



DEMOKRATI- RÅDETS RAPPORT

2004

*D*emokrati (grek. *demokratia* = 'folkvälde', av: *demos* = och efterleden *-krati* = 'välde', av *kratos* = 'härskan') betyder bokstaveligen folkmakt eller folkstyre. Härmed råder enighet. Däremot kan åsikterna bryta sig om hur man skall definiera det styrande folket och om vilka förutsättningar som måste uppfyllas för att folket skall kunna förverkliga sin rätt att styra.

Demokratis grundlag

Olof Petersson
Lauri Karvonen
Eivind Smith
Birgitta Swedenborg

DEMOKRATIRÅDETS
RAPPORT

2004

DEMOKRATIRÅDETS
RAPPORT

2004

Demokratins grundlag

Olof Petersson
Lauri Karvonen
Eivind Smith
Birgitta Swedenborg

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-507 025 00
Telefax 08-507 025 25
E-post bok.info.order@sns.se
Hemsida www.sns.se
Demokratirådets hemsida www.sns.se/dr

SNS Demokratiråd

Demokratirådet består av fristående forskare som på SNS uppdrag presenterar begrepp, analyser och resultat från undersökningar av demokratins normer och funktionssätt. Syftet är att genom årliga rapporter stimulera till en konstruktiv och saklig debatt kring demokratins villkor.

Olof Petersson, Lauri Karvonen, Eivind Smith, Birgitta Swedenborg
Demokratirådets rapport 2004
Demokratins grundlag
Första upplagan
Första tryckningen

© 2004 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Nyebølle Grafisk Form AB
Omslagsbilden föreställer Demokritos från Abdera,
ca 460–ca 370 f. Kr. Kopia av bronsstaty från ca 250 f. Kr.
Neapel, Museo nazionale. Citat från Nationalencyklopedin.

Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 2004

ISBN 91-7150-951-8
ISSN 1400-7509

Innehåll

Förord 7

1 Folkstyrelsens spelregler 9

Folkstyrelsens problem och författningpolitikens
möjligheter 9

Tre forskningsperspektiv 15

Demokratins generella värden 21

Viktiga författningsreformer 22

2 Folkets konstitution 24

Sveriges grundlag: dagens problem 24

Politikernas konstitution – eller folkets? 30

En styrande konstitution 36

Konstitutionell ändring 44

Konstitutionell kontroll 50

Slutsatser och förslag 62

3 Självstyrelse: kommun och stat 65

Varför flernivådemokrati? 67

Stat och kommun: dagens problem 74

Stat och kommun: möjliga lösningar 78

Slutsatser och förslag 90

4 Väljare och valda 92

Representation och ansvarsutkrävande 92

Valsystem 98

Kammarsystem 113

Parlamentarismens mekanismer 131

Slutsatser och förslag 137

5 Demokratisera författningspolitiken 140

Taktisk författningspolitik 141

Allmänintresse och långsiktighet 145

Slutsatser och förslag 151

6 Sammanfattning 152

Konstitution! 152

Självstyrelse! 153

Parlamentarism! 154

Demokratisera författningspolitiken 155

Referenser 156

Författarna 160

SNS författningsprojekt 161

SNS Demokratiråd 164

Förord

”Reglerna för den svenska demokratin – vår författning – fyller snart trettio år. Under den perioden har samhället kraftigt förändrats och demokratin ställts inför nya utmaningar. Det är tid för översyn av demokratins spelregler.” Dessa ord fällde statsminister Göran Persson i sin regeringsförklaring hösten 2003. Åtminstone på denna punkt råder samstämmighet mellan statsledning och samhällsforskning.

SNS vill med Demokratirådets årliga granskningar stimulera till en välinformerad och kritisk debatt om det politiska systemet. Genom dessa rapporter får forskare tillfälle att bidra med analyser och faktaunderlag till det offentliga samtalet om demokratins förnyelse.

Syftet med årets rapport är att analysera den svenska konstitutionen och på grundval av forskningens resultat föreslå förändringar som kan stärka folkstyrelsen. Med denna rapport avslutas SNS författningsprojekt. Resultat från projektets olika delundersökningar har publicerats successivt; en katalog över böcker och rapporter utges i SNS-serien Slutsatser och sammanfattning. Fyra specialundersökningar i anslutning till årets Demokratirådsrapport återges i en separat bok med titeln *De politiska spelreglernas betydelse*. Mer detaljerade uppgifter återfinns på SNS webbplats (www.sns.se).

Demokratirådet består i år av professorerna *Lauri Karvonen* och *Eivind Smith* samt ekon.dr *Birgitta Swedenborg* under ordförandeskap av undertecknad, som medverkat både som författare och redaktör. Rapporten är ett lagarbete där rådets samtliga medlemmar bidragit till texten och gemensamt svarar för slutsatser och förslag.

Många forskare har medverkat i SNS författningsprojekt genom böcker, rapporter, konferenser och seminarier. Under sin

tid som forskningsledare vid SNS ingick tekn.dr *Per Molander* i projektledningen. Projektets arbete har också följts av en internationell forskargrupp, vars sammansättning framgår av en förteckning i slutet av denna rapport.

Demokratirådet har finansierats av bidrag från SNS-medlemmar och genom anslag till SNS författningsprojekt från Knut och Alice Wallenbergs stiftelse. Ordförande i SNS referensgrupp för demokrati- och författningsfrågor är direktör *Björn Svedberg*.

Demokratirådet har arbetat under full akademisk frihet, och i likhet med vad som gäller för alla SNS skrifter svarar författarna ensamma för rapportens innehåll.

Stockholm i mars 2004

Olof Petersson

Professor i statskunskap, forskningsledare vid SNS

1 Folkstyrelsens spelregler

Folkstyrelsens problem och författningspolitikens möjligheter

Tanken på folkvälde är demokratins kärna. Folket ska styra sig självt. Att demokratin förverkligas man och man emellan är och förblir dock en vacker utopi. Folkväldet kommer till uttryck genom demokratins institutioner. Institutionerna ska utformas så att de på bästa möjliga sätt förankras hos medborgarna.

De regler som fastställer demokratins institutioner brukar kallas en stats konstitution, grundlag eller författning. Debatt och reformsträvanden på detta område kan sammanfattas med begreppet författningspolitik. Denna bok handlar om möjligheterna att på författningspolitisk väg råda bot på en del av de problem som i dag förknippas med svensk demokrati.

Demokratins självreflektion

Demokrati är varken ett statiskt tillstånd eller ett entydigt begrepp. Forskare är för all del i dag relativt eniga om var gränsen mellan demokrati och icke-demokrati ska dras. Det är alltså möjligt att på ett trovärdigt sätt skilja mellan den demokratiska och den icke-demokratiska världen.

Detta betyder emellertid varken att alla demokratier är lika eller att demokratin i ett land vid skilda tidpunkter ser identisk ut. Demokrati ska möjliggöra en kombination av folkvälde, rättsstat och en handlingskraftig statsmakt – tre krav som ingalunda på ett givet sätt harmonierar med varandra. Behoven varierar mellan länder och mellan tidsepoker, varför demokratins organisering har haft olika betoningar i skilda delar av världen och under olika perioder under demokratins historia.

Demokratin är ett samhällssystem som ständigt reflekterar över sina grundvalar och debatterar den rätta balansen mellan sina beståndsdelar.

Problem i svensk demokrati

Demokratin som grundprincip för det politiska livet har långa och starka rötter i Sverige. I en internationell jämförelse hör Sverige till de stater där demokratin har varit stabil längst. Trots detta vittnar flera omständigheter i dag om en oro över den svenska demokratis tillstånd och framtid. Oron kommer tydligt till uttryck genom den debatt, forskning och utredningsverksamhet som på senare år ägnats demokratifrågor i Sverige. Den framträder emellertid också klart i de opinionsundersökningar som pejat medborgarnas uppfattningar om politik och samhälle.

Åtskilligt tyder på att tron på den svenska demokratin som en genuin folkstyrelse försvagats. Valdeltagandet, som under en lång period var exceptionellt högt i Sverige, började sjunka i slutet av 1980-talet. Under senare hälften av 1990-talet accelererade utvecklingen, och vid 2002 års allmänna val låg deltagandet redan mer än 10 procentenheter under 1970-talets toppnoteringar. De politiska partierna tappade samtidigt medlemmar. Under 1990-talet minskade antalet partimedlemmar i Sverige i snabb takt. På åtta år tappade partierna över en tredjedel av sina medlemmar. I partiernas ungdomsorganisationer har utvecklingen varit än mer accentuerad.

Väljarna har likaså allt svårare att identifiera sig med de politiska partierna. På 1960-talet upplevde sig två av tre väljare som anhängare av något specifikt parti; i dag är siffran kring 40 procent. Som mest 53 procent ansåg sig vara starkt övertygade parti-anhängare. I dag hör bara knappt 20 procent av väljarkåren till denna grupp (Holmberg och Oscarsson 2004a, s. 186).

Svenskarnas syn på politiker och partier har präglats av ökande misstro. År 1968 instämde 37 procent av svenskarna i påståendet att partier bara är intresserade av folks röster, inte deras åsikter. Vid 2002 års riksdagsval var andelen 67 procent; som högst var den 1998 då 75 procent av svenskarna instämde i påståendet (Holmberg och Oscarsson 2004a, s. 183). Den långvariga ökningen i svenskarnas misstro mot partier och politiker saknar mot-

stycke i jämförbara länder (Holmberg 1999, s. 106–108). Det minskade engagemanget i politiken paras med avtagande förtroende. Partier och politiker är ”dom” som står i kontrast mot ”oss”.

Parallellt med att avståndet mellan folket och politikerna ökat har medierna stigit fram som den centrala arenan för politiken. Mediernas roll som ett filter mellan politik och medborgare har blivit helt avgörande. Medialiseringen har inneburit att antalet alternativa informationskanaler ökat. Samtidigt har för massmedier typiska element allt kraftigare präglat den politiska debatten: personifiering, konfliktfixering, tillspetsning och förenkling. Dessa tendenser har bidragit till att betona klyftan mellan folket och politikerna (Hvitfelt 2001, Nygren 2001).

Tron på de demokratiska institutionerna som redskap för folklig påverkan har urholkats även av andra orsaker. Internationalisering och marknadsorientering har sedan 1960-talet förändrat politikernas möjligheter att styra utvecklingen. Allt mindre av det som påverkar medborgarnas liv avgörs inom ramen för de folkvalda organen. EU:s institutioner upplevs som avlägsna och kan blott mycket indirekt påverkas av medborgarna. Viktiga ekonomiska frågor handläggs inom Riksbanken utom direkt räckhåll för de folkvalda. Domstolar och revisionsorgan markerar allt tydligare sin ställning gentemot de politiska institutionerna. En föreställning om politikens vanmakt figurerar allt starkare i samhällsdebatten och i medborgarnas medvetande. I debatten finns ett brett spektrum av åsikter om hur skadliga eller välkomna sådana fenomen som globalisering och en oberoende centralbank är. Att de representerar betydelsefulla förändringar för politikens villkor råder det däremot bred enighet om.

Förhållandet mellan makt och ansvar väcker också kritiska frågor. Hur väl fungerar egentligen val som instrument för politiskt ansvarsutkrävande? Vet medborgare vilka alternativ som står till buds i ett val, och ges de rimliga möjligheter att betygsätta den förda politiken? Ska regeringsfrågan ses som något som de politiska eliterna kan avgöra i slutna förhandlingar eller bör just detta vara det som väljarna i val röstar om? Hur övervakas maktutövningen mellan valen? Är gränserna mellan politik och förvaltning samt förvaltning och rättskipning tydliga nog och har de dragits på rätt sätt? Hur väl fungerar principen om att makt ska pa-

ras med ansvar i svensk politik? Är den kommunala självstyrelsen reell, har de folkvalda kommunpolitikerna en makt som motsvarar det ansvar de bär? Eller bakbinds de av en lagstiftning på riksnivå som de har ringa inflytande över? Finns det områden där politisk makt utövas utan tillräcklig kontroll?

Även när det gäller politikens förmåga att åstadkomma önskade resultat kan allt fler frågetecken ritas. Den offentliga apparat som ska svara för servicen till medborgarna har blivit så omfattande och komplicerad att den inte enbart är oöverskådlig för medborgarna. Det har också blivit allt svårare för den politiska ledningen att styra den offentliga sektorn. Trots en ökad debatt om behovet av utvärdering och uppföljning kan man i dag knappast få några klara besked om hur politiska beslut verkställts i praktiken och vilka återverkningar de haft ute i samhället. Vilka beslut uppnår de uppställda målen, vilka gör detta bristfälligt, vilka får konsekvenser av en art som man kanske inte kunde vänta sig?

Under de tre första decennierna efter andra världskriget vände sig medborgarna vid en ständigt expanderande välfärdspolitik. Den snabba exportfinansierade tillväxten gjorde att den gemensamma kakan blev allt större. Reformerna i välfärdspolitiken kom slag i slag, och medborgarnas deltagande i och förtroende för politiken befestes i takt med den stigande levnadsstandarden. Under de senaste decennierna har den ekonomiska grundvalen för välfärden varit betydligt mera osäker, och den offentliga politiken har inte kunnat leva upp till de stigande förväntningarna. Medborgarnas tilltro till välfärdssystemen har satts på prov, och tron på att offentlig välfärd i sig är tillräcklig för att garantera levnadsnivån har försvagats. Vissa utgiftsområden växer till synes okontrollerat medan staten har allt svårare att klara av en del grundläggande ordnings- och trygghetsfunktioner. Molnen på välfärdshimlen blir allt mörkare i och med den demografiska tidsbomben, dvs. de stora årskullarnas övergång från arbetsmarknad till pensionärstillvaro.

En oro gäller också de uttryck för antidemokratiska hållningar som diverse högerpopulistiska grupperingar representerar. Försöken att porträttera ekonomiska och sociala problem som följer av invandring och mångkulturalism avslöjar reservoarer av intolerans som ytterst kan utmana de demokratiska värderingarna i samhället. Få tror att demokratin som sådan är hotad av des-

sa tendenser, men de bidrar till den allmänna känslan av att demokratin står inför en mängd utmaningar.

Konstitutionell debatt

Den demokrati som anser sig ha blivit färdig och fullbordad är ingen levande demokrati. En del av demokratins problem är evighetsfrågor som ska debatteras och beaktas men som aldrig kan lösas i någon definitiv mening. Hit hör frågorna om allmänintresset kontra enskilt intresse och majoritetsregeln kontra minoritetsrättigheter. Andra problem har sina rötter utanför Sverige och kan bara avhjälpas genom att de får en internationell lösning. EU:s demokratiska underskott är ett exempel på ett problem som inte kan lösas genom åtgärder i ett enskilt land. Därtill finns det utmaningar mot demokratin som beror på andra faktorer än de som man kan påverka genom institutionella reformer. Författningspolitiken som ett sätt att råda bot på demokratins problem har alltså sina givna begränsningar.

Att man i Sverige alltmer börjat diskutera författningsfrågor hänger naturligtvis samman med de problem och bekymmer som diskuterades ovan och som satt sin prägel på samtida svensk samhällsdebatt. Intresset för författningsfrågor har emellertid också att göra med att konstitutionella frågeställningar figurerat så starkt i den internationella debatten. Demokratins frammarsch har gjort att ett sällan skådat konstitutionsmakeri pågått i världen. De länder som gått över till demokrati har ersatt auktoritära statsskick med nya demokratiska statsförfattningar.

Även i långvarigt demokratiska stater har författningsreformer varit aktuella. Storbritannien har under en längre tid befunnit sig i en konstitutionell förnyelseprocess som bland annat inneburit en reform av överhuset samt en decentralisering av beslutsbefogenheter i fråga om Skottland och Wales. Schweiz fick en helt ny grundlag 1999 och Finland året därpå. Belgien har bytt statsskick och betecknas sedan 1993 som en förbundsstat. Italien, Japan och Nya Zeeland är ytterligare exempel på stabila demokratier där politiskt tunga ingrepp i konstitutionen ägt rum. Den svenska författningsdebatten har en rik källa av internationella erfarenheter att ösa ur.

Den vanlige medborgaren blir knappast lika engagerad i en

diskussion om författningspolitik eller alternativa statsskick som i en debatt om exempelvis skol- eller trafikfrågor. De senare känns ojämförligt mer konkreta och relevanta för det dagliga livet än de förra, som tenderar att förbli teoretiska eller "akademiska" i många ögon. Bara den som kan visa att alternativa institutioner kan få andra konkreta följder än de nuvarande kan tänkas väcka allmänt intresse för debatten. Sverige – vare sig man menar politikerna eller medborgarna – tillmäter inte konstitutionen särskilt stor betydelse. Enskilda sakfrågor dominerar på bekostnad av grundläggande principiella teman.

Det är olyckligt att man i svensk debatt ibland ställer sakfrågor och författningsprinciper mot varandra. Övertänkta och riktigt anpassade spelregler är tvärtom den bästa tänkbara grunden när det gäller att på politisk väg komma åt de mer vardagsnära problemen.

Konstitutionens betydelse

Det är just spelreglerna för det politiska livet och den offentliga maktutövningen som en konstitution ska etablera. Författningen talar inte om vilka som ska inneha de representativa posterna och vilka beslut som de ska fatta. Däremot föreskriver den regler för valet av politiska befattningshavare och talar om hur dessa ska fatta sina beslut. En statsförfattning är inte inriktad på politikens konkreta innehåll men på dess procedurer. Med undantag för konstitutionellt garanterade rättigheter ska politikens innehåll inte bestämmas i konstitutionen; ändå kan detta innehåll komma att påverkas av hur författningsreglerna är utformade.

Politiska representanter är valda för att företräda vissa värderingar och intressen i konkurrens med andra värderingar och intressen. Demokratin accepterar, ja bejaktar åsikts-, intresse- och värdemångfald i samhället. Att man i politiken driver "särintressen" är varken "fel" eller främmande för demokratin. En grundlag ska emellertid vara skriven med tanke på allmänintresset, inte något eller några särintressen. Precis som reglerna för ett lagspel ska vara utformade så att de uppmuntrar vissa typer av beteenden och avskräcker från andra kan en statsförfattning ha både uppmuntrande och avskräckande effekter. Bestämmelserna om politiska val kan uppmuntra partisplittring eller breda samman-

slutningar. Mekanismerna för kontroll och ansvarsutkrävande kan skapa ett starkt band mellan makt och ansvar eller uppmuntra representanter för olika intressen att försöka ”plocka russinerna ur kakan”. Gränsdragningen mellan politik, förvaltning och juridik kan vara tydlig eller diffus. Hur politikens aktörer lägger upp sina strategier kan i högsta grad påverkas genom författningen.

Att statsförfattningen kan komma att ha betydelse för politikens konkreta utformning är ingalunda något som enbart forskare kommit fram till. ”Naturligtvis spelar det roll, en avgörande roll”, var statsminister Göran Perssons spontana svar då han fick frågan om det spelar någon roll för den förda politiken hur statsinstitutionerna är utformade (samtal med SNS Demokratiråd, Rosenbad, mars 1999). Som exempel nämnde han betydelsen av att man återgått till fyraåriga mandatperioder för riksdagen. Hans föregångare Ingvar Carlsson har en lika klar uppfattning:

När den nya författningen infördes fanns farhågor att regeringsmakten skulle försvagas. Det har visat sig att varningarna var befogade. När Sverige under 1980- och 1990-talen drabbades av ekonomiska kriser var det svårt att i riksdagen skapa majoriteter för en handlingskraftig politik. Det berodde förvisso inte bara på författningen och den ökade partisplittringen. Men valsystemet var en viktig orsak till att den ekonomiska politiken inte bedrevs med tillräcklig konsekvens och fasthet (Carlsson 2003, s. 625).

Det beror ”förvisso inte bara på författningen” hur ett lands politiska liv gestaltas och hur väl demokratin fungerar. Demokratirådet delar uppfattningen att författningspolitiken är betydelsefull, inte bara för politikens principer utan också för dess vardag.

Tre forskningsperspektiv

Det faktum att konstitutionen försumrats i svensk debatt kan emellertid inte bara skyllas på politikerna. Även forskningen bär ett ansvar. Under flera årtionden ägnades grundlagsfrågor endast begränsad uppmärksamhet inom statskunskap och rättsvetenskap.

De senaste åren har konstitutionella ämnen fått en renässans. Ett uttryck för detta ökade intresse är SNS författningsprojekt, som inleddes 1998 och som avslutas med denna rapport. De politiska institutionernas utformning har en självständig betydelse för

samhällsutvecklingen. Men vilka institutioner är närmare bestämt viktiga för vad? Projektets grundläggande fråga är hur konstitutionella reformer skulle kunna förstärka den svenska folkstyrelsen.

Forskningen inom projektet bygger på en växelverkan mellan statsvetare, ekonomer och jurister. Detta är ett uttryck för en medveten strävan efter en allsidig behandling av tematiken. Genom att sammanföra angreppssätt, frågeställningar och metoder från tre forskningsfält vill projektet och denna rapport bidra till ett brett och mångsidigt underlag för författningsdebatten i Sverige. När temat betraktas ur tre olika perspektiv uppstår en flerdimensionell och därmed mer verklighetstrogen bild av forskningsobjektet. Perspektiven kompletterar varandra.

Rättsvetenskapens perspektiv

Statsförfattning är det centrala fenomenet och begreppet i detta forskningsprojekt. Därför är det naturligt att låta den juridiska forskningen inleda perspektivdiskussionen. Åtminstone i formell mening är ju författningar ”lagar” (Smith, red. 2002). Därmed har vi att göra med ett område som ligger också inom rättsvetenskapens domäner.

Ett klassiskt sätt att karaktärisera rättsvetenskapen i förhållande till några näraliggande discipliner är att säga att den är normativ. Dess primära ämne är rättsreglerna samt de rättsliga och politiska institutioner som hör till. Enligt detta tänkesätt tillhör de politiska, ekonomiska, sociala med flera delar av ”verkligheten” främst andra vetenskaper såsom statskunskap och nationalekonomi.

Det normativa ligger primärt i att rättsregler, liksom andra typer av normer (exempelvis moraliska och religiösa), talar om vad som skall, kan eller bör vara. Det som är ”sant” i juridisk mening kan mycket väl vara det, även om de faktiska förhållandena i samhället inte alltid uppfyller dessa krav – fartgränserna gäller även om många faktiskt kör för fort, osv. Därtill kan och bör rättsvetenskapen vara normativ i det avseendet att den på basis av sin särskilda insikt uttalar sig om hur rättsreglerna själva borde vara för att bättre kunna förverkliga det ena eller andra målet, av exempelvis politisk art. Men detta är rättsvetenskapen inte ensam om. Både statsvetare och ekonomer anser sig exempelvis

kunna ge råd om vilka förändringar i regler, institutioner etc. som kan leda fram till ett bättre samhälle.

En huvuduppgift för den juridiska forskningen är att utifrån existerande rättskällor klarlägga vad som är gällande rätt vid en given tidpunkt, och hur reglerna ska tillämpas. Vilka fenomen och vilket slags beteende är normerna giltiga för, och vilka sanktioner kan bli följderna om normerna överträds? Andra viktiga uppgifter är systematisering, begreppsutredning och rättspolitisk diskussion. Juridikens utveckling sker genom ständig växelverkan mellan system och övergripande principer, lagstiftning och rättstillämpning.

Hur går rättsvetaren tillväga för att besvara centrala frågor som "vilken är den gällande normen" och "hur bör den tillämpas"? Uttolkning i ljuset av källor och principer utgör det viktigaste instrumentet. När det är frågan om att gå från en generell regel till ett enskilt fall kan juristen en del av vägen stödja sig på logikens regler. Men en väl så viktig vetenskaplig uppgift är att sammanfatta och systematisera materialet i ljuset av enskilda regler och deras tillämpning i praxis samt att kritisera inre motsägelser och andra brister. Syftet är ofta att formulera förslag till sådana mer generella normer som framträder vid bearbetning av materialet. Till viss del liknar rättsvetarens metoder historikerns. Juridiken är en utpräglat verbalt resonerande vetenskap med rättsregler och juridiska institutioner som primärt objekt.

Stora delar av rättsvetenskapen sysslar traditionellt med att, vid sidan av lagstiftningen, studera rättstillämpningen som den går till i domstolar och andra juridiska institutioner. I viss mån gäller detta också när statsförfattningen är studieobjekt. Men även i länder med en mer aktiv lagprövningsrätt än i Sverige är många konstitutionella frågor av sådan karaktär att de sällan eller aldrig förs inför domstol; viktiga frågor tas hand om av parlamentet och andra statsmakter. Alltså måste man ständigt ställa frågan om eller till vilka delar den skrivna författningen alls är att betrakta som "lag" i betydelsen att den kan tillämpas av domstolar och föranleda sanktioner vid överträdelse. Ett särskilt problem här är att den skrivna grundlagen i flera länder är föråldrad; USA och Norge ger utpräglade exempel. Och inte i något land har den skrivna grundlagen syftet att bestämma allt.

På det konstitutionella området står rättsvetenskapen alltså in-

för särskilda problem. Men den kan ändå ge värdefulla bidrag. Det finns ingen anledning att tro att de svenska grundlagarna inte är avsedda att tas på allvar som enskilda regler och som system. Även om Högsta domstolen inte sagt något, och i stort sett inte heller kommer att göra det, så ger språk, syfte och tillämpning ofta en solid grundval för att säga något om vilka regler som gäller vid en given tidpunkt. Riksdagens och Lagrådets praxis kan studeras ungefär som när man studerar praxis inom andra rättsområden, men självfallet i ljuset av dessa organs speciella karaktär. Det finns underliggande eller härledda principer om exempelvis folksuveränitet, klarhet och ansvar som reglerna kan utvärderas emot. Också komparativ insikt ger värdefullt material för författningspolitisk debatt. Rättsvetenskapen är inte ensam om att kunna belysa konstitutionens nutida och framtida ställning och innehåll. Men de insikter och det perspektiv som denna vetenskap erbjuder är uppenbarligen en del av den konstitutionella kören.

Statsvetenskapens perspektiv

Statskunskapen är en empirisk vetenskap, den vill utreda hur den faktiska politiken ser ut och vad det beror på att politiken gestaltar sig på ett bestämt sätt. Trots denna inriktning på politikens verklighet kan man hävda att det finns ett naturligt normativt kriterium för statsvetenskapliga studier av författningsfrågor. Det för statsvetare givna bedömningskriteriet är hur väl en författning lever upp till kravet på folkstyrelse. Hur effektivt förvandlas folkviljan till representation och beslut? Vilka möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande har medborgarna? Stimulerar konstitutionen deltagande och aktivitet eller gör den politiken till en hantering på elitnivå?

En traditionsrik inriktning inom det statsvetenskapliga studiet av författningsfrågor gäller konstitutioners historiska och idémässiga bakgrund. Vilka samhällsfilosofier eller syner på demokrati ger olika grundlagar uttryck för? Varifrån har modellerna hämtats? Den statsvetenskapliga forskningen – inte minst i Sverige – kännetecknades länge av en historiskt beskrivande ansats där gränsen mot juridisk och rättshistorisk forskning var flytande.

I dag söker statsvetare dock i allt högre grad samband mellan olika konstitutionella mekanismer och den konkreta politiska

processen. Hur utövas makt och inflytande i politiken? I vilken utsträckning påverkas den politiska processen av bestämmelserna i statsförfattningen? Kan brister i folkviljans förverkligande föras tillbaka på reglerna i konstitutionen? Skulle ett annat regelverk ha resulterat i ett väsentligt annorlunda utfall?

Dessa frågor gör att statsvetare framför allt fokuserar på konkret beteende hos politikens aktörer. Hur påverkas väljare, politiker och partier av att det statsrättsliga regelverket utformats på ett bestämt sätt? Författningens regler ses då som en viktig del av den omgivning aktörerna verkar i och som de ska beakta då de lägger upp sina strategier. Denna betoning av författningen som en uppsättning strategiska incitament delar statskunskapen med den ekonomiskt inriktade forskningen.

Ett markant inslag i samtida statsvetenskaplig forskning är den allt starkare inriktningen på jämförande studier. Det är inte ovanligt att statsvetenskapliga studier av författningsfrågor jämför ett stort antal stater med varandra. Jämförelser av stater med varierande statsskick gör det möjligt att konstatera om det föreligger samband mellan vissa drag i statsförfattningen och bestämda element i den politiska processen. Eftersom man inte förväntar sig att det formella statsskicket är den enda (eller ens nödvändigtvis den viktigaste) förklaringen har slutsatserna sällan formen av regler utan undantag. Snarare åstadkommer statsvetare tendensutsagor: givet en viss typ av reglering i författningen är ett visst drag i den politiska processen mer eller mindre sannolikt.

Den ekonomiska forskningens perspektiv

Nationalekonomer intresserar sig alltmer för politiska processer och politikens institutioner. Den ekonomiska analysen av det politiska systemet – inom vad som kallas *public choice* eller politisk ekonomi – tillför ett delvis annorlunda perspektiv än det som kännetecknar den stats- och rättsvetenskapliga analysen. Skillnaderna gäller såväl metod som fokus.

Metodologiskt utnyttjar ekonomerna den nationalekonomiska analysapparaten för att analysera hur rationella och nyttomaximerande individer agerar på ”den politiska marknaden”. Det bygger på antagandet att individer betar sig på likartat sätt oavsett om de

agerar privatekonomiskt eller politiskt. Fokus ligger på att försöka förklara politiska utfall, dvs. varför politiken blir som den blir.

Den ekonomiska analysen av konstitutionella alternativ inriktas på hur institutionerna påverkar den förda politiken. Vilken betydelse har ett lands grundlag för den politik som förs i landet? Kan man förbättra landets ekonomiska utveckling och medborgarnas välfärd genom att reformera landets politiska institutioner? Svaret på dessa frågor bör ha betydelse för medborgarnas konstitutionella val. Om olika politiska spelregler tillfredsställer samma högt ställda krav på demokrati och rättsstat, men vissa leder till att medborgarnas materiella välfärd blir högre, är rimligtvis dessa att föredra.

Hur kan man då värdera utfallet av den politiska processen? Ekonomerna skiljer mellan effektivitet och fördelning. Samhälls-ekonomisk effektivitet kräver att man väljer den lösning som ger mest nytta i förhållande till uppoftningar. Då kan ingen förändring i politiken leda till en högre total välfärd.

Samhälls-ekonomisk effektivitet betyder inte bara att ett visst mål uppnås till så låg kostnad som möjligt (produktionseffektivitet). Det betyder också att det som produceras i möjligaste mån svarar mot vad människor efterfrågar (konsumtionseffektivitet). Det räcker således inte att producera exempelvis barnomsorg till en så låg kostnad som möjligt. Barnomsorgen ska också svara mot vad olika medborgare efterfrågar. En omläggning av politiken som leder till lägre kostnader i en offentlig verksamhet eller utvidgad valfrihet för medborgarna, utan att andra mål påverkas, är alltid välfärdshöjande.

Fördelningspolitik, dvs. en politik som innebär en omfördelning av resurser mellan grupper av medborgare, är mer problematisk att utvärdera. Syftet med politiken är ofta att skapa en mer "rättvis" fördelning, men uppfattningar om rättvisa varierar. Ofta tycker den som tjänar på omfördelningen att politiken är bra och kanske även rättvis, medan den som förlorar tycker att den är dålig och kanske orättvis. Ett sätt att utvärdera politiken är dock att fråga sig om uppsatta mål för fördelningspolitiken uppnås på ett effektivt sätt.

Beväpnade med dessa utvärderingskriterier kan ekonomerna konstatera att utfallet av den politiska processen inte alltid är effektivt eller i överensstämmelse med fördelningspolitiska mål. Samtidigt pekar den framväxande ekonomiska, alltmer empiriskt stödda, forskningen om politiska institutioner på att valet av institutioner

har betydelse för politikens innehåll. En intressant fråga blir då om andra politiska institutioner skulle leda till ett bättre utfall sett från medborgarnas synpunkt. Det är det ekonomiska perspektivet på tänkbara författningsreformer (se vidare Swedenborg 2004).

Tre kompletterande perspektiv

De tre forskningsperspektiven bidrar vart och ett på sitt sätt till förståelsen av folkstyrelsen och dess konstitutionella former. Den juridiska forskningen lägger vikten vid att bestämma klara och konsistenta auktoritets- och ansvarsrelationer, och att rättsregler, däribland konstitutionella, ska tillämpas opartiskt och konsekvent. För statsvetenskapen är författningen främst ett instrument för medborgarväldet, ett verktyg som i praktiken i varierande grad lever upp till detta ideal. Ekonomerna betraktar författningar i samma effektivitetsperspektiv som andra incitamentsstrukturer; grundlagen påverkar politikens utformning och därmed medborgarnas välfärd.

De tre forskningsperspektiven anlägger olika betraktelsesätt på författningsfrågor. Ibland kan de leda till skilda slutsatser, men någon grundläggande motsättning finns inte. I våra länder utgår alla från demokratins idé och man kan säga att de implicit bygger på varandra. Den juridiska forskningen analyserar i vilken grad som författningsreglerna lever upp till krav på folkstyrelse och antar att de inte omöjliggör hänsyn till ekonomisk effektivitet. Statsvetarna utgår ifrån att författningen juridiskt sett håller måttet samtidigt som den tillåter ekonomisk effektivitet. Ekonomernas effektivitetskrav ställs utifrån premissen att författningen tillgodoser de krav som bör ställas ifråga om stabila regelverk och folkstyrelse. De tre perspektiven förutsätter alltså och kompletterar varandra.

Demokratins generella värden

Demokratiet är ingen endimensionell företeelse, och i studiet av demokrati och författningsfrågor kan betoningen ligga på skilda aspekter. Det karaktäristiska för demokratiet är i själva verket just att den förväntas tillgodose krav som inte alltid i praktiken är lätta att förena med varandra. Krav på exempelvis rättsskydd,

folkliga påverkningsmöjligheter och ekonomisk effektivitet är i sig lika legitima i ett demokratiskt samhälle.

I praktiken kan kraven dock ge upphov till olika slags värdekonflikter och dilemman. Dessa spänningar är en del av demokratins natur, och de kan inte lösas på expertgrund. Det finns ingen vetenskapligt korrekt lösning på problem som i sista hand beror på skilda värderingar. De ska däremot vara föremål för en kontinuerlig dialog mellan upplysta medborgare, politiska representanter och beslutsfattare. Demokratin ska ha karaktär av ett ständigt pågående samtal.

Trots skillnader i perspektiv och värdemässiga betoningar vilar demokratin på en grund som är gemensam för alla demokratiskt sinnade personer. Demokratin ska innebära att folket görs delaktigt i den offentliga maktutövningen. Makten får inte vara fullständigt koncentrerad, det måste förekomma institutionell mångfald och autonomi inom en stat. De som utövar makt ska vara ansvariga inför folket. Ansvarsutkrävandet ska delvis vara direkt, så att folkets representanter får sitt förtroende prövat genom fria val. Det är också viktigt med indirekt ansvarsutkrävande genom olika kontrollmekanismer inom och mellan statens institutioner. Ett demokratiskt statsskick kan inte acceptera makt utan motmakt. Demokratin ska också vara effektiv; den förda politiken ska innebära en rimligt effektiv måluppfyllelse för medborgarna.

Då denna rapport för samman ett juridiskt, ett statsvetenskapligt och ett ekonomiskt perspektiv för att utvärdera viktiga delar av den svenska författningen, ligger betoningen just på några utvalda dimensioner av demokrati. De författningsreformer som kapitlen längre fram diskuterar tar sikte på framför allt tre centrala mål: ökad delaktighet, tydliga spelregler och effektiviserat ansvarsutkrävande.

Viktiga författningsreformer

Demokratin utvecklas genom ett samspel mellan politikens aktörer, institutioner och det omgivande samhället. Alla demokratiproblem härrör inte från det inrikespolitiska systemets funktionssätt; man kan bara peka på de internationella marknadernas förändring och EU-medlemskapets betydelse. Alla bekymmer som rör svensk demokrati kan heller inte lösas med författningsreformer; partierna

kan exempelvis knappast skylla raset i medlemsciffrorna på grundlagens utformning. Denna bok sätter fokus på ett antal områden där författningspolitikens möjligheter dock framstår som betydande.

Rapporten analyserar viktiga delar av den svenska grundlagen och det svenska statsskicket och utmynnar i ett antal förslag till konkreta författningsändringar. Vår ambition är inte att presentera en fullständig paragraftext till en ny grundlag. Vi vill väcka en debatt om konstitutionens allmänna ställning i svensk politisk kultur. Frågan är vilken roll grundlagen spelar i dagens samhälle och vilken roll den bör ha i framtiden.

Boken täcker inte alla författningspolitiska teman, utan koncentrerar sig på några av de för folkstyrelsen viktigaste delarna av författningspolitiken. Vart och ett av dessa områden ägnas ett separat kapitel, som alla är disponerade enligt samma huvudprincip. De identifierar problem, de prövar lösningar och lämnar förslag till konkreta reformer.

Kapitel 2 handlar om konstitutionens roll i svensk politik. Det bärande temat är hur demokratin kan stärkas genom en folkligt förankrad, styrande konstitution.

Kapitel 3 analyserar fördelningen av makt och ansvar mellan olika politiska nivåer i flernivådemokratien. Rapporten inriktas på relationen mellan den statliga och den kommunala nivån men lämnar den i och för sig viktiga EU-nivån åt sidan. Ett skäl är att EU-relationen handlar om frågor som inte primärt kan påverkas av svensk författningspolitik. Ett annat skäl är att Demokratirådets rapport presenteras strax före valet till Europaparlamentet, i vilket en av rådets medlemmar deltar aktivt. Demokratirådet har enats om att ett delavsnitt om EU vore olämpligt mot den bakgrunden.

Kapitel 4 ägnas åt förhållandet mellan väljare och valda. Här prövas olika möjligheter att stärka väljarnas makt och insyn i den representativa demokratins uppdrags- och ansvarskedja via val, parlament och regering.

Kapitel 5 ägnas åt den författningspolitiska reformprocessen. Syftet är här att väcka debatt om de politiska förutsättningarna för att kunna genomföra de, i vissa avseenden långtgående, reformförslag som utvecklats i de föregående kapitlen.

Det sjätte och avslutande kapitlet sammanfattar Demokratirådets förslag i koncentrerad form.

2 Folkets konstitution

Sveriges grundlag: dagens problem

En konstitution kan läsas som ett lands berättelse om sig själv. Det är så här som vi vill se oss själva, eller så som vi vill att andra ser på vårt styrelsesätt. Inledningsorden i Sveriges trettio år gamla regeringsform öppnar med att slå fast principen om folksuveränitet. ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.” Det råder inget tvivel om att dessa ord uttrycker en kärna i svensk självförståelse. Men hur passar synen på Sveriges konstitution in i en sådan bild?

Början till ett svar finner man redan några rader längre ner. Här heter det att ”den offentliga makten utövas under lagarna” (RF 1:1, tredje stycket). Man kan av denna formulering få intrycket att den offentliga makten *inte* ska utövas under regeringsformen och de tre andra av ”rikets grundlagar” (RF 1:1). I stället är det vanlig lagstiftning som utpekas som demokratins främsta instrument.

Det är också anmärkningsvärt att bestämmelsen är utformad på ett sådant sätt att varken grundlagarna eller vanliga lagar betraktas som utövande av ”den offentliga makten”. Som vi senare ska se är vanlig lag inte heller fullt ut bindande för regeringen (jfr RF 11:14).

Allt detta är ägnat att försvaga den hierarkiska syn på rättsordningen som i utgångspunkten följer av själva regeringsformen. Och det stämmer illa med tanken på konstitutionen som det främsta uttrycket för folksuveräniteten, som man skulle kunna tro följer av regeringsformens egen grundtanke om att all offentlig makt utgår från folket.

Riksdagen som högsta uttolkare av folkets vilja

Enligt regeringsformen är det riksdagen som är ”folkets främsta företrädare” (RF 1:4). Bestämmelsen skiljer inte mellan å ena sidan

riksdagen som organ för beslut om konstitutionens innehåll och å andra sidan riksdagen som utövare av lagstiftningsmakt, kontrollmakt och andra uppgifter inom ramen för konstitutionen. Detta bör ses mot bakgrund av utsagan att den offentliga makten ska utövas under "lagarna", inte under konstitutionen. Därmed försvagas bilden av konstitutionen som det förnämsta uttrycket för folkets makt.

Dessa formuleringar har inte tillkommit av någon tillfällighet. Tvärtom har den underliggande tanken länge varit central i den politiska debatten om konstitutionens innebörd. En centralt placerad ledamot av konstitutionsutskottet har sålunda uttryckt uppfattningen att "kärnan i det socialdemokratiska tänkandet när det gäller författningsfrågor är att det inte skall finnas någon annan kraft än riksdagen som högsta uttolkare av folkets vilja". "De folkvalda som fått väljarnas förtroende att ta ansvar skall också få möjlighet att göra det" (Magnusson 2004). Uttalandet torde vara representativt för en i dag förhärskande uppfattning.

Frågan är vilken plats regeringsformen har i en sådan bild. Det finns anledning att göra flera observationer om den konstitutionella kulturen i Sverige.

Fyra olika grundlagar

Det mest iögonfallande är att Sverige inte nöjer sig med en enda, utan har hela fyra olika grundlagar. Utöver regeringsformen, som står i centrum för denna rapport, räknas också successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som rikets grundlagar (RF 1:3). Härtill kommer riksdagsordningen och två lagar om trossamfund, som till följd av sina ändringsregler kan karaktäriseras som "semikonstitutionella"; de befinner sig alltså någonstans mellan grundlag och vanlig lag.

