

# □ statsvetenskaplig tidskrift

2005 / 1

**Martin Lindström: Socialt kapital och  
samhällets miniatyrisering**

**Björn von Sydow: Författningsutvecklingen och  
parlamentarismen sedan 1970**

**Nils Erlendsson: Förlagd mandatfördelning och  
kommunal kretsindelning, Replikskifte med Jørgen Elvén  
Christina Johannesson: EUs inflytande över lagstiftning  
i Sveriges riksdag**

**Kristian Støvik: Demokrati bortom nationstaten?  
Anm. av Kerstin Jacobsson.**



## ■ 107 2005/1 Innehåll

### Uppsatser

Martin Lindström: Socialt kapital och samhällets miniatyrisering . . . . .	5
--	---

### Översikter och meddelanden

Björn von Sydow: Författningsutvecklingen och parlamentarismen sedan 1970	29
Nils O. Erlandsson: Förlegad mandatfördelning och kommunal kretsindelning – avsevärda hinder för demokratisk rättvisa i allmänna val . . . . .	53
Jørgen Elklit: Hvordan sikres en rimelig mandatfordelning? Replikskifte. . . . .	60
Christina Johannesson: EU:s inflytande över lagstiftning i Sveriges riksdag . . .	70

### Statsvetenskapliga förbundet

Välkommen till en ny avdelning i Statsvetenskaplig Tidskrift . . . . .	85
--	----

### Litteraturgranskningar

Kristian Sjøvik: Demokrati bortom nationalstaten? Anm. av Kerstin Jacobsson. .	89
Medarbetare . . . . .	96

## ■ Statsvetenskaplig Tidskrift

Utgiven av Fahlbedska stiftelsen med stöd av Vetenskapsrådet. **redaktionssekreterare** Mats Sjölin (ansvarig utgivare) **bitr. redaktionssekreterare** Peter Santesson-Wilson **förbundsredaktör** Helena Wockelberg **redaktionsråd** Christina Bergqvist, Uppsala universitet, Mikael Gilljam, Göteborgs universitet, Patrik Hall, Malmö högskola, Cynthia Kite, Umeå universitet, Mats Lindberg, Örebro universitet, Michelle Micheletti, Karlstads universitet, Ulf Mörkenstam, Stockholms universitet, Peter Santesson-Wilson, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare, Mats Sjölin, Lunds universitet, redaktionssekreterare, Helena Wockelberg, förbundsredaktör **teknisk redaktör** Bengt Lundell **grafisk form** Henrik Malmqvist

**Tidskriften** utkommer med fyra nummer per år **prenumerationspris** 2005 350 kr **enstaka nummer** 90 kr **medlemmar** i Statsvetenskapliga förbundet och **studenter** erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker genom insättning av avgiften på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller skriftligen till tidskriftens expedition

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes

**Adress** Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund **telefon** 046-222 8938 (Sjölin) 222 8093 (Santesson-Wilson) 222 1071 (Lundell) **telefax** 046-222 4006

**e-post** statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se

**tryck** Studentlitteratur, Lund 2005 ISSN 0039-0747

## ■ Anvisningar till författare

Manuskript insändes per e-post till <Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se> som ordbehandlingsdokument. Uppsatser och översikter granskas genom anonym peer-review. Författaren får dock ta del av granskarnas kommentarer. Litteraturgranskningar och meddelanden genomgår redaktionell granskning. Efter beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript som ordbehandlingsdokument per e-post till <Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se>. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund, tel. 046-222 10 71, <Bengt.Lundell@jur.lu.se>. Tidskriften byter från årgång 107 layout och redigeringsteknik.

Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt notiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare får granska korrektur.

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

- 1 Arbetets titel anges på separat titelsida, med uppgift om författare, institutionsanknytning, fullständig adress inklusive e-postadress och telefon.
- 2 *Uppsatser* och *översikter* inleds med en abstract på engelska, högst 150 ord. Uppsatsers omfång bör ej överstiga 75 000 tecken, inkl. noter, exkl. litteraturförteckning.
- 3 Huvudtexten skall innehålla högst två rubriknivåer (förutom arbetets titelrubrik).
- 4 Tabeller och figurer skall vara numrerade och försedda med beskrivande rubrik. Figurer och större tabeller bifogas separat. I huvudtexten anges var tabeller och figurer skall inplaceras.
- 5 För referenser används parentesssystemet. Ex: (Lukes 2005: 5-7, Gilljam - Hermansson 2003: 10). Kommenterande fotnoter numreras löpande.
- 6 Refererad litteratur redovisas i särskild litteraturförteckning, placerad efter huvudtexten. Förteckningen utformas i enlighet med följande exempel.

Dahl, Ann-Sofie. 2005. Freivalds förklaringar, *Smedjan* 20/1, tillgänglig på <<http://www.smedjan.com>>, citerad 2/2 2005.

Esaiasson, Peter. 2003. Vad menas med folkviljans förverkligande?, s 30-53 i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red), *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Hall, Patrik. 2004. Autonoma krafter och anpassade människor: diskursiv makt inom svensk IT-politik, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 106, s 97-124.

Hegeland, Hans. 2004. "Europeiska unionen I nationella parlament – inrikespolitik eller utrikespolitik?". Paper, Statsvetenskapliga Förbundet, arbetsgrupp Europaforskning, Stockholm.

Sjölin, Mats. 2004. *Politisk etik*. Lund: Studentlitteratur.

- 7 Vid *litteraturgranskningar* redovisas på titelsidan det granskade arbetet enligt följande exempel.

Katarina Barrling Hermansson: *Partikulturer. Kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 159. Uppsala 2004: Acta Universitatis Upsaliensis.

## ■ Från redaktionssekreteraren

Med detta nummer av Statsvetenskaplig tidskrift har professor Lennart Lundquist, med ålderspensionärens och emeritus rätt, för gott överlämnat redaktionssekreterarens stafettpinne till nya krafter. Något vanligt stafettlopp är det dock inte Lennart har sprungit som redaktionssekreterare. Det handlar i stället om ett maratonlopp av ganska remarkabelt slag. I tjugio år, sedan år 1984, har Lennart Lundquist varit redaktionssekreterare för Statsvetenskaplig tidskrift. Men det är bara kulmen på historien. Redan år 1965 blev Lennart, som han själv uttryckt saken, "springpojke" åt den då ny tillträdde redaktionssekreteraren professor Pär Erik Back (1965-1970). År 1968 upphöjdes springpojksysslan formellt till biträdande redaktionssekreterare för Statsvetenskaplig tidskrift. Under docent Torbjörn Vallinders långa tid som redaktionssekreterare, åren 1970-1984, stod Lennart Lundquist även fast som biträdande vid tidskriftsskutans roder.

Statsvetenskaplig tidskrift är en av världens äldsta ännu utkommande statsvetenskapliga tidskrifter. Med 2005 års utgivning blir det årgång 107 i tidskriftens historia. Under denna tid har Lennart Lundquist varit verksam i redaktionen hela 40 års tid. Det finns ingen annan person som under så lång tid tjänat tidskriften. Men Lennart har inte bara varit en osedvanligt mångårig redaktionsmedarbetare i Statsvetenskaplig tidskrift. Han har dessutom varit en flitigt återkommande skribent i tidskriften. Genom åren har Lennart bidragit med ett drygt 25-tal uppsatser, översikter och litteraturgranskningar. Från den nya redaktionsledningen finns bara en sak att säga om denna överväldigande insats: ett stort tack till dig Lennart!

Också i en gammal traditionsrik tidskrift måste förändringens och förnyelsens vindar blåsa med jämna mellanrum. Med detta nummer av Statsvetenskaplig tidskrift introduceras tre viktiga nyheter. Den första och ytligt sett mest uppenbara förändringen är att vi nu har övergått till en ny, mera modern och förhoppningsvis också mer läsarvänlig layout av tidskriften.

Den andra och kanske mest betydelsefulla substantiella förändringen är att Statsvetenskaplig tidskrift har ingått ett avtal om samarbete med Statsvetenskapliga förbundet. Fortsättningsvis kommer förbundet att ha en egen, självständigt redigerad, avdelning i tidskriften. Förbundets ordförande Gullan Gidlund skriver mer om samarbetet på annan plats i detta nummer. I själva verket är detta, i varje fall delvis, ett återupprättande av en gammal tradition. Ända fram till 1971 då Statsvetenskapliga förbundet bildades, bl.a. efter ett upprop i just Statsvetenskaplig tidskrift, publicerade vi i tidskriften professionsinterna nyheter – främst den årliga sammanställningen "Statskunskapen vid de svenska universiteten". När nu Statsvetenskapliga förbundets egen tidskrift, Politologen, ersätts med en förbundsavdelning i Statsvetenskaplig tidskrift, återbördas professionsinriktad information och debatt om forskning och undervisning i statsvetenskap till "fadershuset".

Den tredje förändringen, som också är en konsekvens av samarbetet mellan Statsvetenskaplig tidskrift och Statsvetenskapliga förbundet, är att tidskriften numera leds av ett redaktionsråd bestående av tio ledamöter som bl. a. beslutar i redaktionella policyfrågor. (Redaktionsrådet ersätter därmed tidskriftens gamla organisationen med platsombud och ett redaktionsutskott.) En viktig ambition med denna nyordning är att förbättra Statsvetenskaplig tidskrifts kontaktytor med hela "statsvetarsverige".

Vid redaktionsrådets första möte 2005 bestämdes att öppna upp Statsvetenskaplig tidskrift för publicering av mer aktualitetsbetonat material i form av kortare forskningsnotiser (research notes), där kravet på fullständighet inte är lika stort som för traditionella uppsatser och översikter, och kortare recensioner av nyutkommen statsvetenskaplig litteratur. Hugade forskare och anmälare uppmanas därför att inkomma med manus till forskningsnotiser och korta recensioner som sedan relativt snabbt kan publiceras. Redaktionsrådet beslutade också att i ökad utsträckning satsa på temanummer av tidskriften med särskilda gästredaktörer, och artikelserier över flera nummer av tidskriften. Ett första temanummer, om "kosmopolitanism", planeras utkomma i slutet av 2005. Vi uppmanar fler hugade gästredaktörer att anmäla sitt intresse till tidskriften! Redaktionen arbetar för närvarande med att rekrytera skribenter till en planerad längre artikelserie om forskningsläget inom svensk statsvetenskaps olika subdiscipliner. På lite längre sikt kommer Statsvetenskaplig tidskrift, enligt redaktionsrådets beslut, att mer profilera sig som en nationell statsvetenskaplig tidskrift. Vi övergår till att väsentligen publicera manuskript på svenska eller något av de övriga nordiska språken.

Ytterligare ett inslag i åtgärdsprogrammet för Statsvetenskaplig tidskrift, utöver de tre nyheter som redan nämnts, är att redaktionen planerar för en ny och fyllig hemsida för tidskriften på Internet med artikelpublicering i fulltextformat. Tanken är att Statsvetenskaplig tidskrifts uppsatser, översikter och meddelanden samt litteraturgranskningar ska göras sökbara för forskare och studenter på Internet och via universitetsbibliotekens databaser – med möjlighet att därifrån också ladda ner artiklar i fulltext. Till att börja med kommer fulltextmaterial från Statsvetenskaplig tidskrift att publiceras med något års eftersläpning. Vi räknar med att kunna sjösätta denna nyordning med hemsida och Internetpublicering under hösten eller senast vid årsskiftet 2005/2006.

*Mats Sjölin*

# ■ Socialt kapital och samhällets miniatyrisering

MARTIN LINDSTRÖM

---

## ABSTRACT

*Social capital and the miniaturization of community.* Social capital has been conceptualized both as a contextual property of communities and as a property of individuals. Two of the building blocks of the notion of social capital are social participation and trust. High levels of social participation and trust are reciprocally reinforcing with two-way causality, according to the literature. However, this mutual relationship is highly dependant on the quality of the social participation. During the last decades, membership and activity levels have decreased in traditional political parties, unions, and other organizations, while social participation in the form of Internet chats, single-issue movements, etc. probably has increased. At the same time the number of persons with a high level of generalized trust has sharply decreased in many Western countries, even though the trend is not apparent in Sweden. A high level of social participation in programmatically smaller networks and organizations with low trust has been called "miniaturization of community" by Fukuyama. The miniaturization of community and its implications for political science research are discussed, as well as the institutionalism perspective as an approach to study the causes of the miniaturization of community.

---

## Inledning, övergripande syfte och struktur

Socialt kapital är ett begrepp som fått stort genomslag inom samhällsvetenskaplig, ekonomisk och samhällsmedicinsk forskning under det senaste decenniet. Begreppet brukar ofta operationaliseras som socialt deltagande/sociala nätverk och/eller tillit. Tilliten kan i sin tur vara vertikal, det vill säga innefatta tillit till myndigheter och institutioner, eller horisontell, det vill säga innefatta tillit till andra människor eller grupper av människor. I många empiriska analyser används dessa begrepp okritiskt som mått på samma fenomen, det vill säga socialt kapital. I denna uppsats vill jag såväl teoretiskt som empiriskt visa att ett sådant betraktelsesätt är mycket problematiskt och egentligen direkt felaktigt. För att belysa detta har jag använt Fukuyamas begrepp "miniaturization of community", på svenska "samhällets miniatyrisering", som innebär att människor kan ha rika sociala nätverk och högt socialt deltagande kombinerat med en låg generell (horisontell) tillit till andra människor. Uppkomsten av begreppet samhällets miniatyrisering bygger på observationen att den horisontella tilliten har minskat i USA under flera decennier medan socialt deltagande/sociala nätverk möjligen har antagit andra former men inte alls minskat på samma uppenbara sätt. För att

kunna problematisera de centrala och grundläggande begreppen inom litteraturen om socialt kapital kommer dessa begrepp först att presenteras i den första delen av uppsatsen. Sedan diskuteras relationen mellan socialt deltagande/sociala nätverk och tillit, vilket för fram till begreppet samhällets miniatyrisering och dess implikationer för framtida statsvetenskaplig och annan forskning.

### **Socialt kapital, socialt deltagande och tillit**

Begreppet socialt kapital har genomgått en renässans sedan Robert D. Putnams ”Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy” (1993) publicerades för drygt tio år sedan. Betydelsen av socialt kapital har analyserats och debatterats inom olika vetenskapliga discipliner som till exempel statsvetenskap (socialt kapital ger en politisk kultur som leder till stabil demokrati), nationalekonomi (socialt kapital ger ekonomisk utveckling och välfungerande finansiella institutioner), kriminologi (socialt kapital förebygger ungdomsbrottslighet, våld och annan kriminalitet) och folkhälsovetenskap (socialt kapital minskar mortalitet och morbiditet samt främjar goda levnadsvanor). Inom statsvetenskapen har socialt kapital delvis kommit att bli en ny benämning på fenomen som varit kända sedan långt tidigare från litteraturen om politisk kultur och det civila samhället. Socialt kapital anses underlätta samarbete i olika organisationer i det politiska systemet genom att främja tillit mellan de personer som ingår i organisationerna (Almond och Verba 1965, pp.227ff.). Ett fungerande samarbete inom frivilliga och någorlunda självständiga organisationer där personer och grupper av människor arbetar mot gemensamma mål är i sin tur en förutsättning för demokratiska system (Dahl 1989, p.221; Denk 2001 pp.109f.; Cigler och Joslyn 2002). Samarbete kan visserligen existera utan tillit eller med låg grad av tillit mellan aktörerna, men samarbete utan tillit kännetecknas av låg grad av ömsesidighet, effektivitet och beständighet (Dahl 1971, p.151).

Socialt kapital är en social egenskap som kännetecknar sociala relationer mellan människor och grupper av människor. Socialt kapital har av vissa författare betraktats som en kontextuell egenskap hos större sociala kontexter som stadsdelar, städer, regioner och länder (Putnam 2001; Woolcock 2001), men av andra författare som sociala relationer på mikronivå: grupp- eller individnära nivå (Coleman 1990; Bourdieu 1998). I själva verket finns det sociala kapitalet på såväl kontextuell nivå, mikronivå som individuell nivå (Rothstein 2003). Macinko och Starfield definierar tillit och med fyra olika nivåer för analys av socialt kapital. Den första är makronivån, det vill säga länder och regioner. Den andra nivån, mesonivån, innefattar kontexter som till exempel grannskap och bostadsområden. Den tredje nivån omfattar sociala nätverk och socialt deltagande på mikronivån och den fjärde nivån handlar om individuella attityder av typen psykologiska faktorer och tillit (Macinko och Starfield 2001). Socialt kapital skiljer sig således till stora delar från begreppet humankapital, som är den formella utbildning och de informella kunskaper och färdigheter som karakteriserar individer:

Physical capital is wholly tangible, being embodied in observable material form;  
human capital is less tangible, being embodied in the skills and knowledge aqu-



ired by an individual; social capital is even less tangible, for it is embodied in the relations among persons (Coleman 1990, p.304).

Putnam definierar fyra utgångspunkter eller förutsättningar för ett välfungerande socialt kapital i ett samhälle: 1) ett högt socialt deltagande i formella (organisationer) och informella sociala aktiviteter och nätverk i samhället, 2) en hög tillit mellan människor (horisontell tillit) och en hög tillit till det politiska systemet och samhällets institutioner (vertikal tillit), 3) jämlikhet inför lagen och 4) generaliserad reciprocitet (Putnam 1993).

Jämlikhet inför lagen är en förutsättning för att alla människor ska uppfattas som lika kvalificerade att delta i politiska beslutsprocesser, vilket i sin tur är en förutsättning för demokrati (Dahl 1989, pp.30ff.). Generaliserad reciprocitet innebär ett system av normer och förväntningar om att bli behandlad och bemött av andra på samma sätt och efter samma principer som man själv behandlar och bemöter dem:

An example may clarify: Novembers here are windy, and my leaves are likely to end up on other people's yards. However, it is not feasible for my neighbors to get together to bribe me to rake. The norm of keeping lawns leaf-free is powerful in my neighbourhood, however, and it constrains my decision at whether to spend Saturday afternoon watching TV. This norm is not actually taught in local schools, but neighbors mention it when newcomers move in, and they reinforce it in frequent autumnal chats, as well as by obsessive raking of their own yards. Non-rakers risk being shunned at neighborhood events, and non-raking is rare. Even though the norm has no legal force, and even though I prefer watching the Buckeyes to raking leaves, I usually comply with the norm (Putnam 1993, p.171).

Både den teoretiska diskussionen om socialt kapital och de praktiska operationaliseringarna av begreppet i olika empiriska studier har emellertid framför allt handlat om socialt deltagande och tillit. En del författare har definierat socialt kapital som värderingar och normer som binder samman individer i stora organisationer eller i formella och informella sociala nätverk (Rueschemeyer och Evans 1985; Granovetter 1996).

Andra betraktar socialt kapital som en i första hand "moralisk resurs" som bygger på tillit. Giddens definierar tillit som "confidence in the reliability of a person or system, regarding a given set of outcomes or events, where that confidence expresses a faith in the probity or love of another, or in the correctness of abstract principles" (Giddens 1990, p.34). Begreppet tillit avser i första hand generaliserad tillit till andra människor. Generaliserad tillit till andra människor kan definieras som en tillit mellan jämlika medborgare. Denna tillit befinner sig någonstans mellan den intima tillit vi känner till medlemmarna i familjen och den frånvaro av tillit man kan känna gentemot totala främlingar, ett slags kollegial tillit (Honohan 2001). Begreppet tillit kan även avse tillit till samhällets institutioner (Fukuyama 1995), olika yrkesgrupper, offentliga myndigheter eller politiker. Det är inte omedelbart uppenbart att hög generaliserad tillit till andra människor är en förutsättning för en välfungerande demokrati. En förutsättning för en välfungerande demokrati är nämligen att det finns motsättningar mellan grupper av människor som får ventileras i en öppen debatt. I den öpp-

na debatten tillåts dessa motsättningar och denna i viss mån brist på tillit att komma upp till ytan (Warren 1999, p. 310ff.). Å andra sidan är det uppenbart att det demokratiska arbetssättet upphör att fungera om motsättningarna och bristen på tillit blir för stora. Förutsättningen för en välfungerande demokrati är att merparten av väljarna finns samlade i mitten, i "centern", av den politiska skalan, med mindre grupper av väljare i "extremerna". Om majoriteten av väljarna är samlade kring "extremerna" på ömse sidor av den politiska skalan försvinner all tillit och alla förutsättningar för fredligt samarbete inom ramen för demokratin. Ett exempel är Nordirland, där "extremerna" i form av protestanter och ulsterunionister kontra katoliker och irländska republikaner stått så långt ifrån varandra i sina åsikter att motsättningarna resulterat i inbördeskrig (Roskin et al. 2003, p. 141). Den italienske statsvetaren Giovanni Sartori betonar också att partisystem karakteriserade av polariserad pluralism, med många politiska partier som strävar efter extrema politiska positioner för att attrahera stora skaror av extremistväljare, kan vara ett hot mot demokratin. Ett av Sartoris exempel är Tyskland under Weimarrepubliken, där de i valen segrande nationalsocialistiska (NSDAP) och kommunistiska (KPD) extrempartierna till slut blev så starka att demokratin utplånades (Sartori 1976, pp.155f.).

Riktningen på kausaliteten mellan socialt deltagande och tillit kan tänkas gå i såväl den ena riktningen som den andra. Vissa tongivande författare på området definierar

**Denna reciprocitet skulle enligt litteraturen om socialt kapital innebära att socialt deltagande och tillit ömsesidigt stärker varandra. Det finns emellertid såväl teoretiska som empiriska argument för att denna reciprocitet inte alltid fungerar.**

socialt kapital som socialt deltagande, social kommunikation och normerna inom dessa sociala nätverk istället för att definiera socialt kapital som tillit (Woolcock 1998; Woolcock 2001; Putnam 2001). Andra tongivande författare definierar socialt kapital som i första hand tillit (Fukuyama 1995, 1999).

Sambandet mellan socialt deltagande och tillit är emellertid komplext och det finns tydliga indikationer i litteraturen på att kausaliteten går i båda riktningarna. Tillit kan påverka formerna för och omfattningen av socialt deltagande, liksom socialt deltagande och de normer som genomsyrar kommunikationskanalerna kan påverka tilliten. Tillit och socialt deltagande kan dessutom påverkas av andra faktorer än varandra. Prevalensen av hög tillit i olika länder är till exempel korrelerad till såväl ländernas ekonomiska utveckling som kultur och olika religiösa traditioner (Inglehart 1999). Syftet med denna uppsats är för det första att diskutera sambandet mellan socialt deltagande och tillit så som det beskrivs i den traditionella litteraturen om socialt kapital. Vid första anblicken kan sambandet förefalla vara helt reciprokt. Denna reciprocitet skulle enligt litteraturen om socialt kapital innebära att socialt deltagande och tillit ömsesidigt stärker varandra. Det finns emellertid såväl teoretiska som empiriska argument för att denna reciprocitet inte alltid fungerar. Låg tillit kan gå hand i hand med ett högt socialt deltagande. Fenomenet högt socialt deltagande i kombination med låg generaliserad tillit till andra människor har på senare år uppmärksammats av

den berömde historikern Francis Fukuyama, författaren till boken "The End of History and the Last Man" (1992), och av honom givits beteckningen samhällets miniaturisering (Fukuyama 1999, p.87ff). På motsvarande sätt kan hög tillit finnas bland människor med ett lågt socialt deltagande. Det andra syftet med uppsatsen är att diskutera samhällets miniaturisering och dess orsaker. Det finns vissa empiriska belegg för att detta fenomen även finns i Sverige, även om beleggen inte är fullständigt övertygande. Data från en folkhälsoenkät i Skåne som genomfördes år 2000 kommer att presenteras i anslutning till diskussionen om samhällets miniaturisering. För det tredje kommer betydelsen för den statsvetenskapliga forskningen av den teoretiska diskussionen om samhällets miniaturisering och möjligheterna att operationalisera samhällets miniaturisering att diskuteras. I en fjärde och avslutande del kommer såväl kritiken mot tesen att det sociala kapitalet i USA och västvärlden är på väg att minska, som kritiken mot begreppet samhällets miniaturisering, att diskuteras. Kritiken leder fram till en typ av förslag till lösning även på problemet samhällets miniaturisering.

### **Sambanden mellan socialt deltagande och tillit**

Socialt deltagande och de normer som dessa aktiviteter förmedlar har ibland definierats som det sociala kapitalets kärna. Denna definition ligger naturligtvis helt i linje med definitionen av socialt kapital som en social och kontextuell egenskap hos interaktionen och kommunikationen mellan människor, grupper av människor och formella och informella sociala nätverk. Socialt deltagande och de normer som styr det sociala deltagandet karakteriserar denna interaktion och kommunikation, och kan ses som en strukturell egenskap utanför individen själv, medan generell och horisontell tillit till andra människor liksom vertikal tillit till samhällets institutioner och organisationer kan ses som en psykologisk och psykosocial egenskap hos individer. Socialt deltagande kan också empiriskt mätas som en kontextuell eller strukturell variabel, även om socialt deltagande kan mätas och ofta mäts på individnivå i olika frågeformulär/frågeenkäter avsedda för kvantitativa studier i individnivå- eller flernivåanalyser. Putnam undersöker bland annat i boken om Italien från 1993 antalet organisationer och antalet medlemskap i organisationer per capita i olika geografiska områden. Tillit kan däremot endast mätas i till exempel enkäter som individens självrapporterade tillit. På aggregerad nivå eller områdesnivå måste individernas självrapporterade tillit aggregeras. Vissa författare diskuterar visserligen betydelsen av kontextuell tillit på aggregerad nivå för utvecklingen av individens tillit (Uslaner 1998, p.451), men denna tillit på aggregerad nivå är fortfarande aggregerad från självrapporterade individdata.

Denna principiella skillnad mellan socialt deltagande och tillit kan ses som ett intressant exempel på den klassiska (Cooley 1981 (1922)) samhällsvetenskapliga debatten om strukturansatser kontra aktöransatser. Strukturer betecknar någon form av mönster i samhället med en viss varaktighet (Rothstein 1988; Johnson 2001). Definitionen av innehållet i dessa varaktiga mönster varierar något mellan olika författare. Giddens definierar strukturer som regler i betydelsen icke formaliserade riktlinjer för det sociala samspelet och resurser i betydelsen kapaciteter för förändring (Giddens 1979; Giddens 1984). Lundquist identifierar två olika former av strukturer, idéstruk-

turer som består av olika verklighetsuppfattningar och värderingar inom ramen för det sociala systemet, och beteendestrukturer som består av olika mönster som uppstår genom människors individuella och kollektiva handlande (Lundquist 1984). Dessa definitioner stämmer väl överens med det sociala deltagandets egenskaper som kanaler för kommunikation/interaktion och bärare av normer. Aktörsbegreppet är något mindre komplext och något lättare att definiera, men kompliceras i viss mån av att aktörerna kan vara individer eller kollektiv, frågan om aktörernas medvetandenivå samt förekomsten av oavsiktliga och oförutsedda konsekvenser (Johnson 2001). När det gäller det för den här uppsatsen centrala begreppet tillit är aktörsbegreppet dock tämligen okomplicerat, eftersom känslan av eller frånvaron av tillit i första hand är en upplevelse hos varje enskild individ. Vilken riktning har kausaliteten? Är det strukturen, i detta fall möjligheterna till socialt deltagande, förekomsten av sociala nätverk och de normer som dessa förmedlar till individerna/aktörerna, som i första hand begränsar och därmed förklarar aktörernas handlingar? Eller är det aktörerna, i detta fall utrustade med hög eller låg tillit till andra människor och/eller till samhällets institutioner, som genom sina handlingar påverkar strukturerna?

I själva verket finns det stöd i litteraturen för att kausalsambandet mellan socialt deltagande och tillit kan gå i båda riktningarna. Enligt Uslaner ger en optimistisk inställning till livet eller optimism i en given historisk situation upphov till ökad tillit, som i sin tur leder till ökat civilt och socialt deltagande (Uslaner 1998). Å andra sidan har till exempel Brehm och Rahn visat hur socialt deltagande leder till ökad tillit (Brehm och Rahn 1997). Putnam betonar själv hur horisontella sociala relationer som karakteriseras av jämlikhet och ömsesidighet leder till såväl generaliserad tillit till andra människor som tillit till samhällets institutioner. Vertikala sociala relationer, präglade av ojämlikhet och brist på ömsesidighet, har däremot en förödande effekt på såväl den generaliserade tilliten till andra människor som tilliten till samhällets institutioner. Vertikala sociala relationer av ekonomiskt och socialt beroende underminerar för det första tilliten mellan den som befinner sig i en beroendeställning och den dominerande parten. För det andra finns det inte heller några naturliga kanaler för samverkan mellan olika personer som befinner sig i beroendeställning, eftersom den vertikala relationen till den dominerande personen/agenten dominerar det sociala spelet (Putnam 1993, pp.173ff.). Värderingar, normer och tillit överförs från organisationer till individer via två olika typer av processer, reglering och socialisation (March och Olsen 1989, pp.21ff.; Denk 2001, pp.118ff.). För det första skapas tillit av organisationerna genom reglering. Reglering innebär att vi till exempel inte ifrågasätter eller känner oro för vart pengarna tar vägen när vi sätter in dem på ett bankkonto. Den institution som banken utgör finns kvar även när vi lämnat banklokalen. På motsvarande sätt finns det regleringar även på lägre nivåer än institutioner och organisationer. Regleringar finns till exempel inom ramen för familjen och inom företag (Easton 1965, pp.50ff.). Socialisation innebär att individen/aktören påverkas och på lång sikt formas av de attityder och mentala förhållningssätt som finns inom en organisation eller ett socialt nätverk. Den kommunikation och sociala interaktion som utgör grunden för att individen ska formas av normer, attityder och mentala förhållningssätt inom organisationer och institutioner kallas socialisationsprocess. Den som förmedlar normerna, attityderna och det mentala förhållningssättet till individen kallas socia-

lisationsagent. Skola, familj, vänner, massmedia och organisationer anses vara viktiga socialisationsagenter (Denk 1999, pp.23ff., pp.40ff). Viktiga socialisationsagenter som ger upphov till generaliserad tillit till andra människor karakteriseras ofta av frivillighet, svaga band mellan medlemmarna, det som Granovetter har kallat "weak social ties", och kontaktytor med främmande människor (Stolle 1998).

Aktörer kan också påverka och forma strukturer. Tillit kan genom att vara en förutsättning för en jämlik och ömsesidig kommunikation skapa socialt deltagande i organisationer och informella sociala nätverk. Kommunikation är i sig en förutsättning för utbyte av budskap mellan aktörerna i ett politiskt system. Kommunikation är också en förutsättning för andra handlingar i ett politiskt system, till exempel artikulering och aggregering av politiska åsikter i ett politiskt system (Almond och Powell 1966, pp.166ff.; Almond, Powell och Mundt 1996, p34f.; Denk 2001, p.108).

Dessa mönster av kausalsamband från sociala strukturer till tillit och från tillit till sociala strukturer leder emellertid inte alltid till att de två aspekterna av socialt kapital förstärker varandra.

### Samhällets miniaturisering

Putnam hävdar att höga nivåer av socialt kapital bland annat leder till en mera effektiv lokal byråkrati och administration och en starkare ekonomisk utveckling i regioner med högt socialt kapital (Putnam 1993). Höga nivåer av socialt kapital är således till nytta för ett samhälle (Berman 1997). Putnam hävdar också att det sociala kapitalet i USA har minskat under i synnerhet de tre senaste decennierna. Medborgarna i USA är i allt mindre utsträckning delaktiga i olika gemensamma aktiviteter i samhället, deltar mera sällan i gudstjänster, deltar i mindre utsträckning än tidigare i politiska val och är medlemmar i politiska och andra typer av organisationer i mycket mindre utsträckning än tidigare. Allt fler amerikaner bowlar ensamma (Putnam 1995a). Putnam noterar också att andelen personer i USA med en hög generaliserad tillit till andra människor minskat med en tredjedel från 1972 fram till och med mitten av 1990-talet (Putnam 1995b). Putnam nämner bland annat TV-mediet och det utbredda TV-tittandet som en orsak till denna utveckling (Putnam 1996). Putnam drar slutsatsen att det sociala kapitalet i USA och många andra västländer befinner sig i en allvarlig kris. Andra författare har presenterat data som bestrider Putnams påstående att det sociala kapitalet i USA är på väg att minska. Data visar bland annat att det civila och sociala deltagandet i olika politiska möten och andra politiska frivilliga aktiviteter än partistörelse och valdeltagande i USA inte minskat sedan 1960-talet, även om valdeltagandet minskat (Verba, Schlozman och Brady 1995). Andra författare hävdar att det civila och sociala deltagandet inte minskat under senare decennier, men att formerna för och innehållet i civilt och socialt deltagande har förändrats (Scudson 1996; Skocpol 1996; Ladd 1999). Vissa data pekar också på att frivilliginsatser och donationer ökat i USA (Ladd 1999). Ett antal författare specificerar också ett antal organisationer där det sociala deltagandet under de tre senaste decennierna ökat mycket kraftigt, till exempel medborgarrättsrörelsen, den feministiska rörelsen, den kristna högern och olika paramilitära milisgrupper i USA (Scudson 1996; Valelly 1996, Minkoff 1997). Putnam har på senare år också själv uppmärksammat denna tendens att det civila och

sociala deltagandet istället för att totalt sett minska tar sig nya uttrycksformer och vägar i form av kommunikation på internet och kommunikation inom och via små ideologiskt avgränsade, ibland enfrågeinriktade intressegrupper (Putnam 2000, pp.148ff.). Däremot tycks det inte finnas något empiriskt underlag för att ifrågasätta att andelen personer som uttrycker generaliserad tillit till andra människor i samhället minskat under de tre senaste decennierna i USA (Rosenstone och Hanson 1993). Vissa indikationer på minskad tillit finns även i många andra västländer, även några länder i Västeuropa (Fukuyama 1999, pp.55ff.).

Det tycks således vara mycket osäkert om det sociala deltagandet i olika aktiviteter

**Det tycks således vara mycket osäkert om det sociala deltagandet i olika aktiviteter i samhället verkligen totalt sett minskat under de allra senaste decennierna. Det kan istället vara så att det sociala deltagandet hittat andra uttrycksformer, andra kanaler och ett åtminstone delvis annorlunda innehåll.**

i samhället verkligen totalt sett minskat under de allra senaste decennierna. Det kan istället vara så att det sociala deltagandet hittat andra uttrycksformer, andra kanaler och ett åtminstone delvis annorlunda innehåll. Samtidigt har andelen personer som uttrycker generaliserad tillit till andra människor eller till samhällets institutioner helt klart minskat i USA och i en del andra västländer. Andelen med hög generaliserad tillit till andra människor har minskat kontinuerligt i den generella befolkningen i USA sedan 1960-talet. Denna utveckling tycks åtminstone delvis bero på kohorta snarare än perioda effekter. Människor som tillhör den äldre åldersgruppen idag tycks ha behållit samma tillit som de hade när de var yngre. Istället kommer det fram nya ålderskohorter i tillitsundersökningarna med ständigt lägre andelar personer med hög tillit (Putnam 2000, pp.134ff.). Socialt deltagande och tillit tycks således inte entydigt gå hand i hand. Den berömde historikern Francis Fukuyama beskriver också ett minskande socialt deltagande i traditionella politiska partier, traditionella kyrkor, fackföreningar och andra typer av organisationer med en bred ideologi som är applicerbar på många olika delar av samhällslivet. Istället har engagemanget ökat i enfrågerörelser, religiösa sekter och andra organisationer och sociala nätverk med betydligt smalare ideologier och program, enligt Fukuyama. Dessa nya typer av socialt deltagande befrämjar inte på samma sätt som tidigare generaliserad tillit till andra människor eller tillit till samhällets institutioner.

