

■ Demokratin, statsskicket och regeringsformen

TORBJÖRN BERGMAN¹

Democracy and the Politics of Constitutional Reform

In 1974, Sweden adopted a new constitution. In contrast to the previous one from 1809, which was based on ideas of separations-of-powers and which literally defined the monarch as a powerful political actor, the new constitution placed the parliament (The Riksdag) at the center of political decision making and removed the king from political power. At the time, this removed a huge discrepancy between the letter of the constitution and the “living constitution” which placed emphasis on parliamentary sovereignty of the Westminster type. But 35 years later, ideas of separation-of-powers and the necessity of control of suspicious politicians have grown stronger. A constitutional revision in 2010 introduces measures that are akin to what has recently been labeled the Madisonian turn in Western politics.

Introduktion

När Olof Palme den 27 februari 1974 i riksdagen diskuterade det vilande förslaget till ny regeringsform (RF) menade han att den avsaknad av debatt som han hade kunnat notera inte borde tolkas som ett ointresse för demokratis utveckling. Enligt honom byggde det genomtänkta förslaget på ”mångårigt, gediget utredningsarbete och upprepade överläggningar mellan företrädare för de stora partierna i riksdagen” (vpk hade inte varit med i utredningarna) och innebar att det ”parlamentariska styrelseskicket” slogs fast i grundlagen. En senkommen debatt inför beslutet efter valet 1973, i vilken förslaget till ny RF från höger kritiserades för att det skulle förminska kungens ställning och både från vänster och höger påstods vara bristfälligt med avseende på medborgerliga fri- och rättigheter, menade han gav uttryck för en ”enhetsfront” som bara förenade ytterligheter. I stället skulle det kommande beslutet om en ny RF

1 Torbjörn Bergman är professor i statsvetenskap vid Södertörns högskola och vid Umeå universitet.

E-post: torbjorn.bergman@sh.se, torbjorn.bergman@pol.umu.se

Han vill tacka Svante Ersson, Magnus Jerneck, Björn von Sydow, Daniel Tarschys som vid olika stadier i skrivprocessen bidragit med kritiskt konstruktiva synpunkter – ingen av dem bör dock lastas för de teser som uppsatsen driver. Bergman vill även tacka kollegorna i detta temanummer för konstruktiva kommentarer och Riksbankens jubileumsfond vars anslag till projektet *Författningsform 2010: partierna och politikens spelregler* (P2007-0370:1-E) möjliggjorde denna forskning. Projektet vill även tacka professorn i konstitutionell rätt vid Uppsala universitet, Thomas Bull, som bidrog med inspirerande idéer och invändningar vid vår första sammankomst och redaktionen för denna tidskrift för mycken uppmuntran och flexibilitet.

manifestera ”folksuveräniteten och den representativa demokratins principer” (Riksdagens protokoll 1974: 30, 115-116).

Mer än 35 år senare leder en parlamentarisk utredning, Grundlagsutredningen (SOU 2008: 15), fram till en revidering av regeringsformen från den 1 januari 2011. Denna gång står sju riksdagspartier bakom förslaget. Förändringarna rör bland annat spärren i personvalsinslaget (som sänks), obligatorisk omröstning om den sittande statsministern efter ett allmänt val, uppenbarhetsrekvisitet, rådgivande folkomröstningar på lokal nivå, kommunala extra val, att en proportionalitetsbedömning måste göras vid ingripanden i den kommunala självstyrelsen och införandet av ett könsneutralt språkbruk i RF. Det är värt att notera att det parallellt med utredningen pågick en översyn av kontrollmakten, och då främst riksrevisionen, inom riksdagen. Även detta ledde till ändringar i RF som genomfördes i enighet. Det fanns förstås också en rad frågor som partierna inte var överens om. Till dessa hör proportionaliteten i valsystemet, den gemensamma valdagen och synen på behovet av en svensk författningsdomstol. Inga reservationer skrevs dock utan utredningens ledamöter betonade att en enig utredning stod bakom det samlade förslag som lades fram.

Efter utskottsbehandling i Konstitutionsutskottet (2009/10: KU19) och en debatt i riksdagen där partierna förklarade att de kanske inte var helt nöjda men ändå stod bakom kompromissen togs ett första riksdagsbeslut den 2 juni 2010. I likhet med 1974 uppstod dock en diskussion om RF inför det andra och slutgiltiga beslutet (som togs 24 november 2010). De nyvalda Sverigedemokraterna menade att eftersom revideringarna också omfattade ett slopande av kravet på medborgarskap på flertalet statliga tjänster och att EU-medlemskapet skrevs in i RF borde hela förslaget förkastas (Riksdagens protokoll 2010/11: 20). I den slutliga omröstningen den 24 november röstade Sverigedemokraterna mot att anta den reviderade regeringsformen.

