

Nr 89.

Av herr Edberg m. fl., *angående en översyn av principerna och formerna för den parlamentariska demokratin och den författningsmässiga ramen för vårt parlamentariska liv.*

Diskussionen om den svenska demokratiens arbetsformer och om grunderna för det medborgerliga inflytandet över samhällets angelägenheter har gått mot en viss förnyelse, sedan frågan om valsättet och folkomröstningsinstitutet blivit föremål för särskilda utredningar. I stort sett har diskussionen dock kommit att fastna i de båda delproblem, som aktualiserats i utredningarna. Avgränsade från varandra och därtill lösryckta ur det vidare konstitutionella sammanhanget har de givit diskussionen en i viss mån famlande karaktär. Det kan ifrågasättas om en tillfredsställande lösning kan nås av de olika delproblemen utan en samlad översyn av grunderna för hela vårt parlamentariska styrelseskick. Samhället står aldrig stilla i sin utveckling; tid efter annan kan författningens grunder och former tarva översyn och revision för att bringas i samklang med den faktiska samhällsutvecklingen. Nyligen har i vårt södra grannland frågan om en revision av författningen i syfte att ytterligare bredda demokratin och öka det medborgerliga inflytandet trängt sig fram till avgörande. Det synes angeläget att också i vårt land folkrepresentationens former blir föremål för en enhetlig bedömning och omprövning, vari frågorna om valsättet och folkomröstningen komme att ingå som integrerande delproblem.

En av alla godtagna lösningar av själva valsystemet enligt den proportionella metoden har visat sig svår att ernå. Olika principer har brutit sig mot varandra redan när det gällt valhandlingens innebörd; en riktning har menat att medborgarna i val skall bära fram en representation som ger en trogen spegelbild av folkmeningen i dess olika skiftningar, andra har däremot ansett valets huvuduppgift vara att ge vindriktningen, tendensen, och att på basis av denna angivning skapa ett regeringsunderlag, starkt nog att möjliggöra att den anvisade kursen fullföljes. Vårt valsysteem utgör en kompromiss mellan dessa båda principer. Men även inom kompromissens snärvare ram har meningarna brutit sig. Få har velat driva proportionalismen till dess yttersta konsekvens: riksvalkretsen. Det renodlade rättvisekravet kan i extrema fall leda till att parlamentarismen blir arbetsoförmögen till följd av en alltför stark splittring inom opinionen. Demokratiernas historia visar tragiska exempel på hur en för långt driven proportionalism under ogynnsamma betingelser lett till att angelägna åtgärder i akuta krissituationer aldrig kommit till utförande och hur en sålunda lamslagen demokrati resulterat i omstörtningar, som helt satt parlamentarismen ur spel. Dessa risker

torde i stort sett allmänt beaktas. Däremot har önskemålen om större rättvisa i vårt land gång efter annan lett till mindre revisioner sedan det proportionella valsättet genom besluten vid 1907 och 1909 års riksdagar infördes. 1921 ersattes de dittillsvarande 36 valkretsarna med 28 för att ge ett mer rättvisande valresultat. Senare infördes kartellerna för att ge de små partierna större möjligheter att hävda sig. Den vid 1952 års riksdag som ett provisorium införda uddatalsmetoden med spärr innebar ytterligare ett steg mot större proportionell rättvisa. Varje gång har en avvägning eftersträfvats mellan de motstridiga principerna: det matematiska rättvisekravet och behovet att motverka uppkomsten av handlingsförsvagande småpartier. Diskussionen har därför kommit att gälla på vilken av de båda principerna man velat lägga den starkaste tonvikten.

Vad folkomröstningsinstitutet beträffar råder en utbredd mening om önskvärdheten av att i det alltmera komplicerade samhället stärka det direkta folkliga avgörandet, för att motverka att valmannen-uppdragsgivaren alltför mycket skiljs från dem som efter hans i val givna uppdrag har att besluta i de politiska angelägenheterna. Starkt delade meningar råder däremot om den utformning och omfattning ett vidgat folkomröstningsinstitut bör ges och vilka verkningar på riksstyrelsen det bör anses få. Svårigheterna att förena ett folkomröstningsinstitut av exempelvis schweiziskt mönster med den svenska parlamentarismen, sådan den nu är utformad, är påtagliga. Vare sig folkomröstningen är rådgivande eller beslutande måste uppenbarligen en utvidgad tillämpning av densamma förutsätta vissa komplement som fixerar riksdagens medverkan och dess kompetens i förhållande till folkomröstningsinstitutet.

