

Nr 251

Av herr Holmberg m. fl., om författningsreformen.

(Lika lydande med motion nr 321 i Andra kammaren)

Demokrati har kommit att bli ett honnørsord vilket som så många andra sådana brukas och missbrukas i en rad olika sammanhang där det egentligen inte hör hemma. I det hänseendet kan erinras om det i kommunistisk terminologi förekommande begreppet folkdemokrati, som i realiteten innebär demokratiens motsats. Men det finns också andra exempel på hur ordet demokrati används i felaktiga sammanhang, t. ex. »ekonomisk demokrati» eller »kulturell demokrati». I bägge dessa fall ligger bakom tilläggen av ordet demokrati en speciell fördelningssideologi, som i och för sig varken innebär krav på eller förutsätter demokrati i egentlig mening, men som för att kunna förverkligas bland annat förutsätter en långtgående statlig reglering och dirigerering.

Det är uppenbart att användningen av ordet demokrati i alla möjliga sammanhang leder till stor förvirring. Av många människor uppfattas säkert »demokratien» bara som något vagt positivt — något som obestämt har att göra med en form av medinflytande för en viss grupp eller personkrets. I denna språkförbistring ligger ett faromoment. Det gäller för anhängarna av en viss åtgärd att hinna först med att beteckna den som demokratisk. De som förfäktar motsatsen stämplas i den aktuella frågan som antidemokratiska eller i bästa fall icke demokratiska. Härigenom försvåras i betydande grad en sakdiskussion av många frågor i samhället, vilka borde underkastas en genomgripande och förutsättningslös debatt. En viss åsiktslikriktning hotar att uppstå. Men språkmissbruket kan också lätt leda till svårigheter om en krissituation skulle uppstå där det gäller att på nytt slå vakt om och försvara de verkliga demokratiska värdena, dvs. den politiska demokratien.

Definition av demokratien

En korrekt användning av begreppet demokrati avser således enbart folkstyrelsen, dvs. den politiska makten. För att underlätta diskussionen av demokratien har den danske statsvetenskapsmannen Alf Ross i sitt arbete »Varför demokrati?» uppställt vissa allmänna kriterier på demokratien som idealform. Han sammanfattar sitt resonemang på följande sätt: »Idealtypen är den statsform, i vilken de politiska funktionerna med maximal inten-

sitet, effektivitet och extensitet utdelas av folket på parlamentarisk väg.»

Det finns anledning att närmare förtydliga vad Ross menar med dessa begrepp:

1. Med *intensitet* förstås omfånget av den personkrets, som får tillstånd att delta i omröstningar och val.

2. *Effektivitet* innebär den verkningsgrad varmed folket förmår göra sina synpunkter gällande. »Denna är störst», tillägger Ross, »i den omedelbara demokratien, i vilken folket självt genom direkt röstning fattar beslut om alla ärenden. I den mån folket verkar genom representanter beror effektiviteten på styrkan av den kontroll som folket kan utöva över sina representanter, statsorganen, vilket i sin tur är beroende av mandatperiodens längd. Ju mera kontrollen försvagas, desto mera glider statsformen över i en enbart nominell demokrati, där makten visserligen utövas i folkets namn men i realiteten i stigande grad ligger hos representanter, icke hos de representerade.»

3. Med *extensitet* menas den omfattning, vari det folkliga inflytandet och den folkliga kontrollen utsträcker till att gälla färre eller flera av statsmaktens olika förgreningar.

Ross uttrycker samma sak i korthet: »Demokrati betyder folkstyrelse. Men det som avses härmed kan för det första vara mer eller mindre folkligt (intensiteten), för det andra vara mer eller mindre en verklig styrelse (effektiviteten och extensiteten).»

Vi har valt den danske statsvetenskapsmannens uppläggning som en utgångspunkt för en diskussion om den svenska demokratien. Hans modell gör det möjligt att undersöka i vad mån styrelseskicket i vårt land håller på att avlägsna sig från demokratiens idealtyp och i vilken utsträckning det är möjligt att åstadkomma en ytterligare fördjupning av folkstyrelsen. Vi kan härigenom bedöma om demokratien utökats eller försvagats, om folkets inflytande ökar eller minskar.

Utlandssvenskarna

Vad gäller intensiteten hos den svenska demokratien, omfånget av den personkrets som får tillstånd att delta i omröstningar och val, borde man kunna vänta sig, att inga anmärkningar skulle kunna riktas. Sedan demokratiens genombrott, markerat av de kraftigt utvidgade rösträttsbestämmelserna 1909 och 1921, har det funnits en strävan både hos regering och riksdag att successivt utöka personkretsen av fullmyndiga svenska medborgare. De olika »strecken» har undan för undan avskaffats, rösträtts- och valbarhetsåldrarna har sänkts. Endast i ett avseende har vi kunnat iakttaga hur rösträttsbestämmelserna kommit att utestänga en allt större grupp män-

niskor från utövandet av sin rösträtt. Det gäller den inskränkning av rösträtten, som med rätta kan betecknas som »utlandsstrecket».