Militia movements, business improvements districts, and home schooling societies all arise out of dissatisfaction with how public institutions are doing their jobs, all of them should be seen as signs of sickness rather than signs of health (Berman 1997).

Enligt Fukuyama kan dessa nya former av socialt deltagande till och med underminera tilliten i samhället, men den omvända riktningen på kausaliteten är naturligtvis lika tänkbar. Det är ju fullt möjligt att de nya typerna av socialt deltagande istället är en konsekvens av en minskande tillit till andra människor och till samhällets institutio-

ner. Fukuyama har givit denna kombination av socialt deltagande med ett ideologiskt och programmatiskt smalare innehåll och låg tillit beteckningen *samhällets miniatyrisering* (Fukuyama 1999, pp.87ff.). Begreppet samhällets miniatyrisering anknyter också till andra begrepp och kategoriseringar inom den teoretiska litteraturen om socialt kapital, till exempel Woolcocks indelning av sociala aktiviteter och socialt deltagande i aktiviteter som är ”bridging”, det vill säga leder till ökad kommunikation och förståelse mellan människor och grupper av människor, i motsats till sociala aktiviteter som är ”bonding”, det vill säga knyter människor som redan är med i vissa organisationer eller sociala nätverk närmare till varandra, samtidigt som människor utanför dessa organisationer och nätverk stängs ute mera effektivt. Både ”bridging” och ”bonding” sociala relationer är i grunden godartade för samhällslivet och det sociala kapitalet, men förutsättningen är att de finns i rätt ömsesidiga proportioner. För mycket ”bonding” social capital kan till exempel bli allt för exkluderande och samtidigt alltför begränsande för individerna som är medlemmar i nätverket (Woolcock 2000). Putnam har också beskrivit liknande processer som ”the dark side of social capital” (Putnam 2000, pp.350ff.). Det är således uppenbart att social kommunikation och sociala aktiviteter i ideologiskt och programmatiskt mycket smala intresseorganisationer och enfrågerörelser i varje fall inte automatiskt befrämjar en generaliserad tillit till andra människor i samhället i stort eller en generell tillit till samhällets institutioner.

Fukuyama hävdar att roten till samhällets miniatyrisering är den tilltagande individualismen. Människors ”radius of trust”, det vill säga hur långt och till hur många andra människor i det omgivande samhället tilliten sträcker sig, minskar när individualismen och pluralismen leder till större olikheter i normer, värderingar och därmed också beteenden i samhället. Det postmoderna samhället är offer för en paradox, enligt Fukuyama. Å ena sidan vill människorna ha individuell frihet, kontroll över sitt eget liv och den fulla rätten att välja inte bara varor och tjänster utan också livsåskådning. Å andra sidan vill människorna ha trygghet, solidaritet och en känsla av att det finns gemensamma normer och värderingar i samhället. Det är uppenbart att dessa önskemål är svåra att förena. Diskussionen om samhällets miniatyrisering blottar delvis det liberala och värderelativistiska västerländska samhället för en värdekonserverativ eller moralkonserverativ kritik mot förlusten av gemensamma normer och värderingar (Fukuyama 1999, pp. 87ff.; Lindström 2000). En sådan värdekonserverativ kritik mot det liberala samhället har också funnits sedan länge (MacIntyre 1981). Samtidigt finns det en hög medvetenhet även bland liberala författare om den paradox som kan beskrivas med termen samhällets miniatyrisering. Alan Wolfes intervjuer med medelklassamerikaner visar att den viktigaste värderingen bland amerikaner idag är att inte lägga moraliska värderingar på innehållet i andra individers eller grupperns privatliv. Vissertligen vill man samtidigt ha trygghet och en gemensam värdegrund i samhället. Wolfes slutsats är dock att den första antiauktoritära och liberala värderingen överväger i så hög utsträckning att de värdekonserverativa argumenten har en dålig förankring i den amerikanska befolkningen. Enligt Wolfe erbjuder dessutom liberalismen i sig en gemensam, om än mycket liten och snäv, värdegrund (Wolfe 1998).

Det finns olika förklaringar till samhällets miniatyrisering. Orsakerna är komplexa och multifaktoriella. Några viktiga exempel på sådana förklaringar som presenterats i litteraturen ska nämnas här. De kan härledas till strukturella förändringar i samhällsliv

och arbetsliv som leder till minskad tillit bland aktörerna. Förklaringarna kan också härledas till förändringar på mikronivå, ändrade beteenden bland individer och grupper av människor, som leder till strukturella förändringar, till exempel vad gäller engagemang i politiska partier, frivilligorganisationer eller andra organisationer och sociala nätverk. De dramatiskt ökade skillnaderna i inkomst och förmögenhet i många västländer, inklusive Sverige, är en förklaring. De strukturella förändringar som den omfattande internationaliseringen och ägarkoncentrationen av det ekonomiska systemet har inneburit och det genomslag över hela världen som olika produkter, artister, idrottsmän och berömda personligheter får i massmedia innebär möjligheter till enorma inkomster för de företag och personligheter som lyckas i den hårdnande internationella konkurrensen (Frank och Cook 1996). De ökande inkomstskillnaderna minskar det sociala kapitalet och tilliten i samhället, vilket påverkar folkhälsa och medellivslängd (Wilkinson 1992; Wilkinson 1996).

Samhällets miniatyrisering kan också uppstå genom processer som åtminstone delvis äger rum på mikronivå. Den ökande kriminaliteten i USA och känslan av en ökande kriminalitet i Västeuropa har sedan 1960-talet lett till många osäkra människor som inte vågar eller tvekar att gå ut efter mörkrets inbrott (Fukuyama 1999; Lindström, Merlo och Östergren 2003). Den ökande kriminaliteten eller till och med känslan av en ökande kriminalitet kan leda in det sociala deltagandet i former som inte tjänar till att befrämja den generaliserade tilliten i samhället, till exempel medborgargården eller högerextrema partier med enkla lösningar av typen "lag och ordning". Den ökande incidensen av skilsmässor och upplösningen av familjelivet leder till att många barn och ungdomar har blivit mera cyniska i sin syn på vuxna och vuxenlivet (Putnam 1995; Smith 1997). Rotlösheten kan leda till gängbildningar, kriminalitet och droger, även i detta fall en form av tillitsförlust som leder till mindre önskvärda former av socialt deltagande. Religionen kan också påverka i första hand människors tillit på olika sätt. Extrema och fundamentalistiska kyrkor och religiösa grupper minskar den generaliserade tilliten mellan människor i samhället, medan äldre och mera traditionella religioner och kyrkor ofta tillhandahåller en gemensam etisk och moralisk värdegrund som annars kan vara svår att uppnå i ett helt sekulariserat samhälle. Sekulariseringen kan förstöra denna värdegrund och därmed också den generaliserade tilliten mellan människor i samhället (Lasch 1995; Lipset 1995). Paradoxiskt nog kan sekulariseringen och den minskade tilliten leda till att vissa människor och grupper söker sig till fundamentalistiska religiösa uttrycksformer eller kyrkor.

Den vetenskapliga debatten om samhällets miniatyrisering är intressant även i ett svenskt perspektiv. Den svenska demokratin befinner sig i kris (Lundquist 1998, p.269; Holmberg 1999, pp. 103ff.). Valdeltagandet har minskat kontinuerligt sedan 1976 (Möller 2000, p.34). Det är också välbekant att antalet medlemmar i de politiska partierna har minskat mycket kraftigt i Sverige under de två senaste decennierna (Nord 1997, p.15; Stubbergaard 2000, p.19). Samtidigt har engagemanget i mera programmatiskt snäva enfrågerörelser och den mellanmännsliga kommunikationen via internet troligen ökat kraftigt även i Sverige. Den vertikala tilliten till samhällets institutioner (till exempel politiker och det politiska systemet) har undersökts i Sverige sedan 1960-talet och visar en allmän nedgång i förtroende och tillit, möjligen med undantag för massmedierna (Holmberg och Weibull 1996). Däremot har den generali-



serade, horisontella tilliten till andra människor inte undersökts i Sverige under riktigt lika lång tid som i USA. Resultaten av de svenska undersökningarna sedan början av 1980-talet av den generaliserade tilliten till andra människor visar en i stort sett oförändrad mellanmänsklig, horisontell tillit i samhället, vilket är ett resultat och ett mönster som kraftigt avviker från det amerikanska. För det andra visar undersökningarna att tilliten möjligen är högre i det moderna storstadssamhället och bland högutbildade, vilket skulle tala emot ett ofta återkommande antagande att en eventuell nedgång i den mellanmännsliga tilliten skulle ha samband med moderniseringen. För det tredje finns det i Sverige ett visst, om än svagt, samband mellan horisontell, mellanmännslig tillit och vertikal tillit till samhällets institutioner. För det fjärde finns det ett samband mellan värderingen av demokratins funktionssätt och synen på tillit (Rothstein 1996).

Resultatet att det inte skett någon nedgång i den horisontella, mellanmännsliga tilliten i Sverige sedan början av 1980-talet gör det egentligen inte mindre intressant att undersöka fenomenet "samhällets miniatyrisering" även i Sverige, eftersom de undersökningar som gjorts visar att det finns en stor grupp människor även i det svenska samhället med ett förhållandevis högt socialt deltagande i kombination med en låg generaliserad, mellanmännslig tillit till andra.

I Sverige har det funnits frågor om socialt deltagande i bland annat SCB:s Undersökningar om levnadsförhållanden (ULF) sedan 1960- och 1970-talen (Statistiska Centralbyrån 1980). Frågor om vertikal tillit till samhällets institutioner har också funnits sedan åtskilliga decennier. Frågor om generaliserad, horisontell tillit till andra människor har funnits sedan början av 1980-talet. Numera finns frågor om tillit i flera olika undersökningar. Den undersökning som kommer att presenteras här genomfördes som en enkätundersökning om folkhälsan i Skåne vid årsskiftet 1999/2000. En kort redogörelse av design, urval, deltagarprocent, bortfall etc. finns i Appendix 1. Resultaten i tabell 1 visar en stor samstämmighet med de amerikanska data som redan refererats i denna uppsats. Andelen personer med en hög tillit till andra människor (frågan "Tycker Du att man kan lita på de flesta människor?") är högre i de äldre åldersgrupperna än i de yngre och skillnaderna är betydande och statistiskt signifikanta. Paradoxalt nog är andelen personer med ett högt socialt deltagande mycket högre i de yngre åldersgrupperna än bland de äldre. Högt socialt deltagande är vanligare bland de yngre när det mäts som en indexvariabel där tretton olika frågor om olika aktiviteter under det senaste året ingår och där tre aktiviteter eller färre indikerar ett lågt socialt deltagande (samma indexvariabel som SCB använt i ULF-undersökningarna). Däremot är åldersskillnaderna inte signifikanta när den enskilda variabeln att ha deltagit i föreningsmöte i annan förening än fackförening under det gångna året brytes ur indexvariabeln för socialt deltagande. Skillnaderna mellan olika åldersgrupper är signifikant både för tillit och socialt deltagande som indexvariabel ( $p < 0,001$ ), även om åldersgradienten går i motsatt riktning för tillit jämfört med socialt deltagande. Utländsk bakgrund och låg utbildningsnivå är signifikant associerade med såväl låg tillit som lågt socialt deltagande.

Tabell 2 visar att nästan samtliga mått på socialt deltagande i Skåneenkäten 2000 har statistiskt signifikanta samband med generaliserad tillit till andra människor. Starkast är dock sambandet mellan att ha varit på en privat fest under det gångna året och generaliserad tillit till andra människor, vilket kanske belyser det sociala mikroper-

Tabell 1. Prevalenser (%) och p-test för trend för låg generaliserad tillit till andra människor, lågt socialt deltagande (index av 13 frågor) och lågt socialt deltagande (andra föreningsmöten än fackföreningsmöten) efter ålder, utländsk bakgrund och utbildning. Män (N=6715) och kvinnor (N=6889). Folkhälsoenkät Skåne 2000.

	Låg tillit		Lågt socialt deltagande (13 frågor, cut-off mellan 3 och 4 aktiviteter)		Ej deltagit i annat föreningsmöte än fackföreningsmöte under senaste året	
	%	p-trend	%	p-trend	%	p-trend
<b>Män</b>						
Ålder						
18-34	44,1		20,3		31,0	
35-44	43,0		26,6		34,7	
45-54	40,8	p<0.001	31,5	p<0.001	35,4	N.S.
55-64	37,6		37,5		35,2	
65-80	37,4		56,7		33,2	
(Missing)	(213)		(251)		(250)	
Födelse-land						
Sverige	39,0	p<0.001	29,7	p<0.001	35,3	p<0.001
Annat land	55,4		47,9		22,0	
(Missing)	(268)		(312)		(311)	
Utbildning						
13- år	30,4		18,7		40,2	
10-12 år	44,4	p<0.001	24,5	p<0.001	34,5	p<0.001
-9 år	43,9		49,4		27,3	
(Missing)	(436)		(412)		(411)	
<b>Kvinnor</b>						
Ålder						
18-34	51,3		21,1		22,0	
35-44	44,2		24,2		29,6	
45-54	45,8	p<0.001	25,1	p<0.001	27,8	N.S.
55-64	43,2		38,5		23,3	
65-80	38,6		56,9		28,4	
(Missing)	(274)		(269)		(270)	
Födelse-land						
Sverige	44,4	p<0.001	29,0	p<0.001	26,9	p<0.001
Annat land	53,6		49,6		18,6	
(Missing)	(335)		(330)		(332)	
Utbildning						
13- år	34,5		11,8		33,9	
10-12 år	50,0	p<0.001	35,3	p<0.001	25,0	p<0.001
-9 år	48,9		53,4		21,0	
(Missing)	(561)		(548)		(548)	

Tabell 2. Oddsquoter och 95% konfidensintervall (OR 95% CI) för sambandet mellan socialt deltagande och hög tillit till andra människor, justerat för ålder, etnicitet och utbildning i multivariat logistisk regressionsmodell. Män (N=6715) och kvinnor (N=6889). Folkhälsoenkät Skåne 2000.

	Män	Kvinnor
Senaste året deltagit i:		
Studiecirkel/arbetsplats	1,3 (1,1-1,4)	1,2 (1,1-1,4)
Studiecirkel/annan	1,4 (1,2-1,6)	1,4 (1,3-1,6)
Fackföreningsmöte	1,2 (1,1-1,5)	1,2 (1,02-1,4)
Möte/annan förening	1,5 (1,4-1,7)	1,1 (1,01-1,3)
Teater/bio	1,5 (1,4-1,7)	1,5 (1,3-1,7)
Konstutställning	1,3 (1,1-1,4)	1,4 (1,3-1,6)
Kyrkan	1,3 (1,2-1,5)	1,2 (1,1-1,4)
Sportutställning	1,2 (1,1-1,3)	1,2 (1,1-1,4)
Insändare	0,8 (0,7-1,03)	1,0 (0,8-1,2)
Demonstration	1,1 (0,8-1,4)	1,1 (0,9-1,5)
Offentlig utställning	1,2 (1,1-1,4)	1,1 (1,00-1,3)
Större släktsammankomst	1,3 (1,2-1,5)	1,5 (1,3-1,6)
Privat fest	1,8 (1,6-2,1)	1,6 (1,4-1,8)
Ingenting	0,5 (0,4-0,7)	0,6 (0,4-0,9)

spektivets betydelse för att generera även en mera generaliserad horisontell tillit. Demonstrationer och insändare har emellertid inget statistiskt samband med tillit. Detta kan tyckas förvånande mot bakgrund av att dessa två aspekter av socialt deltagande ligger närmast det som kan kallas politiskt eller civilt deltagande, i varje fall i samma utsträckning som fackföreningsmöten och andra föreningsmöten. Att inte ha haft någon typ av socialt deltagande alls under det gångna året är dock den enda egenskapen som är signifikant negativt associerad med generaliserad tillit till andra människor.

Det bör observeras att denna undersökning är en tvärsnittsundersökning, vilket innebär att respondenterna besvarat frågeformuläret vid en tidpunkt. Detta innebär att det inte alls går att separera kohorta effekter från perioda effekter när det gäller till exempel utvecklingen av tillit över tid. Det går inte heller att uttala sig om trender. Undersökningen visar dock tydligt att mönstret i olika åldersgrupper vad gäller tillit stämmer mycket väl överens med undersökningsresultaten både i USA och i hela Sverige, båda vad gäller skillnader och absoluta nivåer. Dessutom stämmer det omvända åldersmönstret för socialt deltagande mycket väl empiriskt överens med det teoretiskt grundade antagandet att samhällets miniaturisering, med en högre andel med kombinationen högt socialt deltagande och låg tillit i yngre åldersgrupper, skulle kunna finnas även i södra Sverige.

Det finns således goda empiriska belägg för samhällets miniaturisering i både USA och Sverige. Samtidigt har samhällets miniaturisering ännu inte undersökts i någon

större utsträckning. Det följande avsnittet behandlar teoretiska och empiriska implikationer för den statsvetenskapliga forskningen av den teoretiska och empiriska genomgången av samhällets miniatyrering.

### **Samhällets miniatyrering som vetenskapligt studieobjekt**

Samhällets miniatyrering är naturligtvis inget okontroversiellt begrepp. Den egentliga omfattningen och betydelsen av fenomenet, liksom huruvida det verkligen finns en trend mot en ökande miniatyrering av samhället är helt öppet för diskussion. Det finns såväl frågor av teoretisk och konceptuell natur som intressanta empiriska problem som kan bli föremål för diskussioner och studier. Jag kommer kortfattat att för det första presentera några konceptuella problem för operationaliseringen av begreppet samhällets miniatyrering här. För det andra kommer jag att gå vidare med några tänkbara empiriska områden där begreppet möjligen skulle kunna tillföra en delvis ny dimension.

#### **Konceptuella överväganden och definitioner.**

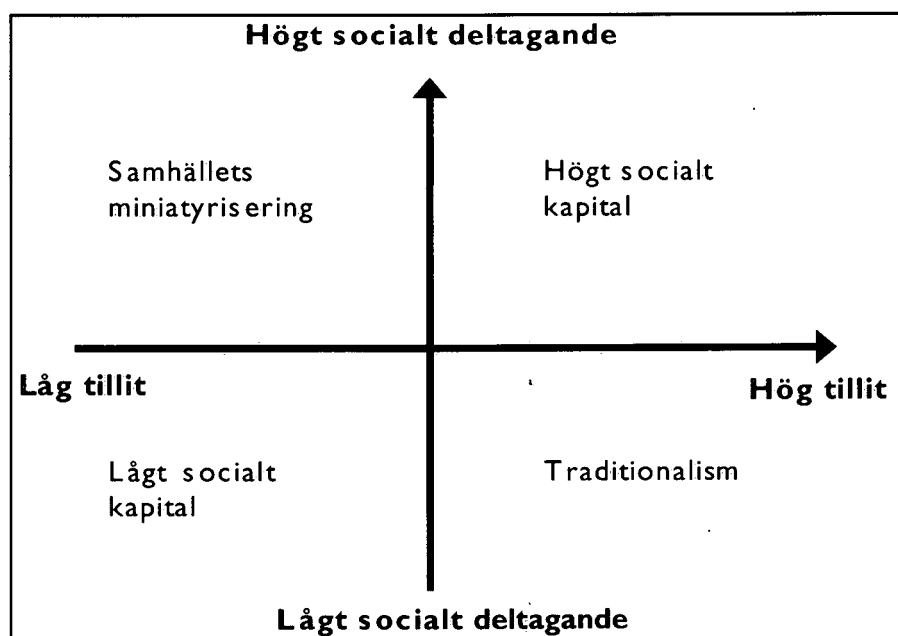
Definitionerna av socialt deltagande och tillit måste göras tydliga och kunna härledas direkt från teorin om socialt kapital och samhällets miniatyrering. De ska sedan kunna användas för att operationalisera begreppet samhällets miniatyrering.

*Socialt deltagande* bör definieras med utgångspunkt i medlemskap och aktiviteter i politiska partier, fackföreningar och andra organisationer samt i informella sociala nätverk. Det bör emellertid observeras att det tillkommit nya former av sociala nätverk, till exempel genom att människor chattar på nätet (Putnam 2000). Sådana aktiviteter och deras samband med tillit bör kartläggas. Socialt deltagande och sociala nätverk kan mätas både på aggregerad/kontextuell och individuell nivå. På aggregerad/kontextuell nivå kan socialt deltagande till exempel operationaliseras som Putnam gjorde i boken om demokratin i Italien från 1993 som antalet frivilliga organisationer i olika geografiska områden eller som antalet medlemskap i sådana frivilliga organisationer per capita i olika geografiska områden. Problemet med denna aggregerade/kontextuella operationalisering av socialt deltagande är att den andra dimensionen av samhällets miniatyrering, nämligen tillit, endast kan mätas genom att fråga individer i antingen kvalitativa studier genom intervjuer eller i kvantitativa undersökningar med frågeformulär med frågor om generaliserad tillit till andra människor och/eller tillit till samhällets institutioner/politiska institutioner. Det kan därför vara en fördel att mäta socialt deltagande på individnivå genom frågor i frågeformulär, trots att socialt deltagande egentligen kanske främst är en strukturell och social variabel.

*Tillit* kan i princip definieras som generaliserad tillit till andra människor (horisontell tillit) eller definieras som tillit till institutioner eller det politiska systemet (vertikal tillit). Det kan naturligtvis göras många detaljerade specificeringar och undergrupper av denna kategorisering. Det är av avgörande betydelse att vara medveten om att generaliserad tillit till andra människor och tillit till samhällets institutioner inte nödvändigtvis bara är två olika aspekter av samma sak. Kaase (1999) har till exempel visat att

tillit mellan personer och politisk tillit har en mycket låg korrelation med varandra, vilket indikerar att de två formerna av tillit är två från varandra till betydande del särskilda aspekter av tillit. Å andra sidan har Brehm och Rahn presenterat empiriska be- lägg för att generaliserad tillit till andra personer och politisk tillit har hög korrelation till varandra (Brehm och Rahn 1997, p.1008). Andra författare som Tonkiss och Passey (1999) och Seligman (1997) gör en konceptuell och definitionsmässig åtskill- nad mellan å ena sidan "trust", det vill säga generaliserad tillit till andra människor i informella sociala relationer, och "confidence", det vill säga tro, förtröstan till sam- hallets offentliga institutioner och mera formella regler. Det tycks till och med finnas en kontinuerlig skala i graden av tillit till olika aktörer i omvärlden. I en enkätunder- sökning i provinsen Saskatchewan, Canada, svarade respondenterna att de hade mest tillit till människorna i lokalsamhället där de bodde och lokala sociala nätverk, mindre tillit till experter och olika yrkesgrupper, och minst tillit till regeringen (Veenstra 2002). Generaliserad tillit till andra människor respektive tillit till samhällets institu- tioner är således mått på två åtminstone delvis särskilda fenomen när man vill opera- tionalisera samhällets miniatyrering i en modell. Generaliserad tillit till andra män- niskor är det tillitsbegrepp som bäst överensstämmer med tillitsdimensionen i Fukuy- amas definition av samhällets miniatyrering.

*Samhällets miniatyrering* är ett komplext begrepp som omfattar två olika dimensio- ner: å ena sidan individernas tillit och å andra sidan det sociala deltagandet i formella



Figur 1. Samhällets miniatyrering.

och informella sociala nätverk. Samhällets miniatyrering representerar den övre vänstra kvadranten i figur 1. Individer med ett högt deltagande och en låg nivå av tillit befinner sig i denna kvadrant. Den övre högra kvadranten och den nedre vänstra kvadranten är tämligen okomplicerade. Den förra representerar ett högt socialt kapital (högt socialt deltagande/hög tillit), medan den senare representerar lågt socialt kapital (lågt socialt deltagande/låg tillit). Den fjärde nedre högra kvadranten representerar en kombination av lågt socialt deltagande och hög tillit. I praktiken finns det också många respondenter i enkätundersökningar med denna kombination av egenskaper. Dessa personer kan dels vara äldre eller handikappade personer med en hög tillit som inte längre har möjlighet att delta i olika sociala aktiviteter i sociala nätverk eller organisationer. Gruppen utgörs säkert också delvis av personer med en hög tillit som helt enkelt väljer att inte delta i så många aktiviteter. De skulle möjligen kunna kallas traditionalister. Troligen kan även ekonomiskt utrymme att vara medlem i organisationer och delta i aktiviteter där ha betydelse. Det bör betonas att de fyra kvadranterna endast utgör en mycket grov och schematisk indelning efter tillits- och deltagande-/nätverksdimensionerna. Indelningen kan lätt göras mera detaljerad. Tillitsvariabeln i Skåneenkäten 2000 (som egentligen är en internationellt använd variabel) har till exempel fyra olika alternativ (se appendix 2). På samma sätt består socialt deltagande i just denna enkät av tretton olika frågor om olika aktiviteter och nätverk i samhället (se appendix 2).

När det gäller operationaliseringen av samhällets miniatyrering bör den ovan nämnda principiella skillnaden mellan å ena sidan generaliserad tillit till andra människor och å andra sidan tillit till samhällets institutioner beaktas. Det är till och med möjligt att dessa två olika former av tillit gör att det bör definieras två olika modeller av samhällets miniatyrering på grund av att tillitsdimensionen får två olika innehåll.

### **Empiriska problemområden**

Fenomenet samhällets miniatyrering kan analyseras på olika empiriska forskningsområden. Inom ämnet nationalekonomi kan till exempel lönsamhet i samhällen som karakteriseras av hög grad av samhällets miniatyrering på grund av en hög andel människor med kombinationen högt socialt deltagande och låg tillit studeras. Inom företagsekonomi kan konsumtionsmönster bland denna typ av människor kartläggas. Sambandet mellan samhällets miniatyrering och olika former av kriminalitet kan studeras inom kriminologin. På det folkhälsovetenskapliga området har hittills sambandet mellan samhällets miniatyrering och tobaksrökning (Lindström 2003), cannabisrökning (Lindström 2004a), självrapporterad psykisk ohälsa (Lindström 2004b), patienternas tillfredsställelse med primärvården (Lindström och Axén 2004) respektive konsumtion av illegal alkohol (Lindström 2005) studerats. Resultaten visar att det finns en signifikant överrepresentation av rökare som inte är dagliga rökare, personer som någon gång prövat på cannabisrökning, personer som konsumerar illegal alkohol, personer med självrapporterad psykisk ohälsa och personer som uttrycker missnöje med den information och det bemötande de fått i primärvården i gruppen med kombinationen högt socialt deltagande/låg tillit. Det mest intressanta för denna uppsats är emellertid inte bara teoretiska och konceptuella aspekter, utan även implikatio-

ner för empirisk forskning inom statsvetenskapen. Några områden kan preliminärt identifieras:

*Politiska partier/väljarbeteende.* Hur skiljer sig röstbeteendet bland individer med högt socialt deltagande och låg tillit från andra kategorier? Finns det skillnader i valdeltagande? Finns det skillnader i partipreferenser? Skiljer sig denna grupp från andra grupper vad gäller allmänna attityder och specifika åsikter i olika politiska sakfrågor? Gör denna grupp oftare partibyten? Röstsplitrar den oftare än andra kategorier mellan riksdags-, landstings- och kommunalval? Är kategorin ”samhällets miniatyrisering” mera mottaglig för höger- och/eller vänsterpopulistiska appeller?

*Populism, högerpopulism, högerextremism.* Är kategorin med högt socialt deltagande och låg tillit mera mottaglig för högerpopulistiska appeller? I vilken utsträckning är samhällets miniatyrisering en rekryteringsgrund för högerpopulistiska och högerextrema partier? Är det så att människor med kanaler och resurser att kanalisera sin brist på tillit till andra människor och/eller sin tillit till samhällets institutioner lättare kommer i kontakt med eller söker sig till högerpopulistiska och högerextrema rörelser och partier än människor med lågt socialt kapital (lågt socialt deltagande/låg tillit)?

*Andra organisationer och fackföreningar.* Hur är tillitsnivån i olika typer av organisationer? Finns det organisationer som via ungdomsverksamhet och annan kommunikation och andra former av aktiviteter formar och socialiserar människor till låg tillit? Finns det organisationer som genom reglering formar låg generaliserad tillit till andra människor eller till samhällets institutioner?

Kvalitativa studier av samhällets miniatyrisering bör naturligtvis komplettera kvantitativa analyser.

## Kritik mot den nyliberala tolkningen av samhällets miniatyrisering

Såväl Putnams tes om det sociala kapitalets tillbakagång i USA och övriga västvärlden under senare decennier som Fukuyamas tes om samhällets miniatyrisering har av vissa uppfattats som ett nyliberalt eller ultraliberalt argument för att ansvaret för försvagningen av det sociala kapitalet, för samhällets miniatyrisering och för utvecklingen i framtiden ligger hos individerna eller aktörerna själva. Det finns onekligen ett nyliberalt inslag av ”blaming the victim” i såväl teorin om socialt kapital som tesen om samhällets miniatyrisering. Det är individernas och gruppernas eget fel att de sociala relationerna och den generaliserade tilliten i samhället minskar. Det är individernas och gruppernas eget fel att den minskande generaliserade tilliten leder till att människor söker sig till organisationer som är ideologiskt och programmatiskt mera snäva och exkluderande än tidigare (den ena kausalitetsriktningen i samhällets miniatyrisering). Det är också människornas eget fel att sociala nätverk allt mera kommer att inrymma individer med låg generaliserad tillit till andra (den andra kausalitetsriktningen i samhällets miniatyrisering). Denna tolkning står emellertid långt ifrån oemotsagd. Den främsta tänkbara kritiken mot den nyliberala tolkningen av samhällets miniatyrisering är institutionell. I själva verket skulle den institutionella renässansen inom statsvetenskapen som inleddes av till exempel March och Olsen (1989) kunna föras in även på området socialt kapital och samhällets miniatyrisering.

Lika väl som man kan fråga hur socialt deltagande och sociala nätverk ger upphov till ett högt social kapital och en stark generell sammanhållning i samhället, kan man fråga varför socialt deltagande och sociala nätverk på mikronivå inte ger upphov till motsatsen. Finns det ett "osocialt kapital" på samma sätt som det finns ett "socialt kapital"? (Levi 1996). Weimarrepubliken i mellankrigstidens Tyskland är ett exempel på hur ett högt socialt deltagande och starka sociala nätverk kan motverka den generella sammanhållningen och den generella tilliten i samhället (Gusfield 1962). En del

**Det finns onekligen ett nyliberalt inslag av "blaming the victim" i såväl teorin om socialt kapital som tesen om samhällets miniaturisering. Det är individernas och gruppernas eget fel att de sociala relationerna och den generaliserade tilliten i samhället minskar.**

författare har till och med hävdad att det alltid finns en risk för att olika civila aktiviteter, olika former av socialt deltagande och sociala nätverk kan degenerera till små subkulturer och små kottier av väldefinierade särintressen (Foley och Edwards 1996, p.39). Samuel P Huntington underströk redan på 1960-talet att den viktigaste förutsättningen för utveckling i utvecklingsländerna var stabila och pålitliga politiska institutioner. Politiska institutioner kan vara garantier för att inte socialt deltagande och sociala nätverk på mikronivå spårar ur och förvandlas till egoistiska särintressen som underminerar den generaliserade tilliten och de gemensamma normerna och värderingarna i samhället (Huntington 1968). De politiska institutionerna hade inte endast betydelse för sammanhållningen i utvecklingsländerna på 1960-talet. Ett exempel på vad som kan inträffa när de politiska institutionerna försvagas i de utvecklade länderna i vår egen tid är utbildningssystemet. Det allmänna skolväsendets sönderfall i USA innebär att välbärgade privatskolor kan upprätthålla och utveckla en hög undervisningsstandard och en god fysisk miljö och en hög grad av föräldraengagemang, medan fattigare och ofta offentliga skolor riskerar att degenerera vad gäller såväl utbildningsstandard, fysisk miljö som engagemang från föräldrarna (Berman 1997). Samhällets politiska och administrativa institutioner (inklusive de politiska partierna) har således en stor betydelse för att upprätthålla sammanhållningen i samhället:

Here, it seems to me, lies the answer to the question of when civil society activity produces social or unsocial capital: It depends heavily on the political context. If a country's political institutions are capable of channeling and redressing grievances, then associationism will probably buttress political stability and democracy by placing its resources and beneficial effects in the service of the status quo (Berman 1997, p.569).

Historikern Simon Szreter har också betonat statens roll för att forma det sociala kapitalet. Statsvetenskapliga kärnbegrepp som makt, politik och ideologi har central betydelse för hur socialt kapital omväxlande formas och bryts ned över tiden, hävdar Szreter (Szreter 2002).

Inom det folkhälsovetenskapliga området finns empiriskt stöd för ett kausalt samband mellan socialt kapital och hälsa. Vissa författare hävdar att detta kausalsamband



även förklarar den sociala ojämlikhet i hälsa som i praktiken finns i alla västländer och andra moderna samhällen (Kawachi 1999). Även inom detta forskningsområde har emellertid teorin om socialt kapital fått kritik (Muntaner, Lynch och Davey Smith 2001). Kritikerna har betonat att teorin lägger skulden på individerna och de sociala grupperna med lågt socialt kapital själva, vilket av dessa författare givits benämningen "blaming the victim" (Muntaner och Lynch 1999). Andra kritiska författare hävdar att de politiska och institutionella förhållandena i ett land eller en region är av avgörande betydelse för såväl socialt kapital (socialt deltagande och tillit) som folkhälsa. I delstaten Kerala i sydvästra Indien har till exempel en fraktion av det indiska kommunistpartiet haft makten under i stort sett hela efterkrigstiden. I denna delstat har den politiska ledningen varit mycket mera aktiv när det gäller reformer inom social- och hälsopolitik än i andra delar av Indien. I Kerala är såväl det sociala kapitalet som folkhälsan bättre än i andra delar av Indien. På samma sätt har viktiga regioner i norra Italien som Toscana, Modena och Parma styrts på regional nivå av det italienska kommunistpartiet (PCI) (Navarro och Shi 2001). Putnams diskussion om socialt kapital och regionala historiska skillnader tillbaka till medeltiden som förklaring till de stora

**Vilken betydelse har privatiseringar av skola, sjukvård och vissa andra offentliga nyttigheter för den generaliserade tilliten och de gemensamma normerna i samhället? Vilka nya former antar det sociala deltagandet och nya sociala nätverk som utvecklas på mikronivå när den gemensamma delen av samhället minskar?**

regionala skillnaderna i effektivitet mellan olika delar av Italien kan därför vara felaktiga, enligt dessa författare (Pearce och Davey Smith 2003).

