

# Riksdagen som granskare

OLOF PETERSSON

”Svårigheten att utkräva ansvar av politiker och tjänstemän riskerar att undergräva allmänhetens förtroende för det demokratiska systemet.”

**UNDER DEN GÅNGNA** mandatperioden har flera händelser aktualiserat frågan om hur vårt demokratiska system fungerar. Tsunamikatastrofen blottade inte bara en handlingsförlamning i regeringsmaktens centrum utan kom sedan också att illustrera bristerna i riksdagens kontrollmakt.

De synpunkter som framförs i detta kapitel grundas framför allt på våra undersökningar inom ramen för SNS Demokratiråd och SNS författningsprojekt.<sup>1</sup> Medverkande i dessa projekt har främst varit statsvetare, jurister och nationalekonomer. Syftet har varit att kritiskt

---

1. Petersson m fl 2004.

bedöma tillståndet i svensk demokrati och att få fram forskningsresultat som kan bidra till debatten om hur konstitutionella reformer kan förstärka den svenska folkstyrelsen. Denna text begränsas till de delar som är relevanta för diskussionen om riksdagens roll som granskare.

### **GRANSKNINGSMAKTENS GRAMMATIK**

Först en terminologisk kommentar. Ordet granskningsmakt används här synonymt med kontrollmakt såsom denna term brukas inom statsrätt och statsvetenskap. Problemet är att ordet ”kontroll” i vardagsspråket har en dubbelbetydelse. Att kontrollera kan betyda både att styra och att granska. Att ha kontroll över utvecklingen kan innebära att allmänt behärska ett händelseförlopp. Givetvis kan man använda kontroll i denna bredare betydelse för att beskriva riksdagens uppgift. Riksdagen utövar makt genom flera instrument, såsom lagstiftningsmakt, budgetmakt och granskningsmakt. Den styrande makten, i dess konstitutionella betydelse, ligger dock hos regeringen.

Kontroll i betydelsen granskning är något mera avgränsat. Det handlar allmänt om att övervaka ett skeende för att se till att det går rätt till. Samhällsvetenskapen har utvecklat olika begrepp och teorier för att mer precist kunna analysera sådana övervakningsprocesser. En vanlig klassificering tar fasta på om kontrollmetoderna är formella eller informella och om de är interna eller externa i förhållande till det organ som ska granskas. Därmed bildas fyra olika kategorier. Exempel på formell extern granskning är Riksrevisionens rapporter om olika förvaltningsmyndigheter. Exempel på informell intern granskning är hur etiska normer kan upprätthållas genom den mellanmänniska kulturen som bildas inom ett verksamhetsområde.

En ofta använd analysmodell bygger på den av nationalekonomer utvecklade principal-agent-teorin. Utgångspunkten är de problem med makt, ansvar och intressekonflikter som uppkommer när man

delegerar uppgifter och beslut.<sup>2</sup> Problemen accentueras när delegationen sker i flera led eller äger rum i stora komplexa organisationer. Ett exempel är hur ägarna ska kunna övervaka företagsledningen i stora företag. Ett annat exempel är hur väljarna ska kunna se till att de får sina intressen och krav tillgodosedda i den offentliga verksamheten.

Den representativa demokratin kan tolkas som en sådan delegationskedja. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Riksdagen är folkets främsta företrädare. All offentlig makt utgår från folket. Denna uppdrags- och ansvarskedja är grundläggande för ett parlamentariskt styrelseskick av svenskt snitt.

När grundlagen talar om riksdagens kontrollmakt är det den granskande funktionen som avses. Regeringsformen innehåller ett särskilt kapitel (12 kap) om kontrollmakten. Det innehåller i korthet följande:

- Riksdagens konstitutionsutskott har i uppgift att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. KU ska rapportera till riksdagen om sin granskning, minst en gång om året.
- KU kan väcka åtal mot ett statsråd för brott i tjänsteutövningen. Ett sådant åtal prövas av Högsta domstolen. Denna motsvarighet till gamla tiders riksrättsåtal används i praktiken inte längre.
- Riksdagen kan besluta om misstroendeförklaring mot ett statsråd. Möjligheten att härigenom tvinga regeringen att avgå är en nyckelmekanism i parlamentarismens system.
- Riksdagsledamöterna får ställa interpellationer och frågor till statsråden.
- Riksdagen utser JO, som utövar tillsyn över myndigheterna.
- Riksdagen utser riksrevisorer, som granskar den statliga verksamheten.

---

2. Lindbeck m fl 2000.

- Via JO har riksdagen en indirekt möjlighet att väcka åtal mot rikets högsta domare för brott i tjänsten.

Denna del av vår grundlag skulle knappast vinna något internationellt pris för systematik och klarhet, men det är den konstitutionella verklighet som debatten har att utgå från.

För enkelhetens skull kan man dela in riksdagens granskningsmakt i två delar. Den ena är riksdagens möjligheter att byta regering. Den andra är riksdagens möjligheter att övervaka en sittande regering.

