

# REFORMERA PARTIVÄSENDET!

*Av universitetslektorn docent OLLE NYMAN*

I DE DIREKTIV, som meddelades då författningsutredningen tillsattes 1954, framhölls att statens maktexpansion och organisationsväsendets snabba tillväxt medfört en förändring av demokratiens innehåll, främst därigenom att »det ekonomiska livets autonomi genombrutits». Statens resurser har tagits i anspråk för att åstadkomma en jämnare fördelning av inkomster och ekonomisk makt. Direktiven räknar med att denna utveckling skall fortsätta, att samhällsordningen skall innebära en ytterligare ökning av det allmännas ekonomiska inflytande. Det är mot denna bakgrund som direktiven talar om nya problem för demokratin. Direktiven utmynnade som bekant i ett uppdrag till utredningen att företa »en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av vår författning».

Det som hänt under de år som gått sedan direktiven avfattades har inte försvagat dessa synpunkters aktualitet. Tvärtom. Den statliga maktexpansionen har fortsatt, och

regeringsmaktens dominans har förstärkts som en följd av den socialdemokratiska renässansen sedan 1958. ATP, de tre bokstäverna står som ett för oppositionen innehållsmättat signum för det nuvarande parlamentariska skedet. ATP har givit socialdemokratien en hållfastare makt än tidigare, och organisationerna har anpassat sig där efter. En fortgående påtaglig förändring av den politiska maktstrukturen har kunnat iakttas. Denna process har inte förenklat demokratiens funktionsproblem. I direktiven av 1954 uppställdes som ett kriterium på en fullödig demokrati att kontakten mellan folkopinion och beslutsapparat skall vara intim: »Det fordras också, att de beslutande organen står i en så intensiv och allsidig kontakt med folkopinionen, att medborgarna känner sig delaktiga i de beslut som fattas. Försummas denna sida av samhällsordningen, blir följden att människorna känner sig maktlösa inför den samhällsorganisation, som de själva skall styra.» Harpsundsdemokratien i funktion, som inte bara sätter riksdagen i

efterhand utan även undandrar väsentliga frågor från den offentliga debattens genomlysning före det reella beslutsfattandet, är förvisso ingen garanti för en intensiv och allsidig kontakt mellan folkopinion och beslutande.

Det kan diskuteras om författningsutredningen verkligen presterat »en samlad översyn av demokratiens funktionsproblem». Den saken skall emellertid inte behandlas här. Men alldeles oavsett vad som kan anföras i detta ämne gäller som ostridigt att botemedlen för de svagheter i vårt nuvarande demokratiska system, som här har antytts, till icke oväsentlig del måste sökas *utanför* författningsreformernas område. En allmän författningsreform är motiverad och välkommen, förutsatt självfallet att den inte utnyttjas för maktövergrepp av den temporära majoriteten. Det får inte uppkonstrueras några hinder för folkopinionens möjligheter att öva inflytande på beslutsprocessen. En författningsrevision är motiverad redan därav att diskrepansen mellan legal form och politisk realitet hotar att bli så stor att det blir svårt att vidmakthålla respekten för de politiska spelreglerna. Men om sålunda en författningsrevision i och för sig är önskvärd, löser man inte det grundläggande balans- och jämviktsproblemet enbart med formella författningsjusteringar, åtminstone inte med sådana författningsändringar som nu är aktuella i den

