aspekten är att grundlagen genom regeringsformens rättighetsreglering kan sätta upp gränser för den offentliga maktens aktionsmöjligheter. Grundlagens funktion är inte endast att ge en rättslig reglering av statens högsta organ genom att ange deras uppbyggnad, bestämma hur de utses, vilka uppgifter och befogenheter de skall ha och hur deras beslutsfattande skall gå till. Grundlagen skall överhuvud taget vara den yttersta grunden, legitimitetsgrunden, för den offentliga maktutövningen. I den funktionen ingår också att utstaka gränserna för statsorganens kompetens i förhållande till enskilda individer och juridiska personer och sålunda bestämma gränserna för det allmännas möjligheter att agera

Folkvilja och maktbalans

och ingripa mot medborgarna. Det sker genom att grundlagen, främst genom regeringsformens rättighetsreglering, tillförsäkrar medborgarna vissa grundläggande fri- och rättigheter.

1. För att det inom ramen för ett parlamentariskt demokratiskt statsskick skall vara möjligt att bygga upp ett faktiskt dualistiskt balanssystem, där regeringssidan motvägs av en aktionsduglig opposition, krävs att det finns ett någorlunda trovärdigt parlamentariskt alternativ till regeringen. Veklagan över partipolitiska motsättningar och reflexartade beklaganden över polarisering och blockbildning inom politiken är från denna synpunkt sett negativa faktorer. De bidrar till att försämra förutsättningarna för att det skall kunna skapas en korrekt parlamentarisk ordning.

Regeringsformen anger flera grunder för vårt statsskick, men den primära grunden är den som har sitt ursprung i demokratiprincipen. Den är överordnad den parlamentariska principen. I förutsättningarna för det parlamentariska systemet ingår därför att alla partier som kommer över den småpartispärr som ändå ansetts motiverad skall få en representation i riksdagen, som svarar mot partiets samlade röststyrka i hela landet. Varje röst skall, med den nyssnämnda reservationen, vara lika mycket värd i förmåga att ge utdelning i mandat. Parlamentarismen får inrätta sig därefter.

Tanken om det berättigade i att ge det största partiet en överrepresentation i förhållande till övriga partier, som Tage Erlander argumenterade för med sådan envishet men med så stora svårigheter, i det uppenbara syftet att förhjälpa social-

demokratin till permanent regeringsinnehav, representerar ett förlegat stadium. Den primära grunden för statsskicket är som nyss konstaterades den demokratiska principen. Folkviljan sådan den kommer till uttryck vid valen skall utan förvanskning avspeglas i riksdagens sammansättning, även om det försvårar uppkomsten av en regeringsduglig majoritet och även om det försvårar tillkomsten av ett slagkräftigt parlamentariskt alternativ från oppositionssidan.

Med stor orätt klagas ibland över att det nuvarande valsättet går alltför långt i "millimeterrättvisa". Snarare kan det med fog göras gällande att systemet inte

Den offentliga maktens inriktning skall grundas på rösträtten och inte på specialinflytande från särintressen.

går tillräckligt långt i proportionell rättvisa genom att valspärren ligger onödigt högt. Dessa frågor är väsentliga, eftersom de rör villkoren för politiskt arbete och möjligheterna för väljarna att öva inflytande på maktbalansen i samhället och den offentliga maktens gränser.

Demokratins primat måste hävdas även gentemot de korporativa tendenserna. Den offentliga maktens inriktning skall ha sin grund i den allmänna och lika rösträtten och inte i specialinflytanden för olika särintressen. Dessa skall få komma till tals och tillföra den politiska beslutsprocessen ett allsidigt beslutsunderlag men inte ges en sådan ställning att förfarandet inkräktar på den politiska demokratins område. Utan tvekan har utvecklingen på denna punkt tillåtits gå alltför

långt i Sverige. MBL-förhandlingar om regeringens förslag till riksdagen liksom facklig närvarorätt i kommunala nämnder är talande exempel.