Trots att både regeringsformen 1974 och revideringen 2010 antogs i bred enighet av de etablerade partierna är inte de konstitutionella frågorna konfliktfria. I detta temanummer av Statsvetenskaplig tidskrift dokumenterar och analyserar vi i sex artiklar partiernas (och andras) agerande och motiv i de skeenden som ledde fram till att RF reviderades. Projektet bakom artiklarna finansierades av Riksbankens jubileumsfond och leddes av undertecknad under projektrubriken *Författningsform 2010: partierna och politikens spelregler*. Vårt empiriska fokus ligger i huvudsak på de frågor som nämnts ovan. Metodmässigt har den bärande idén varit tanken att kartlägga det konstitutionella reformarbetet medan det pågår.

I denna introducerande artikel placerar jag in de övriga fem artiklarna i en kontext bestående av en introduktion till forskningstraditionen på området och en diskussion av övergripande förändringar som ägt rum inom svensk nationell demokrati under de senaste 35 åren. Jag tar även upp viktiga men svårbestämda begrepp som ”den levande författningen” och ”statsskick”. Artikeln avslutas med några iakttagelser om svensk statsvetenskap och den ibland förekommande synen på konstitutionella frågor som ett mindre intressant forskningsområde!

Konstitutionell forskning och detta temanummer

Konstitutionell forskning har en lång och stark tradition inom svensk statskunskap. I detta sammanhang kan nämnas namn som Brusewitz (1951), Lagerroth (1955), Her-

litz (1963) Gustafsson (1967), och Westerståhl (1976), bara för att nämna några. Namn som Ruin (1988), Stjernquist (1996) och von Sydow (1997 och 2005) understryker den långa och starka forskningstraditionen på detta område. Förre talmannen Björn von Sydows (1989) bok om den författningsreform som ligger bakom utformningen av det nuvarande valsystemet (senare kompletterat med preferensröstning) och enkammarriksdagen är ett praktexempel på hur en forskare kan belysa både reformarbetet i sig själv och de överväganden som partierna gjorde i det interna arbetet och i diskussionerna med varandra. Här framträder bilden av att partierna har motstridiga mål och att de agerar i huvudsak strategiskt.

Kännetecknande för denna forskning är dock att den tillkommit i efterhand. Även de som bidrog till författningsutvecklingen, som professorerna Stjernqvist i Lund och Westerståhl i Göteborg, har inte själva dokumenterat händelserna medan de pågått utan snarare återvänt till dessa efter någon tid. Det går givetvis att genomföra alldeles förträfflig forskning efter att något inträffat, det mesta av statsvetenskaplig forskning har den karaktären. Detta projekt har dock kunnat följa, kartlägga, och analysera Grundlagsutredningen medan den pågick. Samtidigt studeras det som Müller och Ström (1999) hänvisar till som situationsspecifika faktorer (vilka innefattar historisk bakgrund) i partiernas omgivning. I detta ingår inte minst relationer till aktörer i det omgivande samhället.

I de fem artiklarna som följer på denna går vi närmare in på flera viktiga och spännande aspekter av det politiska spelet bakom den reviderade regeringsformen. I den första artikeln genomför Magnus Blomgren en analys av det viktigaste konkreta förslagen och relaterar dem till Molins (1965) och Sjöbloms (1968) statsvetenskapliga tradition där politiska partier kan ha flera och ibland motstridiga mål. Som von Sydow (1978, 1989), Elster (1993), Tsebelis (1999) och andra har visat i både svensk och internationell forskning är författningspolitik ett område där det strategiska spelet ibland blir ovanligt tydligt. I nästa artikel granskar David Feltenius en politisk aktör som fått allt mer författningspolitiskt inflytande, nämligen organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). SKL:s agenda fick starkt genomslag i revideringen av RF. Den tredje artikeln studerar utredningens arbete med jämställdhetsfrågor. Jessica Wide noterar den viktiga förändringen i det könsneutrala språkbruket, men analyserar också frågan om varför utredningen (eller för den delen remissinstanserna) inte hade högre ställda ambitioner. Shirin Ahlbäck Öberg tar sedan upp en fråga som Grundlagsutredningen i stort undvek, och som utreddes parallellt inom riksdagen, nämligen den svenska kontrollmakten, framförallt diskussionen om riksrevisionens roll och funktion. Vem ska förutom partierna och väljarna granska den offentliga makten och hur ska detta organiseras? Temanumret avslutas med att Sverker Gustavsson diskuterar vad som med ett engelskt uttryck brukar benämnas ”the elephant in the room”, d.v.s. något som är problematiskt och obekvämt att tala om vilket leder till att alla undviker frågan. I detta sammanhang handlar det om den s.k. plattläggningsparagrafen som säger att allt som EU bestämmer gäller i Sverige. Denna har aldrig uttryckligen skrivits in i RF men Gustavsson hävdar att den finns i konstitutionell praxis (den levande författningen) och att detta leder till att den prövning av gällande rätt som svenska domstolar är ålagda att genomföra inte sker. Inför det som bestäms

inom EU:s institutioner står svenska domstolar och myndigheter, delvis självvalt, handlingsförlamade och maktlösa.

