

■ De politiska partierna och författningen

MAGNUS BLOMGREN¹

Political Parties and Constitutional Reform

The purpose of this article is to study how Sweden's political parties handled the process of constitutional review from 2004-2008. In particular the analysis examines how parties choose between their office-seeking, policy-seeking and vote-seeking goals and the desire to maintain intra party agreement. Three expectations are identified: (a) parties' different strategic situations lead them to advocate different long-term goals; (b) different party levels will take different stands in order to increase their influence vis-a-vis other levels; (c) party leaderships will try to increase their freedom to negotiate with others by avoiding extensive intra party debates or decisions. The study is based on 30 interviews with representatives closely involved in the constitutional-reform process. The conclusion is that parties have self-interested goals as regards the question of how the political game should be regulated. The conflict between different intra-party levels is also obvious. However, due to party members' disinterest in the constitutional review, party leaders did not need to adopt a variety of strategies to avoid a large scale intra-party debate. It was enough for them to claim that the resulting compromise was actually something of a victory for each party.

Inledning

Förhandlingar mellan politiska partier om vilka spelregler de själva ska följa resulterar ofta i en kompromiss. En orsak kan vara att en önskan om stabila regler leder till att de politiska aktörerna strävar efter kompromisser. En författning ska överleva även om nästkommande val resulterar i en ny regering. En annan är att konstitutionella vägval påverkar enskilda partiers framtida strategiska situation. Det bör innebära att partierna går in i dessa förhandlingar med olika utgångspunkter och det gör att partier tvingas till svåra avvägningar. Detta gäller givetvis också på andra policyområden, men som von Sydow (1978; 1989), Tsebelis (1990), Elster (1993) och andra har visat är utformandet av de politiska spelreglerna påfallande ofta ett område där egenintresset formuleras i namn av det allmännas bästa och där partiernas strategiska övervä-

1 Magnus Blomgren är lektor i statsvetenskap vid Umeå universitet. Han vill tacka två anonyma granskare och kollegorna i detta temanummer för konstruktiva kommentarer samt Riksbankens jubileumsfond vars anslag till projektet Författningsform 2010: partierna och politikens spelregler (P2007-0370:1-E) möjliggjorde denna forskning.
E-post: magnus.blomgren@pol.umu.se

ganden och målkonflikter lätt kommer i dagen. Detta skapar alldeles särskilda förutsättningar för hur partier kan angripa författningsfrågor och hur de förhandlar med andra partier.

Syftet med denna artikel är att visa hur de politiska partierna hanterade processen med att under 2000-talet första årtionde revidera den svenska Regeringsformen (RF). Den övergripande frågan är vilka avvägningar partierna gör mellan olika målsättningar. Det handlar dels om vilka förslag som förs in i diskussionen för att på olika sätt stärka partiets strategiska position på lång sikt. Detta kan givetvis i lika hög grad handla om att försvara regler som på olika sätt gynnar det specifika partiet. Dels handlar det om mer kortsiktiga mål som att internt hålla ihop partiet, trots att överenskommelser kan leda till en politik som ogillas av stora delar av partiet. Denna artikel bygger på, förutom på skrivet material, 30 intervjuer med i huvudsak representanter i utredningen och ledamöter i konstitutionsutskottet. Intervjuerna är av semi-strukturerad karaktär. Det innebär att en grupp intervjufrågor ställdes till samma typ av respondenter. Dessa berörde i grova drag fyra teman: 1) arbetsprocessen (i utredningen eller i utskottet), 2) de sakfrågor som berördes, 3) den interna partiarenan och 4) kontakter med andra aktörer. Denna tematik förändras dock i viss utsträckning beroende av när i processen intervjun genomförs och vem som är respondent. Med hjälp av svaren på dessa frågor fångar vi de överväganden och möjliga målkonflikter som påverkat partierna. Dessa intervjuer har genomförts under en period som i huvudsak sträcker sig från början av 2008 till riksdagsbehandlingen våren 2010.

Denna studie fokuserar i första hand på processen i Grundlagsutredningen. När den väl var klar med sitt arbete, blev nästa steg att säkerställa att kompromissen överlevde. Härav tillsätts, i anslutning till Justitiedepartementets arbete med propositionen, en arbetsgrupp bestående av samtliga riksdagspartier och i de flesta fall samma personer som satt med i utredningen. När propositionen var färdig och skulle behandlas av riksdagen var processen i praktiken redan klar. Det fanns inget egentligt utrymme att ändra särskilt mycket och målet att bibehålla kompromissen var viktigare än att lyfta de av partierna prioriterade frågorna (Johansson, A. 2010-06-15; Bill 2010-06-15). Således var det i utredningen som de olika uppfattningarna möttes och det var här som partierna band upp sig till den slutgiltiga kompromissen.

Artikeln fortsätter med en beskrivning av de teoretiska argument som vägleder analysen av partiernas agerande. Härfter redovisas resultatet av intervjuerna. Detta sker på två sätt, dels genom en analys av vilka förslag som partierna prioriterat i förhandlingarna och dels hur relationen sett ut mellan ledamöterna i utredningen och dess partier. Artikeln avslutas med en diskussion om de huvudsakliga slutsatserna.