I en tid där de internationella förbindelserna alltmer intensifierats har den naturliga följden blivit att ett allt större antal medborgare förlagt sin verksamhet utanför landets gränser. Vår ställning som exportnation och vårt beroende av exporten till andra länder har inte bara gjort det naturligt, utan också nödvändigt och önskvärt att allt flera av det svenska näringslivets representanter placeras utomlands. Allt flera svenskar måste också komma att delta i uppbyggnadsarbetet i u-länderna. Det kan inte råda någon tvekan om att de svenskar, som av olika skäl vistas permanent — för längre eller kortare tid — utanför det egna landets gränser är värda all uppskattning för sina insatser. Värdet och betydelsen av deras verksamhet brukar också vid högtider och internationella evenemang framhållas.

Samtidigt utsättes emellertid många i denna grupp för diskrimineringen att berövas sin rösträtt — ett förhållande som både av dem själva och andra måste uppfattas som helt orimligt. Från den borgerliga oppositionens sida har under lång tid upprepade framstötningar gjorts för att få till stånd en ändring. Den socialdemokratiska regeringen har emellertid hela tiden vägrat att tillmötesgå detta krav och förhindrat en reform av »tekniska» orsaker.

Sent omsider har nu ställts i utsikt att utlandssvenskarna — efter vidtagen grundlagsändring — skall beredas tillfälle att rösta åtminstone vid riksdagsmannavalen. Röstningen skulle dock kunna ske först efter en relativt omständlig procedur för registrering. Enligt vår uppfattning borde principen vara, att *samtliga* utlandssvenskar med det snaraste gavs samma demokratiska rättigheter som de hemmavarande medborgarna. Från denna princip kan det sedan bli nödvändigt att göra vissa smärre undantag, just av tekniska skäl, men det bör betonas att det endast bör vara fråga om undantag i ordets egentliga bemärkelse. Det kan inte heller finnas skäl att annat än undantagsvis beröva utlandssvenskarna rösträtt vid kommunalval, särskilt som riksdagens första kammare utses genom de kommunala församlingarna. Beträffande de närmare motiveringar som kan anföras för denna ståndpunkt vill vi hänvisa till en särskild motion i denna fråga.

Med utgångspunkt från den inledningsvis anförda definitionen kan det alltså vid bedömningen om demokratiens intensitet fastslås att denna har minskats beroende av att antalet utlandssvenskar befinner sig i en snabb tillväxt. Mot detta kunde invändas, att eftersom rösträttsåldern nyligen sänkts skulle det antal som bereddes tillfälle att utöva sin rösträtt vid nästa val trots allt öka — intensiteten skulle med andra ord blivit större. Detta är dock endast skenbart riktigt. Begränsningens odemokratiska karaktär står icke i direkt förhållande till antalet uteslutna. Avgörande blir däremot uteslutningens politiska tillämpning. Särskillnaden 20—21 år är inte politiskt betydelsefull i samma grad som en särkillnad efter bosättningsort.

Partistödet

Det är uppenbart att det av höstriksdagen fattade beslutet om statligt partistöd högst avsevärt kommer att förändra förutsättningarna för demokratiens funktioner. Mången författningsändring medför sannolikt långt mindre konsekvenser än denna statliga auktorisation av partiväsendet.

Frågan om partistödet kan ses mot bakgrund av det tidigare diskuterade icke utredda förslaget om statligt presstöd. Det direkta hot mot pressens frihet som detta utredningsförslag utgjorde avvisades lyckligtvis av de sakkunniga instanserna vid remissbehandlingen och kom aldrig att föreläggas riksdagen i ursprungligt skick. Samtidigt är det emellertid klart, att de politiska partierna mycket väl kan använda partistödet också till att subventionera pressen. Därmed hotas denna att bli beroende av de statsmakter som den har till uppgift att främst kritisera och kontrollera. Systemet innebär också betydande risker för att pressen binds hårdare till de partier från vilka den erhåller stöd.

Det bör observeras att statligt presstöd inte förekommer någonstans i den fria världen. Inte heller det statliga partistödet, som sådant, utfaller vid en internationell jämförelse till Sveriges favör. Statligt stöd till politiska partier förekommer bland världens demokratier endast i ett land, nämligen Västtyskland, där systemet också utsatts för stark kritik — främst från socialdemokratiskt håll — och där beslutet överlämnats till författningsdomstolen för en prövning av åtgärdens förenlighet med den västtyska författningen.