En liknande infallsvinkel kan läggas på studiet av socialt kapital och samhällets miniatyrisering i Sverige. Några frågor kan exemplifiera detta synsätt: Vilken betydelse har privatiseringar av skola, sjukvård och vissa andra offentliga nyttigheter för den generaliserade tilliten och de gemensamma normerna i samhället? Vilka nya former antar det sociala deltagandet och nya sociala nätverk som utvecklas på mikronivå när den gemensamma delen av samhället minskar? Vilken karaktär får den politiska participationen när medlemskapet, engagemanget och deltagandet i de traditionella politiska partierna minskar på det dramatiska sätt som skett i Sverige under de senaste tjugo åren? Hur ser de nya formerna av politiskt deltagande ut istället? Befrämjar dessa nya former av politiskt deltagande den generella tilliten mellan människor och den generella sammanhållningen i samhället på samma sätt som det politiska deltagandet genom de traditionella politiska partierna? Det ska naturligtvis betonas att de politiska partierna en gång växte fram ur en mycket konfliktfylld situation. Avsikten här är att uppmärksamma det institutionella perspektivet vid studiet av socialt kapital och samhällets miniatyrisering.

## Appendix I

Undersökningen Folkhälsoenkät Skåne 2000 genomfördes av Socialmedicinska enheten, Universitetssjukhuset MAS från november 1999 till och med februari 2000. Totalt 24 922 postenkäter skickades ut till slumpmässigt utvalda individer bosatta i Skåne. Undersökningen är en tvärsnittsundersökning. Två påminnelsebrev skickades också ut. Totalt 1207 personer kunde inte nås under perioden. Postenkäten besvarades av 13 604 personer, vilket representerar en svarsfrekvens 59%. Urvalet viktades också med avseende på kommun eller stadsdel (i större städer), ålder och kön för att få en bild av olika variabelfördelningar även i små kommuner och underrepresenterade kön och åldrar i vissa geografiska områden. Detta har korrigerats med en viktningsvariabel i denna uppsats. På detta sätt representerar prevalenserna och oddskvoterna i denna uppsats hela region Skåne.

## Appendix II

*Generaliserad tillit till andra människor* undersöktes med följande fråga i frågeformuläret:

Man kan lita på de flesta människor

- 1 Håller inte alls med
- 2 Håller inte med
- 3 Håller med
- 4 Håller med fullständigt

Variabeln dikotomiserades så att alternativen 1 och 2 betecknar låg generaliserad tillit till andra och alternativen 3 och 4 hög generaliserad tillit till andra.

*Socialt deltagande* undersöktes med följande fråga i frågeformuläret:

Har Du under de senaste 12 månaderna

- 1 Deltagit i studiecirkel/kurs på Din arbetsplats
- 2 deltagit i studiecirkel/kurs på Din fritid
- 3 deltagit i fackföreningsmöte
- 4 deltagit i annat föreningsmöte
- 5 varit på teater/bio
- 6 varit på konstutställning
- 7 varit i kyrkan
- 8 varit på sportutställning
- 9 skrivit insändare i tidning/tidskrift
- 10 deltagit i demonstration av något slag
- 11 besökt offentlig utställning, exempelvis nattklubb, danstillställning eller liknande
- 12 deltagit i större släktsammankomst
- 13 varit på privat fest hos någon
- 14 inget av ovanstående

Om respondenten deltagit i 3 aktiviteter eller färre under det gångna året, klassificerades det sociala deltagandet som lågt. Om respondenten under det gångna året deltagit i 4 aktiviteter eller flera klassificerades det sociala deltagandet som högt.

## Referenser

- Almond Gabriel A, Powell Bingham, 1966. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little Brown.
- Almond Gabriel A, Powell Bingham, Mundt Robert J, 1996. *Comparative Politics- A Theoretical Framework*. New York: Haper Collins College Publishers.
- Almond Gabriel A, Verba Sidney, 1965. *Civic Culture- Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown and Company.
- Berman Sheri, 1997. Civil society and political institutionalization. *American Behavioral Scientist* 40, 562-574.
- Bourdieu Pierre, 1998. *Acts of Resistance. Against the New Myths of Our Time*. Cambridge: Polity Press.
- Brehm John, Rahn Wendy, 1997. Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science* 41(3): 999-1023.
- Cigler Allan J, Joslyn Mark, 2002. Groups, social capital, and democratic orientations. I (Red:) Cigler Allan J, Loomis Burdett, *Interest Group Politics* (Sjätte upplagan). Washington DC: CQ Press.
- Coleman James S, 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge and London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Cooley Charles H, 1981 (originalutgåva 1922). *Samhället och individen*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Dahl Robert A, 1971. *Polyarchy- Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl Robert A, 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Denk Thomas, 1999. *Värnpliktsutbildningen – en politisk socialisationsagent*. (Karlstad University Studies 1999:10). Karlstad: Karlstads Universitet.
- Denk Thomas, 2001. "Tillit och politisk ordning" i *Tillitens ansikten*. Red: Aronsson G, Karlsson JC. Lund: Studentlitteratur.
- Easton David, 1965. *A framework for Political Analysis*. New York: Prentice-Hall.
- Foley MW, Edwards B, 1996. The paradox of civil society. *Journal of Democracy* 7(3): 38-52.
- Frank Robert H, Cook Philip J, 1996. *The Winner-Take-All-Society. Why the Few at the Top Get So Much More than the Rest of Us*. New York: Penguin Books.
- Fukuyama Francis, 1992. *The End of History and the Last Man*. London: Penguin Books.
- Fukuyama Francis, 1995. *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York, London, Toronto, Syney, Tokyo, Singapore: The Free Press.
- Fukuyama Francis, 1999. *The Great Disruption. Human Nature and the Reconstitution of Social Order*. London: Profile Books.
- Giddens Anthony, 1979. *Central Problems in Social Theory*. London: MacMillan.
- Giddens Anthony, 1984. *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens Anthony, 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Grañovetter Mark, 1973. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology* 78: 1360-1380.
- Grañovetter Mark, 1996. The strength of weak ties. In: Wilson WJ, editor, *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*. New York: Knopf.
- Gusfield JR, 1962. Mass society and extremist politics. *American Sociological Review* 27.
- Holmberg Sören, Weibull Lennart, 1996. Förtroendets fall. I Holmberg S, Weibull L, eds. *Ett missnöjt folk? SOM-undersökningen 1996*. SOM-rapport nr. 18. Göteborg: SOM-institutet.

- Holmberg Sören, 1999. Down and down we go: political trust in Sweden. In Norris P, ed, *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Honohan Iseult, 2001. Friends, strangers, or countrymen? The ties between citizens as colleagues. *Political Studies* 49: 51-69.
- Huntington Samuel P, 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Inglehart Ronald, 1999. "Trust, well-being and democracy" i *Democracy and Trust*. Red: Warren Mark E. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson Björn, 2001. Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 104(2): 97-114.
- Kaase Max, 1999. Interpersonal trust, political trust and non-institutionalised political participation in Western Europe. *West European Politics* 22(3): 1-21.
- Kawachi Ichiro, 1999. Social capital and community effects on population and individual health. *Annals of the New York Academy of Sciences* 896: 120-130.
- Ladd Everett Carll, 1999. *The Ladd Report*. New York: The Free Press.
- Lasch Christopher, 1995. *The Revolt of the Elites- and the Betrayal of Democracy*. New York: Norton.
- Levi M, 1996. Social and unsocial capital: A review essay of Robert D Putnam's Making Democracy Work. *Politics and Society* 24: 46-55.
- Lindström Martin, 2000. Social capital and civic culture. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 103(2): 149-159.
- Lindström Martin, 2003. Social capital and the miniaturization of community among daily and intermittent smokers: A population-based study. *Preventive Medicine* 36(2): 177-184.
- Lindström Martin, 2004a. Social capital, the miniaturization of community and cannabis smoking among young adults: A population-based study. *European Journal of Public Health* 14(2): 204-208.
- Lindström Martin, 2004b. Social capital, the miniaturization of community and self reported global and psychological health. *Social Science and Medicine* 59(3): 595-607.
- Lindström Martin, 2005. Social capital, the miniaturization of community and consumption of home made liquor and smuggled liquor during the past year: A population-based study. *European Journal of Public Health*, In press.
- Lindström Martin, Axén Elin, 2004. Social capital, the miniaturization of community and assessment of patient satisfaction in primary health care: A population-based study. *Scandinavian Journal of Public Health* 32(4): 243-249.
- Lindström Martin, Merlo Juan, Östergren Per-Olof, 2003. Social capital and sense of insecurity in the neighbourhood: A population-based multilevel analysis in Malmö, Sweden. *Social Science and Medicine* 56: 1111-1120.
- Lipset Seymour M, 1995. *American Exceptionalism*. New York: W.W.Norton.
- Lundquist Lennart, 1984. Aktörer och strukturer. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 87(1): 1-21.
- Lundquist Lennart, 1998. *Demokratins väktare: Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Macinko James, Starfield Barbara, 2001. The utility of social capital in research on health determinants. *The Milbank Quarterly* 79(3): 387-427.
- MacIntyre Alasdair, 1981. *After Virtue*. Notre Dame: University of Notre Dame de Paris.
- March James G, Olsen Johan P, 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Minkoff Debra C, 1997. Producing social capital: National social movements and civil society. *American Behavioral Scientist* 40: 606-619.

- Muntaner Charles, Lynch John, 1999. Income inequality, social cohesion, and class relations: A critique of Wilkinson's neo-durkheimian research program. *International Journal of Health Services* 29(1): 59-81.
- Muntaner Charles, Lynch John, Davey Smith George, 2001. Social capital, disorganized communities, and the third way: Understanding the retreat from structural inequalities in epidemiology and public health. *International Journal of Health Services* 31(2): 213-237.
- Möller Tommy, 2000. *Politikens meningslöshet: Om misstro, cynism och utanförskap*. Malmö: Liber.
- Navarro Vicente, Shi Leiyu, 2001. The political context of social inequalities and health. *International Journal of Health Services* 31(1): 1-21.
- Nord Lars, 1997. *Spelet om opinionen. Möten mellan makthavare, medier och medborgare*. Lund: Studentlitteratur.
- Pearce Neil, Davey Smith George, 2003. Is social capital the key to inequalities in health? *American Journal of Public Health* 93(1): 122-129.
- Putnam Robert D, 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam Robert D, 1995a. Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy* 6: 65-78.
- Putnam Robert D, 1995b. Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America. *PS: Political Science and Politics* 28: 664-683.
- Putnam Robert D, 1996. The strange disappearance of civic America. *American Prospect* 24: 34-48.
- Putnam Robert D, 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York, London: Simon and Schuster.
- Putnam Robert D, 2001. Social capital. Measurement and consequences. *Canadian Journal of Policy Research (Isuma)* 2(1): 41-51.
- Rosenstone Steven J, Hanson John Mark, 1993. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: MacMillan Publishing Company.
- Roskin Michael G, Cord Robert L, Medeiros James A, Jones Walter S, 2003. *Political Science. An Introduction*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Rothstein Bo, 1988. Aktör-strukturansatsen. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 91(1): 27-40.
- Rothstein Bo, 1996. Sociala fällor och tillitens problem. I Holmberg S, Weibull L, eds. *Ett missnöjt folk? SOM-undersökningen 1996. SOM-rapport nr. 18*. Göteborg: SOM-institutet.
- Rothstein Bo, 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rueschemeyer Dietrich, Evans Peter B, 1985. The state and economic transformation: Toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: Evans P, Rueschemeyer D, Skocpol T, eds., *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Sartori Giovanni, 1976. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scudson Michael, 1996. What if civic life didn't die? *The American Prospect* 25: 17-20.
- Seligman Adam B, 1997. *The Problem of Trust*. Princeton: Princeton University Press.
- Skocpol Theda, 1996. Unravelling from above. *The American Prospect* 25: 20-25.
- Smith Tom W, 1997. Factors relating misanthropy in contemporary American society. *Social Science Research* 26: 170-196.
- Statistiska Centralbyrån, 1980. *Levnadsförhållanden. Isolering och gemenskap- En översikt om socialt deltagande 1976*. Rapport nr. 18. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Stolle Dietlind, 1998. Bowling together, bowling alone: The development of generalized trust in voluntary associations. *Political Psychology* 19(3): 497-525.

- Stubbergaard Ylva, 2000. "Politiskt deltagande relaterat till medborgarskap och medlemskap" i *Politiskt inflytande*. Red: Anders Neergaard och Ylva Stubbergaard. Lund: Studentlitteratur.
- Szreter Simon, 2002. The state of social capital: Bringing back in power, politics, and history. *Theory and Society* 31: 573-621.
- Tonkiss Fran, Passey Andrew, 1999. Trust, confidence and voluntary organisations: Between values and institutions. *Sociology* 33(2): 257-274.
- Uslaner Eric M, 1998. Social capital, television and the "mean world": Trust, optimism, and civic participation. *Political Psychology* 19(3): 441-467.
- Valelly Richard M, 1996. Couch-potato democracy? *The American Prospect* 25: 25-26.
- Veenstra Gerry, 2002. Explicating social capital: Trust and participation in the civic space. *Canadian Journal of Sociology* 27(4): 547-572.
- Verba Sidney, Schlozman Kay L, Brady Henry E, 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Warren Mark E, 1999. "Democratic theory and trust" i *Democracy and Trust*. Red: Warren Mark E. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilkinson Richard G, 1992. Income distribution and life expectancy. *British Medical Journal* 304: 165-168.
- Wilkinson Richard G, 1996. *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality*. London: Routledge.
- Wolfe Alan, 1998. *One Nation, After All: What Middle-Class Americans Really Think About God, Country, Family, Racism, Welfare, Immigration, Homosexuality, Work, The Right, The Left, and Each Other*. New York: Viking.
- Woolcock Michael, 1998. Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society* 27: 151-208.
- Woolcock Michael, 2000. Social capital: Implications for developmental theory, research, and policy. *The World Bank Research Observer* 15(2): 225-249.
- Woolcock Michael, 2001. The place of social capital in understanding social and economic outcomes. *Canadian Journal of Policy Research (Isuma)* 2(1): 11-17.

# ■ Översikter och meddelanden

## ■ Författningsutvecklingen och parlamentarismen sedan 1970<sup>1</sup>

BJÖRN VON SYDOW

---

### ABSTRACT

*Constitutional development and parliamentarianism since 1970.* The constitutional development and the parliamentarianism in Sweden since 1970 can schematically be divided into two periods. The first period was 1970-1990. The second was initiated in 1990. 1970-1990 stands out as a 'classical' period to the new constitution with its unicameral system and exact proportional representation above a 4 per cent threshold. The formation of government was mainly based on blocs with sharp opposition, although in combination with negotiating parliamentarianism in the Riksdag. In their years of parliamentary majority, 1976-1982 and 1991-1994, the right-wing parties introduced considerable constitutional changes which the social democrats in opposing position accepted.

From 1990 and onwards, it is above all the disrupting EU dimension which generates new constitutional changes concerning the politico-economic institutions. The European influence in legal matters is regulated, as are the EU-processes between government and parliament. Moreover, the electoral period is extended by one year and an element of personalised voting is introduced. Both the vote of censure and the instrument of consultative referendum attain a partially new constitutional character through the development of praxis. One can also identify a series of minority governments (right-wing 1991-1994 and social democratic since 1994) with prolonged partial coalitions grounded on different issues, and with all the parties of the Parliament involved in different areas. The EU dimension is central in this respect too. The constitutional changes, the new form of parliamentarianism and the EU processes strengthen the government. In this period too, questions can be raised regarding the role of the opposition in Swedish parliamentarianism.

---

### Inledning

1974 skapades en ny regeringsform för Sverige. Den trädde i kraft den 1 januari

1975. Flera av de centrala elementen etablerades emellertid fr.o.m. 1971. Egentligen kan man säga att valet till den nya en-

1 Jag ber att få framföra ett tack för synpunkter och bistånd till Lenita Freidenvall, Martin Brothén och Hans Hegeland m.fl., riksdagsförvaltningen samt till Göran von Sydow, IUE, Florence. En kortare version finns publicerad i von Sydow 2004

än vad man haft sedan 1945. De borgerliga partierna fick 1970 fler mandat i riksdagens nya enkammarare än vad socialdemokraterna hade. Vänsterpartiet kommunisterna bidrog dock till att det borgerliga flertalet över socialdemokraterna inte ledde till någon regeringsförändring. Svensk politik gick in i en period av blockpolarisering under 1970- och 80-talen. Samtidigt fanns det frågor på tvären av vänster – högerkonflikterna. Jag tänker främst på kärnkraftens vara eller icke vara, som blev föremål för en folkomröstning med tre alternativ 1980.

I slutet av 1980-talet skedde nya förändringar. I första hand förändras partisystemet i riksdagen. Kristdemokratiska samlingspartiet fick ett mandat i riksdagen fr.o.m. valet 1985 genom en valsamverkan med centerpartiet. 1988 kom miljöpartiet de gröna in. 1991 kom de under spärren på 4 % och förlorade sina platser, men kristdemokraterna kom in som parti och detsamma gjorde ny demokrati. 1994 kom detta parti under spärren. Kristdemokraterna klarade sig och miljöpartiet de gröna kom tillbaka till riksdagen. Fempartisystemet hade blivit ett sjupartsystem i riksdagen och utskotten anpassades till detta. De gjordes större i antal ledamöter.

Tiden från ca 1989 präglades i högsta grad av frågan om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och den ekonomiska politikens inriktning. Vi hade folkomröstningar om EU 1994 och om Euron 2003. I detta sammanhang skedde det en serie författningsförändringar kring 1994.

Författningsutvecklingen sedan 1974 års regeringsform kan således schematiskt delas in i två perioder. Den första är författningspolitiken 1970-1990. Den andra perioden initieras 1990.

Den fråga jag skall belysa här gäller den författningspolitiska utvecklingen sedd i ljuset av den parlamentariska utveckling-

en. Parlamentarism är den konstitutionella ordning som innebär att regeringsmakten är beroende av ställningen i parlamentet.

Jag har i andra sammanhang – von Sydow 1997 – redovisat att man lämpligen bör identifiera parlamentarismen med hjälp av åtta kriterier, som baseras på forskning av både internationella och svenska forskare. Så omfattande begreppsbestämningar behövs, enligt min mening, när man skall fastställa om och hur ett statsskick är parlamentariskt, eller om det i vissa hänseenden också innehåller andra komponenter, t.ex. av monarkiskt eller presidentiellt slag. I den här artikeln skall jag dock begränsa mig till att söka beskriva två element i nutida svensk parlamentarism, nämligen regeringsfrågan, dvs. hur *regeringar* bildas, lever och avgår och hur *oppositionspartier* i riksdagen handlar i förhållande till regeringsfrågan. Av de nämnda åtta kriterierna svarar detta mot

(1) Regeringen är för sin sammansättning och politik beroende av den partipolitiska ställningen i folkrepresentationen; det relativa inflytandet över utformningen av den politik som formas av riksdag och regering varierar dem emellan.

(8) Den inom-parlamentariska oppositionen har att utöva en del i lagstiftningsfunktionen, samt att granska hur regeringsmakten utövas; oppositionspartier är lojala mot det parlamentariska systemet och står i princip redo för att överta regeringsmakten (von Sydow 1997:18-35).

## **Författningspolitiken de första tjugo åren**

Övergången från tvåkamarsystemet till enkamarsystemet skedde genom uppgörelser mellan socialdemokraterna och de dåvarande tre borgerliga partierna hös-



ten 1966 och våren 1967. Det gällde den gemensamma valdagen, treåriga mandatperioden för 350 ledamöter i enkammaren och det exakt proportionella valsyste- met ovanför en spärr på 4 % (von Sydow 1989:270-288). Kärnan i skeendet var en enda uttalad värderingsgrundsats, nämligen varje rösts lika värde, med undantag för spärren vars syfte var att förhindra småpartier i riksdagen. De fyra förhandlande partierna kom på 1960-talet att få en sammanfallande strävan. Det var att eliminera de regler som gjorde att motsidan, den andra majoriteten, i ett alltmer blockorienterat partisystem skulle få en "konstlad" majoritet, dvs en majoritet i riksdagen utan att ha det bland väljarna (von Sydow 1989:305).

I samma beslutsprocess infördes också de regler vi har sedan dess om misstroendeförklaring. De innebär att det behövs en absolut majoritet av kammarens ledamöter för att avskeda statsministern och regeringen eller ett enskilt statsråd. Den "negativa" principen introducerades härmed formellt (Holmberg och Stjernquist rev. av Isberg och Regner 2003:34, 125 och Sterzel 1999:44-49).

Författningsförändringarna under 1970-talet präglades av två huvudsakliga teman. Det ena gällde statschefens ställning och regeringsbildningen. Det andra temat gällde regleringen av fri- och rättigheterna i grundlagarna och domstolarnas lagprövningsrätt. Man bör notera att redan före "lotteririksdagen" till följd av det blockmässigt sett jämna valresultatet 1973 hade det skapats en överenskommelse att minska antalet ledamöter i kammaren till 349, men det trädde i kraft först fr.o.m. 1976 (Holmberg och Stjernquist rev av Isberg och Regner 2003:77).

Det första temat avgjordes genom en kompromissuppgörelse i badorten Torekov 1971 mellan samma fyra partier. Mo-

narkin behölls men kungens uppgifter reducerades till förmån för riksdagens talman som fick i uppgift att lägga fram förslag om ny statsminister. En automatisk omröstning ska därefter hållas enligt samma regler som misstroendeförklaringens. Idén kom ursprungligen från Herbert Tingsten (von Sydow 1997:28). Torbjörn Bergman menar att Torekovkompromissen är ett genuint exempel på hur partierna ville undvika att förlora på olika arenor – väljare för socialdemokraterna, borgerlig samverkan för moderaterna. Uttalad blev inriktningen att göra det möjligt för riksdagen att "tolerera" minoritetsregeringar (Bergman 1995:123-142, Sterzel 1999: 96-100).

Statschefen berördes också i en senare beslutsprocess. 1979 infördes kvinnlig tronföljd, fullt kognatisk tronföljd som det heter. Denna gång skedde grundlagsändringen med borgerliga röster mot nedlagda socialdemokratiska röster i kammaren och nejroster av vänsterpartiet (Holmberg och Stjernquist rev av Isberg och Regner 2003:39, 116, Algotsson 2000:85).

Det andra temat som präglade författningspolitiken under 1970-talet var regleringen av fri- och rättigheter och den därmed sammanhängande frågan om domstolarnas möjligheter att pröva eventuella konflikter mellan offentliga föreskrifter av olika digniteter. Successivt byggdes det in regler i regeringsformen. Det var regler om fri- och rättigheter, både som målsättningsstadganden och som direkt tillämpliga, liksom möjligheter till inskränkningar i de grundlagsstadgade reglerna. Författningsarbetet under den här tiden kom att avslutas med en kompromissuppgörelse 1978 som bl.a. innebar kvalificerade regler för rättighetsinskränkningar, en grundlagsregel om lagprövningen som innebär att om det är regeringen eller riksdagen som beslutat om en regel, skall en dom-

stol eller annat offentligt organ kunna underlåta att tillämpa den endast om det är uppenbart att ett fel föreligger, det s.k. uppenbarhetsrekvisitet.

En viktig regel som tillfördes regeringsformen var möjligheten för en minoritet i riksdagen, närmare bestämt en tredjedel, att besluta om att en grundlagsändring ska underställas folkomröstning, vid nästa kommande riksdagsval. Om nejösterna är fler än hälften av de som röstat i riksdagsvalet är grundlagsförslaget förkastat. I den meningen är folkomröstningen beslutande. Om förslaget inte förkastas av väljarna har riksdagen att välja mellan att godkänna det eller förkasta det. (I den fassen är folkomröstningen på sätt och vis rådgivande.) Detta gäller alltså i princip alla paragrafer i regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Ordningen gick tillbaka till ett förslag i den dåvarande författningsutredningen på 1960-talet (Hermansson 1993:176-179, Holmberg och Stjernquist rev av Isberg och Regner 2003:143). Det skedde också andra förändringar beträffande grundlagstiftningens procedurer och lagrådets ställning.

Karl-Göran Algotsson har studerat författningsdebatten under 1970-talet utifrån synpunkten av samspelet och motsättningen mellan konstitutionalism, demokrati och effektivitet. Hans slutsats är att redan från 1950-talet fanns det en tonvikt vid effektivitetsvärdena när det gällde författningspolitiken. Låt vara att socialdemokrater respektive folkpartister stod emot varandra i mångt och mycket i debatten, så var det i vissa hänseenden på samma grundpremiss. ”Den starka regeringsmakten” respektive ”suverän på valdagen” var i grunden utflöden av ett i grunden monistiskt betraktelsesätt. Makten skulle, skriver Algotsson, koncentre-

ras hos regeringen stödd på en enhetlig riksdagsmajoritet enligt socialdemokratiskt tänkande, respektive hos väljarna vid ett enda valtillfälle (enkammare) enligt folkpartistiskt (Algotsson 2000:19-27).

Socialdemokraterna såg till effektivitetsvärden för att befrämja demokratin också när det gällde fri- och rättigheter. Detsamma gällde i princip också folkpartiet och centerpartiet, låt vara att man under delvis skarp kritik av socialdemokraterna anvisade olika författningsmässiga lösningar på fri- och rättighetsskyddet. Moderaterna tog däremot något av en annan principiell grund för sina strävanden. Man betonade mera behovet av maktindelning. Resultatet av de kompromisser som gjordes under ledning av Gunnar Heckscher 1978 var enligt Algotsson framför allt kring olika beslutsmetoder inom riksdagen; det handlade om att stärka riksdagens makt gentemot regeringen (Algotsson 2000:33).

Det fanns också, belysande nog, en närmast total dominans för partierna själva när det gällde att forma författningsreglerna. Men de borgerliga partierna har varit de reformfodrande och hotat eller t.o.m. själva genomdrivit författningsförändringar mot socialdemokraternas vilja. Vänsterpartiet ställdes i huvudsak vid sidan om beslutsprocesserna (Hermansson 1993:179-181, 429-430). Hermansson, som i en bred undersökning valt ut att studera folkomröstningsinstitutet som exempel på författningspolitik, menar att man kan tala om en generell utveckling sedan 1910-talet där partierna fått allt mer ökat inflytande, regeringsmakten likaså, men där 1970-talet innebar något av en uppgradering av riksdagens ställning (Hermansson 1993:453). Efter Torekovkompromissen hade de borgerliga initiativet i författningspolitiken och de utnyttjade sitt regeringsinnehav från 1976 för att

driva socialdemokraterna till ett antal reträtter.

### **Den parlamentariska tillämpningen i den första författningsperioden**

Tillämpningen av författningen låg också i mycket hög grad hos partierna själva under de första tjugo åren efter 1970. Det gällde givetvis i högsta grad parlamentarismen, regeringens beroende av ställningen i riksdagen.

Inga av de två föreslagna misstroendeförklaringarna 1980 och 1985, nådde erforderlig majoritet i kammaren. Men statsråd har avgått i ljuset av kommande nederlag, 1988, och detsamma gällde den sittande regeringen 1981 (Sterzel 1999:49-54). Regeringsväxlingar till följd av valnederlag, koalitionsupplösningar och statsministerbyten har ägt rum enligt regelverket.

Man kan knappast klassificera misstroendeförklaringen som en konstitutionell undantagsregel, utan snarare som en regel som används för att försvaga redan försvagade regeringar. Men som Fredrik Sterzel påpekar kan man tolka resultaten av omröstningarna i motsatt riktning (Sterzel 1999:79).

Regeringsbildningen och dess automatiska förtroendekomröstning fick under de första tjugo åren vissa tendenser. Blivande regeringspartier röstar ja. Socialdemokrater och vänsterpartister röstar emot en av talmannen föreslagna statsministerkandidat om de två partierna är i opposition. Ett undantag skedde 1978 då socialdemokraterna lade ned sina röster för folkparti-regeringen. De borgerliga partierna lägger ned sina röster när de anser att en regering svarar mot det parlamentariska läget, men de röstar nej om de anser att det finns ett bättre regeringsalternativ. Så gjorde mo-

deraterna 1978 och 1981 avstod de (Sterzel 1999:131, Bergman 1995:159).

Konsekvenserna av denna automatiska omröstningsregel är inte självklara. Sterzel t ex menar att den tenderar att ge svagare regeringar än nödvändigt eftersom reglerna ibland lägger ett avgörande ansvar på partier som inte ska ingå i en regering (Sterzel 1999:135). Man kan ju också säga att automatiken i kombination med att det krävs ett absolut flertal för att stoppa en statsministerkandidat ger utrymme för mer av de nyanser som väljarna skickat med sina val av partier och riksdagsledamöter. Hur som helst hade ett ganska tydligt mönster vuxit fram ca 1990. I detta ljus betydde den nya författningen att partierna vart och ett ålade sig ansvar för regeringsfrågan.

Ett medel som inte behandlades i grunden i författningsarbetet under 1960- och 70-talen var möjligheterna för regeringen att anordna extra val. Den treåriga mandatperioden från 1970 var ett verksamt medel för att motverka en regerings möjligheter att verkligen utlösa instrumentet eftersom det i sin svenska form endast väljer kammaren på nytt intill nästa ordinarie val.

Den socialdemokratiska regeringen övervägde möjligheterna 1974 och 1975 under "lotteririksdagen". Närheten till det ordinarie valet 1976 gjorde dock att saken förföll. 1978 till 1981 kom saken upp genom den socialdemokratiska oppositionen och moderaterna i regeringen. Föreskrifterna befanns nu omöjliga en snabb upplösning, något som senare rättades till. Också i regeringskrisen 1990 diskuterades saken; nu var det moderatledaren och folkpartiledaren som förespråkade saken (Sterzel 1999:157, 165-170).

Folkomröstningsinstitutet har, skriver Sterzel, fått en tillbakaskjutet plats i regeringsformen. Det nämns inte i portalpara-

grafen 1 kap. 1 par., trots att det är ett tydligt uttryck för folksuveränitetens princip (Sterzel 1999:184). Det nya grundlagsprövande institutet från 1979 kom dock sannolikt till en informell användning i mitten på 1980-talet då de borgerliga antydde att ett förslag om rösträtt för icke-svenska medborgare skulle gå till folkomröstning. Förslag lades heller inte fram från den socialdemokratiska regeringen (Algotsson 2000: 168).

Det formellt rådgivande institutet som finns sedan 1920-talet kom dock i politikens centrum under slutet av 1970-talet. Första initiativet togs av vänsterpartiet 1975, med motiveringen att riksdagen inte var representativ för folkmeningen i kärnkraftsfrågan. Senare kom möjligheten att föras in som en parlamentarisk reservutgång bland de borgerliga. Så diskuterades den 1978 i samband med regeringskrisen då. Saken fick ny aktualitet i samband med Harrisburghaveriet 1979 och en folkomröstning anordnades 1980. Resultatet har ansetts binda partierna och riksdagen, men exakt hur är inte klart alla gånger (Sterzel 1999:198-203). Att den anordnades och den långa "eftervården" har samband med de parlamentariska förhållandena för kärnkraftsfrågan, som ju splittrar de båda blockbaserade regeringsalternativen.

1970-1990 hade Sverige sex val till riksdagen, sju regeringar och följaktligen flera regeringsskiften. Majoritets- och samarbetsförhållandena växlade. Regeringsbildningen var blockgrupperad, men minoritetsregeringar dominerade i tid räknat. En del centrala politikfält hanterades av partierna med överenskommelser över blockgränsen. Så temporärt skattepolitiken 1981.

Riksdagens arbete karaktäriserades av på en och samma gång av en hög konfliktnivå och förhandlingar i konkreta frågor

där regeringsförslag många gånger justerades i uppgörelser med oppositionspartier. Reservationernas antal ökade. Justeringar av regeringsförslag skedde oftare ju svagare bas regeringen hade i riksdagen, men också under starkare regeringar, ja t.o.m. majoritetsregeringarnas år (Sjölin 1993:169-173, 193-194, Lewin 1996:176-182).

Den kanske mest centrala och återkommande frågan i spelet mellan regering och riksdag är nästan alltid den ekonomiska politiken. Mattsson har studerat hur den ekonomiska politiken formades i svenska riksdagen respektive danska folketinget. För båda länderna gällde i hög grad att det handlade om förhandlingar mellan regeringen och olika partier utanför regeringarna – "förhandlingsparlamentarism", kallar Mattsson sakerna. Den svenska utvecklingen var att den socialdemokratiska regeringen i huvudsak kunde använda vänsterpartiet kommunisterna som ett stödparti fram till 1976. Regeringen sökte dock också samarbeta med t.ex. folkpartiet respektive centerpartiet (Mattsson 1996:150-155).

Leif Lewin beskriver hur de två blockregeringarna 1976-1978 och 1979-1981 fungerade. De hade sin grund – eller symbolhandling – i en gemensam partiledarpresskonferens hösten 1971 om den ekonomiska politiken. Blockregeringen av 1976 drev också sin politik i allt väsentligt på grundval av sina egna mandat i riksdagen. Därmed var den en majoritetsregering i en mening. Men i en annan mening var den inte det – den inre oenigheten om kärnkraften. Den nya blockregeringen efter valet 1979 hade endast ett mandats övervikt i riksdagen; den var en majoritetsregering i samma mening som 1976 års, men föll av samma orsak – inre oenighet. Denna gång var det dock inte på grund av kärnkraften, för den hänvisades

ju till folkomröstning, utan på grund av skattepolitiken, där folkpartiet och centerpartiet gjorde upp med socialdemokraterna. (Lewin 1996:75-79).

Socialdemokratin återkom i regeringsställning under åren 1982 till 1991 men ställningen som dominant regeringsparti förändrades. Vänsterpartiet steg mera fram som en tunga på vågen. 1982 framtvängde partiet en annan blandning av skatter och subventioner, än vad den socialdemokratiska regeringen stod för. 1984 och 1985 förhandlade regeringen med vänsterpartiet. Efter valet 1985 fick regeringen Carlsson förlita sig på ”hoppande majoriteter”, men ofta med vänsterpartiet. 1990 röstade vänsterpartiet emellertid emot regeringens förslag till ekonomiskt stabiliseringsprogram (inkl strejk- och lönestopp), trots att statsministern ställde s.k. kabinetsfråga, dvs. sade att regeringen skulle avgå om riksdagen fällde förslaget. Regeringen förhandlade samtidigt med folkpartiet respektive centerpartiet i andra delar av den ekonomiska politiken; i en del med centern och moderaterna (Mattsson 1996:158-168). Regeringsinnehavet blev mer och mer i den ekonomiska politiken relaterat till uppgörelser med andra partier. Initiativet till detta kom paradoxalt nog efter det att vänsterpartiet bröt sig ur sin tidigare roll som i slutändan stödparti för en socialdemokratisk regering.

