

Forskning om författningsreformer

1. Statsvetenskaplig forskning kring den nya grundlagen

År 1975 anordnade Statens råd för samhällsforskning ett symposium om statsvetenskaplig och statsrättslig forskning kring den nya grundlagens tillkomst. De nio föredrag som hölls vid symposiet publicerades sedan i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1976 nr 1. Ett program för statsvetenskaplig forskning kring den nya grundlagen lanserades av Nils Stjernquist. För den kommande statsvetenskapliga forskningen såg han två huvuduppgifter, dels forskning om regeringsformens tillkomst, dels forskning om vad som hänt sedan regeringsformen trätt i kraft, alltså forskning om den nya grundlagens effekter, eller betydelse.

Vad gällde regeringsformens tillkomst urskilde Stjernquist ett tiotal problemområden som förtjänade ett närmare studium:

1. Beslutet att tillsätta författningsutredningen,
2. Beslutet att helt nyskriva författningen,
3. Voksenåsenkompromissen 1961,
4. Kritiken mot författningsutredningen,
5. Första kammarens likvidering,
6. Det nya valsystemet,
7. Monarkifrågan,
8. Fri- och rättigheterna,
9. Bestämmelserna i RF om lagar och andra föreskrifter, samt
10. Massmediernas roll i beslutsprocessen.

Med denna katalog riktade Stjernquist intresset mot några avgörande beslut i den långa process, som genom ett antal successiva delbeslut fört författningsreformen fram till den RF som nu gäller. Genomgående ställde han frågan: Vad var det egentligen som hände under dessa avgörande skeden? Varför fick de olika besluten den utformning de fick? Stjernquist skisserade här alltså ett forskningsprogram som borde kunna attrahera såväl statsvetare som historiker.

Femton år senare kan stora delar av detta forskningsprogram sägas vara genomförda. Av särskild betydelse är ett par nya statsvetenskapliga forskningsrapporter, nämligen Karl-Göran Algotssons *Medborgarrätten och regeringsformen* (Norstedts 1987) och Björn von Sydows *Vägen till enkammarriksdagen* (Tiden 1989).

I denna artikel skall jag granska dessa två arbeten. De har betydande förtjänster. Jag menar emellertid att de lider av den svagheten att de är alltför ensidigt inriktade på en specifikt svensk utveckling. De generaliserande ambitionerna är så gott som obefintliga. Jag skall därför också diskutera ett par nyare utländska arbeten med uttalat komparativa syften.

2. Medborgarrätten och regeringsformen

Algotssons arbete behandlar de medborgerliga fri- och rättigheterna samt några frågor som är nära förknippade därmed: lagrådsgranskningen, lagprövningsrätten, och införandet av folkomröstning i grundlagsfråga. Skälen att behandla dessa problemkomplex i ett sammanhang är goda. För det första kom de att i den faktiska beslutsprocessen behandlas tillsammans. I dessa frågor fick, efter flera utredningar och många försök till uppgörelser mellan partierna, regeringsformen sin nuvarande utformning först efter 1979 års val.

För det andra hör frågorna också sakligt sett samman: de handlar samtliga om balansen, avvägningen mellan två bärande element i demokratin – folksuveräniteten och rättsstaten. Folksuveränitetstanken har ju uttrycks så i RF att all offentlig makt utgår från folket, och riksdagen är folkets främsta företrädare. Den politiska makten skall, i enlighet med den i RF inskrivna parlamentarismen, ytterst ligga hos parlamentet. Begränsningar av parlamentets makt bör då göras så få som möjligt. Idén om rättsstaten, å den andra sidan, innebär ju att medborgarna bör ges garantier gentemot staten för att förhindra att majoriteten kan förtrycka minoriteten. Lagarna bör styra samhället. Särskilda regler behövs för att garantera att parlamentet inte kan "missbruka" sin ställning. Anhängarna av folksuveräniteten genmäler här rimligtvis att själva tanken att parlamentet skulle kunna missbruka sin makt endast svårligen låter sig förenas med parlamentarismens idé – föreställningen om risk för maktmissbruk brukar ju snarare förknippas med idén om maktindelning, om "checks and balances".

Det är ett betydelsefullt ämne som Algotsson behandlar. Det gäller frågor som är centrala för den svenska demokratin. Innan jag närmare granskar hans arbete är en kort rekapitulering av beslutsprocessen på sin plats.

Författningsarbetet påbörjades på allvar genom att författningsutredningen tillsattes 1954. Dess förslag, som kom nio år senare, innebar i detta avseende att i en ny RF skulle bestämmelser om medborgerliga fri- och rättigheter tas in i ett särskilt kapitel. Dessa fri- och rättigheter skulle kunna begränsas genom vanlig lagstiftning. Utredning var här enig, och frågan spelade en relativt undanskymd roll. Viktigare var tex frågorna om valsystemet, enkammarriksdagen och folkomröstningsinstitutet.

I det arbete som den därpå tillsatta grundlagberedningen bedrev framkom stora motsättningar mellan partierna i frågan om fri- och rättigheterna. Folkpartiet och högerpartiet ville att en begränsning av fri- och rättigheterna endast skulle kunna ske med kvalificerad majoritet. Socialdemokraterna motsatte sig detta. Inte

heller önskade de någon lagprövningsrätt för domstolarna. Eftersom bestämmelserna om fri- och rättigheterna hade sin udd riktad mot staten, borde de dessutom kompletteras med mer positiva målsättningsstadganden för välfärdsstaten, ansåg socialdemokraterna. I dessa frågor kan centerpartiet sägas ha intagit en mellanställning. Dock nåddes 1972 en överenskommelse. Det förslag som grundlagberedningen därigenom kunde presentera baserades på partiernas "minsta gemensamma nämnare".