meningen att de är reellt möjliga att uppnå. Det hjälper inte att formellt ge riksdagen ensam lagstiftningsmakten. Regeringen kommer ändå att leda lagstiftningsarbetet och ha den reella lagstiftningsmakten. Det hjälper inte att modernisera riksdagens kontrollinstitut, även om detta i och för sig är en mycket nödvändig och välkommen reform. Författningsutredningens förslag om införande av en form för misstroendeförklaring från riksdagen mot enskilt statsråd eller hela statsrådet och därmed förbunden avgångsskyldighet har värde som en yttersta garanti för parlamentarismen, och en uppröjning av dechargeinstitutet är otvivelaktigt befogad. Varken det ena eller det andra rör emellertid vid den grundläggande frågan. Av väsentligare betydelse är då en reform av kammarsystemet. Övergång till enkammarriksdag skulle undanröja en komplikation, som vidlådit vårt svenska parlamentariska system, och förstärka den aktuella folkopinionens genomslagskraft när det gäller regeringsbildningen. Om första kammaren med sin eftersläpningseffekt inte funnits 1957, hade det inte heller funnits parlamentarisk motivering för en socialdemokratisk ministär då. Men inte heller en reform av kammarsystemet rör vid den verkligt grundväsentliga frågan. Och vad beträffar organisationsväsendet är problemet säkerligen inte löst med att man inrättar ett korporativt råd, som

föreslagits i debatten. Organisationerna kommer ändå att vända sig direkt till regeringen.

En författningsreform som däremot skulle kunna leda till en strukturomvandling av det politiska systemet vore övergång till majoritetsval i enmansvalkretsar, men det tycks vara uppenbart dels att hela problemet ännu inte är tillräckligt penetrerat, dels att en sådan reform för närvarande ligger utanför det »politiskt möjligas» gräns. På den punkten tycks ledarna för de två största partierna vara ense, åtminstone enligt den enes, hr Ohlins, utsago.

Det återstår då att rikta uppmärksamheten på komponenter, som ligger utanför de formella författningsbestämmelsernas ram, i första hand partiväsendet. Ty trots den betydelsefulla roll som intresseorganisationerna spelar och trots all teknokratisering av politiken, gäller fortfarande att partierna är de kanaler, varigenom det röstberättigade folket kan öva inflytande på regeringens sammansättning och regeringspolitikens innehåll.

1809 års grundlagsstiftare byggde maktbalansen på den för dem naturliga dualismen mellan kungamakt och ständermakt. Sedan denna dualism utplånats, uppstod en ny eller i varje fall ett slags jämviktssystem efter demokratiseringen och efter parlamentarismens erkännande. Det skedde genom partiernas kamp om regeringsmakten, genom att partierna

växlade om som regeringspartier, genom växelspelet mellan regering och opposition. Om emellertid ett parti innehar regeringsmakten under tre decennier, med endast ett obetydligt avbrott, och förändringen i övrigt endast består i att tidvis under exceptionella eller speciella omständigheter även representerar för andra eller annat parti medverkat i regeringen, då är jämvikten rubbad. Kan ungefär 50 procent av folket för så lång tid vinna övervikten genom sin större homogenitet, då är det skäl för de återstående 50 procenten att ta sin politiska organisationsform under omprövning. En reformering av partisystemet, en samling av den nuvarande icke-socialistiska oppositionen till en slagkraftig motvikt till den regerande socialdemokratien, skulle kunna skapa förutsättningar för en normalt fungerande parlamentarism med möjlighet till verkliga regeringsskiften. Det ter sig rimligare att tro på en chans till återvunnen maktbalans på denna väg hellre än att söka den i dualismen mellan regering och intresseorganisationer. Det kan nämligen med skäl ifrågasättas, om denna dualism är mycket att bygga en demokratisk återförsäkring på. Samspelet mellan dessa båda storheter kan i stället utveckla sig till en maktmonolit, en maktkoncentration hos ledare och experter i regerings- och organisationskanslierna. Resultatet blir då det som direktivförfattarna i kanslihuset

1954 utmålade: människorna kommer att känna sig maktlösa, ställda utanför, oengagerade och småningom likgiltiga även för demokratiens grundläggande värderingar.