Politiska partiers drivkrafter och spelregler

Litteraturen om partiers strategiska beteende identifierar en rad målsättningar som partier måste försöka balansera för att vinna framgång. Müller och Strøm (1999) lyfter fram tre olika målsättningar: att erövra regeringsmakten (*office-seeking*), att genomföra en önskad policy (*policy-seeking*) och att vinna röster (*vote-seeking*). I vissa situationer kan dessa mål stå emot varandra och partierna måste då betona det ena eller det andra. Inte minst gäller detta i förhandlingar med andra partier. Exempelvis,

om ett parti vill vinna regeringsmakten krävs kanske att det släpper vissa politiska krav för att få igenom andra. Ett annat exempel är när partier nedtonar en viss politisk linje eller helt ändrar sig för att på så sätt vinna ett större gehör bland väljarkåren.

Förutom att vinna röster, vinna regeringsmakten och genomföra policy, framhålls också ofta den interna partisammanhållningen som ett fjärde viktigt mål som partier försöker uppnå. Visserligen menar Müller och Strøm att den interna partiarenan spelar en underordnad roll i förhållande till de övriga målsättningarna. Med deras perspektiv ses den interna partiarenan främst som en begränsning för partiledningen, vilket leder till att den använder sig av olika strategier för att hålla lugn i medlemsleden, såsom ett visst decentraliserat beslutsfattande och kontroll av rekryteringsprocessen. Antagandet om den interna partiarenans underordnade roll är rimlig om partierna betraktas som enhetliga aktörer. Ett sådant antagande kan ibland vara motiverat av analytiska skäl, exempelvis i studier av partisystem och koalitionsbildningar, då partier oftast agerar homogent utåt, men för en analys av beslutsprocesser, som inbegriper konstitutionella reformer, är detta inte ett rimligt antagande.

I Sjöbloms (1968) klassiska arbete har den interna partiarenan en större betydelse (se även Molin 1965). Även här antas partierna sträva efter att genomföra sin politik (policy), att vinna röster i allmänna val och att vinna inflytande (oftast operationaliserat i termer av regeringsmedverkan). För att kunna göra detta strävar partierna efter intern sammanhållning vilket härmed utgör ett mål i sig. Med Sjöbloms perspektiv är medlemskåren och de aktiva i partierna inte enbart en begränsning utan också en tillgång. Partimedlemmarnas avgifter innebär en viktig finansieringskälla för verksamheten, samt att medlemmarna utgör en kår av frivilliga medarbetare som på olika sätt förankrar och sprider partiets budskap. Situationen har förvisso förändrats sedan Sjöbloms analys. Idag finansieras partiernas verksamhet i högre utsträckning via offentliga bidrag och mycket av verksamheten sköts av anställd personal, vilket också lett till den välkända men också överdrivna tesen om kartellpartiernas framväxt (Katz & Mair 1995). Tvivelsutan minskar medlemstalen i partier och visst sker en professionisering, men såsom visats för Sverige (Widfeldt 1999), för Norden (Bergman & Strøm 2011) och generellt för västvärlden (Webb *et al.* 2002), är ryktet om de politiska partiernas snara död överdrivet. Därtill är partimedlemmarna viktiga medbeslutsfattare, då partiledningarna är fortsatt känsliga inför den interna medlemsopinionen. Mycket av partiledningarnas legitimitet vilar på medlemmarnas fortsatta förtroende och stöd. Sätillvida är det rimligt att anta att den interna sammanhållningen är en grundläggande utgångspunkt för alla partiledningar.

Det finns gott om empiriska belägg för att interna överväganden påverkat (för att inte säga styrt) partiernas ställningstaganden. I von Sydows (1989) bok om författningsarbetet på 1960-talet är detta ett framträdande tema. Likaså visar Bergman (1995) i sin avhandling, vilken bland annat analyserar turerna kring Torekovkompromissen, att partiinterna faktorer ofta var av avgörande betydelse. Det finns även annan svensk och internationell forskning som belyser vikten av den interna partiarenan och detta tidigare något undanskymda forskningsområde tilldrar sig allt större intresse (Maor 1995; Teorell 1999; Heidar & Saglie 2003; Saglie & Heidar 2004). På detta forskningsområde behövs dock en tydligare analys av hur den interna partiarenan på-

verkar partiledningen när den måste göra svåra avvägningar och fatta avgörande beslut.

För att kunna fånga spelet inom de politiska partierna krävs också en analys av hur makt struktureras inom partier. Panebianco (1988) menar att partier bygger på en vertikal relation (mellan ledarskap och medlemmar) och en horisontell relation (exempelvis mellan olika kontrahenter inom ett parti). Ett bärande argument i Panebiancos teori är att om partiledarskapet får ett förhållandevis öppet mandat i det vertikala maktspelet, ökar dess inflytande i det horisontella. Om den interna partiarenan inte ställer så stora krav på partiledningen i en specifik fråga, innebär det att partiledningen har större möjligheter att genomdriva sina målsättningar i förhandlingar med exempelvis andra partier. Diskussionen kring den vertikala maktdimensionen i partier anknyter även till Jan Teorells (1998: 32) analys om den interna partidemokratin i svenska partier. Hur partiledningarna väljer att lägga balansen mellan interna partirelationer och utåtriktade ambitioner är av ytterst stor empirisk och teoretisk vikt för denna studie.

