

KOMMENTAR

Maktdelning förutsätter folksuveränitet

Sverker Gustavsson

Efter hundra år av folksuveränitet återkommer maktdelning som grundtanke. Det är vad Tommy Möller hävdar i den av honom redigerade samlingsvolymen om femtio år med 1974 års regeringsform (Möller 2024).

Frågan om en sådan återgång i så fall också är eftersträvansvärd uppehåller han sig inte närmare vid. Det gör däremot Martin Sunnqvist i detta temanummer av *Statsvetenskaplig tidskrift*. Vanan att funktionsuppdelat skilja mellan lagstiftning, verkställighet och rättskipning skymmer, menar han, önskvärdheten av en grundläggande maktdelning av det slag som fanns i 1809 års regeringsform. Landets monark har, reellt från 1917 och formellt från 1974, fråntagits sin tidigare skyldighet att tillsammans med riksdagen värna statsskicket. Nu är frågan vilken alternativ kraft som i stället kan fullgöra den uppgiften.

Brusewitz 1923

Dessa båda inlägg av Möller och Sunnqvist återknyter på ett intressant sätt till en tilldragelse för hundra år sedan. Den 15 september 1923 installeras Axel Brusewitz som professor i statskunskap i Uppsala. Han föreläser då om ”maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen” (Brusewitz 1923). Det sker med ett perspektiv som sträcker sig från de amerikanska och franska revolutionerna i slutet av sjuttonhundratalet ända fram till 1918.

Det som i förväg bör ha intresserat publiken i universitetets aula var tolkningen av 1809 års regeringsform efter tillförseln av allmän rösträtt och parlamentarism (Beckman 2021: 113 ff.). Rör det sig om en ”inre” (Brusewitz 1920) omvandling, varigenom folksuveräniteten, med historiens rätt, blivit allenarådande? Eller behöver Sverige en nyskriven författning för att befästa vad som inträffat?

Sverker Gustavsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
E-post: sverker.gustavsson@statsvet.uu.se

Närheten till debatt och politik i det samtida Weimartyskland kan ytterligare ha bidragit till att trissa upp förväntningarna. Den skarpsinnigt och självsäkert argumenterande juristen, statsvetaren och unghögern Carl Schmitt hävdar där att majoritetsstyre och politisk liberalism inte går att förena. Föreningsfrihet, yttrandefrihet, rättsstat och legitim opposition är mera ägnade att förvanska än att förädla vad folket i singularis samlat uttrycker, skriver han. På børsen och i seminarierummet har liberalismen en uppgift att fylla men inte i politiken. Demokratisk bearbetning av målkonflikter och intressemot-sättningar berövar folkstyret dess beslutsförmåga (Schmitt 1923).

Mot denna svenska och europeiska bakgrund redogör Brusewitz för hur de tre mönstergivande statsskickena i Storbritannien, Förenta staterna och Schweiz historiskt har vuxit fram. Till detta fogar han avslutningsvis några ord om hur idén om folket som ensam uppdragsgivare skall kunna upprätthållas. Skälet är inte bara vad som uttrycks av den italienska, franska och tyska unghögern utan också av europeiska kommunister inriktade på världsrevolution.

Längs den brittiska utvecklingslinjen, sammanfattar Brusewitz, tar statsskickena vägen ”från fursteabsolutism över konstitutionell monarki till parlamentarism.” Denna utveckling är i dessa länder ”numera fullbordad” (Brusewitz 1923: 295).

Förloppet i Förenta staterna följer en annan bana. ”Medan [maktindelningen] på europeisk grund riktar sig mot den monarkiska despotismen, riktar den sig på amerikansk mark mot den ohämmade demokratien. Medan den i Europa blir medlet att förena friheten med monarkien, blir den i Amerika medlet att förena friheten med demokratien” (Brusewitz 1923: 302).

Utvecklingen i Schweiz, slutligen, har förblivit i stort sett opåverkad av maktdelning som överordnad grundprincip. Folksuveräniteten härskar där i stort sett oinskränkt. Det har öppnat för en bred förekomst av folkomröstning som tillämpad beslutsform (Brusewitz 1923: 305 ff.).

