

Ökad maktdelning ger en stark, men begränsad statsmakt

| av Lars F Tobisson

Ekonomisk stagnation men också misstron mot politiker kan sannolikt finna sin förklaring i brister i våra grundlagar. Det är hög tid att diskussionen kommer igång.

SEDAN EFTERKRIGSTIDENS konstitutionella reformarbete slutförts med antagandet av 1974 års regeringsform, har debatten i grundlagsfrågor varit torftig i Sverige. Mest har det handlat om de anpassningar som föranletts av vårt lands infogande i EU:s delvis övernationella rättssystem.

På senare tid har dock intresset för grundläggande institutionella frågor ökat. Demokratiutredningen introducerade en del nya synsätt och vågade överraskande nog ifrågasätta några på vänsterhåll omhuldade dogmer. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) driver, bland annat inom ramen för sitt Demokratiråd, ett omfattande arbete på detta område. Och nyligen har City-universitetet med skriften "Den konstitutionella revolutionen" slutfört sitt ambitiösa forskningsprojekt.

Den sistnämnda bokens tre författare – ekonomen Niclas Berggren, statsvetaren Nils Karlsson och juristen Joakim Nergelius – drar slutsatsen att Sveriges grundlag bör ändras i syfte att stärka demokratins långsiktiga stabilitet och folkliga förankring. Siktet är främst inställt på ökad maktdelning och stärkt konstitutionalisering, det vill säga större respekt för det grundläggande institutionella regelverket. Det gäller att förena medborgarstyre och rättsstat till en konstitutionell demokrati, där medborgarstyret sker inom bestämda, rättsligt bindande gränser fastställda i grundlagen.

Rapporten utgår från tesen att institutioner spelar roll. Därmed anknyter man till den så kallade institutionella skolan, som betonar betydelsen av hur de grundläggande spelre-



glerna är utformade i ett samhälle. Alldeles korrekt påpekas det att dessa får effekter även på det ekonomiska området. Orsaken till senare decenniernas svaga utveckling av levnadsstandarden i Sverige i förhållande till jämförbara länder kan tveklöst spåras till ett hårt skattetryck och ett föga produktivitetsfrämjande bidragssystem, som i sin tur går tillbaka på konstitutionella arrangemang utmärkande för Sverige.

Den institutionellt baserade analysen, där jag egentligen endast saknar en diskussion av EU-anslutningens betydelse och konsekvenser, leder fram till tre möjliga konstitutionella reformmodeller. Författarna synes medvetna om att den mest långtgående och ambitiösa, som betecknande nog försetts med samma etikett som boken – en konstitutionell revolution – är svår att uppnå i verkligheten. I egenskap av gammal statsvetare, men med det mesta av kunskaper och erfarenheter från praktiskt politiskt arbete, kan jag bara understryka riktigheten av denna bedömning. Därutöver skisseras ett alternativ, som inte kräver någon formell grundlagsändring alls, och slutligen vad som kallas en pragmatisk medelväg, vilken förutsätter begränsade ingrepp i regeringsformen inom det politiskt möjligas ram.

Jag skall i det följande diskutera några av de "konstitutionella komponenter" (bokens benämning) som i större eller mindre grad spelar en roll för de reformer som rekommenderas.

Det kan vara naturligt att inleda med valsystemet. Förutom gamla kända inslag i förslagskatalogen som förstärkt personval, skilda valdagar och rullande mandatperioder förordas i maktindelningssyfte en återgång till tvåkamarsystem. I den konstitutionella revolutionen tänks alltså ingå att det vid sidan av den till 201 ledamöter bantade riksförsamlingen (nuvarande riksdagen) skall inrättas ett landsråd med två ledamöter per län, valda med majoritetsval för fyraårsperioder med halva antalet vartannat år. Varje län skulle således välja sin ena representant till landsrådet samtidigt med att kommunalval hålls och den andra i samband med valet till riksförsamlingen.

Det finns beaktansvärda argument för tvåkamarsystem. Men det känns konstlat att grunda den ena kammaren på indelningen i län. Länen skiftar starkt i storlek, och indelningen är inte starkare förankrad än att den undergår betydande förändringar med inte alltför långa mellanrum. Majoritetsval av en ledamot åt gången skulle naturligtvis verka starkt polariserande mot en tvåparti-konstellation, men inte minst de mindre partierna i

riksdagen skulle frukta att bli helt utan representation i den ena kammaren.

För några år sedan kom en delegation från Nya Zeelands parlament till Stockholm. Denna övervägde den sedermera genomförda övergången från majoritetsval till ett proportionellt system och var ute efter svenska erfarenheter. Jag varnade för att när ett absolut proportionellt valsystem väl är infört, är det svårt att komma ur, även om det skulle leda till exempelvis en oönskad försvagning av regeringsmakten. Det upplevs som mest rättvist, och dessutom har mindre partier ett intresse av att blockera försök att ge de större överrepresentation. Eftersom det är meningslöst att utse två kammar med samma proportionella valmetod, torde därför tanken på ett tvåkamarsystem få avskrivas för Sveriges del.

MISSTRO MOT POLITIK

I skriften från City-universitetet framförs det på flera ställen en i och för sig berättigad oro för den tilltagande misstron mot politiker och politiskt arbete. Själv tror jag att den viktigaste förklaringen är att den politiska beslutsfären vidgats för mycket. Medborgarna inser att vi politiker inte är några övermänniskor som förmår ställa allt till rätta – även i sådana angelägenheter som bäst hanteras av den enskilde.