Det är lätt att instämma i Gustavssons grundtes att de konstitutionella förändringarna i den levande författningen är av oerhörd vikt för den svenska folkstyrelsen. Europeiseringen av Sverige och de faktiska förändringarna har nu under ett par decennier uppmärksammats av statsvetare. Magnus Jerneck (1994) belyste tidigt både den myckna litteraturen på området och vikten av detta studieområde. Bland andra Algotsson (2000), Bergman och Damgaard (2000) och Tallberg m fl (2010) har fortsatt analysen av hur Europeiska unionens påverkar den svenska nationella demokratin. Men trots detta skulle jag vilja påstå att i den politiska och i den författningsspolitiska debatten lyser svenska statsvetare mest med sin frånvaro. Framförallt efterlyser jag en djupare diskussion när det gäller att studera huvuddragen i svensk demokratiförändring.

Den strid om den nationella demokratin som nämndes inledningsvis och som ställer en renodlad parlamentarism mot mer av maktindelning är ofta förbisedd av svenska statsvetare. Jag presenterar denna konfliktlinje i denna introduktionsartikel för att jag menar att den utgör en bakgrund mot vilken utvecklingen av den levande författningen (se nedan) under de senaste decennierna kan och bör förstås. Denna analys utgör dock inte ett schema eller en modell som författarna för de andra fem artiklarna har haft att följa. De har istället haft den konstitutionella revideringen av RF som fokus och själva valt sina teoretiska utgångspunkter och sitt empiriska material, även om alla har dragit nytta av de intervjuer som projektet genomfört. De sex artiklarna kan och bör därför läsas som fristående bidrag på ett gemensamt tema, revideringen av RF 2010 och vad som ledde fram till denna. Detta inbegriper ibland även en analys av vad revideringen *borde* ha innefattat. De olika intervjuerna presenteras närmare i de artiklar där de är mest centrala.

Från Westminster till Madison

De huvudsakliga förändringarna i svensk demokrati under de senaste decennierna vill jag hävda är de följande. Runt år 1974 gick som nämndes inledningsvis skiljelinjen enligt dåvarande statsministern mellan de politiska partier som deltagit i utredningsarbetet inför den nya RF och ett relativt fåtal röster från VPK och från den andra politiska kanten. Olof Palme formulerade skiljelinjen så här: ”Innebörden i mycket av den kritik som framförts under senare tid är att man söker en instans som kan vara överordnad den folkvalda representationen – över folket i val. Man ställer dem som idag fått folkets förtroende och partierna i motsatsställning till folket som något slags usurpatorer, som egenmäktigt tillvällt sig politisk makt” (Riksdagens protokoll 1974: 30, 117). De som har denna ståndpunkt, menade Palme, hävdar ibland att den ”viktigaste bristen i grundlagsförslaget är att det inte innehåller något enda medel för kontrollen av en maktfullkomlig riksdagsmajoritet” (Riksdagens protokoll 1974: 30, 118). För honom så belyste detta att kritiker på bägge ytterlighetskanter delade ”samma tveksamhet inför folkstyrets fulla genomförande, samma kritik av den representativa demokratin och samma låga tilltro till folkets medvetande och förmåga.”

Allan Hernelius, moderaternas representant i den parlamentariska utredning som föregått beslutet om en ny RF, påminde då Palme om att domstolarna hade rätt att pröva om en föreskrift står i strid med grundlagen, den s.k. lagprövningsrätten. Ja, menade Palme, men denna rätt rör en formell prövning och inte ”den politiska innebörden av lagarna”. Även om ”Montesquieus lära” har bidragit till den amerikanska författningen har ett sådant system inte ”någon plats i en författning som den svenska” (Riksdagens protokoll 1974: 30, 121-122).

Men den dominerande synen på politiker och partier skulle komma att förändras under de kommande 35 åren. I en serie komparativa analyser har jag tillsammans med ett 25-tal forskare i Västeuropa kunnat identifiera några dominerande trender under de senaste decennierna (Bergman, Müller, och Strøm, 2000; Strøm, Müller och Bergman 2003; Bergman och Strøm 2011). Idéerna om att det inte räcker med att politikerna kontrolleras i allmänna val har vuxit sig starkare och demokratin är inte längre så självklart och exklusivt förankrad i vare sig de politiska partierna eller staten på nationell nivå. Som exempelvis Dalton och Wattenberg (2000) pekat ut så är den dominerande trenden att partierna tappar medlemmar och att politikerna tappar i förtroende. Katz och Mairs (1995) tes om att partierna numera är offentligt finansierade och alltmer har vuxit samman med staten har också ett visst fog för sig. Samtidigt är tillståndet i demokratin inte så allvarligt som de värsta domedagsprofeterna påstår (se exempelvis Webb et al. 2002), särskilt inte i Norden (Bergman och Strøm 2011). Men vid en samlad analys av pågående trender kan man även i Sverige (Skandinavien) tala om en förskjutning från en Westminster-typ av representativ och parlamentarisk demokrati till förmån för en alternativ demokratityp.

