

STEFAN LINDSKOG

En senat i Sverige?

INLEDNING

Makt är till för att brukas. Den som eftersträvar makt utan att ha en klar avsikt med hur makten skall användas bör inte ha den. Maktbruk utan visioner och ambitioner är nästan lika illa och farligt som maktmissbruk.

Orden skulle nog ha kunnat komma ur Stens mun. Sten har under i stort sett hela sitt yrkesverksamma liv befunnit sig nära makten, och under en betydande del har han suttit på den. Men så länge jag har känt honom, vilket tyvärr inte är så många år, har han alltid gett uttryck för en riktningvilja i det han håller på med. Makten blir då ett medel, inte ett mål. Och vill man något så behöver man verktyg.

Makten tar sig olika uttryck och förekommer i många former. Man måste t.ex. skilja mellan ämbetsmannamakt och politikermakt. Sten har i olika roller haft makt av båda slagen. Det som här intresserar är främst politikermakten. Det sägs ofta att makt korrumpierar. Det är säkert sant. Det påstås många gånger också att korrruption inte är något stort problem i Sverige. Även det är förmodligen riktigt. Men det betyder inte att makten kan lämnas otyglad.

KONTROLL- OCH BALANSMEKANISMER BEHÖVS ALLTID.

Några tankar kring temat granskning av det politiska maktutövandet och motvikter i samhällsapparaten har synts mig lämpligt att hylla föremålet för denna skrift med. Jag är inte säker på hur långt Sten håller med mig – vi har diskuterat frågorna över ett par öl en och annan gång – men jag är säker på att han raskt och tydligt talar om för mig var jag tar miste, om han tycker att jag gör det. Inte för rättandets skull, utan för debattens. För det goda, ständiga och skapande samtalet.

POLITIKERMAKT OCH RÄTTSKONTROLLEN

När det gäller den politiska makten utgör naturligtvis demokratiskt organiserade val den yttersta kontroll- och balansmekanismen. Teorin är lika enkel som effektiv; den politiker (eller det parti) vars gärningar inte vinner folkets gillande röstas bort.

Politikermaktens fundament är alltså folkviljan. Men den viljan kan vara oberäknelig, kortsiktig och i värsta fall destruktiv i en eller annan mening. Det är enligt min mening en farlig föreställning att folkviljan alltid skulle ge uttryck för ett informerat och övervägt ställningstagande. Hitler kom till makten genom fria val.

Det har provocativt men också pregnant sagts att demokrati är det minst dåliga av alla dåliga styrelseskick. Ett grundläggande problem i en rättsstat är därför att konstruera motvikter till folkviljan utan att för den skull det sätta viljan på något egentligt undantag.

Här brukar vi hänföra oss till maktfördelningsläran. Med det menas i regel maktfördelningen mellan regeringen, riksdagen och domstolarna (vars funktion är beroende av en kompetent och oberoende advokatkår, något som borde komma till uttryck i regeringsformen). Medier för den granskande journalistiken och för den fria åsiktsbildningen kan sägas utgöra en fjärde (men enligt min mening inte en tredje) statsmakt.

En maktfördelningslära som ger domstolarna en stark och självständig ställning under lagarna i kombination med det idénnehåll som brukar uttryckas i termer av oförytterliga fri- och rättigheter, d.v.s. ett normsystem som i princip står över lagarna, är naturligtvis omistliga beståndsdelar för att främja en adekvat övervakning av och ett sunt motstånd för politikermakten. Men det är knappast tillräckligt.

Inom ramen för statsförvaltningen utövas vidare särskilda kontrollfunktioner genom bl.a. konstitutionsutskottet, JO, JK och riksdagens revisorer. Men inte heller det är enligt min mening tillräckligt för att den egentliga politikermakten skall på ett adekvat sätt övervakas och balanseras. Vad det här handlar om är nämligen i princip en eftersyn. Vidare rör det sig främst, om än inte uteslutande, om en granskning av rättslig karaktär. Frågan är emellertid om det inte behövs något slags politisk motvikt. En motvikt när det

gäller den konkreta lagstiftningen finns i form av lagrådet, men den är inte politisk utan också här handlar den om den rättsliga sidan. Kan man tänka sig något annat slags mekanism eller organ?

BEHÖVS DET EN SÄRSKILD KONTROLL OCH BALANS AV DEN POLITISKA MAKTEN?

Från tid annan förs fram olika synpunkter på den konstitutionella ordningen. Ibland handlar det om olika yttringar som grundas på politikerförakt, men oftast finns det även i sådana fall en kärna av sanning som tål reflektion.

En synpunkt som har vädrats är att partisystemet hämmar den politiska åsiktsbildningen i riksdagen. Riksdagsledamöterna tvingas i allt för hög grad och i allt för många frågor agera konformt med partiets åsiktsuniform. Det har talats om transportkompanier. Den riksdagsledamot som börjar rösta efter eget huvud blir en vilde. Det har också gjorts gällande att partipolitiska skiljelinjer snarare än saklighet styr konstitutionsutskottets agerande. Det har talats om politisk teater.

En annan synpunkt som då och då ljuder är att utnämningsspolitiken behöver bli mer normstyrd och transparent. Här har det visserligen skett vissa förändringar, särskilt när det gäller tillsättande av de högre domartjänsterna, men alltså sker många utnämningar på grunder som är okända och inte låter sig granskas.