De fyra grundlagarna har först och främst det gemensamt att de ändras på annat sätt än vanlig lag (RF 8:15); detta faktum får vi anledning att återkomma till senare. Här är det tillräckligt att nämna att bestämmelsen om att den offentliga makten utövas "under lagarna" (RF 1:1) följs upp av att reglerna om grundlagsändringar har tagits in i regeringsformens kapitel med rubriken "Lagar och andra föreskrifter". Inte heller här syns alltså grundlagarnas principiella företrädesrätt.

För övrigt skiljer sig huvudinnehållet i de fyra grundlagarna till sin karaktär. Särskilt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bidrar starkt till den detaljeringsgrad som utmärker de svenska grundlagstexterna. Mycket av det stoff som finns här har i andra länder reglerats i straffrätten eller i andra regelsystem under grundlagsnivå.

Dagens ordning bör ses i ett historiskt ljus, särskilt tryckfrihetsförordningens ärorika anor som går tillbaka till 1766. Med en annan förhistoria skulle "yttrandefrihetsgrundlagen" med all sannolikhet inte sett dagens ljus i konstitutionell form. Men detaljrikedomen kan också förklaras av den deskriptiva ambition som närmare diskuteras nedan.

Bortsett från alla historiska förklaringar är det ett faktum att dagens Sverige avviker från mönstret i andra länder. Här brukar konstitutionen vara samlad i ett enda dokument. Härtill kommer ofta en eller flera texter av semikonstitutionell karaktär, ungefär som den svenska riksdagsordningen.

Koncentrationen till ett enda dokument är givetvis inte tillräckligt för att i sig tillförsäkra att konstitutionen får en stark symbolisk position; härtil kommer också förhistoria och andra faktorer. Dessutom är en stark symbolkaraktär inte heller ensam tillräcklig för att göra texten till ett effektivt konstitutionellt redskap (Rivero 1990). Men under i övrigt lika förhållanden är en enkel struktur ägnad att ge konstitutionen en starkare ställning i det folkliga medvetandet och därmed att göra den till ett mer effektivt instrument för politisk handling. I Norge och USA har det inte varit ovanligt att tusentals hem haft grundlagen inom glas och ram på väggen. I Frankrike har 1789 års rättighetsförklaring haft en motsvarande position. Den som vill pryda sina väggar med Sveriges grundlagar måste ha gott om plats.

En deskriptiv grundlag

En annan viktig observation gäller regeringsformens *deskriptiva* karaktär. Efter en period som har karaktäriserats som "det författningslösa halvsekle" (Sterzel 1998) skulle reformarbetet inför 1974 års regeringsform skaffa Sverige en skriven konstitution som relativt noggrant beskriver landets styrelseskick såsom det

är. Grundlagen är tänkt som en lärobok i hur Sverige verkligen styrs.

Ambitionen att hålla grundlagen ”fräsch” har uttryckts av en av grundlagens fäder: ”När det uppkommer tvister om en lagbestämmelse, ska vi sätta oss ned och ändra på grundlagen så att det blir helt klart vad den innebär” (Fiskesjö 1991).

Bilden av ett författningslöst tillstånd som vänds till dess motsats – en heltäckande och aktuell beskrivning av det faktiska styrelseskicket – är självfallet en överdrift. Både före och efter 1974 har regeringsformen haft viktiga normativa funktioner; valen har exempelvis hållits vid den tidpunkt som grundlagen föreskriver. Om någon föreslår att man, utan att avvakta en grundlagsändring, uppskjuter nästa riksdagsval med motiveringen att fyra år är för lite, skulle det i praktiken innebära en uppmaning till statskupp (Smith 2003).

Det är heller inte sant att möjligheten till en avvikelse mellan liv och lära har eliminerats. Man kan exempelvis knappast hävda att riksdagen faktiskt har fått den centrala ställning som regeringsformens första kapitel ställer i utsikt (Sterzel 2002, s. 87). Genom tolkning och annan slags praxis har detaljerna utformats inom de allmänna ramar som regeringsformen drar upp. Undantagsvis kan det också vara tal om praxis i strid med vad som annars följer av konstitutionen. Och möjligheten att avlägsna tvivel eller oklarheter genom grundlagsändring kan i praktiken bortfalla till följd av stark politisk oenighet, något som striden om äganderättens reglering är ett gott exempel på (RF 2:18; jfr Algotsson 2001).

Täta ändringar

Förekomsten av modifieringar och förbehåll hindrar inte att den deskriptiva ambitionen är ett viktigt element i Sveriges syn på sin konstitution. Detta synsätt har lett till ett närmare samband mellan konstitution och politisk praxis än i många andra länder. Det gäller även om ”minimiprincipen” i svensk författningspolitik knappast är död: ”Ingenting är för litet för att motivera en grundlagsändring i Sverige, men en del saker är för stora för att behandlas i grundlag, och om man inte kan klara sig helt ifrån dem, bör man i vart fall göra så litet som möjligt” (Sterzel 2002).

Priset för ett sådant resultat är emellertid en mycket hög ändringstakt eller, med andra ord, en konstitution med ovanligt låg stabilitet. Tanken år 1974 var att införa en regeringsform som var "fräsch". Ändå hade 46 procent av paragraferna ändrats trettio år senare. Även om denna siffra påverkas av utvidgningen av fri- och rättighetskatalogen under 1970-talet rör det sig ändå om många ändringar under så kort tid. Dessutom har även de andra grundlagarna varit föremål för stora ändringar; införandet av den nya yttrandefrihetsgrundlagen 1991 är bara ett exempel.

En exakt jämförelse med andra länder är vanskelig, men det står helt klart att det genomsnittliga antalet grundlagsändringar per år ligger mycket högt i Sverige. Detta gäller även om endast regeringsformen räknas med. Och om alla fyra grundlagar beaktas så hamnar Sverige i topp bland 19 undersökta länder, framför Portugal (Rasch 2003).

Den möda som läggs ner på att hålla grundlagstexten aktuell kan på sitt sätt tolkas som att Sverige har hög respekt för sin konstitution. Men om man utgår från sannolikheten att medborgarna identifierar sig med sin konstitution blir värderingen av den höga ändringstakten mer negativ. Hur kan texter som ändras så ofta få ett egenvärde som nationella symboler?

Detsamma gäller om man bedömer ändringsfrekvensen mot värdet av stabilitet. Ändringarna måste främst förstås i ljuset av den deskriptiva ambitionen. Om liv och lära skiljer sig åt så ska grundlagarna ändras för att ånyo ge en rättvisande beskrivning av det faktiska styrelsesättet. Om det uppstår en konflikt, om ett politiskt förslag riskerar att kollidera med grundlagen, så är det alltså grundlagen som får foga sig, inte praxis.

Detta innebär också att det inte är så viktigt om en rättsregel står i grundlag eller vanlig lag. Det svenska systemet avstår alltså från den stabilitet och potential för politisk handling som en grundlagsreglering skulle medföra, förutsatt att proceduren för ändring var mer krävande och grundlagstexten tillmättes större vikt.

Politikernas egen ordningsstadga

En viktig aspekt av den grundlagssyn som dominerar svensk politik är också att de många grundlagsändringarna praktiskt taget

utan undantag äger rum utan någon form för folklig inblandning i processen.

Det är också först med 1974 års regeringsform som de enskilda individerna egentligen dyker upp i grundlagen, genom att medborgerliga fri- och rättigheter började regleras. Dittills hade regeringsformen i allt väsentligt varit ett slags ordningsstadga för staten. Texten handlade om de olika statsorganen och deras inbördes förbindelser.

Detta historiska arv gör sig alltjämt gällande. Grundlagen skrivs av politiker som en ordningsstadga för det politiska livet. Det handlar alltså mer om en politikernas konstitution än om folkets.

En tolkningsfri grundlag

Tolkningen och tillämpningen av regeringsformens bestämmelser har i allt väsentligt överlåtits till riksdagen, i löpande samspel med regeringen. Detta drag i den svenska grundlagskulturen ligger helt i linje med intentionerna bakom 1970-talets reformer. Om grundlagen hålls fräsch så reduceras behovet av att domstolar och andra uttolkar vad som är konstitutionens rätta mening.

Alternativet skulle vara att organ med en hög grad av självständighet i förhållande till de politiska organ som både har fastställt och som har makt att ändra grundlagarnas text, hade en mer central ställning i denna process och därmed bidrog till att ge konstitutionen större vikt som politiskt redskap.

Även om domstolarna har fått något ökade möjligheter att pröva grundlagsenligheten av politiska beslut så är deras roll i praktiken alltjämt marginell. Endast 25 procent av paragraferna i dagens regeringsform har hittills över huvud taget nämnts i de två högsta domstolarnas praxis (Taube 2004b). Men endast en mindre del av dessa referenser kan sägas ha berört något i egentlig mening konstitutionellt problem. Och en undersökning av rättighetsskyddet i Sverige fann att Europakonventionen kommit att få ett visst genomslag, men att regeringsformen inte haft särskilt stor betydelse för den enskildes rättigheter (Åhman 2004).

Endast en mer genomgripande förändring i synen på konstitutionen och dess uppgift skulle kunna förändra denna situation.

Politikernas konstitution – eller folkets?

Efter denna skiss av hur konstitutionen uppfattas i dagens Sverige kan det vara dags att återvända till den grundsats som formuleras i regeringsformens första ord, om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Tanken på folksuveränitet utgör demokratiens kärna, och bildar också grundvalen för denna bok. I ett demokratiskt system utövas makten i folkets namn. Av folksuveränitetsprincipen följer sålunda att konstitutionen tillhör de medborgare som har rösträtt i allmänna val. Den ägs alltså inte av någon bestämd grupp i samhället, oavsett om denna grupp utgörs av politiker, riksdagsledamöter eller jurister.

Konstitutionen fastställer de grundläggande reglerna om hur landet ska styras. I ett sådant perspektiv kan konstitutionen bäst förstås som uttryck för ett slags samhällskontrakt. Landet styrs av de organ som konstitutionen själv etablerar. Organen ska uppträda på det sätt och inom de gränser som följer av konstitutionen.

Kontraktet kan ändras, men endast efter bestämda regler. Vanligen är ändringar av en grundlag svårare att genomföra än ändringar i vanlig lag. Men grundlagsändringar får inte vara så svåra att praxis ständigt fjärrar sig från konstitutionen, eller att domstolarna (eller någon annan makt än den grundlagsstiftande) helt tar över den konstitutionella utvecklingen. Idealet är alltså en balans mellan å ena sidan möjligheten till formell ändring och å andra sidan stabilitet.

Utgångspunkten om folket som konstitutionens ägare behöver inte uppfattas som en historisk beskrivning; folket behöver inte nödvändigtvis ha samlats i sin helhet för att anta en grundlagstext. Inte heller metaforen kontrakt behöver tolkas bokstavligt. Vad det här är fråga om är själva betraktelsesättet, hur man ska uppfatta förbindelsen mellan "folket" och "konstitutionen".

Rent praktiskt kan folksuveräniteten komma till uttryck genom en folkomröstning om ett förslag till konstitution som har utarbetats av andra, exempelvis en konstituerande församling, ett konvent. Konstitutionens förankring i folket kan också uppstå vid nationella omvälvningar av det slag som exemplifieras av upprättandet av demokratiska regimer i mellersta och östra Europa efter kommunismens fall. Men inte heller i sådana fall är det histo-

riskt korrekt att påstå att folket i sin helhet tagit ställning till alla de frågor som regleras i en konstitution. Dessutom kan uppslutningen bakom konstitutionen vara mer eller mindre klar; majoritetens storlek kan variera och valdeltagandet blir aldrig totalt. En folkomröstnings viktigaste bidrag är en starkare folklig förankring av det paket som bildar demokratins spelregler och därmed också för den politiska regim som konstitutionen etablerar, eller formaliserar. Även om andra faktorer också måste tas med i bilden så kan en folkligt förankrad konstitution bidra till politikens legitimitet.

Vill Sverige egentligen ha en konstitution?

I sin regeringsförklaring hösten 2003 deklarerade statsminister Göran Persson att samhället efter trettio år hade ”kraftigt förändrats och demokratin ställts inför nya utmaningar”. Det var nu därför tid för en ”översyn av demokratins spelregler”.

Den diskussionen borde först handla om det band mellan styrande och styrda som konstitutionen utgör. Innan man diskuterar valsysteem, kommuner och andra delar av innehållet måste man börja med den grundläggande frågan: vad ska konstitutionen användas till? Vilken betydelse ska det ha att en fråga behandlas i grundlagen och inte i vanlig lag? Vill Sverige över huvud taget ha en ”konstitution” i någon annan betydelse än den rent deskriptiva?

Vad är en ”konstitution”?

Först gäller det att klara ut vad man egentligen menar när man talar om en ”konstitution”. I varje demokrati finns en samling rättsregler om hur staten ska styras och om vad den offentliga makten kan användas till utan att först ändra själva konstitutionen. Sådana samlingar bär olika namn. Ordet ”constitution” dominerar i franska och engelska, och därmed i internationell debatt. Det germanska ordet ”författning” ligger närmare svensk tradition. Det var sålunda detta ord, och inte ordet ”konstitution”, som statsministern använde i sin regeringsförklaring.

Ordet ”författning” är problematiskt, eftersom det används i så skilda betydelser. Regeringsformen talar exempelvis om

”grundlag eller annan överordnad författning” (RF 11:14). Svensk författningssamling (SFS) innehåller rättsregler av olika valör, inte bara grundlagar och vanliga lagar utan också av regeringen utfärdade förordningar.

I många praktiska sammanhang är ordet ”grundlag” likvärdigt med ”konstitution”. Det har den fördelen att det sätter fingret just på de skrivna konstitutioner som numera finns i praktiskt taget alla länder. Men ordet kan leda till en övervärdering av själva textdokumentets roll och en undervärdering av konstitutionens oskrivna element (Smith och Petersson 2004). I Sverige borde man dessutom strängt taget använda pluralformen, eftersom detta land särskiljer sig genom att ha flera olika grundlagar.

En möjlighet vore också att använda ordet ”regeringsform”, såsom Sverige gjort sedan 1634 och Axel Oxenstiernas tid. Men man bortser då från de tre andra grundlagarna och dessutom associerar ordet till den ursprungliga betydelsen av en förvaltningsstadga. Detta kommer också till uttryck i den engelska översättningen (*instrument of government*). Uttrycket pekar primärt på regler om statsapparaten och dess interna reglering. Det handlar främst om statens institutioner, inte om förhållandet mellan staten och medborgarna. Men sedan fri- och rättigheter fått en mer framskjuten plats blir denna tolkning av ordet regeringsform allt mindre träffande.

I denna rapport använder vi främst ordet konstitution. Ordet grundlag brukas främst om den svenska regeringsformen.

I såväl facklitteratur som i dagsdebatt används ordet konstitution, och dess synonymer, i tämligen skilda betydelser. Det är ofta oklart vad som avses. Ordet konstitution kan exempelvis betyda:

- En samling rättsregler av överordnad juridisk dignitet (*lex superior*).
- Ett dokument som fungerar som en nationell symbol (som i Norge och USA).
- En beskrivning av det faktiska styrelsesättet (som dominerar i Sverige och i många statsvetenskapliga sammanhang).
- Ett formaliserat uttryck för samhällets självbild eller för den bild som man vill förmedla till andra (utan hänsyn till om den faktiskt ger en sann beskrivning av det faktiska styrelsesättet).

- En samling rättsliga och/eller sociala normer som åtnjuter en mycket hög grad av stabilitet (en vanlig användning i litteratur om politisk ekonomi och *public choice*).
- Ett internationellt fördrag om att etablera eller omorganisera en internationell institution (exempelvis förslaget till fördrag om en konstitution för Europeiska unionen).

En text kan betecknas som en konstitution i flera betydelser. Den kan exempelvis både vara *lex superior* och en historiskt betingad symbol för nationen. En konstitution kan, som i Sverige, ha en starkt beskrivande ambition, utan att därför helt sakna juridisk substans. Dessutom kan en aspekt (som stark symbolkraft) belysa, vara en produkt av eller förstärka andra sidor av en konstitution (exempelvis varaktighet eller genomslagskraft).

I denna bok koncentrerar vi oss till konstitutionen som en uppsättning överordnade rättsregler (*lex superior*). Detta öppnar ett viktigt perspektiv på folkstyrelsens organisering. Det är denna egenskap som kan ge konstitutionen dess kraft som redskap för politisk handling.

Vi utgår sålunda från konstitutionen såsom den är formulerad i ett politiskt fastställt dokument. Även om varje konstitution inrymmer vissa element av oskriven karaktär, ligger kärnan likväl i texten. Det är den som blivit föremål för politiskt beslut och konstitutionens framtida innehåll kan ändras genom nya beslut i samma form. Detta är en viktig punkt i idealet om konstitutionell demokrati.

Konstitutionen som högsta rättsnorm

Som ordet används här är en konstitution alltså en samling rättsregler som åtnjuter en särskild dignitet i hierarkin av rättsliga normer. En konstitution definieras alltså efter de aktuella reglernas rang och genomslagskraft i förhållande till andra normer i samma rättssystem.

Ett sådant system av rättsregler tar sin utgångspunkt i ändringsproceduren. Den avgörande frågan är hur lätt eller svårt det är att ändra en viss typ av rättsregler. Hur stor majoritet krävs för att fastställa, ändra eller upphäva en viss rättsregel? Krävs en viss

väntetid före det avgörande beslutet? Räcker det med ett enda beslut eller behövs det två (exempelvis med mellanliggande val)? Måste fler än ett beslutsorgan medverka (exempelvis två kammare, både parlament och statschef eller en folkomröstning om parlamentets beslut)? Längs alla dessa dimensioner kan processen vara mer eller mindre komplicerad (Petersson 2003b; se även kapitel 5 nedan).

Det är skillnaderna när det gäller hur svårt det är att få till stånd ett beslut som gör det möjligt att uppställa en *hierarki* av rättsnormer med högre respektive lägre dignitet. I Sverige har exempelvis regeringsbeslut lägre rang än lagar stiftade av riksdagen. Mest omfattande krav gäller för ändring av grundlag (RF 8:15), medan semikonstitutionella texter som riksdagsordningen, lagen om svenska kyrkan (SFS 1998:1591) och lagen om trossamfund (SFS 1998:1593) hamnar i en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag (RF 8:6 och 8:16).

Konstitutionen som uttryck för vertikal maktindelning

Denna bestämning av begreppet konstitution öppnar också för ett viktigt perspektiv på fenomenet maktindelning. Också ordet maktindelning används på många skilda sätt, inte minst i svensk debatt. Vanligen avses en uppdelning eller utspridning av makt mellan två eller fler offentliga organ, horisontellt inom statsapparaten (mellan riksdag, regering, domstolar, riksbank etc.) eller vertikalt (mellan EU, staten, regioner, kommuner, medborgare etc.).

Debatten förbiser ofta den grundläggande form för maktindelning som följer av skillnaderna i ändringsprocedur för olika slags rättsregler i rättssystem med en fungerande konstitution. Om denna ordning respekteras följer en viktig potential för tydlighet och klara ansvarsförhållanden. Om man vill genomföra en politisk reform så krävs beslut i en viss bestämd ordning – i det ena fallet kanske grundlagsändring, i det andra kanske ordinarie lagstiftning. Eller det kanske rent av visar sig att reformen ligger innanför gällande lag så att ett regeringsbeslut är tillräckligt.

Svensk rätt sätter inga gränser för vilka politiska beslut som kan fattas. Men rätten ställer krav på hur man måste gå tillväga för att förverkliga de politiska målen. Rättsligt sett är det fullt

möjligt att avlägsna de sista resterna av monarkin, men de politiska beslut som krävs måste fattas i de former som fastställs för grundlagsändringar (RF 8:15). Svensk rätt hindrar heller inte att man bygger en trafikled genom nationalstadsparken norr om Stockholm. Men i ett uppmärksammat rättsfall slog Regeringsrätten fast att lagen i så fall först måste ändras enligt de former som fastlagts av grundlagen (målet om Norra länken, RÅ 1997 ref. 18).

Dessa exempel handlar primärt om förhållandet mellan olika slags rättsnormer. Men ändringsmakten är utspridd mellan olika beslutsformer och organ. Därför är det även fråga om ett slags *vertikal maktindelning* mellan offentliga organ.

I många länder framträder denna maktindelning mycket tydligare. Sverige har den ordningen att grundlagsändringar i allt väsentligt beslutas av riksdagen med samma majoritetskrav som för vanlig lag. Men även i svensk rätt finns det vissa skillnader mellan grundlagsändring och ändring av vanlig lag. Därmed återfinns också element av den för konstitutionella demokratier grundläggande maktindelning som följer av ett hierarkiskt ordnat system av rättsregler. Det är konstitutionen som ligger närmast folksuveräniteten.

Konstitutionen som folkstyrelsens främsta uttryck

Konstitutionens ställning i dagens Sverige är oklar. Enligt regeringsformen vilar all offentlig makt på principen om folksuveränitet. Men det är i bästa fall oklart om denna utgångspunkt omfattar konstitutionen själv.

Hur kan man bidra till att göra konstitutionen till folkets egendom? Hur kan man göra konstitutioner till ett mer effektivt redskap för politisk handling? Dessa två frågor är centrala i den författningspolitiska diskussionen (Smith 2002, 2003). Svaren avgör vad det betyder att en bestämmelse finns placerad i grundlag och inte i en vanlig lag. Om formens betydelse är ringa så är det heller inte så viktigt att diskutera vad som vid en viss tidpunkt bör stå i konstitutionen och vad som bör regleras i den vanliga lagstiftningen.

De två frågorna hänger nära samman. En konstitution som inte bara ligger i politikernas, närmare bestämt den lagstiftande församlingens, händer har bättre förutsättningar att fungera som ett tungt politiskt redskap. Konstitutionens innehåll blir betydelsefullt först när konstitutionen i praktiken sätter gränser för vad politiken kan åstadkomma utan att behöva gå vägen via en grundlagsändring.

Återstoden av detta kapitel ägnas tre sammanhängande frågor i den författningspolitiska debatten. Vilken karaktär bör konstitutionen ha? Hur ska konstitutionen ändras? Hur ska efterlevnaden av konstitutionen kontrolleras?

En styrande konstitution

Om de svenska grundlagarna ska förvandlas från politikernas till folkets konstitution måste man börja med själva textinnehållet. Här ligger också en nyckel till att göra konstitutionen mer slagkraftig som politiskt redskap.

En enda grundlag

Ett första steg för att medborgarna lättare ska kunna identifiera sig med grundlagen vore att samla de centrala rättsreglerna i en enda grundlag. Endast historiska tillfälligheter kan förklara varför Sverige fortfarande håller sig med fyra olika grundlagar. Denna ordning bidrar till att göra textmängden stor och strukturen svårförståelig. Dessutom finns det många regler av detaljkaraktär som passar bättre i vanlig lag.

Ett nära till hands liggande alternativ till dagens ordning är att flytta delar av dagens grundlagstexter till en semikonstitutionell nivå. Dessa bestämmelser skulle, liksom dagens riksdagsordning, få en rättslig nivå mellan grundlag och vanlig lag.

Sverige skulle därmed närma sig den normala ordningen i demokratins länder. Finland, vars författningshistoria delvis sammanfaller med Sveriges, ersatte år 2000 sitt system av flera olika

grundlagstexter med en enda konstitution. Det blir därmed lättare för medborgarna att få ett personligt förhållande till sin konstitution. Det blir också viktigare vad som står i konstitutionen, och följaktligen svårare att ändra den utifrån olika kortsiktiga behov.

Färre detaljer och undantag

Den kondensering som torde bli följden av en övergång till en enda grundlag ger anledning till en kritisk blick på fördelningen mellan grundlagstexten och andra rättsliga instrument. Delar av dagens textmassa präglas av detaljer, kompromisser och undantag. Detaljriikedomen är särskilt påfallande i specialgrundlagarna om tryckfrihet och yttrandefrihet, men också delar av regeringsformen såsom 8 kap. om lagar och andra föreskrifter (Sterzel 2004b).

De många politiska kompromisser som ligger bakom grundlagsbesluten framträder allra tydligast i regeringsformen, inte minst i rättighetsbestämmelserna i 2 kap. Här är både huvudregel och undantag reglerade in i minsta detalj. Ofta får man intryck av att de som starkast pläderat för en viss rättighet har fått sitt, mot att de som varit skeptiska samtidigt fått igenom de begränsningar som de tyckt vara särskilt viktiga (ex. Algotsson 2001).

Grundlagens sätt att reglera skyddet för äganderätten är ett illustrativt exempel. Den svenska regeringsformens paragraf bildar en omständlig och svårtydd textmassa på sammanlagt 133 ord. Motsvarande paragraf i Finlands grundlag innehåller en kortfattad formulering av äganderätten på 13 ord.

Resultatet av en grundlag med både huvudregel och undantag blir en detaljrik text som påkallar frekventa ändringar. Det leder också till att det för läsaren blir svårt att uppfatta vad som är de principiellt viktiga huvudreglerna i konstitutionen.

Dessa drag bör ses i ljuset av ambitionen att hålla grundlagstexten ”fräsch”. Det finns föga utrymme för en normativ konstitution, som kräver tolkning och anpassning i det enskilda fallet. Det är just behovet av uttolkning som man velat undvika. Men en detaljerad konstitution som ofta ändras, ger knappast de konstitutionella normerna ett självständigt liv utanför dagspolitikens direkta kontroll.

Grundlagsparagrafer om äganderätt: Sverige och Finland

Sveriges regeringsform 2:18

”Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.”

Finlands grundlag 15 §

”Vars och ens egendom är tryggad.

Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag.”

Närmast parodiskt blir systemet när bestämmelserna är detaljerade utan att vara uttömmande. Ett exempel ger bestämmelsen om när yttrande- och informationsfrihet får begränsas (RF 2:13). Paragrafen förtecknar en lång rad goda syften (däribland folkförsörjningen). Till yttermera visso heter det därefter att begränsningar i övrigt får ”ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det”. Avsikten har antagligen varit att framhäva att skälen måste vara ”särskilt viktiga”; i sådana fall skulle lagstiftarens frihet begränsas. Men samtidigt öppnar formuleringen för att andra, ospecificerade skäl, utöver dem som uttryckligen nämnts, kan få motivera att yttrande- och informationsfriheten inskränks genom vanlig lag (Starck 1982, s. 108 ff; Smith 1996). Härmed återstår föga av den grundlags-

Hur yttrandefriheten begränsas genom grundlagsbestämmelser som är detaljerade men ändå inte utförmmande
(RF 2:13)

”Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske med stöd av första stycket skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten anses icke meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden.”

skyddade rättigheten, av den stolta utgångspunkten om vad medborgaren är ”tillförsäkrad” gentemot det allmänna (RF 2:1).

En normativ konstitution

Om konstitutionen ska stärkas som politiskt instrument måste den förvandlas till en *normativ* konstitution. En sådan svarar inte på frågan hur det är, utan på frågan hur det skall, kan eller bör vara.

Först när konstitutionen uppfattas som en överordnad och styrande norm kan man vänta att starkare politiska ambitioner knyts till grundlagens närmare utformning. Man kan också räkna med att det kan uppstå politisk strid om enskilda bestämmelser. Men detta är fullt legitimt och skulle bara signalera att syftet är en konstitution med ett innehåll som betyder något utöver sig självt.

Som dagens grundlag är uppbyggd är den inte särskilt väl ägn-

ad att fylla de möjligheter till långsiktighet i politiken som ligger i självständigt verkande rättsregler av *generell* karaktär (Swedenborg, red. 1999).

Av historiskt väl kända orsaker öppnar den franska rättighetsförklaringen från 1789 med att fastslå människornas likhet inför lagen. När denna princip väl hade etablerats blev det omöjligt att hävda att den likväl inte skulle gälla för judarna i Alsace (Badinter 1989). Norges grundlag från 1814 innehöll inte samma generella regel om allas likhet inför lagen. I stället tillät konstitutionen att man införde en diskriminerande bestämmelse om att judar var "udelukkede fra Adgang til Riget" (§ 2; förbudet upphävdes 1851). Och i Sverige gäller principen om "allas likhet inför lagen" endast för domstolarna och den offentliga förvaltningen (RF 1:9). Lagstiftaren omfattas alltså inte.

De täta ändringarna tillsammans med andra, tidigare omnämnda, egenskaper hos dagens svenska grundlag ligger långt från idealet om varaktig reglering i generell form.

Klarhet om konstitutionens roll

En konstitution med folklig förankring bör i sig klargöra att det betyder något vad som vid en given tidpunkt står i grundlagen. Det gäller här en klarhet om grundlagens roll som politiskt redskap. Den bild som regeringsformen tecknar är i bästa fall flertydig.

Några oklarheter har redan påpekats. Den offentliga makten, som utgår från folket, ska utövas "under lagarna" (RF 1:1), alltså inte under regeringsformen själv eller de andra grundlagarna. Det är alltså lagstiftningen, inte konstitutionen, som är demokratins främsta instrument.

Denna tolkning stämmer med proklamationen att riksdagen är "folkets främsta företrädare" (RF 1:4). Konstitutionens roll som någonting mer än en förvaltningsstadga försvinner här i bakgrunden. I många andra länder finns en annan syn på konstitutionen. Den tyska grundlagen bestämmer uttryckligen att den lagstiftande makten är bunden av den ordning som konstitutionen etablerar (Grundgesetz art. 20.3).

Vi har också påpekat att reglerna om grundlagsändring har stoppats undan i ett kapitel som handlar om "lagar och andra föreskrifter" (RF 8 kap.). I åtskilliga länder är reglerna om den konstituerande makten åtskilda från de regler som grundlagen själv ger om statsorganen och deras uppgifter, exempelvis lagstiftning.

Ännu viktigare är de av regeringsformens bestämmelser som medvetet och uttryckligen reducerar dess försteg framför andra slags rättsregler. Ett system som i förstone kan se ut som en fullt utvecklad hierarki av rättsnormer blir därmed inskränkt och delvis upphävt.

Uppenbarhetsrekvisitet

Ett ofta uppmärksammat inslag i den svenska grundlagen är vad som brukar benämnas "uppenbarhetsrekvisitet". Efter en grundlagsändring 1979 är utgångspunkten att en rättsregel (en "föreskrift") inte ska tillämpas om en domstol eller annat offentligt organ finner att den strider mot bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning (RF 11:14). Så här långt representerar denna lagprövningsrätt ett viktigt steg på vägen att markera konstitutionens ställning som överordnad rättsnorm.

Men denna lagprövningsrätt inskränks av en väsentlig reservation. Om riksdagen eller regeringen har beslutat föreskriften "skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart".

Man kan alltså tänka sig att exempelvis Högsta domstolen kommer fram till att en lagparagraf står i strid med regeringsformen, men att lagen likväl tillämpas eftersom domstolen anser att motsättningen inte är "uppenbar".

Den praktiska betydelsen av detta uppenbarhetsrekvisit är knappast särskilt stor. För det första är det inte detta som utgör huvudorsaken till att lagprövningsrätten i praktiken aldrig leder till att lagbestämmelser sätts åt sidan. (Det enda undantaget hittills i de högsta domstolarna gäller ett övergångsproblem av ringa betydelse; se Smith 2001.) För det andra är det den som tillämpar lagen, exempelvis en domstol, som själv avgör om felet är "uppenbart". Här är det knappast regeringsformens ord, utan snarare domarrekrutering, tolkningstraditioner och andra yttre om-

ständigheter som avgör domstolens ställningstagande. För det tredje lär det sällan hända att man proklamerar ett grundlagsbrott som *inte* är uppenbart; det faller sig sannolikt mer naturligt att säga att lagens förhållande till grundlagen ger utrymme för tvivel. Och slutligen: De grunder som i alla fall tillgodoser en allmän återhållsamhet med att överpröva folkvalda lagstiftare i fall av starkt skönsmässig karaktär (Smith 1993, del VIII; Holmström 1998) skulle göra sig gällande även om uppenbarhetsrekvisitet avlägsnades ur grundlagens text.

Men om uppenbarhetsrekvisitet nu har så ringa praktisk betydelse är det svårt att se något skäl till att bevara en bestämmelse som, åtminstone på ett symboliskt plan, signalerar att riksdagen inte behöver ta grundlagen riktigt på allvar.

Samma sak gäller eftersom riksdagen, och för den skull även regeringen, saknar motsvarande privilegium i förhållande till EG-rätten och Europakonventionen. Frågan är varför Sveriges egen konstitution då ska ges en svagare ställning. Varför skulle domare i Bondeska palatset och på Riddarholmen utgöra ett större hot mot svensk demokrati än internationella domare i Luxemburg och Strasbourg?

Privilegier för regeringen?

Ett ännu starkare skäl att ifrågasätta uppenbarhetsrekvisitet är att det inte bara är riksdagen, utan också regeringen, som åtnjuter det privilegium som ligger i bestämmelsen (RF 11:14). En sådan särställning för den svenska regeringen kan endast förklaras historiskt (Petersson m.fl. 1999). Det är *riksdagen* som ska vara folkets främsta företrädare (RF 1:4), och det finns inga starka skäl varför också *regeringen* ska ges samma ställning som "folkets främsta företrädare". Varför ska inte regeringen vara fullt ut bunden av landets konstitution?

Finlands nya grundlag följer Sveriges exempel så långt som när det gäller kravet på "uppenbarhet" i förhållandet mellan grundlag och lag. Men den avviker i ett väsentligt avseende. I den finländska grundlagen gäller undantaget riksdagen, men inte regeringen. Finland tar alltså konsekvenserna av den i en rättsstat

tämligen självklara utgångspunkten att grundlagen har företräde framför beslut av landets regering.

I förhållande till riksdagen innebär uppenbarhetsrekvisitet att grundlagens makt försvagas när det gäller vanliga lagar, och dessutom till riksdagsordningen och andra lagar av semikonstitutionell karaktär. I förhållande till regeringen innebär det för det första att regeringen endast är bunden av grundlagarna när motsättningen är uppenbar. Men i ett konstitutionellt perspektiv är det ännu mer anmärkningsvärt att utvidgningen av privilegiet till regeringen innebär en kvalitativ utvidgning av området för kravet på uppenbarhet. Som grundlagsbestämmelsen nu är formulerad innebär den att regeringen även har möjlighet att bryta mot vanliga lagar, så länge felet inte är "uppenbart".

Riksdagen, som är det organ som stiftar lagar, är inte själv bunden av äldre lagstiftning. När det gäller andra offentliga organ skulle man däremot kunna tro att regeringsformens krav på att den offentliga makten ska "utövas under lagarna" (RF 1:3) gäller med full kraft. Men så är det alltså inte fullt ut i förhållande till regeringen. Det sägs ibland att Sverige är en lagstat, men inte en rättsstat som i länder med en stark, styrande konstitution. Det är bara att konstatera att även den svenska lagstaten har sina luckor.

Situationen rimmar illa med det system som regeringsformen i övrigt proklamerar. Det är heller inte lätt att förstå varför en domstolskontroll av att regeringen håller sig inom grundlagen och lagen skulle kunna ge upphov till några demokratiskt motiverade bekymmer. Både grundlag och vanlig lag är ju demokratiska beslut som regeringen bör vara bunden av.

Slutsatsen ger sig själv. Regeringens särställning i förhållande till grundlag och lag bör avlägsnas ur grundlagen. Den nu gällande ordningen bidrar till att försvaga rättssystemets hierarkiska karaktär och stämmer illa överens med tanken om konstitutionen som folksuveränitetens främsta uttryck.

Konstitutionell ändring

Sättet att ändra konstitutionen har stor betydelse för konstitutionens ställning. Vill man göra grundlagen till en folkets konstitution, och samtidigt stärka konstitutionens slagkraft som politiskt redskap, finns det anledning att kritiskt granska den nu gällande ordningen i Sverige.

Grundlagens deskriptiva karaktär, och de täta ändringarna för att hålla grundlagen fräsch, innebär att praxis avviker mindre från den skrivna konstitutionen än i många andra länder. Men detta betyder paradoxalt nog att det blir mindre viktigt vad som står i grundlagen. Och ju svagare den blir som politiskt redskap, desto mindre anledning har medborgarna att bry sig om den.

Dessa drag har samband med ändringsproceduren. En regel är ”konstitutionell” om den bara kan ändras eller sättas åt sidan enligt de regler som gäller för grundlagsändringar. Eftersom en konstitution är svårare att ändra har den normalt sett större motståndskraft mot majoritetsbeslut i form av vanlig lag, och självfallet också mot beslut av regering, förvaltningsmyndigheter, kommuner etc.

Den tröghet som ligger i konstitutionell reglering innebär att vissa institutioner, värden och procedurer kan ges större genomslagskraft än de annars skulle ha fått. Det är denna egenskap som ger en konstitution dess potential som redskap för politisk handling (Smith 2002a).

Exakt hur starkt redskapet är kommer emellertid an på hur svårt det är att ändra grundlagens text, och hur lätt det är att kringgå den genom att exempelvis omtolka den i enlighet med dagsaktuella politiska behov (Smith 2003b). Konstitutionens styrka påverkas också av konstitutionens allmänna roll i samhället; man kan tala om ett lands konstitutionella kultur (Smith 2003a).

Hur viktiga är grundlagsändringar?

Jämfört med många andra demokratier utmärker sig Sverige genom att grundlagen är relativt enkel att ändra. I grund och botten räcker det med enkel majoritet i riksdagen. Det finns heller inget

krav på hur stor del av riksdagens ledamöter som måste delta i omröstningen (kvorumregel). Det har hänt att mindre än 40 procent av riksdagens ledamöter har deltagit i en omröstning om grundlagsändring. Detta tyder på att grundlagsändringar inte alltid uppfattas som särskilt viktiga.

Påståendet att grundlagsändringar är jämförelsevis lätta att få till stånd i Sverige stöds av det faktum att dessa, som vi redan påpekat, är mycket vanligare här än i flertalet andra demokratier.

Däremot ligger det en viss komplikation i att det krävs två beslut för att få till stånd en ändring, en före och en efter ett val. Detta innebär en viss fördröjning. Men i praktiken blir det andra och avgörande beslutet en rent rutinmässig bekräftelse. Det har inte inträffat att en ändring som gick igenom vid det första beslutet har fått läggas åt sidan till följd av att en majoritet av den nyvalda riksdagen sedan röstat emot.

Det finns två invändningar mot påståendet att det är relativt enkelt att ändra grundlagen i Sverige. Den första är av juridisk, den andra av politiskt praktisk karaktär. Vi diskuterar dem i tur och ordning.

Sedan 1980 gäller den regeln att en minoritet (minst en tiondel) av riksdagens ledamöter kan kräva folkomröstning om en grundlagsändring som fått stöd av en majoritet i den första omröstningen (RF 8:15). Om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter röstar för detta krav så ska folkomröstning hållas vid det följande valet. Därmed sätts den parlamentariska kanalen åt sidan i de frågor som omfattas av kravet.

Det är intressant att lägga märke till att på båda dessa punkter, men alltså inte i själva omröstningen om grundlagsändring, gäller en kvorumregel. Minimikravet för beslut om folkomröstning (1/10 respektive 1/3) räknas på grundval av riksdagens totala ledamotsantal (349), inte i förhållande till hur många som deltar i omröstningen. Avsikten är uppenbarligen att göra det svårare att gå emot ett förslag som stöds av majoriteten, än att få igenom själva beslutet. Det ska alltså vara så lätt som möjligt att få igenom en grundlagsändring.

Det innebär emellertid inte att grundlagsändringar ständigt klubbas igenom med knappa majoriteter, såsom regeringsformen möjliggör. I praktiken, och här grundas slutsatsen på en observa-

tion av praktisk svensk politik, bygger de flesta grundlagsändringar på breda politiska kompromisser.

En genomgång visar att av de 145 beslut om grundlagsändringar som träffades efter tillkomsten av 1974 års regeringsform fram till valet 2003 samlade 92 procent mer än 70 procent av rösterna, dvs. vad som kan betecknas bred konsensus.

Uppenbarligen är majoritetskravet väsentligt starkare *de facto* än *de jure*. Detta skulle kunna tala för att grundlagsändringar i praktiken är svåra att få till stånd. Men kvar står det faktum att grundlagsändringar är så ofta förekommande i Sverige. Åtminstone två tolkningar är möjliga.

En möjlighet är att det trots allt finns en osäkerhet förknippad med kravet på dubbla beslut med mellanliggande val och det minoritetsskydd som ligger i rätten att kräva folkomröstning. Även om den sistnämnda möjligheten aldrig har använts ger den en potential för att kullkasta majoritetens planer. En folkomröstning skulle på ett helt annat sätt än i dag kunna flytta en grundlagsändring från politikernas händer över till medborgarna. Detta skulle göra spelet mindre kontrollerbart för de grupper som i dag styr det. Därmed bildas, medvetet eller omedvetet, ett incitament att inte göra något som kan provocera fram en folkomröstning. Grundlagens minoritetsskydd, som det i dag är utformat, kan därför paradoxalt nog ytterligare stärka trycket att uppnå majoritetskonsensus.

