

Att regera under den nya författningen

AV INGVAR CARLSSON

Att i slutet på 1950-talet få studera vid statsvetenskapliga institutionen i Lund var i många hänseenden ett stort privilegium. Lärare som Nils Stjernquist, Pär-Erik Back och Hans Meijer bidrog starkt till att väcka mitt och andras intresse för de författningpolitiska frågorna.

Men det var inte bara den akademiska undervisningen som gjorde att författningsfrågorna fick fotfäste i mitt medvetande.

Om den socialdemokratiska studentklubben här i Lund i slutet på 50-talet, skulle man kunna hålla ett särskilt föredrag.

Studentklubbens möten var många gånger avancerade seminarier med kvalificerade föredragshållare. Med två av klubbmedlemmarna hade jag i författningsfrågorna en fortgående dialog, Agne Gustafsson och Leif Andersson.

När jag 1958 kom till Stockholm och statsrådsberedningen, var det alltså studierna och aktiviteterna i studentklubben som hade grundlagt intresset för de författningpolitiska frågorna.

I Stockholm kom detta intresse väl till pass. Många "morgonböner" hos Tage Erlander handlade om författningsfrågorna.

Erlanders syn i författningsfrågan grundlades tidigt. Han var mycket präglad av erfarenheterna från 1920-talets svaga regeringar både i Sverige och utomlands. Ständigt återkom han till behovet av att få till stånd starka regeringar och att det i riksdagen krävdes handlingskraftiga majoriteter.

Men det var naturligtvis även andra författningsfrågor som diskuterades.

Kritiken mot 1809-års regeringsform växte sig stark under 1950-talet, och svaret på kritiken gavs år 1954 då författningsutredningen tillkallades under ledning av Richard Sandler.

På 1960-talets socialdemokratiska partikongress behandlades flera författningsfrågor. Tiden var nu mogen att också inom socialdemokratien på allvar ta itu med dessa för demokratin så grund-

läggande frågor. Resultatet blev att en bred studieggrupp tillsattes. Det var en förutsättningslös utredning utan bindande direktiv.

En fråga som var särskilt aktuell vid denna tidpunkt var statsskicket. Den behandlades också i författningsutredningens förslag som presenterades år 1963. Alltjämt skulle kungen ha vissa maktbefogenheter. Med andra ord skulle parlamentarismens principer inte förverkligas fullt ut.

I en artikel 1963 i tidskriften Tiden skrev Agne Gustafsson och jag själv något besviket att det var "angeläget att allt göres för att dels se till att författningen – om monarkin måste bibehållas – utformas med garantier för så lite manöverutrymme som möjligt för kungen, dels att alla möjligheter tillvaratages, som kan underlätta en lösning längre fram."

Den författningpolitiska fråga som under 1960-talet emellertid ådrog sig störst intresse, och där också meningarna var som allra mest disparata, var valsystemet och kammarsystemet.

Tage Erlander var som sagt starkt färgad av erfarenheterna från 20-talet. Så här skrev Erlander i sina memoarer, och detta var grundläggande för inte bara hans författningssyn, utan för hela hans politiska förhållningssätt:

"Demokratin måste vara handlingskraftig. Människor vill nämligen inte nöja sig med att ha rösträtt för rösträttens egen skull. De vill att deras politiska ställningstaganden skall få påtagliga verkningar för dem själva och i samhällslivet."

I debatten på 60-talet förekom ett otal förslag kring valsystemet och kammarsystemet.

Agne Gustafsson, Leif Andersson och jag själv bidrog med ett förslag: enkammarriksdag med 330 ledamöter av vilka 100 skulle väljas av landstingen enligt rådande valsätt, alltså metoden enligt d'Hondt som skapade en viss överrepresen-

tation för de största partierna.

Med detta system skulle riksdagen förnyas med drygt två tredjedelar vid de direkta valen och med knappt en tredjedel direkt efter kommunalvalen. Tage Erlander, och för den delen även Olof Palme, uttryckte stark sympati för detta förslag.

En central fråga i sammanhanget, var det kommunala sambandet. Första gången Erlander framförde denna tankegång var 1962.

Det finns ett samband mellan politikens olika nivåer. Detta måste därför återspeglas i valsystemets konstruktion. Så framförde Erlander sin uppfattning.

De bakomliggande tankarna bakom detta argument har ju som bekant nyligen analyserats av Björn von Sydow, och jag kan inte annat än vidgå de uppgifter som rör Erlanders ställningstaganden kring denna fråga.