Poängen som Brusewitz vill göra är att de tre mönstergivande statsskickena nu vilar på samma grund. Synen på förhållandet mellan fursten och folket är inte längre särskiljande. Oavsett om statsskicket är parlamentariskt som det brittiska, presidentiellt som det amerikanska eller halvrepresentativt som det schweiziska är kung och folk inte längre sidoordnade. Efter det demokratiska genombrottet är folksuveräniteten genomgående ensam överordnad.

Efter detta konstaterande avslutar Brusewitz med att skymta orostecken vid horisonten. Utmärkande för situationen fem år efter 1918 är inte bara att det experimenteras med olika brittiska, amerikanska och schweiziska impulser. Dessutom märks illavarslande förebud i form av en offensiv unghöger och en kommunistisk propaganda av innebörd att majoritetsstyre och politisk liberalism inte går att förena. Olika former av motstånd kan vara på väg att vilja ersätta monarkin som andra grund för legitimiteten. Idén om folket som egen och ensam uppdragsgivare kan inte tas för självklart given.

Strävan att förena majoritetsstyre och politisk liberalism riskerar med andra ord att förlora i auktoritet, ”tydande hän på en kris i det representativa systemet självt” (Brusewitz 1923: 310). Idén som skymtar hos demokratins kritiker är att med stöd av fascism och kommunism kunna tämja folksuveräniteten effektivare än vad den ärftliga kungamakten före 1918 hade lyckats göra.

Dessa förväntade attacker föranleder en slutsats om vad som krävs. Demokratien måste kunna kontrollera sig själv. ”Med demokratiens tillkämpade seger kan denna kontroll ej sökas utifrån utan måste komma inifrån. Den moderna demokratiens problem är och förblir därför ett problem om självkontroll, på vars tillfredsställande lösning dess framtid hänger” (Brusewitz 1923: 310).

När Möller och Sunnqvist hundra år senare återkommer till frågan sker det efter ett sekel av folksuveränitet som ensam huvudprincip. Men nu är vi på väg att återgå till maktindelning som huvudprincip, menar Möller. Men nu bör vi, hävdar Sunnqvist, försöka avgöra vad som bäst ersätter kungen som konstituerande kraft tillsammans med riksdagen.

Deras respektive synpunkter föranleder två kommentarer från min sida. Den ena tar sikte på hur Möller empiriskt underbygger sin tes om en faktisk rörelse från folksuveränitet till maktindelning. Den andra tar sikte på vad Sunnqvist tvekar att föreslå som alternativ till monarkin som en av två upprätthållare av systemets legitimitet. Hur menar jag att hans normativa ambition bör fullföljas?

Möller 2024

Möllers metod är att samlat karaktärisera ett antal tillspetsningar under de femtio åren från 1974 till 2024. Tillsammans stöder dessa, anser han, antagandet om en övergång från folksuveränitet till maktindelning. Särskilt nämner han striderna kring regeringsformens rättighetskapitel och frågan om i vad mån domstolar och myndigheter skall kunna lagpröva. Han uppmärksammar också debatt och politik kring EU-medlemskapet, penningpolitiken och finanspolitiken.

Dessa olika strider har förvisso inneburit tillspetsningar, som var för sig är värda att närmare analysera. Men följer därav att de sammantaget berättigar till omdömet att maktindelning är på väg att ersätta folksuveräniteten som ensam grund för legitimiteten? Att jag inte blir omedelbart övertygad beror på frånvaron av två distinktioner, som jag menar behövs för att ordna argumentationen.

Den ena fruktbara distinktionen är den som Sunnqvist gör. Han skiljer mellan författningsgivande (*pouvoir constituant*) och författningsgivna (*pouvoirs constitués*) maktarrangemang. ”Det finns inga Europarättsliga problem med att den svenska konstitutionen bygger på folksuveränitetstanken och att det alltså enbart finns en konstituerande makt”, skriver han. ”Att denna konstituerande makt sedan har inrättat flera olika statsmakter, däribland en oavhängig

dömande makt, är tillräckligt för att svensk konstitutionell rätt ska uppfylla de krav som Europadomstolen och EU-domstolen ställer” (Sunnqvist 2024: 457).