En annan tolkning lägger vikt vid ett mer djupgående drag i svensk konstitutionell kultur. Regeringsformen betraktas som mer beskrivande än normerande och den underliggande tanken är att texten ständigt bör hållas aktuell så att det sällan eller aldrig blir nödvändigt med någon tolkning, i synnerhet inte av någon domstol. Alla centrala aktörer i den politiska miljön kan därmed räkna med att få med sin del i den kompromiss som avspeglas i de många ändringarna. Det finns alltså ett gemensamt intresse av att se till att dagens praxis vidmakthålls.

Båda dessa tolkningar bidrar till att förklara den säregna blandningen av en enkel och samtidigt konsensusorienterad grundlagsprocedur. Men ett huvuddrag i bilden som framträder är ändå att de svenska grundlagarna ändras ovanligt ofta jämfört med andra länders grundlagar.

Ändra ändringsproceduren

Detta säger något viktigt om en utbredd syn på Sveriges konstitution som instrument för politisk handling. Politiska beslut om grundlagsändringar betraktas inte primärt som ett viktigt redskap för att styra framtidens politik. Perspektivet är snarast statiskt och tillbakablickande.

Grundlagsändringar tar i första hand sikte på att uttrycka något som det vid den aktuella tidpunkten uppstått bred politisk enighet om. När det senare uppdagas att texten inte längre stämmer med det som sker, eller med uppfattningen om hur praxis borde vara, ändras texten med syftet att återigen sluta klyftan mellan regler och praxis.

I händelse av konflikt är det alltså i första hand reglerna, inte praxis, som får ge vika. Men det som ger en konstitution dess styrka som politiskt redskap är ju att reglerna, såväl formellt som reellt, har en viss stabilitet och uppfattas som förpliktande. Detta kan knappast sägas vara den dominerande uppfattningen i dagens Sverige. Grundlagar som inte är avsedda att styra, utan som snarast ändras efter behov, kan inte bilda någon stark, normativ konstitution.

Därmed frånhänder sig Sverige ett politiskt instrument som många andra länder utnyttjar mycket medvetet. Demokratin kan skaffa sig spelregler som är stabila i förhållande till kommande politiska majoriteter. Valordningen kan exempelvis ges en stabilitet oberoende av skiftande politiska majoriteter. Yttrandefriheten kan skyddas utan hänsyn till vem som vid en given tidpunkt har makt att ändra vanliga lagar. Och varför inte utnyttja den nationella konstitutionen mycket mer medvetet för att försvara exempelvis offentlighetsprincipen i ett Europa där principen inte tillmätts lika stor betydelse som i Sverige?

Frågan är då hur ändringsproceduren kan ändras för att stärka konstitutionen, både när det gäller folklig förankring och som politiskt redskap.

Erfarenheter från andra demokratier visar att man rör sig mellan två ytterpunkter. På den ena sidan finner vi "konstitutioner" som kan ändras lika lätt som vanlig lag; i praktiken ligger Sverige nära denna ytterpunkt. På den andra sidan finns de konstitutio-

ner som i praktiken är närmast omöjliga att ändra. Av skilda historiska orsaker utgör USA och Danmark exempel på länder med en mycket rigid konstitution. Konsekvensen kan bli att ändringar äger rum på andra sätt än genom beslut av politiskt ansvariga organ; rättspraxis i USA är ett extremt exempel.

Mellan dessa två ytterpunkter måste också diskussionen om Sveriges nya konstitution äga rum. Mycket talar för att ändringar i konstitutionens text bör vara något svårare att åstadkomma än i dag. Men därav följer inte att *dagens* grundlagar bör konserveras med hjälp av ändringar som gör konstitutionen mer rigid. Sådana ändringar skulle ju öka sannolikheten för att regler som *borde* ändras permanentas såsom de står. I slutfasen av "den tyska demokratiska republikens" dödskamp föreslog partichefen Egon Krenz bland annat införandet av en författningsdomstol (Smith 1995, s. 385 f). Tanken var att bidra till att ge den vacklande statsbildningen en större legitimitet. Men om förslaget hade genomförts var det kanske kommunistpartiets ledande roll som hade förstärkts.

Slutligen bör frågan om reglerna för grundlagsändringar hållas åtskild från frågan om hur man bör införa den konstitution som det senare kan bli tal om att ändra. Den sistnämnda frågan gäller den bästa vägen fram till den "goda" konstitutionen. Hur kan man bryta sig loss från de kortsiktiga och partiegoistiska hänsyn som ofta präglar den dagsaktuella politiska processen? Hur får man till stånd en bred offentlig debatt om landets framtida konstitution? Dessa frågor behandlas senare i kapitel 5.

Obligatorisk folkomröstning

En stor svaghet med dagens svenska ordning är att befolkningen i så ringa grad är indragen i debatt och beslut om grundlagsändringar. Grundlagen framstår som politikernas egendom, inte folkets. Tar man folksuveränitetsprincipen på allvar måste medborgarna få en mycket mer central roll i processen kring konstitutionella ändringar.

Ett element av direkt demokrati kan bidra till att bryta dagens situation. Många länder använder folkomröstning som ett led i processen fram till grundlagsändring. Samtidigt finns det starka

skäl för att huvudansvaret för att lägga fram och kvalitetssäkra förslagen bör ligga hos en politiskt ansvarig församling.

Mycket talar därför för en kombination av direkt och representativ demokrati i samband med konstitutionella ändringar. Det första beslutet bör tas av parlamentet, såsom är fallet i dag. Men det andra, och avgörande, beslutet bör flyttas från politikererna och läggas i medborgarnas händer genom en folkomröstning.

En sådan ordning ligger i linje med en tanke som finns i dagens svenska grundlag, och kan snarast sägas fullfölja tanken på ett mer konsekvent sätt. Kravet på mellanliggande val ska nämligen ge en möjlighet till folkligt engagemang i grundlagsändringsprocessen. Samma sak gäller för den ännu outnyttjade möjligheten för en minoritet att utlösa en folkomröstning.

Sedan 1974 har praktiskt taget ingen av de många grundlagsändringarna spelat någon roll i valrörelserna. Jämfört med dagens situation kan en ändring som gör folkomröstning obligatorisk visa sig få stor betydelse. En sådan ordning innebär att politikernas kontroll över grundlagens öden reduceras och att väljarnas kunskaper och inflytande ökar i motsvarande grad.

Dessutom skulle en obligatorisk folkomröstning medföra att de ändringsförslag som föreläggs väljarna får en sådan karaktär som är ägnad att väcka intresse i den offentliga debatten. Det blir följaktligen svårare att fortsätta med dagens praxis som innebär många, detaljerade och ofta kompromisspräglade ändringar.

Vilka krav som bör ställas på den första av de två besluten kommer an på hur parlamentet är organiserat. I ett senare kapitel argumenterar vi för att Sverige bör införa ett tvåkammerssystem av nytt slag. Om förslaget om att grundlagsändringar måste samla majoritet i båda kamrarna genomförs finns det föga anledning att avvika från dagens regel om att det räcker med enkel majoritet. Men till skillnad från i dag bör majoriteten räknas på grundval av ett minsta antal deltagande ledamöter (kvorumregel). Varför skulle man inte kunna kräva att åtminstone två tredjedelar av medlemmarna i varje kammare måste delta i omröstning som gäller innehållet i landets konstitution?

Om den ändring som vi föreslår tar sin utgångspunkt i en enkammarriksdag av dagens typ så borde en kvalificerad majoritet (exempelvis 2/3 av avgivna röster) krävas för att ett förslag om

grundlagsändring ska kunna föras ut till folkomröstning. För att markera och stärka konstitutionens karaktär måste ändringar av konstitution ställa större krav än ändringar av vanlig lag.

Vårt förslag innebär alltså att riksdagens andra beslut ersätts av en beslutande folkomröstning. En sådan modell ställer vissa krav på bland annat den tid som måste gå mellan parlamentsbeslut och folkomröstning. Sådana mer tekniska problem tar vi emellertid inte upp här.

Kravet på folkomröstning låter sig enklast inpassas i systemet om omröstningen hålls samtidigt som närmaste följande riksdagsval. En sådan ordning är visserligen inte optimal för att säkra att grundlagsfrågan får odelad uppmärksamhet från väljarna, men har praktiska fördelar. Dessutom finns det då inte samma behov att, som i flera länder, ställa krav på hur stor del av väljarkåren som måste delta för att beslutet ska bli giltigt.

Konstitutionell kontroll

Om konstitutionen ska vara ett instrument för folksuveräniteten är det inte bara dess tillkomst och ändringsprocedur som har betydelse. Frågan är också hur man kan se till att konstitutionen respekteras och faktiskt blir styrande för den offentliga makten. Vi är därmed inne på den viktiga frågan om konstitutionell kontroll.

Genom större delen av de europeiska konstitutionernas moderna historia så var det den lagstiftande makten själv som bestämde vad som var konstitutionens närmare innebörd. Respekten för konstitutionen skulle säkras genom olika tekniker för maktindelning inom statsapparaten själv, exempelvis tvåkammar-system och exekutivt veto (Elster 1995, Smith 1997). I ett sådant system har lagstiftaren genom att anta en lag automatiskt avgjort att den ligger innanför grundlagens gränser. När lagen har trätt i kraft så är det den, och inte konstitutionen, som ska användas. Systemet ger ingen möjlighet att få en tvist om lagstiftarens syn på lagens grundlagsenlighet prövad av något oberoende organ utanför politiken.

Detta traditionella system ligger alltså till grund för rättsordningen i Nederländerna och Frankrike (även om *Conseil con-*

stitutionnel numera spelar en viktig roll för att kontrollera grundlagsenligheten av parlamentsbeslut som ännu inte vunnit laga kraft). I Finland var situationen densamma fram till den nya grundlagen år 2000. Och trots att riksdagen 1979 beslöt att införa en paragraf om lagprövning ligger Sverige i praktiken heller inte långt från denna gamla europeiska modell.

Frånvaro av extern kontroll behöver förvisso inte innebära att ett lands grundlag systematiskt åsidosätts. Men i ett system av svenskt slag, där den lagstiftande makten i stort sett är sin egen domare i frågor som gäller förhållandet mellan lag och grundlag, blir grundlagen i hög grad politikernas egendom och inte folkets. Ett system där lagstiftaren avgör gränsen för sin egen handlingsfrihet ger heller inte någon särskilt stark garanti för att konstitutionen respekteras.

Efter 1945 har så gott som alla europeiska länder rört sig bort från denna traditionella modell. Det vanliga är nu att en författningsdomstol har sista ordet om konstitutionens innebörd i ett enskilt fall. Några system liknar det som finns i USA och Norge, där makten att avgöra hur konstitutionen ska tolkas från fall till fall ligger hos de vanliga domstolarna. Men bortsett från hur systemet är organiserat i detalj så kan man slå fast att konstitutionens ställning som *lex superior* i dag är den normala ordningen bland demokratins länder i Europa och övriga världen; här till kommer den ökande betydelsen av internationell rättskipning.

De frågor som här aktualiseras utlöser lätt en debatt kring ord som "lagprövningsrätt", "uppenbarhet" och "författningsdomstol". Allt detta hör hemma i diskussionen och kommer senare att behandlas i detta kapitel. Men i det polariserade debattklimat som länge varit förhärskande i Sverige är det viktigt att påminna om att frågan om huruvida grundlagen respekteras också rymmer många andra aspekter. Kontrollen av att lagstiftning och rättsnormer av lägre valör håller sig inom de gränser som följer av konstitutionen förstås bäst som ett *system* (Taube 2004a). Domstolarnas plats i detta system är endast en av de frågor som bör resas.

Som redan nämnts är RF 11:14 inte i första hand en bestämmelse om "lagprövningsrätt", utan en organisering av rättsreglerna i ett system av över- och underordnade normer (en hierarki, men med de begränsningar som följer av det privilegium för riks-

dag och regering som ligger i kravet på uppenbart fel). Av detta följer att de frågor som här behandlas gäller förhållandet mellan konstitutionen och alla andra typer av rättsregler. Men vi väljer, med ett undantag, att koncentrera oss på förhållandet mellan grundlag och vanlig lag.

Man kan skilja mellan *uppströmskontroll* (kontroll innan lagen har trätt i kraft) och *nedströmskontroll* (kontroll som sker först i efterhand).

På många sätt är uppströmskontroll av störst värde, eftersom det normalt sett är bättre att undvika problem än att reparera efter det att skadan har inträffat. Men sådan förhandsgranskning kan inte ersätta nedströmskontroll. Båda kontrollmekanismerna är viktiga för konstitutionens efterlevnad.

Uppströmskontroll

I Sverige är uppströmskontrollen relativt väl utvecklad. En viktig del av den svenska lagstiftningsprocessen ligger i förberedelserna genom exempelvis utredningar, remissbehandling och departementsberedning.

Under detta förberedelsearbete måste strikt juridiska, däribland konstitutionella, aspekter vägas mot de politiska hänsyn som gör sig gällande. Därför är det betydelsefullt att det kommer in ett oberoende element som har till särskild uppgift att granska de rent juridiska sidorna av lagförslag, inte minst hur förslagen förhåller sig till ”grundlagarna och rättsordningen i övrigt” (RF 8:18).

Lagrådet har här en viktig uppgift. Den svenska ordningen har för övrigt sin parallell i många andra länder, ofta efter mönster av den rådgivande verksamheten i franska *Conseil d’Etat*. Höga domares medverkan tillförsäkrar Lagrådet ett oberoende i förhållande till politiken. Eftersom utlåtandena endast är rådgivande kan de heller inte anses vara något obehörigt ingripande i den lagstiftande maktens frihet att själv bestämma över hur lagen slutligen bör utformas.

Allt talar därför för att Lagrådets rådgivande förhandsgranskning bör bibehållas och utvecklas. Den enskilda förändring som vi anser bör prioriteras är att återgå till den ordning som tidigare gällde, nämligen en obligatorisk granskning av alla lagförslag.

En viktig del av uppströmskontrollen sköts av riksdagen själv, särskilt genom utskottsgranskningen. Det ligger i parlamentets natur att även utskottens arbete präglas av partipolitiska meningsmotsättningar. Men det finns ingen anledning att tro att riksdagens ledamöter skulle vilja medverka till att bryta mot Sveriges grundlag. Därför är det av stor betydelse att riksdagen har ett kvalificerat beslutsunderlag så att den på bästa möjliga sätt kan avväga olika hänsyn.

Riksdagens utskott kan därför vara viktiga när det gäller att förebygga konflikter mellan lag och grundlag. Särskilt konstitutionsutskottet har här en central uppgift (Sterzel 2002, Bull 2002).

Senare i denna bok utvecklar vi förslaget om ett tvåkammar-system, där en senat tilldelas den betydelsefulla uppgiften att tillförsäkra att konstitutionen respekteras. Om ett sådant förslag genomförs kan det givetvis påverka hur uppströmskontrollen organiseras i framtiden.

Nedströmskontroll

Efter det att en lagbestämmelse har trätt i kraft gäller det att se till att problem i förhållande till konstitutionen, vilka inte har upptäckts eller förebyggts av uppströmskontrollen, kan bli föremål för en oberoende prövning.

En överordnad, normativ konstitution kan bli starkare om den som hävdar att den har kränkts kan få frågan avgjord av några andra än dem som själva varit med om beslutet. En sådan kontroll kan försvåra att konstitutionen förändras genom politisk praxis utan att själva grundlagstexten ändras.

Även Sveriges förhållande till omvärlden, inte minst inom EU-samarbetet, har betydelse i detta perspektiv. I dag förefaller uppfattningen vara att frågor om konflikt mellan EU-rätten och Sveriges konstitution "normalt ska avgöras av EU-domstolen" (Isberg 2003). Man kan fråga sig hur en sådan syn låter sig förenas med Sveriges självförståelse och den vikt som man är beredd att lägga vid "principerna för statsskicket" (RF 10:5).

Kontrollen av hur en lag tillämpas kan äga rum i många olika former och kontrollen kan få större eller mindre verkningar (lagen tillämpas inte i det enskilda fallet, lagen upphävs som ogiltig,

staten blir ersättningsskyldig etc.). Vi bortser från sådana frågor och andra problem av mer teknisk natur, även om de kan ha stor praktisk betydelse (Smith 1993, Nergelius 1996, Taube 2004a). I stället koncentrerar vi oss på några punkter som är av särskilt intresse i ett folksuveränitetsperspektiv. Ett centralt krav blir då att konstitutionen ska åtnjuta bredast möjliga förankring i folket; den ska alltså inte "tillhöra" någon enskild grupp.

När det gäller nedströmskontrollen är det tre förändringar som framstår som särskilt angelägna.

Ta bort uppenbarhetsrekvisitet. En första punkt gäller de många oklarheter som regeringsformen förmedlar. Den ska, som vi redan påpekat, gälla som grundlag, men det är inte grundlagen utan "lagarna" som ska styra riket. I en ny och starkare konstitution bör utrymmet för detta slags dubbla budskap reduceras väsentligt.

Därför är det dags att avskaffa uppenbarhetsrekvisitet. Det ger helt vilseledande signaler om grundlagens genomslagskraft gentemot riksdag och regering.

Man kan visserligen hävda att den praktiska betydelsen är marginell. Bestämmelsen om att felet måste vara uppenbart har knappast haft någon väsentlig betydelse för kontrollpraxis i förhållande till riksdagen. När domstolarna nästan aldrig har funnit att en lagbestämmelse stått i strid med grundlagen beror det främst på att sådana grundlagsbrott över huvud taget sällan upptäcks och påtalas av svenska domstolar. Men även om så skulle vara fallet utgör det inget försvar för uppenbarhetskravet. Det pekar snarast på att Sverige också har andra problem när det gäller konstitutionell kontroll.

Uppenbarhetsrekvisitet bör ses i ljuset av en annan del av regeringsformens förhistoria. När den aktuella paragrafen infördes var förutsättningen att en domstol endast skulle ta upp en normkonflikt, oavsett vilken nivå det gällde, när en part särskilt krävde det eller om det i övrigt fanns "särskild anledning" (Holmberg och Stjernquist 2003, s. 215). Också detta ger anledning att ifrågasätta hur långt utgångspunkten om rättsreglernas hierarkiska organisering ska tas på allvar.

Oavsett den praktiska betydelsen ger denna förutsättning ett

intryck av en tvetydig syn på grundlagen och andra överordnade rättsregler som redskap för politisk styrning. Grundlagen betraktas inte som en självklar del av den gällande rätt som domstolarna ska bygga på när de avgör de frågor som föreläggs dem. Om inte parterna själva har upptäckt de konstitutionella aspekterna av ett ärende så ska heller inte domstolarna aktualisera grundlagen, såvida det inte finns "särskild anledning".

Förtydliga domstolarnas roll. En annan angelägen reform gäller grundlagens bestämmelser om domstolarna. I dag behandlas domstolarna i stor utsträckning på samma sätt som förvaltningsmyndigheterna.

Det gäller redan i första kapitlet om statsskickets grunder (RF 1:8). Det gäller också regeringsformens 11 kap. som typiskt nog bär titeln "Rättskipning och förvaltning"; få andra länder skulle komma på tanken att blanda samman den dömande och den verkställande makten. Också paragrafen om lagprövning (RF 11:14) innehåller en formulering som typiskt nog placerar "domstol och annat offentligt organ" i samma kategori.

Ett annat uttryck för domstolarnas svaga ställning i svensk politisk kultur är att uttrycket "den tredje statsmakten" inte som i många andra länder hänvisar till den dömande makten, utan till pressens roll.

Enligt regeringsformen ska alltså både domstol och "annat offentligt organ" pröva om en "föreskrift" står i strid med "bestämmelse i grundlag eller annan överordnad bestämmelse" (RF 11:14). Detta kan sägas vara positivt, så länge paragrafen tolkas som ett klargörande om att regelhierarkin gäller för *alla* offentliga organ, inte bara domstolarna. Om paragrafen har någon praktisk effekt så bidrar den således till att förstärka konstitutionen och andra överordnade rättsregler.

Denna sida av bestämmelsen bör ses i ljuset av de svenska förvaltningsmyndigheternas självständighet när de "i särskilt fall" ska "besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag" (RF 11:7). Även om man kan diskutera hur självständiga myndigheterna i praktiken är, och vilken betydelse som informell styrning har och bör ha, så finns här en kärna som gör Sverige till en europeisk fö-

rebild. Den svenska grundlagens åtskillnad mellan regering och förvaltningsmyndigheter kan bidra till att skapa tydligare ansvarsförhållanden än de system för ministerförvaltning som eljest är vanliga i Europa. Den svenska modellen gör det lättare att förverkliga den möjlighet till långsiktighet som ligger i politisk styrning genom generella rättsregler i stället för politisk intervention i enskilda fall (Petersson m.fl. 1999, s. 70–73).

En mindre välvillig läsning av paragrafen om lagprövning (RF 11:14) ligger emellertid väl så nära. Den bör främst ses mot bakgrund av den i Sverige dominerande synen på ”rättskipning” som en verksamhet som ligger i linje med ”förvaltning”. Ett sådant betraktelsesätt har stora konsekvenser för samhällets syn på domarna och deras självständighet – och för domarnas syn på sig själva. I en sådan atmosfär är det föga sannolikt att domstolarna kan väsentligt bidra till att säkra konstitutionens genomslagskraft.

En ny svensk konstitution bör mycket tydligare än i dag klargöra att domstolarna har en viktig, självständig del av den offentliga makten. Exempel från andra länder, exempelvis Danmark och Finland, visar att detta kan åstadkommas med enkla medel. Det centrala vore om grundlagen innehöll en formulering som ”Den dömande makten utövas av oberoende domstolar”.

På sikt skulle en grundlagsparagraf som tydliggör domstolarnas ställning också kunna få praktiskt värde, både indirekt och direkt. Ett betydelsefullt exempel på den konstitutionella maktindelningens praktiska konsekvenser ges av Tvinddomen i Danmarks högsta domstol. Den visade att också den lagstiftande makten lyder under konstitutionen.

Författningsdomstol? Den allmänna principen om domstolskontroll är sedan länge accepterad i Sverige. Debatten handlar alltså inte om ja eller nej, utan närmare bestämt *hur* ett system med lagprövning kan bidra till att stärka konstitutionen som folkets egendom och som politiskt instrument.

En viktig premiss för denna del av debatten bör vara att domstolskontroll varken kan eller bör ersätta den politiska kontrollen av lagstiftningens närmare innehåll. I en välfungerande konstitutionell demokrati är uppströmskontrollen betydligt viktigare.

Tvinddomen: en vändpunkt i dansk politik

Danmarks grundlag innehåller en paragraf (§ 3) som reglerar maktindelningen inom staten. Den säger bland annat att den dömande makten utövas av domstolarna. Bestämmelsen har allmänt tolkats som att det finns en kärna av uppgifter – såsom att lösa vissa tvister mellan enskilda och det allmänna – som den lagstiftande makten inte själv kan ta över och som heller inte kan överföras till förvaltningen, utan som måste utföras av domstolarna.

Efter en långvarig strid om den kontroversiella Tvindrörelsen bestämde folketinget genom lag att en rad namngivna skolor som var anslutna till Skolesamvirket Tvind inte skulle ha rätt till statsbidrag efter de linjer som gällde andra friskolor. Saken fördes till domstol och i februari 1999 fastslog Danmarks högsta domstol (Højesteret) att folketinget med detta hade gjort sig till yttersta domare i striden om dessa skolor. Detta uppfyllde inte de krav på rättssäkerhet som låg till grund för maktindelningen mellan domstolarna och de övriga statsmakterna. Därmed hade folketinget brutit mot grundlagens tredje paragraf om vilka ärenden som måste avgöras av domstolarna och inte av den lagstiftande makten.

Tvinddomen visade att maktdelningsprincipen inte bara var en allmän idé, utan hade handfasta konsekvenser för det politiska beslutsfattandet. Den är viktig också därför att det var första gången som Högsta domstolen i Danmark fann att en lag stod i strid med konstitutionen.

Domstolskontroll är heller inte den enda formen för granskning av lagar som beslutats. Den offentliga debatten, regeringen, riksdagen och dessutom väljarna, kan efter omständigheterna vara väl så viktiga. Dessutom kan domstolarna inte själv initiera de fall som de granskar, och rättsväsendets kapacitet är under alla omständigheter begränsad jämfört med lagstiftningsapparatens resurser.

Trots det intryck som debatten om ”juridifiering” kan ge så är domstolskontrollen på det hela taget av marginell karaktär. Även i de länder som är mest kända för aktiva författningsdomare, såsom USA, Tyskland och Frankrike, är det bara en ringa andel av lagstiftningen som är underkastad sådan kontroll. Andelen lagbestämmelser som i dessa länder åsidosätts på grund av att de befunnits grundlagsstridiga är försvinnande liten (Smith 2001).

Även om det finns en tendens till att överdriva lagprövningsrätten som "hot" mot lagstiftningsmakten, är möjligheten att utlösa en sådan kontroll principiellt väsentlig, inte minst i preventivt syfte. Dessutom kan den givetvis ha stor betydelse för parterna i det enskilda fallet. Därför kan inte debatten om lagprövningsrättens legitimitet i ett demokratiskt samhälle avfärdas som irrelevant (Smith 1993, del VIII; Smith 1995).

En av rättsstatens kärnpunkter är att en dom i ett enskilt fall är slutlig och bindande även för de andra statsmakterna. Ett ensaka fall är sällan av stor betydelse för politikens handlingskraft. Men den tolkning av konstitutionen som domen bygger på avgör också konstitutionens framtida innebörd. Den förståelse av grundlagen som ligger bakom domen i det enskilda fallet blir dock bara gällande så länge som de grundlagsbestämmelser, som domen vilar på, inte ändras. När det gäller konstitutionens framtida ordalydelse är det inte domstolarna, utan den grundlagsstiftande makten, som har det sista ordet.

Så länge som det är så lätt att ändra Sveriges grundlag som i dag innebär lagprövningsrätten inget hot mot politikens företrädesrätt. Situationen blir en annan om proceduren för grundlagsändringar reformeras i den riktning som vi föreslår. Men den grundläggande poängen kvarstår. Det är inte domstolarna utan politiken som har det sista ordet när det gäller konstitutionens framtida innehåll (Smith 1993, s. 322 ff).

I detta perspektiv blir det av mindre betydelse huruvida den konstitutionella kontrollen bör utföras av vanliga domstolar (som i USA, Norge och Sverige) eller av författningsdomstolar (som i flertalet europeiska länder). Det är mer en fråga om medel än om mål.

På en punkt är en reform uppenbart nödvändig. Om konstitutionen får större praktisk betydelse än i dag, kan Sverige inte leva med två högsta instanser som båda har befogenhet att fatta det avgörande beslutet om hur grundlagen ska tolkas.

Om en särskild författningsdomstol införs så löses problemet automatiskt. Men det finns också andra sätt att organisera konstitutionell kontroll (Taube 2004a).

En modell är att lägga besluten om hur konstitutionen ska tolkas i ett organ som består av domare från både Högsta domstolen

och Regeringsrätten; Grekland tillämpar ett sådant system. Denna modell liknar för övrigt Lagrådets organisering, men här skulle besluten vara bindande, inte bara rådgivande.

En annan modell är att upprätta en egen ”kammare” med särskilda uppgifter av konstitutionell karaktär. Här erbjuder den estniska konstitutionskammaren ett intressant exempel. Förutsättningen är dock att Högsta domstolen och Regeringsrätten först slås samman.

Ett argument som talar till förmån för en särskild författningsdomstol har att göra med domstolarnas sammansättning och domarnas insikter i frågor av konstitutionell karaktär. Som det svenska systemet fungerar i dag utgör frågor med konstitutionella aspekter endast en försvinnande liten del av verksamheten i de två högsta domstolarna (Taube 2004b). Domarna har vanligen en bakgrund i andra juridiska områden såsom straffrätt, familjerätt och avtalsrätt. Inget av dessa förhållanden talar för en så aktiv och självständig lagprövningsrätt som krävs för en stark och folkligt förankrad konstitution.

Härtill kommer den svenska ordningen att regeringskansliet är den aktiva parten vid domarutnämningarna. Många domare har en del av sin karriär förlagd till regeringskansliet. Processen äger dessutom rum praktiskt taget utan offentlig insyn (Taube 2003).

Det folksuveränitetsperspektiv som ligger till grund för denna bok innebär att konstitutionen inte tillhör en enda grupp. Dagens svenska system lägger domarrekruteringen alltför tätt intill den verkställande makten. Ett alternativ som förekommit i svensk debatt är att rekryteringen av nya ledamöter till de högsta domstolarna läggs på ett kollegialt organ med stark domarrepresentation (SOU 2000:99). Men en sådan modell riskerar samtidigt att införa en form av självrekrytering (kooptering), som inte är acceptabel, åtminstone när det gäller att stärka domstolarnas legitimitet som organ för konstitutionell kontroll (Smith 2003b, s. 181 ff).

Lösningen måste därför sökas i en tredje riktning, där erfarenheterna från de europeiska författningsdomstolarna ger användbara lärdomar. Eftersom konstitutionella frågor i ett visst avseende är av politisk karaktär är det avgörande att finna domare som har insikt i sådana frågor. Politisk erfarenhet kan vara ett nyttigt

komplement till den juridiska kompetens som alltså måste vara ett huvudkriterium vid rekryteringen. Men för att undvika att grundlagen hamnar i händerna på någon bestämd grupp måste det politiska element som alltid finns vid rekryteringen bli mycket mer öppet och balanserat.

Mot denna bakgrund ligger det nära till hands att dra in riksdagen som godkännande instans; med vårt förslag till tvåkammerssystem har senaten här en naturlig uppgift. Målet med en sådan reform är inte att göra domstolskontrollen ”politisk” i någon enkel, partipolitisk mening. Syftet är i stället att tillförsäkra att författningsdomarna, eller de domare i de högsta instanserna som har hand om konstitutionell kontroll, är i stånd att utföra denna uppgift på ett kompetent sätt och har en sammansättning som är ägnad att skapa förtroende i olika politiska läger.

Om konstitutionen, och därmed lagprövningsrätten, ska tas på allvar måste alltså dagens system för domarrekrutering läggas om. Ett ökat inslag av självrekrytering är oacceptabelt när det gäller uppgifter av konstitutionell karaktär. Lösningen måste därför sökas i ett system som är mer öppet och balanserat när det gäller att ta politiska kriterier i beaktande. Det är inte minst av detta skäl som många europeiska länder har valt att införa särskilda författningsdomstolar, med ett starkare politiskt inslag i rekryteringen, snarare än att lägga lagprövningsrätten i händerna på domare av mer traditionell, teknisk-juridisk inriktning.

Om Sverige väljer att införa en författningsdomstol blir en sådan mer öppen rekrytering ett viktigt inslag i reformen. Men en reform i denna riktning bör aktualiseras även inom ett system som mer liknar dagens. Också i detta avseende kan högsta domstolen i Estland, med sitt system av större öppenhet i rekryteringen och med en separat konstitutionskammare, ge värdefullt material för den fortsatta debatten (Taube 2001).

Domstolar bör kontrollera laglighet men inte politisk lämplighet.

Argumenten för en starkare konstitutionell demokrati innebär att domstolarna ska vakta över de politiska besluten, inte själva hitta på dem. Konstitutionen bestäms av riksdagen (och i framtiden kanske också av väljarna); det är riksdagen som stiftar lagar. Bestämmelserna ändras på samma vis. Om denna förutsättning

väsentligt åsidosätts så sviktar poängen om domstolar som medel för att ge konstitutionen starkare genomslagskraft (Smith 2003a).

En sådan förutsättning är emellertid en förenkling. Konstitutionella normer måste tolkas och resultaten kan ligga mer eller mindre långt ifrån vad som följer av en naturlig läsning av texten eller av vad som tidigare antagits. Behovet av tolkning blir inte mindre, utan snarare större, om våra förslag om en ny grundlag med fler generella regler och färre detaljer skulle bli verklighet. En sådan utveckling är emellertid nödvändig om Sverige önskar gå över till en mer styrande, normativ konstitution.

Det faktum att tolkning är nödvändig, och därför legitim, innebär emellertid inte att domarna bör ställa sig fria i förhållande till de politiska beslut som kontrollen måste bygga på och som ger den dess politiska legitimitet. Det finns alltid en möjlighet till korrektion med sikte på framtiden. Skulle denna möjlighet att korrigera kursen genom demokratiskt förankrade grundlagsändringar inte finnas så skulle det vara svårt att försvara lagprövningsrätten i ett samhälle baserat på principen om folksuveränitet. I ett sådant system är det ju folket, inte politikerna, juristerna eller andra grupper, som ska ha det sista ordet om vilka regler som ska gälla i framtidens samhälle.

Sverige har svårt att finna denna uppgiftsfördelning och balans mellan de olika statsmakterna. Det innebär nu inte alltid att domstolarna framstår som svaga. Tvärtom finns det exempel på hur svenska domstolar fått uppgifter som egentligen borde ligga på politiskt ansvariga organ.

Svenska förvaltningsdomstolar (länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten) har den viktiga uppgiften att pröva överklaganden av myndigheters beslut gentemot enskilda individer. De gällande bestämmelserna innebär att förvaltningsdomstolarna som huvudregel har frihet att pröva inte endast lagenligheten utan också lämpligheten i förvaltningsbesluten. Det innebär att de har samma makt att bedöma beslutens innehåll som exempelvis regeringen och de folkvalda organen i kommunerna.

Systemet avviker från det allmäneuropeiska mönstret, där domstolarna som huvudregel endast får pröva lagligheten. Det svenska särdraget kan bara förklaras historiskt av att de svenska förvaltningsdomstolarna endast gradvis och sent frigjorts från för-

valtningsapparaten (Petersson m.fl. 1999, s. 58 ff). Det svenska systemet innebär att förvaltningsdomstolarna inte bara har makt att tolka de beslut som fattats av de politiskt ansvariga organen, utan också att själv skapa de normer som kontrollen ska bygga på.

I ett annat avseende har det visat sig att de svenska domstolarna tvärtom hade för svaga befogenheter. Tidigare kunde regeringsbeslut i förvaltningsärenden inte överklagas. Sverige kom att fällas av den europeiska människorättsdomstolen i Strasbourg för brott mot Europakonventionen, som stadgar att envar har rätt att få sina civila rättigheter prövade av en oberoende domstol (art. 6).

Som en följd av dessa fällande domar infördes rättsprövningslagen. Huvudregeln är att domstolskontrollen begränsas till att pröva om det överklagade beslutet håller sig inom de gränser som följer av lag och rätt. Däremot går domstolen inte in på lämplighetsavvägningar, där alltså regeringen alltjämt har sista ordet.

I detta avseende har Sverige därmed fått det system som liknar det som numera förekommer i övriga Europa. Det reflekterar huvuddragen i den maktindelning mellan politiska och rättsliga organ som bör råda i en demokrati. Vårt förslag är helt enkelt att rättsprövningslagen får bilda en modell för en reform av förvaltningsdomstolarnas uppgift. Domstolar ska som huvudregel ha makt att pröva laglighet men inte politisk lämplighet.

Detta kapitel visar att frågan om domstolarnas roll har fler dimensioner än vad svensk debatt ofta ger intryck av. Det handlar inte om att stärka den ena gruppens makt på den andras bekostnad, det handlar inte om en dragkamp mellan ”jurister” och ”politiker”. Först och främst måste man ta ställning till frågan om vem som ytterst bör ha makten över konstitutionen. Vårt svar är: folket. Därefter kan man börja diskutera hur roller och uppgifter ska fördelas mellan de lagstiftande, verkställande och dömande grenarna av statsmakten.

Slutsatser och förslag

Sveriges grundlagar uppfyller inte kraven på en normativ, styrande konstitution. De fyra grundlagarna, som innehåller många detaljer

och undantag, bildar en omfattande textmängd, vars syfte snarare är att beskriva än att normera den offentliga makten. Grundlagarna behöver dessutom ofta ändras för att anpassas till skiftande politiska omständigheter. Gränsen mellan grundlag och vanlig lag blir flytande. Sverige har en konstitutionell kultur där grundlagen sällan återopas i politik och debatt, eller ens av de rättskipande organen.

Våra förslag avser att göra konstitutionen till *folkets* egendom, inte bara ”politikernas” (som i dag) eller ”juristernas”. En stark konstitution erbjuder också en potential som redskap för politisk handling.

Det finns ett starkt samband mellan konstitutionens folkliga förankring och dess möjligheter att fungera som ett politiskt handlingsinstrument. Det förutsätter att man gör en tydlig skillnad mellan grundlag och vanlig lag. Om konstitutionen är förankrad bland medborgarna ökar sannolikheten att dess innehåll också sätter sin prägel på den praktiska politiken. En stark konstitution skulle också bidra till att stärka Sveriges position i världen, inte minst inom EU-samarbetet.

Förhållandet mellan politik och konstitution är inget nollsummespel där den ena vinner vad den andra förlorar. Om konstitutionen tas på allvar och dess efterlevnad kontrolleras effektivt kommer folksuveräniteten att få större genomslagskraft.

Konstitutionen bör vara styrande

För att förverkliga detta mål om en styrande konstitution måste själva karaktären hos den svenska grundlagen förändras:

- En enda, samlad grundlag.
- En kortare och mer koncis grundlagstext.
- En mindre detaljerad grundlag.
- Färre kompromisspräglade bestämmelser.
- Bättre överensstämmelse mellan de ideal som grundlagen bygger på och grundlagens konkreta utformning.

Folkomröstning vid grundlagsändring

För att en styrande konstitution ska bli folkets egendom bör det ytterst vara medborgarna själva som tar ställning till konstitutio-

nens innehåll. Varje grundlagsändring bör därför föregås av en obligatorisk folkomröstning. Den procedur som vi föreslår innebär att först parlamentet och sedan folket röstar om ett förslag till grundlagsändring.

- Grundlagsändring genom enkel majoritet i två kamrar (alternativt kvalificerad majoritet i riksdagen, under ett enkammarssystem).
- Krav på att minst två tredjedelar av parlamentets medlemmar deltar i omröstning om grundlagsändring.
- Det andra och avgörande beslutet om grundlagsändring bör tas genom beslutande folkomröstning.

Förstärk den konstitutionella kontrollen

En stark konstitution kräver institutioner och mekanismer som ser till att den respekteras. Konstitutionen binder alla som utövar offentlig makt, inte bara den verkställande och den dömande, utan också den lagstiftande makten.

- Lagrådsgranskning görs obligatorisk.
- Uppströmskontrollen förstärks; en senat bör förstärka parlamentets granskande roll.
- Domstolarnas ställning som egen statsmakt klargörs i grundlagens text.
- Uppenbarhetsrekvisitet tas bort.
- Regeringen bör fullt ut vara bunden av grundlag och lag.
- Införande av en enda slutinstans för att avgöra konstitutionella frågor.
- Sverige behöver antingen en konstitutionskammare eller en författningsdomstol.
- Domarrekruteringen reformeras i riktning mot ökad öppenhet och bättre politisk balans.
- Förvaltningsdomstolarnas uppgift begränsas som huvudregel till att tillämpa lag och rätt, inte att göra lämplighetsavvägningar.

3 Självestyrelse: kommun och stat

I de flesta länder organiseras den politiska makten på flera olika nivåer för att kunna dra nytta av såväl decentraliseringens som centraliseringens fördelar. Det gäller inte bara i federala stater, utan även i enhetsstater som den svenska. I Sverige utser väljarna representanter på fyra olika nivåer: i kommuner, i landsting, till riksdagen och till Europaparlamentet. Till detta kommer i vissa fall indirekt valda representanter i stadsdelsnämnder och regionstyrelser.

Flernivådemokratien skapar en många gånger sammanvävd och svårgenomskådlig maktstruktur och en otydlig ansvarsfördelning. Detta gäller i särskilt hög grad i Sverige med sin ovanligt stora offentliga sektor och sin speciella kombination av centralt beslutsfattande och decentraliserad kommunal förvaltning. EU-nivån har ökat komplexiteten. Den otydliga strukturen skapar två problem.

Det blir svårt för väljarna att utkräva ansvar. Väljarna vet helt enkelt inte vilken nivå som kan hållas ansvarig.

Den leder också till samhällsekonomisk ineffektivitet genom att makten att besluta om åtaganden och ansvaret för finansiering och genomförande inte alltid följs åt. Om man inte behöver väga besluten mot de fulla kostnaderna är det lätt att besluta om vidlyftiga åtaganden.

Problemen har således både en demokratisk och en ekonomisk dimension, som är nära sammanvävda. Båda utgör en del av förklaringen till de i inledningskapitlet nämnda problemen med bristande delaktighet, missnöje med politikens utfall och misstro mot det politiska etablissemangen.

Från såväl demokratisk som samhällsekonomisk synpunkt är det viktigt att det finns en tydlig maktindelning mellan den enskil-

da individen och den offentliga maktens olika nivåer. Det är också viktigt att denna maktindelning vilar på en principiell grund och tillgodoser vissa grundläggande krav. Medborgarna måste veta vilka beslut som fattas på vilken nivå och varför, vem som kan hållas ansvarig och på vilket sätt. Medborgarnas legitima krav på påverkan och ansvarsutkrävande i den demokratiska processen måste tillgodoses. Maktindelningen bör dessutom leda till ett politiskt utfall som innebär en effektiv måluppfyllelse.