Den andra frågan där socialdemokratin efter 1976 gjorde en ny erfarenhet skedde när partiet var i opposition. Det var i omröstningen i riksdagen 1978 kring folkpartiregeringen Ullstens tillkomst. Socialdemokraterna beslutade sig efter stora inre debatter, för att avstå, dvs. inte rösta nej till förslaget. Oppositionsrollen blev därmed inte heller renodlad för socialdemokratin. (Lewin 1996:97-101, Petersson 1979:106-107).

Det är svårt att systematiskt identifiera hur konfliktmönstren är i en parlamentarisk partidemokrati. Bergman visar genom en studie av valmanifest att det hela perioden var en betydande skillnad mellan vänsterpolitik respektive högerpolitik om man ser till vänsterpartiet och socialdemokraterna på ena sidan och moderaterna på den andra. Men i början av 1970-talet tenderade moderaterna att gå mot mitten. Folkpartiet och centerpartiets mittenpositioner var till vänster om den ideologiska mitten under 1970-talet och vid valet 1988. Moderaterna återgick efter 1976 till en mera högerbetonad kurs. Man kan säga att valet 1985 var det sista med en ”klassisk” vänster – högerpolarisering i svensk modern politik (Bergman 1995:71-76). Oscarsson ger en liknande bild när man studerar väljarnas bedömningar av partiernas karaktärstecken och avstånd mellan varandra. Vänster–högerkonflikten dominerade väldigt starkt, men kärnkraften var en sekundär konfliktdimension i svenskt väljartänkande (Oscarsson 1998: 21, 54, 199).

Kampen kring regeringsmakten och sakfrågorna var uppdriven och ledde också till ett mycket högst valdeltagande. 1970-1985 pendlade valdeltagandet mellan 88,3 % och 89,9 %. Högst var det 1976 med 91,8 %. 1988 var det lägre.

### **Författningsreglerna, partierna och väljarna**

Regeringsformens portalparagraf 1 kap. 1 § säger att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den förverkligas genom växelverkan mellan den fria åsiktsbildningen och den allmänna och lika rösträtten till ”ett representativt och parlamentariskt statskick”, genom kommunal självstyrelse och ”under lagarna”. I regerings-

formen 3 kap. 7 par. anges att det är partierna som är bärare av valresultaten.

Den folksuveräna och parlamentariska doktrinen i regeringsformens första kapitel och inte minst dess nyss nämnda första paragraf, har sina motsvarigheter i ett antal processuella föreskrifter i regeringsformen, kompletterat genom riksdagsordningen. 1990 skrev jag att det är svårt att fastslå om det är utformningen av dessa processuella regler eller den partistruktur som dessa fungerar i sedan 1970-talet, som betyder mest för utformningen av regeringsmakten i nutida svensk parlamentarism. Min bedömning då var att det var partiväsendet ”med sina karaktäristiska drag: sina knappa blockmarginaler; sin tillväxt – ekologiska konfliktdimension vid sidan av vänster- högerdimensionen; detta i förening med den exakta proportionaliteten i författningen, som inte stimulerar till partisammanslagningar.” Jag menade då att det var detta som skapat det mesta av förutsättningarna för regeringsmakten sedan 1971, dvs. minoritetsparlamentarism. De särskilda föreskrifterna i regeringsformen om parlamentarismen spelade alltså mindre roll, men manifesterade förhållandena, skrev jag alltså 1990 (von Sydow 1990:85).

Hermanssons studie av parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen under 1900-talet slutar kring 1990. Han betonar att utvecklingen i stort ledde fram till att de offentliga besluten under 1970- och 80-talen dominerades av partirepresentanter; 1970-talet med viss tonvikt på riksdagsdominans; 1980-talet med ökad tonvikt på regeringsdominans och en därur kommen strävan att dominera beslutprocesserna och därmed också få mer av konflikter. Hermansson konkluderade att den svenska parlamentarismen alltmer präglats av partiernas strid om regeringsmakten och de som hade reger-

ingsmakten ville dominera beslutsprocessernas beredningsskeenden – och därmed försvårades möjligheterna till samförstånd i riksdagen. Men frågan var om inte alla partier förlorade i folklig legitimitet. (Hermansson 1993:428-432, 439-447, 453, 473-475).

I dagens ljus, när vi ser förskjutningar i författningen och i parlamentarismen under tiden efter 1990, framstår tiden 1970-1990 som en ”klassisk” tid för den nya författningen. Valsystemet, de treåriga mandatperioderna och det stora avståndet partierna emellan skapar en blockrelaterad regeringsbildning. Vi får på den grundvalen två majoritetsregeringar Fälldin genom koalitioner, men kortvariga till följd av inre splittring. Vi får minoritetsregeringar bestående av ett parti eller fler med Palme, Ullsten, Fälldin, Palme igen och Carlsson som regeringschefer. Mot dem får vi flersidig opposition i riksdagen. Majoriteter i riksdagen uppnås för dessa regeringar genom förhandlingar och kompromisser, vid sidan av den fortgående kritiken från olika oppositionspartier (von Sydow 1990:89).

Det författningpolitiska systemet ger föga stöd för annat än blockgrupperade minoritetsregeringar, med en riksdagsbaserad förhandlingsparlamentarism som konsekvens. En annan konsekvens är att varje sittande regeringsparti får se att väljarnas stöd minskar vid nästa val.

Partisystemet är alltså oförändrat före 1988. Men variationerna mellan de borgerliga är betydande. Ett parti som centerpartiet varierar t.ex. mellan toppnoteringen 1973 25,1 % och hälften av det 1988. 1988, 1991 och 1994 sker in- och utväxlingar av partier kring 4 %-spärren. Sju-partisystemet etableras. De kraftiga variationerna utsträcker sig i och med valet 1991 också till socialdemokraterna liksom till vänsterpartiet och kristdemokraterna

1998. Och moderaterna träffas av en kraftig tillbakagång 2002. Partisystem och valresultat förändras med andra ord kraftigt fr.o.m. 1988. Man kan se att väljarnas underliggande bedömningar av partisystemet ändras. Gräden av polarisering och konflikter minskar i väljarnas ögon. Väljarrörligheten ökar totalt sett från 1988, men blir alltmer ett fenomen inom respektive block (Oscarsson 1998:140, Holmberg och Oscarsson 2004:83-87).

Kvinnors representation i riksdagen ökar i två språng – 1973 till 24 %, sedan successivt, och sedan i nya språng från 1994, för att 2002 nå 45 %. Freidenvall menar att kvoterade nomineringslistor från partierna ("varannan damernas" från socialdemokraterna 1994) leder till partikonkurrens om kvinnors röster. De partiideologiska motiveringarna är olika men utvecklingen har blivit så att idag betraktas inte längre "kvinnor" som problem som avviker från den gängse normen, utan "män" är problemet i det att en överrepresentation är en avvikelse från den samhällseliga normen (Freidenvall 2003).

Det är intressant att notera att valdeltagandet också fortsätter att förändras. I någon mån kan de ha påverkats av att valrätten har vidgats något genom att utlandsboende svenskar har rösträtt sedan 1994 och att fler invandrare fått svenskt medborgarskap. Höjdpunkter och genomsnitt har förskjutits. Valen 1991 och 1994 ligger valdeltagandet på 86,7 respektive 86,8 %, men faller sedan kraftigt, 1998 till 81,4 % och 2002 till 80,1 %. Den flerdimensionella konfliktdimensionen i hela partisystemet i och med EU-medlemskapet skapar antagligen oklarheter för väljarna, vilket kan leda till det lägre valdeltagandet. Å andra sidan har vid två tillfällen två regeringspartier gått framåt – moderaterna 1994 och socialdemokraterna 2002, något som inte skett sedan 1968.

Bergmans undersökning av valmanifest visar att socialdemokraterna 1991 hade styrt in mot mitten och gick vidare i högerriktning 1994. Hela partisystemet gjorde detsamma; ja alla andra kom närmare moderaterna, inklusive vänsterpartiet (moderaterna gjorde en liten vridning åt mitten) (Bergman 1995:73-76). Ett kompletterande bidrag ges av Budge m.fl. (2001), där valrörelsen 1998 undersökes. Resultatet då är en viss återgång till vänster av socialdemokraterna, centerpartiet och miljöpartiet (kristdemokraterna saknas) (Budge m.fl. 2001:38-39). Jag har inte sett någon innehållsanalys av partiernas valmanifest från valet 2002.

Den första "klassiska" perioden i den nya författningen med sin blockrelaterade konfliktparlamentarism visar under senare delen av 1980-talet tecken på att kompletteras av andra element.

### **Författningsutvecklingen under den andra författningsperioden**

På två punkter har en förändrad praxis kommit att påverka innebörden i de rådande författningsreglerna. Det gäller tillämpningen av misstroendeförklaringen och tillämpningen av folkomröstningsinstitutet.

Kravet på absolut majoritet i kammaren för att fälla en regering eller föreslagen regeringsbildare verkar till stöd för socialdemokratiska minoritetsregeringar (Bergman 1995:194). Sterzel och Bergman (2003) menar att misstroendeförklaringarna efter valen 1998 och 2002 har en ny innebörd. De har inte karaktär av att vara en yttersta konstitutionell garanti. De motiveras av de som röstar för den, att regeringsfrågan bör prövas efter varje riksdagsval. De riktar sig just mot konsekvensen av den utformning som voteringsord-

ningen kring parlamentarismen har, genom sitt krav på absolut majoritet i kammaren, oberoende av valutgång och samarbetslinjer i riksdagen (Sterzel 1999:221). Sterzel är generell kritisk mot båda omröstningsinstrumentens utformning (Sterzel 1999:227-228, Bergman 2003:145).

Jag anser att det sedan 1990 är slående att misstroendeförklaringarna är en temporär frikoppling från den flerdimensionella karaktären i partisystemet, som ”i vardagslag” leder till en förhandlingsparlamentarism och partiella koalitioner. Dessa omröstningar kan vara frikopplade från sakfrågor och sakfrågor kan frikopplas från ett nyligen gjort ställningstagande i en av dessa omröstningar. Den tendensen har förstärkts efter 1990, även om det fanns liknande tendenser omkring 1980.

Det rådgivande folkomröstningsinstitutet har inte förändrats formellt men använts två gånger 1994 och 2003, i EU-frågorna. Det rådgivande institutet har i realiteten blivit ett beslutande, eftersom partierna förklarar att man ska respektera resultatet. Valdeltagandet har blivit mycket högt i båda, ca 83 %, och det har understrukit den beslutande, legitimerande karaktären i resultaten. Omröstningarna initierades inte bara av nej-sidan, som var i tydlig minoritet i riksdagen, utan också av många ja-anhängare i de borgerliga partierna (Möller 2003:87-88, 101-103, 106, 110-111, Sterzel 1999:204-206, 217)

Ytterligare ett element som påverkar parlamentarismen, men också valdeltagande, är mandatperiodens längd och personvals-systemet. Aktiva författningsförändringar har skett här. Mandatperioden förlängdes 1994 till fyra år. Ett personvalsinslag infördes 1998, med en spärregel gentemot genomslagen mot partiernas nomineringsordning. Personvalselementet har använts vid två val och för riksdagen använder sig ungefär en tredjedel av

väljarna av möjligheten. Endast ett fåtal av riksdagens ledamöter har genom metoden kommit in i riksdagen, vid sidan av partiernas nomineringsordning. Holmberg och Möller menar att det vore naivt att tro att personvals-systemet en gång för alla skall lösa de problem som den representativa demokratin står inför eller att det dramatiskt kan förvärja vissa av de problem som det politiska systemet står inför – exempelvis avsaknad av handlingskraft (Holmberg och Möller 1999:379).

Förlängningen av mandatperioden är av betydelse för handlingskraft, effektivitet och långsiktiga samarbetsmöjligheter partierna emellan. Den längre mandatperioden kan å andra sidan försvåra möjligheterna till ansvarsutkrävande från väljarnas sida och generellt minska aktiviteten i partierna. Ett viktigt argument kring täta val är väljarnas förtroende för de valda brukar öka när det är valår.

Den treåriga mandatperioden gjorde att extraval-möjligheten var snäv. Att hota med extraval är ett av en minoritetsregerings maktmedel gentemot delar av riksdagen. Det kan ske särskilt under de första cirka 18 månaderna i en mandatperiod, eftersom vårt ordinarie riksdagsval sker på vanlig fyraårsperiodicitet. Denna förändring betecknar Algotsson som en del i den allmänna tendensen i författningspolitiken under 1990-talet, att betona effektiviteten på bekostnad av demokratin som procedur (Algotsson 2000:171-172, Sterzel 1999:181).

Hur som helst kan man säga att extravalinstrumentet har fått en ökad potentiell kraft i sig genom förlängningen av mandatperioden. Det är ett instrument som inte ens behöver nämnas högt; det finns där alltid, särskilt i början av en fyraårig mandatperiod för en minoritetsregering. Våren 2004 fanns det antydningar om risken för extraval, när folkpartiet motivera-



de sin hållning till övergångsregler för arbetskraften från de nya EU-staterna. Det paradoxala är att just existensen av ett mera realistiskt extravalshot underlättar förhandlingar och partiella koalitioner.

1990 kom alltså EU-processerna i gång i svensk politik och samtidigt skärptes den ekonomiska stabiliseringspolitiken i ljuset av de makroekonomiska obalanserna. Jag ska inte gå in på den sakliga innebörden i de ekonomiska och sociala åtgärderna. Men parallellt med EU och euroförberedelserna skedde det också omfattande konstitutionella förändringar när det gäller budgetprocessen, riksbankens ställning, penningpolitiken och slutligen den statliga revisionen.

Finansmakten har ansetts vara en särskild kategori av den offentliga makten i flera århundraden, sedan 1809 med tyngdpunkten i riksdagen; ”svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena”, som det hette i 1809 års regeringsform 57 par. Dessa principer överflyttades till 1974 års regeringsform. 1990-talet blev en period av omjusteringar inom ramen för denna kategori av den offentliga makten, formellt regeringsformens nionde (och beträffande riksrevisionen dess tolfte) kapitel.

Riksdagen införde genom ändringar i riksdagsordningen en rambeslutsmodell för budgetregleringen som innebär att riksdagen fattar sina budgetbeslut i två steg. Först fattar riksdagen ett beslut om ramar för de 27 utgiftsområden som statsbudgeten enligt riksdagsordningen delas in i. I samband med detta beslutar riksdagen också om skatterna, dvs både inkomst- och utgiftssidan. I ett andra steg beslutar riksdagen om anslagen och då får anslagen inom ett utgiftsområde inte summerna till ett belopp som överstiger den av riksdagen beslutade utgiftsramen. Mattson betonar att man vid votering inte rös-

tar på varje enskilt anslag utan man tar ställning till alla anslagen inom utgiftsområdet i ett beslut. ”Skälet till detta är att man velat försäkra sig om en voteringsordning som innebär att ramen inte skall kunna överskridas genom hoppande majoriteter. På sätt och vis har man därigenom fått ett inslag av ett slags konstruktiv misstroendeförklaring inbyggd i budgetprocessen. För att fälla regeringens förslag har det (i det parlamentariska lägen som hittills förekommit) krävts att alla oppositionspartier från höger till vänster, skulle förena sig om ett alternativt paket av anslag.” Mattson menar att om det skulle ske och om det inte rör sig om en bagatell skulle man nog se regeringen avgå för att bereda plats för en regering av de partier som ställt sig bakom det vinnande förslaget i riksdagen. ”Ett väsentligt skäl till att införa rambeslutsmodellen var att en minoritetsregering skall kunna få helheten av sitt budgetförslag granskat. Sverige har under många år haft minoritetsregeringar och erfarenheterna har inte alltid varit goda” (Mattson 2003:230-234, Algotsson 2000:247-255).

Regeringarna Carlsson/Persson har vinnlagt sig om att inte ställa sig inför den avgörande årliga budgetomröstningen som en renodlad minoritetsregering. Budgeten förhandlades, lades fram och voterades med vänsterpartiet 1994, centerpartiet 1995-1998, och sedan dess med vänsterpartiet och miljöpartiet. På detta sätt har ändringarna i finansmaktens processer skapat ett centralt element av en partiell koalitionsparlamentarism.

Den här regeljusteringen skapades alltså i riksdagen av riksdagsutredningen under ledning av talmannen Ingegerd Troedson; utredningen och riksdagen lade också om budgetåret fr.o.m. 1997. Regeringen Carlsson/Persson initierade för sin del en ny lag om statsbudgeten, där bl.a. ett sys-

tem med utgiftstak infördes. De kan läggas ut för tre år framåt. Regeringen är skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att utgiftstaken överskrids. Här var det bättre budgetdisciplin och långsiktighet det handlade om, men inte nödvändigtvis en reduktion av de offentliga utgifterna. ”Den som är satt i skuld är icke fri”, som Persson sade (Mattson 2003:233-237).

Riksbanken och penningpolitiken frigjordes – eller delegerades – 1998 från direkt påverkan från riksdagen och regeringen, som däremot har ansvaret för valutapolitiken. Dessa förändringar gjordes av de partier som ville förbereda Sverige för att vara med i alla stegen i Eurovalutan och den europeiska centralbanken, men de kunde också motiveras för att styra svensk ekonomi med en egen valuta och egna finans- och penningpolitiska mål. Det ökade oberoendet av regering och riksdag i direkta termer skulle leda till en bättre penningpolitik och därmed säkra penningvärdet effektivare (Algotsson 2000:258–268).

Också den statliga revisionen förändrades i en likartad riktning som riksbanken. Riksrevisionsverket och riksdagens revisorer lades ned och ett nytt organ Riksrevisionen inrättades fr.o.m. 2003 genom ändringar i regeringsformen m.m. Här var dock alla riksdagens partier drivande under ledning av talman Birgitta Dahl, med ett undantag, nämligen socialdemokraterna. EU-dimensionen var inte avgörande, utan snarare oppositionsrollen i förhållande till den socialdemokratiska regeringen. Nu har det skapats en ny professionell gransknings- och revisionsmyndighet, med tre av riksdagen valda riksrevisorer, som enligt regeringsformen, själva och självständigt ska besluta om granskningar. Självständighet men inte beslutandemakt, menar Ahlbäck Öberg; beslutandemakten kring vad riksrevisionen pekar på ligger

hos de folkvalda (Holmberg och Stjernquist rev. av Isberg och Regner 2003:231-234, Ahlbäck Öberg 2003:156-162).

EU-medlemskapet har för svenskt vidkommande betytt en mängd diskussioner om vilka författningsändringar som har varit motiverade, liksom om den konstitutionella innebörden av själva medlemskapet och de författningsförändringar som föreslagits respektive genomförts. Jag ska i det här sammanhanget begränsa mig till två aspekter. Det är hur medlemskapet regleras i regeringsformen och riksdagsordningen och hur beslutsprocesserna kring svenska ståndpunkter hanteras i riksdagen och regeringen.

I regeringsformen finns sedan 1994 föreskrifter om val till Europaparlamentet. Det finns också en alltmer utvecklade bestämmelse om hur överlåtelse av beslutanderätt till EU får ske, regeringsformen 10 kap. 5 par. Det grundläggande elementet här är att beslutsbefogenheter kan överlåtas till det gemensamma beslutsfattandet inom EU så länge detta är förenligt med principerna för statsskicket; det förtydligas med att fri – och rättigheterna i enlighet med regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och friheterna, skall gälla på det område som överlåtelserna gäller. En sådan överlåtelse kan ske på två sätt. Antingen som vanlig grundlagsändring eller genom ett beslut med tre fjärdedelars majoritet av de röstande i kammaren (Holmberg och Stjernquist rev. av Isberg och Regner 2003:198-201).

Parallellt med detta justerades fri- och rättigheterna i regeringsformen med skydd för näringsfrihet och yrkesfrihet, rätt till ersättning vid inskränkning i användningen av mark och byggnader m. m. Viktigast var att Europarådskonventionen angående skydd för de mänskliga rätt-

tigheterna och grundläggande friheterna gavs en ställning som direkt normgivande i intern svensk rätt (Holmberg och Stjernquist rev av Isberg och Regner 2003:37, 54-56, 61-64). Jag var själv medlem i den kommitté som under Carl-Axel Petris ledning kompromissade sig fram.

I regeringen har samordningen av EU-politiken alltmer förlagts till statsrådsberedningen under statsministern. Tendensen har varit att statsministerns del i de europeiska toppmötena skapar ett försteg också i de inhemska beslutsprocesserna (Hegeland och Mattson 2000:94).

Riksdagens arbete med EU-frågorna har utvecklats successivt. De regleras i riksdagsordningens tionde kapitel, numera efter en bestämmelse i regeringsformen 10 kap 6 par., där det anges att regeringen ska informera riksdagen och samråda med det organ som utses av riksdagen. Riksdagsordningen anger att detta ska ske med EU-nämnden. Riksdagens fackutskott ska också följa arbetet i EU. Regeringen kan givetvis också lägga propositioner och skrivelser till riksdagen i EU-frågor som då med eventuella motioner behandlas i utskotten. Kammararens olika debattformer står också öppna för EU-frågor.

Man kan notera att i regeringsformen och riksdagsordningen anges relationen mellan regeringen respektive EU-nämnden vara att ”informera”, ”samråda” och ”underrätta”. Riksdagskommittén konstaterade år 2000 att praxis för samarbetet har utvecklat sig på det sättet att det inte räcker att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter, utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Riksdagen har ställt sig bakom denna tolkning (Holmberg och Stjernquist rev. av Isberg och Regner 2003:201, 2000/01:KU23, rskr 2000/01:275).

Det finns forskning – också jämförande mellan olika EU-länder – och diskussion kring för hur regering och riksdag ska hantera EU-processerna.

Larsson menar (1999) att det som framför allt skett är att oppositionen försvagats av EU-medlemskapet och dess beslutsprocesser. Oppositionens roll i en parlamentarisk stat är att vara kritisk granskare, peka på brister och lägga fram alternativ. Alla oppositionspartier, och särskilt små, riskerar genom EU att komma i ett sämre läge i förhållande till regeringen, än vid den nationella politikutformningen. I EU-frågor blir man för beroende av regeringens information. EU-politik tar dräkt av utrikespolitikens norm om nationell samhörighet, på regeringens villkor. Larsson ställer också frågan ”om inte mycket talar för att en redan svag opposition till följd av EU-medlemskapet blivit ännu svagare på den nationella arenan?” (Larsson 1999:344-346)

Hans Hegeland och Ingvar Mattson menar att omfattningen av EU-organens inflytande i svensk politik inte går att mäta på ett enkelt sätt. Ett sätt är att fixera hur mycket av gällande normgivning – lagar och förordningar – som är relaterade till EU-regler. Beroende på beräkningarna handlar det 1995 – 2003 om cirka 6 %. Ett annat sätt att beskriva är att visa hur mycket av regeringens propositioner till riksdagen som innebär genomförande av EU-normer. Det kan vara ca 30 % ett år som 1998/99. Ytterligare ca 15 % av propositionerna har EU-anknytning. Också den vanliga utrikespolitiken redovisas mycket mera för riksdagen än förr genom det löpande samrådet i EU-nämnden.

Det ställs interpellationer och skriftliga frågor till statsråden och då berörs EU ganska ofta. Men när Sverige blev medlem av EU menade en del att förlusten av formell suveränitet skulle kompenseras av ett

inflytande inom EU. Dock menar Hegeland och Mattson att förlusten berör i huvudsak riksdagen och vinsten tillfaller i huvudsak regeringen. Riksdagen har dock genom EU-medlemskapet fått en ökad insyn i den normgivning som tidigare skett på myndighetsnivå i Sverige. (Hegeland och Mattsson 2000:90-100. Personliga uppgifter från Hegeland vilka skall publiceras 2004).

Lindgren (2000) ger en liknande bild av parlamentarismens utformning i och med medlemskapet. Vi har fått se en övergång från en arbetande parlamentarism med sakprövning och initiativtagande till mer av informerad parlamentarism, med tillägget att denna informerade parlamentarism nu är något mer informerad. Den främsta anledningen till detta är att EU-nämnden inte kunnat utöva ett reellt inflytande (Lindgren 2000:216-219).

Om man lägger samman dessa analyser – och gör en reservation för att de inte bygger på senare fakta kring 2003 som t ex arbetet med utvidgning respektive ”konventet” – är det ändå tydligt att EU-dimensionen i det svenska partiväsendet spelar stor roll också här.

De fyra borgerliga oppositionspartierna står inte närmare varandra i olika EU-frågor generellt sett, än de i olika hänseenden står till den socialdemokratiska regeringens linje. Vänsterpartiet och miljöpartiet står i princip på en EU-negativ ståndpunkt, men samarbetar växelvis med regeringen och de olika borgerliga i vissa EU-frågor. Det är svårt att skapa ”oppositionsalternativ” till regeringen i EU-frågor. Och när det sker någon gång som t ex beträffande frågan om det ska vara en vald ordförande eller en roterande i EUs ministerråd, som fallet var 2003, kan den ståndpunkten bli överspelad i förhandlingarna i EU-kretsen.

Att de institutionella EU-frågorna om samspelet mellan riksdag och regering är ständigt aktuella i Sverige är alltså en konsekvens av att vi har en socialdemokratisk minoritetsregering vars partiella koalition med vänsterpartiet och miljöpartiet i princip inte omfattar EU-frågorna. Den partiella koalitionen som man kan säga att den socialdemokratiska regeringen har med de EU-positiva borgerliga oppositionspartierna är inte lika erkänd. Av detta blir det ganska naturligt en fråga om de institutionella formerna är de rätta?

Sedan 2004 pågår ett nytt arbete inom riksdagen kring hur riksdagens medverkan ska kunna stärkas. Folkomröstningen 2003 har gjort att alla partier har ställt sig frågan hur delaktigheten i EU-frågorna ska kunna breddas och fördjupas i riksdagen. På nytt står frågan om relationerna EU-nämnden – fackutskotten i fokus, men också möjligheterna till konflikt eller samverkan mellan partierna.

Under den andra perioden av 1974 års regeringsform, den från cirka 1990, har det skett betydelsefulla författningsändringar. Några är förändrade tillämpningar av rådande instrument. Misstroendeförklaringarna 1998 och 2002 har förändrat instrumentets karaktär och visat på en allt större del av riksdagen som inte stöder den sittande socialdemokratiska regeringen, oberoende av valresultaten. De rådgivande folkomröstningarna betecknas som i realiteten beslutande. Andra är formlika ändringar – förlängningen av mandatperioden, budgetprocessen i riksdagen, riksbankens och riksrevisionens ställning och EU-processerna mellan regering och riksdag. Därtill kommer regleringen av fri- och rättigheter i ett europeiskt perspektiv, EG-rättens primat över nationell lagstiftning och finansmakt på vissa politiska områden, och personvalen.

### Den parlamentariska tillämpningen i den andra författningsperioden

Tiden från 1990 innebar att Sveriges ekonomi visade ett antal obalanser, som riksdag, regering och arbetsmarknadens parter konfronterades med. Vidare aktualiserades samarbetet med Europeiska unionen, ett långtgående samarbetsavtal, det s.k. EES-avtalet eller fullt medlemskap? Sovjetunionen och Warchawapakten upplöstes, Tyskland återförenades och Estland, Lettland och Litauen förklarade sig självständiga. Sveriges säkerhetspolitiska läge blev annorlunda.

Det parlamentariska systemet och beslutsfattandet utvecklades på ett sätt som delvis var i samklang med den föregående perioden sedan 1970, men också delvis i nya former.

Regeringskrisen 1990, efter det att statsminister Carlsson ställt kabinetsfråga, slutade med att Carlsson återkom som regeringsbildare för en socialdemokratisk minoritetsregering med stöd av vänsterpartiet och nedlagda röster av miljöpartiet och centerpartiet. Moderaterna och folkpartiet röstade denna gång emot den nya regeringsbildningen med hänvisning till att det borde bli extraval istället (Bergman 159-160).

Men regeringens fortsatta arbete fram till valnederlaget 1991 byggde i stor utsträckning på samarbete med just dem som röstat nej. Regeringen samarbetade med folkpartiet i skattepolitiken, ”århundradets skattereform” och med de båggenjörständerna och centerpartiet i EU-politiken som betydde svenskt medlemskap i EU. Vänsterpartiet och miljöpartiet var emot detta (Hermansson 1993: 149-153, 209-211). Regeringens samarbetsmöjligheter i riksdagen skapades således inte av omröstningen om ny statsmi-

nister i början av 1990, ja de inte ens skadades (Mattsson 1996:168).

Valet 1991 ledde till en borgerlig koalitions- och minoritetsregering. Den stödde sig i riksdagen i många hänseenden på ny demokrati, men inte i alla. Det gällde säkerhets- och EU-politiken där man samarbetade med socialdemokraterna, som 1991 liksom vänsterpartiet röstade emot tillkomsten av regeringen Bildt; ny demokrati avstod (Bergman 1995:159).

Samarbetet mellan regeringen och socialdemokraterna vidgades hösten 1992. Det skedde i två ekonomiska krispaket, ett särskilt bankstödspaket, och slutade inför ett tredje när riksbanken satte sin ränta till 500 %, varvid kronkursen i stället släpptes fri och kronan förlorade cirka 30 % i värde. Men åtagandena från de två krispaketen behölls partierna emellan. Det var inte en strävan till regeringsombildning utan en förhandlingsuppställning av en vågmästerregering, menar Lewin. 1992 valde regeringen att förhandla med socialdemokratin och 1993 med ny demokrati om ekonomin och ny demokrati accepterade efter det att statsministern ställde kabinetsfråga och hotat med extra val (Lewin 1996:9-10, 16, 25-26, 79, 90-91, Mattsson 1996:169.) Sterzel menar för sin del att regeringen Bildt snarast hör hemma i kategorin informella majoritetsregeringar (Sterzel 1999:61-62, 118).

1994 skapades också en långtgående överenskommelse mellan den borgerliga regeringens fyra partier och socialdemokraterna om en förändring av tilläggs pensioneringen. Den lades nu om från att vara förmånsbaserad till att bli avgiftsbaserad. Det innebar också en mängd förändringar av hela den offentliga pensionspolitiken i Sverige och systemet lades utanför själva statsbudgeten. Överenskommelsen fungerar fortfarande.

Valresultatet 1994 ledde till en ny socialdemokratisk minoritetsregering. Nu röstade, paradoxalt nog folkpartiet emot, med motiveringen att man hade erbjudit sig att bilda en majoritetskoalition med socialdemokraterna (Bergman 1995:159-160). Regeringen kom först att samarbeta i riksdagen med vänsterpartiet, som i och med detta för första gången ingick en stor ekonomisk-politisk uppgörelse, men övergick efter några månader till att samarbeta med centerpartiet. Samarbetet gällde budgetpolitiken, kommunala inkomst- och kostnadsutjämnningen, EU:s konvergensprogram, jordbrukspolitiken och försvars- och säkerhetspolitiken och vissa andra delar av politiken, men inte alla. Samarbetet kom också att till en del institutionaliseras. Ett antal politiskt sakkunniga knöts till en del av departementen i regeringskansliet, finans-, försvars-, och jordbruksdepartementen. Centrala frågor förhandlades mellan partiledarna (Mattsson 1996:171, 1999/2000: KU20:160).

Något senare fördes det också förhandlingar mellan den socialdemokratiska regeringen och två av de partier som stött den snabbare avvecklingslinjen av kärnkraften, centerpartiet och vänsterpartiet. Alla tre ställde sig bakom en revidering av tolkningen av folkomröstningsåtagandena. Bl.a. strök man att avvecklingen skulle vara avklarad 2010, samtidigt som en av reaktorerna i Barsebäck stängdes.

Säkerhetspolitiken drev regeringen Carlsson/Persson i varierande grad av samarbete med centerpartiet, moderaterna, kristdemokraterna; EU-politiken också med folkpartiet. Eurofrågan var däremot en skiljelinje mot centerpartiet.

Naturligtvis har jag mycket att säga om hur samarbetet fungerade med centerpartiet när jag var försvarsminister, men det får bli en annan historia. Lite kort kan jag säga att det fanns en arena i den parlamen-

tariska försvarsberedningen, där Anders Svärd företrädde centerpartiet och Lars Danielsson, Håkan Juholt och Tone Tingsgård socialdemokratin. Jag och mina politiska medarbetare, främst statssekreterarna, hade också täta kontakter med Svärd och andra i centerpartiet, framför allt när det gällde omstruktureringen av totalförsvarets olika delar. I de viktigaste momenten deltog också statsministern, finansministern och centerns ledare Olof Johansson respektive Lennart Dahleus. De övriga partierna var i mer eller mindre grad skeptiska mot vår försvarspolitik, så jag tycker inte man kan säga att den i och för sig positiva atmosfär vi hade oss emellan gick över i att bli något som liknade samarbetet mellan socialdemokratin och centerpartiet.

Sterzel betecknar också denna regering som informell majoritetsregering (Sterzel: 1999:118). Lewin menar att regeringen Carlsson = och sedermera Persson = blev en vågmästarregering i minoritet (Lewin 1996:64, 79). Mattsson menar att vi har att göra med en regering med ett fast stödparti (Mattsson 1996:214).

De fastare och breda samarbetsformerna som etablerats mellan regeringen och centerpartiet innebar enligt min mening snarare något ännu mer, nämligen en bred partiell koalition. Den fungerade i riksdagen och i regeringsarbetet på delar av politikens områden. Här var det i verkligheten frågan om en partiell majoritetsparlamentarisk regeringsutövning, fast regeringen endast bestod av företrädare för det socialdemokratiska partiet.

Valresultatet 1998 ledde till en större omläggning av regeringens samarbete. Nu blev vänsterpartiet och miljöpartiet huvudpartners i inrikespolitiken, formellt på fem områden: ekonomi, sysselsättning, rättvis fördelning, jämställdhet och miljö. Regeringens förhållande till riksdagen

kom under bedömning omedelbart när riksdagen öppnade 1998. Moderaterna lade fram förslag till misstroendeförklaring. Socialdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet röstade för regeringen, moderaterna emot och de tre övriga borgerliga, inklusive centern, avstod. Omröstningen skedde när det förelåg en politisk uppgörelse mellan regeringen, miljöpartiet och vänsterpartiet (Sterzel 1999:55-57, 1999/2000 KU 20:158).