De politiska partierna har en viktig roll att spela i demokratien. En helt avgörande förutsättning för att de skall kunna verka fritt och kanalisera medborgarnas åsikter är emellertid att de icke ställs i ett obehörigt beroendeförhållande till staten eller ett fåtal enskilda finansärer. Det skall inte förnekas att finansieringen av partiernas verksamhet inrymmer svåra problem, och i den mån att de ekonomiska bidragen till deras verksamhet härstammar från ett enda håll eller om en finansieringskälla klart dominerar över de andra är risken för obehörigt beroende stor. Nu har detta aldrig varit fallet med de demokratiska partierna i Sverige. De icke-socialistiska partierna har erhållit bidrag till sin verksamhet från en mängd olika håll. En eller några få bidragsgivare har aldrig dominerat och därmed har heller aldrig några politiska villkor kunnat förknippas med bidragen. Socialdemokraterna har erhållit sina bidrag från fackföreningsrörelsen, men LO har aldrig ensamt dominerat bland bidragsgivarna. Dessa har i stor utsträckning utgjorts av de många olika fackförbunden. I fortsättningen blir emellertid partiernas främsta och kanske dominerande inkomstkälla det statliga partistödet. Även om detta i dag endast utgör omkring hälften av partiernas samlade inkomster, är det dock klart, att en enda bidragspost av den

storleksordningen aldrig tidigare förekommit hos något parti. Det kan också väntas, att partistödets relativa andel av partiernas intäkter i framtiden kommer att successivt öka.

I och med partiernas ekonomiska beroende av statsmakterna riskerar partierna att bli en sorts halvstatliga institutioner. Partierna kommer visserligen att vara nödvändiga för det politiska livet, och de kommer formellt att utgöra ett slags mellaninstans för kanalisering av opinionsbildning. Men de kommer samtidigt att förlora sin prägel av att bygga på övertygelse och utgöra språkrör för medborgarnas uppfattningar i olika frågor.

Partierna riskerar att förlora sin folkliga förankring. Hellre än att offra tid och kraft på att förmå medlemmar och sympatisörer till personliga uppoffringar och en aktiv insats, kan man befara att partierna träffar uppgörrelse om att höja det statliga partistödet.

Häri ligger betydande risker för att vår demokrati kan förvandlas till en skendemokrati. Till det osmakliga i systemet med ett statligt partisystem hör också att medborgarna tvingas att över skattsedeln stödja partier och uppfattningar med vilka de inte sympatiserar. Inte minst kommer många att finna det stötande med statsstöd till ett parti som det kommunistiska, vilket länge stått i direkt kampställning mot demokratien. Till de skäl som ytterligare kan anföras mot ett statligt partistöd hör att ett sådant innebär en konservering av partistrukturen, vilken icke kan vara förenlig med demokratiens anda. Det kan icke vara rimligt att statsmakterna genom ekonomiska bidrag förhindrar eller försvårar andra meningar att komma till uttryck än dem som nu finnes representerade i riksdagen. Högerpartiet som inte ville medverka till en utveckling som på detta sätt innebär en snedvridning av demokratiens arbetsformer och ett försvårande för en fördjupad folkstyrelse anser att statligt stöd till partierna inte skall utgå. Detta ställningstagande har också utförligt motiverats i en partimotion vid höstriksdagen med yrkande om avslag på propositionen om statligt partistöd.

Av principiellt samma slag som partistödet — presstödet — är det av regeringen nu föreslagna tidskriftsstödet, låt vara att detta kan antas komma att bli av en betydligt mindre storleksordning. Det måste anses principiellt förkastligt att regeringen ges möjlighet att efter godtyckliga principer och subjektiva bedömningar utdela stöd till tidskrifter som deltagar i den politiska och kulturella debatten. Riskerna för politisk favorisering ligger i öppen dag. Vi vill därför av principiella skäl yrka avslag även på det föreslagna tidskriftsstödet.

Åsiktstvång och kollektivanslutning

Radio- och TV-monopolet skapar genom sin monopolställning en dirigerad form av opinionsbildning. Detta kan också befaras bli följden av för

åtminstone den del av pressen som blir beroende av partistödet — pressstödet. Det är också omvittnat hur det på många av arbetsplatserna i samhället utövas ett opinionstvång mot den enskilde medborgaren. Det socialdemokratiska partiet i Sverige är ett av de få partierna i den fria delen av världen, som till största delen är uppbyggt på kollektivanslutningens princip. Av dess medlemmar är 70 % kollektivanslutna. Antalet personer som utnyttjar sin reservationsrätt beträffande medlemskap i SAP har uppskattats till cirka 10 % av medlemmarna i de kollektivanslutna fackföreningarna.

