

Nr 62

Av herr Lundberg, om åtgärder till stärkande av det svenska folkstyret.

Diskussionen om grundlagsfrågor och vår författning har varit livlig hos de ledande politikerna efter det författningsutredningens förslag och synpunkter framlades. Tyvärr har diskussionen som följt i huvudsak kommit att ensidigt knytas mer till taktiska synpunkter kring en- eller tvåkammarsystem — vilken fråga f. n. objektivt sett synes vara den minst angelägna — än till att säkra och fördjupa vårt folkstyre, som den allmänna och lika rösträttens införande i vårt land ändock förutsatte.

Demokratiens seger i vårt land är likt en vattendelare som helt förändrat grunden för det politiska och samhällseliga arbetet. 1809 års beslut byggde på principen att medborgarrätt var liktydig med pengar samt att rätt och frihet anpassades till en liten minoritets intressen, under det att 1917 års beslut förutsatte att medborgarrätten skulle knytas till människovärde och ha sin förankring i ett demokratiskt folkstyre.

Hur detta folkstyre skulle fungera, fånga intresse och förankras hos vårt folk, skapa ansvar och samhörighet samt bli arbetsdugligt, att land och folk knöts samman till en enhet av ett fosterland, borde vara grunden för grundlag och författningar samt strävan att samhällets organisatoriska uppbyggnad skulle anpassas därtill. Dagens situation borde därför varit den att både författnings- och andra utredningar samt den pågående diskussionen icke lagt huvudvikten vid taktiskt spekulativa och teoretiska problem, vilka skapat för den stora allmänheten oförståeliga frågeställningar, utan knutits till praktiska och för vår folkstyrelse väsentliga problem.

Den politiska situationen i vårt land är ändock den, att vi i stort kunnat skapa en arbetsduglig majoritet både i riksdagen och regeringen, byggd på demokratiska regler och parlamentarisk grund. Vill man därför söka en väg för att säkra ett verkligt folkstyre måste det vara mer angeläget att ta itu med de mest aktuella frågorna i vår samhällsorganisation, som ju ändock för en folkstyrelse är själva grunden, än att ånyo först ändra toppen för att sedan anpassa folkstyret så att det alltmer blir en teoretisk fråga därför att allmänheten alltmer fjärmars från de faktiskt beslutande och verkställande organen.

Även om man av principiella och andra skäl med fog kunnat kritisera första kammarens grundval, kan man inte därför i dag underlåta erkänna att efter demokratiens genomförande och de numera allt större arbetsupp-

gifter, som påläggs landsting och kommuner, finns det starka motiv för att landstingen mera direkt kan påverka riksdagens sammansättning och följa dess arbete.

Ur folkstyrets synpunkt kan valmanskåren i val direkt påverka riksdagens sammansättning, kritisera, opponera och påverka lösningen av frågorna. Däremot är det av dagsaktuell betydelse, att allmänheten kan påverka de verkställande organ de dagligdags möter. Där har vi kvar ett prejudikattänkande, en ämbets- och samhällsorganisation, som tyvärr ännu har sina rötter och tänkesätt kvar i det gamla klasssamhället där demokratiens principer och hänsyn aldrig accepterats.

Vi möter en ständigt växande byråkrati och en kromosomartad tillväxt av ämbets- och tjänstemän, vilken utveckling synes vara oundviklig; det är denna byråkrati allmänheten möter och vilken både i skrift och handläggning ofta möter allmänheten på för den obegripliga sätt.

I denna situation är det ett livsproblem för vårt folkstyre, att den folkvalda representationen i riksdagen, landsting, kommuner, förvaltning, rättsväsende etc. utökas och förstärks, såvida nu inte den endast skall vara av symbolisk karaktär samt ämbetsverk och tjänstemän skall vara den faktiskt bestämmande faktorn i vårt samhälle.

Författnings- och andra likartade utredningar har gått förbi denna viktiga fråga, trots att vi i dag möter landstings-, kommun-, handels-, industri- etc. koncentrationer vilka innebär för både folkstyret och samhället att den beslutande makten koncentreras till ett ständigt minskat antal medborgare.

I denna situation är icke en- eller tvåkammersystem den centrala frågan. Partiella reformer inom riksdagen angående ex. immunitetsskydd för riksdagsman, sänkning av rösträtts- och myndighetsåldern, att förstakammandaten blir fyraåriga och nyval skall ske efter varje landstingsval, vilket möjliggör att folkopinionen kan mätas vartannat år och påverka riksdagens sammansättning, att alla skiljaktiga beslut i riksdagen skall avgöras vid gemensam omröstning etc. är partiella reformer som bör kunna föreläggas årets riksdag och träda i kraft efter beslut vid 1965 års riksdag.