Ett visst samarbete mellan regeringen och centerpartiet fortsatte emellertid, avsmalnade efter valet 1998 och omfattade nu i huvudsak försvarspolitiken. Det fanns i huvudsak tillräcklig parlamentarisk grundval för den gemensamma politiken, trots att socialdemokraterna och centerpartiet nu inte längre hade absolut majoritet i kammaren. Det var egentligen bara när det gällde nedläggningen av militära förband och skolor som det kunde skapas majoriteter emot de två. Regeringen och centerpartiet överenskom att göra vissa budgetminskningar på försvaret och centerpartiet föreslog att de skulle gå till världens olika delar så man kan säga att en del budgetpåverkande politik lades utanför samarbetet mellan regeringen och vänsterpartiet och miljöpartiet.

Samarbetet i den nya konstellationen mellan socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet fick successivt klarare former. Samarbetet skedde i princip mellan finansdepartementets ledning och samarbetspartierna och mellan gruppledningarna i riksdagen, liksom mellan utskottsrepresentanterna. Inrikespolitiken omfattades inte helt och hållet av samarbetet, men man gick regelbundet igenom kommande propositioner och samarbetsmöjligheter (1999/2000:KU20:157,160-161).

Konstitutionella frågor och invandringpolitiken låg regelmässigt utanför

samarbetet. De två samarbetspartierna samverkade i riksdagen med de borgerliga i form av s. k. tillkännagivanden på åtskilliga punkter. Å andra sidan kunde vissa frågor som har anknytning till t ex terrorism leda till flersidig opposition från både moderater, folkpartiet och vänsterpartiet och miljöpartiet, medan regeringen, kristdemokraterna och centerpartiet gick samman och hade majoritet.

I valrörelsen 2002 kom regeringsfrågan upp i en speciell aspekt. Det var om miljöpartiet och vänsterpartiet skulle och ville kunna ingå i regeringen med socialdemokraterna. Särskilt miljöpartiet krävde regeringsdeltagande. Regeringen hänvisade till det rådande systemet. Omedelbart efter valet tog folkpartiet initiativ till en informell regeringsförhandling med miljöpartiet, centerpartiet och kristdemokraterna. Man utgick från att moderaterna skulle kunna acceptera en sådan regering hellre än en fortsatt socialdemokratisk med stödsamarbete av vänsterpartiet och miljöpartiet. Denna förhandling pågick under ett tag och Göran Perssons regering tvingades förhandla mycket aktivt med framför allt miljöpartiet. Centerpartiet ställde sig dock också efter några dagar utanför folkpartiets initiativ.

Moderaterna lade i sin tur på nytt fram förslag till misstroendeförklaring när riksdagen öppnades 2002. När omröstningen skedde fanns det en trepartiuppgörelse ("121 punkter") med inriktning på budgeten, den ekonomiska politiken samt uppföljning av tidigare samarbetsöverenskommelser. Undantag gjordes för utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken samt EU-politiken, i den mån det inte rörde budgetrelaterade frågor. Uppgårelsen innehöll också var sitt samordningskansli, med placering i finansdepartementet samt andra tjänster på andra departement. Också i andra hänseenden skulle samar-

bets- och informationsförhållandena fördjupas. Omröstningen blev nu annorlunda jämfört med 1998. De fyra borgerliga röstade alla emot regeringen. Miljöpartiet avstod. Liksom 1998 röstade socialdemokraterna och vänsterpartiet för (2002/03:KU30:128-129).

Också i ett annat hänseende blev omröstningen annorlunda. Jag var just vald till talman – och voteringsanläggningens dator fungerade inte med namnupprop så jag fick läsa upp alla namnen på kollegerna manuellt. Och visst blev jag glad att jag inte skulle hantera en regeringskris det första jag gjorde som nyvald talman.

Efter valet 2002 fortsatte alltså samarbetet och samtidigt konflikterna mellan regeringen och samarbetspartierna beträffande EU-politiken. Det gällde i Eurofolkomröstningen och i andra EU-relaterade frågor som t.ex. om ett nytt konstitutionellt fördrag ("konventet"). Här samarbetade regeringen delvis med de borgerliga partierna, men dessa och vänsterpartiet och miljöpartiet bildade majoritet i slutet av 2003 mot regeringens tidigare avsikt att stödja tanken på att ordföranden i EU:s ministerråd skulle väljas på viss tid i stället för att rotera mellan medlemsstaterna.

Har tillämpningen av parlamentarismen förskjutit sig efter 1970? Sverige har inte majoritetsregeringar, men karaktären på minoritetsregeringarna har förskjutits. Samarbetsmönstren för dem är mera långsiktiga, omfattar flera frågor men är på samma gång inte så omfattande att majoritetsregeringar har blivit bildade. Skattepolitiken och den ekonomiska krispolitiken på 1990-talets början var mer än sektorsspecifika tillfälliga kompromissuppställningar. Man kan diskutera när det är rimligt att tala om en partiell koalition; jag gör det i alla fall fr.o.m. 1995. EU-dimensionen i svensk partipolitik spelar en viktig roll i detta. Den går på tvärs av vänster –

högerorienteringen i partiväsendet. Den försvårar majoritetsregeringar och innesluter ytterligare en dimension av oppositionens "tolerans" mot en sittande minoritetsregering. Det kan man notera fr.o.m. 1990.

Konkurrensen om regeringsmakten har tilltagit; det visar misstroendeförklaringarna efter valen. Kanske just för att medlemskapet i EU, fast det är så omstritt bland väljare och mellan partierna, och de formella författningsförändringarna – mandatperiodens längd, budgetprocessen, riksbanken och penningpolitikens självstyrelse – gör det lättare att vara i regeringsställning än före ca 1995.

## Författningspolitikens paradoxer

Sista perioden när socialdemokraterna i regeringsställning lyckades driva fram betydande förändringar i författningen var i början på 1970-talet. Det var Torekovkompromissen.

Jag ska i det här sammanhanget inte gå in på de förändringar som gjordes i slutet av 1980-talet i regeringsformen kap.13 om krig och krigsfara, inte heller tillkomsten och innehållet i yttrandefrihetsgrundlagen från 1991 eller omregleringen av svenska kyrkans ställning (Holmberg och Stjernquist rev. av Isberg och Regner 2003:38, 40, 236-241). Inte heller har jag på långa vägar redovisat alla justeringar i grundlagarna som skett de gångna åren efter 1970. Petersson uppger att mellan 1975-2003 ändrades 46 % av paragraferna i regeringsformen. De andra grundlagarna har också reviderats i mångt och mycket. Riksdagordningen har reviderats språkligt och formellt så sent som 2003. (Petersson 2003:266-267). Men vad jag menar är att efter 1974 har det inte varit möjligt för socialdemokraterna att leda ett författnings-



politiskt arbete som leder till betydelsefulla förändringar för partier och parlamentarismens utformning.

Det är under de borgerliga perioderna med majoritet i riksdagen och borgerliga regeringar som vi haft två perioder av betydelsefulla revideringar. Jag syftar på 1978 när frågan om fri- och rättigheter, lagprövningen, nya regler vid grundlagsändring m.m. accepterades som en kompromiss av socialdemokraterna. Jag syftar också på serien ändringar kring 1994: ytterligare justeringar i fri- och rättigheterna; Europarådskonventionen till svensk rätt (förbud mot att införa lagar eller andra föreskrifter som strider mot konventionen); förlängningen av mandatperioden och personvalet. Det gäller också ändringarna i riksdagens budgetprocess och frågorna om penningpolitiken och riksbankens ställning men här gick beslutsprocesserna in i den följande socialdemokratiska regeringsperioden och var knutet till EU-politiken, för anhängarna av medlemskapet.

De borgerliga har också själva drivit grundlagsändringar som socialdemokraterna först har varit negativa inför. Jag syftar på reglerna kring kvinnlig tronföljd 1979. Socialdemokraterna deltog inte i beslutet men motsatte sig inte att det genomfördes. Sänkningen av den kungliga myndighetsåldern var inte en socialdemokratisk idé. Grundlagsregleringen av rösträtt för utlandssvenskar som varit bosatta i Sverige motsatte sig socialdemokraterna före valet 1994 men inte efter. Man var länge emot inriktningen på den nya Riksdagsrevisionen. Det finns inga motsvarande exempel där socialdemokraterna i regeringsställning drivit fram egna projekt till författningsändringar.

Man kan formulera iakttagelsen så, att stora och kontroversiella författningsförändringar är mera sannolika när socialdemokraterna är i opposition. Men då kan

det träffas kompromisser mellan de borgerliga i regeringsställning och socialdemokraterna, som t.ex. de om EU-medlemskapets konstitutionella konsekvenser.

Men hur har utfallet blivit av dessa författningsförändringar i kombination med tillämpningen av parlamentarismen sedan 1970-talet?

Möjligheterna till beslutande folkomröstningar på initiativ av en tredjedel av riksdagen fr.o.m. 1979 har stärkt grundlagsinflytandet för mindre partier. I dagens riksdag har fem av sju partier varit i närheten av 4-procentsspärren. Det spelar säkert roll för deras syn på valsystemet och eventuella förslag om minskad proportionalitet för mindre partier. Om de är emot sådana förslag kan de kanske lägga ut dem till folkomröstning eftersom den kan initieras av 1/3 av riksdagen. Att försöka avskaffa monarkin lär få prövas på samma sätt.

Det går inte att säga att dessa breda författningskompromisser mellan de borgerliga och socialdemokratin under borgerliga majoritetsperioder har lett till några särskilda partipolitiska fördelar. Men ändringarna har generellt verkat gynnande på de regeringar som suttit efter 1994 – och de är ju socialdemokratiska. Jag tänker på förlängningen av mandatperioden, som givit ny makt åt extravalsinstrumentet som hot. Jag tänker på den nya budgetprocessen i riksdagen med en enda avgörande omröstning av ett slag som kan sägas vara en konstruktiv misstroendeförklaring, dvs. en majoritet måste gå samman om ett helt annat budgetalternativ för att beseгра även en minoritetsregering. EU-medlemskapets beslutsprocesser har stärkt regeringens makt, men här spelar ju den grundläggande EU-konflikten i partisystemet en central roll för den mångfacetterade riksdagsoppositionens svaghet.

Folkomröstningarna av vårt formellt rådgivande slag minskar partisplittringens konsekvenser, inte minst för regeringspartier. Det gäller både i kärnkraftsfrågan och EU- och euro-omröstningarna.

Väljarundersökningarna visar att partiernas väljare är splittrade. Det gäller inte minst socialdemokraterna som ju haft regeringsmakten själva vid båda EU-omröstningarna. Både det att man använt folkomröstningsinsitutet och resultaten i de två har bidragit till det fortsatta parlamentariska läget; den socialdemokratiska minoritetsregeringen i partiella koalitioner med å ena sidan partier som har nejinställning och å andra sidan partier som har ja-inställning. Den egna interna socialdemokratiska splittringen i parti och väljarkår svarar alltså mot en ännu bredare splittring i nationen och tar inte loven av regeringsinnehavet.

Inte ens den nya inriktningen av användningen av misstroendeförklaringen såsom den visade sig 1998 och 2002 har hindrat den sittande regeringen att placera sig i partiella koalitioner med partier som röstat emot regeringen eller avstått.

Paradoxalt nog har å andra sidan heller inte samarbetet med det parti som bägge gångerna röstat för statsministern och regeringen, vänsterpartiet, blivit djupare än med andra. Vänsterpartiet har för övrigt så sent som 2004 på sin kongress angivit att man inte vill gå in i en regering.

Vår mest spridda grundlagskommentar d.v.s. Holmberg och Stjernquists arbete sedan 1970-talet skriver: "1809 års regeringsform var dualistisk, 1974 års är monistisk. I stället för den gamla maktindelningen har parlamentarismen kommit, och riksdagen blivit ensam lagstiftare. Det är framför allt på denna punkt som de båda regeringsformerna skiljer sig åt principiellt sett. De bärande principerna i övrigt är i allt väsentligt gemensamma. Statsorganen

är desamma, låt vara att tvåkammarriksdagen har efterträtts av enkammarriksdagen, statsfunktionerna är desamma och formerna för beslutsfattandet och förfarandet i övrigt till allra största delen i stort såväl som i smått desamma." 1974 års regeringsform har övertagit mycket av sin föregångarna och därmed från tidigare svenska regeringsformer. Även parlamentarismen har sina rötter i svensk författningsutveckling under frihetstiden (Holmberg och Stjernquist rev. av Isberg och Regner 2003:41).

Holmberg och Stjernquists analys bygger i mycket på Fredrik Lagerroths författningssyn, framlagd i ljuset av hans syn på konstitutionalismens och demokratins historiska utveckling i Sverige. Lagerroth gjorde in i det sista analyser av det som skulle bli 1974 års regeringsform. "Vi har kommit till det resultatet av vår granskning att maktodelningsystemet i den nya regeringsformen är ett helt annat än i den gamla. All makt är samlad hos riksdagen karakteriserad såsom folkets företrädare som utövar den antingen direkt vid lagstiftningen eller indirekt vid riksstyrelsen genom regeringen, som i allt väsentligt har riksdagen att tacka för sitt maktinnehav och är beroende av den för sitt fortsatta åtnjutande. Konungen är i huvudsak reducerad till representativa uppgifter. Det torde inte finnas någon författningshistoriskt så obildad svensk medborgare att han icke känner igen denna såsom ny presenterade författningstyp såsom en gammal bekant. Det är ju frihetstidens maktäggande ständer som gå igen." Den fria åsiktsbildningen som i 1974 års regeringsform räknas som lika nödvändig för det politiska livet "som luften för den enskilde" har, skriver Lagerroth, först möjliggjorts av 1766 års tryckfrihetsförordning. (Lagerroth 1970:204-205. 1975:109-112).

Algotsson menar för sin del i analysen av Sveriges författning efter EU-anslutningen att 1974 års regeringsform verkligen kunde karaktäriseras som ”ett från principiell synpunkt helgjuter dokument präglad av det demokratiska majoritetsstyret.” Men under 1990-talet har synen – och författningen – förskjutits, vilket får implicita konsekvenser för den konstitutionella ordningen. Mer effektivitet ska uppnås genom att handlingsfriheten för politiker att styra ekonomin ska hindras genom konstitutionella regler. Befogenheter som låg i riksdagens och regeringens hand har överlåtits till expertorgan som riksbanken (och senare riksrevisionen).

Men, skriver Algotsson: 1990-talets stora konstitutionella händelse är naturligtvis Sveriges anslutning till EU. ”Härmed infördes en vertikal maktindelning i stor stil. Att märka är vidare att makten överförs till ett organ som inte uppfyller kravet på demokrati.”

Algotsson menar också att EU-anslutningen lämnat begränsade avtryck i RF. Efter hård debatt avvisades Olof Ruins utredningsförslag 1993 att RF:s första kapitel skulle innehålla en paragraf som angav att Sverige var bundet av de förpliktelser som följer av anslutningen ”utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag”. Det kallades för ”plattläggningsparagrafen” och accepterades varken av EU-negativa eller EU-positiva partier. Därmed övergav riksdag och regering i realiteten den kodifierande grundlagsfilosofi som de tillämpat 1973-74. Man ville ju då komma bort från den stora skillnad som rådde mellan maktindelingsprinciperna i 1809 års regeringsform och den levande författning som vuxit fram i form av parlamentarisk demokrati. Men skriver Algotsson: ”I och med anslutningen till EU har det återigen uppstått en betydande diskrepans mellan det levande styrelse-

skicket och regeringsformen.” Principiellt sett blir problemet mest akut om EG-rätt anses strida mot nationell grundlag, menar Algotsson. Men i vilket fall som helst har en väsentlig del av den normgivning som tidigare beslöts av riksdagen karaktär av normgivning från EU-organ (Algotsson 2000:35, 44-51, 339-345). Larsson har kommit fram till en liknande slutsats (Larsson 1999:334).

Lagerroth menade i sin sista undersökning om de gamla och den nya regeringsformen att Sverige i nutid inte dömt sig till full passivitet inför allt ont, som kan tima i världen. ”Det /Sverige/ tillhör som ledamot institutioner, som verka för världsfreden, och kan själv medverka därtill ej blott med militära medel utan också genom avträdandet av statsfunktioner, blott det har grundlagstiftningen kvar och därmed möjlighet att återtaga vad det avstått” (Lagerroth 1975:112). Här ligger att medlemsländerna ska besluta om fördragen och att EU som institution inte ska ha en egen ”kompetenskompetens”.

Vår svenska författning har alltså förändrats mycket efter 1990 och det beror i hög grad på medlemskapet i EU. Vissa delar av den offentliga makten utövas genom EU:s beslutsfattande, så den ekonomiska politiken i vid mening, den rättsliga i trängre mening och säkerhetspolitiken i viss mening.

Partisystemet har också präglats av motsättningarna i vårt folk kring just EU-medlemskapet. Det har fortplantat sig till riksdagen och motsättningarna kring EU-medlemskapet och frågan om det bör fördjupas eller ej påverkar svensk parlamentarism. Henrik Oscarsson menar att vänster-högerpolariseringen fortfarande står för det klart mesta i svenska väljares orientering. Nio av tio svenska väljare har fortfarande något av de fem traditionella partierna som sin förstapreferens. Men

det finns andra dimensioner i nutida svensk inrikespolitik. Det är dock bara kärnkraften, EU och en traditionell kristen dimension som är av betydelse för väljarnas valhandlingar vid sidan av vänster – höger. Oscarsson själv menar att det som förenar konfliktdimensionen kring synen på kärnkraft respektive EU är en ”autonomi – delegeringsdimension”. Den liknar vänster – högerdimensionen såtillvida att den inbegriper ett konglomerat av olika sakfrågor (Oscarsson 1998:57, 64, 261-291).

Den här konfliktdimensionen i svensk politik finns alltså i båda de blockorinterade regeringsalternativen.

Svensk parlamentarism betingas på detta sätt av två konfliktdimensioner och av den splittrade sjupartiststrukturen, som manifesteras genom vårt proportionella valsystem över spärren. Majoritetsregeringar på grundval av koalitioner är öppna politikerverk – och de är sällsynta. Det skrev jag 1990 och det står jag fortfarande för (von Sydow 1990: 89).

Parlamentarismen har förblivit präglad av minoritetsregeringar. Men de har i ökad utsträckning blivit partiella koalitioner i betydande och långsiktiga frågor som budgetpolitiken, pensionspolitiken, säkerhetspolitiken och EU-politiken. Man kan se det som att regeringarna fr.o.m. 1990 och EU-medlemskapet har partiella koalitioner med oppositionspartier. ”Ja”-partierna samarbetar nästan hela tiden i regering och opposition. Pensionsuppgörelsen 1994 har samma karaktär. Samtidigt samarbetar socialdemokratin djupt med två ”nej”-partier i stora delar av den övriga politiken. Men inte alla.

Regeringarna Carlsson/Persson har på detta sätt kommit att skapa ömsesidiga åtaganden efter både vänster – högerdimensionen och ”autonomi – delegeringsdimensionen”. De ömsesidiga åtagandena

går både i blockparlamentarisk riktning och över blockgränsen.

Man kan dra paralleller med det förflutna. En jämförelse är med 1920-talet och fram till 1936, där regeringarna endast kunde ha en ledande ställning om de anpassade sig till mittenpolitik i riksdagen (von Sydow 1997:161). Regeringarna Carlsson/Persson har kunnat föra en mer differentierad politik, eftersom de anpassar sina bindningar och därmed stöd till de dubbla konfliktdimensionerna. Det gällde också regeringen Bildt.

I jämförelse med tiden före 1990 har dessa dubbla dimensioner av konflikter i det parlamentariska systemet paradoxalt nog bidragit till att stärka regeringsmakten. 1970-1990 dominerade vänster–högerdimensionen i kombination med valsystemets proportionalitet (ovanför spärren) och resultatet blev blockpolitik, med mycket små marginaler. Kärnkraftsfrågan visade sig vara en första förändring. Men det var kombinationen av EU-frågan och problemen i den svenska ekonomin, inte minst de offentliga affärerna, som skapade nya, partiella, parlamentariska kombinationer.

Men dessa samarbetsformer är inte så tydliga för väljarna. Däri ligger en av förklaringarna till det sjunkande valdeltagandet, tror jag. Vi har gått från tiden 1970-1990 med en tydlig blockparlamentarism, regeringsväxlingar efter valnederlag – och svaga regeringar. I stället har vi kommit in i en period av starkare offentlig maktutövning av regeringarna, av delegerade expertorgan i den offentliga ekonomin och mångfacetterade beslutskombinationer inom EU.

Riksdagens sammansättning spelar fortfarande en djup roll. Men regeringsväxlingarna är få. Det parlamentariska arbetet sker väl så mycket i de partiella koalitioner mellan regering och olika oppo-

sitionskombinationer. Fasta förbindelser har blivit lösa, och fler. Leif Lewin problematiserar detta: oppositionens roll blir oklar och ansvarsutkrävandet inte tydligt nog (Lewin1996:199).

Regeringsinnehavet ger fortfarande väsentligt mer inflytande än vad oppositionspartier har. Det gäller konstitutionellt genom utnämningmakten och styrningen av statsförvaltningen, i budget- och lagstiftningsprocessen, i EU-arbetet i ministerrådet.

Det gäller inte minst i att sätta den politiska agendan. Regeringen och särskilt statsministern har ett stort mediaövertag gentemot oppositionen, inte minst när den är sex partier.

Statsministerns inre ledning av regeringen och utnämningen av statsråd kan också den vara annorlunda än i en koalitionsregering.

Svensk parlamentarism har vuxit fram som en riksdagsorienterad och förhandlingsinriktad regeringsmakt sedan 1860, skrev jag, i en översikt av parlamentarismens utveckling och utformning till 1945. ”Om svensk parlamentarism å ena sidan 1860-1945 utmärktes av minoritetsregeringar, var dess kanske minst parlamentariserade funktion den som ligger i den konsekventa oppositionsrollen för ett parti: att i princip själv överta regeringsmakten men intill dess vara opposition: fullt ut” (von Sydow 1997:249).

Oppositionsrollen betyder sedan 1990 också att den är partiell. Dess ena sida är opposition mot regeringen och en alternativ regeringspolitik. Dess andra sida är att oppositionspartier är med i partiella, långsiktiga samarbetsrelationer med sittande regering.

Fortfarande innebär regeringsinnehavet ett stort plus i alla sådana konstellationer. Här ligger fortfarande förklaringen till varför flertalet partier själva vill komma i

besittning av regeringsmakten – och utestänga åtminstone några andra.

## Litteraturförteckning

- Ahlbäck Öberg, Shirin (2003). *Författning och revision i Ingvar Mattsson och Olof Petersson. Svensk författningsspolitik (2003)*. Stockholm: SNS Förlag
- Algotsson, Karl-Göran (2000). *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS Förlag
- Bergman, Torbjörn (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umeå Universitet
- Bergman, Torbjörn (2003). *Parlamentarism. i Ingvar Mattsson och Olof Petersson. Svensk författningsspolitik (2003)*. Stockholm: SNS Förlag
- Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara, Eric Tanenbaum (2001). *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998*. Oxford University Press
- Freidenvall, Lenita (2003). *Women's Political Representation and Gender Quotas – the Swedish Case*. Stockholms universitet, Department of Political Science
- Hegeland, Hans och Ingvar Mattsson (2000). *Another Link in the Chain: The Effects of EU Membership on Delegation and Accountability in Sweden. i Torbjörn Bergman och Erik Damgaard (2000). Delegation and Accountability in European Intergration. The Nordic Parliamentary Democracies on the European Union*. London & Portland: Frank Cass
- Hegeland, Hans (2002) *Nationella parlament i Europeiska unionen. i EU 2004-kommittén (2002). Riksdagens roll i EU. SOU:2002:81*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer
- Hermansson, Jörgen (1993). *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm: Norstedts Juridik
- Holmberg, Erik och Nils Sjernquist. *Vår författning*. Reviderad av Magnus Isberg och Göran Regner (2003). Stockholm: Norstedts Juridik
- Holmberg, Sören och Tommy Möller (1999). *Halvbjärtad premiär. i Premiär för personal. SOU 1999:92* Stockholm: Elanders Gotab

- Holmberg, Sören och Henrik Oscarsson (2004). *Väljare. svenskt väljarbete under 50 år*. Norstedts Juridik.
- Konstitutionsutskottet 1999/2000:KU20 (2000). *Granskningsbetänkande*. Stockholm: Elanders Gotab.
- Konstitutionsutskottet 2000/01:KU23 (2001). *Riksdagen inför 2000-talet*. Stockholm: Elanders Gotab.
- Konstitutionsutskottet 2002/03:KU30 (2003). *Granskningsbetänkande*. Stockholm: Elanders Gotab.
- Lagerroth, Fredrik (1970). *Två svenska regeringsformer*. Lund: CWK Gleerup.
- Lagerroth, Fredrik (1975). *Vår nya författning och frihetstidens*. Lund: Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds universitet
- Larsson, Torbjörn (1999). *Konflikten som försvar. Hur har det svenska EU-medlemskapet påverkat maktindelningen mellan regering och riksdag?* i Shirin Ahlbäck, Mats Dahkvist, Jörgen Hermansson, Barry Holmström, Jörgen Johansson, Torbjörn Larsson, Olle Lundin, Lennart Lundquist, Kjell Å Modéer, Joakim Nergelius, Ann Numhauser-Henning, Rolf Nygren, Curt Riberdahl, Urban Strandberg (1999). *Maktindelning*. SOU: 1999:76. Stockholm: Gotab.
- Lewin, Leif (1996). *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer
- Lindgren, Karl-Oskar (2000). *EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen*. Statsvetenskaplig Tidskrift 2000.
- Mattsson, Ingvar (1996). *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund University Press.
- Mattsson, Ingvar (2003). *Finansmakten*. i Ingvar Mattsson och Olof Petersson. *Svensk författningsspolitik (2003)*. Stockholm: SNS Förlag.
- Möller, Tommy (2003). *Folkomröstningar*. i Ingvar Mattsson och Olof Petersson. *Svensk författningsspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Oscarsson, Henrik (1998). *Den svenska partirynden. Väljarnas uppfattningar av konfliktstrukturerna i partisystemet 1956-1996*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Petersson, Olof (1979). *Regeringsbildningen 1978*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Petersson, Olof (2003). *Grundlagsändringar*. i Ingvar Mattsson och Olof Petersson. *Svensk författningsspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sjölin, Mats (1993). *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund University Press
- Sterzel, Fredrik (1999). *Parlamentarismen i författningen*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Sveriges riksdag (2003). *Sveriges grundlag och riksdagsordningen*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- von Sydow, Björn (1989). *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningsspolitik i Sverige 1944-1968*. Stockholm: Tidens förlag.
- von Sydow, Björn, (1990). *Parlamentarismens utveckling* i Departementshistorikerkommittén (1990). *Att styra riket. Regeringskansliet 1840-1990*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- von Sydow, Björn (1997). *Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945*. Stockholm: Gidlunds Förlag.
- von Sydow, Björn (2004). *Författningens utvecklingen och parlamentarismen sedan 1970*, i Olof Ruin (redaktör) *Politikens ramar och aktörer. Femton uppsatser om vårt politiska system tillägnade Ingvar Carlsson*. Falun: Hjalmarsson & Högberg.

## ■ Förlegad mandatfördelning och kommunal kretsindelning – avsevärda hinder för demokratisk rättvisa i allmänna val

NILS O ERLANDSSON

---

### ABSTRACT

*Old-fashioned distribution of seats and subdivision of municipalities into constituencies – considerable obstacles for democratic justice in general elections.* It is pointed out that the current old-fashioned method for distributing seats to political parties can be replaced by the Integer Method, which is a simple percentage calculation on the votes resulting in an improved proportionality. On comparison between traditional methods like the adjusted odd number method and the Integer Method, a number of disagreements are found with respect to the number of seats actually distributed due to a basic systematic mistake. In elections in large municipalities, the sub-division into constituencies gives rise to seat number disagreements with the effect that old-fashioned distributions overestimate right-wing numbers in relation to left-wing ones. Examples of actual distributions are listed. It is proposed that the traditional methods are reconsidered in favor of the Rounding Method and that each municipality be a single constituent all to the benefit of democracy.

---

### Inledning

Proportionella val infördes i Sverige i samband med rösträtsreformerna 1907-09 för val till riksdagens båda kamrar och därefter successivt vid val till kommunala fullmäktigeförsamlingar och landsting. Ordet proportionalitet användes flitigt både i vallagen och i regeringsformen. Det ligger i öppen dager att grundlagsfäderna ansåg att tillfredsställande proportionalitet är en primär förutsättning för god demokrati.

Mot denna bakgrund är det förvånande att man så länge vid mandatfördelning mellan partier använt svåröverskådliga metoder som entalsmetoden och uddatalsmetoden, som inte har särskilt mycket med proportionalitet att göra. Deras rötter kan sökas i den avhandling som den belgiske juristen Victor d'Hondt (1841–1901) lade fram 1882 och som bygger på stegvis fördelning med jämförelsetal. Den slutsats som kan dras är att proportionaliteten i första hand skall vara politiskt kor-

rekt och inte matematiskt. Forskningen och utvecklingen inom detta område har fokuserat på andra områden.

Statsvetenskapen har sannolikt saknat brobyggare som kunnat etablera kontak-

För varje parti beräknas antalet mandat enligt formeln. Dessa termer summeras och den föreskrivna summan anges. Härigenom har vi fått en ekvation av första graden med lika många termer som anta-

**Mot denna bakgrund är det förvånande att man så länge vid mandatfördelning mellan partier använt svåröverskådliga metoder som entalsmetoden och uddatalsmetoden, som inte har särskilt mycket med proportionalitet att göra.**

ter med andra discipliner inte minst matematiken och som kunnat stimulera utvecklingen. Inga matematiker har välkomnats och ingen tycks ha sökt sig dit. Denna zon har till synes legat orörd under ett århundrade. Ändå har heltalsmatematiken – och partiernas mandat är typiska ental – gjort stora framsteg under det senaste decenniet.

### Avrundningsmetoden

Att fördela ett givet antal mandat mellan en handfull partier i förhållande till deras röstetal borde rimligtvis inte vara något problem. Svårigheten var att i en ekvation förena kravet på proportionalitet och kravet på en förutbestämd mandatsumma.

Det som behövdes var en formel som ger varje parti dess andel av mandat och svaren i heltalsform där värdet på variabeln  $X$  bestäms så att summan av alla  $m$  blir lika med  $M$  enligt formeln:

$$m = \text{Heltal}(X \cdot (r/R) + 0,5) \text{ och } m = M$$

där  $m$  är antal mandat per parti och  $M$  är totala antalet mandat,  $r$  är antalet röster per parti och  $R$  är summa röster och  $X$  är det sökta antalet mandat som vid behov skall fördelas iterativt genom intervallhalvering tills summan blivit lika med den föreskrivna, dvs  $M$ . Om två eller flera partier får lika röstetal avgör lotten.

let partier. Om fördelningen går jämnt ut blir den framräknade summan lika med den föreskrivna omedelbart. När så inte blir fallet skall iterering ske tills den framräknade summan blir lika med den föreskrivna.

Den sektor man kan behöva genomöka vid iterering är en funktion av antalet partier. I ett riksdagsval ligger möjliga  $X$ -värden inom sektorn  $349 \pm 3,5$  när antalet riksdagspartier är sju. Lösningstekniken skvallrar om metodens släktskap med *optimeringsläran*.

Om man fördelar de 349 riksdagsmandaten med hjälp av ovanstående formel och valresultaten under de senaste nio valen 1972 – 2002, finner man att fördelningen går jämnt ut i sex fall och att iterering skall ske i övriga tre val. Se bilaga 1. Arbetet pågår med att ta fram en metod med automatisk iterering.

### Användnings sätt för avrundningsmetoden

Avrundningsmetoden kan användas på två sätt: dels för att bedöma och rangordna proportionaliteten hos olika metoder för mandatfördelning och dels för att ersätta dessa.

Med hjälp av avrundningsmetoden kunde avläsas att socialdemokraterna i riksdagsvalet 1988 berövades ett mandat



av centerpartiet, medan utfallet överensstämde med det officiella i övriga åtta fall av de nio som undersökts. Se bilaga 1/1988.

En avvikelse påträffades även vid senaste kommunvalet i Stockholms krets 1 där moderaterna berövade kristdemokraterna ett mandat. Se bilaga 2.

Dessa båda avvikelser har påträffats vid jämförelser mot beräkningar gjorda enligt

**Det måste finnas synnerligen goda skäl för  
att motivera ett sådant djupt ingrepp i den  
demokratiska rättvisan.**

den jämkade uddatalsmetoden. Ytterligare en avvikelse – denna gång vid jämförelse med valkvotsmetoden – påträffades vid fördelningen av de fasta valkretsarna inför riksdagsvalet 2002 när Stockholms län berövades ett fast valkretsmandat som tillföll Göteborgs kommun. Se bilaga 3.

Vid diskussioner med Valmyndigheten har diskuterats möjligheten av att göra en systematisk genomgång av hela kommunvalet 2002 för att få en uppfattning av hur många differenser som kan finnas. Valmyndighetens besked var att detta för närvarande inte låter sig göras.

### **Den kommunala valkretsindelningen**

Vallagen påbjuder i 2 kap 6 § att kommuner med fler än 6 000 rösträttsberättigade personer får delas in i två eller flera valkretsar. Om det finns fler än 24 000 som har rösträtt eller om det för kommunen skall utses minst 51 fullmäktige, skall kommunen indelas i två eller flera valkretsar.

Valkretsindelningen är ett avsteg från huvudregeln, som säger att alla röster skall ha lika värde. Därför räknas hela landet

som en valkrets i riksdagsvalet och varje landsting som en valkrets i landstingsvalet.

Jämför man det antal röster som krävs per mandat i Stockholms sex valkretsar blir resultatet som följer: 4 555, 4 758, 4 622, 4 147, 4 296 och 3 942 röster per mandat. Det skiljer 816 röster per mandat mellan andra och sjätte kretsen. Det krävdes 20,7 procent mer röster per mandat i andra än i sjätte kretsen. Det måste finnas synnerligen goda skäl för att motivera ett sådant djupt ingrepp i den demokratiska rättvisan.

Huvudorsaken till valkretsindelningen var att man ville lämna ”en viss garanti för att olika lokala intressen inom kommunen blev representerade i de valda församlingarna” vilket framgår av konstitutionsutskottets utlåtande (nr 30) som svar på motioner vid 1930 års riksdag.

För att undersöka valkretsindelningens effekter i de 76 valkretsindelade kommunerna jämfördes de officiella resultaten med dem som erhöles när varje kommun betraktades som en valkrets. Mandatfördelningen beräknades med hjälp av den valsimulator som kan hämtas från Valmyndighetens hemsida ([www.val.se](http://www.val.se))

Det visade sig att de fem största partierna tillhörde vinnarna, nämligen socialdemokraterna 26, moderaterna 12, folkpartiet 7, vänsterpartiet och kristdemokraterna 6 och tre övriga partier 3 mandat. Förlorarna var sverigedemokraterna 19, centerpartiet 11, Sveriges Pensionärers Intresseparti (spi) 8, nationaldemokraterna 4, miljöpartiet 4 och 12 övriga partier 14 mandat.