Frågan är om, och i så fall hur, den vertikala maktindelningen bör ändras för att öka medborgarnas påverkansmöjligheter och politiska självbestämmande. Detta kapitel diskuterar självstyrelsens problem, från den lokala nivån till den statliga. EU-nivån lämnas utanför, trots att den utgör en viktig del av den svenska flernivådemokratins och trots att det principiella synsätt som utvecklas i kapitlet i viss mån även är tillämpligt på uppgiftsfördelningen mellan den nationella nivån och EU-nivån. Ett motiv för att utesluta EU-nivån (utöver de motiv som angetts i inledningskapitlet) är att problemen i relation till EU i begränsad utsträckning kan lösas genom svenska författningsreformer.

Utgångspunkten är den enskilde medborgarens perspektiv. Hur skulle den enskilde medborgaren vilja att makt och ansvar fördelades mellan olika politiska nivåer? Vilken uppdelning vore i hans eller hennes intresse? Detta perspektiv innebär att medborgarna antas delegera makt underifrån till olika politiska nivåer.

En omfattande politisk-ekonomisk forskning har ägnats flernivådemokratins problem och har utmynnat i ett flertal generella principer för hur den vertikala maktindelningen bör ordnas för att uppnå önskade resultat. Det finns skäl att mer systematiskt tillämpa dessa principer än som hittills gjorts i Sverige. Lärdomarna från denna forskning, inte minst den som gjorts inom ramen för SNS författningsprojekt, ger betydelsefulla bidrag till diskussionen av de svenska problemen. Forskningen visar att politiska institutioner – politikens spelregler – påverkar den politik som förs (Swedenborg 2004). Andra spelregler kan därför leda till en bättre måluppfyllelse och därmed ett minskat missnöje med politikerna.

Kapitlet är disponerat på följande sätt. Ett inledande avsnitt redogör för vilka principer som *bör* styra uppgiftsfördelningen i

flernivådemokratien enligt den politisk-ekonomiska forskningen om fiskal federalism. Därefter beskrivs den svenska flernivådemokratien och de problem som uppstår till följd av dagens fördelning av makt och ansvar. Avslutningsvis diskuterar vi hur teorin om fiskal federalism kan läggas till grund för en reformering av relationerna mellan stat och kommun.

Varför flernivådemokrati?

Medborgarna överlåter makt till folkvalda politiker för att uppnå mål som de inte kan uppnå lika bra eller alls om de agerade enskilt. Det handlar om kollektiva nyttigheter såsom rättssäkerhet, inre och yttre försvar, miljö och vägar, samt i den moderna välfärdsstaten även inkomstskydd (socialförsäkringar), inkomstomfördelning (via skatter och bidrag) och tillgång till vissa sociala nyttigheter (exempelvis skola och sjukvård).

Frågorna har olika geografisk räckvidd och kan därför lösas på olika beslutsnivåer. Ett brandförsvar omfattar alla inom en omkrets som kan skyddas av en lokal brandstation. Det nationella försvaret ska skydda hela landet. Miljöproblem kan vara lokala, nationella eller internationella. Skatter och bidrag på lokal nivå kan göra att människor eller produktion flyttar, vilket kan driva fram nationella eller till och med internationella lösningar.

Gränsöverskridande effekter tvingar upp besluten på högre nivåer. Men det finns också argument för att besluten bör fattas på en så låg nivå och så nära medborgarna som möjligt. Teorin för fiskal federalism hjälper oss att mer systematiskt beskriva vilken typ av uppgifter som bör ligga på vilken nivå.

Motiv för decentralisering

Det viktigaste motivet för decentralisering och lokalt självstyre är att det underlättar *anpassning till skilda lokala önskemål*. Lokalt självstyre ger utrymme för olika lösningar som tillgodoser skilda önskemål när det gäller skatter och offentlig service. Lokala beslutsfattare har bättre information om lokala preferenser. Om alla människor hade samma önskemål skulle samma service kun-

na tillhandahållas av staten över hela landet, eventuellt genom en decentraliserad statlig förvaltning om det finns administrativa decentraliseringsfördelar. Men preferenser skiljer sig, liksom politiska majoritetsförhållanden. Lokalt självstyre som anpassas till lokala önskemål är därför välfärdshöjande. Det är också demokratiskt.

Ett annat motiv är att lokalt självstyre möjliggör *experiment och institutionell konkurrens*. Såväl antalet lokala beslutsenheter som deras mindre storlek underlättar experiment och framtagande av nya, bättre lösningar. Experiment, särskilt sociala, bör helst ske i liten skala. Om de är framgångsrika kan de kopieras av andra.

Ett tredje motiv är att lokalt självstyre underlättar *medborgarinflytande och delaktighet*. En lägre beslutsnivå innebär att färre medborgare omfattas av besluten, vilket gör att varje medborgare har större möjlighet att påverka besluten och utkräva ansvar av de politiskt ansvariga. Lokalt självstyre gör det också lättare att genomföra folkinitiativ och folkomröstningar, vilka i sig kan vara viktiga för medborgarnas inflytande och känsla av delaktighet.

Motiv för centralisering

Mot ovannämnda decentraliseringsfördelar står ett antal fördelar med centralisering. Den första är att centralisering tillåter att man beaktar *gränsöverskridande effekter*. Vissa åtgärder, såsom vägbyggen och miljöskydd, kan ha positiva effekter utanför den enskilda kommunen. Om kommunen enbart tar hänsyn till sin egen nytta skulle den satsa mindre på dessa åtgärder än vad som vore samhällsekonomiskt motiverat. Andra kommuner som har ett intresse av dessa åtgärder måste därför bidra till finansieringen. Samhällsekonomisk effektivitet kräver att såväl fördelar som kostnader internaliseras av beslutsfattarna. Vissa gränsöverskridande effekter gäller bara angränsande kommuner. Andra kan gälla hela landet och åter andra kan gälla närliggande länder eller globalt. Omfattningen av gränsöverskridande effekter bestämmer på vilken nivå samordnande beslut behöver tas.

En annan fördel är att centralisering möjliggör *inkomstomför-*

delning. Om skatter och bidrag skiljer sig mellan kommuner, eller länder, finns incitament för individer och produktion att flytta för att undgå skatt eller utnyttja bidrag. En kommun med relativt låg skattekraft och ofördelaktig demografisk sammansättning kommer att behöva tillämpa en högre skattesats än andra kommuner för att tillhandahålla samma service. Det kommer att leda till en skattedriven utflyttning från kommunen som ytterligare undergräver skattebasen. Det betyder att individer i olika kommuner får mycket olika villkor.

Skatte- och bidragsskillnader kan också leda till att kommuner försöker attrahera individer och företag genom att hålla så låga skatte- och bidragsnivåer som möjligt. En sådan skattekonkurrens kan utvecklas till ett slags "race to the bottom" och leda till att såväl skatter som offentlig service blir lägre än vad medborgarna egentligen önskar. Mot denna negativa effekt står att en viss skattekonkurrens kan vara nyttig i högskattesamhället. För att uppnå likabehandling av individer, undvika rent skattedriven flyttning och en destruktiv skattekonkurrens, måste inkomstomfördelning vara en uppgift för den nationella nivån.

Ett tredje motiv för centralisering är *stabiliseringspolitiskt*. Finans- och penningpolitik sköts av flera skäl bäst på central nivå. Dagens svenska regim med en flytande växelkurs gör att Riksbanken har huvudansvar för stabiliseringspolitiken, vars mål är att uppnå prisstabilitet.

Generella principer

Det finns två grundläggande krav som bör ställas i flernivådemokratin och som gäller oavsett hur man i övrigt väljer att organisera beslutsfattandet. Kraven motiveras av hänsyn till såväl demokrati som ekonomisk effektivitet.

Det första kravet är att ansvarsfördelningen måste vara tydlig, så att medborgarna vet på vilken nivå de kan utkräva ansvar. Ansvarsutkrävande spelar en central roll i en representativ demokrati. Detta krav måste gå före alla andra hänsyn när det gäller hur uppgifterna ska fördelas mellan olika nivåer i flernivådemokratin. Om ansvarsfördelningen mellan nivåer är otydlig, om makten över besluten och ansvaret för finansiering och utförande

är åtskilda, är det i praktiken omöjligt för medborgarna att utkräva ansvar när de är missnöjda. Beror bristerna i den lokala servicen på statliga beslut eller på otillräcklig lokal finansiering och organisation? Vems är ansvaret?

Det andra kravet är att beslut om åtaganden och ansvar för finansiering bör ligga på samma nivå som det politiska ansvaret. Det motiveras inte enbart av att det underlättar det demokratiska ansvarsutkrävandet, utan i lika hög grad av att det befrämjar samhällsekonomisk effektivitet. Beslutsfattaren, och ytterst väljaren, tvingas då väga nyttan av ett visst beslut mot den totala kostnaden. Om den beslutsfattande nivån bara bär en del av kostnaden underskattas kostnaderna i förhållande till nyttan, vilket leder till alltför höga utgifter. För samhället som helhet kommer värdet av de offentliga tjänster som tillhandahålls inte att stå i proportion till skattekostnaden. Välfärden blir lägre än den skulle kunna vara. Medborgarna har då anledning att känna sig missnöjda.

Denna princip om samband mellan beslut och finansiering innebär att den statliga nivån inte ska träda in och rädda lägre politiska nivåer när de befinner sig i finansiellt trångmål (*bailout*). Förväntningar om sådana räddningsaktioner skapar mjuka budgetrestriktioner och leder till ekonomiskt oansvarigt beteende på den lägre nivån. I Sverige har kommuner kunnat få extra stöd, bland annat genom den tidigare så kallade kommunakuten. Dahlberg och von Hagen (2003) menar att risken för *bailouts* är särskilt stor i länder som, i likhet med Sverige, har långtgående utjämningsambitioner. I sådana länder har den centrala nivån svårt att stå emot när lägre nivåer inte klarar sina utfästelser.

Principen att makten att besluta bör åtföljas av ett ansvar för finansiering kan förefalla självklar. Ändå åsidosätts principen i varierande grad och av varierande skäl i de flesta flernivådemokratier. I exempelvis den tyska förbundsrepubliken är det den federala nivån som svarar för skatteuppbörden, medan delstaterna fattar beslut om utgifter. I Sverige är det staten som i huvudsak beslutar om utgifter, medan kommunerna svarar för finansiering. Statsbidragen och det mellankommunala utjämningsystemet innebär att det också finns ett visst flöde i den andra riktningen.

Problem med statsbidrag

Ett motiv för att bryta mot principen om samband mellan beslut och finansiering är fördelningspolitiskt. Man vill utjämna de ekonomiska förutsättningarna på lokal nivå och samtidigt utnyttja decentraliseringens fördelar när det gäller att tillhandahålla offentliga tjänster. Man står inför en klassisk konflikt mellan fördelningsmål och effektivitetsmål.

Två problem med statlig finansiering av lokala utgifter har uppmärksamats i litteraturen. Det ena är att generella statsbidrag visat sig leda till högre utgifter på lokal nivå. Fenomenet kallas för "flugpapperseffekten", eftersom statliga pengar "fastnar där de landar" och helt används till lokala offentliga utgifter.

Därmed bryts syftet med generella statsbidrag som en allmän inkomstförstärkning för medborgarna på lokal nivå. En sådan inkomstökning borde (med normala inkomstelasticiteter för offentliga och privata nyttigheter) bara till en del utnyttjas för ökad offentlig konsumtion. En del borde gå till privat konsumtion, dvs. utnyttjas för att sänka den lokala skatten. (Om kommunens budget uppgår till 30 procent av kommuninvånarnas inkomster och inkomstelasticiteten är 1 borde 30 procent av en kommunal inkomstförstärkning användas till kommunala utgifter, resten borde gå till skattesänkningar.)

Olika förklaringar har anförts till att generella statsbidrag helt används för offentliga utgifter. En är att de lokala politikerna kan öka sin popularitet genom att använda statliga medel för offentliga utgifter, eftersom medborgarna inte ser kostnaderna för dessa utgifter lika klart som de hade gjort om de varit finansierade med lokala skattemedel (Mueller 2003a, s. 221 ff).

Ett annat problem med statlig finansiering av den lokala nivån går under namnet *common pool*-problemet. Det uppstår när lokala nyttigheter, exempelvis vägar och annan lokal infrastruktur, finansieras från en nationell (eller övernationell) skattebas. Utgifterna ger koncentrerade fördelar lokalt men kostnaderna sprids över hela landet (unionen). För den lokala beslutsfattaren, eller för den riksdagsman som vill vinna röster lokalt, framstår den nationella skattebasen som en gemensam källa ("common pool") att ösa ur. Den lokala nyttigheten framstår som billigare

Common pool: samförvaltningens problem

Common pool-problemet handlar om en gemensam resurs som många kan utnyttja. Om en användare tar en större andel så får de andra mindre.

Ett annat namn på *common pool*-problemet uttrycker ännu tydligare vad det handlar om: "the law of $1/n$ ", där n = antalet agenter som kan göra anspråk på den gemensamma budgeten.

När det gäller EU:s budget är n = antalet länder, när det gäller den nationella budgeten är n = antalet kommuner. Nyttan av en viss utgift ställs i relation till agentens andel av kostnaden, som är $1/n$. Ju större n är, desto mindre blir kostnaden och desto mer efterfrågas nyttigheten i fråga.

Det betyder att ju fler länder som ingår i EU, desto större blir trycket på den gemensamma budgeten. Ju fler kommuner som kan utverka förmåner från en nationell budget, desto större blir utgiftstrycket. Beteendet bygger på en slags "fiskal illusion" hos väljarna, som inte genomskådar att de totalt sett förlorar på sådana beslut. De totala kostnaderna kommer att vida överstiga medborgarnas nytta av utgifterna. Om det inte finns några andra begränsande regler kommer kostnaderna att kunna bli n gånger högre än nyttan.

Ett konkret exempel på denna problematik är svensk infrastrukturpolitik, som diskuteras i Swedenborg (2001).

än den är, eftersom bara en del bekostas av kommunens skattebetalare. Resultatet blir även här alltför höga offentliga utgifter (Mueller 2003b, Knight 2003).

Från samhällsekonomisk synpunkt finns det således goda skäl att så långt som möjligt hålla fast vid principen att beslutsmakt och finansieringsansvar följs åt. Medborgarnas totala välfärd blir högre. Inriktningen bör vara att fördelningsmålen uppnås genom att staten tar hela ansvaret för fördelningspolitiken.

Vilken beslutsnivå?

Fördelarna med decentralisering respektive centralisering ger vissa tydliga slutsatser när det gäller hur uppgiftsfördelningen bör ordnas i flernivådemokratien. Den första är att decentraliseringsfördelarna innebär att det från den enskilde medborgarens synpunkt alltid är önskvärt att besluten fattas så nära medborgaren som möjligt, givet de mål som han eller hon vill uppnå. Decentralisering bör väljas närhelst inte starka skäl talar för centralisering. Ekonomisk teori som baseras på ett individperspektiv underbygger den närhets- eller subsidiaritetsprincip som anammats av EU och som också utgår från ett nerifrån-och-upp-perspektiv.

Med den utgångspunkten är det uppenbart att den nationella nivån bör ha ansvar för inkomstomfördelning. Den bör också ha ansvaret för tillhandahållandet av nationella kollektiva nyttigheter, dvs. sådana nyttigheter som tillkommer alla medborgare samtidigt och gemensamt och därför motiverar ett offentligt tillhandahållande. Den lokala nivån bör ha ansvar för tillhandahållandet av lokala kollektiva nyttigheter, dvs. sådana nyttigheter som endast tillkommer de lokala invånarna. Exempel på kollektiva nyttigheter på nationell nivå är försvar, rättsväsen och nationella miljöfrågor. Exempel på lokala kollektiva nyttigheter är det lokala vägnätet, parker, brandskydd och lokal polis.

Uppgiftsfördelningen är inte lika självklar när det gäller den moderna välfärdsstatens omfattande åtaganden inom "vård, skola, omsorg". Här handlar det om i ekonomisk mening privata nyttigheter, dvs. nyttigheter som kommer medborgarna tillgodo enskilt och som därför i princip skulle kunna tillhandahållas på marknaden. Skälet till att de tillhandahålls av den offentliga sektorn är att man vill utjämna välfärden i landet. Tjänsterna konsumeras lokalt, men målet om lika tillgänglighet förutsätter inkomstomfördelning inom landet. Här finns alternativa lösningar, var och en förknippad med för- och nackdelar. Vi återkommer till frågan nedan.

Stat och kommun: dagens problem

Sverige är en enhetsstat med en mycket stor kommunal sektor och viss kommunal självstyrelse. Men maktfördelningen mellan stat och kommun är otydlig. Grundlagen stadgar att riksdagen stiftar lagarna, även kommunallagarna. Samtidigt säger grundlagen att folkstyrelsen förverkligas genom kommunal självstyrelse och att kommunerna har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Vad som faktiskt menas med kommunal självstyrelse är där-
emot oklart. Det finns en inbyggd konflikt i grundlagen mellan riksdagens överhöghet å ena sidan och den kommunala självstyrelsen å den andra. Riksdagen kan, närhelst den så önskar, fatta beslut som ändrar utrymmet för kommunalt självbestämmande. Kommunerna kan protestera, och gör det ofta, mot vad de ser som en kränkning av deras grundlagsstadgade självstyre. De har ibland gjort det genom att vägra genomföra statliga beslut, vad som benämnts lag- och domstolstrots. Men innebörden av den kommunala självstyrelsen förblir en tolkningsfråga. Grundlagens regler är så vaga att de knappast ger någon vägledning.

Relationen mellan stat och kommun präglas av ett uppifrån-och-ner-perspektiv. Uppgifter och befogenheter tilldelas kommunerna uppifrån. Den faktiska uppgiftsfördelningen ändras från tid till annan beroende på vad regering och riksdag vid varje tidpunkt ser som en pragmatisk lösning på problemet att balansera centraliseringens och decentraliseringens fördelar (se SOU 2003:123, s. 92 f). Någon entydig princip för hur makten ska fördelas mellan olika nivåer finns inte.

Uppgiftsfördelningen innebär ofta att staten bestämmer, kommunerna (inklusive landstingskommuner) finansierar och verkställer. Över 80 procent av kommunernas utgifter avser uppgifter som ålagts dem genom statliga beslut. Det gäller tunga välfärdsområden som barnomsorg, skola, äldreomsorg, handikappomsorg, sjukvård och socialtjänst. Inom dessa områden har kommunerna i många fall relativt stor frihet att själva utforma verksamheten, så länge de tillfredsställer statliga krav på verksamheten. Men på många områden detaljstyrs de också av statliga regler. Det gäller inte bara vilka mål som ska uppnås, exempelvis kun-

skapskrav för skolan, utan också hur de ska uppnås, såsom krav när det gäller läroplan, betyg, lärarkvalifikationer och skolvavgifter. I vissa fall, som när det handlar om rättighetslagstiftning, fastställs det kommunala ansvaret ytterst av domstol. Socialbidrag och handikappassistans är två exempel.

Även finansieringsansvaret är blandat. Enligt den av riksdagen fastställda finansieringsprincipen ska staten kompensera kommunerna för uppgifter som ålagts dem av staten. Huruvida principen faktiskt efterlevs är en annan fråga. Den exakta fördelningen avgörs i förhandlingar mellan staten och kommunerna.

I dagsläget finansierar kommunerna, inklusive landstingen, själva i genomsnitt omkring 80 procent av sina utgifter, främst via kommunalskatten (60 procent) och avgifter för avgiftsbelagda tjänster. Generella och riktade statsbidrag svarar för knappt 20 procent (Statistisk Årsbok 2004). De generella statsbidragen utbetalas med ett visst belopp per invånare. De riktade statsbidragen styrs till bestämda områden.

Till detta kommer den komplicerade mellankommunala utjämningen, som syftar till att ge alla kommuner lika förutsättningar att tillhandahålla offentlig service. Systemet utjämnar mellan 98 och 101 procent av skillnaderna i skattekraft mellan kommunerna liksom strukturella kostnadsskillnader som kommunerna inte själva kan påverka. En statlig utredning (SOU 2003:88) har nyligen föreslagit ett nytt system, som innebär att den mellankommunala utjämningen ersätts av ett statligt finansierat utjämnningssystem.

Otydligheten skapar problem

Dagens ordning skapar en rad problem. Den otydliga kompetensfördelningen mellan staten och kommunerna skapar konflikter dem emellan. Viktiga ekonomiska mellanhavanden avgörs i förhandlingar i stället för att regleras i lag (Molander 2003). Den innebär även ett oklart mandat för folkvalda politiker på olika nivåer. Den långtgående statliga regleringen av den kommunala verksamheten gör att kommunerna i vissa fall reduceras till verkställighetsorgan för statliga beslut. Den kommunala självstyrelsen blir en chimär och den enskilde väljaren svävar i ovisshet om vad man egentligen kan påverka via kommunalvalen.

Att utjämna mellan kommuner

Det nuvarande systemet innebär att kommuner med hög skattekraft och/eller strukturellt lägre kostnader betalar ett utjämningsbidrag till kommuner med låg skattekraft och/eller strukturellt högre kostnader. Inkomstutjämningen är långtgående. Precisionen i kostnadsutjämningen är diskutabel. Systemet stöps om med jämna mellanrum och är så komplicerat att ytterst få förstår hur det faktiskt fungerar eller vilka effekter det har.

Det senast föreslagna systemet, som avses gälla från 2005, ersätter dagens statsbidrag och den mellankommunala utjämningen med en statligt finansierad utjämning av såväl skattekraft som kostnader. Den garanterade skattekraften ska uppgå till 120 procent av medelskattekraften. Det betyder att de flesta kommuner, liksom i dag, får ett positivt stöd. Finansieringen avses bli neutral mellan staten och kommunsektorn.

Dagens generella statsbidrag ger ett lika stort belopp per invånare och har därför ingen styrande effekt. Det har en viss utjämnande effekt, eftersom det betyder relativt mer i resurssvaga kommuner. Men det är ett dyrbart sätt att omfördela resurser till svaga kommuner, eftersom varje krona i inkomstökning i svaga kommuner medför lika många kronors ökning i välbeställda kommuner. En höjning av skattekraften i de fattigaste kommunerna (de med 80 procent av medelskattekraften) med 10 procent kräver att statskatten höjs med 2,4 procent (Chernick 2003). Om samma inkomstförstärkning skulle ske med ett stöd som riktades enbart till svagare kommuner skulle höjningen av statsskatten vara väsentligt lägre.

Alternativa utjämningsmodeller kan ha lägre effektivitetskostnader. En modell, som föreslagits, är att medborgarna betalar kommunalskatt på inkomster upp till en viss nivå; därefter är inkomstskatten helt eller delvis statlig. Modellen gör att kommunerna kan bekosta egna utgifter med egna skatteintäkter och därutöver subventioneras av staten, som avstår skatteintäkter för egen del, dvs. ett slags skatteväxling. Omfördelningen blir lika stor, men konflikterna mellan kommunerna minskar, eftersom "statsbidraget" blir mindre synligt. Samtidigt uppfattar kommuninvånarna att de bekostar sina egna utgifter, vilket torde vara effektivitetsfrämjande.

En ordning där makten att besluta i så hög grad är skild från ansvaret för finansiering och verkställighet riskerar att leda till oansvariga beslut och samhällsekonomisk ineffektivitet. Beslutsfattaren behöver inte väga fördelarna mot de faktiska kostnaderna. Staten kan besluta om förmåner som kommunerna inte förmår leverera; barnomsorg, maxtaxa och nationell vårdgaranti är exempel.

Utgjämningssystemet, såväl dagens som det som nu föreslås, riskerar också att leda till snedvridningar. Den svenska utjämningen av skattekraft, som är extrem i internationell jämförelse, minskar kommunernas incitament att öka sina egna skatteunderlag genom tillväxtbefrämjande åtgärder och kan snedvrider deras utgiftsbeslut (Chernick 2003). Dagens kostnadsutjämning kan kritiseras för bristande precision och för att delvis kompensera för fel saker, inklusive effektivitetsskillnader och skillnader i politiska prioriteringar mellan kommuner (Lindbeck m.fl. 2000, kap. 4, Boadway och Mörk 2003). I detta avseende innebär det nya systemet ingen större skillnad. Dagens system skapar också konflikter mellan kommuner som missgynnas respektive gynnas av utjämningen. Debatten om kommunernas finansiering har kommit att domineras av den bittra konflikten mellan Stockholmsregionen, som är stor nettobetalar, och övriga landet.

Från medborgarnas synpunkt är uppgiftsfördelningen svårgenomskådlig. Vilka frågor röstar de om i de kommunala valen? Vem kan de utkräva ansvar av om de är missnöjda med hur skolan eller äldreomsorgen fungerar? Kan de påverka det kommunala skatteuttaget eller är det helt bestämt av statliga regler? Stämmer uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun med vad som vore i medborgarnas intresse? Hur väl sköts det demokratiska uppdraget när medborgarna inte kan utkräva ansvar?

De kommunala valen hålls samtidigt med riksdagsvalen, men ibland diskuteras huruvida skilda valdagar skulle göra att kommunalpolitiken kom mer i fokus. Motståndarna, främst socialdemokraterna, hävdar att det skulle medföra en kraftig minskning av valdeltagandet i kommunalvalen och att resultatet enbart skulle ses som en väljarbarometer för rikspolitiken. Det är sannolikt riktigt. Men i så fall döljer den gemensamma valdagen ett allvarligt problem som behöver uppmärksammas. Ett lågt valdel-

tagande i kommunalvalen skulle nämligen knappast bero på att medborgarna saknar intresse för alla de frågor som kommunen hanterar, såsom barnomsorg, skola och sjukvård. Det skulle spegla kommunmedborgarnas känsla av maktlöshet inför sin egen möjlighet att påverka frågorna genom de kommunala valen.

Stat och kommun: möjliga lösningar

Dagens uppgiftsfördelning mellan stat och kommun bryter på flera punkter mot principerna för en effektiv flernivådemokrati. Den möter inte de grundläggande kraven på tydlig ansvarsfördelning och samhällsekonomisk effektivitet. I detta avsnitt diskuteras hur makt- och ansvarsfördelningen bör ändras för att fördelarna med flernivådemokratien ska kunna förverkligas bättre än i dag. Vi börjar med staten, eftersom den statliga nivån bestämmer förutsättningarna för de lägre nivåerna.

Statens ansvar

Staten bör ha ansvar för nationella kollektiva nyttigheter, såsom försvar och rättsväsen. Staten bör också ansvara för stabiliseringspolitiken. Så är fallet redan i dag och i detta avseende krävs därför inga förändringar.

Staten bör också ha ansvar för inkomstutjämning i landet. Det gäller såväl mellan individer som mellan kommuner. Här finns det ett stort behov av reformer. I dag är socialförsäkringarna ett statligt ansvar, men sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen administreras av fristående kassor. Socialbidraget är en viktig del av fördelningspolitiken, men vilar i dag på kommunerna. Denna uppdelning är inte förenlig med tydligt ansvar och enhetlig tillämpning av regler. Den är inte heller förenlig med principen att den som beslutar ska ha ansvaret för finansiering. Staten bör ha hela ansvaret. Om det finns decentraliseringsfördelar i administrationen kan den lika väl uppnås genom statliga kassor på lokal nivå. Något utrymme för politiskt bestämd variation på lokal nivå finns inte och därmed bör kommunerna inte dras in.

En viktig fördel med att hela trygghetssystemet blir ett statligt

ansvar är att det skulle eliminera de incitament som finns i dag att exempelvis definiera arbetslösa (en kostnad för staten som beslutas av a-kassan) eller socialbidragstagare (en kostnad för kommunen) som sjuka eller sjukpensionärer (en kostnad för staten som beslutas av försäkringskassan). Om staten tar hela ansvaret internaliseras alla kostnader. Incitamenten blir mer rättvisande och därmed förbättras förutsättningarna att lösa problemen med arbetslöshet och sjukfrånvaro. Regeringen har tagit ett steg i rätt riktning genom att föreslå att försäkringskassorna från 2005 ska inordnas i en ny statlig myndighet tillsammans med Riksförsäkringsverket. Nu återstår att förstatliga även a-kassorna och socialbidragssystemet.

Inkomstutjämningen mellan kommuner är statligt beslutad och därmed också ett statligt ansvar. Här innebär förslaget till nytt utjämningssystem ett steg i rätt riktning, eftersom det lägger finansieringsansvaret för utjämningen på staten i stället för kommunerna. Det föreslagna bidragssystemet ersätter såväl de tidigare statsbidragen som de kommunala utjämningssystemen. Omfattningen på dessa båda bidragskomponenter är dock i huvudsak oförändrad i det nya systemet. En skillnad är att de flesta kommuner blir bidragsmottagare och att individer, inte kommuner, beskattas.

Varken dagens system eller förslaget till nytt system innebär att makten att besluta åtföljs av ett ansvar för finansiering. Dagens statsbidrag, som är en komponent i det nya bidragssystemet, kompenserar en ganska liten del av de kostnader kommunerna har för statligt beslutade åtaganden. Drygt 80 procent av kommunernas uppgifter är "obligatoriska", men statsbidraget uppgår bara till 20 procent av kommunernas utgifter.

Fördelningspolitiska argument talar för ett statsbidrag som utjämnar förutsättningarna att tillhandahålla kommunal service. Samtidigt finns det anledning att begränsa behovet av statsbidrag.

Ett skäl är att de skatter som krävs för att finansiera statsbidragen har effektivitetskostnader (överskottsbördan av skatter), särskilt i ett högskatteland som Sverige. Generella inkomstöverföringar, som dagens statsbidrag till höginkomstkommuner, är en dyrbar form av rundgång (Chernick 2003).

Ett annat skäl är att bidrag medför effektivitetskostnader, ef-

tersom de skapar incitament för politiker på såväl central som lokal nivå att utnyttja bidragen på ett sätt som gynnar dem själva (Gillette 2003). Det leder till olika snedvridningar, bland annat alltför höga utgifter på lokal nivå ("flugpapperseffekten").

Det enda sättet att begränsa omfattningen av bidrag, givet utjämningsambitionerna, är dels att skapa en bättre överensstämmelse mellan utgiftsbeslut och finansiering, dels att endast betala bidrag till kommuner med inkomster under medelinkomsten.

Den svåra frågan gäller vård, skola och omsorg

Den verkligt svåra frågan är hur makt och ansvar ska fördelas när det gäller det som utgör kärnan i välfärdsstatens åtaganden och huvuddelen av kommunernas uppgifter i dag, nämligen vård, skola och omsorg. Teorin för fiskal federalism ger inget entydigt svar, eftersom det handlar om att väga fördelar och nackdelar med centralisering respektive decentralisering.

Dessa välfärdstjänster tillhandahålls visserligen lokalt, men de ses som nationella rättigheter, som ska tillhandahållas på lika villkor i hela landet. Staten beslutar om rättigheten, vilket borde kräva statlig finansiering, statliga minimiregler och statlig tillsyn. I dag är finansieringen i huvudsak kommunal. Kommunerna ansvarar även för utförandet, inom ramen för de mer eller mindre detaljerade regler som bestäms och övervakas av staten. Ansvaret är delat på ett otydligt sätt.

En renodlad lösning skulle kräva att vård, skola och omsorg förstatligades. Det skulle göra ansvarsfördelningen tydlig. Om staten tog över finansieringsansvaret skulle huvuddelen av kommunalskatten i stället bli en statlig skatt. Kommunalskatten skulle ligga på 5–10 procent och enbart finansiera lokalt beslutade uppgifter. Behovet av inkomstutjämning mellan kommunerna skulle därmed minska dramatiskt. Själva tillhandahållandet kan i princip vara statligt, kommunalt eller privat. Men så länge staten har långtgående krav på likformighet i tillhandahållandet förefaller det naturligt att staten snarare än kommunerna även står för utförandet. Den stora nackdelen med en sådan lösning, jämfört med dagsläget, är att utrymmet för lokala variationer reduceras.

Därmed försämras anpassningen till lokala önskemål och utrymmet för decentraliserat experimenterande.

Men ett statligt ansvar behöver inte betyda en enhetlig lösning. Lokal anpassning till skilda önskemål och institutionell konkurrens kan uppnås om staten är beredd att acceptera lokal variation, utöver statliga minimikrav.

Ett bra sätt att uppnå detta är att betala stödet direkt till medborgarna i form av servicecheckar i stället för till kommunerna (Söderström m.fl. 1999, Lindbeck m.fl. 2000, Mueller och Uddhammar 2003). Det torde vara oproblemiskt när det gäller områden som barnomsorg, skola och (behovsprövad) äldreomsorg. Redan i dag finns en skolpeng och betydande valfrihet när det gäller såväl skolan som äldreomsorgen. Genom att betala stödet direkt till medborgarna ges individerna valfrihet och besluts-makt. Individerna utkräver ansvar genom att rösta med fötterna. Denna modell leder till konkurrens mellan utförande enheter såsom skolor och vårdenheter. Huvudmannaskapet blir därmed av underordnad betydelse; skolor och vårdinrättningar kan vara statliga, kommunala eller privata.

Det politiska ansvaret vilar här på staten och gäller storleken på det ekonomiska stödet, liksom utformning av statliga minimikrav och övervakning av dessa krav. Med denna lösning har kommunerna ingen direkt roll att spela när det gäller många välfärds-tjänster. Från medborgarnas synpunkt borde en sådan lösning förena såväl centraliseringens som decentraliseringens fördelar.

Vissa menar att decentralisering hellre bör uppnås genom att kommunerna ges ett större ansvar än de har i dag. I ett alternativ som skisserats av Ansvarskommittén ligger finansiering och till-handahållande kvar på kommunerna, men staten begränsar sig till att endast lägga fast minimikrav och tillåter en större lokal variation (SOU 2003:123). Med hänsyn till den svenska välfärdssta-tens långtgående utjämningsambitioner måste en sådan lösning dock kombineras med omfattande statsbidrag till resurssvaga kommuner.

Problemen med en sådan kommunmodell är flera. För det första är det osannolikt att staten kan avhålla sig från att detaljstyra kommunerna. För det andra, som framhållits ovan, leder statsbi-dragen till snedvridningar av olika slag, inklusive alltför höga ut-

gifter på lokal nivå. För det tredje behövs knappast en kommunal mellannivå. Staten har det yttersta finansierings- och tillsynsansvaret. Medborgarna kan och vill välja själva. Om invånarna i en kommun vill ha en kommunal skola eller barnomsorg kan de påverka både genom röstsedeln och sina individuella valmöjligheter.

Landstingens ansvar

Landstingen är en politisk mellannivå, som på goda grunder kan ifrågasättas. Deras huvudsakliga ansvarsområde är sjukvård och, till mindre del, kollektivtrafik i länet. Dessa frågor kräver inte en egen politisk nivå. Regionsjukhusen skulle kunna vara en statlig angelägenhet. Närsjukhusen och kollektivtrafiken skulle kunna skötas av kommunerna, ensamma eller i samverkan.

Sjukvård är ett komplicerat område och här är inte platsen att diskutera hur den i detalj bör organiseras. Men man kan konstatera att ansvaret skulle behöva renodlas även här. Sjukvård på likvärdiga villkor är en nationell rättighet. Staten utövar tillsyn. Landsting och kommuner svarar i dag för finansiering och utförande, med viss hjälp av staten som delfinansierar universitetssjukhusen. Likvärdighet över landet förutsätter att de ekonomiska förutsättningarna utjämnas, vilket sker via statsbidrag och de mellankommunala utjämningsbidragen.

Det politiska ansvaret för den sjukhusbundna vården kan tyckas tydligt, eftersom det utkrävs på en egen politisk nivå, men det faktiska ansvaret är det knappast. Sett från medborgarnas synpunkt är det närmast oenomträngligt. Den politiska styrningen av sjukvården förefaller dessutom misslyckad. Landstingen har vuxit till byråkratiska kolosser. Inför valjarna är landstingen anonyma.

Om landstingens uppgifter delades upp och övertogs av staten och kommunerna borde den byråkratiska apparaten kunna minskas, liksom glappet mellan olika ansvarsnivåer, och effektiviteten förbättras. Ansvarsfördelningen blir något tydligare. En alternativ lösning (Arvidsson och Jönsson 1997, Lindbeck m.fl. 2000) är en statlig sjukvårdsförsäkring som administreras av olika konkurrerande och rikstäckande hälsoorganisationer, som ersätter landstingen i rollen som förmedlare och beställare av vård.

Under alla omständigheter fordras en tydlig utvärdering av olika vårdproducenter, som görs av ett fristående organ (efter brittisk förebild), minskad politikerstyrning (enligt norsk modell), ökad valfrihet och konkurrens mellan olika vårdgivare.

Kommunernas ansvar

Kommunens ansvar är enklast att definiera. Kommunerna bör ha ansvar för lokala kollektiva nyttigheter. Det innefattar sådana uppgifter som kommer alla kommuninvånare till godo, såsom vägar, kollektivtrafik, brandskydd och lokal polis. När det förekommer gränsöverskridande effekter till grannkommunerna kan frågan hanteras genom mellankommunalt samarbete. Kommunerna kan också samarbeta kring uppgifter där den enskilda kommunen är för liten för att kunna dra nytta av stordriftsfördelar i tillhandahållandet.

Förutom lokala kollektiva nyttigheter bör kommunerna ha ansvar på de områden där lokala variationer accepteras och där kommuninvånarna efterfrågar kommunal service. I dagsläget är det mycket lite. Med ett utbyggt system av servicecheckar blir det kanske ännu mindre.

Kommunen bör även ha ansvar för att finansiera sina egna beslut. Om skillnaderna i skattekraft mellan kommuner gör att kommunerna inte kan tillhandahålla grundläggande kollektiva nyttigheter, dvs. vad som anses vara nödvändig lokal service, på likvärdiga villkor bör staten se till att utjämna villkoren genom statsbidrag. Men med en krympt kommunal sektor blir behovet av statsbidrag blygsamt.

Det är önskvärt att kommunala utgifter finansieras på ett sådant sätt att värdet av lokala nyttigheter kan ställas mot lokala kostnader. På så sätt undviks onödig skattekonkurrens. Brukaravgifter fungerar på detta sätt, eftersom de upprättar ett direkt samband mellan värdet av kommunal service och individens kostnader för denna. När det gäller skatter framhåller litteraturen om fiskal federalism fastighetsskatten som en lämplig lokal skatt, eftersom fastighetsvärdena påverkas positivt av en välavvägd kommunal service. God kommunal service speglar sig i hög-

re fastighetsvärden och kan ställas mot den lokala fastighetsskatten.

Enligt en utredning från Kommunförbundet (2000) är en nackdel med en kommunal fastighetsskatt i Sverige att fastighetsvärdena varierar mer över landet än inkomsterna, vilket skulle leda till alltför stora skillnader i skattesatser om kommunerna gjordes beroende av denna skattebas. Skatten i kronor skulle däremot inte behöva variera, eftersom statsbidrag förutsätts utgå till resurssvaga kommuner. Det är svårt att se att skilda skattesatser är ett tillräckligt skäl för att inte omvandla dagens statliga fastighetsskatt till en kommunal skatt.

Staten och kommunerna konkurrerar om samma skattebaser och ibland hävdas att kommunernas fria beskattningsrätt urholkar statens beskattningsmöjligheter. Detta argument har bland annat motiverat kommunala skattestopp. Risken för ansvarslost beteende på kommunal nivå minskar dock om kommuninvånarna ges möjlighet att väga nyttan av kommunala utgiftsbeslut mot den kommunala skattekostnaden på det sätt som vi argumenterat för här. Det är i själva verket en viktig poäng med våra förslag. Om detta tydliga samband inte skulle vara tillräckligt kan det kompletteras med en bestämmelse om obligatoriska och beslutande folkomröstningar om varje ändring av kommunalskattens nivå.

Kompletterande reformer

En ändrad och förtydligad uppgiftsfördelning är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för en bättre fungerande flernivådemokrati. Därutöver krävs andra reformer, såsom förbättrad information om den offentliga verksamheten samt effektivare granskning av myndigheter och producenter av offentligt finansierade tjänster.

Granskning. En framgångsrik decentralisering kräver att den kommunala nivån kan upprätthålla motsvarande mekanismer för kvalitets- och kostnadskontroll som den nationella nivån (Molander 2003). Den statliga tillsynen på områden där staten har det yttersta ansvaret måste bli effektivare (Lindbeck m.fl. 2000). Fun-

gerande styr- och kontrollmekanismer är viktiga, oavsett vilken uppgiftsfördelning som väljs.

Folkomröstningar. Möjligheten till påverkan och ansvarsutkrävande på kommunal nivå behöver förstärkas. Ett effektivt sätt är att vidga användningen av folkinitiativ och folkomröstningar på lokal nivå. Dagens modell med rådgivande folkinitiativ är dock ett misslyckande, eftersom flertalet initiativ har röstats ned av kommunfullmäktige.

Folkomröstningar kan ha flera positiva effekter från såväl demokratisk som samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt (Frey och Stutzer 2003; Mueller 2003a, 2003b). Folkomröstningar kan exempelvis utgöra ett korrektiv när folkvalda politiker av något skäl inte är representativa för sina väljare.

En omfattande empirisk forskning visar att folkomröstningar kan bidra till en mer ansvarsfull politik, såsom lägre budgetunderskott, effektivare offentlig verksamhet och mindre korruption. Folkomröstningar kan också leda till att den förda politiken bättre svarar mot vad medborgarna önskar. Det finns även belegg för att folkomröstningar gör att människors kunskaper om de politiska sakfrågorna förbättras påtagligt. Inte minst viktigt är att folkomröstningar tycks bidra till att minska medborgarnas misstro och känsla av maktlöshet inför det politiska systemet (för en forskningsöversikt, se Swedenborg 2004).