Flera remissinstanser var emellertid kritiska, och i debatten hävdades också att skyddet för fri- och rättigheterna med det aktuella förslag skulle komma att bli otillräckligt. När regeringen äret därpå lade proposition på förslaget, höll heller inte enigheten. Oppositionen lade fram motförslag. I KU nåddes den kompromissen att frågan om fri- och rättigheterna skulle utredas vidare.

I den nya "fri- och rättighetsutredningen" nåddes heller ingen enighet. I huvudsak stod socialdemokraterna och centern bakom ett förslag som påminde om det tidigare. Nu tillkom dock villkoren att yttrande-, informations-, förenings-, mötes- och demonstrationsfriheterna inte skulle få begränsas mer än nödvändigt, inte så långt att de hotade den fria åsiktsbildningen och endast under vissa angivna förutsättningar som hänsyn till rikets säkerhet, privatlivets helgd, förebyggandet och beivrandet av brott, osv. Moderaterna och folkpartiet stod däremot fast vid sina gamla krav. Den offentliga debatten blev livlig och remisskritiken bitvis skarp.

Vid en partiledaröverläggning 1976 lade centern fram förslaget om två läsningar med en karenstid emellan, alltså att ett beslut om begränsning av fri- och rättigheterna skulle kunna uppskjutas en viss tid. Förslaget återkom sedan motionsvägen från centern, sedan regeringen lagt en proposition baserad på utredningsförslaget. Vid riksdagsbehandlingen vidhöll moderaterna och folkpartiet sina krav på kvalificerad majoritet, medan socialdemokraterna ansåg att frågan om två läsningar behövde utredas ytterligare. De borgerliga partierna var ense om kravet på obligatorisk lagrådsgranskning vid begränsning av fri- och rättigheterna och om tanken att vid grundlagsändring en tredjedel av riksdagsledamöterna skulle kunna begära folkomröstning. I allt väsentligt gick den socialdemokratiska propositionen igenom.

Efter 1976 års val tillsattes så rättighetsskyddsutredningen. Denna kunde 1978 lägga ett enigt förslag, som återkom i en proposition från folkpartiregeringen och efter 1979 års val blev den nu gällande grundlagregleringen av fri- och rättigheterna, folkomröstning i grundlagsfråga, lagprövning och lagrådsgranskning.

Frågan var alltså politiserad under hela 1970-talet,

och beslutsprocessen blev komplicerad, med flera utredningar, flera riksdagsbehandlings- och återkommande förhandlingar mellan partierna. I stort sett kännetecknades beslutsprocessen av successiva eftergifter från socialdemokraternas sida och motsvarande framgångar för de borgerliga partierna.

Frågan om tillkomsten av bestämmelserna i RF om de medborgerliga fri- och rättigheterna utgör ett intressant ämne som kan studeras ur fler olika infallsvinklar. Algotsson har valt den utgångspunkten att han vill undersöka *debatten* om fri- och rättigheterna. Han vill granska ståndpunkter och argument hos de olika debattdeltagarna. När han gör detta, arbetar han med en kronologisk uppläggning. I boken ägnas grundlagberedningen, fri- och rättighetsutredningen och rättighetskyddsutredningen var sitt kapitel, där olika avsnitt behandlar innehållet i utredningsbetänkandet, remissvaren, pressdebatten, regeringens proposition, motionerna, utskottsbehandlingen och riksdagsdebatten. I varje kapitel finns sedan två analyserande avsnitt. I det ena sammanfattas och jämförs de ståndpunkter och argument som de olika parterna för fram. I det andra behandlas, i det uppsaliensiska PARA-projektets efterföljd "något om motiven".

Med den uppläggning han valt ger Algotsson boken en karaktär av en deskriptiv redovisning av vilka ståndpunkter och argument som fördes fram under beslutsprocessens olika skeden. Denna redovisning är utförlig, och den ger en god bild av hur frågan fördes framåt under 1970-talet.

Utrymmet för analys och syntes har dock blivit begränsat. Jag tycker heller inte att avsnitten som sammanfattar ståndpunkter och argument blivit särskilt intressanta. Läsaren får vid upprepade tillfällen bekräftat att de centrala argumenten var följande. Å ena sidan det borgerliga argumentet att medborgarnas fri- och rättigheter borde skyddas gentemot möjliga övergrepp från statsmakten. Folkpartiet betonade att detta skydd behövdes i kristider, medan moderaterna ansåg det behövt också under mer normala förhållanden. Å andra sidan det socialdemokratiska argumentet att ett skydd för fri- och rättigheterna inte borde ges en sådan utformning att möjligheterna att genomföra politiska och sociala reformer försvårades.

Författaren har, förvånansvärt nog, inte sökt utmejsla några analysinstrument för dessa sammanfattande avsnitt. Uppläggnings framstår därmed som mycket traditionell, och möjligheterna till mer generella slutsatser försvåras.

Intressantare blir, i mitt tycke, avsnitten om hur partiernas agerande kan förklaras. Visserligen är också här de teoretiska ambitionerna låga, och det känns som ett

litet steg tillbaka jämfört med PARA-projektet. Författaren anger sitt syfte som att "något förklara", och han kommer väl inte längre än vad en initierad journalist skulle ha gjort. Men han gör flera iakttagelser som jag tror är riktiga och betydelsefulla. Och när han någon gång lämnar debatten och söker sig andra data, t ex från intervjuer med några av de inblandade aktörerna, blir framställningen genast intressantare.

Vari består då det statsvetenskapligt värdefulla i att studera debatten om fri- och rättigheterna? Algotsson ställer inte den frågan i boken, men läsaren kan ana att det centrala är att medborgerliga fri- och rättigheter är av avgörande betydelse för demokratin. Ständigt aktuell är avvägningen mellan det rena majoritetsstyret å den ena sidan och regler om fri- och rättigheter till skydd för medborgarna, i synnerhet för olika minoriteter, å den andra. Här finns en höger-vänsterdimension: vilka fri- och rättigheter skall skrivas in i RF? Och här finns frågan om regleringen av fri- och rättigheterna behövs i det dagliga politiska livet eller främst som ett skydd i en akut krisituation.