I olika omgångar, och med olika intensitet, präglades hela 1960-talet av de författningspolitiska frågorna. De tog kanske inte så stor plats i allmänhetens politiska medvetande, men inte minst Erlander ägnade stor tankemöda åt denna fråga. Det föll sig därför naturligt att hans medarbetare – framför allt Olof Palme, Leif Andersson och jag själv – drogs in i dessa frågor.

Valsystemet och kammersystemet var, som sagt, de riktigt brännande frågorna.

Anda fram till våren 1966 var uppfattningen klar inom den socialdemokratiska partiledningen: tvåkammersystem och indirekta val till Första kammaren. Vid den tidpunkten skedde emellertid en omsvängning i riktning mot enkammersystem och direkta val. Inte minst påskyndades utvecklingen genom valresultatet vid 1966-års kommunalval.

För Tage Erlander var karaktären på den valrörelsen en bekräftelse på sambandet mellan riks- och kommunalpolitik. Den klassiska frågan om vilket råd han hade att ge ett ungt par i bostadskön, känner vi ju också från 80-talets valrörelser.

Redan före valet 1966 hade vi emellertid börjat fundera i banorna av att inta ståndpunkten om enkammersystem och direkta val. Valet 1966 var sålunda snarare katalysatorn. Vägen låg nu öppen mot den gemensamma valdagen och riksproportionalitet.

Till synes var detta en total ”kovändning”. Men för att bättre förstå sammanhanget vill jag hänvisa till ett utdrag ur Erlanders anförande inför den socialdemokratiska partistyrelsen i november 1966:

”Det är kanske chockartat att vi nu börjar tala om proportionell rättvisa. Detta nya system kan verka som om vårt tidigare resonemang om det stora partiets överrepresentation har varit fel. Det går inte att övervinna väljarnas önskan att få en direkt rättvisa och det går under inga omständigheter att driva en valrörelse på dessa grunder. Att hitta ett valsysteem – utom majoritetsval – som låst ut tanken på att en röst skall vara lika mycket värd i alla konstellationer, är inte möjligt . . .”

Med dessa fragment från gångna tider i färsk minne, finns det anledning att återvända till dagens rubrik: ”Att regera under den nya författningen.”

Den grundläggande frågan är naturligtvis: Hur blev resultatet av den politiska kompromissen i författningsfrågan?

Låt mig i fem hänseenden göra ett bokslut av hur den partiella författningsreformen och 1974-års regeringsform har fungerat i praktiken.

Den första frågan gäller *statsskickets* grunder.

Olof Palme beskrev på en socialdemokratisk partikongress det nuvarande statskicket som författningens ”plym”. Måhända är bilden kanske inte riktigt relevant så här i detta även för monarken frigjorda tidevarv, men den bakomliggande tanken står sig alltså gott.

Kompromissen rörande statschefens ställning fattades som bekant vid grundlagsberedningens sammanträde i Torekov 1971. Statschefens ställning skulle vara av rent representativ karaktär. Något inflytande över den demokratiska processen vid exempelvis regeringsbildningar skulle statschefen inte längre ha.

Sett i ljuset av hur statschefens ämbete har utövats sedan regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 1975, måste man säga att i praktiken fungerar Torekovkompromissen tillfredsställande. Sålunda: all offentlig makt utgår från folket, vi har ett parlamentariskt statskick och riksdagen är folkets främsta företrädare.

Den andra frågan rör *enkammersystemets* funktionssätt.

Vid ett sammanträffande härförleden med den nuvarande talmannen och den förutvarande, fick jag en Ströyer-teckning där man ser Kjell-Olof Feldt och mig själv stämpla in utanför riksdagens kammare. Med denna bild ville – som jag förmodar – riksdagens främsta företrädare erinra om vilket konstitutionellt organ som är – och skall vara – den första statsmakten.

Denna bild leder tanken till en aktuell fråga, som ju bla har behandlats av folkstyrelsekommittén, nämligen riksdagens ställning i den politiska debatten.

Riksdagens arbetsformer är naturligtvis av central betydelse för demokratins funktionssätt. En levande debatt i riksdagen är ett styrkebälte i den svenska folkstyrelsen. Under vilka former detta skall ske, hur fråge- och interpellationsinstitutet exempelvis skall vara utformade, bör kunna bli föremål för diskussion och beslut i riksdagen.