En vidgad användning av folkinitiativ och folkomröstningar kan således vara ett sätt att komma till rätta med några av de problem i den svenska demokratin som vi identifierade inledningsvis – såsom misstro mot politiker och bristande måluppfyllelse i den förda politiken. Självfallet finns det en rad praktiska frågor att ta ställning till i samband med ett förstärkt folkinitiativ. Det gäller exempelvis om man ska ställa krav på lägsta valdeltagande och hur man ska undvika krångliga frågeformuleringar och inkonsistenta resultat (Anckar 2001). Här kan man dock lära av andra länder med lång erfarenhet av direktdemokratiska institutioner.

Slutsatsen är att dagens ordning beträffande kommunala folkomröstningar bör ersättas av ett system där medborgarna ges ett reellt inflytande. Folkinitiativ som samlar tillräckligt stort stöd bland befolkningen måste respekteras. Likaså bör kommunala

folkomröstningar vara beslutande. Som tidigare nämnts är förutsättningen bland annat att lokala folkomröstningar begränsas till frågor som ligger inom den kommunala kompetensen. Därutöver kan man, som nämnts ovan, överväga att hålla obligatoriska folkomröstningar om kommunala skatteändringar.

Grundlagsskydd. Ett annat problem gäller bristen på tydlig konstitutionell reglering av statens och kommunernas ansvar. Regeringsformens formulering att den svenska folkstyrelsen bland annat förverkligas ”genom kommunal självstyrelse” ger föga vägledning och inte heller grundlagens andra bestämmelser om kommunerna bildar något precist regelsystem. I praktiken är det därför för staten, företrädd av regering och riksdag, som själv sliter tvister mellan staten och kommunerna.

Därför behövs det ett tydligare grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen. De principer för uppgiftsfördelning mellan den statliga och kommunala nivån som diskuterats här borde bilda utgångspunkt för en sådan ansvarsfördelning. Finansieringsprincipen bör särskilt framhållas. Den lokala självstyrelsen bör vara så tydligt definierad att den kan försvaras juridiskt (jfr Gil-

Grundlagsparagraf om kommunal självstyrelse: ett förslag

Med kommunal självstyrelse menas kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta kommunala angelägenheter på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse.

Självstyrelsen utövas genom organ som väljs i direkta och fria val. En kommun har rätt att, inom lagens gränser, bestämma över sina egna styrelseformer. Befolkningen kan höras genom folkomröstning eller annan form för opinionsyttring.

Kommunerna får ta ut skatt för att finansiera sina uppgifter. En kommun kan bestämma att lokala tjänster kan finansieras genom avgifter. Andra uppgifter kan påläggas kommunerna genom lag eller avtal. Därmed förknippade utgifter finansieras av staten.

Närmare bestämmelser om indelning och kommunalval fastställs genom lag. Staten tillser att kommunerna inte överträder lag och rätt. Tvister om självstyrelsens omfattning kan avgöras av domstol.

lette 2003). För att lösa konflikter mellan olika nivåer krävs att tvisten kan prövas av domstol eller annat oberoende organ. I en separat ruta presenterar vi ett förslag till hur en sådan grundlagsparagraf skulle kunna utformas.

Kommunal konstitution. Den lokala självstyrelsen skulle också kunna stärkas genom att ge kommuninvånarna rätten att bestämma sin egen konstitution som sedan godkänns i kommunala folkomröstningar. De skulle exempelvis kunna välja om de vill ha parlamentarism eller en direktvald borgmästare och för vilka frågor det skulle vara obligatoriskt att få medborgarnas godkännande i folkomröstning. En kommun kan här också reglera sina samarbetsformer med andra kommuner, exempelvis på regional nivå. Rent allmänt bör kommunerna kunna besluta om alla frågor som avser de egna angelägenheterna, inte inkräktar på statens ansvarsområden och inte strider mot grundlagen eller andra vedertagna demokratiska principer. Detta slags självbestämmande skulle ge den kommunala självstyrelsen ett verkligt innehåll.

Medborgarmakt och lokalt självbestämmande

Reformer av det slag vi pekat på skulle leda till en väsentligt tydligare fördelning av makt och ansvar än den som gäller i dag. Det demokratiska ansvarsutkrävandet skulle stärkas på varje nivå. Kommunernas ansvarsområde skulle begränsas kraftigt för att skapa ökad tydlighet. Men dessa snävare ramar ger förutsättningar för såväl självstyrelse som folkstyrelse. Varje kommun blir friare att söka sin egen väg. Medborgarna får större möjligheter att påverka den egna kommunen. Intresset för kommunalpolitiken kan därmed förväntas öka. Valhandlingen skulle bli mer meningsfull när medborgarnas möjlighet att påverka stärks.

En konsekvent tillämpning av principen att makten att besluta åtföljs av ansvaret för finansiering bör leda till förbättrad samhällsekonomisk effektivitet och ökad välfärd. Medborgarna borde därmed få mer för pengarna. Vidare borde ett odelat statligt ansvar för fördelningen av inkomst och välfärd innebära större träffsäkerhet och ökad likabehandling. Lokal anpassning och institutionell konkurrens mellan kommuner kan förverkligas om

statliga regler tillåter sådan variation och om ett system med servicecheckar låter medborgarna välja mellan skilda alternativ.

Med ett statligt finansieringsansvar för statliga åtaganden minskar behovet av inkomstutjämning mellan rika och fattiga kommuner. Det utjämningsbehov som finns kvar kan lösas genom ett statligt utjämningsbidrag riktat enbart till kommuner med låg skattekraft eller höga strukturstöskostnader. De konflikter som skapas av det nuvarande utjämningsystemet försvinner.

Ökad användning av beslutande lokala folkomröstningar kan förväntas öka människors känsla av delaktighet i det politiska beslutsfattandet. Det kan också förväntas öka deras kunskaper om politiska frågor och bidra till en mer levande dialog om sådana frågor människor emellan och mellan väljare och förtroendevalda. Avståndet mellan väljare och valda skulle på så sätt minska.

Sammantaget betyder detta att medborgarna får mindre anledning att vara missnöjda med den förda politiken och att de inte behöver känna sig lika maktlösa inför sin möjlighet att påverka. Folkomröstningar kan därför minska misstron mot det politiska etablissemang.

Alternativa modeller

Dessa slutsatser och rekommendationer skiljer sig påtagligt från huvudfåror i dagens författningspolitiska diskussion. Vårt förslag kan därför kontrasteras mot några av de alternativa modeller som cirkulerar i debatten.

Kommunen som del av "det allmänna"? Den i dagens Sverige förhärskande synen utgår från att politiken utgör "ett för stat och kommun gemensamt ansvar". Man ser den offentliga sektorn, "det allmänna", som en sammanhållen enhet med riksdag och regering som högsta styrelseorgan. Förhållandet mellan staten och kommunerna betraktas främst som en av praktiska skäl betingad arbetsdelning. En författningspolitisk talesman för socialdemokraterna har exempelvis slagit fast att "självstyrelsens innebörd var inte att ge möjligheter vare sig på regional eller kommunal nivå för en annan politik än den regering och riksdag beslutat" (Göran Magnusson, 2004).

Demokratirådets modell skiljer sig i grunden från denna uppfattning eftersom vårt förslag förutsätter en konstitutionellt reglerad uppdelning av ansvaret mellan staten och kommunerna. Den lokala självstyrelsens innebörd måste vara att varje nivå får en egen sfär där man får bestämma själv. Dessutom menar vi att ett verkligt kommunalt självstyre inte kan bygga på en omfattande statlig finansiering. Huvudregeln bör i stället vara att beslutsansvar och finansieringsansvar kopplas samman.

Renodling: antingen statligt eller kommunalt ansvar? Ansvarskommittén har i ett delbetänkande presenterat två ytterlighetsalternativ, ett med ett renodlat statligt ansvar och ett med ett utvidgat kommunalt ansvar (SOU 2003:123).

Vårt förslag, som bygger på ett statligt ansvar för fördelningspolitiken kombinerat med ett system med servicecheckar, ligger nära utredningens statliga alternativ. Vi avvisar en lösning i linje med utredningens kommunalalternativ om det innebär ett väsentligt vidgat beslutsutrymme för kommunerna när det gäller de välfärdstjänster kommunerna får ansvar för. En sådan modell förutsätter nämligen en långtgående utjämning av de ekonomiska förutsättningarna mellan kommunerna. Modellen strider därför mot den grundläggande principen att makten att besluta ska åtföljas av ansvar för att betala.

Den viktigaste skillnaden mellan Demokratirådets och utredningens analys är att vi konsekvent utgår från de principer som följer av den ekonomiska teorin för flernivådemokratien. Med vår analysram landar man inte i två ytterlighetsalternativ. Den gör det tvärtom möjligt att mer systematiskt beskriva hur uppgiftsfördelningen mellan nivåer bör utformas och avvägas för att tillgodose kraven på demokratisk styrning och samhällsekonomisk effektivitet. Lösningen bygger på ett medborgarperspektiv.

Ett federalt Sverige? På sin stämma år 2003 beslöt centerpartiet att tillämpa federalismens principer som utgångspunkt för samhällsförändringar. Därmed avsågs bland annat icke-centralisering, en skriven konstitution, självstyrande enheter med egen beskattningsrätt samt direkta val på varje nivå.

Det finns flera likheter mellan dessa allmänna idéer och det

förslag som vi här har presenterat. Vi avstår dock från att använda termen ”federalism”, eftersom den används i många skilda betydelser och därför kan missförstås. Det är varken aktuellt eller önskvärt att omvandla Sverige till en förbundsstat av tysk, australisk eller amerikansk modell. Vårt ifrågasättande av landstingen och vår modell med kraftigt nedbantade kommuner inryms heller inte i centerpartiets federalismprojekt.

Slutsatser och förslag

Analysen i detta kapitel har utgått från ett medborgarperspektiv. Vi har inte ifrågasatt några ekonomisk-politiska mål i dagens svenska välfärdsstat, exempelvis vad gäller inkomstomfördelning eller storleken på den offentliga sektorn. Men vi har funnit att medborgarnas mål bättre kan uppnås genom en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun och ett stärkt medborgerligt deltagande i den politiska beslutsprocessen.

Tydligare maktindelning mellan stat och kommun

- **Finansieringsprincip**

Makten att besluta och ansvaret för finansiering bör ligga på samma nivå som det politiska ansvarsutkrävandet. Det betyder att statligt beslutade åtaganden finansieras via statlig skatt och kommunalt beslutade åtaganden via kommunal skatt.

- **Statens ansvar**

Staten bör ha ansvaret för nationella kollektiva nyttigheter och inkomstomfördelning, samt statligt beslutade åtaganden inom den sociala välfärdssektorn (vård, skola, omsorg). Det statliga ansvaret inbegriper finansiering och tillsyn.

- **Kommunernas ansvar**

Kommunerna bör ha ansvar på alla områden där lokal variation tillåts och där kommuninvånarna efterfrågar kommunal service. Det kommunala ansvaret inbegriper finansiering och tillsyn.

- Valfrihet och konkurrens

Decentralisering, valfrihet och konkurrens bör uppnås genom att lika rättigheter till vård, skola och omsorg garanteras på individnivå genom att ”pengarna följer individerna”, som i ett system med servicecheckar.

- Neutral tvistlösning

Twister mellan stat och kommun bör avgöras i domstol eller annat oberoende organ.

- Landstingen avskaffas

Om sjukvården omorganiseras kan landstingens uppgifter övertas av staten respektive kommunerna.

Medborgarstyrda kommuner

- Folkinitiativ

Lokala folkinitiativ bör leda till beslutande kommunala folkomröstningar, förutsatt att frågan ligger inom kommunens kompetensområde.

- Folkomröstningar om kommunalskatten

Obligatoriska kommunala folkomröstningar bör godkänna förslag om förändringar i den kommunala skattenivån.

- Kommunal ”konstitution”

Kommunerna bör kunna välja sina egna styrelseformer genom en kommunal konstitution, som ska godkännas i folkomröstning.

4 Väljare och valda

Representation och ansvarsutkrävande

I en representativ demokrati förverkligas idén om folksuveränitet genom valda ombud. Folkets representanter utför ett uppdrag på väljarnas vägnar, och de står till svars för sina göranden och låtanden i regelbundet återkommande val. Temat för detta kapitel är hur väljarnas makt ska kunna stärkas. Kapitel 1 beskrev en rad problem som har nära samband med förhållandet mellan väljare och valda. Misstron mot politiker och partier har växt under en lång följd av år. Avståndet mellan medborgarna och det som allt oftare kallas den politiska eliten blir allt tydligare. Folk ”känner inte igen sig” i politiken. Då känslan av delaktighet i de politiska processerna försvagas kan de politiska institutionernas legitimitet i det långa loppet vara i fara.

Val är det viktigaste instrumentet för folksuveräniteten i den representativa demokratimodellen. Därför är det av stor betydelse hur valen är organiserade. Detta kapitel diskuterar först möjligheterna att genom ändringar i valsystemet stärka väljarnas makt. Längre fram i kapitlet behandlas andra metoder som kan hjälpa till att förstärka folksuveräniteten i det representativa systemet. Den representativa demokratin kan också kompletteras med olika direktdemokratiska former av väljarpåverkan såsom folkinitiativ och folkomröstningar, som diskuterades i kapitel 3.

Sverige är en parlamentarisk demokrati. De parlamentariska demokratierna utgör dock en brokig skara i fråga om konstitutionella lösningar och politisk praxis. Dessa skillnader återspeglar variationer i traditioner och historisk bakgrund. De beror emellertid också på att man i olika länder, inte minst på grund av vari-

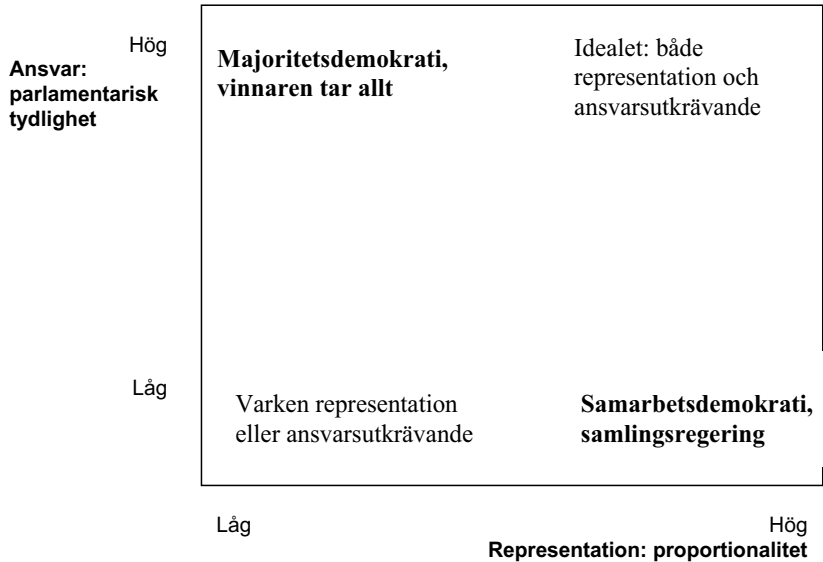
erande sociala och kulturella förhållanden, betonat skilda aspekter av demokrati.

Det karaktäristiska för parlamentarisk demokrati är att den förenar politisk representation och regeringsbildning. Medborgarna utser sina representanter i val, och regeringen är för sin tillkomst och överlevnad beroende av representanternas vilja. Valen har således en dubbel funktion: folket väljer sina representanter för den kommande mandatperioden och betygsätter på samma gång den förda politiken. Det ställs ett krav om representativitet på valen: den valda församlingen ska på bästa möjliga sätt åter spegla politiska preferenser bland medborgarna, samtidigt som den ska bilda underlag för en stark regering. Samtidigt ska de också fungera som ett instrument för ansvarsutkrävande: medborgarna ska kunna belöna eller bestraffa den sittande regeringen genom att antingen ge eller förvägra den fortsatt stöd.

Bägge kraven är självklart viktiga i ett demokratiskt system. Det är dock svårt att samtidigt tillgodose dem fullt ut. Hög representativitet innebär ofta att så många partier och meningsriktningar befolkar riksdagen att en naturlig regeringsmajoritet inte är lätt att skapa. Läger man vikten vid ansvarsutkrävande vill man framför allt göra det klart för väljarna vem som är ansvarig för den förda politiken och vem som utgör oppositionen. Väljarna ska kunna rösta in oppositionen i regeringen om de är missnöjda med det regeringen presterat. Det förutsätter emellertid att riksdagens partisammansättning är så enkel och entydig att regering och opposition klart kan identifieras.

Det förefaller därmed svårt att finna en konstitutionell lösning som samtidigt tillgodoser kraven på såväl representation som ansvarsutkrävande. Det kan verka som det handlar om ett antingen eller. Men rent teoretiskt rör det sig om olika dimensioner, som tillsammans bildar fyra kategorier (figur 4.1). Den övre vänstra rutan fångar de system som, i likhet med det brittiska, kännetecknas av stora möjligheter till ansvarsutkrävande men låg grad av proportionalitet. Den nedre högra kombinationen illustrerar samlingsdemokratins förening av god representation, men bristande ansvarstydighet.

Figur 4.1 Representation och ansvar



Den nedre vänstra kategorin står för den från demokratisynpunkt sämsta typen: varken representation eller ansvarsutkrävande. Återstår så den fjärde möjligheten, som representerar den ideala kombinationen. Frågan är så om det i praktiken går att förverkliga ett sådant parlamentariskt system, som förenar proportionell representation med den tydlighet som krävs för ett effektivt ansvarsutkrävande.

Minoritetsregeringar försvårar ansvarsutkrävande

Den parlamentariska världen är tydligt delad vad gäller betoningen av de två demokratidimensionerna. Bland 54 parlamentariskt styrda demokratier i världen år 1999 fanns två ungefär lika stora grupper (24 resp. 23 stater) där den ena hade majoritetsregeringar med endast ett parti, medan den andra hade koalitionsregeringar med en parlamentarisk majoritet bakom sig. Sju stater hade minoritetsregeringar. Bland länder med enpartimajoriteter utgjorde medlemmar av det brittiska samväldet ett överskuggande inslag, och huvuddelen av dessa stater ligger därmed utanför

Europa. Koalitionsregeringarnas styrkefäste ligger däremot just i Europa, där även minoritetsregeringar är allmänna.

Den brittiska modellen av parlamentarism bygger på majoritetsval, som gynnar uppkomsten av två stora partier. Försök från mindre partiers sida att vinna betydande representation i parlamentet misslyckas i regel. Denna form av parlamentarism betonar alltså ansvarsutkrävandet på representativitetens bekostnad. Röster på mindre partier är ofta bortkastade i den meningen att de inte resulterar i mandat i parlamentet. Små grupper kan därmed ha svårt att med framgång etablera egna partier. Däremot blir valet på ett accentuerat sätt en omröstning om vilken regering som ska styra landet under den kommande mandatperioden.

I de allra flesta europeiska länder betonas representativitet betydligt starkare. Genom proportionella val ges även mindre partier möjlighet till representation. Följden blir ett större antal partier i riksdagen, något som minskar sannolikheten att något av partierna ensamt kan bilda en majoritetsregering. Europeiska majoritetsregeringar är alltså oftast koalitioner av flera partier. Detta gör det svårare för väljarna att utkräva ansvar: hur ska svaret för den förda politiken fördelas på regeringspartierna? Däremot tillgodoses representativitetskravet på två olika sätt. Dels motsvarar riksdagens partisammansättning fördelningen av partisympatierna. Dels återspeglar regeringens sammansättning majoritetsförhållandena i riksdagen.

I Sverige har minoritetsregeringar varit regel snarare än undantag. Speciellt i europeisk parlamentarism utgör minoritetsregeringar inget avvikande inslag. Ungefär en tredjedel av regeringarna i Västeuropa sedan andra världskriget har varit minoritetsregeringar. Endast i fyra stater – Danmark, Norge, Spanien och Sverige – är minoritetsregeringar dock den klart vanligaste regeringstypen. Tre av fyra svenska regeringar sedan 1945 har varit minoritetsregeringar. Det som särskilt utmärker Sverige är att minoritetsregeringarna varit enpartiminoriteter; det är den socialdemokratiska minoritetsregeringen som kännetecknat svensk parlamentarism (Gallagher m.fl. 2001, s. 357).

Den ekonomiska forskningen om politiska institutioner lägger till ännu en effektdimension, nämligen hur valsystemet direkt och indirekt påverkar vilken typ av politik som förs. Den direkta ef-

fekten beror på de skilda incitament som politikerna har under olika valsystem. Den indirekta effekten beror på den typ av regering som bildas vid olika valsystem.

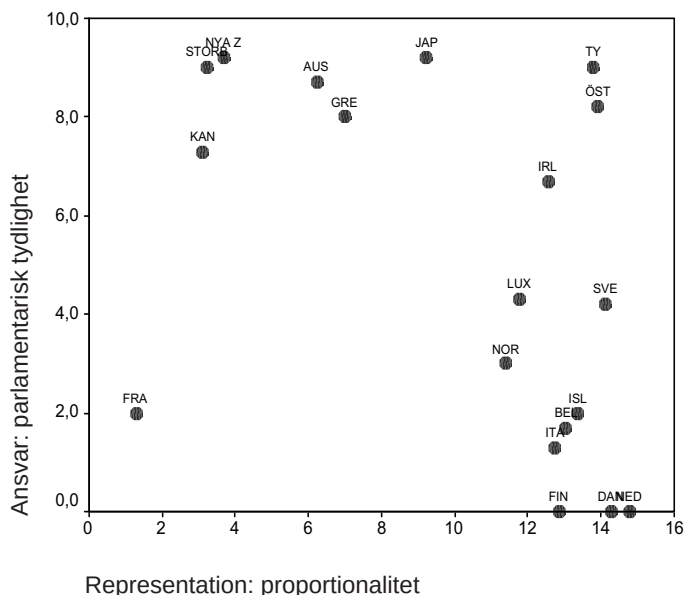
Majoritetsval visar sig ofta leda till en politik som ger avgränsade förmåner till de personvalda representanternas egna valkretsar. Det betyder att lokala kollektiva nyttigheter främjas på bekostnad av bredare välfärdsprogram. Majoritetsval främjar också tvåpartisystem och majoritetsregeringar medan proportionella val främjar flerpartisystem och koalitionsregeringar. Empiriskt visar det sig att koalitionsregeringar ofta är förenade med högre offentliga utgifter, högre budgetunderskott och en lägre benägenhet att sänka skatterna jämfört med majoritetsregeringar. En förklaring till dessa skillnader är att ansvarsfördelningen är mindre tydlig i koalitionsregeringar. Enskilda koalitionspartier kan undandra sig ansvaret för helheten i den förda politiken. (Persson och Tabellini 2003, sammanfattning i Swedenborg 2004).

Förutsättningarna för politiskt ansvarsutkrävande är bäst där den politiska ansvarsbilden är klar och där alternativen till den sittande regeringen är klarare om regeringen innehar majoritet i stället för minoritet, om den består av ett parti snarare än flera och om den har suttit relativt länge snarare än under en kort period. Alternativen är tydliga om oppositionen består av få snarare än många partier.

Med hjälp av dessa faktorer kan man konstruera ett mått på parlamentarisk tydlighet när det gäller ansvarsutkrävande. I figur 4.2 har ett antal parlamentariska demokratier i väst placerats in enligt tydlighet i politisk kontext och representativitet. Representativitetsmålet bygger på valsystemets proportionalitet, dvs. hur väl mandatfördelningen mellan partierna stämmer överens med röstfördelningen dem emellan (Bengtsson 2002).

Figuren visar att många länder i praktiken endast förverkligar en av de två önskvärda egenskaperna. De utpräglade majoritetsdemokratiska länderna med Storbritannien i spetsen uppvisar goda förutsättningar för ansvarsutkrävande, men lämnar en del övrigt att önska i representativitetshänseende. För konsensusdemokratierna är det tvärtom. Finland, Danmark och Nederländerna har med sina typer av koalitionsregeringar inte lyckats åstadkomma tillräcklig ansvarstydlighet.

Figur 4.2 Representation och ansvar i 19 demokratier



Ansvaret parlamentarisk tydlighet. Index över den sittande regeringens styrka (majoritet/minoritet), form (enparti/koalition) samt varaktighet (kort/längre tid i regeringsställning). Logik: ansvaret tydligast = majoritet + enparti + längre tid. Index tar också hänsyn till oppositionens tydlighet som regeringsalternativ.

Representation: proportionalitet. Index över valsystemets proportionalitet, dvs. hur väl den procentuella röstfördelningen på partier stämmer överens med mandatfördelningen mellan partierna.

Databas: 19 stabila parlamentariska demokratier 1960–1997.

Källa: Bengtsson (2002).

Frankrike med koalitionsregeringar och majoritetsval i två omgångar klarar sig allra sämst. Frankrike är det land som lyckats placera sig lågt på parlamentarismens båda demokratidimensioner.

Bäst har Tyskland, Österrike och Irland klarat sig. Här har proportionella val kunnat kombineras med tydliga regeringsalternativ. Placeringen av dessa länder är principiellt mycket betydelsefullt. De visar nämligen att man inte nödvändigtvis måste välja mellan antingen representativitet eller ansvarstydlighet.

Sverige kännetecknas av god representativitet men medelmåttig tydlighet. Enpartiregerandet har visserligen bidragit till tydligheten, men regeringarnas minoritetsstatus och den fragmenterade oppositionen har försvårat ansvarsutkrävandet.

De svenska minoritetsregeringarna har behövt stödpartier i riksdagen för att kunna regera. Systemet med stödpartier gör ansvarsutkrävandet besvärligt för väljarna: hur mycket ska stödpartierna lastas eller tackas för den förda politiken? Samtidigt tillgodoser regeringarna i Sverige inte heller kravet på representativitet: de vilar inte klart och entydigt på riksdagens majoritet. Det har därför menats att den svenska modellen ”inte endast är ett sämre alternativ än enpartimajoritetsregeringar i tvåpartisystem utan också ett sämre alternativ än regelrätta koalitionsregeringar i mångpartisystem” (Anckar 2002, s. 126).

Det ligger nära till hands att se partisystemet som huvudorsaken till det specifikt svenska regeringsmönstret. Å ena sidan verkar socialdemokratiska majoritetsregeringar sedan länge vara ett realistiskt alternativ. Å andra sidan är den borgerliga oppositionen så splittrad att den sällan på ett trovärdigt sätt kunnat appellera till väljarkåren. Så har samordningsminister Pär Nuder fäst sig vid att ett partisystem med ett parti med cirka 40 procents väljarstöd, två kring 15 procent och hela fyra under 10 procent skapar ett besvärligt underlag för en fungerande parlamentarism (anförande vid grundlagsseminarium den 6 maj 2003). Både handlingskraftiga regeringar och ett starkt genomslag för väljarnas mening blir svåra att åstadkomma.

Det är naturligt att det svenska valsystemet i en sådan situation blir föremål för diskussion. Om partisystemets utformning uppfattas som det stora problemet och om denna i sin tur i hög grad är en följd av valsystemet, borde inte valsystemet ändras så att man får ett mer välfungerande partisystem?

Valsystem

Sverige har i dag en variant av proportionella val. Landet är vid riksdagsval indelat i 29 valkretsar. Dessa är s.k. flermansvalkretsar: fler än ett riksdagsmandat står på spel i varje valkrets. Just

flermansvalkretsar är ett centralt drag hos proportionella valsystem. Valkretsar med många mandat är något som gör det möjligt för ett flertal partier att vinna representation. Därmed är de också en viktig faktor bakom partisystemets fragmentering.

Länder med majoritetsval har däremot enmansvalkretsar, varvid endast ett mandat utdelas per valkrets. Ett parti ställer då upp endast en kandidat per valkrets för att undvika att partiets kandidater genom inbördes konkurrens underminerar varandras chanser. Detta betyder att mandaten, valkrets efter valkrets, tenderar att tillfalla något av de starkaste partierna. Särskilt ogynnsamt är systemet mot mindre partier vars popularitet är jämnt fördelad över hela landet. Sådana partier kan lätt bli helt utan representation, trots att deras sammanlagda röstetal på nationell nivå kan vara relativt stort. Därmed skapas ett starkt incitament för mindre partier att gå samman för att kunna utmana det största partiet.

En övergång till majoritetsval skulle innebära genomgripande förändringar i svensk politik. Med partiellt undantag för socialdemokraterna skulle inget parti överleva i nuvarande form. Det parti som skulle ha den nuvarande socialdemokratin som kärna skulle dessutom högst sannolikt dominera stora delar av det politiska landskapet, inte minst norra Sverige. I områden av detta slag, där ett av partierna sitter säkert i sadeln, kan många väljare uppleva det som mindre meningsfullt att rösta. Därmed kan valdeltagandet i stort antas minska till följd av en övergång till majoritetsval. De största partiernas regionala eller lokala hegemoni är en viktig orsak till att valdeltagandet i länder med majoritetsval normalt är lägre än i länder med proportionella val (Voter Turnout, s. 30–31).

Det finns emellertid ett alternativ mellan proportionella val och majoritetsval: de blandade valsystemen (en översikt över de vanligaste valsystemen ges i figur 4.3). Blandade valsystem innebär att en del av mandaten besätts med majoritetsval i enmansvalkretsar och resten med proportionella val i större flermansvalkretsar. Väljaren har två röster; något förenklat kan man tala om en person- och en partiröst. Med den ena rösten stöder väljaren en kandidat i den lokala enmansvalkretsen, med den andra en partilista i en flermansvalkrets. På detta sätt önskar man få fram en representantförsamling med många ledamöter som har ett

Figur 4.3 Valsystem

<i>Valsystem</i>	<i>Exempel</i>	<i>Typiska drag</i>	<i>Effekt på partisystem</i>	<i>Valdeltagande</i>	<i>Kvinno-representation</i>
Majoritetsval					
Enkel majoritet	Storbritannien	Val i enmanskrets, kandidat med flest röster får mandatet	Stora partier gynnas kraftigt	Lägre	Lägre
Absolut majoritet	Frankrike	Val i enmanskrets i två omgångar, endast de starkaste kandidaterna med i andra omgången	Stora partier gynnas	Lägre	Lägre
Blandade system					
MMM	Japan	En del av representanterna väljs från enmansvalkretsar, resten från proportionella flermanskretsar; de två valen separata	Stora partier gynnas	Genomsnittligt	Lägre
MMP	Tyskland	En del av representanterna väljs från enmansvalkretsar, resten från proportionella flermanskretsar; valet i proportionella kretsar bestämmer riksdagens parti-sammansättning	Tillåter flera partier av varierande storlek	Genomsnittligt	Högre
Proportionella val					
Listval	Sverige	Flermanskretsar, väljare röstar primärt på partiets kandidatlistor	Tillåter flera partier av varierande storlek	Högre	Högre
STV	Irland	Flermanskretsar, väljare ställer valfritt antal kandidater i preferensordning	Tillåter flera partier av varierande storlek	*	*

* Alltför få fall för att en bedömning skall kunna göras.

MMM = Mixed Member Majoritarian Systems; MMP = Mixed member Proportional Systems; STV = Single Transferable Vote

Källor: Norris (2003), Anckar (2002).

starkt personligt band till respektive lokal krets samtidigt som man vill undvika den kraftiga mekanism som vid majoritetsval gynnar de största partierna på mindre partiers bekostnad.

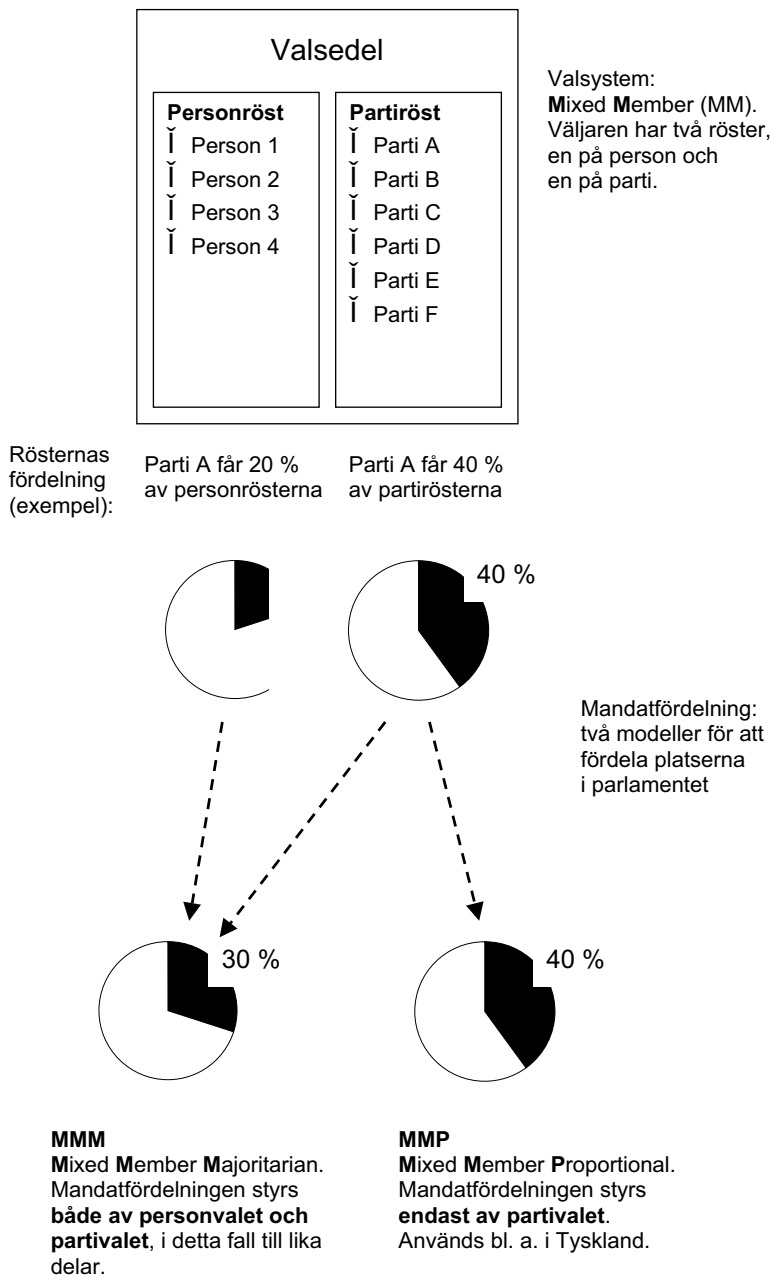
Det finns två huvudtyper av blandade valsystem (figur 4.4). Den ena kallas i den internationella litteraturen antingen "Mixed Member Majoritarian" eller "Parallel Systems". Carsten Anckar (2002, s. 19) använder uttrycket kvasimajoritära system. Här används förkortningen MMM som en bekväm beteckning på dessa system. Vid MMM är de två valen – valet i enmansvalkretsar och valet i flermansvalkretsar – separata. Partiernas mandatskörd blir således summan av det de vunnit i enmans- respektive flermansvalkretsarna. Varianter av detta system tillämpas i bland annat Japan, Italien, Ungern och Litauen (Shugart och Wattenberg 2001, s. 15).

Den andra typen förkortas MMP ("Mixed Member Proportional"; Anckar talar om kvasiproportionella valsystem). Även här förärras två val i enmans- och flermanskretsar. Vid mandatfördelningen är dock partiernas röstandelar i de proportionella valen i flermansvalkretsar utslagsgivande: inget parti får färre mandat än vad dess andel av rösterna i de proportionella valen skulle berättiga det till. MMP är alltså ett *proportionellt* valsystem där man genom valen i enmansvalkretsar samtidigt vill försäkra sig om ett starkt band mellan den lokala nivån och den valda representantförsamlingen. MMP har blivit känt som "det tyska valsystemet". Snarlika system tillämpas emellertid också i Bolivia, Nya Zeeland och Venezuela (Shugart och Wattenberg 2001, s. 15).

Blandade valsystem förekommer i betydligt färre länder än proportionella val och majoritetsval. Däremot har just blandade system fått ökad utbredning på senare år. Ett antal nyblivna demokratier har valt att införa denna typ, och även flera etablerade demokratier har övergått till någon form av blandat valsystem. Därför är det naturligt att detta alternativ även börjat figurera i svensk debatt.

Blandade valsystem utgör emellertid inte en enhetlig grupp. MMP garanterar ett riksproportionellt resultat. En övergång från regelrätta proportionella val till MMP skulle knappast ha stora effekter på partisystemets utformning. Anckars resultat, baserade på en analys av samtliga demokratiska stater, visar i själva ver-

Figur 4.4 Blandade valsystem (MMP och MMM)



ket att länder med kvasiproportionella valsystem har i genomsnitt ett ännu mer fragmenterat partisystem än stater med regelrätta proportionella val (Anckar 2002, s. 77). Därmed erbjuder det tyska valsystemet inte heller en lösning på problemet med ett splittrat partiväsen. Tysklands valsystem presenteras närmare i figur 4.5.

Återstår så den andra varianten av blandsystem, MMM. Dess effekter på partisystemet kan förväntas vara betydligt större eftersom valet i enmansvalkretsarna bör gynna de största partierna på småpartiernas bekostnad. Följaktligen uppvisar länder med sådana valsystem en låg grad av partisystemfragmentering (Anckar 2002). Att detta val paras med ett proportionellt val i en eller flera flermansvalkretsar borde dock samtidigt ge även några mindre partier en chans att vinna representation.

Demokratirådet har genomfört en undersökning om hur ett blandat valsystem av typen MMM skulle påverka partistrukturen i Sverige. Huvudresultaten av denna studie presenteras nedan; en mer detaljerad redogörelse återfinns i Karvonen och Grönholm (2004).

MMM i Sverige

I syfte att undersöka vad MMM skulle ha för konsekvenser för det svenska partisystemet konstruerades först ett valsystem med för MMM karaktäristiska drag. Därefter tillämpades systemet på röstfördelningen i 2002 års riksdagsval. Det bör betonas att det rör sig om ett tankexperiment snarare än en exakt empirisk analys. En rad faktorer gör att det är omöjligt att helt säkert ange vilka konsekvenserna av ett nytt valsystem skulle bli.

Ett experiment av detta slag kan dock ge en tämligen väl underbyggd bild av vad slags förändringstryck som det svenska partisystemet skulle utsättas för om Sverige gick in för ett blandat valsystem av typen MMM. Experimentet möjliggör beräkningar av vad slags partikoalitioner som kan tänkas vara fördelaktiga i den nya strategiska situation som MMM skulle innebära. Därmed får man också en fingervisning om vilket slags partisystem som på lång sikt skulle kunna bli följden av detta valsystem.

Figur 4.5 Tysklands valsystem

Det tyska valsystemet är det mest kända exemplet på det blandssystem som kallas *mixed-member proportional* (MMP). Det förenar personval med partival.

Väljaren får en valsedel med två spalter och röstar genom att sätta två kryss. I den vänstra kolumnen kryssar man för en person. I högerkolumnen kryssar man för ett parti.

Hälften av platserna förbundsdagen tillsätts genom personvalet. Det finns därmed cirka 300 direktvalda politiker, som var och en representerar sin valkrets. Den andra halvan av förbundsdagen tillsätts på partilistor inom större valkretsar.

Stimmzettel

Für die Wahl zum Deutschen Bundestag bei Wahlkreis 081 (Hamburg) am 23. September 2002

Sie haben 2 Stimmen

hier 1 Stimme für die Wahl einzelner Wahlkreisabgeordneter
Erststimme

hier 1 Stimme für die Wahl eines Landesliste (Partei)
Zweitstimme

1. Frederik von und zu Gahlenberg Landesliste CDU	☐	☐	CDU	1
2. Tobias Loh Landesliste SPD	☐	☐	SPD	2
3. Klaus-Dieter Hoffmann Landesliste BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	☐	☐	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	3
4. Frank-Andreas Meier Landesliste FDP	☐	☐	FDP	4
	☐	☐	REP	5
	☐	☐	REP	6
	☐	☐	REP	7
	☐	☐	REP	8
	☐	☐	REP	9
	☐	☐	REP	10
	☐	☐	REP	11
	☐	☐	REP	12
	☐	☐	REP	13
	☐	☐	REP	14
	☐	☐	REP	15
	☐	☐	REP	16
	☐	☐	REP	17
	☐	☐	REP	18
	☐	☐	REP	19
	☐	☐	REP	20
	☐	☐	REP	21
	☐	☐	REP	22
	☐	☐	REP	23
	☐	☐	REP	24
	☐	☐	REP	25
	☐	☐	REP	26
	☐	☐	REP	27
	☐	☐	REP	28
	☐	☐	REP	29
	☐	☐	REP	30
	☐	☐	REP	31
	☐	☐	REP	32
	☐	☐	REP	33
	☐	☐	REP	34
	☐	☐	REP	35
	☐	☐	REP	36
	☐	☐	REP	37
	☐	☐	REP	38
	☐	☐	REP	39
	☐	☐	REP	40
	☐	☐	REP	41
	☐	☐	REP	42
	☐	☐	REP	43
	☐	☐	REP	44
	☐	☐	REP	45
	☐	☐	REP	46
	☐	☐	REP	47
	☐	☐	REP	48
	☐	☐	REP	49
	☐	☐	REP	50
	☐	☐	REP	51
	☐	☐	REP	52
	☐	☐	REP	53
	☐	☐	REP	54
	☐	☐	REP	55
	☐	☐	REP	56
	☐	☐	REP	57
	☐	☐	REP	58
	☐	☐	REP	59
	☐	☐	REP	60
	☐	☐	REP	61
	☐	☐	REP	62
	☐	☐	REP	63
	☐	☐	REP	64
	☐	☐	REP	65
	☐	☐	REP	66
	☐	☐	REP	67
	☐	☐	REP	68
	☐	☐	REP	69
	☐	☐	REP	70
	☐	☐	REP	71
	☐	☐	REP	72
	☐	☐	REP	73
	☐	☐	REP	74
	☐	☐	REP	75
	☐	☐	REP	76
	☐	☐	REP	77
	☐	☐	REP	78
	☐	☐	REP	79
	☐	☐	REP	80
	☐	☐	REP	81
	☐	☐	REP	82
	☐	☐	REP	83
	☐	☐	REP	84
	☐	☐	REP	85
	☐	☐	REP	86
	☐	☐	REP	87
	☐	☐	REP	88
	☐	☐	REP	89
	☐	☐	REP	90
	☐	☐	REP	91
	☐	☐	REP	92
	☐	☐	REP	93
	☐	☐	REP	94
	☐	☐	REP	95
	☐	☐	REP	96
	☐	☐	REP	97
	☐	☐	REP	98
	☐	☐	REP	99
	☐	☐	REP	100

Jämförelse mellan valsystemen i Tyskland och Sverige

Grad av proportionalitet

Båda systemen är strikt proportionella, bortsett från en spärrgräns mot småpartier. Det tyska systemet innebär att platserna förbundsdagens enbart fördelas med utgångspunkt från partirösternas (andrarösternas) fördelning i hela landet.