Diskussionen kring den vertikala relationen inom ett parti anknyter också till den moderna partiforskning som lyfter fram att den traditionellt hierarkiska organiseringen av partier utmanas av en delning mellan olika nivåer i partier. Begrepp som på olika sätt försöker fånga denna process talar om en stratifiering av politiska partier (Mair 1994: 17), federalisering (Koole 1996: 518), avnationalisering (Hopkin 2004; Fabre 2008) eller partier som franchise-organisationer (Carty 2004). Gemensamt för alla dessa begrepp är att autonomin för varje partinivå ökar, vilket leder till att betydelsen av den vertikala dimensionen minskar. Detta leder också till att betydelsen av hur frågor definieras (exempelvis nationell, lokal eller gemensamt allmänintresse) blir allt viktigare. Dessa iakttagelser är viktiga för denna studie.

Utifrån ovanstående diskussion om olika drivkrafter och utvecklingen av den interna partiarenan utgår vi från att partiernas ställningstaganden i viktiga konstitutionella frågeställningar kommer att styras av en avvägning mellan utåtriktade ambitioner och partiinterna överväganden. Härav kan vi förvänta oss att partiernas beteende i processen att revidera RF präglas av följande:

1. *Partiernas olika strategiska situation leder till att de förespråkar olika långsiktiga mål.* För att säkra representation förväntas ett litet parti exempelvis förordna ett valsystem med långtgående proportionalitet, medan ett stort parti är mer benäget att önska sig ett valsystem som ger tydligare majoriteter i riksdagen.
2. *Partierna på olika nivåer gör delvis olika bedömningar.* Partiaktivister på lokal/regional nivå förväntas exempelvis vilja öka inflytandet från den subnationella nivån, medan man från den centrala partiapparaten önskar mer av centralisering.
3. *Partierna på central nivå använder olika strategier för att öka sin frihet att förhandla med andra.* Partierna på central nivå förväntas exempelvis försöka undvika alltför omfattande debatter inom partierna eller alltför långtgående beslut i frågor som riskerar binda upp partierna i förhandlingsspelet.

Partiernas prioriterade frågor i grundlagsdebatten

Det ligger i sakens natur att grundlagar, vilka är omfattande och principiellt viktiga, inte ändras särskilt ofta. Samtidigt ska konstitutioner spegla sin samtid. Dessa två målsättningar kan komma i konflikt. Med 1809 års RF var diskrepansen mellan den skrivna grundlagen och den faktiska mycket omfattande. Med en ”levande författning” (till skillnad från en i detalj utformad) undveks allvarliga konflikter kring rikets styre (Sterzel 2002). Med 1974 års RF får vi dock en grundlag som är förhållandevis omfattande och som för stunden definierade maktrelationerna i det svenska samhället. Att grundlagarna ska spegla samtiden märks inte minst i motiveringen till den aktuella författningsreformen. I direktiven till Grundlagsutredningen (SOU 2008: 125) lyfts en rad förändringar av samhället fram som på olika sätt motiverar en översyn, såsom globalisering, betydelsen av IT-teknik, det mångkulturella samhället, en högre utbildningsnivå, EU-medlemskapet, en rörligare väljarkår, sjunkande valdeltagande etc. Samtidigt räcker inte utvecklingen av samhället som drivkraft för att påbörja en omfattande grundlagsreform, vilket det långa vidmakthållandet av 1809-års RF visar. Det krävs också ett politiskt tryck för förändring.

Den nya författningsrevideringen har sin bakgrund i viktiga samhällsförändringar, men viktigare var det parlamentariska läget. Per Nuder, som dåvarande samordningsminister och den som efter regeringsbeslut tillsatte Grundlagsutredningen, skriver i sina memoarer att motivet till initiativet var att den socialdemokratiska regeringen (tillsammans med Vänsterpartiet) lidit nederlag i en rad viktiga omröstningar i konstitutionella frågor (Nuder 2008: 180). Detta bekräftas också i efterhand av dåvarande statsministern Göran Persson (2011-02-16), samt av flera av dem som ingick i utredningen. Det hävdas att ett samarbete mellan den borgerliga alliansen och Miljöpartiet i konstitutionella frågor skapade ett politiskt tryck för förändring. Bland dessa partier var reformviljan stark, vilken bottnade i en principiell kritik mot 1974 års RF och då de utgjorde en majoritet i riksdagen kunde inte kritiken nonchaleras av den socialdemokratiska regeringen. Ett viktigt motiv till att tillsätta utredningen var således att få ett samlat avgörande i en rad frågor.

Samtidigt fanns det även intresse från Socialdemokraternas sida att se över 1974 års RF. Två grundläggande motiv går att spåra. För det första, den rättighetslagstiftning som är sprungen dels ur fattade politiska beslut och dels via undertecknandet av Europakonventionen och EU-medlemskapet, har successivt förskjutit balanspunkten mellan politik och juridik. Den *de facto* judikalisering som skett av det svenska samhället kräver debatt. 1974 års RF bygger på folksuveränitetsprincipen vilket i hög utsträckning förfäktats av socialdemokratin och vänstern. Att få klarhet i domstolarnas ställning var därför ett viktigt motiv för socialdemokratiska företrädare. För det andra, konsekvensen med svaga regeringar orsakat av det som vissa respondenter definierar som ”superproportionaliteten” i det svenska valsystemet, ansågs vara av ondo för den demokratiska legitimiteten. Inte minst erfarenheterna från 2002 års regeringsbildningsprocess, då Socialdemokraterna pressades till eftergifter av ett trilskande Miljöparti, aktualiserade denna diskussion. Att göra något åt proportionaliteten var därför ett viktigt ingångsvärde för Socialdemokraterna (se exempelvis Nuder 2003).