En mer principiell och betydelsefull fråga är antalet riksdagsledamöter. Detta spørsmål berör riksdagens arbetsformer, men framför allt representativiteten bland de folkvalda.

"Vi är för många," skriver Daniel Tarschys kortfattat och utan motivering i en motion om antalet ledamöter i riksdagen. Spontant kan man dela hans uppfattning, särskilt vid en internationell jämförelse.

Emellertid bör man ha i åminne att det inte alldeles enkelt låter sig göras att minska antalet riksdagsledamöter.

Å ena sidan: Hur blir det med representationen från glesbygden? Är färre riksdagsmandat förenligt med de allmänna strävandena att fördjupa demokratin och vidga dess verkningskrets?

Å den andra sidan: Är färre riksdagsledamöter ett sätt att öka samhörigheten mellan väljarna och de valda? Kan en minskning vitalisera riksdagen och ytterligare sätta parlamentet i centrum för den politiska debatten?

Folkstyrelsekommittén ansåg för sin del det inte möjligt att föreslå en minskning av antalet riksdagsmandat. Därtill skulle glesbygdens representation bli för dålig.

Denna synpunkt väger enligt min mening tungt.

Den tredje aspekten i bokslutet gäller en av de mer politiskt brännande frågorna – *den gemensamma valdagen*.

Erfarenheterna av den gemensamma valdagen är enligt min mening mycket goda. Jag ser stora fördelar med detta system. Den uppfattningen delas också av en bred majoritet inom det socialdemokratiska partiet. Detta låter sig sägas bla på grundval av ett omfattande rådslag kring författningsfrågan som genomfördes inom socialdemokratin år 1986. Resultatet var då entydigt: den gemensamma valdagen bör bibehållas.

Argumenten för den gemensamma valdagen är väl kända, men förtjänar ändock att upprepas.

Detta system gagnar ett högt valdeltagande.

Valdeltagandet ökade kraftigt vid det första valet med gemensam valdag. Vid 1966 års kommunalval var valdeltagandet 82,8 procent. Vid 1970 års val hade det ökat till 88,0 procent.

Också internationella erfarenheter talar för att behålla den gemensamma valdagen. Redan 1963 pekade Agne Gustafsson och jag själv i den nämnda artikeln i Tiden på exemplet Norge. Valdeltagandet var redan då mycket lägre i de norska kommunalvalen jämfört med riksdagsvalen.

Det kommunala sambandet är ett annat argument för den gemensamma valdagen.

Enligt min uppfattning har detta argument fått ökad bärkraft med åren. I dag kan man svårigen tänka sig en rikspolitisk valrörelse utan starka kommunala inslag. Detsamma gäller naturligtvis vice versa om vi skulle införa någon form av kommunalval. Två exempel:

Miljöpolitiken är numera en mycket central politisk fråga. Miljön berör människors vardag – såväl i ett globalt som kommunalt perspektiv. Helhetsyn är ett honnörsord, och det syftar just på att man inte kan särskilja miljöfrågorna – stora som små – från varandra.

Ett annat exempel är bostadspolitiken vars ram fastställs av regering och riksdag, men som i praktisk politik utformas lokalt i kommunerna. En valrörelse med bostadspolitiska inslag utan vare sig den ena eller den andra dimensionen låter sig inte göras.

Av väljarnas beteende under senare år kan man utläsa att den gemensamma valdagen uppenbarligen har accepterats av väljarkåren. Jag tänker på röstsplittningen.

Att lägga sin röst på olika partier vid kommunal- och riksdagsvalen vittnar om att väljarna anser att det inom ramen för dagens system är möjligt att kunna ge uttryck för olika meningar på de olika nivåerna. Sett strikt ur ett demokratiskt perspektiv kan röstsplittningen sålunda inte annat betraktas än som ett utslag av aktivitet.

Men detta är å andra sidan onekligen ett memento för de etablerade partierna: Har vi lyssnat tillräckligt på väljarna?

Den fjärde aspekten som jag vill ta upp rör *mandatperiodens längd*, en fråga som är intimt sammanknippad med frågan om den gemensamma valdagen.

Slagordsmässigt brukar det ju heta att vi skall eftersträva långa mandatperioder och korta valperioder. Utifrån denna maxim har också olika

konstruktioner presenterats med "saxade" val. Priset för dessa alternativ är emellertid att den gemensamma valdagen avskaffas.