Många menar att den politiska inflytandesfären gentemot den enskilde kan begränsas och stramas upp genom ökad rättskontroll över de politiska instansernas beslut. Vi har numera en grundlagsfäst lagprövningsrätt för domstolar och andra rättstillämpande myndigheter. Om en föreskrift inte är förenlig med grundlag eller annan konstitutionellt sett högre författning än den aktuella föreskriften,

Ett förstärkt skydd kring egendomsrätten skulle markera att Sverige är en rättsstat.

får en sådan föreskrift inte tillämpas. Vad gäller beslut av riksdag och regering anbefaller dock regeringsformen ett restriktivt utnyttjande av de befogenheter som lagprövningsrätten ger. Längre kan man nog inte komma på denna väg. Att ge domstolar möjlighet till regelrätt politisk maktutövning är inte förenligt med statskicketets grunder. Rättsväsendets handhavare har inte demokratiska mandat. Politisk makt för rättsskipningen leder ofelbart till dess politisering och på sikt till undergrävande av dess integritet och oberoende. Inte heller en egentlig författningsdomstol av den typ som finns exempelvis i Västtyskland passar in i det svenska konstitutionella mönstret. Även om olika modeller kan tänkas för sammansättningen av en författningsdomstol, kvarstår de principiella invändningarna mot en samlad högsta prövningsinstans höjd över det statsorgan, som av grund-

lagen utpekats som det främsta och som har sitt mandat direkt av folket. Det kan noteras att en väsentlig drivkraft vid tillkomsten av författningsdomstolar har varit att man i förbundsstater funnit behov av en skiljedomare i författningstvister mellan förbundsstatens centralmakt och dess delstater, en problematik som saknar motsvarighet i Sverige.

2. Återstår frågan om regeringsformens rättighetsreglering som ett skydd mot den totalitära demokratin och den politiska beslutssektorns alltmer vidgade dominans i förhållande till avgöranden som förbehålls den enskilde.

En förstärkning av rättighetsskyddet har skett genom grundlagsrevisionerna 1976 och 1979. Rättighetsreglerna kan ses som konsekvenser av regeringsformens positivrättsliga stadgande angående statsskickets demokratiska karaktär. Rättighetsregleringen behöver alltså inte härledas från naturrättslig spekulation utan synsättet kan vara att grundläggande rättigheter måste komma till uttryck i den positiva rättsordningen därför att de utgör nödvändiga betingelser för det demokratiska statsskick som grundlagen stipulerar. Det gäller inte endast opinionsfriheter i vid mening utan även garantier för personlig frihet och integritet.

Men luckor finns fortfarande i denna rättighetsreglering. En påfallande sådan är att egendomsrätten åtnjuter ett ytterst svagt skydd i gällande regeringsform, svagare än i flera andra västerländska demokratier. I de övriga nordiska länderna finns grundlagsregler till skydd för äganderätten. I ett utredningsförslag om det svenska rättighetsskyddet som lämnades 1941 föreslog en grundlagsbestämmelse,

som skulle lägga fast principen om egendomsrättens tryggande, och författningsutredningen föreslog 1963 ett stadgande att "svensk medborgares egendom är tryggad". Därav har inte blivit någonting. Det enda som nu sägs i regeringsformen är ett principstadgande om rätt till "ersättning för förlusten" vid expropriation eller annat sådant förfogande enligt grunder som bestäms genom vanligt enkelt lagbeslut av riksdagen. Ett förstärkt skydd kring egendomsrätten skulle stärka den enskildes rättsställning, ge ökad trygghet och handlingsfrihet och sammantaget ge bättre garantier för personlig självständighet och därmed ha anknytning till den demokratiska motivkretsen. Det skulle också innebära en väsentlig markering av att Sverige inte bara är en demokrati utan även en rättsstat.

Rättighetsregleringens utformning och

avgörandet av hur långt den skall sträcka sig är som allt annat inom lagstiftning, inklusive grundlagsstiftning, beroende av politisk opinionsbildning och politiska beslut. Det gäller, för att använda en formulering av Arvid Lindman, att uppnå garantier hos folket självt. Målet nås inte genom att ropa på domstolar utan uppgiften är att vinna opinionen. Skulle det vara en orimlig uppgift att försöka vinna en övervikt inom den svenska väljaropinionen för en viss begränsning av den offentliga makten? Måste man utgå från att majoriteten av de röstberättigade i Sverige har så helt andra värderingar än väljarna i flera andra europeiska demokratier? Och att de inte låter sig rubbas i sina värderingar? Är Tage Erlanders teser om det starka samhället (= stat och kommuner) och den starka regeringen sakrosänkta trots senare erfarenheter?

Pärmar för inbindning av årgång 1986

kan rekvireras från Svensk Tidskrifts expedition, tel 08-67 59 55, eller genom insättning av kronor 50:— på postgiro 7 27 44-6.