En mer eller mindre total genomlysning av en grundlag leder givetvis till att en enorm mängd frågor lyfts upp på bordet. Allt från stora principfrågor till mindre detaljer av språklig karaktär. Samtidigt är det uppenbart att det i grundlagsutredningens arbete ganska snart utkristalliserar en rad frågor där partiernas uppfattningar går isär och de flesta av dessa får inte sin lösning förrän väldigt sent i processen. Dessa motståndningar handlar om RF:s grunder i meningen att de berör hur den politiska makten utses, vilken autonomi den ska ha och samhällets vertikala maktrelationer. Vi ska därför se vidare på frågor som berör valsystemet, regeringsbildningsprocessen, folksuveränitetsprincipen och frågor om det kommunala självstyret.

Valsystemet

Även om Socialdemokraterna initialt hade uttalade ambitioner att revidera valsystemet och hade en önskan om att minska proportionaliteten, föll detta på att stödet för mer substantiella reformer av valsystemet saknades. Visserligen diskuterades mindre valkretsar, minskning av utjämningsmandaten och sänkta valspärrar, men entusiasmen för den typen av reformer var sval. Att gå så långt som att på allvar föreslå införandet av majoritetsval var givetvis än mer svårsmält. Något sådant skulle förutsätta Moderaternas aktiva stöd och det fanns helt enkelt inte. Föga förvånande hade de mindre partierna ett litet intresse av denna typ av reformer och det faktum att båda Socialdemokrater och Moderater är beroende av stödpartier lägger givetvis en hämsko på all sådan diskussion. Det förs också fram i diskussionerna i utredningen att ett införande av majoritetsval troligen motverkar andra viktiga ambitioner med en författningsreform såsom högre valdeltagande och en bättre kvinnorepresentation (Tarschys 2008-09-17). Det finns således både strategiska och substantiella argument för varför ett mer ambitiöst reformprojekt på detta område var tämligen utsiktslöst.

Detta betyder inte att valsystemet inte diskuterades flitigt i revideringsprocessen av RF. I huvudsak kretsade konflikterna kring två frågor. För det första, frågan om skilda valdagar. Detta var ett krav från de borgerliga partierna och Miljöpartiet. De ansåg att detta var viktigt för att vitalisera demokratin och göra ansvarsutkrävandet tydligare på de olika nivåerna. Socialdemokraterna var ytterst kritiska till detta förslag och flera av partiets ledamöter menar att en av deras viktigaste uppgifter var att hindra en reform som innebar skilda valdagar. Inte heller Vänsterpartiet var särskilt piggt på detta förslag, även om motståndet inte var så grundmurat som hos Socialdemokraterna. Ett försvårande faktum för den borgerliga enigheten var dessutom att Centerpartiets stämma 2007 bestämde att partiet inte önskade en sådan reform. Kommunpolitikens oro för valtrötthet från både väljarnas och partiernas sida ledde till denna positionsförändring (Wallberg 2007). Resultatet blir därför att frågan om skilda valdagar avskrevs från reformagendan.

Den andra valsystemsfrågan som diskuterades var spärren i personvalet. De dåvarande reglerna innebar att det krävdes att en kandidat fick personkryss som motsvarade 8 % av partiets röster i en valkrets för att övertrumfa partiets rangordning av kandidater. Motsvarande siffra i Europaparlamentsval och kommunala val var 5 % och denna inkonsekvens uppfattas som märklig, men i praktiken ett resultat av tidigare förhandlingar och kompromisser. Personvalsspärren är och har varit känsligare i

valet till Riksdagen. I första hand Moderaterna ville helt ta bort personvalsspärren (det finländska systemet förekommer ofta som referens), men utsikterna att få igenom detta var små. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet är i grunden kritiska till personval och att låta det få en så avgörande roll var utsiktslöst. Argumentationen var tydlig, partiernas roll i politiken har urholkats, att försvaga dem ytterligare genom ett genomgripande personvalssystem vore att gå åt fel håll; partiernas roll ska försvaras inte hotas (Hjelm-Wallén 2008-03-05). Inte heller i denna fråga var det borgerliga blocket helt enigt. Utgångspunkten från Moderaterna var att personvalsspärren skulle tas bort helt och hållet. Ganska snart blir det klart att detta inte är möjligt och Moderaterna föreslår då en spärr på 3 %. Socialdemokraternas och Vänsterpartiets utgångspunkt är fortsatta 8 % men de går ner till 5 % för att försöka uppnå en kompromiss. Då rämnar den borgerliga enigheten och enligt en källa så visar det sig att Kristdemokraternas representant inte har partiets mandat att gå under 5 % (Johansson, M. 2010-06-16). Inom Kristdemokraterna råder en viss skepsis mot personvalssystemet då olika små grupperingar kan få oproportionerligt stort inflytande över valresultatet (Svensson 2008-02-21). Erfarenheter av personvalet har också fört med sig en viss turbulens i partiet (Olsson 2010). När de borgerliga partierna inte längre kunde driva en gemensam linje blev kompromissen på 5 % ett faktum.