Ur principiellt demokratisk synpunkt ligger det något djupt förnedrande i kollektivanslutningen som princip. Oavsett de historiska och traditionella motiv som kan anföras och oavsett om man formellt ur FN-stadgan kan utläsa ett förbud mot kollektivanslutningen i förklaring om de mänskliga rättigheterna eller inte, kvarstår under alla omständigheter en moralisk dom över förfaringssättet. Detta får också antas vara ett av skälen till att den svenska socialdemokratien i detta avseende tillhör undantagen bland världens socialdemokratiska partier. På senare tid har också ett allt starkare missnöje kommit till uttryck med denna förnedrande form av partipolitiskt medlemskap. Det har bl. a. hävdats att den tillämpade metoden inte kan anses förenlig med den svenska arbetarrörelsens verkliga intressen, vilka i stället borde leda till en medverkan att slå vakt om den enskildes åsiktsfrihet.

Något verkligt intresse från det socialdemokratiska partiets sida att slopa kollektivanslutningen har emellertid inte kommit till synes. Snarare har man stillatigande accepterat en utveckling som kan göra det än svårare för de enskilda fackföreningsmedlemmarna att hävda sin politiska frihet. Den omläggning till s. k. storavdelningar, som för närvarande pågår inom vissa av LO-förbunden, torde nämligen skärpa de svårigheter som hittills funnits.

I ett par fackförbund har kollektivanslutningens princip t. o. m. drivits så långt att man överlåtitt på storavdelningarnas representantskap att fatta beslut om medlemmarnas partitillhörighet. Den enskilde fackföreningsmedlemmen har i dessa fall inte ens möjlighet att närvara vid det möte som fattade beslut om hans politiska tillhörighet. Det enda som återstår för honom är en negativ reaktion; genom att använda sin reservationsrätt kan han i efterhand demonstrera att han i varje fall inte önskar bli betraktad som socialdemokrat.

Som tidigare anförts borde det kunna anses som en renlighetsåtgärd av det socialdemokratiska partiet att självt göra sig av med kollektivanslutningen. Ur många synpunkter vore detta en mera tillfredsställande utväg än att tillgripa lagstiftning. Enligt vår uppfattning bör man emellertid i längden inte tveka för åtgärder i den riktningen, om en förändring inte sker, utan det kanske t. o. m. visar sig att förhållandena för den enskilde fackförenings-

medlemmen i detta avseende blir än svårare. Under sådana omständigheter framstår en lagstiftning som enda utvägen. I så fall bör i en kommande författning den enskilde medborgarens politiska frihet garanteras genom stadgandet att anslutning till politiskt parti endast kan ske genom individuellt medlemskap.

Folkomröstning

Beträffande den svenska demokratiens effektivitet, alltså den verkningsgrad, varmed folket förmår göra sina synpunkter gällande, ligger det i sakens natur att denna är störst i den mån folket bereds tillfälle att genom allmänna folkomröstningar uttala sin uppfattning. Detta har endast skett i vårt land vid tre tillfällen. Därtill kommer att vårt nuvarande folkomröstningsinstitut endast är konsultativt.

Tanken på den svenska demokratiens förankring i ett omfattande folkomröstningsinstitut drevs ursprungligen av socialdemokraterna parallellt med kravet på första kammarens avskaffande. Det kan därför i sammanhanget vara av intresse att något belysa den inställning som socialdemokraterna i ett tidigare skede givit uttryck för. Redan i socialdemokratiska föreningens program av år 1885 krävde man »direkt lagstiftning genom folket, dvs. rätt för folket att i sista hand antaga eller förkasta av riksdagen beslutade lagändringar».

Likaledes beslöt 1917 års socialdemokratiska partikongress om krav på ett folkomröstningsinstitut. Den socialdemokratiska partistyrelsen framhöll vid detta tillfälle, att folkomröstningsinstitutet var »ett nödvändigt komplement till det representativa systemet hos ett folk, som vill leva under full självstyrelse. Det kommer i sin tillämpning att innebära en viktig hävstång till höjande av folkets politiska upplysning samt är ett naturligt uttryck för den fostran till självansvar, vars betydelse framhålles i partiets allmänna grundsatser.» Man betonade också, att rätt att påkalla folkomröstning inte bara borde tillkomma statsmakterna utan även ett så stort antal politiskt röstberättigade att dessa kunde anses ge uttryck åt en allännare önskan inom nationen. Riksdagen beslöt också 1920 under anslutning från vänsterpartierna och vissa högermän att begära utredning i frågan. En sådan tillsattes av den första Brantingska regeringen. 1922 infördes det konsultativa folkomröstningsinstitutet i vår författning.