Dessa erinringar i fråga om valsystemet och folkomröstningen har endast gjorts för att understryka det faktum, att den hittillsvarande debatten om demokratiens arbetsformer isolerats till tvenne — i och för sig väsentliga — avsnitt, vilka varken var för sig eller tillsammans ger den vida ram för debatten som måste anses önskvärd, liksom de ej heller ger möjlighet att bedöma vilken effekt den ena eller den andra isolerade förändringen skulle kunna få i ett större sammanhang. Så länge diskussionen rör sig med sådana lösryckta moment ges ringa möjlighet att finna de eventuella andra, mera omfattande och mera långsiktiga lösningar, som vid en förutsättningslös penetration av hela problemkomplexet skulle kunna te sig som mera överensstämmande med moderna tänkesätt om demokratiens arbetsformer. Någon konstitutionell debatt på bred bas har icke förts i vårt land sedan den stora författningsrevisionen 1917—1921. Demokratien har blivit vår naturliga livsform. Men under tiden har tänkesätten förskjutits, samtidigt som samhällets förändrade karaktär ställt nya krav på arbetsformer för att det folkliga inflytandet skall ej blott vidmakthållas utan även vidgas.

Mot denna bakgrund ter sig tanken på en allmän författningsrevision i och för sig icke orimlig. I varje fall synes tiden, enligt motionärernas me-

ning, mogen för en förutsättningslös granskning av hela problemkomplexet.

Utgångspunkten är självfallet att söka i den uppfattningen, att den demokratiska livsformen och parlamentarismens förmåga till konstruktiva arbetsinsatser är starkt beroende av de konstitutionella former, inom vilkas ram den praktiska gestaltningen sker. Inom alla partier lägger man ner stor möda och betydande kapital på uppgiften att förmå alla medborgare att utnyttja den rätt demokratierna ger dem att klargöra sin mening. Möjligheten att i val ge sin mening till känna blir demokratiens grundbud. Individerna förmår just så mycket som han ger ett kollektiv möjligheter att utföra; politisk historia skapas av de många med de personliga insatserna som ränning i väven. Om valhandlingen är det grundläggande blir det därefter valsystemets utformning, som i detalj reglerar partiernas styrkeförhållanden. Demokratierna lever inte med nödvändighet sitt starkaste liv där de matematiska rättvisebegreppen lägger grunden till en åsiktsgruppernas mångfald.

Ur den synpunkten vore det onekligen av betydande värde om demokratiernas arbetsformer och parlamentarismens funktioner kunde bedömas ur ett vidare perspektiv än den hittillsvarande diskussionen om proportionalismens utformning erbjudit. Demokratierna bygger på majoritets- och minoritetsprincipen. Den kan ur den synpunkten sägas vara klarare och entydigare ju starkare man kan bygga upp en majoritet med den klart uttalade förutsättningen att den i ett kommande val kan komma att ersättas av en annan majoritet med en annan politisk inriktning. Det vore enligt vår mening riktigt att i sammanhanget närmare skärskåda de förutsättningar majoritetsval i enmansvalkretsar kan äga i ett land av vår struktur och vilka verkningar ett sådant system kunde beräknas få. Skälen för och mot ett sådant system skall här icke utvecklas. Liksom varje annat valsystem har givetvis majoritetsvals-systemet sina nackdelar. Dess förtjänster har främst ansetts vara det utrymme det bereder för det personliga, den starkare direktkorrespondensen mellan valmän och kandidater och därur härflytande större politisk förtrolighet och aktivitet samt dess förmåga att i regel skapa slagkraftiga majoriteter. Hur ett sådant system skulle kunna förenas med den struktur som dagens Sverige äger, vilka politiska resultat det skulle kunna leda till med hänsyn till befolkningsfördelning och andra faktorer har aldrig utretts, och någon fast grund har därför icke givits för ett välgående av olika valsystems för- och nackdelar mot varandra — det har kanske varit en av anledningarna till att debatten i vårt land mången gång tenderat att hamna i småtterier. I en allmän och förutsättningslös prövning av våra författningsfrågor kan en penetration av problemet proportionalism contra majoritetsval icke uteslutas.