Algotsson diskuterar inte vilka andra infallsvinklar som vore tänkbara. Vi kan emellertid återknyta till de forskningsuppgifter som Stjernquist skisserade. En möjlighet är att studera grundlagsreglernas betydelse för demokratin genom att studera deras faktiska genomslag. En annan möjlighet vore att släppa lite grand på intresset för själva sakfrågan och i stället studera beslutsprocessen, i syfte att få en förståelse för aktörerna, deras handlande och processens förlopp. Inte heller detta perspektiv har intresserat Algotsson. Fokuseringen på debatten, på argumenten, gör att processen skjuts i bakgrunden.

Vi kan ju se den långa beslutsprocessen som en förhandlingsprocess där partierna, eller deras representanter, är de väsentliga aktörerna. Betydande enighet rådde under processens inledande skede. Därefter kommer skiljaktiga ståndpunkter i dagen. Förhandlingar på utredningsarenan resulterar flera gånger i enighet, men överenskommelserna är inte förankrade, och på riksdagsarenan återuppstår oenigheten. Först 1978 nåddes en överenskommelse som visade sig hållbar.

Detta perspektiv leder fram till ett par viktiga frågor.

Algotsson frågar sig (s 126 ff) varför partierna 1973 kom överens att anta det vilande förslaget till RF. Han noterar att Hilding Johansson bland annat betonat att från samtliga partier fanns ambitionen att genomföra författningsreformen under enighet. Algotsson menar att detta "synes ha ett drag av cirkelresonemang över sig: man blev enig därför att man strävade efter enighet." Jag har svårt att se något cirkelresonemang: strävanden att nå enighet leder ju inte alltid till målet.

Men jag tror att det är viktigt att föra analysen vidare och problematisera Hilding Johanssons utsaga: Varför hade partierna ambitionen att, trots skilda uppfattningar i utgångsläget, genomföra författningsreformen under enighet? Algotsson tar inte upp frågan till någon samlad granskning, men han tangerar den vid ett par tillfällen. Han noterar att partiföreträdare uttalat att en författning som beslutats i enighet blir mer respekterad av medborgarna än en där vitala delar beslutats med knapp majoritet, kanske till och med genom lottning.

Det kan vara riktigt, men många andra viktiga politiska beslut tas ju med knapp majoritet utan att man funderar över medborgarnas respekt för det fattade beslutet. Grundläggande är, menar jag, att det här handlar om någonting annat än vanliga sakfrågor som änke-pensioner eller bensinskatt höjning. Det handlar om spelreglerna för politiken. Att de är av en särskild dignitet kan man ju bla se i det faktum att upprördheten brukar bli särskilt stark när något parti anses ha överträtt de politiska spelreglerna.

Sakfrågor kommer och går, men spelregler består. Beslut om spelregler för politiken är långsiktiga. Fattas de besluten i bred enighet, så kommer de inte att rivas upp vid ett majoritetsskifte. Alla parter har varit med och influerat spelreglernas utformning; ingen har blivit överkörd. Algotsson snuddar vid detta när han konstaterar att ett skäl till att partierna valde att kompromissa 1978 kan ha varit att båda blocken såg risken att motparten skulle vinna det kommande valet och därefter genomföra sin egen linje ograverad. Båda sidor var i den situationen angelägna att minimera de egna tänkbara förlusterna.

I sak är det socialdemokraterna som givit mest vika när det slutliga beslutet och fri- och rättigheterna kunde tas under enighet. Vad var det som gjorde socialdemokraterna beredda till dessa långtgående eftergifter? Inte heller den frågan tar Algotsson upp till någon samlad granskning. Valnederlaget 1976 kan ha spelat en roll: reglerna om fri- och rättigheter innehåller ju garantier för en riksdagsminoritet, och socialdemokraterna hamnade efter valnederlaget i den, för dem ovana, positionen. En parallell är Björn von Sydows iakttagelse att valnederlaget tio år tidigare kan ha gjort socialdemokraterna mer benägna att då godta enkammarriksdagen och det nya valsystemet.

Två andra faktorer är emellertid värda att notera. För det första hamnade ju socialdemokraterna i en svagare förhandlingsposition när de tre borgerliga partierna erövrade riksdagsmajoriteten. Deras alternativ till en uppgörelse var att förlora en votering i riksdagen. Borgarnas alternativ till en uppgörelse var att driva igenom sin linje på egen hand. Ett bättre alternativ till en överenskommelse innebär en större förhandlingsmakt.

För det andra finns det, vilket Algotsson också noterat, en inbyggd skevhet i själva frågan: det är svårt för ett politiskt parti att motsätta sig krav på ett stärkt rättighetsskydd: man sätter sig då i en position som blir svår att försvara.

I vilken utsträckning är partiernas inställning till fri- och rättigheterna ideologiskt betingad? Klart är att det handlar om synen på statsmakten, och här verkar partiernas ståndpunkter ansluta sig till en höger-vänsterdimension. Men handlar det också om något annat? Ett parti som sedan lång tid abonnerat på regeringsmakten och förfogat över en ganska lydlig riksdagsmajoritet blir kanske mindre engagerat i frågan om behovet av minoritetsgarantier och begränsningar av beslutsmöjligheterna. Det är den politiska oppositionen som har intresse av att driva frågor om folkomröstning, minoritetsskydd, lagrådsgranskning, lagprövning, krav på kvalificerad beslutsmajoritet osv. Och Algotsson ställer frågan:

skulle en borgerlig regering med en liberal ideologi men med ett fyrtioårigt maktinnehav bakom sig inte ha varit mindre angelägen om att exempelvis låta en tredjedel av riksdagens ledamöter utlösa folkomröstning i grundlagsfrågor eller att införa regler om obligatorisk lagrådsgranskning? (s309)

Det är en befogad fråga. Författaren är dock försiktig: frågan är kontrafaktisk, och något säkert svar låter sig inte ges. Nej, inte så länge vi håller oss till fallet Sverige. En jämförelse med andra länder skulle dock kunna ge en fingervisning om svaret.