Under senare tid synes emellertid en successiv förändring av den socialdemokratiska inställningen till folkomröstningen ha inträtt. Gradvis har intresset att fördjupa vår demokrati genom en utvidgning av folkomröstningsinstitutet minskat. Likväl framlades 1954 en proposition, godkänd av riksdagen samma år, om en sådan utvidgning. Liksom tidigare skulle det endast vara fråga om konsultativ folkomröstning, men med andra regler

rörande initiativrätten. En minoritet i riksdagen som representerade minst 1/3 av vardera kammarens medlemstal skulle kunna driva igenom en omröstning. Den väntade propositionen 1957, som skulle konfirmera grundlagsändringen, framlades emellertid aldrig, och 1960 avslogs det vilande grundlagsförslaget.

På högerhåll har en utvidgning av folkomröstningsinstitutet länge ansetts utgöra en av de främsta möjligheterna att fördjupa den svenska demokratin. I 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning framförde de tre borgerliga reservanterna krav på införande av fakultativt och decisivt referendum, dvs. en minoritet av riksdagens ledamöter skulle få rätt att kräva att ett av riksdagens majoritet fattat beslut underställdes medborgarna i en folkomröstning, varvid utslaget av folkomröstningen skulle vara avgörande. Enligt vår uppfattning torde en sådan form av referendum vara en av de effektivaste metoderna för att skapa ett minoritetsskydd, vilket är av största betydelse för demokratiens trygghet och utveckling.

Högerpartiets strävanden har tidigare formulerats på följande sätt: Vad det gäller är helt enkelt att låta en på visst sätt bestämd del av riksdagen, t. ex. 1/3, få rätt att kräva att ett av majoriteten godkänt förslag före ikraftträdandet underställes folkomröstning. Godkännes det i denna, är saken klar. Uttalar sig folkmajoriteten emot det har förslaget fallit. Ett institut med beslutande folkomröstning av detta slag framtvingar också ökad vilja hos majoriteten att ta hänsyn till kritik från en betydande minoritet och sålunda skapa en större grad av enighet kring avgörandet i viktiga frågor. Å andra sidan bör man även överväga rätt för regeringen att anordna beslutande folkomröstning om ett förslag, som avisats av riksdagsmajoriteten. Självfallet måste folkomröstningsinstitutet utformas på ett sådant sätt, att väljaren har att säga ja eller nej till ett bestämt förslag. Att tillåta fler än två alternativ, såsom var fallet i pensionsomröstningen, står i strid mot den grundläggande demokratiska principen att en beslutande församling — och därför även folket vid en folkomröstning — inte kan säga annat än ja eller nej.

Enkammersystem

Då man beaktar författningsfrågorna mot bakgrund av effektiviteten av folkets inflytande, är det också nödvändigt att diskutera tvåkammerssystemet. Som redan tidigare framhållits var socialdemokraterna en gång i tiden starka anhängare till kravet på ett enkammersystem. Uppenbarligen har emellertid intresset även för en sådan reform på senare tid blivit betydligt svalare. Reformkraven har följaktligen i första hand kommit att drivas av de icke-socialistiska partierna.

Enligt vår uppfattning gäller det ytterst att säkra den demokratiska par-

lamentarismen och göra denna funktionsduglig. Det nuvarande tvåkammar-systemet tillkom i en tid, då parlamentarismen inte var accepterad. I ett parlamentariskt styrelseskick försvagar tvåkammerssystemet riksdagens kontroll över regeringen och kan dessutom skapa ett nära nog ohållbart läge för en regering, som har folkflertalet bakom sig men av tekniska skäl ej förfogar över majoritet i mer än en av kamrarna. Två kamrar med lika behörighet och myndighet utgör många gånger ett direkt hinder för att parlamentarismen skall kunna fungera effektivt och att möjligheten till en växling vid makten skall hållas aktuell.

Ett annat argument som kan anföras mot den nuvarande första kammaren är dess långa mandatperiod, vilken leder till att det föreligger en eftersläpning i tiden, innan första kammarens sammansättning påverkas av den politiska åsiktsbildningen. Därtill kommer den invändning som kan riktas mot det indirekta valsättet. Detta innefattar nämligen ett matematiskt betingat, ständigt systematiskt fel, som på ett bestående och icke tillfälligt sätt förvränger valresultatet när man har att göra med relativt små förskjutningar vid valet och flera partier av olika storlek. De indirekta valen gynnar då alltid det största av dessa partier.

Övervägande skäl talar således för en övergång till ett enkammarssystem med direkta val. Ett sådant system ger de största möjligheterna att förbättra grundvalen för det parlamentariska systemet och det bästa uttrycket för demokratin. Det betyder att riksdagsvalen på ett alldeles särskilt sätt klargör för väljaren hans rätt och plikt att säga sitt avgörande ord i landets angelägenheter. Övergången till enkammarssystem kan därför väntas medföra en ökad politisk aktivitet hos medborgarna och klarare frågeställningar i den politiska diskussionen. Därmed skulle även effektiviteten till folkets inflytande öka.