Slutsats: ingen skillnad.

Det finns knappast anledning för Sverige att byta ut ett proportionellt system mot ett annat proportionellt valsystem. Dagens stora problem, framför allt partisplittringen och väljarnas svårighet att utkräva ansvar av regeringen, skulle förbli olösta.

Personval

Om Sverige gick över till det tyska valsystemet skulle hälften av riksdagens ledamöter väljas inom enmansvalkretsar.

Slutsats: fördel Tyskland.

Det tyska valsystemet skulle sannolikt stärka personvalet, men också riksdagens anknytning till regionala särintressen. Och vill man stärka personvalsinslaget finns det flera andra alternativ än det tyska.

Begriplighet

Undersökningar visar att många tyska väljare inte förstår hur systemet fungerar. Bara hälften av väljarna ger rätt svar på frågan om vilken av de två rösterna som är viktigast, som bestämmer partiernas styrka i förbundsdagen (rätt svar: andrarösten).

Slutsats: fördel Sverige.

De tyskar som bäst känner till systemet är de högutbildade och politiskt specialintresserade. Ett införande i Sverige skulle sannolikt öka den politiska ojämlikheten.

Kvinnorepresentation

Andel kvinnor bland de personvalda ledamöterna i den tyska förbundsdagen är 25 procent, jämfört med 40 procent bland dem som invalts på partilistor efter nuvarande svensk modell.

Slutsats: fördel Sverige.

Den tyska personvalsmodellen tenderar att missgynna kvinnor. Det är inte möjligt att bedöma huruvida systemet skulle leda till en minskning av andelen kvinnor i ett land där kvinnorepresentationen redan vuxit sig stark.

Valdeltagande

Både Tyskland och Sverige har proportionella system och uppvisar ingen större skillnad när det gäller hur många som utnyttjar sin rösträtt.

Slutsats: ingen skillnad.

Det kan inte visas att det tyska valsystemet skulle höja valdeltagandet, inte heller sänka det.

Uppläggning. En övergång från proportionella val till MMM skulle innebära den mest radikala valreformen i Sverige sedan övergången från majoritetsval till proportionella val 1909. Experimentet eftersträvade därför att bibehålla så mycket som möjligt av det nuvarande systemet. "Något ska väljarna trots allt känna

igen.” Punkterna nedan sammanfattar MMM-systemet i den utformning som det har i experimentet.

1. Det totala antalet mandat i riksdagen förblir oförändrat.
2. Rösttröskeln på 4 procent bibehålls likaså.
3. Hälften av mandat (174) besätts från enmansvalkretsar, resten (175) från en riksomfattande flermansvalkrets. Genom att endast en flermansvalkrets konstrueras undviks problemet med de nuvarande utjämningsmandaten (som då inte behövs). Samtidigt medför en stor valkrets maximal proportionalitet, vilket innebär att även småpartier har möjlighet att vinna åtminstone en viss representation.

4. Enmanskretsarna konstrueras på följande sätt. Antalet röstberättigade vid 2002 års val används som bas. Då denna siffra divideras med 174 blir resultatet att det borde finnas i genomsnitt 38 633 röstberättigade per enmansvalkrets.

5. De nuvarande valkretsarna delas in i enmansvalkretsar genom att geografiskt sammanhängande valdistrikt slås samman så att de kretsar som därigenom bildas kommer så nära 38 633 röstberättigade invånare som möjligt.

6. Vid omräkningen av valresultatet antas att a) samtliga partier som ställt upp listor i nuvarande valkretsar även ställer upp kandidater i enmansvalkretsarna, b) röstfördelningen på kandidaterna i enmansvalkretsarna är identisk med den sammanlagda röstfördelningen i de valdistrikt som bildar respektive krets och c) röstfördelningen i den riksomfattande flermansvalkretsen är identisk med fördelningen av rösterna mellan partierna på riksnivå i 2002 års riksdagsval.

Resultat. Redovisningen av omräkningens resultat sker på följande vis. Först visas hur mandatfördelningen hade blivit om partisystemet varit oförändrat, dvs. om alla nuvarande partier hade ställt upp. Därefter lämnas motsvarande redovisning för ett ”Fyrpartisverige”, ”Trepartisverige” och ”Tvåpartisverige”. Huvudresultatet av beräkningen redovisas i tabell 4.1.

Tabeller som visar hur partiernas riksdagsrepresentation skulle ha fördelat sig regionalt sett återfinns i Karvonen och Grönholm (2004). De 29 nuvarande valkretsarna skulle i sig inte ha någon officiell ställning i det nya valsystemet. Eftersom de är väl-

kända och etablerade är det dock bekvämt att hänvisa till dem då man diskuterar effekterna på den regionala representationen.

Oförändrat partisystem. Om samma partier som 2002 hade ställt upp kandidater i alla valkretsar och rösterna fördelats på dem så som var fallet då, skulle mandatfördelningen ha blivit som redovisas i den översta delen av tabell 4.1.

Resultatet är entydigt. Socialdemokraterna får kring två tredjedelar av mandaten. Med undantag för moderaterna, som även de tappar klart, förlorar de övriga partierna kring hälften av sin representation i riksdagen.

Tabell 4.1 Om Sverige bytte valsystem (till ett blandsystem av MMM-typ)

Parti	Mandat i enmans- kretsar	Mandat i propor- tionell krets	Summa mandat	Mandat i valet 2002	Skilnad
Oförändrat partisystem					
s	163	72	235	144	+ 91
m	10	28	38	55	- 17
fp	1	24	25	48	- 23
kd	—	17	17	33	- 16
v	—	15	15	30	- 15
c	—	11	11	22	- 11
mp	—	8	8	17	- 9
Summa	174	175	349	349	
Fyrpartisverige					
s	153	72	225	144	+ 81
m + kd	20	44	64	88	- 24
fp + c	—	35	35	70	- 35
v + mp	1	24	25	47	- 22
Summa	174	175	349	349	
Trepartisverige					
s	78	72	150	144	+ 6
m + fp + kd + c	96	79	175	158	+ 17
v + mp	—	24	24	47	- 23
Summa	174	175	349	349	
Tvåpartisverige					
s + v + mp	129	96	225	191	+ 34
m + fp + kd + c	45	79	124	158	- 34
Summa	174	175	349	349	

Kommentar: Beräkningen utgår från partiernas styrka i riksdagsvalet 2002. En mer detaljerad redogörelse för analysen återfinns i Karvonen och Grönholm (2004).

I fråga om mandat i enmansvalkretsar är den socialdemokratiska dominansen förkrossande. Alla utom elva mandat tillfaller socialdemokraterna. Undantagen är nio mandat till moderaterna i Stockholms stad och län samt ett vardera till moderaterna och folkpartiet i Göteborgs kommun.

Fyrpartisverige. Hur skulle mandatfördelningen ha blivit om det fanns två partier på vardera sidan av blockgränsen? Här antas att socialdemokraterna uppträder i nuvarande form, medan miljöpartiet och vänsterpartiet gått samman till ett rödgrönt parti. På den borgerliga sidan bildar moderaterna och kristdemokraterna ett högerparti, medan folkpartiet och centerpartiet formar ett mittenparti. Den andra avdelningen i tabell 4.1 visar mandatfördelningen vid ett sådant partisystem.

Denna omgruppering bland partierna ändrar inte helhetsbilden i grunden. Socialdemokraternas dominans är alltså kompakt både i riksdagen som helhet och särskilt i fråga om mandaten i enmansvalkretsarna; av de 174 personmandaten skulle alla utom 21 gå till socialdemokraterna.

Trepartisverige. Här antas att de fyra icke-socialistiska partierna gått ihop till ett gemensamt borgerligt parti. Socialdemokraterna och det rödgröna partiet uppträder däremot fortfarande separat.

Denna partikonstellation förefaller skapa en grund för ett kvantitativt sett trovärdigt borgerligt regeringsalternativ. En mycket jämn konkurrens mellan den nuvarande regeringsfronten och oppositionen ser ut att bli följden.

Tvåpartisverige. Här utgör den nuvarande parlamentariska konstellationen grunden för ett tvåpartisystem. Socialdemokraterna med stödpartierna mp och v bildar ett gemensamt vänsterparti, vilket konkurrerar med ett borgerligt parti som samlar den nuvarande oppositionen.

Bilden förändras dramatiskt om den nuvarande regeringsfronten smälter samman till ett enda parti. Detta parti blir förkrossande överlägset i förhållande till den borgerliga oppositionen.

Spelar tillfälligheter in? Eftersom experimentet begränsades till ett enda val är det viktigt att kontrollera hur små justeringar och

förskjutningar ändrar resultaten (Karvonen och Grönholm 2004). Försök med olika valvindar visar att vänsterns mandatövertikt inte beror på att det borgerliga blocket lider ett stort antal marginella förluster i enmanskretsarna. Det var faktiskt vänstern som oftare skulle gjort knappa förluster (skillnaden mellan blocken under 2 procentenheter) i de nya kretsarna. En enhetlig ökning av väljarstödet på 8–9 procentenheter skulle ha givit en borgerlig majoritet i riksdagen förutsatt att den nuvarande oppositionen bildat ett enda parti. Faktum är dock att det inom ramen för nuvarande valsystem skulle ha krävts en några procentenheter mindre förskjutning till den borgerliga sidans favör för att ge denna majoritet i riksdagen.

På grund av tekniska restriktioner varierade valkretsstorleken i experimentet så att sju av de nuvarande valkretsarna framstod som befolkningsmässigt underrepresenterade och fem som överrepresenterade regioner. De sistnämnda regionerna var entydiga vänsterregioner medan de underrepresenterade områdena var politiskt blandade, dock med övertikt för vänstern. Om samtliga fem överrepresenterade regioner avstår ett mandat till de borgerliga minskar vänsterns dominans något, men förblir dock kompakt; vid ett tvåpartisystem skulle vänstern då få 220 mandat och det borgerliga partiet 129.

Ytterligare en kontroll gjordes. För att utröna hur entydig effekten av just enmanskretsar var konstruerades ett rent majoritetsvals-system genom att dela enmanskretsarna mitt itu. Om hela riksdagen utsågs med majoritetsval i enmanskretsar skulle socialdemokraternas dominans ytterligare förstärkas. Tillämpas ett sådant system på de nuvarande partiernas valresultat 2002 får socialdemokraterna inte mindre än 328 av de 349 mandaten i riksdagen. Ju viktigare enmanskretsarna blir i valsystemet, desto tydligare blir den socialdemokratiska dominansen.

Kan Sverige lära av andra länders valreformer?

Blandade valsystem har på senare år väckt betydande internationellt intresse, och flera demokratier har gått in för valmetoder av detta slag. Japan, Italien, Litauen och Ungern är demokratiska stater som för cirka ett decennium sedan gick över till MMM som

valmetod vid parlamentsval. Vilken var bakgrunden till dessa reformer? Vad kan man säga om konsekvenserna i relation till de resultat som här presenterats för svenskt vidkommande?

Valreformen i dessa länder föregicks av förändringar som inte har någon motsvarighet i Sverige. I de två långvariga demokratierna Italien och Japan hade partisystemet genomgått en djup kris med det största partiet som stormcentrum. De italienska kristdemokraterna hade skakats av en serie skandaler som slutligen ledde till partiets kollaps. Det liberala partiet i Japan var likaså skandaldrabbat och hade successivt förlorat sin absoluta majoritet i parlamentet. I bägge fallen var det dominerande partiets kris en central förutsättning för valreformen.

I de nya demokratierna Litauen och Ungern ersatte MMM kommunisttidens odemokratiska valordning. Valsystemet tillkom som ett resultat av den förhandlade övergången till demokrati. Även här fanns ett tidigare dominerande parti i bakgrunden.

Konsekvenserna av dessa reformer är inte entydiga. Partisystemen och de parlamentariska konstellationerna är ännu inte helt fasta. Den hittillsvarande forskningen tyder på att ett tvåpartisystem kan bli följderna i Italien (Bartolini m.fl. 2004), medan situationen ännu är öppen i Japan. I Ungern finns det ett mer koncentrerat valsystem än i Litauen, vars partiväsen fortfarande kännetecknas av åtskillig splittring.

Den speciella bakgrunden till valreformerna i dessa länder gör att eventuella paralleller till Sverige måste dras med försiktighet. Någon entydig bild av följderna av MMM framtonar hur som helst inte.

Finns det då internationella paralleller till den vänsterdominans som ser ut att bli följderna av en övergång till MMM? Följande jämförelse kan förefalla djärv, men den är trots det inte utan intresse. Bland världens demokratier med val i enmanskretsar finns en betydande grupp – mellan en tredjedel och en fjärdedel – där det största partiets andel av mandaten i parlamentet ofta legat på över 70 procent. I enstaka fall har ett parti kunnat ha alla mandat i parlamentet. Dessa fall står i allt väsentligt att finna bland forna brittiska kolonier och ligger således geografiskt, kulturellt och samhälleligt en bra bit från Sverige.

Att demokratiska val kan leda till sådana extrema resultat vi-

sar dock att majoritetsval i enmanskretsar i sig inte garanterar en skarp konkurrens mellan regering och opposition. Om ett av partierna i valkrets efter valkrets står sig starkare än konkurrenterna kan dess mandatskörd bli enorm, trots att dess röstövertikt inte är lika dramatisk.

Duvergers lag – att majoritetsval i enmansvalkretsar leder till tvåpartisystem (se t.ex. Riker 1994) – stämmer därför bara delvis. Duverger har rätt i att mindre partier missgynnas av sådana valsystem. Däremot innehåller majoritetsval ingen given mekanism som hindrar ett av partierna från att erövra en helt dominerande ställning. Om de samhälleliga förhållandena gör att väljarkåren inte på ett naturligt sätt kan samlas kring två huvudpartier kan utfallet i praktiken bli en enpartistat.

Valsystemet: alternativen är ännu sämre

Resultaten talar ett entydigt språk. En reform av valsystemet i riktning mot majoritetsval skulle kraftigt gynna socialdemokraterna.

Det är givetvis omöjligt att säga hur partier och väljare på längre sikt skulle reagera på de utmaningar ett nytt valsystem innebär. Bland både partier och väljare kan kraftiga reaktioner på förstärkt socialdemokratisk dominans leda till oväntade koalitioner och omorienteringar. Det oväntade kan forskningen inte ta ställning till, och därför har experimentet fått hålla sig till några mer eller mindre plausibla scenarier.

Granskningen av olika typer av partisystem pekar inte heller på några omedelbara vägar ur dilemmat. Om de nuvarande partierna framhärdar och fortsätter ställa upp separat gynnas socialdemokraterna kraftigt. Resultatet kan rentav bli kvalificerad (två tredjedels) majoritet för socialdemokraterna. Opererar man med ett tvåpartisystem – borgerliga mot nuvarande ”regeringskoalition” – blir resultatet snarlikt. Detsamma kan sägas om ett fyrtpartisystem med två partier på båda sidor om mittstrecket. Det system som de borgerliga skulle vinna mest på är ett trepartisystem med ett enda borgerligt parti, ett socialdemokratiskt parti av nuvarande snitt samt ett rödgrönt parti bildat av vänsterpartiet och miljöpartiet. Detta är emellertid också det minst sannolika

scenariot. Varför skulle vänsterpartiet och miljöpartiet mer eller mindre låta sig utplånas bara för att de borgerliga ska kunna ta upp kampen med socialdemokratin? Det är mera plausibelt att anta att åtminstone vänsterpartiet skulle alliera sig med socialdemokraterna. Redan detta skulle vara tillräckligt för att garantera socialdemokratisk dominans.

Den springande punkten är givetvis hur hög blockbarriären är i Sverige. Hur starkt förankrad är den preferens för vänsterblocket som oftast manifesterar sig i svenska riksdagsval? Väljarörligheten har ökat under de senaste decennierna. Denna rörlighet har främst ägt rum inom det borgerliga blocket, medan rörligheten över blockgränsen varit mindre – låt vara att även den visar en tendens att öka. Blockbyten har absolut sett blivit vanligare, men relativt sett mindre vanliga (Holmberg och Oscarsson 2004a, s. 135). Av denna orsak stöder inte heller den ökade väljarrörligheten entydigt antagandet att radikala omgrupperingar över blockgränsen skulle bli följden av en övergång till ett mer majoritetsbetonat valsystem.

Två faktorer är av avgörande vikt vid valsystem med enmansvalkretsar: partiernas storlek och den regionala fördelningen av deras väljarstöd. Ett stort parti med en jämn regional spridning gynnas av enmansvalkretsar. Socialdemokraterna är, i utpräglat hög grad, ett sådant parti. Det är en stark och i internationell jämförelse remarkabelt jämnt fördelad förankring som partiet skaffat sig i den svenska valmanskåren.

Det nuvarande svenska valsystemet är i hög grad proportionellt. Mandatfördelningen mellan partierna motsvarar röstfördelningen. Riksdagen uppfyller i denna mening ett strängt krav på representativitet. En övergång till MMM skulle sänka representativiteten betydligt. Samtliga nuvarande partier skulle decimeras till förmån för socialdemokraterna. Med partiellt undantag för moderaterna skulle de övriga partierna få nöja sig med mandat från flermanskretsen. Därmed skulle ett starkare band mellan valda representanter och den lokala valkretsen – ett viktigt syfte med enmansvalkretsar – förverkligas endast för socialdemokraternas vidkommande.

MMM skulle tillfredsställa ett viktigt krav beträffande effektivt ansvarsutkrävande. Det skulle nämligen bli klart för väljarna

vem som har ansvaret för den förda politiken. Valsystemet skulle troligen leda till socialdemokratiska majoritetsregeringar under en lång följd av år. Dessa regeringar skulle emellertid bli så starka att de inte nödvändigtvis skulle behöva vara särskilt känsliga för väljaropinionen. Därmed kan man heller inte tala om ett reellt effektiviserat ansvarsutkrävande som följd av en övergång till MMM, än mindre till ett renodlat majoritetsvals system.

Ansvarsutkrävandet fungerar bäst då det finns två trovärdiga alternativa majoritetsregeringar att välja emellan. Experimentet visar att det målet svårligen kan nås genom en övergång till MMM, än mindre till ett renodlat majoritetsvals system. I själva verket är det rent aritmetiskt lättare att åstadkomma ett trovärdigt regeringsalternativ inom ramen för det nuvarande svenska vals systemet – givet att den politiska viljan därtill finns.

Demokratirådet konkluderar att det därmed inte finns tungt vägande argument för en radikal valreform i Sverige.

Kammarsystem

Utgångspunkten för detta kapitel är att svensk demokrati har problem både när det gäller ansvar och representation. Det föregående avsnittet har konstaterat att ett byte av vals system inte är något tillräckligt alternativ för svenskt vidkommande. Frågan är då om det är möjligt att reformera nästa steg i demokratins uppdrags- och ansvarskedja.

Uppmärksamheten riktas här mot folkrepresentationens organisering och arbetssätt. Det finns ett antal problem som gör att man kan ifrågasätta om dagens svenska riksdag verkligen motsvarar kraven på ansvar och representation. Detta avsnitt diskuterar det nuvarande systemets brister och tar sedan upp frågan huruvida ett tvåkammers system vore en lösning på dagens problem.

Folkets främsta företrädare?

Riksdagen är folkets främsta företrädare, heter det i inledningen av den svenska regeringsformen. Riksdagen är den högsta statsmakten; det är folkets valda representanter som har det yttersta

ansvaret för att förverkliga medborgarnas önskningar inom ramen för den demokratiska rättsstatens institutioner.

Närmare bestämt innebär detta att riksdagen har att fylla flera uppgifter. Folkrepresentationen har först och främst ett systemansvar; det är riksdagen som är den yttersta garanten för demokratins och rättsstatens fortlevnad. Genom sin befogenhet att stifta och ändra grundlag är det riksdagen som är författningspolitikens centrala aktör. Riksdagen har enligt konstitutionen också tilldelats lagstiftningsmakten och finansmakten. Riksdagen har dessutom en kontrollmakt; granskningen avser både förhandsgranskning och efterhandsgranskning av de politiska besluten. Därtill kommer att riksdagen har att uppfylla den representativa demokratins krav; medborgarna ska känna att deras intressen och krav kommer till uttryck i riksdagens arbete. Riksdagens funktionssätt har därför avgörande betydelse för att upprätthålla det demokratiska styrelseskickets legitimitet.

I dessa allmänna avseenden skiljer sig den svenska riksdagen föga från andra demokratiska staters parlament. I alla demokrater har den första statsmakten ett antal grundläggande uppgifter som kan sammanfattas under rubrikerna ansvar och representation. Hur dessa mål i praktiken uppfylls är däremot en annan sak. En närmare granskning av den svenska riksdagen visar på väsentliga brister. Det finns därför anledning att diskutera hur folkrepresentationen kan förstärkas genom konstitutionella reformer.

Riksdagens systemansvar. Bilden av en tom och ödslig kammar-sal, och mediernas återkommande försök att sätta dit ledamöterna för bristande aktivitet, ger ett vilseledande intryck av en passiv riksdag. Problemet är snarast det motsatta. Statistiken över riksdagens arbete ger en bild av frenetiskt verksamma ledamöter. Under ett år väckes i genomsnitt nära 6 000 initiativ, innefattande motioner, interpellationer och frågor. Det stora flertalet av dessa initiativ leder emellertid varken till uppmärksamhet eller beslut. Statistiken visar att cirka 98 procent av motionsyrkandena avslås.

Riksdagen håller på att dränkas av detaljfrågor. Antal initiativ från riksdagens ledamöter ökar kraftigt (figur 4.6). Däremot ligger antal riksdagsärenden som initieras av regeringen på en jämförelsevis låg och konstant nivå. Men den breda floden av motio-

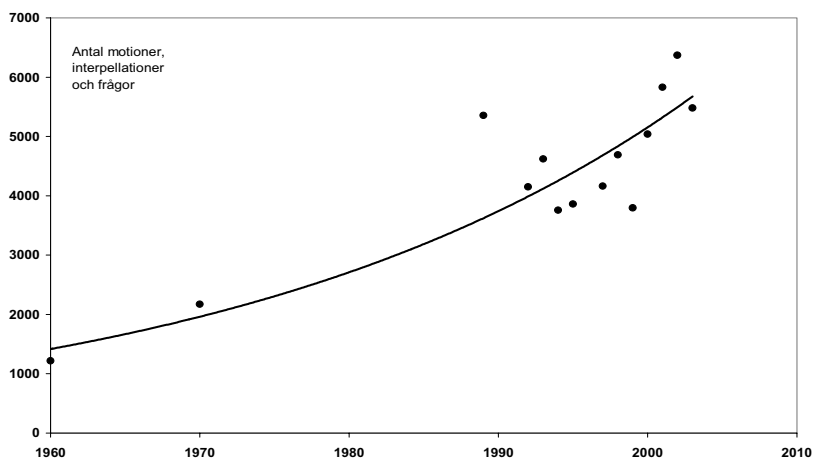
ner, interpellationer och frågor innebär att allt större resurser måste ägnas åt beredning och administrativ ärendehantering. Med så många som 349 ledamöter ökar ytterligare ansvällningen av ärendemängden. Riksdagen håller på att förvandla sig själv till en skara maktlösa motionärer.

Det finns därför ett behov av att förändra spelreglerna så att tyngdpunkten i folkrepresentationen förskjuts från detaljfrågor till övergripande riktlinjer. Inget annat organ fyller uppgiften att på medborgarnas vägnar överblicka och kontrollera den offentliga sektorn i dess helhet. Riksdagen behöver ta ett starkare systemansvar.

Författningspolitik. Genom sin makt att stifta och ändra grundlag har riksdagen stort ansvar för konstitutionens svaga ställning i Sverige. Riksdagens kontrollmakt innebär dessutom uppgiften att tillse att konstitutionens normer faktiskt efterlevs.

Det demokratiska styrelsesättet bygger på en inneboende förståelse till kritisk debatt och självförnyelse. En oro för demokratins framtid är därför ett demokratiskt hälsotecken. Den svenska folkstyrelsens historiska rötter ger demokratiska värderingar en

Figur 4.6 Riksdagsarbetets uppsplittring



Antal motioner, interpellationer och frågor per år.

Källa: Riksdagen i siffror, Sveriges riksdag, www.riksdagen.se

djup förankring, men svensk demokratidebatt har också flera svagheter.

Bristen på kontinuitet är påfallande. Hastigt uppflammande debatter kring enskildheter i det politiska systemet gör att helhetsperspektivet går förlorat. Den internationella utblicken är vanligen frånvarande. Andra länders erfarenheter noteras med på sin höjd förstrött, många gånger nedlåtande intresse.

Riksdagen framstår som passiv i demokratidebatten. Initiativet ligger hos regeringen, som genom utredningar och propositioner sätter den demokratipolitiska dagordningen. Men det är inte självklart att denna arbetsfördelning är den rimliga när det gäller folkstyrelsens grundfrågor. Riksdagen skulle kunna ta ett mycket mer aktivt ansvar för en långsiktig demokratipolitik grundad på en solid kunskapsbas.

Beslutsunderlag. Ett sätt att stärka parlamentets roll som granskare och som viktig aktör i det politiska beslutsfattandet är att se till att parlamentet har ett självständigt och kvalificerat beslutsunderlag. I dag är riksdagen beroende av det underlag som tas fram på regeringens uppdrag och riksdagen har små möjligheter att ifrågasätta detta utifrån alternativa antaganden och analyser. För att ta fram ett eget beslutsunderlag krävs dock ansevliga resurser, som riksdagen i dag saknar.

Jämfört med den amerikanska kongressen har europeiska parlament i allmänhet mycket små resurser till sitt förfogande. Det speglar delvis de skilda roller som de lagstiftande församlingarna har i parlamentariska system och i ett maktindelningssystem som det amerikanska. Men alla demokratier behöver en informerad debatt inför politiska beslut och även i ett parlamentariskt system behöver parlamentet kunna granska och ifrågasätta regeringens förslag.

Ett förslag, som vi utvecklar senare i detta kapitel, är att riksdagen skaffar sig ett starkt budget- och analyskontor, enligt den amerikanska kongressens modell. Ett sådant kontor skulle kunna tillhandahålla kvalificerade analyser av ekonomisk-politiska förslag innan beslut fattas. Kontoret skulle i första hand tjäna vissa viktigare utskott men skulle också kunna utföra analyser för de olika partikanslierna. Närhelst analysen rör ett förslag som ofientliggjorts skulle kontorets analys också bli offentlig.

En sådan samlad, opolitisk och professionell utredningsresurs vore det mest effektiva sättet att tillgodose riksdagens behov av eget beslutsunderlag. Det skulle sannolikt också bidra till att höja kvaliteten på den allmänna politiska debatten och kanske också kvaliteten på de politiska besluten.

Granskning. Riksdagen har ansvar för att det finns fungerande system för rättslig, administrativ och ekonomisk granskning av hela den offentliga verksamheten. Med beslutet om att inrätta den fristående Riksrevisionen har granskningsmakten inom den statliga sektorn skärpts i ett väsentligt avseende. Men en oberoende, professionell revision är endast en del av granskningsmakten. Ett problem har varit att revisionsrapporterna inte följts upp av riksdagen (Ahlbäck 1999). Men det är riksdagen som måste ha det yttersta ansvaret för den politiska kontrollen att de fattade besluten leder till åsyftat resultat.

En del av riksdagens kontrollmakt utgörs av konstitutionsutskottets årliga granskning av regeringsärendenas handläggning och statsrådets ämbetsutövning. Denna viktiga del av KU-granskningen har dock i långa stycken reducerats till ett tämligen ytligt partipolitiskt spel.

Fackutskotten har ansvar för att följa upp, utvärdera och granska utfallet av politiska beslut inom sina områden. Steget från ord till handling förefaller här vara osedvanligt långt. Riksdagen fyller här knappast sin granskande roll.

Representation. Den svenska tolkningen av den representativa demokratins idé tillmäter de politiska partierna en helt avgörande betydelse. Inledningen till Personvalskommitténs betänkande är brutal i sin ärlighet, konstaterade SNS Demokratiråd 1999: ”Den representativa demokratin i Sverige bygger på grundtanken att den politiska verksamheten utövas främst genom de politiska partierna” (SOU 1993:21, s. 15).

Denna formulering innebär en mycket speciell tolkning av regeringsformens ord om att ”all offentlig makt i Sverige utgår från folket”. Den ligger långt ifrån den gamla tanken att folkets fritt valda ombud företräder sin uppdragsgivare vid riksdagsmöten. Det är i stället fråga om uppriktig verklighetsbeskrivning. Parti-

ernas roll har så länge varit central i svensk politik att det blivit ett grundläggande tänkesätt att uppfatta dem som nyckeln till representativ demokrati.

Formellt gäller riksdagsvalen både val av parti och val av person. Trots att personvalsinslaget blivit något mer framträdande genom möjligheten att kryssa för en kandidat på listan, så visar tillgängliga undersökningar att parti väger långt tyngre än person när väljarna går och röstar. Vid det senaste valet var det endast 10 procent som angav partiets kandidater som skäl för sitt partival; kandidatröstning kommer därför näst längst ner på listan över väljarnas bevekelsegrunder (Holmberg och Oscarsson 2004a).

Riksdagskandidaterna blir dessutom alltmer anonyma för väljarna. Valundersökningarna visar att andelen väljare som kan namnet på åtminstone en riksdagskandidat i den egna valkretsen minskade från cirka 60 procent under 1960-talet till 40 procent vid det senaste valet (figur 4.7). Denna siffra är egentligen en överskattning, eftersom den även innefattar felaktiga svar eller personer som inte har kandiderat i väljarens egen valkrets. Bland dem som intervjuades före valet 2002 var det bara 23 procent som korrekt kunde identifiera en kandidat från den egna valkretsen (Holmberg och Oscarsson 2004b).

Svensk representativ demokrati har därför i dag en allvarlig obalans, som endast kan korrigeras genom ett starkare element av personligt ansvar för de valda ledamöterna.

Erfarenheter av tvåkamarsystem

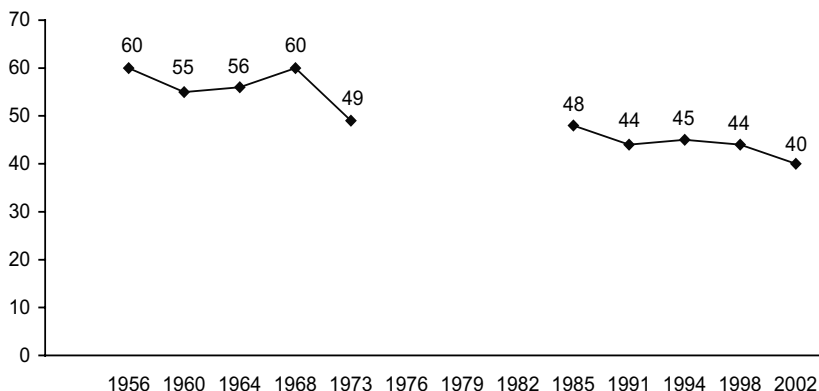
Sammanfattningsvis kan man konstatera att den svenska riksdagen har problem när det gäller att leva upp till kraven på representation och ansvar. De alltmer anonyma riksdagsledamöterna ägnar sig mer åt kortsiktiga detaljfrågor än att ta sitt helhetsansvar för det demokratiska systemets långsiktiga utveckling.

Syftet med denna rapport är att undersöka om konstitutionella reformer skulle kunna avhjälpa dessa brister. Även om alla demokratiska stater har ett parlament, visar en närmare granskning att parlamenten skiljer sig åtskilligt när det gäller sin inre organisation. Sverige står därför inför ett antal valalternativ.

En av de största skillnaderna gäller huruvida parlamentet har

Figur 4.7 Kandidatkännedom

Andel väljare som kan uppge namnet på en riksdagskandidat från den egna valkretsen (procent).



Kommentar: Resultaten inbegriper endast röstande. Uppgifterna om kandidatkännedom är vid varje tidpunkt inhämtade efter riksdagsvalen. Under åren 1964-1994 kontrollerades inte väljarnas kännedom om kandidaterna. Tester indikerar att resultaten från denna period är överskattade med mellan 5-8 procentenheter. Andel väljare som *korrekt* kunde namnge en riksdagskandidat från den egna valkretsen var endast 32 procent 1998 och 30 procent 2002.

Källa: Holmberg och Oscarsson (2004b).

en eller två kammare. Sverige övergav sitt gamla tvåkammarssystem i samband med den partiella författningsreformen 1970. Frågan är nu om ett tvåkammarssystem, i en förnyad form, skulle kunna bidra till att lösa dagens problem med ansvar och representation.

Den svenska enkammarreformen. Ett sekel efter det att den gamla fyrståndsriksdagen 1866 ersattes av en tvåkammarrepresentation så blev parlamentets organisering ånyo en brännande fråga i den konstitutionella diskussionen. När kraven växte på att byta ut 1809 års regeringsform mot en helt nyskriven text så kom också tvåkammarssystemet att ifrågasättas. Författningsutredningen blev emellertid inte enig på denna punkt, utan lade fram två alternativ (SOU 1963:17). En minoritet förespråkade ett bevarat, om än modifierat, tvåkammarssystem. Majoriteten ville ha ett enkammarssystem.

Utredningens majoritet, bestående av merparten av socialdemokraternas, folkpartiets och högerpartiets representanter, förordade ett avskaffande av tvåkammarriksdagen, då man ansåg att

det naturliga sättet att företräda folket var genom en enda, direkt representation (von Sydow 1989, Davidsson 2004). Man avfärdade helt tanken på att "blåsa liv" i det svenska tvåkammarssystemet genom införande av någon ny typ av tvåkammarssystem och man förkastade också vad man uppfattade som de tre huvudargumenten för ett bibehållande av det existerande tvåkammarssystemet. Kontinuitetsargumentet – att tvåkammarsystemet gav skydd mot alltför hastigt växlande opinioner – avfärdades som stammande från en fördemokratisk tid då man ansett att "massans" ombytlighet behövde modereras. Men utredningsmajoriteten hävdade också att det starka partiväsende som växt fram i Sverige sedan tvåkammarriksdagens införande borgade för kontinuitet i politiken och i sig utgjorde ett tillräckligt skydd mot eventuella skadeverkningar som snabba opinionsförändringar skulle kunna medföra. Man ansåg vidare att den mandatmässigt "äldre" opinion som första kammaren representerade var ett problem i demokratiskt hänseende, särskilt i fråga om det parlamentariska ansvaret.

Enkammaralternativet blev också det förslag som lades fram av Grundlagberedningen (SOU 1967:26) och som sedermera också kom att förverkligas. Valet 1970 innebar att väljarna nu vid ett enda tillfälle avgjorde riksdagens sammansättning. Tvåkammarsystemet hade blivit historia.

I efterhand framstår tvåkammarriksdagens avskaffande som förhastat. Beslutet går förvisso att förklara som en del i en total författningsrevision, där tvåkammarsystemet i den tidens moderniseringsiver framstod som en förlegad rest från 1800-talets privilegiesamhälle. Men de klassiska argumenten för en folkrepresentation med två olika kamrar har inte förlorat sin aktualitet.

I själva verket visar de svenska erfarenheterna hur snabbt de negativa konsekvenserna får full effekt när det politiska systemet förlorar ett viktigt stabiliserande element. Den ekonomiska kris som Sverige genomgick under 1970-talet, och vars konsekvenser när det gäller långsiktig tillväxt ännu inte till fullo återhämtats, kan delvis förklaras av de olyckliga förändringarna i statens centrala ledningsorgan (Congleton 2002).

Tvåkammarsystem: teori och praktik. Pläderingen för ett tvåkammarsystem går långt tillbaka i det politiska tänkandets histo-

ria. Montesquieu föreställde sig att hans maktindelningstanke kunde förverkligas genom en uppdelning av parlamentet. En sammansmältning av den lagstiftande och verkställande makten hotade nämligen friheten. Därför behövdes ett parlament med två kamrar som kunde kontrollera varandra, skriver han i sitt huvudverk *Om lagarnas anda* (1748).

Tanken om maktindelning genom ett tvåkammerssystem omsattes i praktiken av de amerikanska grundlagsfäderna. En andra kammare vore ett verksamt hinder om den ena skulle förledas till maktmissbruk. Den dubbla behandlingen av lagförslag skulle också leda till eftertanke och reflektion och därmed gagna stabiliteten i statslivet (Madison 1788, s. 51). Så fick den amerikanska kongressen följaktligen två kamrar, ett representanthus och en senat.

Ingen bör ensam förlänas all makt, menade även John Stuart Mill. I sitt stora arbete om det representativa styrelseskicket argumenterade han sålunda för ett tvåkammerssystem, som skulle framtvinga samtal, kompromiss och en lyhördhet för att även beakta motståndarens synpunkter (Mill 1861, s. 325 f).

Motiven för tvåkammerssystemet varierar, men kan i allt väsentligt sammanfattas i två huvudgrupper (för en närmare litteraturoversikt och analys hänvisas till Davidsson 2004; en översikt över den politisk-ekonomiska forskningen om tvåkammerssystemens effekter ges av Swedenborg 2004). Tvåkammerssystem anses skapa förutsättningar för en mer varierad representation och därmed förstärka den politiska maktindelningen.

Till dessa huvudmotiv till tvåkammerssystem kommer framför allt fyra ytterligare motiv, vilka vanligen anförts som skäl till att införa eller bibehålla ett tvåkammerssystem. En extra kammare anses tillföra speciell kompetens till lagstiftningsarbetet, skapa ett forum för friare och mer obunden reflektion, öka antalet granskare av ett lagförslag och antalet granskningstillfällen samt medföra en större tröghet och eftertanke i beslutsfattandet.

Politisk-ekonomisk forskning pekar på att vissa typer av tvåkammerssystem också kan ha positiva effekter på den förda politiken, bland annat genom att leda till ökad stabilitet i beslutsfattandet, bredare lösningar baserat på större samförstånd och mer välinformerade politiska förslag. Dessa slutsatser bygger på att kamrarna representerar något olika intressen.

Olikheterna kan bero på skillnaden i regional representation, som i federala stater, men de kan också följa av att man använder olika valsystem till kamrarna eller av att mandatperioderna är av olika längd. Om båda kamrarna har vetomakt får ett tvåkammar-system liknande effekter som ett maktdelningssystem där makten delas mellan den verkställande och den lagstiftande makten. Maktbalansen mellan kamrarna framtvingar kompromisser och kan också innebära ökad transparens och bättre ansvarsutkrävande (Congleton 2003, Swedenborg 2004).

Tvåkamarsystem i andra länder. Mycket pekar således på att tvåkamarsystem kan medföra positiva verkningar. Frågan är då närmare bestämt vilken typ av tvåkamarsystem som är mest ägnad att lösa den svenska riksdagens problem.

En översikt över dagens länder med tvåkamarsystem visar snabbt att det inte råder någon brist på alternativ. Bland de 181 stater som ingår i Interparlamentariska unionens databas har 68, dvs. 38 procent, ett parlament som är uppdelat i två kamrar (www.ipu.org). Dessa länder uppvisar stora inbördes skillnader (Davidsson 2004). Varje land har sin speciella kombination av tillsättningsmetod, mandatperiod och maktförhållande mellan de båda kamrarna.

Den stora variationsrikedomen är iögonfallande även om jämförelsen avgränsas till äldre, stabila demokratier. Ett antal av dagens länder med tvåkamarsystem är förbundsstater, vilket ger parlamentet dess karaktäristiska utformning med en kammare som företräder medborgarna i hela riket och en kammare som representerar de i förbundet ingående delstaterna. Så länge Sverige väljer att bibehålla sin karaktär av enhetsstat bortfaller denna variant av tvåkamarsystem.