Regeringsbildningsprocessen

En fråga som i viss utsträckning hänger ihop med valsystemet är Riksdagens förmåga att bilda stabila regeringar. Motivet till Socialdemokraternas önskan om majoritetsval är naturligtvis att få tydligare valutslag och därmed öka förutsättningarna för stabila regeringar. En sådan reform var som sagt inte möjlig, men andra aspekter av regeringsbildningsprocessen diskuterades i hög utsträckning. Ingen föreslog egentligen att Sverige skulle gå från negativ till positiv parlamentarism. Att ha ett valsystem med hög proportionalitet, vilket i sin tur innebär flera partier, kan innebära komplicerade regeringsbildningsprocesser under positiv parlamentarism. Belgien tas upp som det avskräckande exemplet. Att ha regeringsbildningsprocesser som i värsta fall kan ta månader är inget som någon vill ha (De Winter *et al.* 2000). Samtidigt var det ett viktigt krav från de borgerliga partierna att regeringen ska avgå efter ett val och att en regeringsbildningsprocess ska ta vid (oavsett valutgång). Detta är inte ett krav i 1974 års RF, utan regeringen sitter kvar till dess att en majoritet i Riksdagen väcker en misstroendeavotering och vinner den. Socialdemokraterna försvarade i grunden denna ordning och argumenterade att ingen är betjänt av ett regelverk som försvagar regeringsmakten och som riskerar skapa osäkra situationer. Det är därför bättre att ha en sittande regering som kan bli avsatt, än att befinna sig i ett regeringslöst tillstånd. Det fanns en bred förståelse för denna argumentation i utredningen, men samtliga andra, även Vänsterpartiet, ville ha en procedur som på något sätt legitimerade den sittande regeringen efter ett val. De borgerliga partiernas benägenhet att kräva automatisk avgång minskade emellertid i och med valet 2006. Det visade sig att de kunde ta makten utan alltför stora åtgärder (Sjöholm 2009-02-05). Istället landar utredningen på en kompromiss att det efter ett val ska ske en obligatorisk omprövning av statsministerns ställning. Det innebär inte att regeringen avgår utan att det i praktiken genom-

förs en förtroendeomröstning i Riksdagen. Om färre än hälften röstar nej, så sitter statsministern kvar.

De rationella bevekelsegrunderna för att upprätthålla den negativa parlamentarismen, trots att det samtidigt efterfrågas starkare regeringar, är i grunden att systemet skapar flexibilitet för alla parter. Det parti som i minoritet vill bilda regering kan göra så, utan att dela med sig av taburetten. Historiskt har det naturligtvis handlat om Socialdemokraterna som lett minoritetsregeringar med mer eller mindre passivt stöd av Vänsterpartiet (fram till slutet av 1990-talet) eller perioderna av kontraktliknande förhållande mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet (1995-1998), samt med Vänsterpartiet och Miljöpartiet (1998-2006) (Bale & Blomgren 2008: 91). Efter valet 2010 är det den borgerliga regeringen som sitter i en motsvarande situation. De är inte tvingade att göra upp med Sverigedemokraterna, utan regeringen kan förlita sig på tillfälliga majoriteter och på det faktum att om oppositionen vill fälla regeringen så krävs i praktiken att den har en idé om alternativet. Man skulle kunna tänka sig att de mindre partierna var mer benägna att kräva positiv parlamentarism, men med nuvarande system kan de ge sitt stöd till regeringen (eller åtminstone inte rösta ner den), men samtidigt bibehålla en egen linje i de frågor där de inte är överens med regeringen. Såttillvida kan nog utredningens kompromiss ses som eftertraktad av alla parter.

Folksuveränitetsprincip eller jurister

Den kanske mest centrala och principiellt viktiga konflikten under senare års författningsdiskussion rör relationen mellan politik och juridik. 1974 års RF är tydlig och konsekvent i meningen att det är folksuveräniteten som ska vara det styrande. En princip som inte delas av alla, utan som ses som "... en produkt av 68-vänstern" (Bill 2010-06-15). Mycket kort beskrivet är de olika positionerna att de som förfäktar grundsynen i 1974 års RF menar att politiska beslut inte ska kunna överprövas av juridisk expertis och fattas det tokiga politiska beslut så ska dessa ersättas av nya beslut i den politiska församlingen. Jurister är inte folkvalda och det finns inget egentligt instrument att hålla dem ansvariga för politiska överväganden. Tvärtom, skulle domstolarna få en ökad politisk betydelse riskerar det "... få allvarliga konsekvenser för allmänhetens tilltro till domstolarnas opartiskhet och därmed för rättsordningen i dess helhet" (Holmberg & Stjernkvist 1983: 194). Det är företrädesvis vänsterblocket som representerar denna position och att motverka en judikalisering av svensk politik är uppenbart en av de absolut viktigaste målsättningarna för Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. I bjärt kontrast till denna syn står uppfattningen om de rättsliga institutionernas roll som medborgarens instrument att bestrida politiska beslut som hotar eller kränker dennes grundläggande rättigheter. Domstolen ses som den enda rimliga institution som kan göra denna typ av överväganden. Denna syn präglar ledamöterna från det borgerliga blocket och Miljöpartiet.

Konkret möts dessa olika grundsyner i en rad konkreta författningpolitiska förslag. Den kanske mest centrala är frågan om införandet av en författningsdomstol. Det är naturligtvis de borgerliga ledamöterna som lyfter fram denna idé. Samtidigt är det viktigt att påpeka att denna fråga också skapar spänningar inom de borgerliga partierna. Att förespråka en författningsdomstol är inte en självklarhet (Sjöholm 2009-

02-05 och Hellsvik 2009-02-04). Detta, tillsammans med de små förutsättningarna att få vänsterblocket att acceptera en sådan reform, leder till en diskussion om alternativa lösningar. Moderaterna föreslår inrättandet av en så kallad konstitutionell kammare bestående av representanter från Högsta domstolen och Regeringsrätten². Detta förslag stöds av de övriga borgerliga partierna och Miljöpartiet³. Detta förslag kan dock inte godtas av vänsterblocket och istället blir det s.k. uppenbarhetsrequisitets fortsatta framtid den fråga där relationen mellan politik och juridik kanaliseras.