Maktbalans genom maktindelning

Under de senaste decennierna har statens åtaganden i olika avseenden ökat år från år. Denna starka utvidgning av statens makt har ur demokratiens synpunkt skapat nya problem och faror. Den har resulterat i en maktkoncentration av hittills okända dimensioner. Hos varje maktkoncentration ligger en fara för friheten. Makt frestar lätt till maktmissbruk, och även när makthavarna försöker värja sig mot denna frestelse blir likväl själva samhällsatmosfären successivt och omärkligt omvandlad av den centralmakt som dominerar samhället. Denna kommer ständigt att försöka få mera makt och lägga under sig nya områden av mänsklig aktivitet. Det finns i den situationen en betydande fara för att medborgarna så småningom vänjer sig vid att betrakta denna utveckling inte bara som naturlig utan även som önskvärd. Medborgarna accepterar sitt beroende av staten och kräver stän-

digt nya förmåner från samhällets sida. Det blir allt svårare att vinna gehör för sådan aktivitet som sker vid sidan av staten. Människorna känner rädsla för att opponera mot själva makten. Spelrummet för kritik och meningsbrytningar blir omärkligt allt mindre.

För att undvika en sådan utveckling måste en genomförd maktbalans existera, där den ena maktfaktorn balanserar den andra. Det kan röra sig om maktinstanser av vitt skilda slag av betydelse. Det centrala är emellertid att ingen växer sig så stark, att den överskuggar och förkväver alla de andra.

För att vi skulle kunna tala om maktbalans fordras det en effektiv fördelning av makten, och i princip gäller det att åstadkomma decentralisering så långt det är möjligt. Generellt måste den regeln gälla att en högre maktinstans icke skall påläggas uppgifter, som lika väl eller bättre kan ombesörjas av en lägre. För demokratin är det livsvillkor, att dessa principer omsättes i praktiken.

Planeringsområden

Från dessa utgångspunkter ter det sig föga löftesrikt för vår demokrati och utveckling i framtiden, att regeringen uppenbarligen i stället för att undvika centraliseringens faromoment tvärtom medvetet synes benägen för en långt driven maktkoncentration, varigenom den folkliga kontrollen successivt berövas sin effektivitet. Denna utveckling gör sig i icke ringa utsträckning märkbar på planeringsområdet. Det nya momentet i det centrala planeringsarbetet utgöres av regeringens inrättande av särskilda organ, vilkas utredande verksamhet och rekommendationer kan ligga till grund för regeringens långsiktiga handlande utan att likväl vara offentliga eller bli föremål för formell politisk behandling. Vissa ämbetsverk har också tilldelats så omfattande planeringsuppgifter, att de kan sägas gå utöver den traditionella begränsningen av de förvaltningsmässiga göromålen.

Som ett exempel på de nyinrättade organen kan anges utredningsrådet inom finansdepartementet, som främst består av cheferna för ett antal ekonomiska utredningsinstitut. De utredningsresultat som kommer fram inom utredningsrådet ligger i sin tur till grund för diskussioner inom det ekonomiska planeringsrådet. Detta utgör en sammanslutning av representanter för näringslivet, arbetsmarknadens intresseorganisationer samt förvaltningen. Rådets uppgift har angivits vara att »följa den löpande utvecklingen och diskutera de problem som möter, när det gäller att bevara och öka framstegstakten i den svenska ekonomien». Planeringsrådet är främst avsett som ett informellt forum för åsiktsutbyte. Några offentliga protokoll förs ej vid dess sammankomster. Vad gäller frågan om det skriftliga material, som produceras vid sammanträdena är offentligt eller inte, ankommer det enligt

finansministern på avdelningschefen inom finansdepartementets ekonomiska avdelning att avgöra vilka handlingar som är offentliga. I tveksamma fall avgör finansministern. Det finns alltså inte några fasta direktiv för vad som är offentligt eller inte. Ej heller har andra partier än regeringspartiet rätt att ta del av förhandlingarna. Ett av de viktigaste instrumenten för planering av vår ekonomi är därmed i realiteten undandraget riksdagens kontroll och offentlig insyn.

Motsvarigheter till finansdepartementets ekonomiska planeringsråd finnes även i andra departement. Som exempel kan nämnas inrikesdepartementets byggråd, ecklesiastikdepartementets planeringsråd för utbildningsfrågor, inrikesdepartementets lokaliseringsråd samt forskningsberedningen. I samtliga dessa fall är riksdagens kontroll och möjligheterna till offentlig insyn lika obefintliga som beträffande det ekonomiska planeringsrådet.