#### **ATT BYTA REGERING**

Själva tanken att riksdagen skulle kunna påverka regeringens sammansättning var länge förgriflig. Statsråden var konungens rådgivare och det var monarkens sak att avgöra vilka herrar som skulle sitta med vid rådsbordet. Övergången till ett parlamentariskt regeringssätt blev i Sverige långdragen och konfliktfylld och har av statsvetarprofessorn Axel Brusewitz skildrats i en bok med titeln *Kungamakt, herremakt, folkmakt*. Borggårdskrisen 1914 är bara en etapp i den långa process som slutligen innebar att kungamakten gav upp sitt inflytande över ministärbildningen. Det parlamentariska genombrottet brukar dateras till 1917.

Det anmärkningsvärda är att denna omvälvning i Sveriges politiska system ägde rum utan någon ändring av grundlagens bokstav. Regeringsformen från 1809 förblev gällande och paragrafen om att konungen äger att allena styra riket behölls intakt. Parlamentarismen fick sina former genom en successivt framvuxen praxis, inte genom någon formell grundlagsändring.

Så småningom infördes parlamentarismen också i grundlagen. Men den partiella reformen i slutet av 1960-talet och den totala grundlagsrevisionen i början av 1970-talet avsåg inte att skapa något nytt, utan syftet var att kodifiera praxis. Hur denna praxis ska beskri-

vas och tolkas är ett stort ämne, som genom åren sysselsatt många avhandlingförfattare i statsvetenskap och statsrätt. Men under det parlamentariska halvsekel som passerade utan formell konstitutionell reglering utbildades ett antal vanor och spelregler, som alltjämt sätter sin prägel på svensk politik.<sup>3</sup> Någon tjänstemanna- eller expeditiionsministär har inte förekommit, utan regeringen består av politiker. Regeringen ska ha förankring i riksdagen, så bred som möjligt. Regeringar kan avgå av flera olika skäl, exempelvis valnederlag eller intern splittring. Om ett parti har egen majoritet bildar det regering, men i andra fall finns det inga bestämda regler. Det är exempelvis inte självklart att det relativt största partiet ska vara regeringsparti. Det är statsministern själv som utser övriga statsråd.

Men att kodifiera praxis är lättare sagt än gjort. Att skriva ner informella spelregler kan i sig förskjuta och omskapa innebörden. I sin undersökning av svensk parlamentarism fann professor Fredrik Sterzel att införandet av institutet misstroendeförklaring i regeringsformen år 1971 synes ha fått en paradoxal effekt. Utvecklingen mot en mer formell inställning har snarast försvagat riksdagens ställning och förstärkt regeringens. ”Så länge det bara fanns oskrivna regler att lita till, förutsatte systemet en betydande känslighet från regeringens sida. Att riksdagen har fått ökade formella maktmedel har alltså haft en tendens att minska dess parlamentariska betydelse i vissa lägen.”<sup>4</sup>

Som påvisas av Fredrik Sterzel fanns det ingen genomtänkt argumentering om parlamentarismens spelregler i förarbetena bakom de nuvarande grundlagsreglerna. Syftet var endast att kodifiera status quo i en modern grundlagstext. Men författningsreformen har i själva verket förändrat parlamentarismens praxis i Sverige. Sterzel pekar framför allt på betydelsen av reglerna om misstroendeförklaring och

---

3. Nyman 1966, Sterzel 1999.

4. Sterzel 1999, sid 79.

om riksdagens omröstning om talmannens förslag till statsminister för en ny regering.

Enligt Fredrik Sterzel finns det stora nackdelar med dagens regelsystem. Omröstningsreglerna har ökat risken för låsningar. Även partier som inte är aktuella som regeringspartier har möjlighet att påverka, vilket leder till taktiskt spel. I vissa lägen kan en avgående regering dessutom få möjlighet att hindra oppositionen från att ta över regeringsmakten.<sup>5</sup>

Att systemet hittills inte lett till större nackdelar beror på att de politiska omständigheterna hittills varit speciella. Så länge den nuvarande blockpolitiken består, avgörs regeringsfrågan i själva verket på valdagen för hela mandatperioden.<sup>6</sup>

I 2002 års rapport från SNS Demokratiråd hade vi anledning att närmare granska reglerna för regeringsbildning i Sverige.<sup>7</sup> Jag återger här vårt resonemang och avslutar med några generella synpunkter.

### *Dagens konstitutionella reglering*

Dagens konstitutionella reglering av regeringsbildningen är i korthet följande. Regeringen består av statsministern och övriga statsråd. Statsministern utses av riksdagen. Talmannen har i uppgift att, efter samråd med partiledarna och de vice talmännen, lägga fram förslag till statsminister. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot förslaget är det förkastat, i annat fall är det godkänt. Nedlagda röster räknas därför som ett passivt accepterande av statsministerkandidaten. Skulle, vilket ännu inte hänt, talmannens förslag förkastas så upprepas proceduren. Om riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag hålls nyval.