I idealtypiska (och inte nödvändigtvis i ideala) termer handlar Westminsterformen av representativ demokrati om att stora partier står för olika politiska program och samhällssyner och kämpar om makten i regelbundna allmänna val på nationell nivå. Den nationella nivån är också den dominerande och har makt att forma samhället genom lagar, budget och politiska åtgärder. Lijphart (1999) och andra har gett denna idealtyp lite olika innehåll men på det stora hela är den lätt att känna igen och ligger nära den grundsyn som Olof Palme målade upp som sin egen när RF (1974) antogs.

Motpolen när det gäller den representativa demokratins idealtyper är mer diffus. Den har rötter åtminstone tillbaka till Montesquieus maktodelningslära. Lijphart (1999) kallar den konsensusdemokratin och distinktionen mellan Westminster och konsensusdemokratin har använts för initierade diskussioner om svensk demokrati och demokratisyn (Lewin 1996; Lewin 1998), för att diskutera hur de nordiska demokratierna egentligen passar in på dessa båda former av representativ demokrati (Arter 2006) och för att empiriskt studera hur demokratin i Norden förhåller sig i relation till de internationellt mer kända modellerna i Storbritannien och USA (Esaiasson och Heidar 2000). I en ny bok som undertecknad redigerat tillsammans med statsvetaren Kaare Strøm (2011) har vi försökt undvika termen konsensusdemokratin, inte minst för att den teoretiska motpolen till Westminsterformen av representativ demokrati inte alls är konfliktfri. Den teoretiska motpol vi föreslår handlar i stället om hur motsättningar i samhället kanaliseras och om vikten av att försäkra medborgarna mot övergrepp från tillfälliga majoriteter och politiker som missbrukar sin makt och sin förtroendeställning. USA:s tredje president och en av författarna till *The Federalist pa-*

pers, James Madison (1982 [1787-1788]), har fått ge namn åt denna modell. I Madisons modell bör de politiska makthavarnas ambitioner balanseras mot andra makthavares strävan efter inflytande och kontroll. Inte minst viktigt är det för denna form av representativ demokrati att valda politiker inte är allsmäktiga och, och detta är viktigt, att det upprätthålls en uppdelning av makt mellan olika nivåer (som mellan delstater och en union) vilken innebär att medborgarnas rättigheter skyddas mot övergrepp från det politiska systemet.

Med dessa två demokratityper som analytiska motpoler vill jag hävda att den demokratisyn som Olof Palme gav uttryck för 1974 allt mer utmanas av ett annat synsätt som har en Madison-inspirerad idealtyp som sin normativa förebild. Om utvecklingen från parlamentarismens seger till RF 1974 innebar en rad framsteg för den demokratisyn som är grundläggande för Westminsterdemokratien så har utvecklingen i Sverige efter det följt med i den trend i västvärlden som går mot en demokratisyn som ligger närmare den Madisonska idealtypen (Bergman och Strøm 2011). Det kanske till och med är bra att de politiska partierna och den nationella nivån får en mindre framträdande roll och att medborgerliga fri- och rättigheter och kontrollen av (kortsiktig tänkande) politiker ställs i förgrunden för debatten på ett helt annat sätt än som var fallet under 1960-talet och början på 1970-talet? Den retoriska frågan ska vi inte svara på i detta temanummer, men distinktionen mellan de två huvudtyperna av representativ demokrati bildar en bakgrund mot vilken den nyss avslutade revisionen av regeringsformen bör förstås.

Konfliktlinjen i svensk konstitutionell debatt handlar inte om domstolarnas oberoende ställning, härom är alla riksdagspartier överens, men däremot i mångt och mycket om domstolarnas relation till det politiska systemet och om hur deras oberoende bäst säkerställs. I denna fråga står S och V för Westminsterdemokratins synsätt medan de borgerliga och Mp är mer inspirerade av det tänkesätt som vi förknippar med Madison. Vänstern har svårare att acceptera en ökad domstolsmakt medan de borgerliga och MP är mer benägna att se domstolar som en garant mot övergrepp mot individen. På samma sätt är det framförallt vänstern som betonar att svensk demokrati är en ”partidemokrati” där väljarnas val mellan olika partier på valdagen ska ha en alldeles avgörande inflytande på hur politiken utformas. Vänstern är därigenom mer benägen att slå vakt om partiväsande och starka politiska partier. De borgerliga och MP vill också slå vakt om de politiska partierna men är samtidigt mer benägna att starkare betona sådant som personvalsinslaget och, i vart fall vissa partier, behovet av ett starkare inslag av folkomröstningar och en författningsdomstol.

