

LUDVIG BECKMAN

All makt åt folket

Om en bortglömd idé

fri tanke

Innehåll

Introduktion	7
 DEL I SUVERÄNEN	21
1. Folksuveränitet på svenska	23
2. Riksdagen är suveränen	33
3. Suveränens informella normer	49
4. Suveränen inför Europa	63
5. Suveränitetens motsägelser	81
 DEL 2 GRUNDLAGSMAKTEN	97
6. Göra som i Schweiz eller göra revolution?	99
7. Folket som källan till makt	113
8. Vilket är folket?	125
 DEL 3 FOLKVILJAN	145
9. Folkviljans förverkligande	147
10. Bör folkviljan styra?	169
 DEL 4 LEGITIMITETEN	185
11. Folket som den högsta lagen	187
 Litteratur	206
Referenser	224

Suveränens informella normer

*Vad traditioner betyder för folkmakten och vad
arkivmetern i Paris har med saken att göra*

DET ÄR BRUKLIGT att USA:s president någon gång under sin mandatperiod ordnar en ceremoni i Vita huset för uttrycka respekt för den som tidigare haft ämbetet, även om denne tillhört motståndarlaget. Traditionen påbörjades av President Jimmy Carter i slutet av 1970-talet när han invigde ett porträtt av sin företrädare. Men traditionen kom av sig under Donald Trumps ämbetsperiod. Trump arrangerade ingen ceremoni i Vita huset för Barack Obama.

Detta var inte enda gången som Trump brutit med informella normer för presidentmaktens utövande. Att bryta mot en sådan norm är förstås inte detsamma som att bryta mot en rättsregel. Många av Trumps beslut var utan tvekan fullt lagliga och förenliga med den amerikanska konstitutionen. Det är inte olagligt för USAs president att twittra, att fara med osanningar, att avskeda chefen för FBI på grund av att han inlett en utredning av presidenten, att framtvunga utredningar mot presidentens motståndare, att vara oförsämd mot journalister, att upphäva pressackrediteringen till Vita husets presskonferenser för medier som är alltför kritiska, att vägra

offentliggöra sin inkomstdeklaration eller att framföra ogrundade påståenden om valfusk.⁷⁶

Klart är emellertid att Trump många gånger bröt mot normer som ansetts gälla för landets högsta politiska ämbete och att flera av dem har betydelse för hur demokratin fungerar. Offentliga makt regleras inte uteslutande av lagregler. Ett styrelseskick regleras också av informella normer. Somliga av dem är tydliga, andra outtalade och en del av dem är många nog inte ens medvetna om. Frågan är om informella normer utgör ett problem för principen att den offentliga makten ska utgå från folket?

Informella normer och praktiker har betydelse även för den svenska demokratin. De flesta känner till att Sveriges statschef inte bör ta ställning i politiska frågor. Det är visserligen inte i lag förbjudet för statschefen, kung Carl XVI Gustaf, att uttala sig i politiska ämnen. I likhet med alla vuxna medborgare i Sverige har kungen rätt att rösta. Men det finns en stark informell norm – en konstitutionell praxis – att statschefen bör avhålla sig från »ståndpunktstagande i omstridda samhällsproblem» och att statschefen därför inte heller bör delta i allmänna val.⁷⁷

På samma sätt som det kan diskuteras om statschefen alltid respekterar normerna för sitt ämbete, uppstår emellanåt frågan om riksdag och regering har respekterat etablerad praxis. Det finns informella normer om hur ledamöterna i riksdagen ska rösta i budgetomröstningar (avstå från taktikröstning) och om hur regeringen ska förhålla sig till vad riksdagen har tillkännagivit (regeringen bör tillgodose detta).⁷⁸ Ett särskilt uppmärksammat normbrott ägde rum när det tidigare statsrådet Maud Olofsson 2014 vägrade närvara vid konstitutionsutskottets utfrågning om Vattenfalls kontroversiella köp av den holländska energiföretaget Nuon. Olofsson bröt inte mot lagen eftersom det inte fanns någon lagregel enligt vilken ett tidigare statsråd

är skyldig att infinna sig vid utskottet. Tveklöst bröt hon emellertid mot konstitutionell praxis. Olofsson agerade i strid med de informella normer som gäller i riksdagen.⁷⁹

Informella normer är allmänt accepterade uppfattningar om korrekt beteende. Den som bryter mot en norm anses därför handla fel. Om jag äter med händerna på en restaurang eller spelar hög musik på min smartphone när jag åker buss i kollektivtrafiken blir andra människor irriterade. Normbrott väcker irritation eftersom de anses felaktiga.