Efter det att riksdagen godkänt förslaget om ny statsminister ska

---

5. Sterzel 1999, sid 223f.

6. Sterzel 1999, sid 224.

7. Petersson m fl 2002.

denne så snart som möjligt anmäla övriga statsråd för riksdagen. Regeringsskiftet äger sedan rum vid en särskild konselj inför statschefen. En regeringsbildning äger rum då den tidigare regeringens statsminister avgår frivilligt, avlider eller avsätts av riksdagen.

Riksdagen kan utkräva politiskt ansvar av regeringen genom att rikta misstroendeförklaring antingen mot ett enskilt statsråd eller mot statsministern. I det senare fallet tvingas hela regeringen att avgå. Enligt regeringsformen kan riksdagen förklara att ett statsråd inte åtnjuter riksdagens förtroende. Ett sådant yrkande kan läggas fram av minst en tiondel (d v s 35) av riksdagens ledamöter. En misstroendeförklaring fordrar att mer än hälften av riksdagens ledamöter stödjer förslaget. Nedlagda röster räknas som ett passivt stöd för regeringen. Så länge inte 175 ledamöter röstar mot regeringen sitter den alltså kvar, vilket är ett uttryck för principen om negativ parlamentarism.

### *Reglerna i praktiken*

De årtionden som förflutit sedan reglernas tillkomst ger underlag för en utvärdering av regeringsformen. Bestämmelserna om regeringsbildning har tillämpats tio gånger.

Vid fyra tillfällen har den parlamentariska situationen varit klar. Talmannen behövde inte lång tid för att finna ut att Thorbjörn Fälldin kunde bilda en borgerlig majoritetsregering 1976 och att socialdemokraterna skulle ta hand om regeringsmakten efter valet 1982 med Olof Palme som ledare. Inte heller föranledde det något ifrågasättande att Ingvar Carlsson tog över som statsminister efter Palmes bortgång 1986 och att Göran Persson efterträdde Ingvar Carlsson år 1996.

Men vid sex tillfällen har läget varit oklart. Det krävde flera sonderande rundor innan talmannen år 1978 föreslog Ola Ullsten som statsminister i en folkpartistisk minoritetsregering. Också efter valet 1979 och efter den borgerliga regeringskrisen 1981 rådde osäkerhet om

hur regeringsfrågan skulle lösas. Regeringskrisen 1990 är unik så till vida att regeringens avgång föranleddes av ett voteringsnederlag i riksdagen. Också efter valen 1991 och 1994 behövde talmannen en serie överläggningar innan förslag om statsminister kunde överlämnas till riksdagen. Valnederlaget 1998 föranledde emellertid inte statsministern att inlämna sin avskedsansökan och talmannen fick därmed ingen anledning att agera.

Ingen av regeringsbildningarna har varit tidsmässigt utdragen; inom några veckor har landet fått en ny regering. Men riksdagens fragmentering och minoritetsparlamentarismen har lett till ökad osäkerhet om vilken regering som kan bildas.

Grundlagsreglerna har inte bidragit till att gynna bildandet av majoritetsregeringar. Sedan regeringsformens tillkomst har sådana endast förekommit under de borgerliga trepartikoalitionerna 1976–1978 och 1979–1981. Räknar man i proportioner har Sverige styrts av majoritetsregeringar i en tiondel av den förflutna tiden; minoritetsregerandet framstår därmed som helt dominerande. Minoritetsregerande försvarar väljarnas ansvarsutkrävande. Är en röst på vänsterpartiet eller miljöpartiet en röst på ett regeringsparti eller ett oppositionsparti?

Möjligheten att i riksdagen väcka yrkande om misstroendeförklaring har utnyttjats vid fyra tillfällen: mot statsminister Fälldin 1980 om den ekonomiska politiken, mot utrikesminister Bodström 1985 i samband med ubåtskränkningar, mot statsminister Persson 1996 angående ett uttalande om stabiliteten i Kina och ånyo mot Persson efter det socialdemokratiska valnederlaget 1998.<sup>8</sup> Hittills har metoden varit verkningslös i det avseendet att yrkandet aldrig samlat tillräckligt flertal. Regeringen, eller det berörda statsrådet, har därmed kunnat sitta kvar. I tre fall, 1981, 1988 och 2006, har hotet om misstroendeförklaring möjligen fått en direkt effekt.<sup>9</sup>

---

8. Algotsson 2000, sid 208.

9. Jfr Lewin 1996, sid 162.

Ett förslag om misstroendeförklaring väcker alltid debatt och ger oppositionen ett tillfälle att dra uppmärksamheten till sig, men själva omröstningen har snarast bidragit till att demonstrera oppositionens maktlöshet. De svenska reglerna illustrerar också att omröstningsreglernas utformning kan få stor politisk betydelse. Här krävs det att ett absolut flertal av riksdagens ledamöter uttryckligen röstar för förslaget om misstroendeförklaringen. Ledamöter som avstår eller är frånvarande räknas därmed i praktiken som ett stöd för den sittande regeringen.