Grundlagsutredningen, konflikt och kompromiss

I så måtto att den väcker funderingar om blandningen av konflikt och konsensus i svensk författningspolitik är kompromissen mellan partierna i Grundlagsutredningen central för alla författare i detta temanummer. Det fanns också exempelvis frågor som socialdemokrater velat driva men inte fick igenom. När det statsråd som tillsatte Grundlagsutredningen, Pär Nuder (2003), inför utredningen diskuterade problemet (enligt honom) med att socialdemokraterna var på ”defensiven” i författningsfrågor pekade han ut några områden där partiet tydligare borde driva en reformlinje. Det

gällde frågor som att partiet måste se till att väljarnas utslag i val får genomslag i praktisk politik. För att det ska kunna ske bör enligt honom proportionaliteten i valsyste- met minska och avståndet mellan väljare och valda måste kortas. Ett sådant sätt kunde vara att minska antalet ledamöter från respektive valkrets, eller möjligen införa enmansvalkretsar. Det är möjligt att Nuder och andra inom socialdemokratin hoppades på att få med sig moderaterna på ett förslag som innebar minskad proportionalitet i valsystemet. Men något sådant visade sig snart omöjligt. Motståndet från de mindre partierna visade sig, kanske inte helt överraskande, vara cementerat. Utsikterna att få igenom en sådan reform var (och är) små om diskussionen utgår från att de politiska partierna endast bör genomföra konstitutionella reformer som kan tas i bred enighet.

RF kräver endast majoritetsbeslut för en ändring, låt vara att det ska vara två likalydande beslut och att det ska hållas ett allmänt val mellan besluten, men det vore hypotetiskt möjligt för moderater och socialdemokrater att tillsammans genomdriva förslag som endast de två partierna är överens om. Varför hamnar då partierna på kompromiss och varför tillämpas inte majoritetsbeslut? Ett av de möjliga svaren belyses i detta temanummers avslutande artikel av Gustavsson, nämligen att vid en grundlagsändring kan en tredjedel av ledamöterna besluta att skjuta det avgörande beslutet till en beslutande folkomröstning – en omröstning som i sin tur kan fälla förslaget. Men så verkar ledamöterna eller partierna inte ha tänkt. Även temanumrets första artikel av Blomgren tar upp frågan om varför och hur det kunde bli en bred kompromiss och den långa svenska traditionen på detta område. Av särskilt intresse denna gång är emellertid att det faktiskt fanns en diskussion om att överläggningarna kanske inte skulle leda till en kompromiss utan till ett majoritetsbeslut.

År 2008, fyra år efter det att utredningen tillsattes av en socialdemokratisk regering var det den borgerliga alliansen som innehade regeringsmakten och tillsammans med miljöpartiet hade man en utvecklad samsyn i många författningsfrågor. I en debattartikel i Dagens Nyheter den 20 maj 2008 (von Sydow et al. 2008) presenterade representanter för vart och ett av dessa fem partier en rad punkter som de gemensamt ville driva i de fortsatta förhandlingarna. Listan på de förslag som de fem partierna enats om innehöll ett slopande av uppenbarhetsrekvisitet och inrättade av någon form av författningsdomstol, integritetsfrågor, det lokala självstyret, ett starkt personvals- slag, att regeringsfrågan alltid prövas efter ett val, ett tydliggörande av domarnas oberoende ställning, och skilda valdagar.

I och för sig är det osäkert om artikelförfattarna egentligen avsåg att driva igenom en majoritetslinje, men detta var ett ovanligt utspel i ett pågående författningsutredning och uppfattades av media som ett försök att förklara för socialdemokrater och vänsterpartister att det var dags för dem att kompromissa eller riskera att bli nedröstade. Redan samma dag fick dock statsministern en fråga av ekots reporter om det skulle bli några förändringar om socialdemokraterna sade nej? Enligt reportern svarade Reinfeldt ” – Nej, då blir det inga grundlagsförändringar. I den här typen av frågor ska man ha bredare majoritet än bara en liten röstövertikt. Det tycker jag är viktigt” (Eriksson 2008). Därmed fick Socialdemokraterna i princip ett veto mot sådana förändringar av RF som var oacceptabla för dem.

Statsskick, regeringsform och andra begrepp

Innan vi går vidare till att nedan diskutera ämnets (statsvetenskapen) roll i den nutida konstitutionella debatten är det på sin plats med ett försök till begreppsbestämning. Den representativa demokratisyn som präglade RF 1974 när denna först beslutades och som påminner om idealtypen från Westminster utmanas allt mer. Om vi beaktar att regeringsformen inte är samma sak som det svenska statsskicket utan att det svenska statsskicket snarare utgörs av den levande författningen blir statsskickets innehåll svårare att exakt bestämma men detta öppnar också upp för en analys av den svenska demokratin spelregler (både de skrivna och normer och praxis). För ett sådant synsätt talar också det som vi statsvetare med ett moderiktigt ord benämner som ”Multi-Level Governance” och en insikt hos i vart fall en del av oss inom ämnet om att det reella (eller levande) svenska statsskicket hänger samman med beslutsfattandet inom två intimt sammanflätade eller sammanlänkade system – Sverige och EU.