Däremot måste frågor om kammersystem, representationens storlek, maktfördelning och arbetsorganisation inom såväl samhälls- som rättsväsendet, frågan om införande av republik etc. vara av den karaktären att vi måste vara beredda till så djupgående ingrepp i vårt samhälle att vårt folk i stort bör vara övertygat om att dessa författnings- och grundlagsändringar kan motsvara förväntningarna.

Ur folkstyrets synpunkt är det däremot en aktuell fråga av vikt, att innan de grundläggande förändringarna i vår författning genomförs, man både ur grundlag och författningar rensar ut för ett demokratiskt samhälle helt främmande utväxter. Detta gäller då främst våra länsstyrelser, men även JO, MO, JK och andra enmansbestämmande institutioner, som helt saknar någon grund i en demokrati.

I ett tal den 1 mars 1960, som hölls för att fira en 150-årsdag för en enmansinstitution, prisades födelseakten i högstämda ordalag som bl. a. angav att utskottet vid denna tid — år 1809 — »visade därför både skaparkraft och rättskultur» och framhöll »den självständiga ställning, som ombudsman-
nen fick inte blott i förhållandet till regeringen utan även till riksdagen själv», och ansåg att »klarare kan nog icke en demokratisk folkrepresentation visa sin vilja att tjäna rättens sak». Det är en självtillräcklighet i enmansstyrets förmåga att ensamt bättre än en demokratiskt vald församling kunna tolka lag, förordning och rätt, som lyckligtvis inte tar sig uttryck i en större juridisk församling, där exempelvis högsta domstolen vid en prövning kan dela på sig och utslaget avgörs med en uddaröst.

Där enmansstyret kanske främst kommer till uttryck är i instruktion för länsstyrelserna där i § 29 mom. 1 föreskrivs att »Landshövdingen äger ensam beslutanderätt i alla ärenden, som föredrages för honom». Denna politiska, administrativa och i viss utsträckning även domarmakt är koncentrerad i en enväldesfullmakt med utomordentliga maktbefogenheter som omspannar de viktigaste samhällsområdena. Han äger att tänka, rätt tolka, handlägga och döma i olika frågor, samt ensamt besluta i frågor där det oftast gäller personliga omdömen och politiska ställningstaganden av största betydelse för ett läns befolkning. Han representerar länet, inte som folkvald utan genom en politisk fullmakt från Kungl. Maj:t, och ämbetet ges ofta till den som en partiledare föreslagit. En landshövding kan placeras i ett län där majoriteten av valmanskåren har en helt annan politisk uppfattning.

I skattebetalarnas tidskrift *Sunt Förnuft* sept. 1963 framhålles bl. a. i en artikel om »Våra Hövdingar» att »DET ÄR VANLIGT — allt för vanligt — att man ute i kommunerna betraktar länsstyrelserna med skepsis då det gäller överklagande av kommunala beslut. Man litar helt enkelt inte på länsstyrelsernas opartiskhet. Man resonerar kallt som så: I länsstyrelsen blir det ingen ändring — — —. Men vi kommer att fortsätta till regeringsrätten. Där få vi rätt» — — — »I dessa fall liksom i många andra framstår länets högsta statstjänsteman, Konungens ställföreträdare i länet, som initiativtagare eller pådrivare till projekt, vars laglighet kan komma att prövas av den länsstyrelse för vilken han själv är högsta chefen. Man behöver inte se spöken på ljusa dagen för att finna att detta är en situation som inte skall, inte får förekomma».

Om man i länsstyrelseinstruktionen tar del av alla de rätts-, administrativa etc. frågor som skall handläggas av länsstyrelsen har den en politisk och juridisk makt av utomordentlig betydelse. Länsstyrelsens beslutandefullmakt är koncentrerad till en person som företräder länet, trots att han är frikopplad från den politiska opinionen. Han har vittgående fullmakter och befogenheter samt har ämbetsmannaskydd trots att han har den största politiska makten inom ett län. Detta är för ett folkstyre en utmaning, då vi 1917 ansåg att vi införde medborgarrätten och demokratien.