Ej heller kan en sådan prövning förbigå frågan om representationsskicket uppbyggnad i kammarsystem. Det ligger i utvecklingens väsen att åtskilliga av de motiv som dominerade vid den nuvarande representationsfor-

mens uppbyggnad under årtiondenas lopp kommit att förskjutas. Louis De Geers argumentering, då han presenterade blåkopian till det svenska tvåkammerssystemet, var att »en lagstiftande församling, liksom varje annan mänsklig makt, behöver vid sin sida en jämlike för att icke, förr eller senare, urarta till envælde, som sätter sin egen maktfullkomlighet före sanningens och rättvisans». Numera riskeras väl från intet håll någon den direktvalda kammarens tyranni, som skulle kunna rubba grundvalarna för det jämviktssystem, som författningen avser att hägna. Andra motiv har trätt i förgrunden, även om argumenteringen varit något splittrad. En diskussion om dessa förhållanden i vårt land kan väl icke helt undgå att ta hänsyn till de erfarenheter, som kunnat vinnas av enkammerssystemen i Finland och Norge. Ej heller kan den bortse från att sedan den redan före kriget parlamentariskt beslutade, då ej i folkomröstning konfirmerade men nu på nytt aktualiserade författningsrevisionen i Danmark kommit till stånd Sverige ensamt bland de nordiska länderna kommer att äga ett tvåkammerssystem. Motionärerna bortser icke från de motiv, som kan anföras för att det svenska representationsskicket behåller sin särprägel, men menar att dessa motiv förutsättningslöst bör vägas mot de faktiska förskjutningar som inträffat i konstitutionalismens teori och praktik liksom mot de mera rationella arbetssynpunkter som kan läggas på riksdagsarbetet. Det bör beaktas att även inom tvåkammerssystemets ram vissa reformtankar kan aktualiseras. Det kan sålunda övervägas, om första kammarens absoluta veto i lagstiftningsfrågor bör bibehållas eller förvandlas till ett suspensivt veto eller till äventyrs helt avlägsnas. I det senare fallet skulle kamrarnas specialkaraktär ytterligare reduceras på samma sätt som tidigare skett genom de gemensamma voteringarna i anslagsfrågor, och detta måste i sin tur ytterligare influera på bedömningen av representationsskicket i stort. Likaså bör representationssystemets utformning ses i relation till tidigare nämnda frågor, exempelvis den effekt ett majoritetsvals system skulle få för kammerssystemet, folkomröstningens karaktär under olika former av kammerssystem osv. Motionärerna har med detta endast velat antyda en del av problematiken utan att själva affischera något ställningstagande. De menar att en kartläggning av alla hithörande problem är nödvändig för att diskussionen skall få stadga. De utgår från att först en förutsättningslös utredning kan ge alla de element som behövs för en realistisk bedömning.

De med långa mellanrum vidtagna förändringarna i de konstitutionella grunderna tyder på fasthet och är samtidigt uttryck för hur noggrant man prövat sig fram till ändrade former. Antingen dessa varit politiskt betingade eller uttryck för rationella konstitutionella landvinningar eller nödvändiga för att bringa folkvilja och representation i närmare harmoni med varandra har den naturliga tveksamheten mot förändringar, som rör grundlagarna, varit naturlig och förklarlig. Emellertid kräver tiden och utvecklingen sitt, arbetseffektiviteten sitt, och folkviljans krav på ökat inflytande och delat

ansvar sitt. Avgörande är emellertid det sätt på vilket dessa frågor tas upp till prövning. Lösryckta delar ur författningssammanhanget klargör inte de efterföljande verkningarna på andra betydelsefulla delar i detta sammanhang. Detta motiverar enligt vår mening att problemet i hela dess vidd underkastas en allmän och förutsättningslös utredning.

Med stöd av vad ovan anförts hemställes sålunda,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att regeringen föranstaltar om en samlad och förutsättningslös översyn av principerna och formerna för den parlamentariska demokratien och den författningsmässiga ramen för vårt parlamentariska liv, innefattande samtliga i denna motion berörda problem, och framkommer med de förslag till författningsrevisioner etc. vartill denna översyn kan föranleda.

Stockholm den 23 januari 1953.

Rolf Edberg.

Ossian Sehlstedt.

Gösta Netzen.