Det svenska statsskicket är alltså något större och mer omfattande än RF. Gustavsson artikel i detta temanummer understryker skillnaden mellan det svenska statsskicket och regeringsformen. Bägge är centrala för demokratin. De är också, som begreppet demokrati självt, föremål för många diskussioner om vad som är essentiellt i begreppet, eller om det överhuvudtaget kan finnas någon sådan essens till vilken alla borde samtycka. Denna problemställning löses icke i detta temanummer. Men däremot vill jag hävda att RF är en av fyra grundlagar (okontroversiellt) och att dessa fyra grundlagar också bara är en del av den skrivna författningen. Begreppet författningen inbegriper grundlagarna och andra lagar av betydelse för styrelseskicket som kommunallagen och vallagen. Statsskicket är något ännu bredare, det innehåller den skrivna författningen, men också det normer och praxis som formar den svenska folkstyrelsen. Begreppet ”folkstyrelsen” återfinns i RF 1:1 och definieras som att den ”bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse”. Men till saken hör att under perioden 1917 till och med 1974 var det reella statsskicket i många hänseenden väsenskielt från den maktdelningsdoktrin och personliga kungamakt som återfanns i den skrivna regeringsformen från 1809. I denna mening och i detta temanummer är därför statsskicket och det ibland använda uttrycket ”den levande författningen” mycket nära besläktade.²

En i sammanhanget viktig iakttagelse är den som Sverker Gustavsson (2009) gör om den traditionella norm om konstitutionell ”minimalism” som ligger bakom den svenska grundlagen och många andra nationella konstitutioner. Historiskt sett tjänade konstitutioner syftet att begränsa den politiska makten och sätta upp spelregler för hur denna skulle utövas. I takt med den representativa demokratins segertåg i västvärlden och antagandet av internationella avtal om mänskliga rättigheter, som FN-deklarationen och Europakonventionen, har Sverige och andra länder utvecklat tydligare rättighetskataloger. Den svenska konstitutionella traditionen är dock fortfarande ”minimalistisk” och innebär att RF bör handla främst om politikens spelregler och institutioner och att politiken ska få bestämma utfallet inom dessa ramar. Om den

2 Mattson och Petersson (2011:21) använder uttrycket ”det levande styrelseskicket” för att beskriva samma diskrepans mellan författningens bokstav och det som gäller realpolitiskt i ett statsskick.

Madisonska trenden fortsätter att breda ut sig i Sverige och västvärlden kan det dock bli vanligare att det höjs röster för att sociala (positiva) rättigheter som exempelvis jämställdhet bör skrivas in i grundlagen. Analysen i de kommande artiklarna visar att minimalismen fortfarande är en dominerande doktrin i svensk författningspolitik, men också att den kan komma att utmanas när det är dags för nästa större författningsreform.

Statsvetenskap: analys och deltagande?

Min kritik ovan mot svenska statsvetare för deras passivitet i konstitutionella frågor och inför hur den svenska demokratin utvecklas är av retoriska skäl något överdriven och säkerligen delvis orättvis. Den är också lätt att falsifiera om utsagan tas som en generell sanning, se exempelvis Ahlbäck Öberg et al. (2007) och Hadenius (2006). Inte heller är det säkert att den delas av de andra författarna i detta temanummer. Det bör vidare framhållas svenska statsvetare är framstående när det rör att diskutera framtida, europeiska och globala demokratifrågor med institutionella kopplingar. Här kan exempelvis nämnas *Transaccess* i Stockholm (www.statsvet.su.se/English/Research/transaccess.html) och *Transdemos* i Lund (www.transdemos.se/) där forskare som Jonas Tallberg och Christer Jönsson bland annat studerar demokratisering av globala styrformer (global governance).

Jag vill dock ändå avsluta denna introduktionsartikel med konstaterandet att statsvetarna hamnat allt mer i skymundan i frågor som rör det svenska statsskicket och demokratin i Sverige. De flesta statsvetare är i huvudsak inriktade på andra arenor, nivåer och begrepp. Trots att allt fler inom vårt ämne över tid betecknat sig som nyinstitutionalister anses det av en del inte vara särskilt spännande att prata och forska om demokratifrågor i etablerade demokratier. Samtidigt vinner juristerna intåg som uttolkare av statsskicket och därmed också av demokratins spelregler. I det arbete som ledde fram till det att regeringsformen (RF) trädde i kraft 1975, hade statsvetare också framskjutna positioner när grundlagen utarbetades. Professor Westerståhl i Göteborg var själv huvudsekreterare i *Författningsutredningen* som utredde konstitutionella frågor från 1954-1963. Professor Stjernqvist i Lund var tongivande i *Grundlagberedningen* som arbetade under andra halvan av 1960-talet och under de första åren på 1970-talet. För *Grundlagsutredningen* var statsvetare med och skrev expertrapporter och det hölls konsultation mellan utredningen och statsvetare, men idag har juristerna en starkare ställning och det är på dessa meriter som det utses en medlem (Hirschfeldt) och sakkunniga i Grundlagsutredningen.³ Ett betydande undantag fanns förstås, professor Daniel Tarschys, men han satt formellt på ett parlamentariskt partimandat (fp) och inte som sakkunnig.