Återstår femton partier i mellanskiktet som tillsammans netto förlorade elva mandat. Dessa partier var:

Bevara Österåker  
Botkyrkapartiet

Folkets Väl, Hässleholm  
 Gotlandspartiet  
 Huddingeapartiet  
 Kommunpartiet VDM, Västervik  
 KPLMr-Revolutionärerna, Göteborg  
 Kommunala Rättspartiet, Tyresö  
 Linköpingspartiet  
 Norrbottens Sjukvårdsparti, Piteå  
 Sjukvårdspartiet-Folkets Vilja, Göteborg  
 Sjukvårdspartiet i Jämtlands län  
 Skåne Läns Sjukvårdsparti  
 Socialistiska Partiet Jönköping  
 Stockholmspartiet

Slutsatsen är att argumentet för kretsindelningen i de större kommunerna vilar på ett argument som är falskt. Först genom avrundningsmetodens tillkomst har det blivit möjligt att avslöja sanningen, som innebär att det i stället är de etablerade partierna som kunnat stärka sin ställning i de viktigaste kommunerna.

Hur omräkningen av kommunvalen utföll framgår av bilaga 4, där kommunerna återfinns i storleksordning ordnade i grupper om tio. Noteras kan att de allra flesta kommuner påverkats. Den största vinsten genom slopandet av valkretsindelningen skulle miljöpartiet i Jönköping med tre mandat gjort där socialdemokraterna skulle erfara den största förlusten med fyra mandat. Noteras kan att Jönköping har fem valkretsar medan Malmö, som förblev opåverkat, bara hade två.

Den kommunala valkretsindelningen förvränger mandatfördelningen i 65 av de 76 kommunerna och undertrycker samtidigt de opinioner som man sagt sig vilja premiera. Alla logiska och demokratiska skäl talar för att den bör avskaffas.

## Nu gällande metoder för valkretsindelning

Den jämkade uddatalsmetoden anbefalles såväl i Regeringsformen 3 kap 8 § slutmeningen som i vallagens bestämmelser om riksdagsval, landstingsval kommunalval och val till Europaparlamentet. Valkvotsmetoden påbjudes vid dimensionering av valkretsar. Dessutom föreskrives att entalsmetoden skall brukas enligt Lag om proportionellt valsätt (SFS 1992:339). Vid fördelning av mandat till namngivna kandidater på partiernas valsedlar gäller heltalsmetoden.

### Den jämkade uddatalsmetoden (Vallagen 20 kap 1 §)

Så länge partiet ännu inte tilldelats något mandat beräknas jämförelsetalet genom att partiets röstetal i valkretsen delas med 1,4. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att partiets röstetal delas med det tal som är 1 högre än det dubbla antalet av de mandat som redan har till delats partiet i valkretsen.

Metodens namn beror på att röstetalet fortsättningsvis divideras med 3, 5, 7, 9 o.s.v.

### Heltalsmetoden eller d'Hondts metod (Nationalencyklopedin)

Metod vid proportionella val för att räkna ut i vilken ordning mandaten skall fördelas mellan de konkurrerande partierna. När ett parti fått en plats delar man dess antal röster med 2 och jämför sedan partierna på nytt. Får samma parti en andra plats delar man med 3, efter tre platser med 4 o.s.v. Metoden brukades vid de svenska riksdagsvalen före 1952. Den används vid val till styrelser och nämnder i kommuner och landsting och förr vid fördelning av utskottsplatser i riksdagen.

Den används också vid presidentvalen i Finland, Island och Israel. Metoden brukar resultera i att det största partiet får en viss överrepresentation.

#### **Valkvotsmetoden (Vallagen 3 kap 2 §)**

Den centrala myndigheten skall före val till riksdagen besluta hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets skall ha. Det skall göras på följande sätt.

Varje valkrets skall få ett fast valkretsmandat för varje gång som antalet personer som har rösträtt i valkretsen är jämnt delbart med en trehundrationdel av antalet personer som har rösträtt i hela landet. Om inte alla fasta valkretsmandat kan fördelas på detta sätt, får valkretsarna de återstående mandaten i tur och ordning efter de överskott av röster som uppstår vid beräkningen. När överskottstalen är lika stora i två eller flera valkretsar, skall lotten avgöra, vilken valkrets som skall få mandat. Enligt Nationalencyklopedin gynnar metoden i regel mindre partier.

Alternativa metoder till heltalsmetoden har inte prövats då detta arbete begränsats till att behandla det primära problemet att

fördela mandat mellan partier och – när det gäller riksdagsval – att fördela mandat mellan valkretsar.

#### **Tack**

För värdefull hjälp under arbetets gång är jag stor tack skyldig Sören Holmberg och Krister Svanberg, personalen vid Valmyndigheten, samt Jesper Carlström, Per-Olov Källman, Sture Nyberg, John Rundgren och Mats Svanberg, som generöst ställt sin expertis och sina erfarenheter till mitt förfogande.

#### **Litteraturförteckning**

- Erlandsson, Nils, Allan Ekström och John Rundgren (2002) Valsystemet legitimerar mandatstöder, Kommunaktuellt 2002-12-12 Nr 39
- Jan Lundgren, Mikael Rönnqvist och Peter Värbrand (2003), Optimeringslära, Studentlitteratur, Lund
- Nemhauser, G. L., Wolsey L. A. (1988), Integer and Combinatorial Optimization, John Wiley & Sons, New York
- Valförfattningar (2002) Valmyndigheten, Elanders Gotab, Stockholm

## Bilagor

Bilaga 1-4 finns även att tillgå som kalkylark via Statsvetenskaplig Tidskrifts hemsida.

### Bilaga 1 Valet 1988

Parti	Röster	Andel %	INPUT		OUTPUT		Off UTFALL	Diff	Antal höjn	Avrundn effekt	Diff min input o output
			(börja med 349)		Beräknade mandat Decimalt	Heltal					
m	983 226	18,985	349,500		66,352	66	66	0	0	-0,352	
c	607 240	11,725	349,500		40,979	41	42	1	1	0,021	
fp	655 720	12,661	349,500		44,251	44	44	0	0	-0,251	
s	2 321 826	44,832	349,500		156,687	157	156	-1	1	0,313	
v	314 031	6,064	349,500		21,192	21	21	0	0	-0,192	
mp	296 935	5,733	349,500		20,038	20	20	0	0	-0,038	
Summa	5 178 978	100,000	349,500		349,500	349	349	0	2	-0,500	0,500

### Bilaga 2 Kommunvalet i Stockholm 2002

Distrikt	I					
Mandat	19					
	Input		Antal beräknade manda		Output	
Parti	Röster	Andel	Decimaltal	Heltal	UTFALL	Diff
s	30 065	34,741	6,601	7	7	0
m	19 772	22,847	4,341	4	5	1
v	14 510	16,767	3,186	3	3	0
fp	13 201	15,254	2,898	3	3	0
mp	6 032	6,970	1,324	1	1	0
kd	2 960	3,420	0,650	1	0	-1
Sum och koll	86 540	100,000	19,000	19	19	0

Not: KD skulle ha vunnit ett mandat från moderaterna om valkretsindelningen slopats före valet.

**Bilaga 3 Inför riksdagsvalet 2002. Länen sorterade i storleksordning**

■ ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Valkrets	INPUT		OUTPUT		310	avrund-			Ant
	antal	rel	antal	beräknade mandat	officiellt		nings-		
	röstber	andel	mandat	decimalt	heltal	Utfall	Diff	effekt	höjn
Sth län	764 445	11,42	310,900	35,51658	36	35	-1	-0,48	0
Sth kommun	571 518	8,54	310,900	26,55307	27	27		-0,45	1
Göteborg	355 139	5,31	310,900	16,49997	16	17	1	0,50	0
Östergötland	313 903	4,69	310,900	14,58412	15	15		-0,42	0
Jönköping	244 683	3,66	310,900	11,36812	11	11		0,37	0
V Götaland västra	242 485	3,62	310,900	11,26600	11	11		0,27	0
Skåne läns södra	242 700	3,63	310,900	11,27599	11	11		0,28	0
Skåne läns östra	221 314	3,31	310,900	10,28238	10	10		0,28	0
Uppsala	220 264	3,29	310,900	10,23360	10	10		0,23	1
Gävleborg	216 381	3,23	310,900	10,05319	10	10		0,05	1
Dalarna	213 248	3,19	310,900	9,90763	10	10		-0,09	1
Värmlands	210 783	3,15	310,900	9,79311	10	10		-0,21	1
Halland	207 991	3,11	310,900	9,66339	10	10		-0,34	0
Örebro	207 489	3,10	310,900	9,64006	10	10		-0,36	0
Skåne läns västra	196 744	2,94	310,900	9,14084	9	9		0,14	0
Malmö	194 439	2,91	310,900	9,03375	9	9		0,03	0
V Götaland norra	195 061	2,91	310,900	9,06265	9	9		0,06	1
Västerbotten	195 094	2,92	310,900	9,06418	9	9		0,06	1
V Götaland östra	193 391	2,89	310,900	8,98506	9	9		-0,01	0
Västmanland	192 596	2,88	310,900	8,94813	9	9		-0,05	1
Norrbottnen	194 108	2,90	310,900	9,01837	9	9		0,02	1
Södermanland	191 859	2,87	310,900	8,91388	9	9		-0,09	0
Västernorrland	192 326	2,87	310,900	8,93558	9	9		-0,06	0
Kalmar	180 976	2,70	310,900	8,40825	8	8		0,41	0
V Götaland södra	136 856	2,05	310,900	6,35841	6	6		0,36	0
Kronoberg	134 823	2,01	310,900	6,26396	6	6		0,26	1
Blekinge	116 598	1,74	310,900	5,41721	5	5		0,42	0
Jämtland	100 340	1,50	310,900	4,66186	5	5		-0,34	0
Gotland	44 137	0,66	310,900	2,05063	2	2		0,05	0
<b>Summa</b>	<b>6 691 691</b>	<b>100,00</b>	<b>310,900</b>	<b>310,900</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>0</b>	<b>0,90</b>	<b>10</b>
Antalet personer som har rosträtt har beräknats på grundval av uppgifter i folkbokföringens anvisningsregister den 1 november 2001. Mandatfördelningen är optimal. Resultatet visar att Stockholms län skulle ha vunnit ett fast mandat från Göteborg om man bytt metod före valet.									

**Bilaga 4 Vinnare och förlorare på kommunernas valkretsindelning**

	1	11	21	31	41	51	61	71	Summor			
	10	20	30	40	50	60	70	77	Vinst	Förlust	Brutto	Netto
S	11	8	5	3	1	-1	3	-4	31	-5	26	26
M	4	4		-1	2	-1	2	2	14	-2	12	12
FP	1	1	2	-1		2	1	1	8	-1	7	7
KD	3		1	-1	1		1	1	7	-1	6	6
V	3	-1		4	-1	2	1	-2	10	-4	6	6
Övriga tre					2	1			3		3	3
Övriga tolv	-6	-1	-2	-3		-1	-1			-14	-14	-14
Mp	1	-1		1	-2	-1	-1	-1	2	-6	-4	-4
NatDem	-1	-1		-1		-1				-4	-4	-4
SPI	-5	-1	-1	-1		1	-1		1	-9	-8	-8
C	-5	-3	-3		-1		-2	3	3	-14	-11	-11
SveDem	-6	-5	-2		-2	-1	-3			-19	-19	-19
<b>Summor och köll</b>												
Vinster	23	13	8	8	6	6	8	7	79		79	60
Förluster	-23	-13	-8	-8	-6	-6	-8	-7		-79	-79	-60

## Hvordan sikres en rimelig mandatfordeling?

JØRGEN ELKLIT

Redaktionen af *Statsvetenskaplig Tidskrift* har bedt mig om en kommentar til Nils O. Erlandssons opsats "Förlegad mandatfordelning och kommunal kretsindelning – avsevärda hinder för demokratisk rättvisa i allmänna val".

Lige som Nils O. Erlandsson (NOE) synes jeg helt bestemt, at der er behov for at fremme debatten om valgsystemer og mandatfordelingsmåder, i Danmark, i Sverige og i andre lande. Jeg har da også selv for nylig afsluttet en analyse af det aktuelle valgsystems virkemåde i de danske kommuner på baggrund af et datasæt, der omfatter samtlige kommuner ved kommunalbestyrelsesvalgene i 2001 (Elklit, 2004b).

Jeg vil samle mine kommentarer til NOE's opsats i fire punkter, der samtidigt kan ses som svar på de spørgsmål, jeg også formulerer nedenfor:

### 1. Er der egentlig forskel på den af NOE advokerede afrundingsmetode og valkvotmetoden?

NOE gør en del ud af argumentationen for sin afrundingsmetode, men det forbliver uklart – i hvert fald for denne læser – hvori den *egentlig* afviger fra valkvotmetoden – eller største brøks metode, som vi siger i Danmark.

Når det udtryk bruges hos os, er det naturligtvis for derved at fremhæve, hvad det

er, der er afgørelseskriteriet, når de mandater, der ikke kan anbringes ud fra de hele tal, alligevel skal placeres på partier eller lister.

Det er her bemærkelsesværdigt, at NOE's bilag 1 i et par tilfælde netop illustrerer, at en ekstraordinær tilpasning udover addition med 0.5 kan være nødvendig, nemlig for socialdemokraterne i 1988 og 1998. Behovet for tilpasning i sådanne konkrete tilfælde demonstrerer efter min opfattelse dels, at der ikke er nogen substantiel forskel på NOE's metoden og valkvotmetoden (største brøks metode), dels at der er situationer, hvor afrundingsmetoden *i sig selv* ikke er god nok. Og det er efter min opfattelse en ganske tungtvægende indvending.

*En passant* bør det nævnes, at der også er en uklarhed med hensyn til behandling af kd og s i 1994, hvor jeg ville tro, at det var s og ikke kd, der skulle have haft sit mandattal forhøjet. Og det ville så vel have givet yderligere en afvigelse i forhold til det officielle valgresultat?

*Konklusion på dette punkt:* NOE har ikke påvist, at der er substantiel forskel på den af ham foreslåede metode og valkvotmetoden/største brøks metode.

### 2. Har statskundskaben savnet brobyggere i forhold ikke mindst til matematikken?

NOE er tilsyneladende ikke opmærksom på, at netop den debat, han ønsker at rejse – om de fordelingsmæssige konsekvenser af forskellige mandatfordelingsmetoder – dels aldrig har været helt fraværende i statskundskaben, dels er blevet markant intensiveret inden for de seneste 10-15 år.

Jeg vil – bevidst – undlade at nævne svenske bidrag til denne debat, men i flæng kan man andre steder fra for eksempel nævne arbejder af Taagepera og

Shugart (1989), Lijphart (blandt andet 1986 og 1994), Gallagher (1991, 1992), Pukelsheim (2000), Elklit og Tonsgaard (1984), Schuster m.fl. (2003), Cox (1997), Nohlen (1989), Leijphart & Grofman (1984), Benoit (2000), Powell & Vanberg (2000), Pennisi (1998) og Taagepera & Grofman (2003).

Der er altså tale om ganske velkendte problemstillinger, hvor konklusionen gennemgående er som hos NOE: Største brøks metode medfører en mandatfordeling, der afviger lidt fra den d'Hondtske (heltalsmetoden) og jämkade uddatalsmetoden (som vi i Danmark kalder den modificerede Sainte-Laguë-metode). Afvigelse går systematisk i retning af mandatfordelinger, der sikrer partierne en højere grad af proportionalitet, end hvad der følger af brugen af d'Hondt og (i et vist omfang) den modificerede Sainte-Laguë-metode (jämkade uddatalsmetoden).

Denne sidste pointe hænger sammen med et forhold, NOE ikke berører, nemlig betydningen af kredsstørrelsen (målt i antal mandater) for den grad af proportionalitet, det overhovedet er muligt at opnå. Dette forhold er imidlertid velbeskrevet, se for eksempel igen Nohlen (1997: 65ff), Benoit (2000), og Lijphart (1994), men også mange andre.

*Konklusion på dette punkt:* NOE har ikke ret i, at dette felt har ligget urørt i hundrede år!

### **3. Har opdelingen i sub-kommunale kredse betydning for mandatfordelingen?**

Det er ubestrideligt – som NOE demonstrerer – at afholdelse af valg i kommuner uden opdeling i kredse og med et andet valgsystem ville have ført til en delvist anderledes mandatfordeling.

Det er imidlertid uheldigt, at NOE tilsyneladende får blandet to problemstillinger

#### **Det er imidlertid uheldigt, at NOE tilsyneladende får blandet to problemstillinger sammen, idet man så ikke kan se, hvor stor deres relative betydning er.**

sammen, idet man så ikke kan se, hvor stor deres relative betydning er. Den første af disse problemstillinger er som nævnt ovenfor kredsstørrelsen. Der er en vel-etableret tendens til, at store partier klarer sig relativt bedre end små partier i små kredse (fordelingsdistrikter), fordi der er færre mandater til fordeling (jf. Elklit, 2004a: 38ff). Derfor er det ikke spor mærkeligt, at de etablerede (store, nationale) partier klarer sig relativt bedst i de kretsopdelte kommuner.

Den anden problemstilling er betydningen af det benyttede mandatfordelingssystem, hvor afrundings- og valkvotmetoderne tenderer mod at eliminere de store partiers lille indbyggede fordel i forhold til de partier, der eller rammes af brugen af faktoren 1,4. Det har givetvis en effekt, men hvorledes kan man vurdere størrelsen heraf i forhold til betydningen af reduktion i kredsstørrelse (dvs. antal mandater til fordeling)? Det havde været en fordel, hvis denne problemstilling havde været udsat for en selvstændig undersøgelse.

NOE's resultater – at kombinationen af mindre kredse og det benyttede mandatfordelingssystem er til fordel for de store landsdækkende partier – står givetvis til troende. Men det nuværende system med mulighed for kredsopdeling under bestemte omstændigheder sikrer jo under alle omstændigheder en vis lokal forankring af mandaterne, som er et forhold, der også må tillægges en vis værdi, og som



NOE skyder til side for sin lidt ensidige matematisk-logiske fokusering på overensstemmelsen mellem de to fordelinger:

Det kunne her have været nyttigt at inddrage relevante beregninger af værdier på Gallagher's dispropertionalitetsindeks (se herom for eksempel Gallagher, 1991), hvorved konsekvenserne af dels ikke at have kredsopdeling, dels af et alternativt valgsystem utvivlsomt ville have fremstået klarere, end tilfældet er nu.

*Konklusion vedrørende dette punkt:* Naturligvis har kredsopdelingen betydning for udfaldet af kommunalvalget i de berørte kommuner. Man kan snarere undre sig over, at betydningen ikke er større, end NOE demonstrerer, men det viser vel, at det mere er et principielt end et reelt problem?

#### 4. Hvad er vigtigst: Partiernes proportionale repræsentation eller vælgernes ligelige repræsentation?

Hovedspørgsmålet i forbindelse med denne type problemer er efter min vurdering; om man vælger at anskue proportionalitetsproblematikken fra partiernes eller fra vælgernes side (se herom blandt andet Pukelsheim, 2000; Schuster m.fl., 2003; Elklit, 2004b).

Partivinklen – altså spørgsmålet om sikring af partiernes helt proportionale repræsentation – er godt dækket i NOE's opsats, og kun meget få vil anfægte, at billedet fra en strengt matematisk-logisk betragtning ser nogenlunde sådan ud, som han fremstiller det.

Jeg er grundlæggende enig i denne tilgang, men det er vigtigt at være opmærksom på, at spørgsmålet om demokratisk retfærdighed også må inddrage andre aspekter, som spiller en rolle ved valget af mandatfordelingssystem. Et af dem er sikring af, at hver enkelt vælgers andel

af mandaterne (naturligvis en ganske lille brøk) skal svare til enhver anden vælgers, et aspekt, det også kunne have været godt at få behandlet som en del af problemstillingen.

*Konklusion vedrørende dette punkt:* Diskussionen om betydningen af forskellige mandatfordelingssystemer må gå længere end til kun at se på, hvordan man maksimerer partiernes forholdsmæssige repræsentation. Vælgersynsvinklen bør også inddrages, og det savnes helt i NOE's opsats.

#### Konklusion

NOE's opsats berører flere helt centrale problemer, så som valgsystemernes betydning for de politiske partiers repræsentation på såvel lokalt som nationalt niveau, nødvendigheden af enkle og forståelige mandatfordelingssystemer og den vægt, der skal – eller ikke skal – lægges på snæver lokal repræsentation. Det er godt, at spørgsmål som disse tages op, og at de konkrete konsekvenser af gældende regler påpeges og diskuteres.

Det er derimod mindre godt, at NOE tilsyneladende ikke er bekendt med den eksisterende faglitteratur, hvor denne type spørgsmål gennem mange år er blevet diskuteret forfra og bagfra. Det er heller ikke godt, at han derfor ikke tager hensyn til kredsstørrelsens selvstændige betydning, og at han ikke forsøger at udskille den selvstændige betydning af hver af de faktorer, der så åbenlyst interagerer, og som tilsammen er forklaringen på det mandatfordelingsmønster, som har oprørt ham, og som han derfor ønsker ændret.

Sammenhængene er mere komplicerede, end NOE går ud fra, hvortil kommer, at argumentationen for afrundingsmetodens fortræffelighed ikke er overbevisende.

I kommunvalen finns ingen formell spärr mot småpartier. Däremot finns det två informella spärrar. Den första finns i valkvotsmetoden där mandaten först fördelas proportionellt, varefter antalet mandat avrundas nedåt, vilket utestänger partier med över 0,50 och under 1,00 procent av mandaten.

Ett intressant exempel på snedfördelning vad gäller avrundning var landstingsvalet på Gotland 2002 där antalet höjningar av antalet mandat per parti var sex och antalet avkortningar var ett. Valkvotsmetoden kunde där bara fördela fyra mandat i det andra fördelningssteget med följd att antalet mandat blev felaktigt för alla partier utom ett, vänsterpartiet. Förlorarna blev de tre minsta partierna. Hade valresultatet blivit det omvända, dvs en höjning och sex avkortningar skulle antalet fel blivit detsamma men förlorarna skulle istället blivit de tre största partierna.

Om avrundningsmetoden skriver JE att den i vissa "situationer" i sig själv inte är tillräckligt bra, dock utan att ange något exempel. Ett exempel härpå kan vara när två partier tävlar om ett mandat. Så länge det skiljer en röst mellan dem fungerar formeln, men inte om de har lika många röster. Samma problem uppstår om två eller flera partier har lika många röster. Dessa fall skall avgöras med enkel lottning. Skulle alla partier parvis få samma antal röster får lottningen ske i två steg, först mellan paren och därefter inom det framlottade paret. Alla dessa fall är utomordentligt sällsynta varför det kan ifrågasättas om de särskilt behöver anges i lagtexten.

### Övriga delfrågor

JE anser det anmärkningsvärt att jag använder mig av en extraordinär anpassning

utöver addition med 0,5 som avsåg socialdemokraterna 1988 och 1998.

Det är icke fråga om någon extraordinär anpassning utan metoden kräver av lätt insedda skäl en anpassning vid varje fördelning som ger en annan mandatsumma än 349.

Påpekandet om en oklarhet vid behandlingen av kd och s vid 1994 års val är intressant men slutsatserna är tveksamma. Antalet mandat som tillföll s var 161,579 som rimligtvis skulle ha höjts till 162. Å andra sidan skulle mandatsumman ha därigenom ökat till 350 vilket gör att lösningen måste förkastas. Lösningen är att siffran i inputkolumnen sänkes från 349 till 348,5. Då sjunker antalet s-mandat till 161,347 vilket avrundat till 161 ger rätt total och en fördelning som helt överensstämmer med det officiella resultatet. Det var kd som skulle ha antalet mandat höjt och icke s.

### Har statskunskaben savnet brobyggare i forhold icke mindst til matematikken? (2)

Det är lätt att konstatera att de tre traditionella metoderna för mandatfördelning i princip varit oförändrade sedan proportionellt valsätt infördes 1907. Med den fokusering på rättvisa och jämlikhet som varit så stark i vårt land är det förvånande att intresset för en kritisk analys av dessa metoder varit så svagt. Att den politiska viljan att utveckla och förbättra metodiken varit begränsad kan till viss del förklarats med att de etablerade partierna med viss rätt fruktat att varje förändring kunde påverka maktbalansen.

Metodiken för proportionell mandatfördelning – och det är detta jag studerat – har så långt jag kunnat konstatera varit anmärkningsvärt stationär när man granskar lagstiftningen på detta område. Vad som

uträttats inom närliggande områden har det inte varit min avsikt att på något sätt värdera.

### Har opdelningen i sub-kommunale kredser betydning for mandatfordelingen? (3)

Kritiken mot den kommunala kretsindelningen är av gammalt datum. En rad motioner har under de senaste 60 åren framförts i riksdagen och en mångfald insändare har kunnat läsas i tidningarna.

I Kommunaktuellt nr 39 år 2002 publicerades min och två kollegors artikel "Valsystemet legitimerar mandatstöder" där enbart i de tio största kommunerna, där flertalet har oklara majoriteter, de etablerade partierna tillfördes 18 mandat på övriga partiers bekostnad. Det socialistiska blocket tillfördes 15 mandat, medan det borgerliga blocket vann tre. Bland förlorarna fanns Stockholmspartiet som i kommunvalet 2002 fick nära två procent av rösterna men inget mandat. I en proportionell miljö skulle partiet fått två mandat. Den framlagda analysen visar entydigt att de större etablerade partierna gynnas och att mindre och lokala partier missgynnas. Här ligger det nära tillhands att tala om privilegier och diskriminering.

Kretsindelningen har gjort att Stockholm fått två och Jönköping ett av landets minsta kommunala valkretsar med 15 mandat. För att få ett mandat krävdes i Bromma-Kungsholmen 4,75 procent av rösterna, vilket torde vara den högsta och minst kända småpartispärren av dem som uppmätts i alla svenska val.

Detta resultat erhöles genom att kontinuerligt höja Stockholmspartiets röstetal och sänka det största partiet, moderaternas röstetal med motsvarande antal tills Stockholmspartiet fick ett mandat. Denna

beräkning ägde rum med hjälp av valmyndighetens valsimulator.

Det argument som sedan länge konsekvent har trumpetats ut att kretsindelningen gynnar lokala opinioner är grundfalskt. Att förhållandena skulle vara radikalt olika på andra sidan Sundet verkar föga sannolikt.

Den totala felfrekvensen i kommunvalet i de större kommunerna erhålles när man summerar avvikelser som beror på brister i metodiken och sådana som beror på indelningen i valkretsar. Sannolika antalet fel kan beräknas till 40 metodfel och 60 pga uppdelningen i valkretsar, se bilaga 5. Det innebär totalt 100 fel fördelade på 76 kommuner, varav 29 på de 10 största. I tre kommuner var antalet fel fem stycken: Göteborg, Helsingborg och Jönköping. Stockholm uppvisade fyra fel. En kommun var utan fel, nämligen Malmö, som endast har två valkretsar.

Om lagstiftaren verkligen skulle vilja gynna lokala kommunala opinioner skall givetvis indelningstvänglet avskaffas och ingen ny småpartispärr ersätta de befintliga.

En anklagelse för att blanda ihop två problemställningar är en allvarlig sak. Det av JE anförda exemplet ger oss anledning i att fråga oss vad optimeringslära egentligen är för någonting. Det är att bestämma bästa möjliga värden på variablerna givet det mål som specificeras. Målet uttrycks med hjälp av en målfunktion som beror av variablerna och som vi vill maximera eller minimera. Begränsningarna i valet av värden ges av ett antal bivillkor. När det gäller mandatfördelning är målet maximalt proportionell fördelning och det enda bivillkoret som finns i lagtexten är att mandatsumman är förutbestämd.

Då vare sig storleken på valkretsarna eller än mindre andra fördelningsmetoders egenskaper är relevanta i detta samman-

hang är det tydligt att JE:s kritik i denna fråga skjuter över målet.

JE nämner Gallagers disproportionsindex, som jag ställer mig tveksam inför. Jag ifrågasätter att minsta kvadratrotmetoden skulle vara det bästa sättet att rangordna metoder för proportionell mandatfördelning. I detta index vägs samman två helt olika karakteristiska som disproportionalitet och egenskapen att tilldela i första hand det största partiet fler mandat än deras proportionella andel motiverar. Om proportionalitet eftersträvas varför skall då dess motsats premieras?

#### **Vad er viktigst – partiernas proportionale representation eller vælgernes ligelige representation? (4)**

Så länge vi har dagens system med heltalsredovisning får vi finna oss i att det kan bli avsevärda skillnader i antalet röster per mandat. Konsekvent avrundning innebär att ett mandat tilldelas alla partier som fått från 0.5 mandat till 1,49 mandat, där det sistnämnda partiet får betala sitt mandat med nästan tre gånger så många röster som det förstnämnda. Kring varje heltal får vi en motsvarande effekt som dock avtar med heltalsstorlek.

Om vi sätter kravet på alla rösters lika värde främst så är konsekvensen att antalet mandat per parti måste anges i decimal form. Med datorteknikens hjälp skulle riksdagens rösträkningsprocedurer fungera lika bra som idag.

Svaret på frågan blir därför att så länge vi vidmakthåller dagens proportionella valsystem med mandaträkning i heltal, måste partirepresentationen ställas först. Frågan är väl värd fortsatt uppmärksamhet.

#### **Slutord**

En uppsats som denna kan kommenteras ur såväl statsvetenskapligt som matematiskt hänseende. Här har främst den första aspekten kommenterats. Detta riskerar att ge en viss obalans åt arrangemanget och sätter extra press på författaren med tanke på läsare vars huvudintresse varit den matematiska hanteringen av hithörande frågor. Författaren har därför sökt lösa denna fråga bland annat genom att utvidga behandlingen av de logiskt-matematiska delarna.

Det har varit min ambition att ifrågasätta hela hanteringskedjan från och med att rösterna är räknade tills valresultatet i form av mandatfördelningar avseende riksdags-, landstings- och kommunval föreligger. Det har varit lätt att påvisa bristerna i gällande fördelningsregler och att den kommunala valkretsindelningen förvidrar valresultaten på ett alarmerande sätt.

Att ersätta i första hand den jämkade uddatalsmetoden och valkvotsmetoden med avrundningsmetoden, samt avskaffa den kommunala valkretsindelningen och därefter samla all räknemetodik till ett avsnitt skulle och göra vallagens innehåll begripligt för väljarna och radikalt förändra valsystemet i demokratisk riktning.

På grund av låsningen vid den jämkade uddatalsmetoden i regeringsformen förutsätter en lagändring att beslut om en ändring måste tas vid två på varann följande riksdagar, vilket innebär att genomförandet av nödvändiga lagändringar tidigast kan komma att tillämpas vid valet 2010.

## Afsluttende bemærkninger

JØRGEN ELKLIT

Det er en skam, at Nils O. Erlandsson ikke for alvor prøver at forstå mine kommentarer. Det afgørende er jo ikke, om valkvotmetoden bruges til at allokere et givet antal mandater til nogle valgkredse (som i Sverige) eller til nogle partier (som i Danmark), idet fordelingsmåden jo grundlæggende er den samme.

Det afgørende er, at valkvotmetoden præcist og uden problemer fordeler det til rådighed værende antal mandater på de enheder, der nu engang er tale om. Et af problemerne ved Erlandssons afrundingsmetode er, at den kan nødvendiggøre forskellige former for afbalancering, varierende afrundingseffekter osv., hvortil kommer, at dens brug af procenter (i modsætning til de absolutte tal) i ekstreme tilfælde kan føre til et andet resultat end det, der følger af valkvotmetoden.

NOE pegede selv (i bilag 3) på forskellen i mandatfordelingen af påvalgekredsene i 2002 og hævdede, at Stockholms len var blevet "berøvet" et mandat af Göteborgs kommune. Det er simpelthen ikke rigtigt. NOE's afvigende resultat skyldes netop manglerne ved hans afrundingsmetode og kan derfor ikke tillægges betydning.

Det i NOE's svar inddragne eksempel fra Gotland i 2002 kan i øvrigt heller ikke bruges til at validere afrundingsmetoden med. Når det officielle resultat, NOE's afrundingsmetode og i øvrigt også valkvotmetoden alle giver forskellige re-

sultater, hvad er så NOE's grundlag for at sige, at de metoder, der producerer resultater, der afviger fra hans, er fejlagtige?

I det konkrete tilfælde er afvigelserne minimale, og hvis man som rettesnor har matematisk retfærdighed – og her er NOE og jeg på linje – så er det en god idé at se på de kvadrerede afvigelser, for eksempel i form af Gallaghers indeks for disproportionalitet, som NOE dog stiller sig tvivlende overfor, i øvrigt med en argumentation, som viser, at han ikke har forstået meningen med dette nyttige instrument.

NOE har ret i, at jeg i første omgang misforstod forholdet omkring socialdemokraternes mandattal i 1988 og 1998. Der er ikke tale om "en ekstraordinær" tilpasning, men noget i metoden indbygget. Men selv om det er tilfældet, mener jeg fortsat, at metoden ikke er hensigtsmæssig, idet den er mere kompliceret end valkvotsmetoden (største brøks metode). Eksemplet med s og kd i 1994 er også illustrativt, idet s under alle omstændigheder er nærmere på det næste mandat end kd, som alligevel får mandatet.

Det er en skam, at NOE ikke har ønsket at forholde sig til faglitteraturen på det område, han har taget op, idet forholdet mellem de forskellige mandatforde-

**Det er en skam, at NOE ikke har ønsket at forholde sig til faglitteraturen på det område, han har taget op, idet forholdet mellem de forskellige mandatfordelingsmetoder her er gennemdebatteret...**

lingsmetoder her er gennemdebatteret, blandt andet med vægt på betydningen af kredsstørrelse (mandattal), som netop er hovedforklaringen på, at der er så stor

overensstemmelse mellem metoderne, når man sammenligner metodernes resultater på landsplan, dvs. med 349 mandater.

NOE beklager sig afslutningsvist lidt over, at han har måttet nøjes med en kommentar, der var mere politologisk end matematisk, hvilket jeg også skal den første til at være enig med ham i. En mere konstruktiv dialog ville imidlertid forudsætte,

at han selv også forholdt sig til den matematisk orienterede politologiske litteratur om emnet, som jeg har anført, sammenligningsredskaber som Gallaghers indeks og behovet for en klar og let forståelig fremstilling. Først når disse forudsætninger er opfyldt, vil det være muligt at komme videre i analysen af, om afrundingsmetoden er mere end en fiks idé.