När jag hör samhällsforskare i TV ond göra sig över hur klantigt politiker uppträder, brukar jag dessutom ställa mig frågan: "Varför gör ni inte själva något åt det?" Rekryteringen till politisk verksamhet har tveklöst försvagats. Framför allt förmår inte riksdagen längre attrahera det slags förmågor som dokumenterats inom andra viktiga samhällsområden. En följd har blivit att statsråd allt oftare hämtas utanför kretsen av tränade parlamentariker, vilket i sin tur är en brist i deras utrustning.

Förr var det vanligt att professorer i statskunskap och nationalekonomi engagerade sig politiskt. Namn som Herlitz, Håstad, Heckscher, Ohlin och Myrdal är bara några i högen. Varför föredrar Sören Holmberg, Tommy Möller med flera att recensera från sidan av spelplanen? De kan inte gärna vara ointresserade av politik – de har ju ändå valt att viga sitt liv åt studiet därav!

Ett av recepten för ökad maktindelning är fler folkomröstningar på alla beslutsnivåer. Bindande folkomröstning föreslås genomföras efter önskan av en tredjedel av riksdagens ledamöter inte bara i grundlagsfrågor utan också efter andra lagbeslut. Risken är emellertid stor med nuvarande blockuppdelning i svensk politik att

Sverige behöver institutionella förändringar som förstärker inslagen av maktindelning i folkstyret och som ger en stark, men begränsad statsmakt.

Senare decenniers svaga utveckling av levnadsstandarden i Sverige i förhållande till jämförbara länder kan tveklöst spåras till ett hårt skattetryck och ett föga produktivitetsfrämjande bidragssystem, som i sin tur går tillbaka på konstitutionella arrangemang utmärkande för Sverige.

praktiskt taget varje politiskt beslut av den förlorande sidan skulle föras till folkomröstning, vilket skulle verka nedsättande på handlingskraft och effektivitet. Dessutom går det inte att komma ifrån att villkoren för en folkomröstning alltid måste utformas av politiker.

Mycket talar därför för att folkomröstningar – om än tilltalande från demokratisk synpunkt – även fortsättningsvis mest kommer att användas i frågor där politiker har svårt att på egen hand komma fram till ett avgörande. Tyvärr är detta frågor som ofta är minst lämpade för denna beslutsform. Nu förestår en folkomröstning om eurons införande i Sverige. Men valutapolitik är ett komplicerat specialområde, som inte ens många riksdagsmän behärskar. Jag skulle inte bli förvånad, om vi – liksom fallet var vid kärnkraftsomröstningen – får höra kritik mot oss politiker för att vi till folket hänskjuter frågor som är så tekniskt svåra att vi inte själva klarar av att fatta välgrundade beslut.

MAKT TILL MONARKEN

Ett av de mer verklighetsfrämjande inslagen i bokens åtgärdsrepertoar är tanken på en direktvald riksföreståndare vid sidan av monarken. Den senare kan inte kläs av fler befogenheter och ändå kallas statschef. Men det är riktigt att processen för regeringsbildning är en svag punkt i nu gällande författning. När det bestämdes att denna skulle ledas av sittande talman, tycks man ha levat i tron att val aldrig kan leda till majoritetsskifte. Nu är det den förlorande sidans avgående talman som inleder konsultationerna i regeringsfrågan. Det är svårt att förstå varför inte denna uppgift skulle kunna återgå till monarken som ett slags opartisk samtalsledare.

Ett viktigt inslag i en konstitutionell demokrati är kontrollmakten. Här kvarstår svagheter i vår författning, till exempel det närmast löjeväckande spektakel som KU:s granskning av statsrådets ämbetsutövning brukar utvecklas till. Men annars har en hel del rättats till. Den nya budgetprocessen ger utskotten större utrymme för

uppföljning och utvärdering. Och beslutet om en riksrevision direkt under riksdagen kommer äntligen att ge oss ett självständigt revisionsorgan av det slag som är vanligt internationellt.

Berggren/Karlsson/Nergelius fäster från maktodelningssynpunkt stor vikt vid möjligheten till lagprövning – med all rätt. Den dömande makten är av tradition osjälvständig i vårt land. Även när tillfälle förelegat har höga jurister i lagråd och domstolar dragit sig för att döma ut lagbestämmelser som grundlagsstridiga. För-

fattarnas motmedel heter författningsdomstol. Men problemet är att dennas ledamöter kommer att tillsättas av politiker och rekryteras bland samma höga jurister som via tjänstgöring i statsrådsberedning och departement har tillägnat sig en överdriven respekt

Den dömande makten är av tradition osjälvständig i vårt land.

för politikerviljan. Ett definitivt avskaffande av nuvarande uppenbarhetsrekvisit i förening med ett fortsatt närmande till den europeiska rättsordningen kan vara ett väl så effektivt sätt att förmå domare även i underätter att hävda respekten för grundlagens bud.

Denna genomgång av de reformförslag som blivit resultatet av City-universitetets författningsprojekt har lagt tyngdpunkten på de inslag som genom att vara långtgående ofta är åtminstone svår genomförbara och någon gång lätt verklighetsfrämjande. Det hindrar inte att analysen är värdefull och tendensen i de rekommenderade åtgärderna riktig. Sverige behöver institutionella förändringar som förstärker inslagen av maktodelning i folkstyret och som ger en stark, men begränsad statsmakt. Det finns all anledning att diskutera och vidareföra de framförda uppslagen.

Men det är väl för mycket begärt att de sätter spår redan i den proposition som demokratiminister Lejon aviserat till hösten?

Fil dr Lars F Tobisson (lars.tobisson@riksdagen.se) är riksdagsledamot och nominerad som svensk ledamot av EU:s Revisionsrätt.