I direktiven för den 1961 tillkallade Länsförvaltningsutredningen uttalar statsrådet att lekmanamedverkan i länsstyrelsen skall prövas och att »en medverkan av lekmän kan anses behövlig eller önskvärd». Äldre utredningar och statsrevisorerna 1958 har även berört denna fråga. Det framhålls även vid olika tillfällen att landstingen fått en allt större betydelse och fler arbetsuppgifter, och det förefaller även som om denna utveckling inte kommer att minska. I detta läge borde det ha varit naturligt att frågan om en sammanslagning av länsstyrelsernas uppgifter med landstingens allvarligt hade prövats. I varje fall måste det vara naturligt att landstingen ges möjlighet att med representation i länsstyrelserna få ett avgörande inflytande över dess beslut.

Ur samhällets synpunkt måste det vara angeläget att folkstyret kan beaktas, men det är även av vikt att alla låt vara gamla men knappast behövliga institutioner, som är föga rationella och ofta helt odemokratiska, rationaliseras bort för att spara både kostnader och personal. Att många av länsstyrelsernas uppgifter utan svårigheter direkt kan överföras till landstingen, som har en god kontakt med befolkningen samt olika behov som behöver beaktas, synes självklart. Vissa av länsstyrelsens uppgifter kan överföras till regeringsrätt och andra befintliga organisationer eller ämbetsverk, som kan förstärkas med folkvalda lekmän. Att JO, MO och JK-institutionerna i deras nuvarande form ur demokratisk synpunkt snarast bör avskaffas eller helt förändras förefaller även naturligt. Det är väl även naturligt att om man skall behålla JO och MO så bör man överväga att dessa institutioners uppgift överförs till konstitutionsutskottet för granskningsuppgifter och att dess juridiska arbetskraft ställs under dess uppsikt. Detta är även möjligt då KU har årsanställd sekreterare som kan följa och pröva hur detta arbete skall organiseras för att bli effektivt.

Genom detta förfarande återförs till konstitutionsutskottet de arbetsuppgifter och befogenheter att granska och pröva, som ur riksdagens synpunkt borde anses vara självklara.

Riksdagens och konstitutionsutskottets ställning har på grund av den säregna händelse som timade under 1963 ställts inför ett principiellt och praktiskt problem av tvivelaktig natur. Den aktuella händelsen prövas av höga jurister, konstitutionsutskott och så småningom av riksdagen och domstol. I KU finns 20 ordinarie ledamöter samt suppleanter för dem. Trots detta tillsättes vid sidan av riksdagen en nämnd utsedd av Kungl. Maj:t efter förslag av partiledarna. Även denna utväxt på vårt folkstyre är tvivelaktig och dess uppgift och rättigheter förefaller svårbedömliga.

Men ur principiell synpunkt är detta förfarande ganska märkligt. I det aktuella fallet sprider man prövningen av rättsfallet eller brottet till en grupp mer eller mindre stora församlingar, men när det gäller att pröva för enskilda individer och samhället viktiga frågor överläter man ofta åt länsstyrelser, JO, MO eller andra enmansinstitutioner att i högönsklig ensamhet avgöra för individ och samhälle mycket viktiga frågor.

Då författningsutredningen tillsattes 1954 framhöll statsrådet i sina direktiv bl. a. att: »Det demokratiska systemet måste äga arbetsduglighet för att kunna lösa de nya problem, som samhällsomdaningen för med sig. Samtidigt utgör en aktiv folklig kontroll över regeringsmakten en förutsättning för att demokratiens jämlikhets- och rättfärdighetsideal skall kunna förverkligas. Detta innebär icke endast att det måste finnas organisatoriska former, som ger människorna möjlighet att göra sitt inflytande gällande. Det fordras också, att de beslutande organen står i en intensiv och allsidig kontakt med folkopinionen, att medborgarna känner sig delaktiga i de beslut som fattas. Försummas denna sida av samhällsomdaningen, blir följden att människorna känner sig maktlösa inför den samhällsorganisation, som de själva skall styra.

En ständigt förd, allsidig debatt om demokratiens problem utgör den bästa garantien för att statsmakten bevarar kontakten med folkopinionen. En sådan debatt får naturligtvis icke begränsas till enbart de statsrättsliga frågorna. Det är människornas idéer och värderingar snarare än en tekniskt fulländad författning, som bär upp demokratien. Diskussionen måste därför gälla även vad som i vidaste mening kan kallas för demokratiens social-psykologiska förutsättningar. Det gäller att skapa sociala förhållanden, som ger människorna ett intresse i demokratiens bestånd. Det gäller vidare att utvidga den ekonomiska och sociala jämlikhet, som utgör en förutsättning för en stabil politisk demokrati.»