## ■ EU:s inflytande över lagstiftning i Sveriges riksdag

CHRISTINA JOHANNESSON

### ABSTRACT

*Influence of the EU on legislation in the Swedish parliament.* 20 percent of the Swedish laws and amendments are directly governed by binding EC- decisions, directives and regulations. Another 10 percent are connected with the EU or the EC. That is the result of a study examining all new laws and amendments passed by the Swedish Parliament during the years 1998-2003. By investigating the government bills behind the 3 449 acts, the researcher has analysed to what extent the bills are designed to implement binding EC legislation or remove obstacles and conflicts between national and EC law, and to what extent the legislation is in any way influenced by the EU-membership. This is one of few studies that make a quantitative survey of the power that the European Union wield over Swedish democratic institutions. After ten years of EU-membership, the "power transferred from Stockholm to Brussels" is still a big issue in the domestic debate concerning the European Union.

EU:s makt över Sverige och svenskarna har varit föremål för debatt, både inför och alltsedan, anslutningen till unionen den 1 januari 1995. I betänkandet "EG och våra grundlagar", som lades fram 1993, betraktades omfattningen av den beslutanderätt som Sveriges riksdag skulle överlåta till EU, som så stor, att det krävdes en ändring i regeringsformen för att Sverige skulle kunna gå med i unionen utan att bryta mot grundlagen.<sup>1</sup> Regeringen och riksdagen avfärdade dock behovet av en sådan grundlagsändring, och menade att Sverige endast skulle överlåta en mindre del av beslutanderätten.<sup>2</sup>

Trots att just maktförskjutningens omfattning varit central i debatten, har försöken att vetenskapligt kvantifiera densamma varit få.

Idén till föreliggande artikel föddes när EU-parlamentarikern Jonas Sjöstedt (v) den 26 november 2003 inför en grupp svenska journalister på kurs i Bryssel påstod att över 70 procent, kanske så myck-

- 1 SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar*. Sid 27 ff. Betänkandets förslag till ny paragraf i regeringsformen kom att kallas "plattläggningsparagrafen". Paragrafen som skulle gå under beteckningen RF 1:10 skulle ha följande lydelse: "Har överenskommelse träffats om Sveriges anslutning till Europeiska gemenskaperna och riksdagen beslutat överlåta beslutsbefogenheter till gemenskaperna, gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag."
- 2 Karl-Göran Algotsson 2000 sammanfattar debatten kring "plattläggningsparagrafen" i sin bok *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. SNS förlag, Stockholm. s. 34 ff.

et som 80 procent, av de beslut som fattas i den svenska riksdagen redan fattats inom ramen för EU. Han har sedermera reviderat sin uppfattning och säger numera "över 60 procent".<sup>3</sup>

Denna översikt har för avsikt att svara på frågan om hur stor andel av de lagar som den svenska riksdagen instiftar som grundar sig på redan fattade EG/EU-regler och avtal.

Undersökningen omfattar samtliga lagar, både grund- och ändringsförfattningar, som stiftats per kalenderår. För att kunna bedöma om lagen i fråga syftar till att genomföra EG-direktiv eller underlätta genomförandet av annan bindande rättsakt som någon av EU:s institutioner antagit, har propositionen bakom varje ny lag eller lagändring kontrollerats. I de fall proposition saknas har utskottets betänkande kontrollerats.

Klassificeringen av propositionerna har skett enligt samma metod som riksdagens utredningstjänst, RUT, begagnat i en PM<sup>4</sup> som Riksdagskommitténs referensgrupp beställt i samband med arbetet att se över riksdagens hantering av EU-frågor. Promemorian innehåller en genomgång av samtliga propositioner som lades under riksmötet 1998/99 med avseende på behandling av EU-frågor. Propositionerna delades upp i fyra kategorier:

1. Propositioner som genomför EG-direktiv.
2. Propositioner som genomför andra bindande EG-regler, t ex förord-

3 Se reportage i nyhetsprogrammet Aktuellt, Sveriges television, 20040505. Det kan tilläggas att flera andra ledande politiker i riksdagen och Europaparlamentet gissar på mellan 20 och 75 procent.

4 Dnr 2000:913. "Propositioner som genomför EG-direktiv eller i övrigt har EU-anknytning." Gösta Petri, Utredningstjänsten Sveriges riksdag.

ningar, beslut i EG-domstolen, EG/EU-fördrag.

3. Övrig EU-anknytning.
4. Propositioner som saknar EU-anknytning.

Budgetpropositionen behandlas inte i RUT:s PM och det gör den inte heller i denna undersökning. Eftersom budgetpropositionen resulterar i ett 50-tal lagar, oftast ändringsförfattningar varje år, exkluderas också dessa ur det totala antalet lagar som utgör referenspunkt.

Varje proposition eller betänkande inleds med en beskrivning av det eller de lagförslag den innehåller. I den mån propositionen helt eller delvis syftar till att genomföra direktiv eller annan EG-regel uttrycks det som regel klart och tydligt i propositionsbeskrivningen. I enstaka fall har en noggrannare granskning av propositionen krävts för att upptäcka kopplingar till EU. En proposition kan innehålla allt från ett upp till över 100 lagförslag, och i vissa fall är det bara några få lagförslag som syftar till att genomföra EG-regel. I de fallen har undersökningen i största möjliga mån försökt skilja på lagar som bygger på EG/EU-beslut och andra, i en och samma proposition.

Undersökningen omfattar åren 1998-2003, alltså sex år av EU-medlemskap. Det betyder att den sträcker sig över två mandatperioder i EU-parlamentet, två olika sammansättningar i EU-kommissionen samt tre olika mandatperioder i den svenska riksdagen. Jag har gått igenom 3449 lagar.

## Undersökningens kategorier

Innan vi går in på undersökningens resultat kan det vara värt att nämna några ord om de kategorier som lagarna inordnas



under, och kortfattat redogöra för det regelverk, de beslut och avtal som ligger till grund för EU:s inflytande över Svensk lagstiftning.

### EG-direktiv

Den första kategorin omfattar samtliga lagar som syftar till att genomföra EG-direktiv.

EG-direktiven föreskriver vilka mål som medlemsländerna ska uppnå, men överlåter åt de nationella parlamenten att själva stifta lagar för att uppfylla direktivets bestämmelser. Om ett medlemsland inte anpassar den inhemska lagstiftningen, och lever upp till direktivets mål på ett tillfredsställande sätt eller inom den angivna tidsramen, kan kommissionen väcka talan i EG-domstolen.

### Andra bindande EG-regler

I denna kategori placeras samtliga lagar som syftar till att anpassa svensk lagstiftning till, eller genomföra, övriga bindande regler inom EG-rätten.

EG-rätten utgörs av EU:s fördrag samt medlemsländerna anslutningsfördrag, och samtliga gällande rättsakter antagna av EU:s institutioner. EG-direktiven hör till dessa rättsakter, men får alltså en helt egen kategori i den här undersökningen. EG-rätten omfattar även internationella avtal mellan EU och länder utanför EU, samt EG-domstolens praxis, dvs. domar som uttolkar EG-rätten.<sup>5</sup>

EG-förordningar är de rättsakter som mest liknar svenska lagar. Förordningar gäller direkt och är till alla delar tillämpliga i samtliga medlemsländer. Det betyder att det egentligen inte behövs några ytterligare beslut i det nationella parlamentet för

att förordningen ska börja gälla. Däremot kan riksdagen behöva ändra svensk lagstiftning för att underlätta implementeringen av en förordning eller undanröja eventuella konflikter mellan förordningen och svensk lag.

### Övrig EU-anknytning

Kategorin ”övrig EU-anknytning” spänner över ett brett fält av lagar. Det avgörande för denna kategori är att den består av lagar som på något sätt är relaterade till EU men där riksdagen har ett handlingsutrymme.

Dessa lagar kan bygga på icke-bindande beslut från EU:s sida. Utöver det bindande regelverket kan EU anta icke-bindande rättsakter som rekommendationer, yttranden och resolutioner. De icke-bindande rättsakternas betydelse är främst politisk. Medlemsländerna behöver inte tillämpa dem, men EG-domstolen och nationella domstolar kan använda dem för att tolka EG-rätten.<sup>6</sup> Lagar som hänvisar till denna typ av icke-bindande rättsakter hamnar inom kategorin ”övrig EU-anknytning”.

I de fall det kan utläsas av propositionen att lagen eller lagändringen kommit till i syfte att leva upp till mål inom den s.k. Lissabonprocessen, även kallad EU:s fjärde pelare, kommer lagen att hamna inom kategorin ”övrig EU-anknytning”.

### Ingen EU-anknytning

Inom denna kategori hamnar de lagar som inte har någon uppenbar EU-anknytning. Det är lagar som reglerar inhemska förhållanden där EU inte har några befogenheter. Ett exempel på en proposition som legat till grund för många lagar utan EU-anknytning, är den som överlämnar

5 EU-information. [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se).

6 EU-information. [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se).

Tabell 1 Andelen lagar som syftar till att genomföra EG-direktiv

År	EG-direktiv		Annan bindande EG-regel		Övrig EU-anknytning		Ingen EU-anknytning		Totalt antal exkl. budget	Budget
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent		
1998	51	8,3%	41	6,7%	106	17,2%	417	67,8%	615	67
1999	62	10,2%	31	5,1%	75	12,4%	438	72,3%	606	45
2000	65	11,4%	123	21,6%	70	12,3%	311	54,7%	569	64
2001	35	8,3%	23	5,4%	21	5%	343	81,3%	422	44
2002	54	12,2%	44	10%	15	3,4%	329	74,4%	442	41
2003	51	10,3%	50	10,1%	37	7,4%	359	72,2%	497	37

des till riksdagen med anledning av inrättandet av Skatteverket.<sup>7</sup> Propositionen innehöll 105 lagförslag<sup>8</sup>, vilket motsvarar ca 20 procent av lagarna det året.

### Undersökningens resultat

Resultatet visar att andelen lagar som syftar till att genomföra EG-direktiv ligger på en relativt jämn nivå under hela undersökningsperioden, mellan 8 och 12 procent (tabell 1). Andelen lagar som syftar till att genomföra andra bindande EG-regler varierar desto kraftigare. År 2000 uppgick den kategorin till 21,6 procent av det totala antalet lagar, exklusive lagar föreslagna i budgetpropositionen. Året därpå var motsvarande siffra 5,4 procent.

Ett genomsnitt av lagarna som bygger på andra bindande EG-regler under sexårsperioden hamnar på 9,8 procent. Den tredje kategorin, övrig EU-anknytning, varierar också kraftigt, från 17,2 procent år 1998 till 3,4 procent år 2002. Även inom denna kategori hamnar genomsnittet nära tio procent, närmare bestämt 9,6 procent.

Det betyder att i genomsnitt omkring 20 procent av lagarna, alltså var femte lag som stiftas i den svenska riksdagen bygger på EG-direktiv eller annan bindande EG-regel (figur 1). Ytterligare ca 10 procent har övrig EU-anknytning. Omkring 30 procent, eller i genomsnitt lite mindre än var tredje lag, har kommit till under någon form av EU-inflytande. Övriga ca 70 procent har alltså ingen EU-anknytning.

Under undersökningsperioden nådde EU-inflytandet över svensk lagstiftning sin topp år 2000 med totalt 45,3 procent av det totala antalet lagar, exklusive budgetrelaterade. Året därpå, 2001 sjönk andelen EU-relaterade lagar till 18,7 procent.

Värt att notera är också att andelen EU-relaterade lagar inte utgör någon växande trend, utan tvärtom landar på en lägre procentsiffra år 2003, – 27,8 procent, jämfört med 1998, då motsvarande siffra var 32,2 procent.<sup>9</sup>

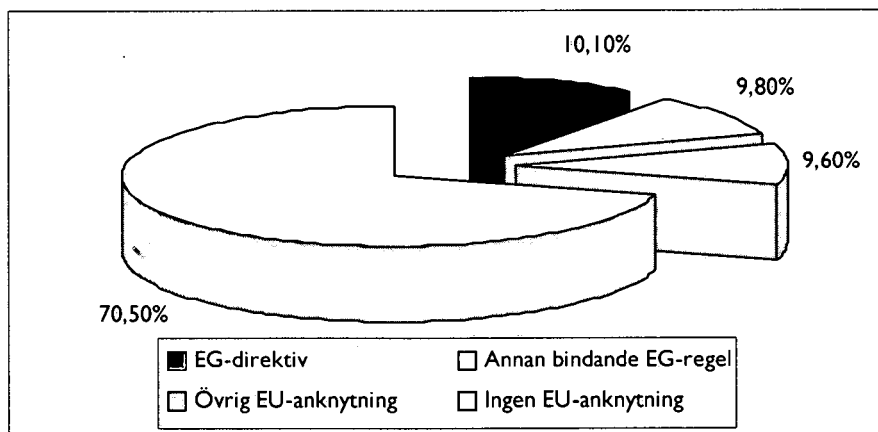
### Analys

De kraftiga svängningarna i ovanstående figurer kräver en kommentar. Här tål att

7 SFS 2003:642

8 SFS 2003:642 – SFS 2003: 744, SFS 2003:746 – 2003:748, prop. 2002/03:99

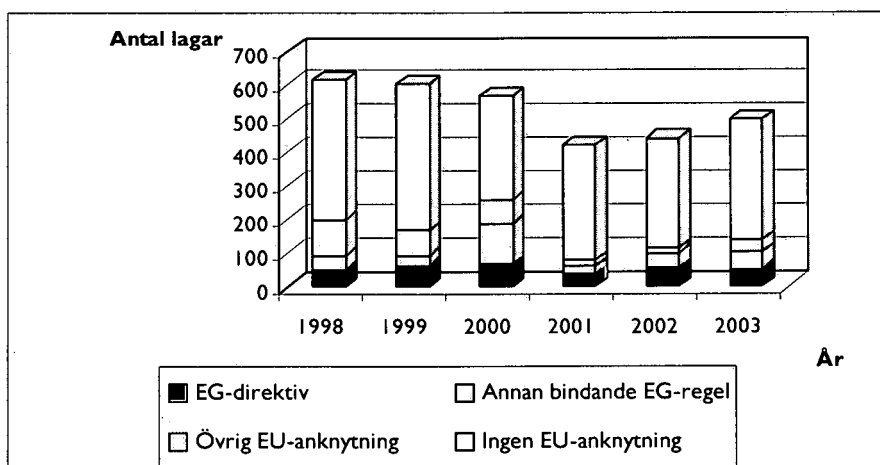
9 Se fig. 3.



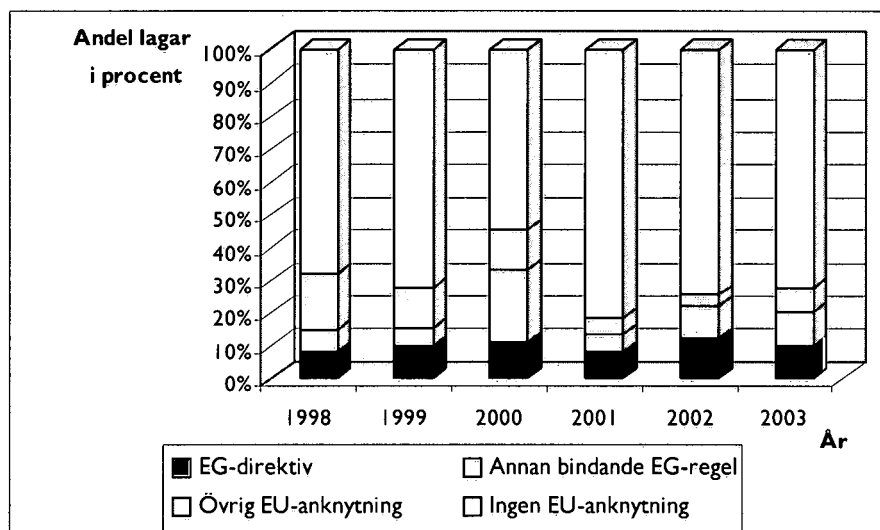
Figur 1. Svenska lagar fördelade efter grad av EU-anknytning åren 1998-2003.

påminna om att en proposition kan innehålla allt från ett enskilda lagförslag upp till 100 lagförslag. En sådan omfattande proposition kan alltså utgöra upp till 20 procent av det årets totala lagförslag, och ge stort statistiskt utslag. Exempel på det, förutom propositionen om införandet av Skatteverket, som redan nämnts ovan, är propositionen om ny smugglingslag<sup>10</sup> som regeringen överlämnade till riksdagen den 18 maj 2000, och som resulterade

i 37 nya lagar och lagändringar<sup>11</sup> det året. Det var alltså 6,5 procent av det totala antalet lagar år 2000, som klassificerades under kategorin "annan bindande EG-regel". Ett syfte med propositionen var att utforma bestämmelserna så att de stod i bättre samklang med olika EG-förordningar, främst den s.k. tullkodexen och den s.k. tillämpningskodexen. Samma dag, och i delvis samma syfte la regeringen fram propositionen om ny tullag<sup>12</sup>, och



Figur 2. Svenska lagar fördelade efter grad av EU-anknytning enskilda år.



Figur 3. Andel svenska lagar med EU-anknytning enskilda år i procent.

som resulterade i 25 nya lagar och lagändringar samma år.<sup>13</sup> Propositionen syftade också till att revidera den tidigare tullagen som kom till under stor tidspress i samband med den svenska EU-anslutningen den 1 januari 1995. Flera stora propositioner av det här slaget är förklaringen till den topp av lagar med EU-anknytning som utmärker år 2000. Om det är en slump eller någon annan faktor som orsakar att dessa omfattande propositioner överlämnas till riksdagen och blir lagar just år 2000 är svårt att uttala sig om, och kan endast resultera i spekulationer från min sida.

Förklaringen kan finnas på EU-nivån. Precis som riksdagen och regeringen producerar ett varierande antal lagar och förordningar varje år, varierar också antalet

rättsakter som antagits i EU-parlamentet, ministerrådet och i kommissionen. Figur 4 visar hur många rättsakter EU:s institutioner antagit under åren 1997 till 2003.<sup>14</sup> Att jag inkluderat året 1997, d.v.s. ett år innan min undersökningsperiod börjar, beror på att jag misstänker att det finns en viss fördröjning från det att EU antar en rättsakt och att den får effekt i den svenska lagstiftningen.

Utän att undersöka närmare vilka rättsakter det är som EU:s institutioner anta-

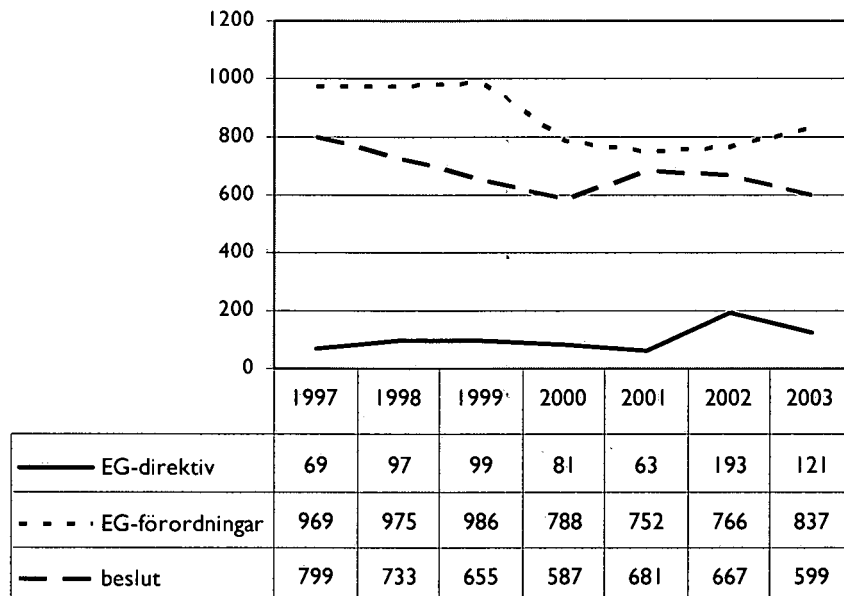
10 Prop. 1999/2000:124.

11 SFS 2000:1225 – 2000:1261.

12 Prop. 1999/2000:126

13 SFS 2000:1281 – SFS 2000:1305 samt SFS 2000:1427.

14 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 1997, kap IX, tabell 28  
 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 1998, kap IX, tabell 28  
 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 1999, kap IX, tabell 29  
 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 2000, kap X, tabell 24  
 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 2001, kap IX, tabell 28  
 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 2002, kap IX, tabell 31  
 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 2003, kap IX, tabell 29



Figur 4. Rättsakter antagna av EU:s institutioner 1997-2003.

git, och när de dyker upp i propositioner som regeringen lämnar till riksdagen, tycker jag mig se åtminstone ett möjligt samband mellan antalet rättsakter som antas av EU och lagar med EU-anknytning som den svenska riksdagen instiftar. Siffrorna som är hämtade från EU:s årliga "Allmänna rapport" visar t ex att europaparlamentet, rådet och kommissionen antog ett ovanligt högt antal förordningar år 1999. Året därpå 2000 nådde antalet svenska lagar som bygger på andra bindande EG-regler, t ex förordningar, sin toppnotering under undersökningsperioden. På samma sätt som antalet förordningar antagna av EU:s institutioner kraftigt sjunker år 2000, följer lagarna med EU-anknytning i riksdagen samma mönster, men med ett års förskjutning. Även trenden beträffande EG-direktiv tycks uppvisa ett samband, även om det är något otydligare. År 2001 är det år då antalet

EG-direktiv var som lägst, och det är också det år då antalet svenska lagar som syftar till att genomföra EG-direktiv når sin bottennotering.

Det som talar emot denna förklaringsmodell är att det inte är säkert att de förordningar som ligger till grund för några av de omfattande propositioner som resulterade i många lagar år 2000, antogs av EU under 1999. Låt oss återvända till en av de propositioner jag nämnde ovan som exempel på omfattande propositioner, som resulterade i många nya lagar år 2000. Rådets förordning om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen<sup>15</sup> som delvis låg till grund för propositionen om ny smugglingslag<sup>16</sup>, antogs den 12 oktober 1992, och kommissionens förordning om tillämpningsföreskrifter<sup>17</sup> antogs den

15 Rådets förordning nr 2913/92, Celex 31992R2913.

16 Prop. 1999/2000:124.

2 juli 1993. Om det ofta tar så lång tid, som 7 eller 8 år, för den svenska riksdagen att anpassa svensk lagstiftning för att genomföra förordningar, då är sambandet man kan tycka sig se en illusion.

Det är också möjligt att spekulera kring frågan om maktskiften på nationell och EU-nivå kan ha haft betydelse för produktionstakten av rättsakter. Under den period vi tittar på levererade EU-kommissionen, som sagt, mest förordningar och näst mest direktiv under 1999. Det var samtidigt ett mycket turbulent år, då kommissionen under ledning av ordföranden Jacques Santer tvingades avgå efter miss-tankar om vidlyftig hantering av EU-medel och oegentligheter vid utbetalning av t ex löner och konsultarvoden<sup>18</sup>. Den 16 september 1999<sup>19</sup> tillträdde italienaren Romano Prodi, och en ny kommission började arbeta under delvis andra arbetsformer. Det ligger nära till hands att förklara den kraftiga nedgången i antalet rättsakter som kommissionen antog år 2000, med att Prodi-kommissionen nyss tillträtt och att Santer-kommissionens efterträdare i början var upptagna med sitt uppdrag att reformera kommissionen och dess arbetsformer.

På den nationella nivån är maktförhållanden inte lika uppenbara som förklaringsmodell. Regeringen Göran Persson behöll makten efter valet 1998 trots att partiet fått en kraftigt försvagad ställning i riksdagen. Två uttalade EU-skeptiska partier, vänsterpartiet och miljöpartiet, etablerade sig som regeringens samarbetspartier. Dessa omständigheter förefaller dock inte haft någon omedelbar betydelse

för regeringens benägenhet att lägga propositioner som syftar till att genomföra EG/EU-beslut i Sverige, eftersom de kraftigaste förändringarna i antalet lagar med EU-anknytning, inträffar mitt i mandatperioden, utan att de inhemska maktförhållandena förändrats nämnvärt.

En annan förklaring skulle kunna vara att år 2000 var året innan Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd, och att den svenska regeringen och dess departement placerade EU-frågorna högt på dagordningen. Kanske fanns det en önskan i regeringen att visa Sveriges hängivenhet till EU-projektet. Ett sätt att göra det är att flitigt implementera EU:s regelverk och föregå med gott exempel.

### Jämförelser med annan forskning

Det finns väldigt lite forskning som försöker kvantifiera EU:s inflytande på svensk lagstiftning. Jag vill ändå försöka jämföra och pröva mitt resultat med några andra undersökningar. Först och främst är det intressant att se om undersökningen bekräftar siffrorna i den PM som riksdagens utredningstjänst, RUT, upprättade år 2000<sup>20</sup>, och vars metod jag använt i min undersökning för att kategorisera lagarna.

Promemorian går igenom antalet propositioner som genomför EG-direktiv eller i övrigt har EU-anknytning under riksmötet 1998/99.

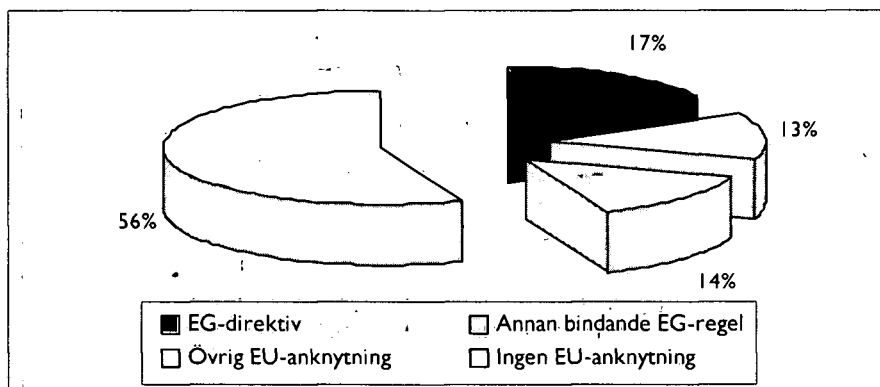
Det finns viktiga skillnader i min och RUT:s undersökning. RUT tittar enbart på propositioner, medan jag tittar på lagar och klassificerar dem genom att gå tillbaka till propositionen. Andelen lagar som har

17 Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93, Celex 31993R2454.

18 Ylva Nilsson, 2003, *Europa 2003 – EU inför utvidgningen*. Europa parlamentets Sverige-kontor, Stockholm, sid 17.

19 Enligt riksdagens EU-upplysning

20 Dnr 2000:913. "Propositioner som genomför EG-direktiv eller i övrigt har EU-anknytning." Gösta Petri Utredningstjänsten Sveriges riksdag



Figur 5. Propositioner med EU-anknytning under riksmötet 1998/99 i procent enligt riksdagens utredningstjänst (RUT).

EU-anknytning under en viss tidsperiod behöver inte vara lika stor som andelen propositioner med EU-anknytning, helt enkelt för att antalet lagförslag som varje proposition innehåller varierar. Dessutom utgår RUT från riksmöte medan jag utgår från kalenderår. Det betyder att RUT:s undersökning överlappar två kalenderår som jag undersöker, nämligen 1998 och 1999. Det är också troligt att det löper en viss tidsperiod mellan det att regeringen överlämnar propositionen till att den passerat berört utskott och antas som en ny lag i riksdagen. Med detta i åtanke anser jag har det både finns och inte finns en överensstämmelse mellan RUT:s resultat och mitt.

RUT fann att 17 procent av propositionerna syftade till att genomföra EG-direktiv, 13 procent att genomföra andra bindande EG-regler och ytterligare 14 procent hade annan EU-anknytning (figur 5).

Med tanke på att det kan förflyta en viss tid mellan att propositionen överlämnas till riksdagen och det att förslaget blir en färdig lag, kan det finnas ett samband mellan den totala andelen propositioner med

EU-anknytning under riksmötet 1998/99 (figur 6) och andelen lagar med EU-anknytning år 2000 (figur 7). I RUT:s PM uppgick alltså andelen propositioner med EU-anknytning till 44 procent, och år 2000 var andelen lagar med någon form av EU-anknytning 45 procent. Eftersom RUT endast undersökt ett riksmöte, och inte en serie år som jag har gjort, är det svårt att veta om 44 procent med EU-anknytning är en tillfällig topp eller om riksmötet är representativt. Tittar vi närmare på kategorierna EG-direktiv, Annan EG-regel och övrig EU-anknytning, blir överensstämmelsen mindre. I RUT:s kartläggning syftade 17 procent av propositionerna till att genomföra EG-direktiv, t ex. I min undersökning var motsvarande siffra för 2000 bara 11 procent. RUT kategoriserade 13 procent av propositionerna som "annan bindande EG-regel" medan min undersökning visar i sammanhanget ovanligt höga 22 procent. Eftersom kategorierna här innehåller relativt få propositioner och relativt få lagar, kan diskrepansen åter igen vara ett resultat av propositionernas mycket varierande tyngd.

exemplens kraft. Metoden innebär också en piska eftersom få länder vill framstå som "sämst i klassen" vid varje vårs toppmöte, då ländernas framgångar i att leva upp till målsättningarna jämförs.<sup>29</sup>

### Hur mycket kan riksdagen påverka EU-beslut?

Resultatet av undersökningen visar alltså att var femte lag som den svenska riksdagen stiftar bygger på bindande EG-rätt, och att nästan var tredje har någon form av EU-anknytning.

Men vilka möjligheter har då riksdagen att påverka EU-besluten och EG-rätten innan den avspeglar sig i konkreta lagförslag från regeringen.

Karl-Göran Algotsson hävdar i sin bok "Sveriges författning efter EU-anslutningen" att det svenska styrelseskicket helt ändrat karaktär efter EU-inträdet, och numera bygger på två skilda grundprinciper som är motstridiga. Samtidigt som regeringsformen präglas av demokratins majoritetsstyrke, innebär EU-anslutningen en vertikal maktindelning, enligt honom.<sup>30</sup> I stället för att delegera makt till regeringen, delar nu riksdagen makten med EU. Denna maktindelning beskrivs som den Sverige upplevde under 1809 års regeringsform, då folket med rösträtt delade makten med kungen, som inte kunde ställas till svars genom val.

Andra går kanske inte fullt lika långt, men konstaterar att riksdagen varit förloraren i fråga om makten över normgivningen.

Riksdagstjänstemannen och forskaren Hans Hegeland, som gjort den hittills mest omfattande studien av riksdagens hantering av EU-frågorna i sin licentiatavhandling "Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin", sammanfattar riksdagens inflytande på följande sätt:

"I den debatt som fördes inför det svenska medlemskapet i EU gjorde ja-sidan en åtskillnad på formella och reell beslutsmyndighet (jfr Jacobsson 1997). Genom att gå med i EU förlorar Sverige formell suveränitet, men vinner reellt inflytande. Givet att det är så blir frågan dels vem som förlorar formell suveränitet, dels vem som vinner reellt inflytande. Både regering och riksdag har förlorat formell suveränitet. Det reella inflytandet som vinnas, däremot, utövas huvudsakligen av regeringen. När förhandlingar förs och beslut fattas inom EU är det regeringen som företräder Sverige. Riksdagens möjlighet till inflytande går således huvudsakligen genom regeringen."<sup>31</sup>

Karl-Oskar Lindgren bygger vidare på både Karl-Göran Algotssons och Hans Hegelands rön, och försöker i sin uppsats "EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen", som publicerades 2000 i *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr 3, ta reda på "i vilken utsträckning riksdagen tillåts skapa EU-politik".<sup>32</sup> Han kommer fram till att riksdagens inflytande över EU-politiken är begränsad om man beaktar riksdagens möjlighet till initiativtagande och sakprövning. Han liknar riksdagens ställning i EU-politiken vid den riksdagen har inom den traditionella utrikes-

29 Ylva Nilsson. 2003 *Europa 2003, EU inför utvidgningen*. Europa parlamentets Sverige-kontor, Stockholm Sid 47-48.

30 Karl-Göran Algotsson 2000. *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, SNS Förlag, Stockholm, sid 345.

31 Hans Hegeland 1999. *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin*. Riksdagens tryckeri, Stockholm, sid 157

32 Karl-Oskar Lindgren 2000, "EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen", *Statsvetenskaplig tidskrift* årg 103, nr 3, sid 193-219



politiken, då riksdagen snarare informeras av regeringen om landets utrikespolitik än aktivt skapar den. Det är framför allt EU-nämnden som i sak ska ta ställning till regeringens förslag till svenska ståndpunkter inför förhandlingar och beslut i ministerrådet. Enligt Karl-Oskar Lindgren har EU-nämnden inte vid något tillfälle under hans undersökningsperiod 1995 till 1999 förklarat att regeringen saknat majoritetens stöd i en ståndpunkt som regeringen tänker driva. Han tillbakavisar en möjlig invändning att det kan bero på regeringspartiets styrka med att undersökningsperioden sträcker sig över två mandatperioder där regeringens styrka varierade kraftigt. Han förklarar EU-nämndens i hans tycke okritiska hållning gentemot regeringen med en tradition av konsensussträvan i frågor som rör Sveriges förhållande till omvärlden, samt att EU-nämnden kommer in sent i beslutsprocessen. Samrådsmötena sker oftast veckan innan ett ministermöte.

Vidare pekar Lindgren på att riksdagen i formell mening har initiativrätt även inom EU-politiken, men att denna rätt i praktiken utövas sparsamt. Däremot menar han att riksdagens tillgång till information är god, t o m bättre i frågor som rör EU-politik än traditionell utrikespolitik. Regeringen är den dominerande informationskällan och informationen är ojämnt fördelad bland riksdagsledamöterna, men regeringens samråds- och informationsplikt ger ändå riksdagen en formellt stark ställning på området. Även i realiteten verkar riksdagens tillgång till information vara relativt god. Enligt Lindgren som gått igenom samtliga stenografiska anteckningar från samrådsmötena under riksmötet 1998/99, är regeringen i hans mening öppen och utförlig i sin information till EU-nämnden.

Karl-Oskar Lindgrens slutsats är att den svenska parlamentarismen inte förändrats i grunden, utan att en större del av den svenska politiken efter EU-inträdet behandlas som utrikespolitik, d.v.s. en angelägenhet först och främst för regeringen och att riksdagen förhåller sig relativt passiv. Han skriver:

”Faktum är således att riksdagens inflytande över många politikområden kom att reduceras i och med medlemskapet i EU, genom att den informerade parlamentarismen kom att vinna terräng på den arbetande parlamentarismens bekostnad.”<sup>33</sup>

### Slutsats

Bilden av Sveriges riksdag som mer eller mindre bakbunden av redan fattade EU-beslut, som EU-parlamentarikern Jonas Sjöstedt (v) ville sprida till EU-intresserade journalister den där gången 2003 är betydligt överdriven. Påståendet som väckte min nyfikenhet, att 80 eller 60 procent av besluten i den svenska riksdagen redan fattats i Bryssel, finner inget stöd i den här undersökningen. Samtidigt kan det finnas skäl att utvärdera om EU:s befogenheter i förhållande till den svenska riksdagen är så ringa som regeringen föreställde sig när den avvisade en grundlagsändring inför EU-inträdet för tio år sedan.<sup>34</sup>

Efter en genomgång av samtliga lagar under en sammanhängande period av sex år visar undersökningen att i genomsnitt en femtedel av lagarna och lagändringarna bygger på bindande EG-rätt, och ytterligare omkring tio procent har annan EU-anknytning. Totalt är det alltså i genomsnitt omkring 30 procent av lagarna och lagändringarna som i någon form påverkas av EU. Det förekommer stora varia-

33 Se fotnot ovan. Sid 219.

34 Se inledning.

tioner år från år. Andelen EU-relaterade lagar var som störst år 2000 med 45,3 procent, och som lägst året därpå med 18,7 procent.

