En ny riksdagskammare eller en gammal — eller en ny grundlag?

Av tf. hovrättsassessorn Daniel Bergström

Professor emeritus Göran Lysén föreslår i SvJT 2019 s. 773 att riksdagens första kammare ska återinföras, men i ny form. Det är välgörande med ett historiskt perspektiv på frågan om grundlagsreform, och med fokus på de övergripande dragen snarare än på enskildheterna. Men idén om valkorporationer är knappast det bästa som finns att hämta ur svensk konstitutionell tradition.

1 Inledning

Göran Lysén refererar i sin artikel hur Nils Herlitz i denna tidskrift 1972 förgäves efterlyste ett historiskt perspektiv i Grundlagsberedningens slutbetänkande (SOU 1972:15).[1] Jag tycker att det är uppfriskande att Göran Lysén själv anlägger ett sådant perspektiv på grundlagsdebatten och griper tillbaka på inslag i vår konstitutionella historia.

Statsvetenskaplig forskning pekar mot att en konstitution blir mer robust, och såväl rättighetsskydd som offentlig förvaltning mer effektiv, om den rättsliga utvecklingen sker i samklang med ett lands historiska tradition. Inom den vida ram som traditionen ställer upp kan det finnas många olika sätt att bygga godtagbara rättsstater och politiska demokratier. Visst finns det lyckade exempel på länder vars i princip hela rättsordning består av s.k. *legal transplants*, dvs. importerade rättsregler och institutioner (ett sådant exempel är Japan). Den nuvarande utvecklingen i t.ex. Ungern och Polen kan däremot tas till intäkt för att en aldrig så välskriven och sorgfälligt utformad konstitution väger lätt om den saknar förankring i den politiska kulturen.[2]

2 Valkorporationer — tillbaka till framtiden?

När Göran Lysén hämtar inspiration från den svenska konstitutionella historien fastnar blicken på riksdagens första kammare, avskaffad med tvåkammarriksdagen 1971, och även, om jag tolkar honom rätt, på ståndsriksdagen eller i vart fall på dess korporativa inslag. Han skisserar en första kammare som skulle utses till en tredjedel av akademin, till en tredjedel av arbetstagarorganisationerna och till en tredjedel av arbetsgivarorganisationerna. Det måste sägas vara djärvt att föreslå

[1] SvJT 1972 s. 515.

[2] Man kan dock konstatera att Ungern och Polen i och för sig var ganska illa försedda med en god inhemsk tradition därvidlag; i bägge fall hade murens fall föregåtts av några decennier av kommunistiskt styre, vilket i sin tur såvitt gäller Polen föregåtts av dels despotiskt tsardöme, dels feodal adelsrepublik. I vart fall Ungern hade emellertid Österrike-Ungerns rättsstatliga arv att anknyta till.

en korporativt organiserad riksdagskammare.[3] Såvitt jag vet har det inte funnits någon sådan lagstiftande församling i västvärlden sedan 1978 då det korporativa parlamentet i Spanien, Cortes Españolas, ersattes med det nuvarande representativa och direkt folkvalda Cortes Generales.[4]

Den nygamla idén om valkorporationer är intressant för att den synliggör att vi alltjämt inte deltar i samhällslivet endast som individer utan också som medlemmar i olika former av gemenskaper, t.ex. den yrkeskår vi eventuellt tillhör. I den dagliga och konkreta praktiken är det kanske ofta främst så vi bidrar till att forma samhället. Men oavsett hur man bedömer förtjänsterna av idén tror jag, och detta måste sägas till att börja med, att Göran Lyséns förslag inte skulle ha någon möjlighet att accepteras politiskt. Det räcker med att påminna om de argument som gjort att liknande principer en gång övergetts: fasta valkorporationer riskerar att konservera strukturer som inte längre är relevanta och orättfärdigt ge oproportionerligt politiskt inflytande åt vissa mer eller mindre godtyckligt valda grupper.[5] I dag skulle sannolikt Göran Lyséns förslag varken accepteras av högern eller vänstern. Högern skulle resa liberala rättighetsargument mot det och vänstern jämlikhets- och klassargument.