3. Vägen till enkammarriksdagen

Björn von Sydow har för sin omfattande studie av författningspolitisk diskussion och reformverksamhet valt att studera de regler som berör hur medborgarnas röster vid valen översätts till maktpositioner i riksdagen. Det är därmed tre, med varandra nära förbundna, frågor som han granskar: valsättet, kammarsystemet och folkomröstningsinstitutet. Han startar sin undersökning vid andra världskrigets slutskede och följer sedan utvecklingen fram till dess att partierna mot slutet av 1960-talet kommit överens om enkammarreformen och det nya proportionella valsättet. Det genomgående temat uttrycker han på följande sätt:

Hur går det till när politiska partier i ett samhälle av svensk typ handskas med författningsregler? Vilka tonvikt får t ex egennytta och maktintressen? Vilken roll spelar partiernas gängse värderingar? Vilken roll spelar omsorgen om demokratiska principer? (s 12)

I sitt val av frågeställningar ansluter von Sydow till en gammal tradition inom svensk statsvetenskap. Han kan visa att i tidigare forskning om författningsreformer i Sverige egennytte- och maktaspekterna ständigt framhålls, och att detta tema också återkommer i den internationella litteraturen. Han kan för det andra hänvisa till en forskning om partiernas handlande, med rötter hos Molin och Sjöblom och fortsatt inom det uppsaliensiska PARA-projektet. Här dominerar ju sätet att se partiernas handlande som resultatet av sammanflätade sak- och strategikalkyler.

Vad ger då von Sydows studier av de långdragna beslutsprocesserna för resultat? Han betonar *för det första* att även om författningsreformerna, och i synnerhet då den som ledde fram till enkammarriksdagen och det nya valsystemet, togs i bred enighet, så var den process som ledde fram till denna enighet lång och konfliktfylld. Det var inte tal om att partierna i full samstämmighet och utifrån gemensamma sak-preferenser enbart ägnade sig åt att lösa problem. Reformarbetets kännetecken var inte konsensus utan konfliktlösning.

För det andra fanns det svagheter i den tidigare gällande författningen. Det var inte säkert att en majoritet av folkets röster kom att motsvara en majoritet av mandat i den nyvalda kammaren. Regeringen kom vidare att bli ansvarig inför två skilda kamrar, valda på olika sätt, och stundom med olika politiska majoritetsförhållanden. Dessa problem framstod inte som akuta, framhåller von Sydow med rätta, så länge som Sverige regerades av svaga minoritetsregeringar, inte heller när Sverige sedan kom att regeras av koalitionsregeringar med betryggande majoriteter i båda kamrarna. Men efter upplösningen 1957 av koalitionsregeringen uppstod en situation där socialdemokraterna regerade med majoritet i första kammaren men inte i andra kammaren, tidvis inte ens om kommunisterna räknades in i regeringsunderlaget. Vilken regering som skulle styra Sverige framstod vid varje valtillfälle som en fråga om små marginaler och därmed som beroende av det rådande systemets särdrag, emellanåt närmast som en fråga om slumpen.

I denna snäva majoritetsparlamentarism avgjordes nu regeringsfrågan på marginalen av valsystemen. Detta blev successivt oacceptabelt för partierna. Regeringsfrågan hamnade ju i ett beroende av valsystemet. Olika "konstlade" majoriteter kunde skapas i de båda kamrarna. (s307)

För det tredje konstaterar von Sydow att de ståndpunkter i sakfrågorna som partierna intog i allmänhet inte låter sig relateras till partiernas ideologiska särdrag. "Konstitutionell politik i dessa avseenden har föga samband med åsiktsmotsättningen mellan vänster och höger i det svenska partiväsendet." (s314) Där-

emot gäller att partierna genomgående intog sakståndpunkter som kunde förväntas medföra egennyttan för det egna partiet. Framför allt undvek man inom alla partier konsekvent att inta sakståndpunkter som skulle kunna gynna motståndarna.

Partierna strävar alltså genomgående, med några undantag, att med sin konstitutionella politik åstadkomma bästa möjliga maktpositioner för det egna partiet eller åtminstone att motverka sådana för motståndarna. (s 315)

Björn von Sydow skildrar en process som pågår under mer än tjugo år. Den bild han ger i den löpande redovisningen av processen är inte bilden av partierna som strategiskt handlande, homogena aktörer. Tvärtom, inom varje parti finns motsättningar bland de ledande företrädarna. Några vill ha en kammare, medan andra vill ha två. Uppfattningen om lämpliga mandatantal växlar. Inom det socialdemokratiska partiet finns flera företrädare för rena majoritetsval. Vad gäller proportionella val, finns ett stort antal möjliga utformningar av systemet. Skall man använda d'Hondt eller Droop eller St Lagüe? Skall man jämka med 1.25 eller 1.3 eller 1.4 eller 1.5? Bör utjämningsmandaten vara 25 eller 40 eller 60? Olika folkomröstningsregler diskuteras. Skall en minoritet kunna begära folkomröstningar, och skall då den minoriteten vara 25, 33 eller 40 % av riksdagsledamöterna? Eller kanske minst 25 % i vardera kammaren och minst 33 % vid gemensam votering? Möjligheterna till varierande ståndpunkter är oändliga. Det är typiskt, dels att olika aktörer också inom samma partier intar motstridiga ståndpunkter, dels att ståndpunktstagandet hela tiden förändras. Däremot är de grundläggande intressena mer stabila.