Uppenbarhetsrequisitet innebär att domstolar enbart får överpröva en lag eller en förordning om den *uppenbart* strider mot grundlagen, vilket länge gjorde manöverutrymmet begränsat för de rättsliga instanserna. Argumentet för uppenbarhetsrequisitet har varit att en domstol inte godtyckligt ska kunna sätta sig över vad folkvalda ledamöter har bestämt. Samtidigt har denna position blivit alltmer komplicerad, bl.a. på grund av införlivandet av Europakonventionen och EG-rätten, och en helt avvisande position från vänsterblockets sida var därför svår att upprätthålla. Lösningen blir att uppenbarhetsrequisitet tas bort, men med förtydligandet i RF 11 kap. 14 § (vilket är en viktig del i kompromissen) att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag (SFS 2010:1408). Hur detta nu ska tolkas är upp till domstolarna och frågan om dess roll i förhållande till politiken lär inte vara över med detta. Helt klart är dock att partiernas företrädare gör väldigt olika bedömning. Socialdemokraterna drar slutsatsen att slopandet av uppenbarhetsrequisitet inte kommer att få så stor reell betydelse (Johansson, M. 2010-06-16). De borgerliga är av en annan uppfattning. Att ge de juridiska instanserna möjlighet till denna mer utvidgade lagprövning är i praktiken viktigare än inrättandet av en författningsdomstol (Hellsvik 2009-02-04). Således var en kompromiss möjlig på detta område därför att företrädarna för partierna gör olika bedömningar av konsekvenserna av de nya reglerna.

Det kommunala självbestämmandet

Det fjärde området som förorsakade stor diskussion i och kring grundlagsutredningen var kommunernas ställning. Detta berörde en mängd olika konkreta frågor, men den övergripande diskussionen präglades av väldigt olika syn på den vertikala maktrelationen. Är makten delegerad eller har kommunerna självständiga rättigheter? Återigen går den stora skiljelinjen mellan vänsterblocket och högerblocket tillsammans med Miljöpartiet. Göran Magnusson sammanfattar vänsterblockets position som att "kommunerna har aldrig levt ett eget liv och sedan överlämnat makt åt staten. Den kompetens kommunerna har är den kompetens Riksdagen gett dem över tid" (Magnusson 2008-06-03). Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kan dock tänka sig att tydligare skrivningar kring kommunernas roll i grundlagen, men inte "... göra någon substansförändring i förhållandet mellan central och lokal nivå" (Einarsson 2008-05-08). Miljöpartiet och de borgerliga partierna vill gå längre (och vissa mycket längre).

2 Idén presenteras i en av expertrapporterna till Grundlagsutredningen som ett mellanalternativ (SOU 2007:85).

3 Förslaget återfinns som en punkt i den lista på reformer som de borgerliga partierna kommer överens om med Miljöpartiet och vilken presenteras på debattsidan i *Dagens Nyheter* den 19 maj 2008 (von Sydow *et al.* 2008).

Inom Centerpartiet har det under senare år utvecklats en diskussion kring federalism. Detta ger också tydligt avtryck i diskussionen i grundlagsutredningen. Partiets representanter ser decentraliseringsfrågor som de viktigaste i reformarbetet och även om de övriga borgerliga partierna också vill ha en tydligare kommunal självständighet, så framstår Centerpartiet som den ivrigaste företrädaren för en nyordning. Samtidigt är frågor som rör den kommunala självbestämmanderätten komplicerade då de anknyter till en rad andra aspekter av författningsdiskussionen. Ett sådant exempel är att Centerpartiet ville se en tydligare uppdelning av rättigheter och skyldigheter mellan nivåerna, vilket återföljs av kravet på en kompetenskatalog⁴. För att en sådan ordning ska vara möjlig krävs i praktiken också en författningsdomstol som kan lösa tvister mellan nivåerna. Med det ena följer alltså det andra. Vänsterblockets motstånd mot ett alltför långtgående självbestämmande förstärks följaktligen av motviljan att ge domstolar mer inflytande på den politiska arenan.

Även om införandet av någon form av federalt arrangemang knappast hade några förutsättningar att vinna gehör, diskuterades en rad frågor som berör den kommunala självbestämmanderätten. Det som kanske mest anknyter till den principiella frågan om kommunernas kompetens hade att göra med proportionalitetsprincipen. I det nya kommunkapitlet står att en inskränkning av den kommunala självbestämmanderätten inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet (kap. 14, 3 §). Det innebär att riksdagen måste vid all lagstiftning som berör kommunerna pröva i vad mån värdet av den tilltänkta regleringen motiverar det intrång på kommunernas självbestämmanderätt som blir resultatet. I den ursprungliga tanken från de borgerliga partiernas sida var att en domstol skulle pröva i vad mån en lagstiftning tillfredsställde denna princip, men detta kunde inte vänsterblocket acceptera. Däremot kunde de acceptera kompromissen att riksdagen i sin beredning gavs ansvaret att ta hänsyn till denna princip i samband med att beslut fattades, vilket också blev det slutliga resultatet. Det innebär i praktiken att lagrådet får en viktig uppgift att i juridisk mening göra denna bedömning. Enligt vissa bedömare är att proportionalitetsprincipen skrivs in i RF den viktigaste förändringen i författningsreformen när det gäller relationen mellan nivåerna i det politiska systemet (Bull & Sterzel 2010: 323).