Man kan inte heller undgå att göra den anmärkningen att det är betecknande att Göran Lysén, professor till yrket, skisserar en första

[3] Korporativism betyder att samhället organiseras genom att rättigheter och skyldigheter ges åt vissa på förhand definierade korporationer, dvs. funktionssammanslutningar, eller åtminstone att den enskilde utövar sina rättigheter och skyldigheter genom dessa sammanslutningar. Som exempel på korporationer av historiskt slag kan nämnas självstyrande universitet, gillen och skrån. Korporativt styrelseskick var det normala i Europa fram till franska revolutionen. Ståndsriksdagen med dess olika ständer — något liknande har funnits i nästan samtliga europeiska länder — kan sägas vara urtypen för ett korporativt organiserat samhällsskick. Korporativism av medeltida slag försvann i huvudsak med 1800-talsliberalismen och dess fokus på individen som rättighetsbärare, men vissa inslag i den moderna svenska rättsordningen, t.ex. den starka rättsbärande ställning som ges åt arbetsmarknadens parter enligt MBL och genom representationen i Arbetsdomstolen, liksom Hyresgästföreningens representation i de domstolsliknande hyresnämnderna, kan förvisso sägas ha korporativa drag. Fackföreningar är alltså exempel på moderna korporationer. Om korporativism, se t.ex. Elvander, Nils, ”Demokrati och korporativism”, Svensk Tidskrift nr 7 1976 s. 271–278.

[4] Det brittiska Överhuset, med sina ”Lords Spiritual” (den engelska statskyrkans biskopar) och av drottningen (regeringen) utsedda livstidspärer kan också i teorin sägas ha delvis korporativ karaktär, men biskoparna deltar av tradition inte i det parlamentariska arbetet, vilket inte heller laglorderna (de högsta domarna) gjorde innan de 2009 förlorade sitt säte i Överhuset.

[5] Ståndsriksdagen i Sverige, liksom liknande församlingar i andra länder, avskaffades inte främst pga. krav på allmän demokratisering i modern mening, utan pga. att de gamla korporationerna blev irrelevanta när den faktiska och ekonomiska makten i samhället hamnade i nya händer. Vid tiden för representationsreformen 1866 var exempelvis sådana inflytelserika grupper som industriidkare, journalister, läkare samt icke-adliga ämbetsmän och jurister utan representation i något av ständerna. 1823 gjordes ett försök till lappning och lagning av systemet genom att universitetsprofessorer gavs representation i prästeståndet. Se t.ex. Ekman, Stig, Slutstriden om representationsreformen, Uppsala, 1966.

kammare som till en tredjedel skulle hämtas från akademin. Universiteten och den fria forskningen hör visserligen till samhällets självklara hörnstenar, men nog måste det anses vara ett utslag av den förståeliga och sympatiska benägenheten hos engagerade och intelligenta människor att överskatta den relativa betydelsen av det egna verksamhetsområdet att ge akademin en så framträdande ställning. Man kan dessutom, för att presentera en detaljanmärkning, fråga sig varför viktiga delar av samhällslivet inte finns representerade bland de tänkta valkorporationerna. Jag tänker till exempel på civilsamhället, det vill säga ideella föreningar inklusive religiösa samfund, och på konsten och kulturen.

Sammantaget tror jag att den korporativa principen, åtminstone i Göran Lysén skisserade utförande, tills vidare bör lämnas i historiens malpåse.

3 En ny eller gammal första kammare?

Göran Lysén skiljer dock i sitt förslag mellan å ena sidan den tänkta nya första kammarens sammansättning och å andra sidan dess uppgifter, som han tänker sig skulle vara främst granskande och utredande. Det är visserligen svårt att invända mot det goda i att höja kvaliteten på lagstiftningen och det politiska samtalet, vilket Göran Lysén föreställer sig skulle bli följden av en första kammare med dessa uppgifter. Samtidigt innebär detta att Göran Lysén i själva verket inte alls föreslår inrättande av en riksdagskammare i verklig mening, dvs. en lagstiftande församling. Man kan fråga sig om man bör ge detta namn och denna status åt en instans som fyller en fundamentalt annorlunda funktion. Vidare finns det skäl att ifrågasätta om det är önskvärt med en ännu större riksdag. Vi har redan 349 riksdagsledamöter på tio miljoner människor, vilket är mer än jämförbara länder.[6] Slutligen finns det redan i vårt konstitutionella ramverk en hel rad organ av olika slag, med delvis överlappande ansvarsområden, som har granskande uppgifter, t.ex. JO, JK, KU och Riksrevisionen. Faktum är att om det finns någon funktion i det rättsstatliga rättighetsskyddet som i Sverige är ovanligt väl tillgodosett jämfört med andra länder torde det vara den granskande funktionen. Vad gäller att genom beredning förbättra lagstiftningens kvalitet har vi redan en lagstadgad beredningsprocedur och ett statligt utrednings- och kommittéväsende.[7] Till slut når man naturligtvis en

[6] Danska Folketinget har 179 ledamöter på ca 5,8 miljoner människor, norska Stortinget har 169 ledamöter på ca 5,3 miljoner människor och Finlands riksdag har 200 ledamöter på ca 5,5 miljoner människor. Räknat per capita är dock skillnaden inte särskilt stor, i vart fall inte i förhållande till Finland. Jämfört med Europas folkrikare länder har Sverige dock långt fler lagstiftare per capita, även om Storbritannien sticker ut i absoluta tal med hela 1 425 parlamentsledamöter om man räknar Överhusets pärer.