Är det trots allt inte riksdagens majoritet, frågar jag mig, som har beslutat om dessa författningsgivna arrangemang? Har detta inte skett på grundval av vad folksuveräniteten har bestämt? Förflyktigas inte därmed Möllers antagande om en förskjutning från folksuveränitet till maktindelning?

Den andra fruktbara distinktionen, som Möller avstår från att göra, är den mellan *föreskrift* och *efterlevnad*. En sak är lagar, förordningar, konventioner och avtal. En annan sak är i vad mån domstolar, myndigheter och enskilda faktiskt följer vad som är föreskrivet. Med den distinktionen gjord framstår perioden före 1974 som väsentligt mindre konstitutionellt ”efterbliven” än vad den gör enligt Möller. Rättstatsidealet hyllades och praktiserades redan under artonhundratalet. Samma gäller regeringsformens uppräknade grundläggande rättigheter. Dessa normer var praktiskt vägledande också före andra världskriget inom ramen för 1809 års regeringsform.

Att unionsrätten av författnings- och förvaltningspolitikens teoretiker anses ha principiellt företräde framför nationellt beslutade normer tolkar Möller som ytterligare ett tecken på att vi är på väg att lämna folksuveräniteten bakom oss.

Det låter som ett avgörande belägg. Men när det kommer till kritan har denna omtalade nyordning inte lett till någon uttrycklig bestämmelse i regeringsformen och än mindre i unionsfördraget. Det som har inträffat är bara att unionsrätten har friskrivits från krav på lagprövning gentemot regeringsformen (Gustavsson 2014). Var gränsen skall anses gå mellan hänsyn tagen till svenska förarbeten och europeiska domstolsprejudikat finns därmed ingenstans ordentligt klargjort. Rättsskipningen beror på hur nationella och europeiska överväganden politiskt och juridiskt kombineras och inte på någon klar princip (Gustavsson 2011).

Beträffande det omformulerade uppenbarhetsrekvisitet gäller något liknande. Uttrycket ”uppenbart står i strid med” ersattes 2010 med en mening med samma avsedda innebörd. Domstolar och myndigheter bör vid lagprövning ”särskilt” beakta, heter det nu, ”att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag” (RF 11:14 och RF 12:10). I vad mån denna alternativa skrivning kommer att ändra praxis är ännu för tidigt att säga.

En bedömning av vart statsskicket kan tänkas vara på väg kan med andra ord inte göras enbart med stöd av vad våra författnings- och förvaltningspolitiska teoretiker ser framför sig. Utvecklingen av praxis hör också till bilden.

Sunnqvist 2024

Så långt om den av Möller drivna tesen. Sunnqvists metod är idéanalytisk. Med dess hjälp förmår han, som sagt, tydligt skilja mellan författningsgivande och författningsgivna maktarrangemang. Det intressanta blir vilka praktiska

problem som hör hemma i den ena eller den andra kategorin. Vilka normer bör vara svåra att ändra och vilka bör med enkel majoritet kunna justeras?

Vad gäller de normer som bör vara svåra att ändra blir det intressanta vad som kan ersätta fursten som grund för legitimiteten tillsammans med riksdagen. Där kommer Sunnqvist inte längre än till att beklaga en rådande begreppsförvirring. Talet om funktionsfördelning är diffust, sammanfattar han. Frukten för att återigen tillerkänna monarkin en konstituerande uppgift döljer behovet av en konsekvent övergång till ”en principiellt inriktad kontroll i syfte att stävja maktmissbruk” (Sunnqvist 2024: 458). Även Sverige behöver i längden skyddas, menar han, från risken för en folksuveränitet som löper amok.

Må det tillåtas mig att ta upp den av Sunnqvist kastade handsken. Mer fruktbart än att beskärma sig över bristande språklig pregnans synes mig vara att återknyta till vad Brusewitz sade om vikten av självkontroll. Demokratins framtid hänger, framhöll han, på dess förmåga att ta vara på sig själv.