Av största intresse är de nyinrättade organens konstitutionella ställning och insynen i planeringsverksamheten. Denna fråga aktualiserades vid 1964 års riksdag med anledning av en motion av herr Heckscher m. fl. I denna hemställdes att departementsutredningen skulle få som särskild uppgift att fastställa de olika planeringsorganens konstitutionella ansvarsförhållande samt att säkerställa ett reellt riksdagsinflytande på alla stadier av planeringsverksamheten. I motionen konstaterades att det för närvarande var »formellt och reellt oklart vad dessa råd representerar, vilka mandat och befogenheter de egentligen har samt om något egentligt ansvar för deras verksamhet kan utkrävas». Motionen avslogs.

Det är svårt att lösa frågan hur planeringsverksamheten skall inpassas i det traditionella samhällssystemet. På grund av de planeringsberedande organens sammansättning föreligger det stora risker för ett korporativt inslag i styrelseskicket. Det föreligger också risk för att oppositionspartierna ställs helt vid sidan av ett politiskt inflytande på den centrala och ekonomiska planeringen. Möjligheten att bedriva en effektiv oppositionspolitik kan bli allvarligt begränsad, om oppositionspartierna inte ges insyn i rådets arbete och tillgång till det utredningsmaterial, som ligger till grund för rådets diskussioner och ställningstaganden.

Här skall också erinras om det 1965 av riksdagens majoritet antagna förslaget till ny departementsorganisation. Beslutet innebär kort och gott, att regeringens och statsrådets maktposition förstärks. De politiska avdelningarna har byggts ut.

Dessutom har man infört ett nytt och från maktsynpunkt betydelsefullt instrument. Departementscheferna har nämligen fått möjlighet att till sig knyta speciella arbetsenheter, som rekryteras utanför den vanliga befordringsgången. Man kan på sikt som en följd härav vänta sig, att de politiskt betingade utnämningarna, som redan nu spelar en omfattande roll, i framtiden blir än mer betydande.

Maktkoncentration

I detta sammanhang finns det även anledning att något närmare skärskåda den offentliga utredningsverksamheten. I allt större utsträckning har det blivit vanligt, att det för en proposition väsentliga utredningsarbetet sker inom vederbörande departement eller av särskilt tillkallade experter och sakkunniga i stället för att ombesörjas av parlamentariskt sammansatta utredningar. Därmed förhindras riksdagens och alldeles särskilt oppositionspartiernas insyn, och den folkliga kontrollen över en viktig del av statsverksamheten har i själva verket starkt beskurits. En ökad kritik har också på senare tid kunnat riktas mot utredningsarbetets kvalitet, dels sådant detta avspeglats i framlagda propositioner, dels sådant det framkommit i vissa betänkanden, vilka rubricerats som »beställningsarbeten» från regeringens sida. Som exempel på det sistnämnda kan anföras pressutredningens förslag och länsdemokratiutredningens betänkande om författningsfrågan och det kommunala sambandet. I synnerhet den förstnämnda utredningen inger med sin markerade brytning med praxis och traditioner i svenskt utredningsväsende starka farhågor för framtiden. Det uppseendeväckande inträffade, att två av utredningsmännen i en gemensam reservation tvingades att starkt ta avstånd inte bara från utredningens resultat utan också från dess arbetsformer. Reservanterna anförde bl. a. att utredningens arbete slutförts på ett sätt som »strider mot den praxis som utvecklats i det svenska utredningsväsendet. Å ena sidan har utredningens majoritet underlåtit att närmare analysera vilka effekter i olika avseenden som ett direkt tidningsstöd skulle föra med sig. Å andra sidan har utredningens minoritet betagits möjlighet att fortsätta utredningsarbetet på de avsnitt, där detta inte hunnit slutföras. Den målsättning för pressens verksamhet som i direktiven för utredningen sammanfattats i orden 'en fri och oberoende tidningspress är av avgörande betydelse för opinionsbildningens frihet och därmed för vårt demokratiska samhällsskick' har enligt vår mening inte uppnåtts i det framlagda betänkandet. Tvärtom torde majoritetens förslag komma att motverka denna målsättning.»

Sedan utredningens förslag mötts av en nedgörande kritik av samtliga sakkunniga remissinstanser och av en nära nog samfällid pressopinion, framlade regeringen utan något som helst föregående utredningsarbete en proposition om partistöd, varigenom inte bara oppositionen berövades möjligheten att i god tid ta del av det förestående förslaget. Även olika institutioner och organ i det svenska samhällslivet förmenades möjligheten att yttra sig över förslaget, vilket torde vara ett av de mest genomgripande för den svenska demokratiens framtid som framlagts i modern tid. Ett dylikt förfaringsätt från regeringens sida kan endast betraktas som ett utslag av maktfullkomlighet.