För flera aktörer är dessutom inslaget av osäkerhet ganska stort. Det gäller tex – som vanligt! – Erlander, som ju hade en sammanjämkande roll. För många aktörer är dessutom engagemanget begränsat.

von Sydow ägnar också ett betydande intresse åt vilka konsekvenser olika förslag skulle få. Vid upprepade tillfällen exerceras hur den ena eller andra modifikationen i valsystemet skulle kunna slå igenom på det ena eller det andra sättet i fråga om mandatfördelningen, om man räknar på de avgivna rösterna i det ena eller andra valet.

De valsystemer som på detta sätt analyseras är bland andra: fullständig proportionalitet, 1952 års valordning, uddatalsmetoden jämkad med 1.3; dito med 1.25; dito med 1.4; uddatalsmetoden med 60 % av valkvoten som spärr; Skölds spärrmetod; Droops metod; folkpartiets och högerpartiets förslag i KU 1952; d'Hondt med borgerliga karteller; d'Hondt utan karteller.

Författaren är så grundlig och utförlig i sin redovis-

ning av dessa analyser, att han närmar sig den punkt där läsarens tålamod frestas. Värdet av arbetet ligger heller inte främst i dessa analyser, utan på ett annat plan. Här finns för den intresserade en fullständig dokumentation av hur det aktuella argumentläget var inom vart och ett av de fyra stora partierna vid snart sagt varje tidpunkt.

Notabelt är, att medan ståndpunkterna varierar, så är intressena relativt konstanta. I slutskedet kan man nå en överenskommelse som i hygglig utsträckning tillgodoser de olika partiernas intressen. Då låter sig gamla intagna ståndpunkter ganska lätt justeras. Vad som sker under processens gång kan sägas vara att partierna successivt inser att om de skall kunna nå fram till en bred enighet om hur reformen skall se ut, så får utgångspunkten vara den att man skall sträva efter att finna ett system som är neutralt, i den meningen att det inte gynnar någon part. Den fullständiga proportionaliteten, enkammarriksdagen och det fullständiga valgenomslaget är neutralt i denna mening. De enda som möjligen missgynnas är de små partier som inte når upp till 4 % spärren. Men de missgynnas ju i de flesta system.

Man ser också att frågorna lever sitt eget liv. Författningsreformen startar med en diskussion om ett utvidgat folkomröstningsinstitut. Sedan aktualiseras valsättet och enkammarriksdagen. Folkomröstningsfrågan glider i bakgrunden. Småningom blir det tal om en total författningsrevision, där dock till att börja med valsättet spelade en mycket central roll.

Vad som kom ut ur processen var ju egentligen ett mycket konsekvent förslag. Fullständigt genombrott för parlamentarismen. Fullständigt avlovande av kungens makt. Fullständigt proportionellt och därför neutralt valsysteme. Direkt och totalt valgenomslag utan några eftersläpningar eller andra konstigheter. Först på det sena 1970-talet kom ju några få avsteg från denna konsekventa linje, med lagprövningsrätten (låt vara mycket begränsad) och folkomröstning i grundlagsfråga.

4. Komparativa studier av författningsreformer

En skillnad mellan Algotssons och von Sydows framställningar förefaller vara att den ene studerar en politisk debatt, medan den andra studerar en politisk beslutsprocess. Den skillnaden skall inte överdrivas. Algotsson har disponerat sin framställning så att man vid läsningen tycker sig följa en beslutsprocess.

En slående likhet mellan Algotsson och von Sydow är att båda väljer ut var sitt stycke svensk politisk historia och studerar på djupet. Man kan säga, att de genomför var sin fallstudie, men man måste då fråga sig: fall av vad? Författarna är inte ute i syfte att generalisera. Deras fall blir sig selv nok. Algotsson ägnar en del av en fotnot på s 342 till att hänvisa till en iakttagelse i den in-

ternationella litteraturen. Björn von Sydow ägnar i inledningskapitel drygt tre sidor åt att diskutera det internationella forskningsläget. Han konstaterar där att ett återkommande tema är att partier vid författningsreformer tenderar att agera så att de försöker främja sina egenintressen.

När statsvetare velat nå generella och systematiska kunskaper, har en huvudstrategi varit att använda komparativ metod. Men inom forskningen om författningar har den komparativa metoden använts sparsamt och då väsentligen för att jämföra innehållet i olika länders författningar. Men för både Algotsson och von Sydow har ju händelseförloppet, processen varit av betydande intresse. Och den som letar efter jämförande studier av författningsreformer får leta länge. Men jag menar att en strategi för att utveckla forskningen om författningsreformer är att tillgripa den komparativa metoden. Då kan man också se vad som är speciellt för t ex den svenska författningsreformen och vad som är generellt giltigt. För andra policyområden finns sådana komparativa ansatser, sjukvårdspolitik, uppbyggande av välfärdsstaten, industripolitik osv, men av någon anledning har forskare avstått från att se författningsreformer i detta perspektiv. Sakfrågan har verkat så intressant att det har varit tillräckligt att grundligt studera: vad hände? Strävan efter generell kunskap har därmed skjutits i bakgrunden.

Omvänt gäller att de arbeten som har komparativa ansatser inte fokuserat på författningar. Jan-Erik Lane och Svante Ersson har ju producerat *Politics and Society in Western Europe*, ett utpräglat komparativt arbete. Den som i bokens index söker efter "constitution" blir emellertid besviken.

Det finns vad jag kunnat finna inga moderna monografier med inriktning på jämförande studier av författningsreformer. Däremot har det på senare år kommit ett par readers. Ofta är det ju så att i väntan på den stora komparativa monografin så slår man till med en antologi. De arbeten jag tänker på är *Constitutions in Democratic Politics* från 1988, utgiven av Vernon Bogdanor (Aldershot: Gower), och *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*, med den lilla undertiteln *Redesigning the State*, från 1985, utgiven av kanadensarna Keith G Banting och Richard Simeon (London: Macmillan).