En ständigt fortgående bearbetning av målkonflikter och motsatta intressen är bästa självförsvar. Så långt instämmer jag. Men jag gör det med ett tillägg. Det jag önskar tillägga är att det i dag inte bara är diktaturen (varken majoritetsstyre eller politisk liberalism) utan också populismen (majoritetsstyre men inte politisk liberalism) som utmanar det slags fortgående bearbetning som Brusewitz förutsätter och förespråkar.

Italien och Sovjetunionen, liksom tio år senare även Tyskland, styrdes 1923 av totalitära partier och ideologier. Närmare bestämt gör dessa anspråk på att avlösa furstemakten som den ena av två författningsgivande krafter. Skälet är att valutslag av dem inte anses uttrycka den verkliga folkviljan. Därför behöver respektive maktpartier ersätta monarkin som en av två konstituerande krafter.

Våra dagars populistiska ledare, däremot, menar sig ensamma förkroppsliga folksuveräniteten. Mot demokratin står inte bara diktaturer som Kina, Iran och Saudiarabien utan också en populism präglad av majoritetsstyre men utan politisk liberalism. Ryssland, Indien, Turkiet, Ungern och Argentina är i dag sådana länder. Kanske kommer också Förenta staterna under de närmaste åren höra hemma i den kategorin.

Sådana ledare gör anspråk på att företräda folket i singularis med spetsen riktad mot alla former av etablissemang och ”den djupa staten”. De menar sig autentiskt (Müller 2016) kunna företräda folket i singularis. Av detta följer att de inte anser sig behöva någon maktindelning av vare sig det författningsgivande eller författninggivna slaget.

Demokratisk bearbetning

På ytan liknar den populistiska helhetssynen vad Brusewitz framställer som en demokratiskt egenhändig bearbetning. Därför är det viktigt att närmare utmejsla vad som är populism och vad som är demokrati.

Putin, Erdoğan, Orbán, Modi, Milei och Trump bekänner sig helhjärtat till principen om allmänna val och majoritetsstyre. Vederbörande har däremot inget till övers för de politiskt liberala inslagen. Rättsstat, legitim opposition, föreningsfrihet och yttrandefrihet är inte vad de försvarar. Ty dessa moment är ägnade att omintetgöra majoritetens förmåga att omvandla den oförstörda folkmeningen till lagstiftning och budgetering.

Förvanskningen åstadkoms, säger populisterna, genom att folkviljan inte oförmedlat tillåts leda till budgetering, lagstiftning, rättstillämpning och förvaltningspraxis. Vad folket uttrycker snedvrids genom ett brett orkestrerat förhandlande, utredande och rättskipande av partiföreträdare, lobbyister, jurister och opinionsbildare och allsköns experter av föregivet oberoende slag. Det är detta "träsk" som Trump och Milei i sin drastiska pedagogik lovar "dränera". För dem är folket något som bara finns i singularis. Idén om olika idéer och intressen att jämka samman är vad de förkastar (Gustavsson 2024: 107 ff.).

En demokrat tvingas i dag tolka kravet på bearbetning mer preciserat än vad Brusewitz 1923 ansåg erforderligt. Dagens utmanare är inte bara världens totalitära utan också världens populistiskt tänkande och handlande politiker. Med skrämmande stor framgång använder de senare majoritetsstyret för att göra sig kvitt inslagen av politisk liberalism. Allt tydligare behöver det klargöras att "träskets" uppgift inte är att förvanska utan att förädla folkmeningen.

En tilltagande aversion mot demokratisk bearbetning gör sig i dag tydligt påmind. Den uppträder i form av en ömsesidigt förstärkande växelverkan mellan populism och teknokrati (Gustavsson 2024: 163 ff.).

Förekomsten av demokratisk bearbetning behöver i dag försvaras mot angrepp från två motsatta håll. Teknokraten säger att bearbetningen tar alltför mycket hänsyn till en oupplyst folkopinion. Populisten – från sitt håll i tvåfrontskriget – gisslar tendensen att negligera den faktiska folkmeningen. En tilltagande polarisering blir följden. Brett inkluderande "folkpartier" får med tiden allt svårare att verka konstruktivt sammanjämkande (Mair 2013; Krastev & Holmes 2019; Bickerton & Accetti 2021; Biebricher 2023).