Det finns inom ämnet statsvetenskap numera en tendens att tänka på konstitutionella frågor som om de enbart är juridiska. Den som tänker i dessa termer bortser

3 I Grundlagsutredningen som 2004 (*Dir. 2004:96*) fick uppdraget att se över den svenska regeringsformen ingick alla sju riksdagspartier. I densamma ingick som ledamot Johan Hirschfeldt, som varit rättschef i statsträdsberedningen och ordförande i den kommission som undersökte myndigheternas agerande i samband med den så kallade Tsunamikatastrofen, och som sakkunniga utsågs två jurister med erfarenheter från grundlagsenheten vid justitiedepartementet (Henrik Jermsten och Kristina Svahn Starcksjö).

från hur fascinerande det politiska spelet om de regler som partierna själva ska följa, och de regler som gäller för oss alla, kan vara. Det kan finnas mycket strid och splittning i konstitutionella frågor men ibland måste man skrapa lite på ytan för att se detta. Än mer märkligt ter sig ointresset för en konstitutionellt intresserad statsvetare när man betänker att frågor som rör det demokratiska statsskicket har varit några av de mest omstridda och debatterade frågorna i svensk politik. Det gällde striden om parlamentarismen 1917 och om kvinnlig rösträtt 1917-21, men det gäller också sådana avgörande konstitutionella frågor som EU-medlemskapet (folkomröstning 1994) och EMU-omröstningen 2003. Dessa folkomröstningar lanserades inte som konstitutionella frågor, och benämns oftast inte som sådana, men folkomröstningen om medlemskapet i unionen ledde likväl till den mest genomgripande förändringen av det svenska statsskicket sedan parlamentarismens slutliga seger och den kvinnliga rösträtten.

Partiernas förhållningssätt till de spelregler de skriver för sig själva är ett spännande område för statsvetenskaplig forskning. Andra sådana områden är kommunal självstyrelse, jämställdhet, granskningsmakt och EU-medlemskap. Alla dessa frågor påverkas av de institutionella lösningar som de kopplas samman med. Dessa konstitutionella frågor behandlas i de fem följande artiklarna.

Detta temanummer publiceras 35 år efter att *Statsvetenskaplig Tidskrift* (1976:1) hade sitt förra temanummer om grundlagsfrågor där personer som Jörgen Westerstahl och Nils Stjernquist diskuterade temat *Statsvetenskaplig och statsrättslig forskning kring den nya grundlagens tillkomst*. Den målsättning som formulerades av författarna till dåtidens temanummer kan författarna till årets temanummer också ställa sig bakom. Vi hoppas ”kunna stimulera forskning om den nya grundlagen, dess tillkomst, tolkning och tillämpning, och därigenom belysa dess funktion i samhället” (*Statsvetenskaplig Tidskrift* 1976:1, s 1).