Det synes vara en fråga om en upprepning av detta förfaringsätt, då regeringen nu utan utredning eller antydan om hur stödet skall distribueras framlägger förslag om ett tidskriftsstöd.

Ännu ett färskt exempel på maktfullkomlighet och en strävan efter maktkoncentration hos regeringen är handläggandet av frågan om en höjning av bilaccisen. Förfaringsättet står helt i strid med Sveriges grundlagar. Regeringsformens paragraf 57 fastslår, att »svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena». Det ankommer på riksdagen att ta ställning till regeringens förslag till nya bevillningar. Regeringsformens paragraf 60 fastslår otvetydigt: »Ej må några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen». Om regeringen ej anser grundlagen tillfyllest, har den att framlägga förslag om ändring till riksdagen. Att beröva riksdagen något av dess grundlagsfästa och månghundraåriga beskattningsmakt, kan inte tolereras. Det skulle samtidigt innebära ett grundskott mot hela demokratien, mot folkets kanske viktigaste kontrollmöjlighet gentemot regeringen.

Kommunal demokrati

Den kommunala självstyrelsen har en djup förankring hos det svenska folket och måste betraktas som en oumbärlig del av vår folkstyrelse. Men även på detta fält har samhällsutvecklingen förändrat grundvalarna för den traditionella folkstyrelsen. År 1952 genomfördes en total reform av de svenska kommunernas struktur. Denna har sedan inte visat sig vara tillräckligt långtgående. Fördenskull har samarbetet i kommunblock tillkommit, vilket i många fall redan lett till nya kommunsammanslagningar. Denna utveckling mot större enheter har givetvis bidragit till att försvaga den enskilde samhällsmedborgarens omedelbara inflytande. Hans kontakt med de beslutande organen har minskat. Till detta kommer att den kommunala självständigheten också urholkats genom att den reglerande förvaltningen, dvs. de uppgifter som ålägges kommunerna av statsmakterna, fått en allt större omfattning, medan den oreglerade förvaltningen, kommunens självpåtagna uppgifter, minskat i relativ betydelse.

Sannolika skäl talar för att denna utveckling kommer att gå vidare. Kommunerna kommer att få större arbetsuppgifter, vilket i sin tur framtingar större enheter. Vad som i detta sammanhang är väsentligt är att tillse att den förändring av de kommunala enheterna och de kommunala arbetsuppgifterna som kan framtingas av rationella skäl icke samtidigt innebär en begränsning eller ett urholkande av den kommunala demokratien. Alltfort måste beslutanderätten ligga förankrad hos folket och en kommunal själv-

styrelse i egentlig mening iakttagas. Kommunerna får inte förvandlas till bara exekutörer av statliga beslut.

För att öka de enskilda medborgarnas rättssäkerhet har det också ansetts angeläget att riksdagen inrättar en tredje ombudsmannatjänst, vars befattningshavare får till främsta uppgift att bevaka det kommunala fältet. Detta skulle i sin tur förutsätta en ändring av lagstiftningen på olika områden.

Hela den komplicerade frågan om de kommunala uppgifterna i framtiden och de mest rationella och effektiva kommunstorlekarna ligger för närvarande under utredning. Vi är därför inte beredda att nu binda oss för någon ny utformning av den kommunala självstyrelsen. Vi har emellertid velat peka på detta problemkomplex som ett av de viktigaste reformområdena inom folkstyrelsen. Det framstår nämligen för oss som helt nödvändigt att oavsett hur kommunreformerna kommer att gestalta sig måste ett bevarande av den kommunala självstyrelsen och ett fördjupande av den kommunala demokratien vara en vägledande princip.

Den av oss gjorda översikten över folkstyrelsens olika områden visar att den svenska demokratien i alla avseenden inte fungerar tillfredsställande. Att råda bot på uppenbara missförhållanden liksom att vidta åtgärder i syfte att åstadkomma en fördjupning av demokratien, såväl vad gäller dess intensitet som effektivitet och extensitet, borde ligga i alla medborgares intresse.

Under återopande av vad ovan anförts hemställer vi,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att Kungl. Maj:t måtte låta de i motionen angivna riktlinjerna i syfte att fördjupa och stärka det svenska folkstyret ligga till grund för det utredningsarbete som erfordras för *dels* ett beslut år 1968 om genomförande av en enkammarriksdag utsedd genom direkta val, *dels* ett framtida beslut om en slutgiltig och samlad författningsreform.

Stockholm den 26 januari 1966

Yngve Holmberg

Ebon Andersson

Rolf Kaijser

Carl Eskilsson

N. Yngve Nilsson

Allan Hernelius

Ragnar Sveningsson

G. Ivar Virgin