Men, då kommer den oundvikliga invändningen: om något är politiskt omöjligt, är det väl just en reform av partiväsendet. Det är inte realistiskt, menar man, att räkna med någon förändring av betydelse i detta hänseende. Den nuvarande partiuppdelningen är nu en gång den traditionella, historiskt givna skiktningen av Sveriges röstberättigade medborgare i politiskt hänseende, och man skall inte inbilla sig att det kan bli någon ändring däri. Därmed vill man då avklippa all vidare diskussion. Mot dessa orkeslöshetens eller hyckleriets eller skadeglädjens argument är det berättigat att fråga varför det traditionellt givna skulle vara sakrosankt just på detta område. Varför skulle den apolitiska »naturkonservatismen» vara oövervinnelig just här? Nej, är det så att den nuvarande partiuppdelningen inte på ett någorlunda adekvat sätt svarar mot det verkliga opinionsläget och de strukturella förutsättningarna för det politiska arbetet, kan i längden en reform inte förhindras, hur många tröghetsmoment som än står i vägen. Visar det sig att en existerande partikonstellation gång på gång leder till misslyckanden för de strävanden, som dess ledare säger sig före-

träda, då måste en ändring till sist tvinga sig fram.

Det har både genom opinionsundersökningar och på annat sätt framgått att det finns en betydande opinion för ett hävande av splittringen inom den nuvarande s. k. borgerliga oppositionen. Många skulle hellre se att den icke-socialistiska oppositionens krafter samlades till ett enda parti, till ett samlingsparti. Att denna opinion är mycket starkare bland väljarna i allmänhet än bland de aktiva krafterna inom de tre partierna kan man utgå ifrån, och Sydsvenska Dagbladet har rätt i att det är något av en paradox »att de som är mest intresserade för politiska insatser, de som lägger ner mest personlig energi för ett bestämt partis framgång — det må vara högern, folkpartiet eller centern — de är ofta samma personer som utgör det största hindret för en borgerlighetens seger i val över socialdemokraterna». (SDS 1.9.63.) De är genom sitt »profiltänkande» ett hinder för samling.

Vilka förutsättningar finns det då trots detta och andra hinder för en reform av partiväsendet? Eller för en etapplösning i form av etablerandet av ett systematiskt förbättrat, steg för steg utvidgat samarbete mellan folkpartiet, centerpartiet och högerpartiet, som en etapp på vägen mot slutmålet: bildandet av ett samlingsparti?

För att få ett svar på denna fråga har man i första hand anledning

att undersöka vad partiernas handlingsprogram innehåller. Vad står partierna för? Mycket kommer an på den praktiska tillämpningen av programsatserna, men programmen är ändå det grundläggande; de skall ange riktlinjerna för handlandet. Tidigare har i denna tidskrift (1963, s. 225 ff.) gjorts en jämförelse mellan folkpartiets, centerpartiets och högerpartiets program punkt för punkt. Denna gav till resultat att det kunde sägas råda en ganska god överensstämmelse mellan de tre partiernas program.

Sedan denna jämförelse skrevs ned, har nya moment tillkommit, som innebär att samstämmigheten förbättrats. I folkpartiets och centerpartiets program förekommer uttalanden om vådan av privat maktkoncentration på det ekonomiska området, vilka inte hade någon motsvarighet i det högerprogram, som låg till grund för jämförelsen. Folkpartiet: »Liberalismen vänder sig mot en koncentration av makten, statlig eller enskild, över kapitaltillgångarna och deras användning.» Centerpartiet: »All finansiell koncentration, privat eller statlig, innebär en risk genom att den lätt kan leda till maktmissbruk.» I högerens programskrift »Besked» tas även detta tema upp: »Koncentrationen av ägandet och ekonomiskt inflytande hos några få enskilda ter sig för den moderna konservatismen inte mer tilltalande än koncentrationen till staten.» Genom detta förtydligande har

programöverensstämmelsen blivit ännu mera påfallande ifråga om det centrala ekonomiavsnittet.

Vidare har genom den nya familjepolitiska målsättning, som högerpartiet deklarerat, ett visst närmande skett även på detta avsnitt mellan högern och mellanpartierna. Och genom sitt ställningstagande till förmån för enkammarriksdag intar högern samma ståndpunkt som folkpartiet beträffande en viktig del av författningsspolitiken. Allt tyder på att högerstämman kommer att följa ledning och partiråd i detta avseende. Det återstår att se hur centern kommer att ställa sig.