Den andra större fråga som rör kommunerna handlade om kommunala folkomröstningar. Även här möts två viktiga principer; mer direktdemokratiska inslag eller ett försvar för det representativa systemet. Det var i första hand Miljöpartiet som drev på för reformer som ökade medborgarens rätt att på lokal nivå bli delaktig i beslutprocessen. Frågan handlade dels om antalet medborgare som skulle krävas för att en kommunal folkomröstning ska genomföras och dels i vad mån kommunfullmäktige ska ha ett veto i frågan. Även om entusiasmen från de borgerliga partierna förmodligen var måttlig, så återfinns frågan om lokala folkinitiativ på den framförhandlade artikel om en gemensam reformagenda mellan dem och Miljöpartiet (von Sydow *et al.* 2008). Här sägs att om 10 % av medborgarna kräver så ska en folkomröstning genomföras. Det kommunala vetot ska därmed avskaffas och om detta hade gått ige-

4 Agne Gustafsson får i uppdrag att författa en expertrapport till utredningen kring kompetenskatalog och hans slutsats är att avråda från införandet av en sådan (Gustafsson 2009). Huvudargumentet är svårigheten att avgränsa uppgifter mellan nivåerna. Detta underlättade knappast för Centerpartiets position i utredningen.

nom, skulle det inneburit en förstärkning av det lokala folkinitiativet⁵. Så långt går dock inte den slutliga kompromissen. De nya reglerna i Kommunallagens 5 kap. 23 § säger visserligen att om 10 % av medborgarna så kräver ska en folkomröstning genomföras, men 5 kap. 34a § bestämmer att kommunfullmäktige fortfarande har möjlighet att rösta ner ett sådant initiativ med 2/3-dels majoritet (SFS 2010:1414). I slutändan kan man därför fråga sig om Miljöpartiet fått igenom sitt förslag eller inte. Det finns en fundamental hållning från vänsterblocket att den representativa demokratin i grunden ska försvaras och även om borgerliga företrädare lyfter fram att det krävs fler val så är utredningens förslag så långt man kunde komma.

En sista central fråga för den kommunala nivån rör situationen där valresultatet leder till att kommunen inte kan forma en stabil majoritet och de genomgår en ”regeringskris”. Tidigare har det inte varit möjligt att utlysa extra val på kommunal nivå, men med den nya revideringen införs detta alternativ i Kommunallagens 5 kap 5a § (SFS 2010:1414). Såsom i så många andra frågor går skillnaden mellan det borgerliga blocket och vänsterblocket. Med argumentet att det skulle stärka medborgarnas inflytande och vitalisera den lokala demokratin förslår de att det måste finnas en ventil för att lösa politiska låsningar på lokal nivå (Schlingmann *et al.* 2007). Detta var inte något som vann ett så stort gehör från vänsterblocket, men samtidigt var det inte en så pass viktig fråga att spilla alltför mycket krut på. Inte minst då ”detta var något som drevs hårt från de borgerliga partiernas sida” (Johansson, M. 2008-09-08). Den uppenbara bakgrunden till denna reform är givetvis att antalet lokala partier ökat successivt och det har ibland visat sig svårt att få fram regeringsdugliga kommunledningar. Således kan detta i och för sig ses som ett försök att lösa ett demokratiskt dilemma, men det kan också ses som ett verktyg för de etablerade partierna att stärka sin position i förhållande till lokala meningsyttranden.

Den interna partiarenan och förhandlingen om en ny grundlag

Grundlagsfrågor är av stor betydelse, det inser de flesta och i synnerhet de som är aktiva i politiken, samtidigt är det förvånansvärt hur liten roll dessa frågor har i den allmänna samhällsdebatten. Detta återspeglas också inom partierna.

Författningsfrågor i partierna

I princip samtliga som intervjuats inom detta projekt vittnar om att intresset inom partierna för deras arbete varit i bästa fall måttligt. Det finns dock några undantag. Centerpartiet har, i takt med partiets förnyelseprocess, lyft flera avgörande författningspolitiska frågeställningar. Det är det enda partiet som på allvar talar om ett fundamentalt annorlunda system i termer av federalism och maktbalans. Visserligen omfattar även andra borgerliga partier idéer som författningsdomstol och kompetenscatalog, men i Centerpartiet är diskussionen mer levande på ett sätt som skiljer sig från

5 De gällande reglerna var att om 5 % av medborgarna så krävde var kommunfullmäktige tvingat att *pröva* frågan om folkomröstning.

de andra. Även i Miljöpartiet är det möjligt att skönja ett lite annorlunda intresse för dessa frågor. För det första, Miljöpartiet skiljer sig åt på några avgörande punkter i förhållande till de övriga och de utgår mer från deltagardemokratiska idéer än de övriga partierna. Det representativa idealet är starkt i Sverige och i så motto är Miljöpartiet ett undantag. För det andra, då Miljöpartiet gör upp med de borgerliga partierna i författningsfrågor och inte med dem som under många år varit partiets samarbetspartners i övriga frågor, gör att Miljöpartiets överväganden framstår som extra viktiga. Annars skulle det naturliga vara att göra upp inom ramen för det rödgröna samarbetet, med Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. I viss utsträckning ter sig intresset för författningsfrågor något större också inom Moderaterna i jämförelse med andra. Det beror troligen på att partiet haft en ganska klart utmejslad idé om vilka förändringar de vill se. På det stora hela, dock, så renderar inte författningsfrågor alltför stora stormar inom svenska partier. Detta bottnar troligen i frågornas art, dess komplexitet och, inte att förglömma, ambitionen att nå fram till breda kompromisser. Likväl, har det funnits smärre konflikter kring en rad frågor, vilket vi strax återkommer till.