5. *Constitutions in Democratic Politics*

Utgångspunkten för boken, som bygger på en konferens vid Policy Studies Institute, är att författningsfrågor länge av två skäl ansågs mindre lämpade för statsvetenskapligt studium. Dels fanns det en reaktion mot en formalistisk, statisk och legalistisk tradition, Dels uppfattades författningarna som stabila och för-

fattningsfrågorna som av marginellt intresse. Efter krigstidens politiska frågor gällde ekonomin och välfärdsstaten.

Men de senaste två decennierna har författningsförändringar varit heta politiska frågor i ett flertal länder. Grekland, Portugal och Spanien demokratiserades under 1970-talet, och för detta krävdes nya författningar. Sverige har äntligen kunnat ersätta 1809 års regeringsform; också Belgien, Nederländerna och Canada har antagit nya författningar. De interna motsättningarna i Belgien och Canada av etnisk, regional och språklig natur har medfört intensiva författningsdiskussioner. Den franska författningen har varit högaktuell under 1980-talet med ett två gånger ändrat valsystem, med decentralisering av förvaltningen och med en cohabitation som inneburit en försvagad presidentmakt. I Israel och Storbritannien har författningsdiskussionerna varit heta. I den amerikanske kongressen har tusentals amendments till konstitutionen föreslagits.

Boken gör ett massivt intryck. I sexton kapitel behandlas författningsfrågorna i sexton länder samt EG. Därtill kommer fyra kapitel med mer generella ambitioner. Boken får nästan karaktären av uppslagsverk. Det land som saknas är Grekland. I övrigt täcks samtliga de nyss nämnda länderna in, och dessutom Australien, Indien, Japan, Italien, Västtyskland och Schweiz. Kapitlet om Sverige är skrivet av Olof Ruin.

I ett västligt perspektiv kan urvalet verka heltäckande. Dock saknas helt exempel från t ex Latinamerika.

Eftersom utgångspunkten för boken är iakttagelsen att det i flera stabila demokratier på senare tid uppstått krav på författningsförändringar, så är det naturligt att bokens tema är att försöka besvara frågan om varför så skett: "Why and how have recent political conflicts come to take on a constitutional form?" Och i förlängningen anger Bogdanor ett vidare intresse: vilken roll spelar egentligen författningen i en modern demokrati?

När trådarna sedan skall summeras i det korta avslutningskapitlet, visar det sig att det är lättare att ställa frågorna än att finna svaren. Bogdanor kan konstatera att strävandena till författningsändringar i allmänhet inte sker i syfte att skarpt bryta med det förflutna. I stället finns ett starkt inslag av kontinuitet. Det må vara riktigt, men de enda länder där det på senare år varit aktuellt att bryta med det förflutna är Grekland, Portugal och Spanien. Förlänger man tidsperspektivet är det uppenbart att t ex Västtyskland, Japans, Italiens och i viss mån Frankrikes författningar markerar tydliga brott mot det förflutna. Boken talar också här om "the reactive constitutions".

När man närmare granskar strävandena efter författningsreformer i kontinuitetens tecken, tycker sig Bogdanor urskilja några olika mönster. I länder med

hög grad av maktkoncentration (till exekutivmakten) har kraven på författningsändringar gällt åtgärder för att sprida makten. I länder med hög grad av maktfördelning har kraven på författningsändringar å andra sidan inriktats på att stärka exekutivens makt. Slutligen finns några länder, Australien, Canada, Indien, som tillhört brittiska samväldet och sökt kombinera den brittiska parlamentariska modellen med ett federativt system. Här finns en spänning inbyggd mellan å ena sidan den starka maktkoncentrationen i den brittiska modellen och å andra sidan den maktspridning som federalismen innebär. I denna spänning ser Bogdanor orsaken till kraven på författningsreformer i dessa länder.

Analysen är inte särskilt övertygande. Sverige låter sig knappast sorteras in i någon av dessa kategorier. Snarare handlar ju författningsreformen i Sverige om två olika förändringar. Den ena innebär då en renodling av parlamentarismen med ett betonande av statsministerns roll och med det brittiska systemet som förebild. Den andra innebär en betoning av rättsstaten, med regler om fri- och rättigheter, lagrådsgranskning, folkomröstning i grundlagsfråga och lagprövning, som kringskår parlamentsmajoritetens makt.

Analysen innebär vidare att Spanien förs till en kategori, Belgien till en annan, Canada och Indien till en tredje. Men det är slående att dessa länder har någonting fundamentalt gemensamt: starka och till stor del sammanfallande etniska och regionala motsättningar. Detta förhållande borde utgöra grunden för en analys av dessa länders utveckling. Det är idag lätt att se vilken sprängkraft som finns i etniska, språkliga, religiösa och regionala motsättningar. Sovjetunionen, Jugoslavien, Libanon, Sudan och Etiopien är bara några exempel.

I övrigt konstaterar Bogdanor avslutningsvis att författningsförändringarna förefaller intimt förbundna med politiska partiers uppgång och fall. Det är lätt att se att det gäller ett fall som det svenska: kraven på författningsförändringar kom från högern och folkpartiet i en situation när det efter 1948 års val och 1951 års koalitionsregering stod klart att de två borgerliga partierna förvisats till en oppositionsroll för en mycket lång tid framåt. Också Nederländernas författningsreform kan härledas till förändringar i partiernas relativa styrka.

Men frågan är ändå om inte bokens förtjänster är att söka mindre i försöken till jämförelser och analys och mer i de enskilda kapitlen. Bokens bredd innebär att *Constitutions in Democratic Politics* får karaktären av ett litet uppslagsverk. Däri ligger kanske dess största värde.