Ytterligare en synpunkt som har förts fram är att kontrollen av att den politiska makten håller sig inom lagarna behöver skärpas. Det har sagts att en författningsdomstol behövs. Tyskland har i debatten lyfts fram som en förebild när det gäller att sätta gränser för den politiska maktfullkomligheten. Till det sagda kommer ytterligare en aspekt som har samband med de inledande kommentarerna. Valsystemet har tenderat att bli en tävling mellan konkurrerande lag där vinnarpriset är regeringsmakten. Visst finns det partiprogram som förklarar vad makten avses användas till. Men innehållet i dessa program kan vara mer styrt av bedömda rösteffekter än övertygelse om samhällsnytta och genomförbarhet. Röstfiskeri har det kallats. Inte så långt från Sverige har valen fått en karaktär som liknar öppen bestickning av vissa grupper.

VAD KAN GÖRAS?

Jag tror på pluralism och det offentliga samtalet. Jag tror att den åsikt som möter motstånd utvecklas till det bättre. Jag tror att tillfället skapar den livgivande debatten. Därför tror jag på en senat.

En senat skulle kunna bestå av 30–50 direktvalda män och kvinnor från olika delar (valkretsar) av landet, t.ex. två från varje landsting. Helst utan partipolitisk anknytning men (förhoppningsvis) med stor samhällserfarenhet och stort samhällsengagemang. Gärna seniorer kända för engagemang och klokskap.

Huvuduppgifterna för en senat skulle vara att dels fortlöpande utöva ett slags folkets granskning av den politiska makten, dels vitalisera den. Det främsta medlet skulle vara att genom senatsdebatter ta en aktiv roll i det politiska livet, inte minst beträffande de stora frågor som höjer sig över den vardagliga politiska debatten. Att sätta i fråga, att provocera, att visionera. Beträffande hur valet närmare skall gå till gör sig olika synpunkter gällande. En möjlighet är att val sker successivt och alltså inte samtidigt med riksdagsvalet. En fördel med det är större utrymme för lokal massmedial bevakning. En annan är att val sker samtidigt som riksdagsvalet. En fördel med det är att valkampanjen avseende senatorsplatserna indirekt kan verka vitaliserande på debatterna inför riksdagsvalet. Men tekniska frågor som valets utformning, om det skall finnas en ersättare för en senator et cetera, lämnar jag dock i detta sammanhang därhän. Praktikaliteter och därmed förenade problem bör inte så i vägen för en debatt som vilar på rent principiella grunder.

NÄRMARE OM EN SENATS MÖJLIGA UPPGIFTER

Det viktiga när det gäller en senats förhållande till riksdagen är att systemet som helhet leder till en förnyelse av politiken. Hur senatens makt rent statsrättsligt skall konstrueras bör bestämmas i det ljuset. Vad som krävs för det tål att diskuteras.

För att en senat skall bli riktigt effektiv krävs emellertid förmodligen att den får någon form av vetorätt mot riksdagens beslut. Möjligen kan en oinskränkt vetorätt vara långtgående. Men man kan t.ex.

tänka sig att rätten begränsas till att senaten får besluta om återremittering med det uppskjutande av ikraftträdandet som det kräver. Man kan också tänka sig att vetorätt – begränsad eller oinskränkt – kräver kvalificerad röstmajoritet.

En senat skulle ha samma interpellationsrätt i förhållande till regeringen och dess ledamöter som riksdagen. Skillnaden blir att en senat inte har anledning att utöva sin frågerätt på partipolitiska grunder. Dessutom borde en senat ha en viss interpellationsrätt i förhållande till riksdagen genom att en senator under vissa förutsättningar fick uppträda i riksdagen.

I kontrollhänseende ligger det nära till hands att en senat tar över huvudmannskapet för riksdagens kontrollorgan (innefattande konstitutionsutskottet och då med reella utredningsbefogenheter).

Senaten skulle vidare, och kanske framför allt, granska regeringens lagförslag i den ordning som den själv bestämde. En sådan granskning skulle då kunna leda till en från partipolitiken frigjord saklig värdering av förslagen som ett slags komplement till såväl riksdagsutskottens behandling som den juridiska kontroll som lagrådet utövar.

Och en senat skulle också kunna fylla uppgiften att granska regeringens utnämningar, främst på förhand (t.ex. genom senatsförhör beträffande vissa särskilt viktiga tillsättningar) men också i efterhand.

AVSLUTNING

Jag tror att om en senat på det sätt jag har föreställt mig vitaliserar den politiska debatten, så ökar medborgarnas intresse och vilja att delta i det politiska livet. Det är en god sak. En mycket god sak.

Givetvis inser jag att en senat i någon mån riskerar att medföra en ökad byråkrati och en kanske i vissa lägen besvärande tröghet i den politiska processen. Och visst kan den ses som en främmande konstitutionell fågel i Sverige, där artfattigdomen i det hänseendet hyllas som grundat på allmän konsensus och uttryck för stabilitet. Men en demokrati bör hållas levande genom att ifrågasättas, debatteras och förändras. Och med det i minnet, att vi inte alltid är bäst i klassen.

Den konstitutionella ordningen i Sverige kan inte anses vara slutdiskuterad och oföränderlig bara för att riksdagspartierna för några år enade sig bakom ett utredningsförslag, som ledde till vissa grundlagsförändringar. Förslaget var visserligen väl genomarbetat och grundlagsändringarna motiverade, men inte mycket var särskilt nytt under solen. Möjligen var det därför som riksdagspartierna slöt upp bakom förslaget. Och just därför kanske det trots allt behövs en senat.

Tanken på en senat, som jag har burit med mig ett antal år, slog mig som blixtrande klar när jag skulle skriva något till Sten. Han borde bli senator!