### *Taktisk författningspolitik*

Det parlamentariska styrelsesättets utformning har stor inverkan på partikonstellationer och samarbetsmönster. Institutioner skapar incitament. Dagens svenska ordning bygger på överväganden och beslut under 1960-talet. I boken *Vägen till enkammarriksdagen* har statsvetaren Björn von Sydow, skildrat denna viktiga fas i vår politiska historia. Som forskare hade han tillgång till Tage Erlanders privata dagboksanteckningar. Den tidens författningsdebatt kretsade i mycket kring frågan om man även i framtiden skulle låta kommunalvalen styra en del av riksdagens sammansättning.

”Erlanders ursprungliga huvudsyfte med kommunala sambandet var ju att åstadkomma ett valsysteem av samma slag som första kammarens, där man inte riskerade borgerlig samverkan som konsekvens”, konstaterar von Sydow.<sup>10</sup> ”Borgerlig politisk splittring på riksnivå skulle stimuleras av detta proportionella valsysteem, utan incitament till valedelsamverkan.”<sup>11</sup>

Björn von Sydow fortsätter: ”Med en viss tillspetsning kan man säga att riksproportionaliteten kom till stånd för att de borgerliga ansåg att genom den skulle sannolikheten öka för alla andra regering-

---

10. von Sydow 1989, sid 311.

11. von Sydow 1989, sid 283.

är än socialdemokratiska med egen majoritet i riksdagen. Och för att socialdemokraterna ansåg att riksproportionaliteten ändå inte skulle minska sannolikheten för regeringsställning för socialdemokratin.”

Det är sålunda socialdemokraternas författningspolitik som utgör en del av förklaringen till den borgerliga splittringen. Borgerligheten ville försvaga socialdemokratin och socialdemokraterna ville försvaga de borgerliga.

I bokens avslutande del gör Björn von Sydow följande tänkvärda reflektion. ”Det genomgående är också att partierna antar konstitutionella ståndpunkter som tenderar att medföra parlamentarisk egen nytta för det egna partiet. Men framför allt inte en ståndpunkt som kan förväntas gynna motståndare och missgynna det egna partiet. I själva verket är utgångspunkten snarare att åstadkomma förändringar eller slå vakt om ett system som har en tendens att gynna det egna partiet. Partierna strävar alltså genomgående, med några undantag, att med sin konstitutionella politik åstadkomma bästa möjliga maktpositioner för det egna partiet eller åtminstone att motverka sådana för motståndare.”

Denna skildring är en beskrivning av den faktiskt förda författningspolitiken och de bevekelsegrunder som var styrande. Konklusionen om de taktiska övervägandenas dominans behöver varken leda till moraliserande eller uppgivenhet. Slutsatsen kan lika gärna ses som en uppmaning till fördjupad författningsdebatt.

### *Problem och lösningar*

När vi sammanfattade våra observationer i 2002 års Demokratiråd blev slutsatserna kritiska. *Väljarna saknar i praktiken möjligheter att utkräva direkt ansvar av regeringen.* Den indirekta vägen, via riksdagen, riskerar att leda till låsningar och blockeringar till följd av en bristfällig konstitution. Defekterna i den svenska parlamentarismens spelregler kunde väntas få större betydelse om utvecklingen fortsatte

i riktning mot fragmenterat partiväsande, minoritetsregeringar och suddigare blockgränser.

Vi prövade olika metoder att öka väljarnas inflytande över regeringsbildningen. Förslaget om en direktvald statsminister, som prövades några år i Israel, avvisade vi därför att de praktiska erfarenheterna var avskräckande. Möjligheten att hålla nyval skulle dock kunna utnyttjas oftare, om det finns tydliga belägg för att väljarna önskar en extra möjlighet att ändra riksdagens partipolitiska sammansättning. Däremot var vi skeptiska mot att ställa ett absolut krav på nyval vid regeringsombildning. Även om det finns principiella demokratiargument som talar för, så finns det också risk för att kravet på nyval ytterligare kunde tynga ner en redan komplicerad regeringsombildning.

Vår huvudlinje var att argumentera för en övergång från negativ till positiv parlamentarism. Det finns starka skäl för en översyn av riksdagens omröstningsregler. Erfarenheterna från länder som Finland och Tyskland talar för den positiva varianten av parlamentarism, d v s att en regering måste ha uttryckligt stöd av parlamentet för att kunna bildas. Frågan om regeringens sammansättning bör också prövas efter varje val. Regeringen skulle i så fall godkännas av en majoritet genom omröstning i den nyvalda riksdagen (investitur).