[7] Att det går att kritisera hur väl beredningskravet efterlevs i varje enskilt fall är en annan sak, se t.ex. NJA 2018 s. 743, ”Den korta remisstiden”. Åtminstone i teorin torde det dock redan finnas strukturer för att säkerställa lagstiftningens tekniska kvalitet, i vart fall så långt som är möjligt och önskvärt i en demokrati — där politisk vilja, om än tillfällig och opinionsdriven, ju måste tillåtas få genomslag.

punkt där intresset av effektivitet, flexibilitet och exekutivitet i lagstiftningsprocessen tar företräde framför intresset av väl genomtänkta och genomlysta lagstiftningsprodukter. Jag tror att Sverige i teorin befinner sig ungefär på den punkten.[8]

Att en aldrig så kompetent granskande församling av professorer och tekniska experter skulle ha kunnat förhindra 2018 års regeringsbildningskris är för övrigt inte sannolikt.

Dessutom tror jag att det är högeligen optimistiskt att anta att det skulle vara ”lagtekniskt sett ganska enkelt” att införa en ny första kammare med de uppgifter som Göran Lysén föreställer sig. Att t.ex. ge den tänkta första kammaren möjlighet att utnyttja det parlamentariska minoritetsskyddet enligt 2 kap. 22 § RF, eller att kunna utfärda tvingande kallelser till utfrågningar (vid äventyr av vite, hämtning, häktning?) skulle kräva följdändringar i annan lagstiftning. Framför allt är Göran Lysén förslag om en första kammare sammanvävt med inrättandet av ett ”författningsråd” med befogenhet till konkret lagprövning, vilket sannolikt skulle kräva ny materiell och processuell lagstiftning. T.ex. skulle frågorna om proceduren i författningsrådet liksom om den konkreta lagprövningens rättsföljder och rättskraften av ett avgörande från författningsrådet kräva särskilda överväganden.

Möjligen ligger den bästa lösningen närmare till hands än Göran Lysén skisserade omstöpta första kammare. I rubriken ställer han den retoriska frågan om barnet kastades ut med badvattnet. Den första kammaren hade till effekt att den gav de olika landsdelarna en egen röst i riksdagen. Riket är visserligen också numera vid val till (enkammar-) riksdagen indelat i valkretsar, men det är ingen elak karikatyr att säga att riksdagsledamöterna i praktiken representerar sitt partis centrala linje mer än valkretsens regionala intressen. Sverige är emellertid, som Göran Lysén påpekar i förbigående, ett mycket stort land sett till ytan (och ett mellanstort land sett till befolkningen, knappast ett ”litet” som ofta upprepas). Det kan därför finnas ett legitimt intresse av att låta det regionala perspektivet avspeglas i formerna för den centrala statsstyrelsen. Sverige är visserligen i statsvetenskaplig mening en enhetsstat, men har likväl aldrig, inte ens under de karolinska och gustavianska enväldena 1682–1719 respektive 1772–1809, varit helt centralstyrt. Lokalt självstyre, ursprungligen utgående från socknarna och landskapen, se-

[8] Låt vara att det är intressant idé att skapa andra vägar inom det konstitutionella ramverket för tillsättande av offentliga utredningar än genom regeringsbeslut; det skulle förvisso vara ett positivt inslag ur maktdelnings- och minoritetsskyddssynpunkt. Frågan är dock i vilken utsträckning de utredningar som skulle bli resultatet också skulle leda till lagstiftning. Parlamentarismen innebär ju att det typiskt sett inte finns något glapp mellan den politiska viljan hos regeringen och den hos den lagstiftande riksdagsmajoriteten, knappast heller i enskildheter. Denna regel får emellertid fler undantag när regeringsunderlaget är ostadigt, som i tilltagande grad varit fallet sedan 2010; regeringar av olika färg har på senare år förlorat voteringar bl.a. 2010 (beträffande besparingar på Regeringskansliet) och t.o.m. vid två tillfällen beträffande statsbudgeten (hösten 2014 och 2018), liksom vid ett stort antal tillfällen beträffande s.k. tillkännagivanden från riksdagen.

nare från kommunerna och landstingen, har alltid varit ett definierande inslag i det svenska statsskicket. På så vis har Sverige åtminstone tidvis haft en nästan kvasifederal karaktär. Det finns enligt min mening fortfarande starka praktiska och historiska argument för ett kommunalt samband som är mycket starkare än bara en gemensam valdag för riksdags- och kommunalvalen.