Diskussionen i samverkansfrågan tycks ge vid handen att det knappast är beträffande inställningen till olika sakfrågor som de största svårigheterna ligger. Hindren är främst av känslomässig och taktisk art. Ett av argumenten mot samling består i att man hänvisar till partiernas skilda ideologiska utgångspunkter. Men det är notoriskt att de ideologiska motsättningarna i stor utsträckning har utjämnats. Konservatism och liberalism är inte i dagens samhälle så starkt verkande krafter att det är motiverat att dragningen till den ena eller andra av dessa av 1800-talets stora grundåskådningar skall vara avgörande för partiuppdelningen. Det gemensamma bör i detta fall väga tyngre än det särskiljande. Ser man närmare efter, skall man nog kunna konstatera

att det i stor utsträckning skett en sammansmältning av det ideologiska innehållet. Även centern, vars ideologiska ferment är av mera ovisst ursprung, borde kunna acceptera denna hypotes.

Det viktigaste argumentet mot samling är säkerligen det taktiska. Man menar att man lättare kan attrahera väljare, om de tre partierna behåller sin särart. Vart och ett av partierna kan lättare fånga in sina speciella väljarkategorier. Tillsammans taget skulle detta ge ett bättre resultat än vad ett enhetligt parti skulle kunna uppvisa. Speciellt brukar man peka på risken för förluster av marginalväljare i de s. k. vänsterskikten i gränssområdet mellan folkpartiet och socialdemokratien samt mellan centerpartiet och socialdemokratien.

Mot detta står för det första att splittringen har påtagliga taktiska nackdelar, som ständigt till det yttersta utnyttjas i den socialdemokratiska propagandan. Partierna spelas ut mot varandra, och man gör sitt bästa för att suggerera fram en bild av förlamande splittring, villrådighet, opålitlighet och handlingsoförmåga. Väljarna skall intas att dessa partier inte utgör ett reellt alternativ att räkna med.

För det andra: när man fruktar att marginalväljare stöts bort av det s. k. högerspöket, bör det observeras att ett samlingspartis program måste komma att ligga till vänster om högerpartiets nuvarande program. Socialdemokrater-

nas möjligheter att skrämja med högerspöket borde alltså bli mindre i det nya läget, då det inte längre finns högerparti och högerprogram. Hela grunden för denna taktikmagi skulle raseras. Vidare är det uppenbart att meningsgrupper sådana som de »mörkblå» inom högern skulle ha ännu mindre möjligheter att göra sig gällande inom ett samlingsparti än i högerpartiet för närvarande. I övrigt är det märkligt hur statistiskt motståndarna till samlingstanken resonerar. Man kan rimligtvis utgå från att om ett samlingsparti kommer till stånd, skulle detta skeende ge anledning till en dynamisk utvecklingsprocess i form av sammansmältning av idéer och känslouttryck på ett sätt, som skulle komma många av dagens svårigheter att framstå som småtterier. Det nya större partiet komme att utbilda sin egen stil.

När man talar om att det finns risk för att en del stöts bort, om det bleve ett enda parti i stället för tre, får man inte heller glömma bort att det redan nu finns de som stöts bort och ger upp på grund av den nuvarande splittringen, som många uppfattar som enbart negativ och steril.

Och därtill: nu förbrukas mycken kraft på den inbördes bevakningen mellan de tre partierna, vilken borde kunna användas på ett bättre sätt. En sammanslagning av resurserna, personellt, organisatoriskt och finansiellt, skulle därmed ge en mäktig potential.

Hur går vägen till detta mål? Det första etappmålet bör vara att de tre partierna uppträder mera samlat i riksdagspolitiken, att den i långa stycken mycket påtagliga överensställelsen i program tar sig uttryck i en högre grad av samstämmighet också när det gäller agerandet i riksdagen. Lyckas det, då kan ytterligare steg mot målet

sedan komma som en naturlig följd. Den första åtgärd som därvid kan komma ifråga är uppenbarligen att pröva samverkan vid 1964 års andrakammarval i någon eller några valkretsar, där möjligheterna att genom samgående beröva socialdemokraterna mandat är särskilt påtagliga.