Kravet på positivt riksdagsstöd kan i och för sig göra regeringsbildningen något mer komplicerad och utdragen. Denna nackdel uppvägs emellertid av den ökade sannolikheten för regeringar med brett parlamentariskt stöd. De dystra lärdomarna av mellankrigstidens politiska katastrofer manar alltså till eftertanke. Starka regeringar är en förutsättning för politisk handlingsförmåga och demokratisk legitimitet.

Förslaget om en övergång från negativ till positiv parlamentarism motiveras alltså med en önskan att öka väljarnas makt. Däremot är det ingalunda säkert att en sådan konstitutionell förändring skulle öka riksdagens makt. Tvärtom finns det all anledning att förmoda att

riksdagen skulle hamna mer i skuggan under en majoritetsregering. Om en regering har stöd av en stabil majoritet finns det tendenser till att parlamentet förvandlas till ett transportkompani. En minoritetsregering, som ibland behöver förhandla sig fram med olika stödpartier för att få igenom sina förslag, leder däremot till att riksdagen hamnar mer i centrum för det politiska spelet. Så skulle man hårdra denna författningspolitiska valsituation så gäller frågan vilket som är viktigast: väljarmakt eller riksdagsmakt?

#### **ATT GRANSKA REGERINGEN**

Som anges i grundlagen förfogar riksdagen över flera instrument för att kontrollera regeringen och den offentliga verksamheten. En nyckelroll innehas av konstitutionsutskottet och dess granskning av statsråden och regeringsärendena. Mina synpunkter i det följande tar sin utgångspunkt i KU:s granskning av ett uppmärksammat ärende, nämligen regeringens handläggning av flodvågskatastrofen.<sup>12</sup> KU-granskningen av regeringens hantering av tsunamikatastrofen har inte bara inrikespolitiskt aktualitetsintresse utan väcker också ett antal konstitutionella principfrågor.

#### *KU:s tsunamigranskning*

Regeringsformen innehåller visserligen ett separat kapitel om kontrollmakten, men erfarenheten har visat att reglerna om granskning och ansvar utgör en svag punkt i det svenska statsskicket. Svårigheten att utkräva ansvar av politiker och tjänstemän riskerar att undergräva allmänhetens förtroende för det demokratiska systemet. Enligt grundlagen spelar riksdagen en central roll i den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan.

---

12. Petersson 2006.

Efter flodvågskatastrofen fanns det förvisso skäl att snabbt tillsätta en särskild granskningskommission, som självständigt och trovärdigt kunde tillgodose allmänhetens berättigade önskemål att få veta sanningen om varför den svenska statsledningen inte fungerade just när den som bäst behövdes.

Men det är ett anmärkningsvärt faktum att det skulle behövas ett extraordinärt organ som en kommission. Detta är i sig ett erkännande av att de ordinarie metoderna för granskning inte ansågs räcka till. *Det framstår också som egendomligt att det inte var riksdagen, utan regeringen, som tillsatte kommissionen.* Riksdagen och dess konstitutionsutskott kunde ha gjort samma beställning och engagerat samma medlemmar i kommissionen. Riksdagen hade då blivit huvudman för hela granskningen. Nu tog regeringen i stället initiativet och KU förpassades till en andraplansroll.

När riksdagen långt efter länge började sin granskning så har arbetet i flera avseenden präglats av tvehågsenhet och valhänthet. Oppositionen fumlade kring frågan om mistroendeförklaring. Riksdagsledamöter har framstått som osäkra över vilken roll som de ska spela.

Konstitutionsutskottet har i uppgift att granska statsrådets tjänstetövning och regeringsärendenas handläggning. Eftersom Katastrofkommissionens rapport redan dokumenterat det mesta av intresse har KU fått en mer marginell roll. Utfrågningarna av statsråd och tjänstemän visar att utskottsledamöterna vacklar mellan olika roller.

Vad var syftet med utfrågningarna? Att ge en helhetsbild av vad som hände i Regeringskansliet? Att komplettera kunskapsläget med nya fakta? Att föregripa utskottets ställningstagande med personliga slutsatser? Att få in partipolitiska poäng?

Oppositionens grepp att byta ut några av sina ledamöter genom att ”toppa laget med stjärnadvokater” var feltänkt från början och bidrog ytterligare till den konstitutionella förvirringen. En konstitutionell granskning kräver andra metoder än en förhörsteknik som utvecklats för biltjuvar och mördare. Det förtjänar att upprepas: KU är ingen

domstol. Utfrågningarna visade hur som helst att även den skickligaste advokat kan ha bleka minnen av statsrättskursen.