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin, Hermansson, Jörgen, Wängnerud, Lena, 2007. *Exit riksdagen*. Malmö: Liber.
- Algotsson, Karl-Göran, 2000. *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS.
- Arter, David, 2006. *Democracy in Scandinavia: Consensual, Majoritarian or Mixed?* Manchester: Manchester University Press.
- Bergman, Torbjörn och Damgaard, Erik (eds), 2000. *Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*. London: Frank Cass.
- Bergman, Torbjörn, Müller, Wolfgang C. och Strøm, Kaare (eds), 2000. Special issue: Parliamentary democracy and the chain of delegation. *European Journal of Political Research*, Vol. 37. No. 3.
- Bergman, Torbjörn och Strøm, Kaare (eds), 2011. *The Madisonian Turn – Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Brusewitz, Axel, 1951. *Kungamakt, herremakt, folkemakt: författningskampen i Sverige 1906-1918*. Stockholm: Tiden.
- Dalton, Russell J. och Wattenberg, Martin P. (eds), 2000. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dir. 2004:96. "En samlad översyn av regeringsformen". Beslut vid regeringssammanträdet den 1 juli 2004.
- Elster, Jon, 1993. "Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea", *Public Administration* 71(1-2), s 169-217.
- Eriksson, Mats, 2008. "Reinfeldt: Inga ändringar om s säger nej". Sveriges Radio. 2008-05-20. <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=2083530>. Hämtad 2011-06-30.
- Esaiasson, Peter och Heidar, Knut (eds), 2000. *Beyond Westminster and Congress: the Nordic experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- The Federalist Papers*, 1787-1788, i Alexander Hamilton, James Madison och John Jay. New York: Bantam Dell. (No. 10 och 51 Madison).
- Gustafsson, Agne, 1967. *Demokratisk författning*. Stockholm: Rabén och Sjögren.
- Gustavsson, Sverker, 2009. "Varför blandad författning?", s 36-50 i Mette Anthonsen och Sverker C. Jagers (red.), *Rätt grönt. Vänbok till Lennart J. Lundqvist*. Göteborg studies in politics, 120. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Hadenius, Axel, 2006. *Demokrati: en jämförande analys*. Andra reviderade upplagan. Malmö: Liber.
- Herlitz, Nils, 1963. *1969 års regeringsform? Kommentarer till författningsutredningens förslag*. Stockholm: P.A. Norstedt och söners förlag.
- Jerneck, Magnus, 1994. "Demokrati och internationalisering", s 215-253 i Anders Sannerstedt och Magnus Jerneck (red), *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur.
- Katz, Richard S. och Mair, Peter, 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics* 1: 1, s 5-28.
- Konstitutionsutskottet, 2009/10KU, En reformerad grundlag. Stockholm: Riksdagen.
- Lagerroth, Fredrik, 1955. *Moderna författningar mot historisk bakgrund*. Stockholm: Norstedts.
- Lewin, Leif, 1996. *Votera eller förhandla: Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Lewin, Leif, 1998. *Bråka inte: Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lijphart, Arendt, 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

- Mattson, Ingvar och Petersson, Olof (red), 2011. *Svensk författningspolitik*. Tredje upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Molin, Björn, 1965. *Tjänstepensionsfrågan: En studie i svensk partipolitik*. Göteborg: Akademiförlaget.
- Müller, Wolfgang C. och Kaare Strøm (eds), 1999. *Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nuder, Pär, 2003. ”Dags att stöpa om Sverige”. *Tiden*. Socialdemokratisk idé- och debattidskrift, 95, 1: s 22-25.
- Riksdagens protokoll 1974: 30*. Onsdagen 27 februari 1974. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens protokoll 2010/11: 20*. Onsdagen den 24 november 2010. Stockholm: Riksdagen.
- Ruin, Olof, 1988. ”Sweden: The New Constitution (1974) and the Tradition of Consensual Politics”, s 309-327 i Vernon Bogdanor (ed.), *Constitutions in Democratic Politics*. Aldershot: Gower.
- Sjöblom, Gunnar, 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.
- SOU 2008: 125*. ”En reformerad grundlag: betänkande”. Statens Offentliga Utredningar. Stockholm: Fritze.
- Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1976. ”Statsvetenskaplig och statsrättslig forskning kring den nya grundlagens tillkomst. Ett symposium anordnat av Statens råd för samhällsforskning”, 79, s 1 – 69.
- Stjernquist, Nils, 1996. *Träkammartiden: Sveriges riskdag 1867-1970*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Ström, Kaare; Müller, Wolfgang C. och Bergman, Torbjörn (red), 2003. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sydow, Björn von, 1978. *Kan vi lita på politikerna? Offentlig och intern politik i Socialdemokratins ledning 1955-1960*. Stockholm: Tidens förlag.
- Sydow, Björn von, 1989. *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944-1968*. Stockholm: Tiden.
- Sydow, Björn von, 1997. *Parlamentarismen i Sverige: utveckling och reform till 1945*. Hedemora: Gidlunds i samarbete med Riksbankens jubileumsfond.
- Sydow, Björn von, 2005. ”Författningsutvecklingen och parlamentarismen sedan 1970”, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 108:1, s 29-52.
- Sydow, Henrik von, Lundgren, Kerstin, Tarschys, Daniel, Svensson, Ingvar och Eriksson, Peter, 2008. ”Alliansen och mp ense om ändrad grundlag”. *Dagens Nyheter*, 2008-05-20.
- Tallberg, Jonas, Aylott, Nicholas, Bergström, Carl Fredrik, Vifell Casula, Åsa och Palme, Joakim, 2010. *Europeiseringen av Sverige*. (Demokratirådet.) Stockholm: SNS Förlag.
- Tsebelis, George, 1999. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Webb, Paul, David Farrell och Ian Holliday (eds), 2002. *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Westerståhl, Jörgen, 1976. ”Författningsutredningen”, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 79: s 2-11.
- www.statsvet.su.se/English/Research/transaccess.html The Design of International Institutions: Legitimacy, Effectiveness, and Distribution in Global Governance. Hämtad den 4 augusti 2011.
- www.transdemos.se/ Democracy Beyond the Nation State? Transnational Actors and Global Governance. Hämtad den 4 augusti 2011.