En senare tids erfarenheter gör inte vad Brusewitz säger 1923 mindre angeläget. Tvärtom talar hans idé om bearbetning för att inte göra sig kvitt 1974 års grundtanke om folksuveräniteten som ensam författningsgivare. Den krävs för att kunna hantera de allt flera målkonflikter och intressekonflikter som demokratin undan för undan skapar och har att hantera.

Folksuveränitet som grundnorm behövs för att inrätta, upprätthålla och kontinuerligt ompröva de många "spheres of justice" (Walzer 1985) som det moderna samhälls- och arbetslivet undan för undan frambringar. Bara därigenom går det att upprätthålla och vidareutveckla en konstitutionalism som inte bara är juridiskt utan också politiskt bearbetande (Bellamy 2007).

Konkret tänker jag på tillämpningen av principen om "armlängds avstånd" inom kultur, utbildning, forskning och journalistik. Den kräver att lagstiftning

och budgetering på alla nivåer samordnas med en "lagom" grad av självstyre för dem som är yrkesmässigt och samhällsligt verksamma. Här finns stora mängder av målkonflikter och intressekonflikter att hantera.

Mer eller mindre oberoende myndigheter, verksamheter och yrkesnormer är vad författnings- och förvaltningspolitiken avser och innefattar. Vad bör vara nationellt föreskrivet? Vad bör vara europeiskt reglerat? Vad bör anses vara beprövad erfarenhet inom respektive yrken och verksamheter?

Självkontroll i den av Brusewitz avsedda meningen förutsätter att tillskapade maktindelningar kontinuerligt bearbetas. Att folksuveräniteten tjänar som ensam konstituerande princip tjänar då som praktisk förutsättning. Demokratien behöver vara självförsvarsduglig. Annars kan den inte ta vara på sig själv.

Detta gäller inte bara när folkstyret utmanas av världens diktaturer. Storskalig populism är i dag en, om möjligt, ännu effektivare politisk motståndare än de totalitära samhällsordningar som Brusewitz hade för ögonen. Demokratisk bearbetning blir med populismen i blickfältet ännu mera maktpåliggande.

Referenser

- Beckman, Ludvig, 2021. *All makt åt folket – om en bortglömd idé*. Stockholm: Fri tanke.
- Bellamy, Richard, 2007. *Political constitutionalism – a republican defence of the constitutionality of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bickerton, Christopher J. & Invernizzi Accetti, Carlo, 2021. *Technopopulism – the new logic of democratic politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Biebricher, Thomas, 2023. *Mitte/Rechts – die internationale Krise des Konservatismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Brusewitz, Axel, 1920. "Författningens inre utveckling", *Forum*, 7, s. 289–305.
- Brusewitz, Axel, 1923. "Maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen – några grundlinjer", *Statsvetenskaplig tidskrift* 26(3), s. 293–310.
- Gustavsson, Sverker, 2011. "Unionsmedlemskapet som grundlagsproblem", *Statsvetenskaplig tidskrift* 113(3), s. 351–374.
- Gustavsson, Sverker, 2014. "Normprövning av unionsrätten", s. 395–406 i *Svea Hovrätt 400 år*. Stockholm: Norstedts.
- Gustavsson, Sverker, 2024. *Demokratins självförsvar – nio essäer om den politiska reformismens möjligheter*. Stockholm: Atlas.
- Krastev, Ivan & Holmes, Stephen, 2019. *The light that failed – why the West is losing the fight for democracy*. New York & London: Pegasus books.
- Mair, Peter, 2013. *Ruling the void – the hollowing of Western democracy*. London: Verso.
- Müller, Jan-Werner, 2016. *Vad är populism?* Göteborg: Daidalos.
- Möller, Tommy, 2024. "Från folksuveränitet till maktindelning – författningspolitikens grundprinciper", s. 17–43 i Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden – regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms bokförlag.

Schmitt, Carl, 1923. *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. München & Leipzig: Duncker & Humblot.

Walzer, Michael, 1983. *Spheres of justice – a defence of pluralism and equality*. New York: Basic Books.