Tio år efter Sveriges anslutning till den Europeiska Unionen återstår dock åtskilliga undersökningar innan det är klarlagt i vilken omfattning EU utövar makt i Sverige.

## Referenslista

### Officiellt tryck

Svensk Författningssamling, 1998 – 2003  
Riksdagstryck Propositioner, 1997 – 2003  
Riksdagstryck Betänkanden, 1997 – 2003

### Webbplatser

<http://swedishmissions.gov.se>

Lagar sökta mellan 1998 – 2003. Innehåller författningar från SFS:1998:306 och framåt. Citerad jan – maj 2004.

<http://rixdex.riksdagen.se>

Propositioner och betänkanden kontrollerade mellan 1997 – 2003. Citerad jan – maj 2004.

<http://europa.eu.int>, 1997 – 2003, citerade maj 2004.

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 1997, kap IX, tabell 28

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 1998, kap IX, tabell 28

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 1999, kap IX, tabell 29

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 2000, kap X, tabell 24

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 2001, kap IX, tabell 28

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 2002, kap IX, tabell 31

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 2003, kap IX, tabell 29

<http://riksdagen.se>

### Böcker och utredningar:

Algotsson, K-G. 2000. Sveriges författning efter EU-anslutningen, SNS Förlag, Stockholm. ..

Blom-Hansen, J. & Grønnegård Christensen, J. 2004. Magtutredningen -Den europaeiske forbindelse, Århus Universitet,

Hegeland, H. 1999. Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. Riksdagens tryckeri, Stockholm.

Nilsson, Y. 2003. Europa 2003, EU inför utvidgningen. Europa parlamentets Sverige-kontor, Stockholm.

SOU 1994:12 Suveränitet och demokrati.

SOU 1993:14 EG och våra grundlagar.

### Artiklar och PM

Hegeland, H. 20040331, ”Bara 6 procent av alla lagar och förordningar har direkt koppling till EU” Med hänvisning till 2003/04:75. Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.

Lindgren, K-O 2000. ”EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen”, Statsvetenskaplig tidskrift årg 103, nr 3, sid 193-219

Petri, G. Utredningstjänsten Sveriges Riksdag 2000. Dnr 2000:913. ”Propositioner som genomför EG-direktiv eller i övrigt har EU-anknytning.” Riksdagskommittén IV, Riksdagens Hantering av EU-frågor.

### TV-reportage:

Aktuellt, Sveriges Television, 20040505

### Svenska lagar och propositioner

Sveriges rikets lag, 2001, RF 1 kap 1§. RF 1 kap 4§ SFS 2003:642

SFS 2003:642 – SFS 2003: 744, SFS 2003:746 – 2003:748 prop. 2002/03:99

SFS 2000:1281 – SFS 2000:1305 samt SFS 2000:1427.

SFS 2000:1225 – 2000:1261.

SFS 1976:725.

Prop.1999/2000:124.

Prop. 1999/2000:126

### Rättsakter inom EG/EU

Rådets förordning nr 2913/92, Celex 31992R2913.

Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93, Celex 31993R2454.

# ■ Statsvetenskapliga förbundet

FÖRBUNDSREDAKTÖR: HELENA WOCKELBERG

---

---

## Välkommen till en ny avdelning i Statsvetenskaplig tidskrift!

---

---

### Nytt samarbete mellan Statsvetenskapliga förbundet och Statsvetenskaplig tidskrift

Tidskriftssituationen inom svensk statsvetenskap: problembilderna, behoven av nytänkande och reformering liksom tänkbara lösningar har diskuterats livligt bland landets statsvetare under det gångna året. För styrelsen för Statsvetenskapliga förbundet kom frågan högt upp på dagordningen särskilt mot bakgrund av en bekymmersam kostnadsutveckling för den egna medlemstidskriften Politologen. Ett viktigt steg togs när förbundet vid årsmötet i Stockholm (oktober 2004) beslöt att inleda ett helt nytt samarbete med Statsvetenskaplig tidskrift.

Målsättningen för detta samarbete är att skapa en dynamisk kontaktyta mellan de statsvetenskapliga miljöerna och tidskriften och därmed ge nya förutsättningar för en mötesplats med kvalificerad debatt och för publiceringar av hög vetenskaplig kvalitet.

En betydelsefull del av samarbetet är inrättandet av redaktionsrådet som från och med 2005 leder Statsvetenskaplig tidskrift. I detta råd ingår, förutom tidskriftens redaktionssekreterare Mats Sjölin (ordförande) och biträdande redaktionssekreterare Peter Santesson-Wilson, för närvarande sju ledamöter som utsetts efter förslag från förbundet. Mandatperioden är minst två och högst fyra år. Ledamöterna är: Christina Bergqvist (Uppsala universitet), Mikael Gilljam (Göteborgs universitet), Patrik Hall (Malmö högskola), Cynthia Kite (Umeå universitet), Mats Lindberg (Örebro universitet), Michele Micheletti (Karlstads universitet), Ulf Mörkenstam (Stockholms universitet). Redaktionsrådet kommer fortsättningsvis att nomineras genom beslut på Statsvetenskapliga förbundets årsmöten. Redaktionsrådets medlemmar kommer också att ges tillfälle att till årsmötet rapportera från det arbete som bedrivits under verksamhetsåret.

### Förbundets avdelning

En annan del av samarbetet gäller den aktuella avdelningen som Statsvetenskapliga förbundet disponerar utan kostnad i varje nummer av tidskriften. En redaktör skall fullgöra arbetet med avdelningen; en redaktör som även kommer att ingå i redak-

Har du synpunkter på förbundssidan eller vill lämna bidrag är du välkommen att kontakta förbundsredaktören via e-post [Helena.Wockelberg@statsvet.uu.se](mailto:Helena.Wockelberg@statsvet.uu.se) eller telefon 018-4713448.

tionsrådet. Förbundet har utsett Helena Wockelberg till förbundsredaktör

Avdelningen kommer otvivelaktigt att fylla en mycket viktig funktion för förbundet inte minst mot bakgrund av att medlemstidskriften *Politologen* upphört. Ambitionen från styrelsens sida är att främst inrikta denna avdelning på diskussioner om forskning och undervisning i statsvetenskap. Vi vill uppmärksamma statsvetenskap som profession. Rapporter om möten, konferenser men även information om förbundets verksamhet kommer också regelbundet att presenteras. I detta sammanhang kan det vara av intresse att nämna att en satsning på att utveckla förbundets hemsida dessutom är under planering.

*Gullan Gidlund*  
Förbundets ordförande

---



---

## Notiser

---



---

### Institutionellt medlemskap i Statsvetenskapliga förbundet

Årsmötet i Stockholm beslöt att införa ett institutionellt medlemskap. Individuellt medlemskap bibehålles för personer utanför de statsvetenskapliga institutionerna eller ämnesgrupperna/enheterna. Följande avgiftsstege fastställdes: 1) liten institution/enhet: 1 500 kr (mindre än 10 anställda) 2) mellanstor institution/enhet: 3 500 kr (11-30 anställda) 3) stor institution: 6 000 kr (31 – 60 anställda) 4) de största institutionerna: 9 000 (över 60 anställda). Individuellt medlemskap (för personer utanför medlemsinstitutionerna): 200 kr för

heltidsanställd och 100 kr för deltidanställd och studerande.

I samarbetsavtalet mellan förbundet och Statsvetenskaplig tidskrift ingår även att de personer som är anslutna till förbundet via institutionsmedlemskap erhåller en rabatt vid prenumeration av tidskriften om minst 25 procent. Individuellt anslutna erhåller likaså 25 procent rabatt. Studenter och doktorander får särskild rabatt och omfattas därför inte av den nya medlemsrabatten.

---



---

## Konferenser

---



---

### International Political Science Association (IPSA) Fukuoka, Japan 2006

Japans statsvetenskapliga förbund inbjuder till XX World Congress i Fukuoka den 9-14 juli 2006. Det övergripande temat för kongressen är: "Is Democracy Working?". Paneler och arbetsgrupper kommer att indelas i följande temata:

- The crisis and capacity of democracy
- Democracy and the new world order
- Institutional legitimacy, interest representation and democratic practice
- Participation and the politics of identity
- Public policies, bureaucracies and the performance of democracy
- Political Knowledge, Theory and the Design of Democratic Institutions

Närmare information om arbetsgrupper, paneler och program finns på hemsidan: <<http://www.ipsa.ca/en/home/home.asp>>



**Statsvetenskapliga förbundet**  
årsmöte | Lunds universitet | 3-5 okt, 2005

**Statsvetenskapliga förbundets årsmöte  
sker i år i Lund, 3-5 oktober.**

**Alla detaljer om mötet, samt möjlighet  
att anmäla sig online hittas på:**

<http://www.svet.lu.se/forbundet.html>

**Statsvetenskapliga  
institutionen vid Lunds  
universitet hälsar alla varmt  
välkomna!**

## Följande arbetsgrupper är planerade inför mötet:

### **Europaforskning**

Prof Magnus Jerneck  
046 – 222 97 77  
E-post: magnus.jerneck@svet.lu.se

### **Förvaltningspolitik**

Docent Håkan Magnusson  
046 – 222 94 64  
E-post: hakan.magnusson@svet.lu.se

### **Internationell politik**

Fil. Dr Karin Aggestam  
046 – 222 49 23  
E-post: karin.aggstam@svet.lu.se

### **Komparativ politik**

Docent Anders Sannerstedt  
046 – 222 89 39  
E-post: anders.sannerstedt@svet.lu.se

### **Konstitutionell politik**

Docent Mats Sjölin  
046 – 222 89 38  
E-post: mats.sjolin@svet.lu.se

### **Politik och kön**

Fil. Dr Annica Kronsell  
046 – 222 89 44  
E-post: annica.kronsell@svet.lu.se

### **Politik och miljö**

Fil. Dr Karin Bäckstrand  
046 – 222 47 63  
E-post: karin.backstrand@svet.lu.se

### **Politik och utveckling**

Docent Anders Uhlin  
046 – 222 89 53  
E-post: anders.uhlin@svet.lu.se

### **Politisk psykologi**

Docent Catarina Kinnvall  
046 – 222 80 94  
E-post: catarina.kinnvall@svet.lu.se

### **Politisk teori och idéhistoria**

Fil. Dr Björn Badersten  
046 – 222 0159  
E-post: bjorn.badersten@svet.lu.se

Kontaktpersonerna kan svara på frågor rörande de olika arbetsgrupperna. Detaljerad information om dessa (och allt annat kring konferensen) finns i första hand att hämta på web-adressen:

<http://www.svet.lu.se/forbundet.html>

## ■ Litteraturgranskningar

**Kristian Sjøvik: *Demokrati bortom nationalstaten?* Lund Political Studies 132, 2004**

---

KERSTIN JACOBSSON

---

Hur skulle en transnationell demokrati kunna se ut? Det frågar sig Kristian Sjøvik i avhandlingen *Demokrati bortom nationalstaten?* Han reser frågan mot bakgrund av att globaliseringen utmanar den nationella demokratin eller åtminstone gör demokrati organiserad på basis av nationalstater otillräcklig. Globaliseringen, förstådd som gränsöverskridande samhällsprocesser, gör att nationalstater förlorar handlingsutrymme och den nationellt organiserade demokratin blir allt mindre ändamålsenlig. Svårigheten en transnationell demokrati möter är emellertid att såväl våra demokratiska institutioner och praktiker som demokratiteorin och själva vårt tänkande kring demokratin är baserade på nationen/nationalstaten som den relevanta – och närmast förgivettagna – enheten för den demokratiska organisationen.

Sjøvik menar att EU kan ses som ett paradigmiskt fall vad gäller försöket att utveckla en transnationell demokrati. EU är det mest långtgående försöket att åstadkomma regler och institutioner för en demokratisk praktik bortom nationalstaten. Det blir därmed demokratin i EU som särskilt fokuseras i avhandlingen.

Avhandlingen har två syften: Det ena rör möjligheterna och svårigheterna att utveckla en demokrati bortom nationalstaten. Här vill Sjøvik bidra till att fördju-

pa vår kunskap: Vilka möjligheter finns att realisera demokratiska värden och institutioner bortom nationalstaten? På vilka avgörande punkter skiljer sig en sådan demokrati från demokratin i nationalstaten? Sjøviks ambition är att utveckla en konstruktiv teori för en demokrati bortom nationalstaten, dvs. att diskutera vad en sådan transnationell demokrati skulle kunna innebära och med vilka medel den kan uppnås.

Det andra syftet med avhandlingen är att på ett vetenskapligt och metodologiskt genomarbetat sätt visa hur en konstruktiv statsvetenskaplig demokratistudie kan motiveras och genomföras. Detta ska ses mot bakgrund av en relativt frånvaro av normativ och konstruktiv forskning inom statsvetenskapen. Statsvetare uttalar sig förvisso ofta offentligt och ger råd och rekommendationer, men detta sker enligt Sjøvik ofta på ett oreflekerat sätt och utan att grundläggande antaganden redovisas. Det är viktigt att redovisa vilka kunskapsteoretiska och metodologiska val man som forskare gör och vilka grundläggande antaganden som dessa bygger på. Sjøvik vill med sin avhandling ge ett exempel på hur en självmedveten statsvetenskaplig studie som syntetiserar normativ, empirisk och konstruktiv teori kan se ut. Han vill därmed ge ett vetenskapligt utarbetat och rekonstruerbart debattinlägg – normativt, empiriskt och konstruktivt – i frågan om demokratins möjligheter att verka bortom nationalstatens traditionella domäner.

I kapitel 2 redogör Sjøvik för sina meta-teoretiska och metodologiska utgångspunkter. Eftersom dessa resonemang är

en viktig del av avhandlingen, och ett av avhandlingssyftena, kommer jag tämligen ingående att redogöra för och kommentera dem nedan. I kapitel 3 och 4 redogör Sjövik för – och motiverar – sin demokratiteoretiska analysram. Han är angelägen om att den ska bestå av värden som inte är alltför knutna till specifika institutioner, vilket är nödvändigt om vi ska kunna tänka oss en demokrati som inte är organiserad primärt på nationalstatsbasis. Han börjar därför på en abstrakt nivå där han väljer ett antal grundstipulationer och substansvärden som demokratin ska motsvara. Dessa torde vara tämligen okontroversiella. Som grundstipulationer anger han alla människors lika värde, antagandet att alla medborgare är lika kvalificerade för politiska uppdrag, att varje medborgare själv är bäst skickad att bestämma vilka de egna preferenserna och intressena är, samt att medborgarnas demokratiska identiteter och preferenser är dynamiska och kontextberoende; de förändras i social interaktion med andra. Som substansvärden anger han frihet och jämlikhet. Därefter rekonstruerar han ett antal processvärden som demokratin ska motsvara. Substansvärdena ska tillvaratas genom processvärdena. Sjövik väljer processvärdena effektivt och jämnt deltagande, ansvar, öppenhet, deliberation och demokratiskt medborgarskap under ett konstitutionellt lagstyre. Processvärdena om-sätts sedan genom ett antal demokratiska institutioner, som fria val, demokratiska fri- och rättigheter etc., och ännu konkreta genom ett antal demokratiska praktiker. Sjöviks demokratistipulationer och substans- och processvärden bygger på en *stark demokratinorm*, vilken ställer höga krav på ett omfattande och djupgående demokratiskt deltagande och inflytande i den politiska styrelsen. Så långt den normativa teorin.

I kapitel 5 övergår Sjövik till vad han kallar empirisk teori. Han behandlar den starka demokratins verkansmöjligheter bortom nationalstaten genom att applicera sin normativa analysram på EU. Sjövik bygger här främst på sekundärlitteratur om EU men även på visst primärt källmaterial. Han prövar i vad mån EUs besluts-system motsvarar kraven på deltagande, ansvar, öppenhet, deliberation och medborgarskap under konstitutionellt lagstyre. Han pekar på ganska välkända demokratiproblem som svårigheter med parlamentariskt ansvarsutkrävande, det faktum att olika röster är värda olika mycket (genom röstviktsystemet i EU), ojämnt inflytande i initieringsfasen (olika resursstarka lobbygrupper), kommittologins inflytande över implementeringsbeslut, den begränsade öppenheten och den begränsade deliberationen, där debatten tenderar att fortsatt ske nationellt och med nationella referensramar och där det i stort saknas en gemensam europeisk debattarena. När det gäller frågan om medborgarskap under konstitutionellt lagstyre pekar Sjövik på att det pågår en del för närvarande; en enhetlig konstitution är föreslagen i den pågående regeringskonferensen. EU har också utvecklat en rad civila och politiska rättigheter (det finns en pågående diskussion också om sociala och ekonomiska rättigheter) men rättigheterna är fortsatt avhängiga nationell lagstiftning och praxis vilket innebär att de kan få olika verkan i olika länder. Sjöviks slutsats efter den empiriska analysen är att vi befinner oss långt ifrån en stark demokrati bortom nationalstaten.

I det sista kapitlet övergår han till en konstruktiv teori om hur en stark demokrati i EU skulle kunna utvecklas, givet de normativa idealen och den faktiska empiriska situationen. Han rekonstruerar ur den akademiska-politiska debatten tre



modeller för demokratins framtid i EU och de grundläggande antaganden och empiriska bedömningar de vilar på. Det är tre välkända modeller: EU som konfederal förhandlingsdemokrati, EU som funktionellt expertstyre och EU som europeisk federation. Sjövik riktar sedan invändningar mot dessa tre utifrån såväl normativa som empiriska bedömningar: en del är inte önskvärda enligt hans starka demokratinorm, andra är inte politiskt realistiska eller möjliga. Han utarbetar slutligen sitt eget alternativ som han kallar en diskursiv flernivådemokrati för EU och avger en rad rekommendationer för en dylik demokratisk reformering av EU-systemet.

#### Grundperspektiv och arbetssätt

Sjövik utvecklar sitt arbetssätt i polemik mot vad han kallar en empiristisk kunskapssyn som gör gällande att ontologiska stipulationer (antaganden om verkligheten), epistemologisk grundsyn (kunskapsyn) och normativa värdeomdömen inte bör ha någon avgörande inverkan på forskningsprocessen. Sjövik menar att dessa med nödvändighet har en avgörande inverkan på forskningsprocessen och att de därför bör explicitgöras. Metateoretiska reflektioner bör därför vara en integrerad del av all forskning. Det bör nämnas att Sjövik är i hög grad inspirerad av sin handledare Lennart Lundquists metateoretiska reflektioner.

I enlighet med sitt program för en reflexiv statsvetenskap redogör Sjövik för de grundantaganden som styr hans egen studie. Sådana ontologiska antaganden är att människan har förmåga till självreflektion och en relativ handlingsautonomi samt att samhällsutvecklingen drivs framåt av aktörer i egenskap av självreflekterande och handlande subjekt. Dock be-

gränsas friheten och handlingsutrymmet av olika befordrande och hämmande strukturer. Sjövik företräder alltså en aktör-strukturansats, där aktörernas handlande och strukturernas verkningar vävs samman i den samhälleliga praxisen vilket ger upphov till nya strukturer och aktörsegenskaper. Ett annat grundantagande är att verkligheten är mångfaldig, komplex och under ständig förändring. Sjövik företräder en komplex och dynamisk ontologi.

Detta får konsekvenser för Sjöviks syn på möjligheten för samhällsvetenskapen att verka kumulativt, alltså linjärt framåtskridande där ett resultat bygger på ett tidigare och vår kunskap ständigt ökar. Detta skulle enligt författaren förutsätta förekomsten av betydande beständighet eller regelmässighet i samhället. Finns det då några stadigvarande regelmässigheter i samhället? Samhällslagar motsvarande naturlagarna finns inte i samhället menar Sjövik och de flesta samhällsvetare idag skulle instämma. En annan möjlighet är att söka förekomsten av samhällstendenser, dvs uppsättningar av dominerande aktörrelationer eller strukturer och aktörsegenskaper som tillsammans tenderar att ge upphov till relativt bestående samhällsmönster. Inte heller denna ambition är rimlig eller möjlig enligt Sjövik. Han utgår istället från en tredje form av beständighet eller regelmässighet, samhällslikheter. Eftersom samhället är under ständig förändring är den ambition samhällsvetaren kan och bör ha att göra jämförelser över tid och rum för att upptäcka samhällslikheter. Här kan samhällsvetaren använda sig av heuristiska analysredskap som idealtyper, analogier och metaforer – dessa utgör inga avspeglingssteorier av verkligheten men de är användbara som empiriska orienteringspunkter som underlättar analysen. Samhällsvetaren behö-

ver därmed inte börja från början varje gång utan kan bygga vidare på analytiska konstruktioner av tidigare fall, dock väl medveten om att dessa inte avspeglar verkligheten direkt. Ambitionen forskaren kan och bör ha är snarare att skapa provisoriska kartor över samhället än att utveckla förklarande teorier som kan ligga till grund för förutsägelser. Samhällsvetenskapens möjlighet till kumulativitet är därmed starkt begränsad enligt Sjövik.

Sjövik kritiserar också den empiristiska statsvetenskapens tro på möjligheten att bedriva en förutsättningslös och värderingsfri forskning, dvs. tron på möjligheten att skilja strikt mellan faktaomdömen och värdeomdömen. Sjövik menar att forskarens personlighetsfaktor alltid inverkar på forskningen; forskaren är involverad i en uttolkande verksamhet inom ramen för en specifik forskningstradition, han/hon är bunden till en vetenskaplig kontext med specifika ontologiska och epistemologiska förutsättningar och antaganden. Samhällsforskaren kan inte frigöra sig från sitt historiska och sociala perspektiv och sin vetenskapliga tradition. Forskaren väljer problem, teori, metod och material och varje val bygger på specifika antaganden, vilket gör forskningsresultaten villkorliga men inte godtyckliga. Sjövik drar slutsatsen att samhällsvetaren kan bidra med tolkningsmodeller för att skapa förståelse och orientering snarare än att avspegla verkligheten. Trots dessa tvivel om samhällsvetenskapen kumulativitet, precision och värderingsfrihet är det enligt Sjövik möjligt att uppnå en intersubjektiv, vetenskaplig kunskap genom att forskaren är öppen, systematisk och reflexiv i framställningen. Även om författaren står för en subjektivistisk kunskapsyn är han inte nihilistisk; av det faktum att det inte finns någon fast punkt utifrån vilken en sann empirisk kunskap kan

nås drar han inte slutsatsen att vi inte kan kommunicera forskningsresultat. Istället drar han slutsatsen att det förvisso inte finns en fast punkt men en plattform för kommunikation och förståelse kan skapas genom att forskaren redovisar sina val vad gäller material, teori och metod men också de grundläggande antaganden och på så sätt möjliggör intersubjektivitet.

Här vill jag sätta ett par frågetecken. Det är inte självklart att en aktör-strukturansats kräver en så långtgående relativism som jag uppfattar att Sjöviks formuleringar i avhandlingen ger uttryck för. Det är ett starkt påstående att säga att samhället är under ständig förändring och att strukturer ständigt förändras och byter plats med varandra (sid 29). Detta är i och för sig ett Lundquist-citat men det upprepas okritiskt flera gånger i avhandlingen. En dynamisk aktör-strukturansats kräver inte, i mina ögon, en sådan långtgående betoning av förändring och föränderlighet. Av sitt ontologiska antagande att samhället karakteriseras av mångfald, komplexitet och ständig förändring, drar Sjövik slutsatsen att det inte är rimligt att söka samhällslagar eller ens samhällstendenser utan endast samhällsligheter, och dessa kan endast kommuniceras genom analogier, metaforer och idealtyper. Men kan vi verkligen bara kommunicera våra resultat genom metaforer, analogier och idealtyper? Här undrar jag över hur Sjövik menar att begreppsbildning sker i studiet av samhällsligheterna och vilken kopplingen till empirin är i denna process. Man kan också sätta frågetecken vid om Sjöviks intersubjektivistiska epistemologi räcker för att hantera en så långtgående syn på samhällets föränderlighet. Om samhället är så föränderligt – allt flyter – räcker det då att vara explicit och reflexiv med sina grundantaganden och redovisa samtliga val i forskningsprocessen för att vi ska kunna

kommunicera våra resultat? Vidare följer det förvisso av en dynamisk aktör-strukturansats att prediktion inte är möjlig men däremot följer det inte självklart att kumulativitet inom samhällsvetenskapen är omöjlig. Att anlägga en aktör-strukturansats är inte särskilt kontroversiellt för en sociolog (som jag själv). Faktum är att Sjövik hade kunnat dra ut konsekvenserna ytterligare av sin aktör-strukturansats liksom av den dubbla hermeneutiken inom samhällsvetenskapen (s. 36) genom att diskutera sådant som oavsedda konsekvenser av aktörers handlande samt fenomenet självuppfyllande profetior. Ett skäl till varför det är svårt med prediktion i samhällsvetenskapen är just detta att vår begreppsättning av verkligheten påverkar verkligheten genom att vi handlar på basis av vår verklighetstolkning. Formulerat med Thomas välkända teorem: Om människor uppfattar något som verkligt blir det verkligt i sina konsekvenser.

Sjövik säger sig vidare företräda en *syntetiserande ansats*. Han vill binda ihop olika analyser till en helhetsbild. Detta arbetsätt innebär en viss förenkling, tillstår han: för att kunna ge en helhetsbild måste en del detaljer utelämnas. Ambitionen är att sammanföra olika argument, teorier och forskningsresultat till logiskt sammanhängande och systematiska helheter på ett explicit och rekonstruerbart sätt. Avhandlingen är disponerad efter de tre teorityper Sjövik arbetar med: normativ teori, empirisk teori och så kallad konstruktiv teori. För mig är det inte klart i vilka avseenden dessa teorityper utgör *teorier* men klart är att de svarar på olika frågor. Sjöviks ambition är att syntetisera den normativa analysen med den empiriska och på så vis komma fram till en konstruktiv analys: Givet det önskvärda demokratidealet enligt den normativa teorin och givet den empiriska analysen om det faktiska till-

ståndet i EU vad gäller demokratin kommer Sjövik fram till ett antal slutsatser om hur en demokrati i EU skulle kunna se ut och hur man skulle kunna nå dit. En konstruktiv analys kombinerar normativa ställningstaganden med en empirisk-institutionell analys. Den syntetiserar det normativt önskvärda med det empiriskt möjliga. Jag undrar dock fortsatt vad det syntetiserande arbetssättet egentligen innebär: Vad är det som syntetiseras? Är det den normativa och empiriska teorin till en konstruktiv? Eller är det olika analyser av olika författare som syntetiseras till renodlade typer? Båda ambitionerna finns i avhandlingen. Det är inte heller klart för mig vad som skiljer detta arbetssätt från ett mer traditionellt statsvetenskapligt arbetsätt (där forskaren från en normativ teori härleder kriterier, applicerar dem på ett empiriskt fall, drar slutsatser för att slutligen avge handlingsrekommendationer). Det må vara att Sjövik ger uttryck för en större reflexivitet än en del kollegor i skråret. Men detta deduktiva arbetssätt förefaller annars tämligen vanligt. En poäng med konstruktiv analys är enligt Sjövik att forskaren, efter det konstruktiva forskningsmomentet, återkopplar till den normativa respektive den empiriska teorin för att utveckla dessa: Den normativa analysen ställs inför ny kritisk prövning (s. 54). Detta hade varit intressant men det steget tar inte författaren själv i avhandlingen, dvs. han återknyter inte till vilka implikationer hans konstruktiva analys har för den normativa eller empiriska teorin.

Inte heller accepterar jag rakt av ståndpunkten att all demokratiforskning måste vara normativ. Sjövik skriver att idealt bör man alltid i en demokratianalys börja med att definiera och motivera ett antal demokratiska grundstipulationer och värden som man menar att demokratin bör uppfylla (eller sträva mot.) Men mot detta de-

duktiva arbetssätt kan man ställa ett mera induktivt där demokratianalysen inte ställer frågan om systemet är demokratiskt utan studerar hur människor uppfattar det, dvs även normativa frågor kan studeras empiriskt. Även om förförståelsen av den samhälleliga verkligheten i hög grad inverkar på forskarens val av studieobjekt, teoretisk ansats etc, är det är skillnad på detta slags normativitet och att uttryckligen välja normer som ska appliceras (enligt det deduktiva arbetssättet). Det finns all anledning att skilja mellan dessa två typer av normativitet i samhällsvetenskapen.

#### **Globaliseringen och den demokratiteoretiska utmaningen**

Jag ska avslutningsvis säga något om globaliseringen och den demokratiteoretiska utmaningen. Jag hade önskat att Sjövik tydligare knutit ihop globalisering och demokrati i analysen. En transnationell demokrati behövs enligt författaren mot bakgrund av globaliseringens utmaning mot den nationella demokratin. Men Sjövik diskuterar inte i vilka avseenden och i vilken utsträckning som EU erbjuder en lösning på globaliseringens demokratiproblem.

De beroendeförhållanden som utvecklas i EU torde vara av delvis specifik karaktär jämfört med de beroendeförhållanden som globaliseringen i allmänhet skapar. (Man kan t ex tänka sig tesen att EU *skapar* och *ökar* snarare än minskar beroendeförhållanden, t ex ekonomiska beroendeförhållanden, vilket den ekonomiska och monetära unionen illustrerar). EU präglas av ömsesidighet, hävdar Sjövik. Här kunde han ha utvecklat mer vilken typ av ömsesidighet och beroende som utvecklats inom EU, exempelvis genom

att anknyta till studier av förhandlingar i EU.

Men kanske viktigare är frågan om globaliseringens demokratiteoretiska utmaningar. I inledningen säger Sjövik att han knyter an till tesen att den pågående globaliseringen håller på att förändra nationalstaternas politiska och demokratiska organiserings- och styrningsformer i grundvalarna. Men denna utmaning lämnas i stort sett obehandlad. Demokratiteorin präglas alltjämt av en bundenhet till nationellt baserade föreställningar, skriver Sjövik. Det hade varit intressant om han utvecklat kritiken mot demokratiteorin i detta avseende och problemen med sådana förgivettaganden. Här hade det med fördel gått att knyta an till Ulrich Becks tankar om samhällsvetenskapens metodologiska nationalism och behovet att av uppfinna det politiska på nytt. Eller David Helds tanke om att suveränitet tas för given i demokratiteorin, för att ta några exempel. Visserligen är det notoriskt svårt att göra ett bidrag på detta område och det är tveksamt om Beck eller Held har nått särskilt långt. Men ett bidrag kunde ha varit att kritisera dem på denna punkt. Med tanke på att författaren vill att avhandlingen ska ses mot bakgrund av behovet av att öka den demokratiteoretiska kunskapen om förutsättningen och hindren för en demokrati bortom nationalstaten hade det varit önskvärt att Sjövik tydligare adresserat frågan om konsekvenserna för *demokratiteorin*. Då hade det framgått tydligare på vad sätt vår demokratiteoretiska kunskap ökat genom avhandlingen. Men samtidigt är jag medveten om att detta är lättare sagt än gjort.

Sjöviks eget alternativ som han kallar en *diskursiv flernivådemokrati* för EU förblir tämligen outvecklat i avhandlingen. En sådan diskursiv flernivådemokrati skulle enligt författaren bättre svara mot beho-

vet av symmetri mellan demokratin och den faktiska maktutövningen. Den skulle inte förutsätta något enhetligt demos (eller statsfolk) utan det kommer fortsatt att vara fråga om ett heterogent demos. Efter Habermas tänker sig Sjövik att en författningspatriotism kan utvecklas på basis av en demokratisk konstitutionalisering av EU. En fortsatt utveckling av ett rättighetsbaserat europeiskt medborgarskap kan fungera sammanhållande. Han pekar också på den kollektiva viljebildningens betydelse, men hur författaren egentligen ser på det diskursiva är inte helt klart. (Bl a skriver Sjövik att ökade direktdemokratiska inslag är önskvärda men diskursiv demokrati är inte nödvändigtvis direktdemokratisk). Författaren låter oss bara vagnana hur en diskursiv flernivådemokrati skulle kunna se ut och fungera. Man kan också ifrågasätta i vad mån och på vilka grunder hans alternativ skulle vara mer realistiskt än de alternativ han avfärdar. Vilka problem och svårigheter finns det med ett flerskiktat demokratiskt styrelsesystem?

Avslutningsvis vill jag säga att Sjöviks avhandling är ett välskrivet, ödmjukt och

reflekterande bidrag till den vetenskapliga diskussionen om EU och demokratin. Det är utmanande i positiv mening eftersom vi tvingas tänka till om frågor som vi inte alltid funderar så mycket över, inte minst vad gäller forskningsprocessen och om de grundläggande antaganden som görs i forskningsarbetet. Styrkan i avhandlingen är pedagogiken i framställning och analys: Sjöviks modellansats, enligt vilken han försöker syntetisera befintlig forskning och dessutom rekonstruera de grundläggande antaganden dessa bygger på, fungerar väl och är klargörande. Däremot hade Sjövik med fördel kunnat utveckla sin egen analys av EUs demokrati-problem liksom det egna lösningsförslaget, den diskursiva flernivådemokratin. Resonemangen är rimliga men ter sig ibland alltför rimliga, dvs det hade gått att problematisera dem mer. I synnerhet hade det varit spännande om Sjövik avslutningsvis hade tagit tag i frågan om de demokratiteoretiska utmaningar som såväl globaliseringen som EU-medlemskapet ställer. Men det kan också bli temat för nästa bok.

## ■ Medarbetare

Professor Jørgen Elklit är verksam vid Århus Universitet.

Civilekonom Nils O Erlandsson, Djurholm har efter sin pensionering från befattningar i värdpapperssektorn, ägnat sig åt demokratiforskning med matematisk inriktning

Docent Kerstin Jacobsson är verksam vid SCORE, Stockholms universitet

Christina Johannesson är journalist vid Sveriges Television och tillträdande Brysselkorrespondent.

Docent Martin Lindström är verksam vid Institutionen för hälsa, vård och samhälle, Lunds universitet.

Docent Björn von Sydow är talman i Sveriges riksdag



□ ÅRGÅNG 107 2005 NR 1