Eftersom jag är anhängare av den gemensamma valdagen, är den för mig intressanta frågan om det vore lämpligt att förlänga mandatperioden till fyra år med bibehållen gemensam valdag.

Före 1970 hade vi val vartannat år. Sett i detta perspektiv och från demokratisk aspekt, kan det ifrågasättas om det verkligen vore att stärka folkstyrelsen med fyraåriga mandatperioder.

Starka skäl talar enligt min uppfattning för att treåriga mandatperioder är en lämplig avvägning mellan dessa olika intressen. Förhållandevis täta intervaller mellan valen gagnar kontakten mellan väljarna och de valda.

Argumentet att de folkvalda församlingarna behöver viss tid på sig för att kunna förverkliga sin politik, skall vägas mot önskemålet om att folket i val relativt ofta får uttrycka sin vilja. Själva valrörelsen är ett viktigt inslag i demokratin och en nyttig "genomkörare" för partierna. Den svenska folkstyrelsen vilar ju också på partiernas förmåga att fånga upp strömningar bland väljarna.

Ett annat argument som förekommer i detta sammanhang är att längre mandatperioder skulle gagna möjligheterna av att vid vissa tillfällen kunna bedriva en impopulär politik. Nödvändigheten av detta har ju som bekant varit aktuellt den senaste tiden.

Jag är inte säker på att detta ofta använda argument för längre mandatperioder håller i verkligheten.

Före ett val är det möjligt att få gehör för impopulära åtgärder därför att oppositionen räknar med möjligheten att inom kort få överta regeringsansvaret. Direkt efter ett val är kanske oppositionens vilja att ta ansvar för impopulära beslut däremot mera begränsad.

Den femte och sista aspekten i bokslutet rör *valsysteemets utformning*.

Jag vill i detta sammanhang citera Carl Lidbom:

"Det centrala i den nya grundlagen – och samtidigt dess stora svaghet – är millimeterrättvisan vid valen till riksdagen.

Men hur skall man kunna övertyga människor om att ett övermått av rättvisa på detta område är förnufts-

ende? Att den kan vara skadlig, ja rentav bidra till att underminera demokratin om det vill sig illa? Därför att landet behöver handlingskraftiga regeringar som kan föra en fast och konsekvent politik."

Så långt Carl Lidbom, och jag måste säga att han formulerar utgångspunkten för diskussionen om valsysteemets konstruktion med viss träffsäkerhet.

Målet om en stark regeringsmakt var – som jag tidigare nämnde – grunden för hela Tage Erlanders tänkande på det författningspolitiska fältet. Jag tror att Erlander hade känt igen sig i dagens politiska situation då behovet av handlingskraft har aktualiserats i samband med regeringens kompletteringsproposition.

Likaväl som det var på Erlanders tid finns det två huvudvägar att gå för att uppnå målet om en handlingskraftig demokrati: dels genom ett valsystem som i sig gagnar detta syfte, dels genom partiernas vilja till samverkan.

Det nuvarande valsysteemmet var en kompromiss. Vi har det system vi har. Få – om ens någon – förespråkar i dag att vi skall gå ifrån den absoluta proportionaliteten ovanför fyra-procentspärren.

Sålunda återstår endast ett realistiskt alternativ: att partierna utifrån det givna parlamentariska läget söker finna majoriteter i riksdagen som innebär att landet kan regeras på ett ansvarsfullt sätt.

Detta ställer stora krav på de politiska partierna. Det kräver till och från avsteg från den politiska striden. Men det är ett ansvar som vi måste vara beredda att ta. För utan den handlingskraft som Erlander ständigt återkom till, är det demokratiska styrelseskicket som sådant i ett sämre läge.

Förvisso stimulerade det tidigare valsysteemmet till att starka regeringar kunde bildas. Men, och detta är viktigt att understryka, hade det inte varit för partiernas ömsesidiga vilja till samverkan, så hade de starka regeringarna inte blivit verklighet. Detta gällde på Tage Erlanders tid, det gäller i dag, och det kommer troligen under överskådlig tid vara villkor som politikerna måste leva med och behärska.

Ingvar Carlsson höll denna föreläsning 26.5.89 vid Statsvetenskapliga Institutionen i Lund i samband med att han promoverades till hedersdoktor vid samhällsvetenskapliga fakulteten, Lunds universitet.