Ett annat av riksdagens kontrollinstrument är möjligheten att avge förklaring att ett statsråd inte har riksdagens förtroende. Den inrikespolitiska spänningen låg i frågan om KU-granskningen skulle utmynna i en misstroendeförklaring mot utrikesminister Laila Freivalds. Det finns emellertid konstitutionella problem med denna sammankoppling mellan KU-granskningen och en misstroendeförklaring mot ett statsråd. Grundlagen är mycket tydlig på en punkt. Ett yrkande om misstroendeförklaring ”skall icke beredas i utskott”. Det finns alltså ett uttryckligt förbud mot att i konstitutionsutskottet diskutera förslag om misstroendeförklaring.

Det låg starka skäl bakom beslutet att ge grundlagen denna utformning. Reglerna om misstroendeförklaring infördes i slutet av 1960-talet och är en avgörande mekanism i det parlamentariska styrelsesättet. Det måste finnas en tydlig metod för att pröva om regeringen har riksdagens förtroende. En utskottsberedning skulle innebära att förtroendestämning också handlade om vilka olika skäl och motiv som ligger bakom yrkandet. Förbudet mot utskottsberedning syftar till att göra omröstningen till en renodlad förtroendefråga.

Eftersom något yrkande om misstroendeförklaring inte kom att väckas i tsunamiärendet så trädde något beredningsförbud inte formellt i kraft. Men ju närmare man kopplar samman KU-granskningen med frågan om misstroendeförklaring, desto mer kommer man i konflikt med andemeningen bakom grundlagens bestämmelse.

Flodvågskatastrofens efterspel aktualiserar också spänningen mellan individuellt och kollektivt ansvar. Det ligger något i Göran Perssons uttalande att en misstroendeförklaring mot Laila Freivalds skulle ha varit ett misstroende mot hela regeringen. Formellt råder det ingen oklarhet om grundlagsparagrafen. Om riksdagens majoritet röstar för yrkandet om misstroendeförklaring mot ett enskilt statsråd så måste hon eller han avgå. Om misstroendeförklaringen avser stats-

ministern så avgår hela regeringen. Grundlagen understryker regeringens kollektiva ansvar och statsministerns starka ställning i regeringen. I Sverige har en enskild minister små möjligheter att besluta själv. Alla viktiga politiska beslut tas av regeringen gemensamt och det blir därmed regeringens kollektiva ansvar som betonas.

Vid grundlagsrevisionen rådde det delade meningar om hur reglerna om misstroende skulle utformas. Alla var överens om att parlamentarismen kräver att riksdagen har möjlighet att avsätta hela regeringen. Men alla var inte överens om att riksdagen också skulle kunna tvinga en enskild minister att avgå. Ett argument som till sist föll utslaget var att det i händelse av koalitionsregering skulle gå att uttala misstroende mot delar av regeringen. Möjligheten att avsätta en individuell minister framstod dock som ett undantag.

Valet huruvida en misstroendeförklaring riktats mot Freivalds eller Persson skulle fått stora konsekvenser, inte bara för inrikespolitiken, utan för den svenska parlamentarismens framtida gestaltning. Ett misstroende mot statsminister Persson hade inneburit att riksdagen understrukit regeringens gemensamma ansvar. En misstroendeförklaring mot utrikesminister Freivalds hade däremot betytt att riksdagen markerat det enskilda statsrådets ansvar. Riksdagen hade i det senare fallet skapat oklarhet kring den princip om regeringens kollektiva ansvar som hittills varit grundläggande för svensk parlamentarism.

Ett ledord i KU-förhören var ansvar. Den som trott att problemet i svensk politik var att ingen vill ta ansvar för någonting blev här grundligt korrigerad. Problemet är att alla verkar ha ansvar för allting. Det hade inte skadat om KU-ledamöterna begrundat den del av Katastrofkommissionens rapport som utreder ansvarsbegreppets olika betydelser. Svenska språket saknar exempelvis engelskans åtskillnad mellan "responsibility" och "accountability". Att ha ansvar kan helt enkelt betyda att man har en uppgift. Ansvarsutkrävande är en helt annan sak.

Hantering av flodvågskatastrofen visar alltså att det inte bara finns brister i Regeringskansliets inre arbete utan också i riksdagens granskande funktion. Konstitutionsutskottet fungerar inte tillfredsställande. KU-ledamöterna befinner sig i en omöjlig dubbelroll. Dels ska de svara för en upphöjd, statsmannamässig granskning av den konstitutionella demokratin. Dels är de partipolitiker som drivs av en i och för sig legitim strävan att maximera röster i kommande val. Problemet är att den kortsiktiga partitaktiken ofta får dominera på de konstitutionella principernas bekostnad.

### *En folkvald senat*

Det behövs antagligen en grundläggande översyn av riksdagens roll som granskare. I SNS Demokratiråd 2004 skisserade vi en modell till tvåkammerssystem.<sup>13</sup> Riksdagen borde renodla rollen att representera de partipolitiska opinionerna och bilda parlamentarisk bas för regeringen. Vid sidan av riksdagen borde det också finnas en direktvald senat med uppgift att värna och utveckla det demokratiska systemets funktionssätt. Dessa personligt valda senatorer skulle kunna svara för en kontinuerlig och kvalificerad granskning av grundlagens efterlevnad.