Återstår sålunda ett antal icke-federala demokratier med tvåkamarsystem. Storbritannien har ett av historiska traditioner nedtyngt överhus, som just nu är föremål för en omfattande restaurering; inslaget av arvsförmåner har kraftigt reducerats och överhusets dömande roll har övertagits av en nyinrättad högsta domstol. Irland har ett egenartat system där premiärministern, men också bland andra det nyvalda underhuset, det gamla överhuset och vissa andra politiska organ, utser delar av ett nytt överhus. I

Italien har presidenten rätt att utnämna ett visst antal senatorer. Den nederländska senaten utses av landets provinser. Spaniens senat avser att tillförsäkra en territoriell representation som är snarlik förbundsstatens modell. Senaten i Frankrike överrepresenterar landsbygdens valkretsar, vilket leder till en partipolitisk snedvridning.

Även om dessa kan innehålla vissa inslag som kan vara relevanta för svensk författningsdebatt blir slutsatsen att ingen av de tvåkammarmodeller som i dag är i bruk är aktuell som exakt förebild för en svensk tvåkammarreform.

En svensk senat

Frågan är om det med ledning av historiska och komparativa erfarenheter går att finna en modell som för svenskt vidkommande skulle kunna stärka representation och ansvarsutkrävande, och därigenom också ge de stabila beslutsregler som gagnar utvecklingen när det gäller tillväxt och välfärd.

Att återgå till det gamla svenska tvåkammerssystemet torde knappast kunna räknas som ett aktuellt alternativ. Första kammaren hade sin bas i det slags landsting som nu av andra skäl ifrågasätts. Och som redan Författningsutredningen konstaterade så hade riksdagens båda kamrar utvecklats på så sätt att de blev alltmer lika (SOU 1963:17). Därmed hade själva poängen med ett tvåkammerssystem delvis gått förlorad.

En reformering av den svenska riksdagen fordrar därför ett mått av konstitutionellt nytänkande. Frågan är hur ett tvåkammerssystem bör utformas för att lösa den svenska demokratins problem när det gäller ansvarsutkrävande och representation. Det gäller inte minst att finna ett alternativ till otydligheten beträffande ansvarsutkrävande, både när det gäller institutionella och personliga mandat. Folkrepresentationens ställning som ett centralt debattforum behöver också stärkas. Och, som redan flera gånger påpekats i denna rapport, skulle den svenska folkstyrelsen stärkas om konstitutionen gavs en starkare ställning i det politiska livet.

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.

Parlamentet = riksdagen + senaten. Folket företräds av en folkrepresentation med två kamrar. Som en samlande beteckning för denna folkrepresentation skulle grundlagen lämpligen kunna använda termen *parlamentet*. Parlamentet skulle enligt förslaget 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 uppsplittning 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 halvmesyr (Petersson m.fl. 1999). 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. 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 rådrum 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 ha 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 an-

märkningar av mindre allvarlig art skulle senaten dessutom kunna framföra påpekanden till riksdagen. Sådana erinringar från senaten skulle förstärka den parlamentariska granskningen av regeringens förslag.

Det ligger också nära till hands att ge senaten ett inflytande över tillsättningen av de högsta tjänsterna inom statsförvaltningen och domstolarna. I dag ligger utnämningssmakten helt i regeringens händer, även om regeringen kan delegera vissa tillsättningsärenden till underlydande myndigheter. Både Europaparlamentet och den amerikanska senaten visar hur offentliga utfrågningar av kandidater till de högsta ämbetena kan rensa luften när det gäller misstankar om mannamån och frestelser att avvika från konstitutionens bud om att man vid tillsättning av statlig tjänst endast får fästa avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

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 kammare, 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 ligger 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 rappor-

terna 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 kontrollerande 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.

Figur 4.8 ger en sammanfattande jämförelse mellan riksdagen och senaten. Förslaget om ett tvåkammerssystem har syftet att stärka parlamentets ställning. Dagens regeringsform innehåller stadgandet att riksdagen är "folkets främsta företrädare". Denna formulering kunde stå som motto även för detta kapitel, även om ordet "riksdagen" fick bytas ut mot "parlamentet", eftersom termen riksdag skulle reserveras för den ena av parlamentets två kamrar.

Val till senaten. En senat vore det mest effektiva sättet att korrigera en av det rådande systemets stora svagheter, nämligen att ledamöterna är så anonyma och okända för väljarna. Dagens 349 riksdagsledamöter är en i huvudsak anonym samling politiker, relativt okända bland de egna väljarna. En tvåkammarreform skulle innebära en väsentligen oförändrad riksdag, med samma proportionella valsystem som i dag. Det personliga elementet skulle främst förverkligas via valet av senatorer.

För att markera det personliga förtroendeuppdragets natur kunde nomineringsprocessen anordnas annorlunda för senaten än för riksdagen. Kandidater till senaten kunde nomineras fritt av särskilda valmansföreningar; en liknande modell används i Finland. För att nomineras krävs ett visst minsta antal namnunder-

Figur 4.8 Senaten och riksdagen: en sammanfattande jämförelse av förslaget

	Senaten	Riksdagen
Uppgifter		
Grundlagsändring	Initiativrätt, medbeslutande (veto)	Initiativrätt, medbeslutande
Utnämningsmakt	Godkänna regeringsförslag (veto)	Ingen makt
Lagstiftningsmakt	Uppskjutande (suspensivt veto)	Beslutande
Budgetram	Uppskjutande (suspensivt veto)	Beslutande
Internationella fördrag	Uppskjutande (suspensivt veto)	Beslutande
Inflytande över EU	Subsidiaritetskontroll (erinran)	Övervaka regeringen Subsidiaritetskontroll
Revision	Ta ställning till Riksrevisionens rapporter och förslag (erinran)	Politiskt ansvarsutkrävande med anledning av revisionsrapport
Lagstiftning, budgetram, internationella fördrag	Göra framställningar till riksdagen (erinran)	Beslutande
Parlamentarisk kontroll	Ingen makt	Tillsätta och avsätta regeringen
Budgetposter	Ingen makt	Beslutande
Sammansättning		
Representationsideal	Personligt mandat	Partiföreträdare
Mandatperiod	Sex år, roterande	Fyra år
Antal ledamöter	60	249
Nomineringsrätt	Valmansförening	Politiskt parti
Valkretsar	12, med vardera fem mandat	29, varierande antal mandat
Valsätt	Acceptval, person	Proportionellt listval, parti

skrifter; en möjlig gräns vore 5 000 namn. För att göra det svårare för automatiska, partidirigerade nomineringsförsök kunde den regeln införas att man endast får skriva under för en enda kandidat. Kandidater skulle inte behöva vara bosatta i valkretsen; från-

varon av bostadsband underlättar för rikskandidater utan bindning till regionala särintressen.

Senaten skulle utses genom val med ett starkt personvalsinslag. Valkretsindelningen till senaten är en annan än den som används vid riksdagsvalen. Senatorerna väljs inom tolv valkretsar med vardera fem mandat – fyra valkretsar väljs vartannat år. Det innebär att valkretsarna i genomsnitt skulle omfatta drygt 560 000 röstberättigade väljare. Valkretsarnas geografiska omfattning skulle bli sådan att Norrland, Stockholms stad, Halland + Göteborg och Södermanlands + Östergötlands län skulle kunna bilda egna valkretsar, för att ge några exempel.

Den successiva förnyelsen innebär att en tredjedel av senaten nyväljs vart annat år. De rullande senatsvalen avdramatiserar valutslagens politiska betydelse. För att ytterligare markera senatorsvalens personliga karaktär kan det rullande schemat läggas så att geografiskt angränsande valkretsar röstar vid olika tillfällen.

Valmetoden måste tillgodose två huvudkrav. Det första är att olika befolkningsgrupper och meningsriktningar ska vara företrädade, vilket talar för proportionella val. Det andra är att personvalsinslaget måste vara framträdande; väljarna ska kunna känna att de företräds av ”sin” senator. Bland de vals-system som prövats i praktiken finns det några som uppfyller dessa krav.

För några årtionden sedan lanserade flera forskare oberoende av varandra ett nytt sätt att rösta. Metoden kallades *approval voting* (Brams och Fishburn 1982). Som svensk översättning har föreslagits termen *acceptröstning* (Molander 1989).

Röstningen går till på följande sätt. Den röstande ska svara antingen ja eller nej till varje alternativ, dvs. accepterar eller accepterar inte. I fallet med ett personval innebär det att väljaren sätter ett kryss för den eller de kandidater som väljaren accepterar, dvs. har förtroende för. Det alternativ som får flest ja-svar vinner. Enligt den här föreslagna modellen blir de fem kandidater som fått flest kryss invalda till senaten.

För den enskilde väljaren skulle senatsvalen skilja sig från riksdagsvalen i flera avseenden:

- En valsedel per valkrets. Till skillnad från riksdagsvalen gäller en enda valsedel för en viss valkrets, inte en lista per parti.

- Inga partibeteckningar. För att stärka personvalsinslaget skulle valsedeln endast ange kandidaternas namn, ålder, titel och hemort, men inte politiskt parti.
- Möjlighet att kryssa för flera kandidater. Längst upp skulle valsedeln kunna förse med texten ”Rösta genom att kryssa för den eller de personer som du har förtroende för”.

Acceptröstning som valmetod har flera fördelar (Molander 1989, Brams 2002). Den är enkel både för väljaren och för rösträkningen. I och med att man inte behöver ha flera omröstningar är acceptröstningen också en snabb metod. Det har ingen betydelse i vilken ordning man röstar på de olika alternativen. Därför finns det ingen möjlighet att påverka utgången genom att försöka styra den ordning i vilken alternativen ska tas upp. De politiska partierna kan därför inte genom listordningen styra rösterna till någon viss kandidat.

Acceptmetoden ger väljaren större flexibilitet eftersom man antingen kan koncentrera sin röst på en enda kandidat eller stödja hur många kandidater som helst på listan. Den bidrar till att den starkaste kandidaten blir vald, samtidigt som minoritetskandidater inte diskrimineras. Eftersom det inte finns några bortkastade röster ökar incitamentet för att gå att rösta. Valdeltagandet kan därmed förväntas bli högt i jämförelse med många andra valmetoder.

Konstitutionella regler kan endast dra upp de yttre ramarna för ett val. Hur själva valrörelsen förlöper beror sedan också på många andra faktorer. Men så långt det är möjligt ger acceptröstning och ett starkt personvalsinslag goda förutsättningar för att valdebatten inför senatsval skulle komma att skilja sig från en traditionell riksdagsvalrörelse. Avsikten är att stimulera en valdebatt som kretsar kring frågor om det demokratiska systemets funktionssätt och grundläggande rättsskyddsfrågor. Senatsvalen kunde därmed bli ett forum för att öppet diskutera befolkningens frågor om politikerna och det politiska systemet, exempelvis utnämningar, förmåner och korruptionsmisstankar.

Parlamentarismens mekanismer

Ett demokratiskt styrelseskick innebär att de högsta statsorganen ska stå under folklig kontroll. Väljarna ska ha makten att tillsätta och avsätta de styrande. När det gäller den lagstiftande makten tillämpar alla demokratiska länder samma grundmodell: medborgarna väljer ett parlament vid fria och allmänna val; att det sedan finns olika varianter av valsätt och kammersystem kan man i detta sammanhang bortse från.

Men när det gäller den verkställande makten är situationen mer komplicerad. Demokratins länder har valt helt olika metoder för att ställa den styrande makten under medborgerlig kontroll. I presidentstyrda stater är det ofta väljarna själva som direkt utser ledaren för den statliga myndighetsorganisationen. I de parlamentariska staterna är medborgarnas inflytande indirekt. De väljer ett parlament och regeringen är i sin tur ansvarig inför parlamentet.

Kan väljarna utkräva ansvar av regeringen?

Sedan 1981 har Sverige haft minoritetsregeringar. Det innebär att regeringen tvingas söka stöd hos ett eller flera andra partier i riksdagen. Gränsen mellan regering och opposition blir därmed flytande. Vad innebär exempelvis en röst på vänsterpartiet och miljöpartiet i dagens parlamentariska situation: en röst för eller emot regeringen?

Väljarnas svårigheter att utkräva ansvar av regeringen var huvudämnet för 2002 års rapport från SNS Demokratiråd (Petersson m.fl. 2002). Eftersom läget i svensk parlamentarism inte har förändrats sedan rapporten publicerades kan den fortfarande tjäna som underlag för en diskussion om behovet av konstitutionella reformer.

Demokratirådet 2002 konstaterade att regeringar allt oftare går tillbaka vid valen, men att de trots det ofta sitter kvar vid makten. Europeisk statistik visar att regeringspartier har fått allt hårdare tider vid valurnorna och att väljarna sålunda ställer regeringar till ansvar. Men röstförluster betyder ingalunda någon automatisk förlust av makten. Om oppositionen är splittrad, eller om regeringspartierna är inställda på fortsatt samarbete, ska det

mycket till innan väljarnas dom får fälla utslaget. Väljarna ger råd, men det är politikerna som råder.

Den bristfälliga kopplingen mellan väljarmening och regeringsbildning gör det befogat att tala om en demokrati utan ansvar. Ett demokratiskt val innebär att väljarna inte bara ska kunna välja sin regering utan också kunna avsätta den. För att en representativ demokrati ska fungera väl behövs det inte bara framåtblickande mandat också tillbakablickande sanktioner. Väljarna ska kunna utkräva ansvar av regeringen. I dagens politik har ansvarsutkrävandet dock hamnat i skymundan.

Ändrade regler för regeringsbildning

Minoritetsregeringar är ingen naturnödvändighet, inte ens i parlamentariska flerpartisystem. Det finns länder där i stället majoritetsregeringar utgör regeln. Skillnaderna mellan länderna kan bero på ett antal olika faktorer, exempelvis historiska traditioner, samarbetskultur och ideologisk närhet mellan partierna. Konstitutionella regler har dessutom betydelse. En del politiska system har regler som avsiktligt utformats så att de ska underlätta tillkomsten av majoritetsregeringar.

Sambandet mellan konstitutionella regler och regeringarnas sammansättning är inte entydigt, bland annat beroende på att de parlamentariska staterna tillämpar så mångskiftande procedurer för regeringsbildning. Det finns undersökningar som funnit en tendens till att regler om positiv parlamentarism tenderar att ge majoritetsregeringar, men sambanden är inte starka. Det är också ett faktum att den positiva parlamentarismens hårdare krav vid själva regeringsbildningen också visat sig leda till genomsnittligt sett mer utdragna regeringsförhandlingar (Bergman 1993).

Att ett enda politiskt parti får egen majoritet i parlamentet är ett alltmer sällsynt undantag i samtida europeisk politik. En majoritetsregering blir därmed i praktiken liktydig med en koalitionsregering.

Man tvingas därför konstatera att det inte finns någon enkel och perfekt lösning på problemet att stärka väljarnas makt över regeringsbildningen. En förändring av valsystemet förefaller, som tidigare visats, inte vara en framkomlig väg. Visserligen skul-

le en övergång i riktning mot majoritetsvals-system kunna reducera antalet riksdagspartier, men effekten är osäker och nya nackdelar skulle uppväga de eventuella fördelarna.

Återstår sålunda att söka en lösning i reglerna för regeringsbildningen. Det gäller att inom det proportionella valsättets ram söka åstadkomma en tydligare uppdelning mellan två politiska huvudalternativ, en regeringssida och en oppositionssida. Koalitionsregeringar har visserligen risker från ekonomisk effektivitetssynpunkt; den ekonomiska forskningen har visat att koalitioner tenderar att vara kostsamma. Med koalitionsregeringar kan väljarna diskriminera mellan olika partier vilket skapar konflikt inom koalitionen, eftersom varje parti vill öka sitt stöd genom att tillgodose de egna väljargruppernas intressen (Swedenborg 2004).

Trots dessa nackdelar har majoritetskoalitioner den stora fördelen att de gör det lättare för väljarna att utkräva ansvar. Väljarna vet vilka partier som ingår i regeringen och vilka som befinner sig i opposition.

Parlamentet kan påverka regeringens sammansättning på tre olika sätt: omröstning vid regeringars tillblivelse (investitur), omröstning då regeringen ställt kabinetsfråga (förtroendekomröstning) samt omröstning om misstroendeförklaring.

De formella omröstningsreglerna avgör hur lätt eller svårt det är för parlamentet att påverka. Positiv parlamentarism innebär att regeringen måste ha aktivt stöd av parlamentet för att få dess stöd. Negativ parlamentarism betyder att regeringen sitter kvar så länge den inte får ett flertal emot sig. Absolut majoritet är liktydigt med att mer än hälften av parlamentets samtliga ledamöter måste stödja förslaget. Relativ majoritet innebär att det räcker med flertalet av de vid omröstningen närvarande ledamöternas röster. En översikt över parlamentariska system i Europa visar på stora variationer (Davidsson 2004).

Frankrike är exempel på ett land där parlamentet har jämförelsevis svagt inflytande. Konstitutionen innehåller här inget krav på investitur. Omröstningsreglerna vid förtroendefråga och misstroendeförklaring är dessutom utformade så att regeringen har en stark position. Regeringen sitter kvar så länge inte en absolut majoritet röstar mot den. De svenska reglerna om misstroendeförklaring har samma logik.

En bestämmelse om investitur ökar parlamentets inflytande över regeringsbildningen. Den tyska förbundsdagen har exceptionellt stor betydelse, eftersom det här fordras en absolut majoritet för att välja förbundskansler.

Den tyska grundlagens tillkomst 1949 präglades starkt av Weimarrepublikens parlamentariska kris. Tyskland utgör ett typexempel på positiv parlamentarism. Presidenten lägger fram förslag om en förbundskansler som regeringsbildare. För att kandidaten ska bli vald fordras en absolut majoritet i den direktvalda förbundsdagen. Om förslaget inte får stöd kan förbundsdagen själv välja en förbundskansler; också i denna andra omgång fordras absolut majoritet. Misslyckas även detta försök kan förbundsdagen ånyo välja kansler, denna gång räcker det med relativ majoritet. I detta fall kan presidenten dock upplösa förbundsdagen och utlysa nyval. Stora ansträngningar läggs således ned på försöken att få till stånd en regering som kan påräkna majoritetsstöd i förbundsdagen.

De europeiska erfarenheterna av hur parlamentarismens idé bäst kan översättas i praktiskt fungerande institutioner pekar på att Sverige bör byta ut sin variant av negativ parlamentarism mot positiv parlamentarism. Därmed ökar de konstitutionella incitamenten för att bilda majoritetsregeringar och följaktligen förbättras väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av regeringen.

Ändrade regler för misstroendeförklaring

Konstitutionen i en parlamentarisk demokrati har att ange reglerna dels för hur regeringen tillträder, dels för hur den kan tvingas att avgå.

Dagens svenska regler för misstroendeförklaring har den stora nackdelen att de kan försätta landet i en regeringskris. Under stillsamma och normala förhållanden kan denna risk betraktas som teoretisk, men en konstitution bör utformas så att den är robust även i svåra och krisartade situationer.

Sverige borde i stället införa den modell som Tyskland valt för att ge konstitutionella incitament för starka regeringar. Den tyska modellen brukar benämnas konstruktivt misstroendevotum (*konstruktives Misstrauensvotum*) och har sedermera införts även

i andra länder, exempelvis Belgien, Slovenien och Ungern.

Konstruktiv misstroendeförklaring innebär att riksdagen behåller sin, för parlamentarismen grundläggande, makt att fälla regeringen. Ändringen i förhållande till nuvarande regler är att man endast kan fälla regeringen om man samtidigt kan bilda en ny regering.

Därmed införs en konstitutionell garanti mot att ansvarslösa nej-koalitioner kastar in landet i ett regeringslöst tillstånd. Modellen med konstruktivt misstroendevotum kan därför ses som en motsvarighet till förslaget om positiv parlamentarism. Den bakomliggande tanken är att tillförsäkra att landet har en stark styrande makt som åtnjuter parlamentets förtroende. Därmed förbättras också väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av regeringen.

Som tidigare framgått av detta kapitel finns det några länder som relativt väl kunnat förena kraven på representation och ansvarsutkrävande (figur 4.2). Tyskland är ett av dessa länder som lyckats finna en jämförelsevis väl fungerande form av parlamentarism. Tyskland kan därför lyftas fram som något av en förebild, inte på grund av dess valsystem, utan för dess regler om regeringsbildning och misstroendeförklaring.

Riksdagen som forum för opposition

I en parlamentarisk demokrati är oppositionen lika viktig som regeringen. För att väljarna ska ha möjlighet att utkräva ansvar av den sittande regeringen måste det finnas ett realistiskt alternativ. En aktiv och kritisk opposition tvingar regeringen att förklara och försvara sin politik. Denna kontinuerliga dialog mellan regering och opposition ger det demokratiska samtalet liv och puls.

Bland de demokratiska staterna har det engelska statsskicket kommit närmast detta ideal med en levande opposition. Det engelska underhuset är en fysisk illustration till tanken om en regeringssida som vänder ansiktet mot oppositionens sida. Den engelska modellen, som kopierats av många samväldesländer, hänger nära samman med majoritetsvals-systemets favorisering av några få stora partier.

Frågan är nu om man kan komma närmare några av den engelska parlamentarismens åtråvärda egenskaper utan att behöva

importera hela modellen, i synnerhet ett valsysteem som visat sig ha stora nackdelar. Den författningspolitiska uppgiften är att inom ramen för proportionalismen söka införa några av majoritetsdemokratins fördelar.

Flera faktorer bidrar till att förklara den svenska oppositionens svaghet (Petersson m.fl. 2002). Det är den borgerliga oppositionens organisatoriska splittring som framstår som den viktigaste faktorn. Frånvaron av ett mer sammanhållet alternativ till den socialdemokratiska regeringsmakten bidrar till asymmetrin och bristen på maktväxling i svensk politik.

Åtskilligt kan förändras inom ramen för den nuvarande konstitutionen. En skuggregering av brittisk modell vore till exempel en möjlighet. Ett sådant tydligt regeringsalternativ skulle ge den politiska oppositionen skarpare profil och bidra till att göra valet mer meningsfullt för väljarna.

Det finns också konstitutionella förändringar som skulle kunna bidra till att stärka oppositionens ställning. Ett förslag är att det i grundlagen införs en bestämmelse att riksdagen inte endast utser en statsminister utan också en oppositionsledare. De partier som inte ingår i regeringen skulle därmed få ett starkt incitament att enas bakom en enda kandidat. För enskilda oppositionspartier skulle ett sådant system säkerligen kunna leda till taktiska svårigheter, åtminstone på kort sikt. De stora fördelarna finns på väljarnivå. Den partipolitiska debatten, inte minst valrörelserna, skulle fokuseras på de två huvudalternativen, samtidigt som det proportionella valsättet alltjämt medger att minoritetsopinioner också kan göra sig hörda.

En annan reform är att begränsa, inte endast antalet riksdagsledamöter, utan även de enskilda ledamöternas initiativrätt. I internationellt jämförande perspektiv framstår initiativrätten som mycket långtgående. Arbetsbördan för riksdagen, och på grund av beredningstvänet också för regeringskansliet, nedtygs i dag av en stor mängd små och stundtals perifera frågor. Om riksdagen ska kunna spela sin roll som forum för effektiv granskning och opposition krävs en koncentration till färre, politiskt tunga områden.

Parlamentets kunskapsunderlag

För att fullgöra sin roll som granskare skulle parlamentet behöva ett eget, av regeringskansliet oberoende, kunskapsunderlag. Det talar för att parlamentet borde inrätta ett fristående utredningskontor med uppgift att förhandsgranska de samhällsekonomiska konsekvenserna av propositioner och motioner. Om ett sådant utredningskontor ges tillräckliga resurser, är partipolitiskt obundet och offentliggör sina analyser skulle det kunna bidra till att inte bara stärka parlamentet som granskare, utan också höja nivån på den offentliga debatten.

En möjlig förebild är det amerikanska budgetkontoret *Congressional Budget Office*. CBO har inte enbart ansvar för att i förväg granska de politiska förslagens budgeteffekter och förenlighet med den lagstadgade budgetprocessen utan även att göra självständiga analyser av ekonomisk-politiska förslag, som sedan offentliggörs. CBO har gett kongressen ett eget och allmänt respekterat kunskapsunderlag i den politiska debatten. Det har i hög grad bidragit till att stärka kongressens röst och roll i den ekonomiska politiken, särskilt budgetpolitiken (Schick 2004).

Slutsatser och förslag

Väljarna delegerar sin makt i en uppdrags- och ansvarskedja som ställer krav på både representation och ansvarsutkrävande. Det svenska systemet tillgodoser kravet på rättvis representation mellan riksdagspartierna. Men det personliga inslaget är mycket svagt. Demokratirådet föreslår därför en ny kammare, som skulle få som huvuduppgift att övervaka det demokratiska systemets funktionssätt, sammansatt av individuellt valda senatorer. Svensk parlamentarism lider också av svaga möjligheter till ansvarsutkrävande. Minoritetsregeringar, oklart ansvar och bristande maktväxling präglar svensk politik. Lösningen ligger inte i att byta valsystem; de alternativ som förekommer i dagsdebatten skulle ytterligare permanenta det stora partiets dominans. En mer direkt reform vore nya regler för regeringsbildning, som stimulerar tillkomsten av majoritetsregeringar.

Den amerikanska kongressens budgetkontor

Congressional Budget Office (CBO) inrättades 1974 som en del av den nya budgetprocessen. Men medan budgetprocessen har försvagats sedan dess har CBO:s roll stärkts. CBO har numera ett fast anseende som en objektiv, relevant och mycket kvalificerad leverantör av budgetanalys och beslutsunderlag för ekonomisk-politiska beslut. Dess anseende är väsentligt bättre än administrationens motsvarighet, *Office of Management and Budget* (OMB), som numera betraktas som alltför politiserad. CBO har därmed kunnat kompensera för att OMB inte längre är en lika tillförlitlig informationskälla.

CBO:s viktigaste roll är att beräkna de framtida budgeteffekterna av ekonomisk-politiska beslut (*score keeping*) för att på så sätt se till att ramarna för den federala budgeten hålls. På detta område anses CBO vara den främsta auktoriteten. När det gäller analysen av speciella ekonomisk-politiska problem är CBO inte ensam utan här finns också en rad universitetsbaserade institut och tankesmedjor som levererar ett kvalificerat underlag. För svenskt vidkommande är sannolikt policyanalysen den viktigaste, eftersom den långsiktiga budgetanalysen numera utförs av en särskild myndighet, Ekonomistyrningsverket.

CBO gör i första hand analyser för kongressens olika utskott och i andra hand för enskilda ledamöter. Analyserna publiceras när de gäller förslag som offentliggjorts. Trots de ofta hårda motståndningarna mellan administrationen och kongressen och mellan de båda politiska partierna i kongressen har CBO lyckats bibehålla sitt oberoende. CBO både tjänar kongressen och dess ledamöter och är oberoende och opolitisk i det underlag de tar fram. Denna balansakt är viktig och en förutsättning för CBO:s inflytande. Den är också numera allmänt respekterad.

För att klara sina uppgifter har CBO omkring 230 anställda, huvuddelen professionella, och merparten av dessa är högutbildade ekonomer och förvaltningsexperter. Den professionella kulturen är stark och har upprätthållits av alla chefer för CBO. Cheferna utses visserligen av kongressens politiska majoritet, men de har alltid haft en stark akademisk och professionell förankring.

Sammanfattningsvis har CBO bidragit till att höja nivån på den offentliga debatten om budgeten och därtill knutna politikområden, skapat ökad förståelse hos kongressens ledamöter om de politiska beslutens effekter och gett kongressen nödvändiga medel för att kunna ifrågasätta presidentens politiska förslag (Schick 2004).

Behåll det proportionella valsättet

- Byt inte ut det nuvarande valsystemet. Ett ökat majoritetsvalsinslag skulle ytterligare förstärka det stora partiets dominans i svensk politik.

Inför en senat

- Omvandla Sveriges folkrepresentation till ett nytt slags tvåkammarparlament.
- En senat, bestående av 60 personligt valda ledamöter, bör få huvudansvaret för att övervaka det demokratiska systemets funktionssätt. Sexåriga mandatperioder skulle bidra till att ge senatorerna incitament till långsiktighet och konstitutionellt helhetsansvar.
- Riksdagen skulle alltså bilda den parlamentariska basen för regeringsmakten och ha den yttersta makten över lagstiftning, budget och internationella fördrag. Antalet riksdagsledamöter bör reduceras.

Förstärk väljarnas makt över regeringen

- För att undvika minoritetsparlamentarismens oklara ansvarsförhållanden bör konstitutionen ändras i riktning mot positiv parlamentarism. Regeringen bör bildas av partier som tillsammans har majoritet i riksdagen.
- Oppositionens ställning bör stärkas, bland annat genom att riksdagen utser en officiell oppositionsledare.
- Parlamentets granskande uppgift bör förstärkas genom ökade resurser att ta fram eget kvalificerat kunskapsunderlag för politiska beslut.

5 Demokratisera författningspolitiken

Slutsatsen av de föregående kapitlen är att konstitutionella reformer kan bidra till att lösa flera av den svenska folkstyrelsens problem.

En folkligt förankrad, styrande konstitution skulle ge politiken tydligare och mer stabila spelregler, som uppfattades som legitima av det stora flertalet medborgare.

En tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun skulle stärka medborgarnas möjlighet att utkräva ansvar av sina folkvalda på olika nivåer. Genom att göra kommunerna till organ för genuin folkstyrelse skulle man kunna bryta människors känsla av vanmakt och misstro mot det politiska systemet.

En stärkt folkrepresentation, bland annat genom införandet av en senat, skulle betyda en effektivare granskning av politiken och förbättrade möjligheter till ansvarsutkrävande. Stärkta incitament till att bilda majoritetsregeringar och en mer sammanhållen opposition skulle öka väljarnas möjlighet att utkräva ansvar av regeringen. Sådana konstitutionella reformer skulle kunna vitalisera den svenska demokratin och motverka dagens avtagande förtroende för partier och politiker.

Demokratirådet lägger fram en lista med separata reformförslag som på olika sätt skulle bidra till att lösa många av de problem som finns i dagens svenska demokrati. Utgångspunkten för såväl analys som förslag har varit ett medborgarperspektiv och en helhetssyn på politikens konstitutionella grunder. Detta perspektiv och denna syn skiljer sig i hög grad från den syn på dessa frågor som sedan länge varit förhärskande i Sverige.

Enligt klassiskt tänkande och modern konstitutionell forskning bör grundlagen ses som ett långsiktigt kontrakt medborgarna emellan om vad de anser är rättvisa spelregler för gemensamt beslutsfattande. Sådana spelregler bör inte styras av vars och ens

kortsiktiga intresse och medvetenhet om vad som skulle gynna dem själva. Spelreglerna bör helst ha stöd av en mycket bred majoritet av folket.

För att uppnå detta ideal krävs att konstitutionen är svår att ändra och dess regler därmed upplevs som hållbara. Det gör det lättare att anlägga ett långsiktigt perspektiv och det gör det svårare att förutse vad som ligger i vars och ens egenintresse. I ett tillräckligt långsiktigt perspektiv kommer allmänintresset att dominera över kortsiktiga särintressen.

Ett begrepp som används för att karaktärisera den ideala beslutssituationen vid författningspolitiska beslut är ”okunnighetens slöja” (*veil of ignorance*). Människor skulle idealt sett bete sig som om de befann sig bakom en slöja av okunnighet. Om människor vore okunniga om sin framtida situation skulle de inte kunna styras av grupptillhörighet eller partimedlemskap. Var och en skulle tvingas bedöma vad som vore rättvist ur olika perspektiv. Förutsättningen att nå en bred enighet är större med ett sådant synsätt än om var och en hela tiden tar ställning utifrån sin egen aktuella situation (Brennan och Buchanan 1985, Swedenborg, red. 1999).

I verkligheten befinner man sig aldrig helt bakom okunnighetens slöja, utan författningspolitiken formas av dagens politiska aktörer. Men det vore angeläget att höja frågorna till en nivå ovanför vardagspolitiken, för att på så sätt få spelregler som långvarigt speglar medborgarnas allmänna intresse.

Den svenska politikens verklighet ligger långt ifrån detta ideal om långsiktighet och allmänintresse som utgångspunkt för den konstitutionella reformprocessen. En angelägen fråga är hur detta skulle kunna bli annorlunda. Detta kapitel analyserar först vad som styrts svensk författningspolitik under de senaste decennierna. Därefter ges en översikt över hur författningspolitiken organiserats i andra länder. Sist anges vilka reformer som skulle kunna göra att processen närmade sig idealet.

Taktisk författningspolitik

Det finns numera en hel del forskning som har undersökt maktspelen bakom den nuvarande grundlagens tillkomst och föränd-

ringar (Hermansson 1993; för en forskningsöversikt se Petersson 2003b). En huvudslutsats är att författningspolitiken i ovanligt hög grad kontrolleras av ledande företrädare för de politiska partierna.

Regeringen har både formellt och reellt makten att ta initiativ till grundlagsändringar. Visserligen kan riksdagen också, liksom vid vanlig lagstiftning, väcka egna initiativ, men denna möjlighet utnyttjas endast undantagsvis. De ärenden som kommer så långt som till ändringar av grundlagstexten har väckts av regeringen genom sedvanlig proposition.

Inom många av politikens fält kan riksdagen, med viss rätt, hävda att dess makt i praktiken kringskurits genom globalisering, marknader och EU-medlemskap. Men när det gäller de konstitutionella grunderna för hur Sverige ska styras äger riksdagen såväl formellt som reellt den yttersta beslutsmakten. Medlemskapet i EU har visserligen en del konstitutionella konsekvenser, men besluten om valsystem, kammersystem, lokal självstyrelse och många andra centrala författningsfrågor styrs inte av EU utan av riksdagen.

Sedvänjan att förankra grundlagsändringar genom breda politiska överenskommelser innebär att de formella besluten vanligen föregås av förhandlingar mellan företrädare för de politiska partierna, ofta inom en parlamentarisk utredning eller på partiledarnivå.

Massmedierna ägnar normalt föga uppmärksamhet åt konstitutionella frågor, vilket innebär att politikerna tämligen ostörda kan komma överens om grundlagsändringar.

Särintressen i form av intresseorganisationer och lobbyister spelar endast en svag roll i författningspolitiken. Grundlagsfrågor saknar de korporativa drag som inom så många andra områden i praktiken har format svensk politik (Hermansson 1993).

Den allmänna tystnaden i valrörelser och allmän debatt gör att medborgarna på sin höjd figurerar som stumma åskådare inför de processer som föregått förändringar i deras konstitution.

Det är den parlamentariska arenan som bildar centrum för författningspolitiken. Det är politikerna, närmare bestämt partiledarna och ett fåtal specialiserade rikspolitiker centrerade kring riksdagens konstitutionsutskott, som äger grundlagsfrågorna.

Korta tidsperspektiv

De politiska partiernas ställningstaganden i författningsfrågor har ofta styrts av kortsiktiga perspektiv. Statsvetaren Jörgen Westerståhl, huvudsekreterare i den författningsutredning som avslutades 1963, konstaterade i efterhand att valresultaten påtagligt påverkat partiernas syn:

”För den som betraktade politiken utifrån var denna upplevelse alltid lika märklig. Att det enda säkra man kan säga om en viss valutgång är att den inte kommer att upprepas, var något som aldrig tycktes falla politikerna in. Tvärtom var det som om varje enskilt valresultat tänktes bli bestående och skulle läggas till grund för en lösning av författningsfrågorna som på bästa sätt just i det aktuella läget skulle gynna vederbörande parti” (Westerståhl 1976, s. 4).

Partitaktiken styr

De stora, övergripande helhetsperspektiven har vanligen lyst med sin frånvaro. I stället har författningspolitiken styrts av partiegoism. Partitaktiken har bestämts av flera olika faktorer: vänster-högerposition, ställning som regeringsparti eller oppositionsparti, institutionstillhörighet samt partiets storlek.

Partiintresset i författningspolitiken har ibland bestämts av vardagspolitikens konflikt mellan vänster och höger. Det blir därmed synen på den offentliga sektorns storlek som formar ställningstagandena i grundlagsfrågor.

Partiintressena beror också på om aktörerna befinner sig i regering eller opposition. Engelskspråkiga kommentatorer har hörts utbrista i en luttrad suck: ”Where you stand depends on where you sit”.

Ett regeringspartis intresse är att tillförsäkra en stark regeringsmakt. När det gäller parlamentarismens mekanismer favoriserar en regering regler som gör det lätt att bilda regering, men svårt att fälla regeringen. En regering har också intresse av att betona styrbarhet och effektivitet inom den offentliga verksamheten.

Oppositionens intresse går ut på att maximera chanserna för maktväxling och att konstruera motmakter mot regeringen. För

en borgerlig opposition finns således ett dubbelt motiv för att förespråka rättsliga spärrar mot regeringsmakten: dels en önskan att hålla tillbaka den offentliga sektorns omfattning, dels oppositionens eviga strävan att motverka regeringens politik. Dåvarande statsrådet Carl Lidbom lät, apropå de borgerligas insisterande på skärpt lagrådsgranskning, undslippa sig: "Alla dessa djävla försök att bromsa regeringen" (cit. i Algotsson 1987, s. 354).

Även institutionstillhörigheten har betydelse för ståndpunkterna i författningspolitiken. Riksdagen har sålunda ett intresse av att bevaka sina möjligheter att kunna ingripa och vinna inflytande i den politiska beredningsprocessen, genom exempelvis initiativ, frågor, motioner och beredningstvång. Under diskussionen om en ny konstitutionell grund för Europeiska unionen har riksdagen aktivt verkat för att stärka de nationella parlamentens roll i EU:s lagstiftningsprocess.

Det ligger i en regerings intresse att skydda sin egen handlingsfrihet genom att motsätta sig olika förslag till maktindelning. Maktindelning genom uppdelning mellan å ena sidan konstitutionens rättsregler och å andra sidan lagstiftningsmakt och förordningsmakt, verkar inskränkande för den politiska maktens möjligheter att handla utan att gå vägen via grundlagsändring. Maktindelning i sidled innebär att regeringens makt kringskärs i förhållande till andra av statsmaktens grenar, såsom den lagstiftande och den dömande makten. En maktindelning i höjddel innebär att den centrala statsmaktens handlingsfrihet begränsas genom starkare konstitutionell ställning för exempelvis EU, regioner och kommuner.

Domstolar kan också ha ett institutionellt egenintresse. Juristernas ställning stärks genom konstitutionella regler om domstolarnas självständighet och olika former av normprövning.

I en del författningspolitiska frågor, inte minst valet av valsystem, har stora och små partier olika intressen. Stora partier tenderar att värna majoritetsvals-system och att förespråka de varianter av den proportionella valmetoden som genom en hög spärrgräns, små valkretsar eller få utjämningsmandat försvårar för små partier. Det är därför ingen tillfällighet att det är riksdagens små partier som lagt fram förslag i motsatt riktning; miljöpartiet har exempelvis motionerat om att avskaffa fyraprocentsspärren.

Modern svensk historia uppvisar således åtskilliga belägg för

förekomsten av taktisk författningspolitik. Olof Ruin sammanfattar sin analys av tillkomsthistorien bakom 1974 års regeringsform med att den inte vilade på någon vision om den rätta konstitutionen för ett samhälle av svensk typ. I stället kännetecknades överenskommelsen av kalkyler över vad som skulle gynna och missgynna olika politiska partier. Svensk författningspolitik framstår därför som urtypen av partipolitisk intressepolitik (Ruin 1988).

I sin undersökning av spelet bakom enkammarreformen drar Björn von Sydow följande slutsats: ”Partierna strävar alltså genomgående, med några undantag, efter att med sin konstitutionella politik åstadkomma bästa möjliga maktpositioner för det egna partiet eller åtminstone att motverka sådana för motståndare” (von Sydow 1989).

Också striden kring äganderätten har bestämts av intressepolitiska bevekelsegrunder. Den författningspolitiska debatten om äganderättens reglering har drivits av partitaktiska hänsyn. Debatttagarna lät sin grundlagstolkning mynna ut i det resultat som de fann lämpligt av ideologiska och intressebaserade skäl, trots att det ledde till en inkonsistent syn på konstitutionen. Politiska strider utspelades under juridisk täckmantel (Algotsson 2001).

Svensk författningspolitik är således väsensskild från den process som idealt sett borde forma ett lands författning. I stället för att eftersträva något som liknar ”okunnighetens slöja” strävar författningspolitikens aktörer efter att på olika sätt gynna sin egen situation. Kortsiktig partitaktik, inte långsiktighet och allmänintresse, dominerar det författningspolitiska spelet.

Allmänintresse och långsiktighet

Diskussionen om konstitutionella förändringar i Sverige handlar därför inte enbart om reformernas innehåll utan också om hur den författningspolitiska beslutsprocessen bör organiseras.

Det har gjorts flera försök att precisera författningspolitikens särart. I sin analys av den öst- och centraleuropeiska reformprocessen efter murens fall skiljer Ralf Dahrendorf mellan två slags

politik: författningspolitik (*constitutional politics*) och vanlig dagspolitik (*normal politics*) (Dahrendorf 1990).

En snarlik tanke utvecklade Herbert Tingsten i sitt arbete om demokratin problem (1945). Demokratin kräver en kombination av konflikt och samstämmighet. Den demokratiska processen erkänner att individer och grupper kan vara djupt oense om politiska värderingar och prioriteringar. Men demokratin överideologi innebär att man kan bli överens om politikens grundläggande spelregler.

Samma tanke genomsyrar den konstitutionella politisk-ekonomiska teori som utvecklats av ekonomipristagaren James Buchanan (se t.ex. Brennan och Buchanan 1985). Enighet om spelreglerna förutsätter dock, enligt Buchanan, något som liknar ”okunighetens slöja”.