Det betyder inte att det alltid är fel att bryta mot normer. En del normer är problematiska och bör kanske brytas ned och försvinna. Det gäller både i privatlivet och inom politiken. Somliga normer inom politiken gör det svårare för vissa än för andra att få sin röst hörd. Ett bekant exempel är föreställningen att män är bättre lämpade för höga ämbeten och uppdrag inom politiken. Under 1900-talets första hälft var kvinnorna i riksdag och regering få; när kvinnor fick rösträtt blev de också valbara och i valet 1921 valdes för första gången fem kvinnor till riksdagens båda kamrar. Men föreställningarna om könet hos en »riktig« politiker dröjde sig kvar. Normer är seglivade.⁸⁰

Normer som utgör hinder för det politiska deltagandet är problematiska utifrån folksuveränitetens princip. För att den offentliga makten ska utgå från »folket«, måste lagstiftaren ha en förankring hos alla grupper, hos både män och kvinnor. I detta fall utgör därför folksuveräniteten ett skäl för att bryta mot den norm som har gällt och i viss mån ännu gäller för styrelseskicket.

Det finns andra outtalade normer för politiskt deltagande som för många ter sig mer självklara. En riksdagsledamot förväntas inte vara klädd hursomhelst.⁸¹ Normer om klädstil och påkläddhet omgärdar inte bara politiken utan alla offentliga sammanhang. Det finns också normer om språkbruk och

allmänt uppträdande. En del sådana normer beskrivs ibland i nedlåtande ordalag som uttryck för »politisk korrekthet«. Andra menar att det finns många normer som uttrycker nedärvda fördomar från ett »kolonialt« förflutet. Är informella normer därför ett problem för folksuveräniteten?

En närliggande slutsats är att alla informella normer är problematiska eftersom de begränsar hur folkmakten utövas. Om all makt ska utgå från folket bör inga andra regler gälla än de som lagstiftaren själv beslutat. Så är ju inte fallet om det finns informella normer som gäller för riksdagen och dess ledamöter vilka inte beslutats av lagstiftaren. I själva verket är informella normer sällan beslutade av någon överhuvudtaget. Normer är förväntningar om korrekt beteende som uppstår genom praxis eller vad som också kallas för sociala praktiker. En social praktik växer fram när tillräckligt många agerar på ett visst sätt eller skaffar sig en viss normativ attityd som blir bestående.

En möjlig ståndpunkt är alltså att alla informella normer som binder folkets valda företrädare bör avskaffas. Normer som *inte* utgår från folket är problematiska. Folkets valda företrädare bör inte anpassa sig efter några andra normer än dem som de själva valt.

Den ståndpunkten ställer Donald Trumps ihärdiga normbrott i annat ljus. Kanske gjorde Trump helt rätt i att göra motstånd mot det normsystem som gäller för det amerikanska presidentämbetet och maktens utövande? I det suveräna folkets namn bör folkets valda företrädare frigöra sig från och motarbeta alla maktens informella normer!

Slutsatsen är dock förhastad. Om all offentlig makt ska utgå från folket måste det vara möjligt för en folkvald representant att utöva oinskränkt makt. Men det finns inget som säger att folksuveräniteten blir större eller bättre av att *utöva* oinskränkt

makt. Försåvitt de folkvalda *kan* ignorera maktens informella normer är de inte bundna av andra regler än de som de själva valt. Folksuveräniteten kräver att folkets valda företrädare har *möjlighet* att bryta mot maktens informella normer. Att Donald Trump kunde göra det är uppenbart. På motsvarande sätt var det möjligt för den socialdemokratiska statsministern Tage Erlander att 1947 bryta mot normen att statsråd bör vara av manligt kön. Genom att utnämna Karin Kock till konsultativt statsråd bröt Erlander mot normen och bidrog därmed till att försvaga den. Det är inte särskilt svårt att bryta mot informella normer för den som verkligen vill. När normer bryts tillräckligt ofta eller under tillräckligt lång tid upphör de att vara normer. En informell norm existerar bara försåvitt den i allmänhet accepteras som giltig. Men folksuveräniteten kräver inte att folkvalda organ och företrädare bryter mot maktens informella normer. Däremot bör de ha möjligheten att bryta mot dem.

Ett annat skäl till att slutsatsen är förhastad är att informella normer kan stärka demokratin och till och med vara nödvändiga för att den ska fungera. Normen att Sveriges statschef inte bör uttrycka politiska ståndpunkter är ett exempel på det. Den säkerställer att offentlig makt inte utövas av organ som saknar folklig förankring. En statschef vars befogenheter inte utgår från folket bör inte utöva inflytande över offentliga beslut i ett styrelseskick som vilar på folksuveränitetens principer. Normen enligt vilken statschefen inte bör ta politisk ställning inskränker därför inte folksuveräniteten men skyddar den i stället. Informella normer kan stärka folksuveräniteten.