För att en tvåkammarreform ska vara meningsfull måste de båda kamrarna ha olika karaktär, både när det gäller valsätt och uppgifter. Här ligger en fördel från författningspolitisk synpunkt. I stället för att låta en enda institution förverkliga många och delvis motstridande krav kan två skilda organ leda till en mer renodlad och tydligare statsmakt. En förändring av Sveriges lagstiftande församling skulle kunna följa dessa huvudlinjer.

Enligt vårt förslag skulle folket företrädas av en folkrepresentation med två kamrar. Som en samlande beteckning för denna folkprepre-

---

13. Petersson m fl 2004.

sensation skulle grundlagen lämpligen kunna använda termen parlamentet. Parlamentet skulle bestå av två kamrar, riksdagen och senaten.

Riksdagen skulle även i fortsättningen väljas direkt av folket genom proportionella val vart fjärde år. De politiska partierna spelar den centrala rollen i representation och ansvarsutkrävande. Regeringens parlamentariska förtroende vilar på en enda kammare, nämligen denna riksdag. Valkretsindelning, utjämningsmandat och fyraprocentsspärr kunde bibehållas, för att tillförsäkra att riksdagen återspeglar olika partipolitiska opinioner, men som samtidigt förhindrar en alltför långtgående uppsplittring i mikropartier. Riksdagens funktion skulle kunna skärpas genom några förändringar.

Antalet riksdagsledamöter är oproportionerligt stort i förhållande till landets befolkning och kunde reduceras till exempelvis 249. Dagens personvalssystem måste karaktäriseras som en misslyckad halv-mesyri; i samband med en tvåkammarreform skulle riksdagens personvalsinslag kunna avskaffas.

Senaten väljs direkt av folket och har som huvuduppgift att värna och utveckla det demokratiska systemets funktionssätt. Sammanlagt 60 senatorer väljs på personliga mandat; rollen som partiföreträdare är inte den centrala. Senatorerna väljs för en sexårig mandatperiod; senaten förnyas successivt med en tredjedel vartannat år. Längre mandatperioder och ett mindre ledamotsantal kan förväntas ge incitament till långsiktighet och konstitutionellt helhetsansvar.

Senatens uppgift skulle vara en annan än riksdagens. Riksdagen är som innehavare av lagstiftningsmakt och budgetmakt ett forum för den löpande vardagspolitiken, med partipolitiskt betingade konflikter om politikens inriktning. Riksdagen utgör också basen för regeringens parlamentariska stöd. Om de partipolitiska majoritetsförhållandena i riksdagen ändras så byts regeringen ut, helt enligt parlamentarismens spelregler.

Med en senat skulle folkvalda politiker ges ett huvudansvar för att

övervaka att konstitutionens spelregler efterlevs och att folkstyrelsen hålls levande.

I praktiken innebär det att lagförslag granskas av senaten från konstitutionell utgångspunkt. Finner senaten att ett lagförslag har brister i konstitutionellt avseende kan den återremittera förslaget. Skulle det reviderade förslaget åter visa sig ha sådana brister så har senaten makt att uppskjuta det slutliga beslutet; en lämplig tidsperiod torde ligga mellan sex och tolv månader. Ett sådant suspensivt veto ger rådruum för eftertanke och fördjupad granskning och debatt. I den händelse meningsskiljaktigheterna mellan kamrarna skulle bestå så blir riksdagens vilja till sist utslagsgivande. Det blir sedan väljarna som vid nästa riksdagsval får ställa den lagstiftande församlingen till ansvar för att den fattat ett beslut mot senatens inrådan.

Fördelningen av finansmakten kunde utföras enligt samma modell. Det är riksdagen som slutligen bestämmer över de offentliga medlens användning. Senaten har det övergripande ansvaret för att granska att budgeten totalt sett är förenlig med grundlag och gällande regler för statsfinanserna. I praktiken skulle senaten därmed granska, och ytterst inlägga suspensivt veto, men endast när det gäller budgetens totalram. När det gäller de enskilda budgetposterna, som speglar de partipolitiska värderingar som styr den offentliga politikens inriktning, är det riksdagen ensam som har makten och ansvaret.

Även parlamentets makt att godkänna internationella fördrag skulle kunna följa samma mönster som lagstiftning och budgetramar. Riksdagen fattar ensam det slutliga avgörandet, men senaten måste först få granska och har möjligheten att inlägga ett fördröjande veto om det finns invändningar av konstitutionell art.

Senaten skulle således få möjligheter att inlägga ett suspensivt veto när det gäller lagstiftning, beslut om budgetens totalram samt godkännande av internationella fördrag. I händelse av anmärkningar av mindre allvarlig art skulle senaten dessutom kunna framföra påpekanden till riksdagen. Sådana erinringar från senaten skulle förstärka

den parlamentariska granskningen av regeringens förslag.