Som påpekats i kapitel 2 bör man skilja mellan å ena sidan de överordnade rättsnormer som bildar ett lands konstitution och å andra sidan vanlig lagstiftning. Man kan därför tala om två slags politisk makt: den konstituerande makten (*le pouvoir constituant*) och den konstituerade makten (*le pouvoir constitué*) (se t.ex. Zoller 1999). Frågan är hur man i praktiken kan åstadkomma denna skillnad mellan författningspolitik och vardagspolitik.

Att lyfta författningspolitiken ur vardagspolitiken

Den politiska beslutsprocessen genomlöper generellt sett tre faser: initiativ, beredning och beslut. Dessa grundläggande element visar hur den konstitutionella reformprocessen bör organiseras för att tillgodose kraven på långsiktighet och allmänintresse.

Frågan om författningspolitiska *initiativ* riktar uppmärksamheten på makten att sätta dagordningen. Vem väcker förslag om att reformera eller byta ut ett lands konstitution? Varför uppfattas konstitutionella förändringar som betydelsefulla? Vilka problem ska författningspolitiken lösa? Varifrån kommer idéerna och vem formulerar alternativen?

Nästa steg gäller *beredningen* av de konstitutionella reforminitiativen. Hur utformas förslagen till beslut? Vilket kunskapsunderlag finns till förfogande; vad betyder lärdomar från andra länder?

Slutligen handlar författningspolitiken om *beslut*. Den principiellt särskiljande frågan är om det är folket självt eller folkets valda representanter som innehar, eller bör inneha, den författningsgivande makten.

Sverige är ett exempel på ett land som saknar en särskild organisation för författningspolitik. Beslut om grundlagsändringar fattas i allt väsentligt enligt samma beslutsordning som vanlig lagstiftning. Frågan är hur det går till i andra länder och hur det borde gå till.

En översikt över dagens demokratiska stater visar att Sverige är ett undantag. De flesta andra demokratier har organiserat den författningspolitiska beslutsprocessen på ett annat sätt än den vanliga lagstiftningsprocessens. Författningspolitiken har fått en särskild organisationsform i åtminstone något stadium av beslutsprocessen: initiativ, beredning och beslut. Några exempel från andra länder kan belysa spektrat av möjliga alternativ.

Folkinitiativ och folkomröstning

Folkinitiativ innebär att ett visst antal medborgare genom att underteckna en begäran kan föra ut en fråga till folkomröstning. En form av folkinitiativ gäller förslag till vanlig lagstiftning; den form som här är av intresse gäller initiativ till grundlagsändring. Folkinitiativ kan vara direkt (då ett förslag som når den stipulerade anslutningsnivån omedelbart görs till föremål för folkomröstning) eller indirekt (då ett parlament eller annan representativ församling ytterst bestämmer om och hur förslaget ska föras ut till folkomröstning).

Den schweiziska formen av konstitutionellt folkinitiativ innebär att 100 000 röstberättigade kan kräva grundlagsändring. Ett sådant förslag behandlas av regeringen och parlamentet, som har möjlighet att lägga fram ett motförslag. Det förslag som får störst andel ja-röster vinner. Schweiz har också en möjlighet att genom folkinitiativ väcka förslag om en totalrevision av grundlagen. I så fall hålls en folkomröstning med frågan om ett författningskonvent ska inkallas. Svarar majoriteten ja så upplöses parlamentet, och författningskonventet utarbetar ett förslag som slutligen blir föremål för en ny folkomröstning.

Denna direktdemokratiska form av författningspolitik finns också i sammanlagt 18 amerikanska delstater (www.iandrinstitute.org). Detaljbestämmelserna varierar, men i allmänhet krävs det att 5–10 procent av väljarna ställer sig bakom ett förslag till författningsändring för att det ska föras ut till folkomröstning.

Konvent

Också författningspolitikens beredningsfas kan göras till föremål för särskild organisering. Det författningskonvent som utarbetade förslaget till USA:s konstitution har gått till historien som en modell för hur ett speciellt inrättat organ kan bidra till att lyfta den konstitutionella debatten till ett mer principiellt plan. Författningskonventet, som bestod av företrädare för kolonier som förklarat sig självständiga i förhållande till den brittiska kronan, hade som enda uppgift att skriva en författning för den nya förbundsstaten. Motsättningarna gick framför allt mellan å ena sidan dem som ville stärka förbundets makt och å andra sidan anhängarna till delstaternas makt.

Det framtidskonvent som under 2002–2003 utarbetade ett förslag till ett fördrag om en konstitution för Europeiska unionen hade en speciell sammansättning, eftersom det bestod av företrädare för olika länder, politiska institutioner och partipolitiska läger.

Folkligt förankrade beslut

Inte endast initiativ och beredning, utan även själva det formella beslutsfattandet, kan vara annorlunda organiserat när det gäller grundlagsändringar.

En del länder uppställer krav på att folket självt godkänner ändringar i de grundläggande spelreglerna för det demokratiska systemet. Folkomröstning vid författningsändring är obligatorisk i länder som Danmark, Schweiz och Irland samt i flertalet amerikanska delstater. Italien har ett frivilligt system; en grundlagsändring förs ut till folkomröstning om så krävs av en femtedel av parlamentet, av 500 000 väljare eller av fem landsting.

I Frankrike har presidenten och regeringen låtit folket ta ställning till flera förslag till grundlagsändringar, senast år 2000 i frå-

gan om övergång från sjuårig till femårig mandatperiod för presidenten.

Portugal har valt en motsatt väg och i författningen uttryckligen förbjudit grundlagsändringar som ämne för folkomröstning.

Sverige har valt en mellanform, möjlighet till negativt beslutande folkomröstning efter minoritetsinitiativ från riksdagen. Institutet har ännu inte utnyttjats.

I vissa länder vilar makten över grundlagsändringarna inte hos folket självt utan hos dess valda representanter. Men åtskilliga länder kräver samtycke mellan flera beslutsorgan; ofta finns dessutom krav på kvalificerad majoritet. I tvåkammersystem är det vanligt att båda kamrarna måste stödja en grundlagsändring. I Frankrike har senaten ofta varit borgerlig under tider när nationalförsamlingen haft vänstermajoritet, varför många grundlagsändringar i praktiken blockerats. I förbundsstater som Tyskland, Österrike och USA innebär båda kamrarnas medverkan att folket genom sina representanter samtycker både som medborgare i förbundet och som medborgare i delstaten.

Ett svenskt grundlagskonvent

En överblick över dagens demokratier visar alltså hur olika de betraktar författningspolitiken. En del stater har genom organisatoriska sårlosningar fastställt att konstitutionella förändringar är av en annan natur än vardagspolitikens lagstiftning och budgetbeslut. Sverige bildar ett extremfall i det avseendet att beslutsgången i grundlagsfrågor, med undantag för kravet på dubbla beslut och den aldrig utnyttjade möjligheten till folkomröstning, behandlar grundlagsfrågor på samma sätt som vanliga riksdagsärenden.

Hittills har grundlagsändringar sålunda vanligen tillkommit genom förhandlingar, kohandel och kompromisser mellan ledande företrädare för de politiska partierna. Kortsiktig partitaktik har ofta styrt partiernas ställningstaganden. Här finns en förklaring till att den svenska grundlagen fått sin speciella utformning, med en på en gång detaljrik och otydlig text, som diskuterades i kapitel 2.

Men författningspolitiken bör ha en annan karaktär än var-

dagspolitiken. Framgångsrika och varaktiga författningsreformer kräver en helhetssyn på landets konstitutionella arkitektur. Stora konstitutionella förändringar kräver eftertanke och diskussion, delvis i ett annat forum och delvis med andra deltagare än dem som formar dagspolitiken.

Om konstitutionen ska bli en folkets konstitution måste beslutsprocessen läggas om. Det förslag om obligatorisk folkomröstning som vi presenterat i kapitel 2, skulle vara en viktig förutsättning för att förändra både författningens och författningspolitikens karaktär. Förslaget om en senat, med huvudansvar för att övervaka det demokratiska systemets funktionssätt, skulle också bidra till att lyfta författningsfrågorna ur vardagspolitikens taktikspel.

Men ännu är vi inte där. Det är en lång väg från den nuvarande situationen med fyra grundlagar till en ny samlad konstitution enligt de riktlinjer som föreslagits i denna rapport.

Därför fordras det speciella övergångsregler. Dagens grundlag bör inte frysas genom nya regler som försvårar grundlagsreformer. En ny konstitution måste förberedas och genomföras på ett sätt som uppfyller krav på kvalificerad debatt och folklig förankring. Folket måste få den information som krävs för att kunna träffa ett väl övervägt val när det gäller den framtida konstitutionen.

En metod som prövats tidigare i historien och i andra länder är att anordna ett konstitutionellt konvent. Ursprunget är det konvent som utarbetade 1787 års amerikanska författning. Sådana konvent kan organiseras på flera olika sätt när det gäller sammansättning, varaktighet och beslutsmyndighet (Mueller 1996).

Demokratirådet föreslår därför att ett brett sammansatt grundlagskonvent får uppgiften att utarbeta ett konkret förslag till ny konstitution för Sverige. Ett sådant konvent behöver inte vara beslutande. Den viktiga uppgiften är att under full offentlighet och öppen debatt utarbeta ett förslag till en ny grundlag. Medborgarna skulle därmed få möjlighet att följa, och också medverka i, debatten om vilken grundlag som är bäst för Sverige. Det slutgiltiga förslaget öde bör avgöras genom folkomröstning.

Slutsatser och förslag

Modern svensk historia visar att författningspolitiken har kännetecknats av ett antal sammanhängande drag:

- Många grundlagsrevisioner.
- Brist på helhetssyn.
- Taktisk författningspolitik.
- Kompromisser mellan partierna.
- Partierna äger själva frågan.
- Författningsfrågor väcker föga intresse utanför den parlamentariska arenan.
- Konstitutionen har en svag ställning i Sverige.

En folkligt förankrad författningspolitik

- Långsiktighet och allmänintresse, inte kortsiktig partitaktik, bör präglade den författningspolitiska beslutsprocessen.
- För att utarbeta förslag till en ny grundlag sammankallas ett grundlagskonvent. Avsikten är att lyfta författningspolitiken ut ur vardagspolitikens intressestrider.
- Förslaget till en ny grundlag bör underställas medborgarna i en beslutande folkomröstning. Syftet är att göra konstitutionen till folkets egendom.
- En kommande grundlag bör innehålla nya regler för grundlagsändring. Senaten bör ges ett huvudansvar för att följa den konstitutionella utvecklingen och vid behov föreslå ändringar i grundlagstexten. Medborgarna bör genom en beslutande folkomröstning få det slutliga ordet när det gäller grundlagsändringar.

6 Sammanfattning

Demokratirådets rapport 2004 har funnit att den svenska folkstyrelsen kan förstärkas genom konstitutionella reformer. Underlaget kommer framför allt från SNS författningsprojekt, som under de senaste åren analyserat den svenska grundlagen i rättsvetenskapligt, statsvetenskapligt och ekonomiskt perspektiv.

Det överordnade syftet med Demokratirådets förslag är att demokratisera, konstitutionalisera och effektivisera svensk politik. Författningsfrågor har hittills främst intresserat politikerna själva. Men en demokrati måste bygga på att konstitutionen ytterst vilar på att folket känner till den och accepterar den. Den enskilde medborgaren skulle få bättre inblick i hur systemet fungerar och ges vidgade möjligheter att utkräva ansvar av makthavarna och att själv kunna påverka sitt liv och sitt samhälle. En stark konstitution är en förutsättning för en stark folkstyrelse – och omvänt.

Slutsatserna kan sammanfattas i tre förslag, som, om de genomfördes, skulle få genomgripande konsekvenser för politik och samhällsliv i Sverige. Demokratirådet har tre huvudförslag:

- Konstitution
- Självstyrelse
- Parlamentarism

Dessa ord återfinns förvisso redan i dag i högtidstal och proklamationer. Det nya och epokgörande vore om de också fick fullt genomslag i verkligheten.

Konstitution!

Sveriges nuvarande grundlagar fyller inte kravet på en normativ, styrande konstitution. De svenska grundlagstexterna utgör snarast en politikernas egen ordningsstadga, som ändras efter behov.

Det finns ett starkt samband mellan konstitutionens folkliga förankring och dess möjligheter att fungera som politiskt redskap. Konstitutionen bör vara ett regelsystem i medborgarnas allmänna och långsiktiga intresse.

Konstitutionen bör vara styrande

Ersätt dagens fyra detaljerade och beskrivande grundlagstexter med en enda samlad, kort och koncis grundlag av normativ karaktär. En folkligt förankrad konstitution förstärker den demokratiska styrningen.

Folkomröstning vid grundlagsändring

För att göra konstitutionen till folkets egendom bör det ytterst vara medborgarna själva som tar ställning till dess innehåll. Varje grundlagsändring bör därför beslutas genom en obligatorisk folkomröstning.

Förstärk den konstitutionella kontrollen

En stark konstitution kräver institutioner och mekanismer som ser till att den respekteras. Förhandskontrollen bör skärpas genom obligatorisk lagrådsgranskning. Efterhandskontrollen bör förstärkas, bland annat genom att domstolarnas ställning som egen statsmakt klargörs i grundlagens text. Rekryteringen till de högsta domarämbetena bör ändras och en samlad slutinstans införas.

Självstyrelse!

Dagens flernivådemokrati skapar en svårgenomskådlig maktstruktur och en otydlig ansvarsfördelning. För att medborgarna ska kunna utkräva ansvar krävs ökad klarhet när det gäller vilken instans som fattar vilka beslut. Samma grundläggande principer kan användas för att fördela uppgifter mellan politikens olika nivåer. Beslutsmyndighet och finansieringsansvar bör ligga på samma nivå som politiskt ansvarsutkrävande. Lokal självstyrelse kan för-

verkligas genom nedbantade och friare kommuner med större inslag av direkt medborgarstyrelse.

Tydligare maktindelning mellan stat och kommun

Staten bör överta det fulla ansvaret för de tunga välfärdsområdena, med stort inslag av individuell valfrihet. Landstingen kan därmed avskaffas. Kommunerna bör få stort utrymme att experimentera med egna lösningar när det gäller lokala angelägenheter.

Medborgarstyrda kommuner

Varje kommun bör ha möjlighet att bestämma sin egen styrelseform, inom den demokratiska rättsstatens ramar. Spelreglerna kan formuleras i en kommunal konstitution, som antas genom folkomröstning.

Parlamentarism!

Väljarna delegerar sin makt i en uppdrags- och ansvarskedja som ställer krav på både representation och ansvarsutkrävande. Det svenska systemet tillgodoser kravet på rättvis representation mellan riksdagspartierna, men det personliga inslaget är mycket svagt. Svensk parlamentarism lider också av svaga möjligheter till ansvarsutkrävande. Minoritetsregeringar, oklart ansvar och bristande maktväxling präglar svensk politik.

Behåll det proportionella valsättet

Alla valsystem har sina nackdelar och de alternativ som diskuterats för svenskt vidkommande skulle leda till ännu större demokratiproblem än dagens proportionella valmetod.

Inför en senat

Förstärk folkrepresentationens ställning genom att komplettera riksdagen med en senat som väljs på personliga mandat. Senatens

huvuduppgift är att övervaka det demokratiska styrelsesättet. Parlamentets granskande roll bör förstärkas när det gäller kunskapsunderlaget för politiska beslut.

Förstärk väljarnas makt över regeringen

Möjligheterna att ställa regeringen till ansvar bör förbättras genom nya regler för regeringsbildning, som stimulerar tillkomsten av majoritetsregeringar.

Demokratisera författningspolitiken

Hittills har grundlagsändringar vanligen tillkommit genom förhandlingar, kohandel och kompromisser mellan ledande företrädare för de politiska partierna. Erfarenheterna visar att kortsiktig partitaktik ofta styrt partiernas ställningstaganden.

Men framgångsrika och varaktiga författningsreformer kräver en helhetssyn på landets konstitutionella arkitektur. Författningspolitiken bör ha en annan karaktär än vardagspolitiken. Inslaget av statsmannaskap kan förstärkas genom en öppnare, bredare och djupare författningsdebatt.

En folkligt förankrad författningspolitik

- Långsiktighet och allmänintresse, inte kortsiktig partitaktik, bör präglade den författningspolitiska beslutsprocessen.
- För att utarbeta förslag till en ny grundlag bör ett grundlagskonvent sammankallas.
- Förslaget till en ny grundlag bör underställas medborgarna i en beslutande folkomröstning.
- En ny samlad grundlag bör innehålla nya regler för grundlagsändring. Senaten bör ges ett huvudansvar för att ta initiativ till konstitutionella reformer. Medborgarna bör genom en beslutande folkomröstning få det slutliga ordet när det gäller grundlagsändringar.

Referenser

- Ahlbäck, Shirin (1999). *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen, Uppsala universitet.
- Algotsson, Karl-Göran (1987). *Medborgarrätten och regeringsformen. Debatten om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen under 1970-talet*. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Algotsson, Karl-Göran (2001). *Åganderätt och demokrati. Svensk grundlagsdebatt under 1990-talet*. SNS Förlag, Stockholm.
- Anckar, Carsten (2002). *Effekter av valsystem*. SNS Förlag, Stockholm.
- Anckar, Dag (2001). "Att rätta underlåtenhetssynder? Om folkinitiativ", i Dag Anckar, Lauri Karvonen och Guy-Erik Isaksson, *Vägar förbi och igenom partier*, SNS Förlag, Stockholm.
- Arvidsson, Göran och Bengt Jönsson (1997). *Politik och marknad i framtidens sjukvård*. SNS Förlag, Stockholm.
- Badinter, Robert (1989). *Libres et égaux. L'émancipation des juifs 1789–1791*. Fayard, Paris.
- Bartolini, Stefano, Alessandro Chiaramonte och Roberto D'Alimonte (2004). "The Italian party system between parties and coalitions", *West European Politics*, 27, s. 1–19.
- Bengtsson, Åsa (2002). *Ekonomisk röstning och politisk kontext. En studie av 266 val i parlamentariska demokratier*. Åbo Akademis förlag, Åbo.
- Bengtsson, Åsa och Kimmo Grönlund, red. (2004). *Partier och ansvar*. SNS Förlag, Stockholm.
- Bergman, Torbjörn (1993). "Formation rules and minority government", *European Journal of Political Research*, 23, s. 55–66.
- Boadway, Robin och Eva Mörk (2003). "Fördelning av makt och ansvar", i Molander, red. (2003).
- Brams, Steven J. (2002). "Approval voting: a better way to select a winner", MIT, <http://alum.mit.edu/ne/whatmatters/200211>
- Brams, Steven J. och Peter C. Fishburn (1982). *Approval Voting*. Birkhäuser, Boston, Stuttgart.
- Brennan, Geoffrey och James M. Buchanan (1985). *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bull, Thomas (2002). "Riksdagen som grundlagstolkare", i Smith, red. (2002).
- Carlsson, Ingvar (2003). *Så tänkte jag. Politik & dramatik*. Hjalmarson & Högberg, Stockholm.
- Chernick, Howard (2003). "Ekonomisk utjämning mellan svenska kommuner", i Molander, red. (2003).
- Congleton, Roger D. (2002). *Att förbättra demokratin. En politisk-ekonomisk analys av Sveriges grundlag*. SNS Förlag, Stockholm.
- Congleton, Roger D. (2003). "On the merits of bicameral legislatures: policy predictability within partisan politics", *Yearbook of New Political Economy*, 22. Mohr Siebeck, Tübingen.
- Dahlberg, Matz och Jürgen von Hagen (2003). "Finns det ett bailoutproblem i Sverige?" Molander, red. (2003).
- Dahrendorf, Ralf (1990). *Reflections on the Revolution in Europe*. Chatto & Windus, London.
- Davidsen, Lars (2004). *Kammare, kommuner och kabinett. Tre konstitutionella studier*. SNS Förlag, Stockholm.
- Elster, Jon (1995). "Limiting majority rule. Alternatives to judicial review in the revolutionary epoch", i Smith, red. (1995).
- Enzell, Magnus (2004) "Grundlagens ställning i den politiska kulturen", i Petersson, red. (2004).
- Fiskesjö, Bertil (1991). "Författningsdomstol: för och emot", i *Författningsdomstol och lagprövning i nordisk och europeisk belysning*. Rättsfonden, Stockholm.
- Frey, Bruno S. och Alois Stutzer (2003). "Direct democracy: designing a living constitution". Uppsats presenterad vid SNS konferens om Constitutional Design.
- Gallagher, Michael, Michael Laver och Peter Mair (2001). *Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties, and Governments*. McGraw-Hill, New York.
- Gillette, Clayton P. (2003). "Att förhindra missbruk av statsbidrag till kommuner", i Molander, red. (2003).

- Hermansson, Jörgen (1993). *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Holmberg, Erik, Nils Stjernquist m.fl. (2003). *Vår författning*. 13 uppl. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Holmberg, Sören (1999). "Down and down and down we go: political trust in Sweden", i Pippa Norris, red., *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Holmberg, Sören (2000). *Välja parti*. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Holmberg, Sören och Henrik Oscarsson (2004a). "Svenskt valarbeteende", *Sveriges officiella statistik, Allmänna valen 2002, 4*. Statistiska centralbyrån.
- Holmberg, Sören och Henrik Oscarsson (2004b). *Väljare*. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Holmström, Barry (1998). *Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, Uppsala universitet.
- Hvitfelt, Håkan (2001). "Konsten att dra en bra historia: om mediernas politiska dramaturgi", i Hvitfelt och Karvonen, red. (2001).
- Hvitfelt, Håkan och Lauri Karvonen, red. (2001). *Demokratins konflikter*, Demokratiinstitutet, Mithögskolan, Sundsvall.
- Isberg, Magnus (2003). "Lagstiftningsmakten: om delegation och maktindelning", i Mattson och Petersson, red. (2003).
- Karvonen, Lauri och Björn Grönholm (2004). "Ett nytt valsystem för Sverige?", i Petersson, red. (2004).
- Knight, Brian (2003). "Common tax pool problems in federal systems". Uppsats presenterad vid SNS konferens om Constitutional Design.
- Kommunförbundet (2000). "Kommunal fastighetsskatt: tänkbare utformningar och kalkylexempel", Caroline Johansson och Hans Lind, Svenska Kommunförbundet.
- LeDuc, Lawrence (2003). *The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective*. Broadview Press, Peterborough, Ontario.
- Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson och Birgitta Swedenborg (2000). *Politisk makt med oklart ansvar. Ekonomirådets rapport 2000*. SNS Förlag, Stockholm.
- Madison, James m.fl. (1788, 1987). *The Federalist Papers*. Penguin, Harmondsworth.
- Magnusson, Göran (2004). "Regeringsmakten måste bli starkare: en ny grundlag", *Sydsvenska Dagbladet*, 16 januari 2004.
- Mattson, Ingvar och Olof Petersson, red. (2003). *Svensk författningspolitik*. SNS Förlag, Stockholm.
- Mill, John Stuart (1861, 1958). *Considerations on Representative Government*. The Library of Liberal Arts, Bobbs-Merrill, Indianapolis.
- Molander, Per (1989). "Att rösta på nytt sätt", *Forskning och Framsteg*, 5, s. 48.
- Molander, Per (2003). "Fyra teser", i Molander, red. (2003).
- Molander, Per, red. (2003). *Staten och kommunerna*. SNS Förlag, Stockholm.
- Molander, Per, Jan-Eric Nilsson och Allen Schick (2002). *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. SNS Förlag, Stockholm.
- Montesquieu, Charles de (1748, 1990). *Om lagarnas anda*. Ratio, Stockholm.
- Mueller, Dennis C. (1996). *Constitutional Democracy*. Oxford University Press, New York.
- Mueller, Dennis C. (2003a). *Public Choice, III*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mueller, Dennis C. (2003b). "Varför federalism?", i Molander, red. (2003).
- Mueller, Dennis C. (2003c). "Federalism: a constitutional perspective". Uppsats presenterad vid SNS konferens om Constitutional Design.
- Mueller, Dennis C. och Emil Uddhammar (2003). "Federalism i Sverige", i Molander, red. (2003).
- Nergelius, Joakim (1996). "Om grundlagstolkning, grundlagsvänlig lagtolkning och åsidosättande av grundlagsstridig lag", *Svensk Juristtidning*, 10, s. 835–870.

- Norris, Pippa (2003). *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris.shorenstein.ksg/>
- Nygren, Gunnar (2001). "Vi mot dom": mediernas bild av den lokala politiken", i Hvitfelt och Karvonen, red. (2001).
- Petersson, Olof (2003a). "Folkstyrelse och självstyrelse", i Molander, red. (2003).
- Petersson, Olof (2003b). "Grundlagsändringar", i Mattson och Petersson, red. (2003).
- Petersson, Olof, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann och Eivind Smith (1999). *Demokrati på svenskt vis. Demokratirådets rapport 1999*. SNS Förlag, Stockholm.
- Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud (2000). *Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000*. SNS Förlag, Stockholm.
- Petersson, Olof, Sören Holmberg, Leif Lewin och Hanne Marthe Narud (2002). *Demokrati utan ansvar. Demokratirådets rapport 2002*. SNS Förlag, Stockholm.
- Petersson, Olof, red. (2004). *De politiska spelreglernas betydelse. Fyra studier i författningspolitik*. SNS Förlag, Stockholm.
- Rasch, Bjørn Erik (2003). "Rigidity in constitutional amendment procedures", i Smith, red. (2003).
- Riker, William H. (1994). "Duverger's law revisited", i Bernard Grofman och Arend Lijphart, red., *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Agathon Press, New York.
- Rivero, Jean (1990). "Menneskerettighetenes stilling i fransk rett fra 1789 til 1971", i Eivind Smith, red., *Menneskerettighetene i den nasjonale rett i Frankrike og Norge*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Ruin, Olof (1988). "Sweden: the new constitution", i Vernon Bogdanor, red. *Constitutions in Democratic Politics*, Gower, Aldershot.
- Sartori, Giovanni (1994). *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Macmillan, London.
- Schick, Allen (2004). "Den amerikanske kongressens budgetkontor: oberoende och underordnet", i Petersson, red. (2004).
- Smith, Eivind (1993). *Høyesterett og folkestyret. Prøvingsretten overfor lover*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Smith, Eivind (1995). "The legitimacy of judicial review of legislation: a comparative approach", i Smith, red. (1995).
- Smith, Eivind, red. (1995). *Constitutional Justice under Old Constitutions*. Kluwer Law International, The Hague.
- Smith, Eivind (1996). "Ytringsfrihet: grunnlovsvernet i perspektiv", *Lov og rett*, 35, 147–171; även i Eivind Smith, *Stat og rett*, Universitetsforlaget, Oslo 2002.
- Smith, Eivind (1997). "Loven som det høyeste uttrykk for almenviljen – eller konstitusjonelt demokrati?", i Lars-Göran Malmberg, red., *Statsbegreppet i omvandling*, Norstedts Juridik, Stockholm; även i Eivind Smith, *Stat og rett*, Universitetsforlaget, Oslo 2002.
- Smith, Eivind (2001). "Högsta (författnings)Domstolen?", i *Festskrift till Ulf Bernitz*, Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet, Stockholm.
- Smith, Eivind (2002a). "Grundlovens makt (eller avmakt)", i Smith, red. (2002).
- Smith, Eivind (2002b). "Grunnlovstolkning: opportunistisk eller lojal?", i Smith, red. (2002).
- Smith, Eivind (2003a). "Constitutional cultures: the constitution between politics and law", i Smith, red. (2003).
- Smith, Eivind (2003b). "Courts and parliament: the Norwegian system of judicial review of legislation", i Smith, red. (2003).
- Smith, Eivind och Olof Petersson, red. (2004). *Konstitutionell demokrati*. SNS Förlag, Stockholm.
- Smith, Eivind, red. (2002). *Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*. SNS Förlag, Stockholm.
- Smith, Eivind, red. (2003). *The Constitution as an Instrument of Change*. SNS Förlag, Stockholm.

- Shugart, Matthew Soberg och Martin P. Wattenberg (2001). "Introduction: The Electoral Reform of the Twenty-First Century?", i Matthew Soberg Shugart och Martin P. Wattenberg, red., *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford University Press, Oxford.
- SOU 1963:17. *Sveriges statsskick*. Författningsutredningen, 2. Motiv.
- SOU 1967:26. *Partiell författningsreform*. Betänkande av Grundlagberedningen.
- SOU 1993:21. *Ökat personval*. Betänkande av Personvalskommittén.
- SOU 2000:99. *Domarutnämningar och domstolsledning*. Betänkande från Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare.
- SOU 2003:88. *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*. Betänkande av Utjämning-kommittén.
- SOU 2003:123. *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Ansvarskommitténs betänkande.
- Starck, Christian (1982). "Europe's fundamental rights in their newest garb", *Human Rights Law Journal*, 3, s. 103–120.
- Statistisk Årsbok (2004). Statistiska centralbyrån.
- Sterzel, Fredrik (1998). *Författning i utveckling. Konstitutionella studier*. Rättsfondens skriftserie, 33. Iustus Förlag, Stockholm.
- Sterzel, Fredrik (1999). *Parlamentarismen i författningen*. 2 uppl. Institutet för rättsvetenskaplig forskning, 117. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Sterzel, Fredrik (2002). "Ett kvartsekel efter 'det författningslösa halvsekel': har Sverige nu en författning?", i Smith, red. (2002).
- Sterzel, Fredrik (2004a). "Finansmakten: i konstitutionens centrum och periferi", i Smith och Petersson, red. 2004.
- Sterzel, Fredrik (2004b). "Lagstiftningsmakten och förordningsmakten", i Smith och Petersson, red. 2004.
- Swedenborg, Birgitta (1999). "Om betydelsen av konstitutionella spelregler", i Swedenborg, red. (1999).
- Swedenborg, Birgitta, red. (1999). *Makten över politiken*. SNS Förlag, Stockholm.
- Swedenborg, Birgitta, red. (2001). *Skattemiljarder i trafikpolitiken: till vilken nytta?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Swedenborg, Birgitta (2004). "Konstitutionens ekonomiska effekter: vad säger den politisk-ekonomiska forskningen?", i Petersson, red. (2004).
- Sydow, Björn von (1989). *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Tiden, Stockholm.
- Söderström, Lars, Anders Björklund, Per Gunnar Edebalk och Agneta Kruse (1999). *Från dagis till servicehus. Valförspolitiska rådets rapport 1999*. SNS Förlag, Stockholm.
- Taube, Caroline (2001). *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A Study in Comparative Constitutional Law*. Iustus förlag, Uppsala.
- Taube, Caroline (2003). "Court models and procedures", i Smith, red. (2002).
- Taube, Caroline (2004a). "System för lagstiftningskontroll", i Smith och Petersson, red. (2004).
- Taube, Caroline (2004b). "Regeringsformen: positiv rätt eller redskap för rättshaverister?", i Smith och Petersson, red. (2004).
- Tingsten, Herbert (1945, 1960). *Demokratiens problem*. Aldus Bonniers, Stockholm.
- Tullock, Gordon (1959). "Some problems of majority voting", *Journal of Political Economy*, 67, s. 571–579.
- Voter Turnout from 1945 to 1997. A Global Report on Political Participation* (1997). International IDEA, Stockholm.
- Westerstahl, Jörgen (1976). "Författningsutredningen", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 79, 2–11.
- Zoller, Elisabeth (1999). *Droit constitutionnel*. 2 uppl. Presses universitaires de France, Paris.
- Åhman, Karin (2004). "Rättighetsskyddet i praktiken", i Smith och Petersson, red. (2004).

<http://www.const.sns.se>

<http://www.sns.se/dr>

Demokratirådet 2004

Olof Petersson är professor i statskunskap och forskningsledare vid SNS med ansvar för Demokratirådet och SNS författningsprojekt. Han har bland annat varit ledare för valundersökningarna, ordförande för maktutredningen och ledamot av Ekonomikommissionen.

Lauri Karvonen är professor i statskunskap vid Åbo Akademi. Han har utgivit en rad böcker inom området jämförande politik, bland annat om demokratisering, statsskick samt val och partier.

Eivind Smith är professor vid Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, och har utgivit en rad publikationer om nationell och komparativ konstitutionell rätt och förvaltningsrätt, bland annat om rättssäkerhet, förhållandet mellan domstolar och politik samt om de nationella parlamentens ställning i den europeiska integrationen. Han har även lett offentliga utredningar, däribland norska stortingets granskningskommissioner om bankkrisen och om Gardermoen.

Birgitta Swedenborg är Ph.D. i nationalekonomi och forskningsledare vid SNS. Hon har forskat kring internationella investeringar, internationella prisskillnader, regleringars effekter och politisk ekonomi. Hon var ledamot av Ekonomikommissionen och ansvarade inom SNS för den s.k. NBER-rapporten om den svenska välfärdsstaten 1995.

SNS författningsprojekt: internationell expertgrupp

Vernon Bogdanor. Professor of Government, Oxford University and Fellow of Brasenose College.

James M. Buchanan. Center for Study of Public Choice, Fairfax, Virginia.

Roger C. Congleton. Professor of Economics, George Mason University, General Director, Center for Study of Public Choice, Fairfax, Virginia.

Lauri Karvonen. Professor, statsvetenskapliga institutionen, Åbo Akademi.

Assar Lindbeck. Professor emeritus, Stockholms universitet.

Dennis C. Mueller. Professor of Economics, Universität Wien.

Torsten Persson. Professor, Institute for International Economic Studies, Stockholms universitet.

Allen Schick. Visiting Fellow, The Brookings Institution. Världsbanken. Professor, School of Public Affairs, University of Maryland.

Eivind Smith. Professor vid Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.

R. Kent Weaver. Professor of Public Policy and Government, Georgetown University. Senior Fellow, The Brookings Institution.

SNS författningsprojekt: publikationer

SNS Förlag, Stockholm

<http://www.sns.se>

Samhällskonsten. Olof Petersson. 1999.

Sveriges konstitutionella urkunder. Inledning av Nils Stjernquist. 1999.

Sveriges författning efter EU-anslutningen. Karl-Göran Algotsson. 2000.

Europas författning. Inledning av Olof Petersson. 2000.

Vägar förbi och igenom partier. Dag Anckar, Lauri Karvonen och Guy-Erik Isaksson. 2001.

Äganderätt och demokrati. Svensk grundlagsdebatt under 1990-talet. Karl-Göran Algotsson. 2001.

Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna. Per Molander, Jan-Eric Nilsson och Allen Schick. 2002.

Effekter av valsystem. En studie av 80 stater. Carsten Anckar. 2002.

Att förbättra demokratin. En politisk-ekonomisk analys av Sveriges grundlag. Roger C. Congleton. 2002.

Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm. Eivind Smith, red. 2002.

På spaning efter folkviljan. Per Molander och Hannu Nurmi. 2003.

The Constitution as an Instrument of Change. Eivind Smith, red. 2003.

Staten och kommunerna. Mot en ny maktbalans? Per Molander, red. 2003.

Politiska partier i den europeiska författningen. Karl Magnus Johansson och Tapio Raunio. 2004.

Kammare, kommuner och kabinett. Tre konstitutionella studier. Lars Davidsson. 2004.

Partier och ansvar. Åsa Bengtsson och Kimmo Grönlund, red. 2004.

Konstitutionell demokrati. Eivind Smith och Olof Petersson, red. 2004.

De politiska spelreglernas betydelse. Fyra studier i författningspolitik. Olof Petersson, red. 2004.

Andra SNS-böcker med anknytning till författningsprojektet

Makten över politiken. Om konstitutionella spelregler och politikens innehåll. Birgitta Swedenborg, red. 1999.

Politisk makt med oklart ansvar. SNS Ekonomiråd 2000. Assar Lindbeck, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson och Birgitta Swedenborg. 2000.

Från Fischer till Giscard. 24 röster om Europas framtid. 2002.

Statsskick. Att bygga demokrati. Lauri Karvonen. 2003.

Svensk författningspolitik. Ingvar Mattson och Olof Petersson, red. 2003.

Europas grundlag. Framtidskonventets förslag till konstitution för EU. 2003.

SNS Demokratiråd

SNS Förlag, Stockholm

<http://www.sns.se>

Demokrati som dialog. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof Petersson. 1995.

Demokrati och ledarskap. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm. 1996.

Demokrati över gränser. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm. 1997.

Demokrati och medborgarskap. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell och Anders Westholm. 1998.

Demokrati på svenskt vis. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann och Eivind Smith. 1999.

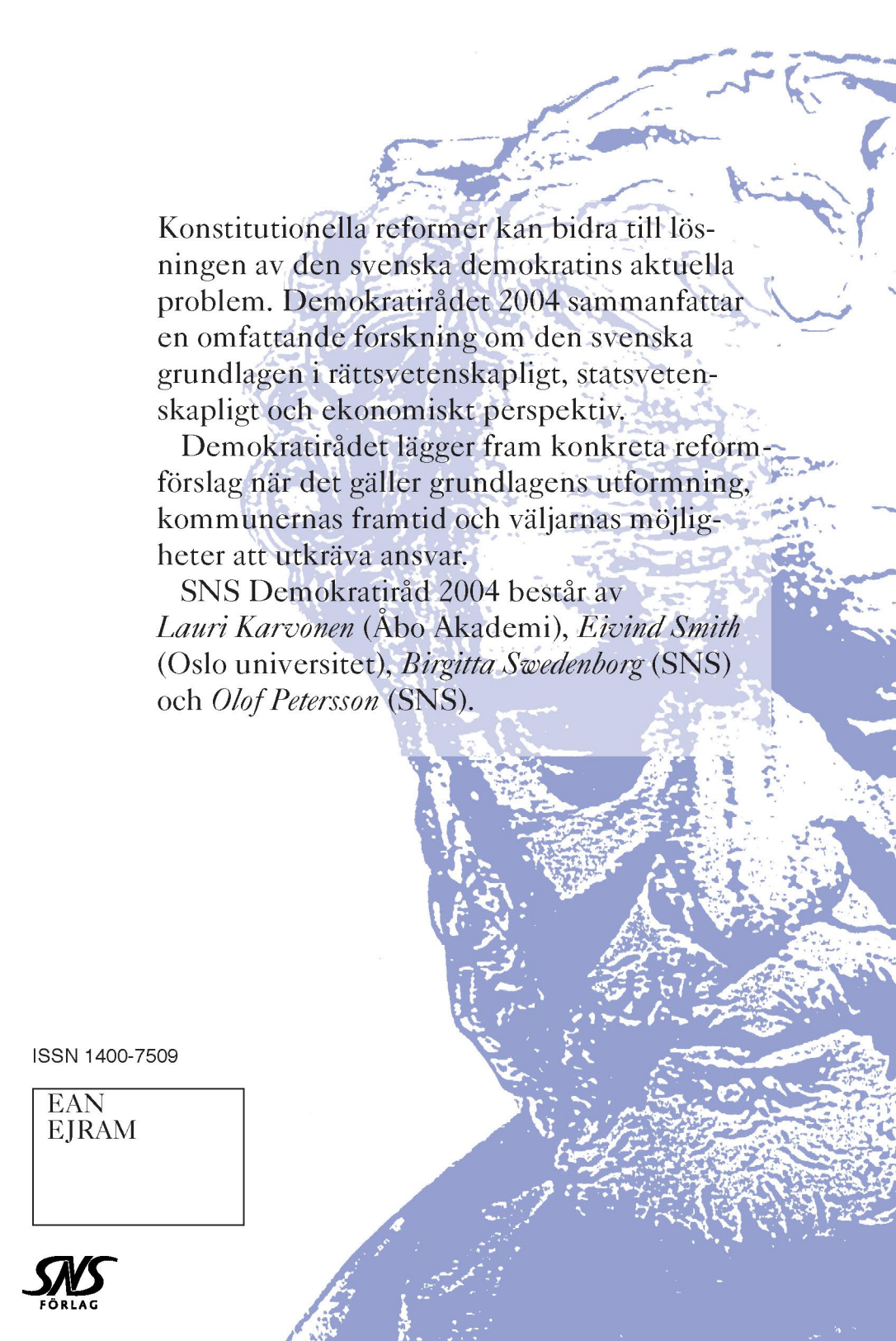
Demokrati utan partier? Olof Petersson, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud. 2000.

Demokrati utan utland. Olof Petersson, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth och Daniel Tarschys. 2001.

Demokrati utan ansvar. Olof Petersson, Sören Holmberg, Leif Lewin och Hanne Marthe Narud. 2002.

Demokrati i EU. Olof Petersson, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen och Jonas Tallberg. 2003.

Demokratins grundlag. Olof Petersson, Lauri Karvonen, Eivind Smith och Birgitta Swedenborg. 2004.



Konstitutionella reformer kan bidra till lösningen av den svenska demokratins aktuella problem. Demokratirådet 2004 sammanfattar en omfattande forskning om den svenska grundlagen i rättsvetenskapligt, statsvetenskapligt och ekonomiskt perspektiv.

Demokratirådet lägger fram konkreta reformförslag när det gäller grundlagens utformning, kommunernas framtid och väljarnas möjligheter att utkräva ansvar.

SNS Demokratiråd 2004 består av *Lauri Karvonen* (Åbo Akademi), *Eivind Smith* (Oslo universitet), *Birgitta Swedenborg* (SNS) och *Olof Petersson* (SNS).

ISSN 1400-7509

EAN
EJRAM