6. *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*

Denna bok, som bygger på en konferens i Kingston, Canada i början av 1980-talet, och som är redigerad av två kanadensare, påminner mycket om den bok vi nyss diskuterat. Men den skiljer sig därigenom att den har ett uttalat intresse för de beslutsprocesser som leder fram till författningsreformer: "we are comparing processes of attempted or actual constitutional change".

Boken har en liknande uppläggning som den förra, men den behandlar färre länder och kan därför i några fall gå mer på djupet. Västtyskland, Spanien, Belgien, Canada, Storbritannien och USA studeras. Dessutom finns ett kapitel om de kommunistiska staterna.

Skillnaden mellan de två böckerna framträder kanske tydligast i behandlingen av Spanien. I *Constitutions in Democratic Politics* behandlas Portugal och Spanien i ett jämförande kapitel. Vad gäller Spanien diskuteras kungens och Suarez' roll, liksom problemen att hantera det gamla auktoritära etablissemang och att möta kraven från Baskien och Catalonien. Författaren, Guy Hermet, noterar att man lyckades skapa konsensus om hur den nya författningen skulle se ut, och lanserar hypotesen att de avskräckande erfarenheterna av trettio-talets inbördeskrig motiverade de ledande aktörerna att värdera en samförstånds lösning högt.

I den kanadensiska boken har Richard Gunther sökt att tränga djupare i granskningen i själva processen. I en första fas bedrevs arbetet i en sjuannakommitté, *ponencia*, tillsatt av parlamentet, med representation för alla partier utom baskernas – i samtliga fall kompromissbenägna, realpolitiker. När förhandlingarna i ett sent skede blev publika, kom motsättningar i dagen. De kommande offentliga debatterna i konstitutionsutskottet tydde på en mödosam process som skulle kunna hålla på i årtal. En av medlemmarna i ponencian citeras:

At that moment a consensus was very difficult [to achieve] precisely because an open battle had broken out when we entered the public phase.

Genombrottet kom när de två stora partierna, UCD och PSOE (med vardera drygt en tredjedel av rösterna i det nyss avhållna valet) utsåg vardera fyra representanter att förhandla en kväll och en natt på krogen José Luis. När denna underbara natt var till ända, hade "the game of nocturnal consensus" lett till en överenskommelse mellan de två stora partierna på alla viktiga punkter. I fortsatta hemliga överläggningar mellan partiledarna kom successivt kommunisterna och katalonerna att ansluta sig, och delvis också baskerna – dock inte i frågan om Baskiens status. En arbetsstil utvecklades alltså, där besluten togs i slutna förhandlingar, och där

debatterna i parlamentet blev korta och närmast innebar att träffade överenskommelser redovisades och förklarades.

Gunther går sedan vidare och analyserar vilka faktorer som bidrog till att man på detta sätt kunde nå en bred enighet. Han tillskriver det sätt på vilket beslutsprocessen organiserades en avgörande roll:

- förhandlingar face-to-face
- förhandlingar i en liten grupp
- sekreta förhandlingar
- förhandlingarna hade fria mandat
- alla viktiga grupper representerades i förhandlingarna.

Gunther relaterar sina resultat till socialpsykologisk teoribildning. Men han kunde här med fördel också ha anslutit till förhandlingsteorin. Det är väl känt att om förhandlingar förs i offentlighet, minskar möjligheterna att nå överenskommelser, bland annat därför att parterna får svårare att gå ifrån initialt intagna positioner. Face-to-face-förhandlingar i en liten grupp tenderar att skapa positiva relationer mellan deltagarna, en stark motivation att nå en uppgörelse och en vilja att framgångsrikt förankra uppgörelsen hos deltagarnas respektive uppdragsgivare.

Gunther kunde då också noterat att i multilaterala förhandlingar, som det här är frågan om, har det ofta visat sig vara framgångsrikt när ett par polariserade huvudaktörer först hamrat ut en överenskommelse. (Jfr Touval). Det var ju vad som skedde på krogen José Luis.

Men iakttagelserna från Spanien låter sig generaliseras, kanske ända till Torekov:

... the final bargaining and striking of compromise appears to require meetings among small groups, in private and informal settings. The role of late night meetings in restaurants, kitchens and chateaux in the Spanish, Canadian, and Belgian instances was striking.

Av de övriga uppsatserna är kanske Bantings och Simeons introduktion den mest intressanta. I allt för många readers består introduktionskapitlet av referat av de kommande uppsatserna, hopfogade till något slags helhet. Här har författarna varit ambitiösare. De har försökt vaska fram guldkornen ur de övriga uppsatserna: vilka lärdomar kan dras av redogörelserna för författningsreformer i olika länder? Vad de gör är att dels dra fram några iakttagelser som förefaller ha mer generell giltighet, dels lansera några distinktioner som förefaller dem fruktbara.

Författarna menar sig kunna se orsaker till det stigande intresset för författningsreformer i dels politiseringen av samhället och expansionen av den offentliga sek-

torn, dels den ökade betydelse som regionala och etniska konflikter fått i många politiska system. De ser också en återkommande tendens att dagordningen efterhand vidgas vid en författningsreform som kanske startat med begränsade krav. De lanserar också hypotesen att om reformprocessen sker i nyskapade fora i stället för att följa det gängse maskineriet, är detta ett uttryck för svaghet eller intern splittring hos de dominerande politiska eliterna. De betonar vidare, som redan har nämnts, tendensen att när slutgiltiga överenskommelser träffas, sker detta – som i Spanien – vid privata och informella förhandlingar mellan ett litet antal aktörer.

Författarna gör ett par distinktioner som förefaller fruktbara. Vad gäller reformernas omfattning skiljer de mellan sådana reformer som syftar till att justera och modernisera författningen ("tidying up political and administrative processes") och de reformer som syftar till att omskapa det politiska systemet ("reshaping the fundamental relations among contending groups"). Vad gäller reformprocessens karaktär skiljer de mellan processer som är top-down (dvs angår endast konkurrerande etablerade politiska eliter) och de som är bottom-up (dvs där kraven härstammar från utanförstående grupper eller nya mot-eliter).