Den enda typ av lagstiftning där senaten har beslutande makt gäller grundlagsfrågor. Både riksdagen och senaten kunde ha initiativrätt och beslutsmakt i grundlagsfrågor. Denna modell innebär att grundlagsändring fordrar samstämmiga beslut av de båda kamrarna, med stöd av en absolut majoritet av samtliga ledamöter i respektive kammar, och dessutom godkännande genom en efterföljande folkomröstning. Medborgarna får därmed två nya sätt att påverka konstitutionen: dels vid senatsvalen, dels genom obligatorisk och beslutande folkomröstning om grundlagsändring.

En viktig del av senatens arbete skulle ligga i att granska och kontrollera att det politiska systemet följer de konstitutionella spelreglerna. Däremot ligger inte all kontrollmakt hos senaten. Den för ett parlamentariskt system så centrala granskningen av regeringens löpande verksamhet åvilar riksdagen. Statsråden ställs till ansvar genom frågor och interpellationer, ytterst genom förslag om misstroendeförklaring, i riksdagen. Regeringens medlemmar skulle visserligen kunna kallas till förhör i senaten; det skulle här bli ett slags förstärkt konstitutionsutskott, dock utan dagens partipolitiserande tendens till att pricka eller försvara regeringens åtgärder.

Senatens ansvar för granskning och kontroll kan exempelvis komma till uttryck i uppgiften att ta emot och behandla rapporterna från Riksrevisionen. Ett problem med revisionen av den offentliga verksamheten är att de kritiska rapporterna ofta saknat en naturlig mottagare och att angelägna åtgärder därför har uteblivit. Senaten skulle bli det organ som ser till att Riksrevisionens granskning får en seriös behandling och kommer till praktisk användning för att korrigera fel och brister inom den offentliga sektorn.

Den pågående debatten om en ny konstitution för Europeiska unionen kan också komma att påverka det svenska parlamentet. En tanke, som formulerats i det europeiska framtidskonventets förslag till grundlag, är att de nationella parlamenten ska ges en kontrolle-

rande roll när det gäller att granska att EU håller sig inom gränserna för sina maktbefogenheter, som de kommer till uttryck i principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Senaten och riksdagen skulle dela denna uppgift att granska EU:s maktbefogenheter.

Förslaget om ett tvåkammersystem har syftet att stärka parlamentets ställning genom att ge medborgarna möjlighet att också utse personligt valda senatorer. Konstitutionella regler kan endast dra upp de yttre ramarna för ett val. Hur själva valrörelsen förlöper beror sedan också på många andra faktorer. Valdebatten inför senatsval skulle kunna skilja sig från en traditionell riksdagsvalrörelse. Avsikten är att stimulera en valdebatt som kretsar kring frågor om den demokratiska rättsstatens funktionssätt.

### **SAMMANFATTNING**

Konstitutionen har en svag ställning i svenskt politiskt liv och det saknas alltså en seriös grundlagsdebatt bortom partitaktiska överväganden. Minoritetsregerande, som blivit parlamentarisk praxis, försvårar väljarnas ansvarsutkrävande. Riksdagens kontrollmakt är otillräcklig och KU förpassades i tsunamiärendet till en andraplansroll. Bristen på tydlig uppgiftsfördelning innebär att det i efterhand ofta är oklart vem som haft ansvar för vad. Kontrollmaktens svagheter innebär ett problem för den representativa demokratis idé om en sammanhållen uppdrags- och ansvarskedja. En folkvald senat skulle kunna stärka den konstitutionella demokratin.

## REFERENSER

Algotsson, Karl-Göran (2000), *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS Förlag.

Brusewitz, Axel (1951), *Kungamakt, herremakt, folkmakt*. Stockholm: Tiden.

Lewin, Leif (1996), *Votera eller förhandla?: om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Fritzes.

Lindbeck, Assar m fl (2000), *Politisk makt med oklart ansvar*. Stockholm: SNS Förlag (Ekonomirådets rapport 2000).

Nyman, Olle (1966), *Parlamentarismen i Sverige*. 6 uppl. Stockholm: Medborgarskolan.

Petersson, Olof (2006), "KU:s uppgift att granska regeringen fungerar inte". *Dagens Nyheter*, 21 februari.

Petersson, Olof m fl (2002), *Demokrati utan ansvar*. Stockholm: SNS Förlag (Demokratirådets rapport 2002).

Petersson, Olof m fl (2004), *Demokratins grundlag*. Stockholm: SNS Förlag (Demokratirådets rapport 2004).

Sterzel, Fredrik (1999), *Parlamentarismen i författningen*. 2 uppl. Stockholm: Norstedt Juridik (Institutet för rättsvetenskaplig forskning, 117).

Sydow, Björn von (1989), *Vägen till enkammarriksdagen : demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tiden.