Inom parentes kan man konstatera att dagens politiska landskap på olika sätt verkar präglas av motsättningar mellan stad och land (eller storstad och glesbygd, för att använda mer adekvata begrepp).[9] Jag tror för egen del att det inte är något sammanträffande att landsbygdens och bruksorternas avfolkning och samhällslivets allmänna centralisering har accelererat sedan 70-talet, då det kommunala sambandet i lagstiftningen i allt väsentligt avskaffades.

4 Avslutande reflektioner

Om en återinförd första kammare av liknande snitt som den gamla är vägen framåt kan man låta vara osagt, men Göran Lysén har hursomhelst inlett en intressant diskussion genom att lyfta blicken och sätta fokus på de övergripande dragen i konstitutionen snarare än detaljerna. Kanske ligger också det mest intressanta i detta perspektivskifte från enskildheter till helheten. Göran Lysén förvånas i sin artikel över 1974 års regeringsforms (RF) undermålighet vad gäller individuellt rättighetsskydd, trots Sveriges goda förutsättningar på området, bl.a. långvarig fred och en utvecklad rättsstat.[10] Men kanske är förvåningen spelad? För det är väl ingen hemlighet att t.ex. det svaga rättighetsskyddet och den mycket starka betoningen av folksuveränitet inte var någon lagstiftningsmässig olyckshändelse, utan resultatet av en målmedveten politisk inriktning. I regeringens utredningsdirektiv till Grundlagsberedningen från 1966 framgår bl.a. att den nya grundlagen helt ska vila på folksuveränitetens grund.[11] I propositionen framhålls vidare att den nya grundlagen ”[helt] bryter […] med det maktdelningssystem, som från början präglade 1809 års RF”.[12]

De reformer som har gjorts sedan RF:s ikraftträdande, t.ex. 1976 (Fri- och rättighetsutredningen, SOU 1975:75), 1979 (Rättighetsskyddsutredningen, SOU 1978:34) och 2011 (Grundlagsutredningen, SOU 2008:125), ger ibland intryck av att mer än att försöka reformera grundlagen egentligen vilja skapa en annan grundlag, besjälad av en annan grundtanke. Det ständiga reformerandet — i huvudsak främmande för andra länders grundlagar — antyder behov av en genomgri-

[9] Det är en utveckling som förefaller gemensam för stora delar av västvärlden, vilket belysts häromåret av den brittiske journalisten David Goodhart som i sin uppmärksammade bok "The Road to Somewhere" delar in befolkningen i "Anywheres" och "Somewheres", "varsomhelstare" och "någonstansare".

[10] Sverige har rätteligen haft fred sedan 1814.

[11] SOU 1966:17 s. 9, refererad och kritiserad av Gustaf Petrén i SvJT 1966 s. 459.

[12] Prop. 1973:90 s. 91. Se också propositionens diskussion om det individuella fri- och rättighetsskyddet, s. 192–201, där den valda inriktningen klart utläggs.

pande reform som kan lösa den grundläggande frågan om maktdelning kontra folksuveränitet. Den frågan rymmer t.ex. frågorna om förhållandet mellan individuella rättigheter och majoritetsvilja samt mellan domstolar och lagstiftare, liksom frågan om ”extern input” i regeringsbildningen och riksdagens arbete, som Göran Lysén också tar upp i sin artikel. 1974 års RF var principiellt ärlig såtillvida att den inte ryggade för att tydligt välja bland dessa avvägningar. Om man emellertid vill träffa andra och nya val kan man nog finna att 1974 års RF är dåligt ägnad som ram för detta.

Det är kanske rättvist att säga att från 1809 och fram till ungefär andra världskriget präglades svenskt rättsligt och konstitutionellt tänkande av det liberala rättsstatsbegreppet, och att så återigen är fallet sedan ungefär 1990. I efterhand framstår decennierna däremellan, då RF kom till, mer än något annat som ett idéhistoriskt undantag