7. Avslutande reflexioner

De två antologierna om författningsreformer innehåller intressanta och läsvärda uppsatser om utvecklingen i enskilda politiska system. Böckerna har uttalade komparativa ambitioner, och deras tes att mycket står att vinna på att utveckla ett jämförande perspektiv verkar övertygande. Men de två arbetena når inte särskilt långt på den vägen. Det är ju föga sensationellt att läsa att författningsreformer är intimt förknippade med den politiska utvecklingen i övrigt och med de olika aktörernas makt, och att det förflutna alltid spelar in på så sätt att gamla problemlösningar styr tänkandet och att gällande regler är livskraftiga.

Jag menar att den väsentliga orsaken till detta relativa misslyckande är att man i de aktuella arbetena inte lyckas utmejsla någon uppsättning av variabler. Framför allt saknar jag en klar föreställning om vilka som är de intressanta *beroende variablerna*: vad är det egentligen som man vill försöka förklara? Är det egenskaper hos reformprocessen, och i så fall vilka? Organiseringen? Deltagandet? Aktörernas handlande? Graden av enighet vid beslutstillfället? Eller är det reformprocessens resultat, och i så fall i vilka avseenden? Löstes den bakomliggande konflikten? Hur påverkades regimens stabilitet? Vilken legitimitet fick den nya författningen?

Vidare behöver man säkerligen skilja mellan olika typer av författningsreformer. En typ av reform är när demokrati införs, som i Grekland, Spanien och Portugal.

En annan typ av reform är när en demokratisk författning ändras. Då handlar det om reformer inom systemets ram. Här kan man skilja mellan totala reformer (som den svenska) och partiella. Vad gäller de senare kan man särskilja ett par återkommande typer av reformer. Den ena gäller valsystemen och förändringar av dem (som Frankrike vid två tillfällen under senare år). Den andra gäller avvägningen av decentraliseringsgraden i systemet, konflikten mellan centrum och periferi, så dominerande i federala stater och i stater med starka etniska och regionala spänningar.

Arbetet med att utmejsla oberoende och beroende variabler bör naturligtvis på sikt leda fram till formulering av testbara hypoteser. Låt mig avslutningsvis skissera en sådan hypotes. Legitimiteten och livslängden hos en ny författning ökar, om enigheten vid beslutstillfället var stor. Detta gäller särskilt författningsreformer som påtagligt berör de inblandade aktörernas relativa makt; förändringar av valsystem är, som ju Björn von Sydow framhåller, tex av den karaktären. Det franska valsystemet erbjuder ett exempel, Sri Lanka ett annat med mer drastiska konsekvenser (Phadnis 1989).

Sedan detta skrevs, har jag i det senaste numret av *Politologen* (nr 1 1989) kunnat läsa Axel Hadenius' inlägg om försummade områden inom jämförande politik. Han vill där "hävda tesen att svagheten i den jämförande forskningen främst ligger i en alltför lättvindig behandling av den beroende variabeln". I det omdömet instämmer jag gärna.

Anders Sannerstedt

Anmälda arbeten

Karl-Göran Algotsson: *Medborgarrätten och regeringsformen. Debatten om grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter i regeringsformen under 1970-talet*. Stockholm 1987: Norstedt.

Keith G Banting & Richard Simeon, ed: *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations. Redesigning the State*. London 1985: Macmillan.

Vernon Bogdanor, ed: *Constitutions in Democratic Politics*. Aldershot 1987: Gower.

Björn von Sydow: *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944-1968*. Stockholm 1989: Tiden.

Referenser

Axel Hadenius: Försummade områden inom jämförande politik. *Politologen* 1989:1 s 93-99.

Urmila Phadnis: Sri Lanka: Crises of Legitimacy and Integration, s 143-186 i Larry Diamond, Juan Linz, Seymour M Lipset, eds, *Democracy in Developing Co-*

untries, Vol 3 Asia. Boulder, Col: Lynne Rienner Publishers.

Nils Stjernquist: Statsvetenskaplig forskning kring den nya grundlagen. *Statsvetenskaplig Tidskrift* årg 79 (1976) nr 1 s 58-69.

Saadia Touval: Multilateral Negotiations: An Analytical Approach. *Negotiation Journal* 1989 s 159-173.

Report on the appointment to the Chair of East European Studies at the Faculty of Social Sciences Uppsala University

I

The University of Uppsala advertised early March 1988 the post of Chair for East European Studies. The terms of reference for the appointment are formulated in the advertised vacancy as follows: "East European Studies is an interdisciplinary subject, studying the Soviet and East European societies with reference to social and legal structure, economy, administration, politics, culture and ideology." The general requirements in respect of the holder of the chair are laid down in Sections 21, 30, 31 of the Higher Education Ordinance.

On account of these rules the appointed experts, nominated by the Faculty of Social Sciences, assume the following criteria to be decisive for the selection and nomination of the applicants:

1) The most important criterion is the scientific qualification, which is expressed in the quality, quantity and thematic scope of publications.

2) Apart from that experience in academic teaching, in organisation of research and international scientific contacts as well as all other experience useful to the job of carrying out the tasks in connection with the Chair, are important criteria.

3) As to the professional and regional orientation of the applicants the terms of reference offer a wide scope. The subject the applicant has specialized in is not a deciding factor per se, provided it falls under the headings of sociology, law, economics, administrative science, political science, culture or philosophy. What must be insisted upon, however, is that the applicant's scientific work transgresses the narrow confines of his own discipline so as to demonstrate his inter-disciplinary social science approach to research into the complexities of East European societies. In regional terms the applicant will not be expected to be equally conversant with conditions in the Soviet Union and all East European countries. His scientific work might well pick out cer-