I dagens situation kan vi konstatera att hela samhällsstrukturen, landsting och kommuner står inför en omdaning, som bjuder många problem och frågetecken. Ingen kan väl betvivla att grunden i Sveriges stabilitet har sin rot i den kommunala självstyrelse som i by, socken och landsting har växt fram. Att innan vi kan överblicka t. ex. landstingens ställning och hur folkstyret skall kunna komma till uttryck i ämbetsverk, styrelser etc. omdana riksdagen och verkställa en genomgripande författningsrevision, synes i högsta grad tvivelaktigt. De synpunkter från statsrådets yttrande, som ovan citerats, har icke heller beaktats av författningsutredningen, såvida man nu menar allvar med allt tal om betydelsen av att vårt folkstyre kan komma till uttryck i vårt samhälles olika funktioner.

Med hänvisning till det anförda torde man med fog kunna anse, att innan en mera genomgripande ändring av vår författning vidtages och man eventuellt kommer att pröva en övergång till enkammarssystem, måste man faktiskt se till att folkrepresentationen icke minskas utan stärks i alla viktigare samhällsorgan både i riksdag, landsting, kommuner, ämbetsverk, rättsväsende etc. och att enmansstyre i viktiga samhällsfunktioner avskaffas. Detta är för vårt folkstyre en vital livsfråga.

Landstingens växande arbetsuppgifter och ett eventuellt övertagande av huvuddelen av länsstyrelsernas uppgifter kräver även nya arbetsformer, organisation och framför allt ökad tid för landstingsmötenas sammanträden;

obligatoriska vår- och höstsessioner på några veckor, där ledamöterna får tid till verklig sakprövning av olika frågor och erforderlig information blir nödvändiga.

De anförda frågeställningarna och synpunkterna bör givetvis bli föremål för en allsidig och skyndsamt utredning, där riksdagsordning, grundlags- och författningsfrågor även måste tas in i bilden. Prövningen bör givetvis även omfatta de utredningar som redan är avlämnade i berörda frågor, även författningsutredningen.

Det är angeläget att riksdagen understryker att den, efter prövning av konstitutionsutskottet, själv vill pröva hur grundlag och författning, lands- ting och kommuner, ämbetsverk, rättstillämpning m. m. skall inordnas och funktionera i ett demokratiskt land, där riksdagens arbetsuppgifter icke skall eller får avgöras eller beslutas av partiledare eller utanför riksdagen tillsatta nämnder eller andra organ. Författnings- och grundlagsfrågor och folkstyrets plats i svenskt samhällsliv är av så hög dignitet, att riksdagen själv bör besluta om en utredning. Denna bör utföras av konstitutionsutskottet, som haft eller har att pröva och följa alla de frågor som i det föregående berörts. Skulle KU:s arbetsuppgifter utgöra oöverkomliga hinder, bör riksdagen utse en delegation av parlamentariker, som skyndsamt utreder problemen och kommer med erforderliga förslag.

Detaljfrågor, som ovan berörts angående riksdagsmans immunitet, röst- rätts- och myndighetsålderns sänkning etc. och vilka kräva grundlagsenlig behandling, är av den karaktären att de förutsättes komma riksdagen till handa genom Kungl. Maj:ts proposition eller KU:s initiativ.

Med hänvisning till det anförda hemställes

att riksdagen måtte besluta, att genom konstitutionsutskottet — eventuellt genom en inom riksdagen tillsatt parlamentarisk delegation — låta allsidigt och skyndsamt utreda de ovan framförda frågorna, speciellt i vad gäller

att i huvudsak sammanföra länsstyrelsernas uppgifter med landstingens och därmed skapa en demokratisk länsorganisation,

att åstadkomma att enmansstyrda ämbetsverk, som länsstyrelser, JO, MO, JK eller andra institutioner, avskaffas eller ges en sådan sammansättning, att folkvalda representeranter får ett avgörande inflytande vid handläggning och beslut, samt

att i övrigt pröva hur och på vad sätt vårt folkstyre skall kunna stärkas och hävda sig i en växande byråkrati och en hastig tillväxt av ämbets- och tjänstemän.

Stockholm den 17 januari 1964

John Lundberg