Vilket mandat hade ledamöterna i utredningen?

Det allmänna ointresset leder också till att medlemmarnas involvering i dessa frågor varit begränsad. Inget parti, förutom Socialdemokraterna, organiserade något specifikt förankringsorgan i samband med grundlagsarbetet. Det innebar att i de flesta fall var de utsedda representanterna ganska ensamma i sitt arbete. De som ingick i utredningen, och flera av dem sedermera i den grupp inom Justitiedepartementet som färdigställde propositionen, menar att de hade väldigt öppna mandat från respektive parti. Visserligen hade partierna, i olika grad, formulerat sig på det författningspolitiska området, såsom kongressbeslut eller partimotioner, vilket vägledde partirepresentanterna (Lundgren 2008-10-21). Men tillsammans med själva utredningsuppdraget följde inga muntliga eller skriftliga förhållningsorder, såsom principiella utgångspunkter eller prioriterade frågor. På frågan från den folkpartistiske ledamoten i utredningen om det var något speciellt han skulle utträta, svarar partiet att ”om du vill införa något annat än proportionella val krävs det väldigt starka skäl” (Tarschys 2008-09-17). Detta illustrerar väl att mandatet från partierna var relativt vida.

Till saken hör naturligtvis att vissa av de utsedda representanterna måste betecknas som respektive partis expert på författningspolitikens område och därmed förmodligen åtnjuter ett mycket stort förtroendekapital när det gäller dessa frågor. Trots detta ter det sig märkligt att partierna inte tydligare stakade ut åt vilket håll de ville att det författningspolitiska arbetet skulle gå. Den omedelbara tolkningen är att man vill att ledamöterna ska vara fria att komma överens med andra partier, alltså att inte låsa in dem i positioner som de sedan har svårt att ta sig ur i förhandlingarna. Det betyder dock att ett stort ansvar delegeras ledamöterna i utredningen.

Hur förankrade förhandlingarna sin positioner?

Om nu delegeringen av mandatet till ledamöterna i utredningen var knapphändig kan givetvis kontroll och koordinering ske under resans gång. Inte minst under förhand-

lingar som kräver långtgående kompromisser är det rimligt att partierna löpande sätter upp ramar för dem som för diskussionen i utredningen. Hur ledamöterna gjort detta varierar i hög utsträckning och det finns i praktiken tre olika nivåer på hur arbetet har gått till. I en grupp så har de i praktiken arbetat relativt ostört i förhållande till partiet och återkopplingen har varit ytterst begränsad. Till denna grupp hör i första hand de ledamöter som inte har haft "huvudansvaret" för partiet i utredningen, utan funnits med som experter eller liknande. I den andra gruppen har förankringsarbetet i första hand skett gentemot högsta partiledningen och riksdagsgruppen. Detta är den största gruppen. De har haft ett starkt personligt mandat och de har förankrat med partiets centrala delar i processen att mejsla ut kompromisser. Det finns dock en tredje lite mindre grupp av ledamöter som rest runt i landet och haft dragningar på konferenser för medlemmar i distrikt och liknande. De har genomfört seminarier i anslutning till kongresser och stämmor. De har träffat kommunpolitiker och dess olika partiorgan. Dessa ledamöter har arbetat väldigt aktivt med att föra ut diskussionen kring författningsfrågor i allmänhet, men givetvis också förankrat partiets ståndpunkter. Hur de olika ledamöterna agerat varierar, vilket heller inte är så konstigt. Viktigt att notera för denna studie är dock att förankringsarbetet i hög utsträckning har handlat om just förankring, snarare än att partierna försökt kontrollera sina ledamöter.

Konflikter inom partierna?

Under diskussionen ovan kring de olika partiernas positioner i olika författningsfrågor har vi kunnat konstatera partiinterns spänningar på några punkter och i några partier. Det finns dock en rad teman som går igen bland partierna. Ett första tema rör relationen mellan partiorganisationen och dess individuella partirepresentanter. Detta handlar givetvis i hög utsträckning om personvalsfrågan. Såsom redan nämnts brottades Kristdemokraterna med denna fråga, men den lyfts även fram som ett problem i många andra partier. Vid sidan av partiernas principiella förhållningssätt till personvalet, så har alla partier representanter som lyckats i personval och som har blivit "drabbade" av personvalet. Sålunda är det inte svårt att förstå att attityderna internt varierar. Detta visar på en spänning i partierna som av allt att döma kommer att förstärkas i framtiden.

För det andra, i alla partier finns olika bedömningar om skilda valdagar gynnar eller missgynnar demokratin. I utredningen blev de olika uppfattningarna som synligast i Centerpartiet, men diskussionen finns på fler ställen. Inte minst bottnar detta i om man tror att skilda valdagar har en positiv eller negativ effekt på det egna partiets förutsättningar. Exempelvis, om man tror att skilda valdagar ger lägre valdeltagande, är det rimligt att man som socialdemokrat är kritisk, då ett lågt valdeltagande traditionellt drabbar detta parti mer än andra. Vidare, om man på lokal nivå vill distansera sig från den nationella partinivåns misslyckade politik, är det rimligt att anta att man är mer positivt inställd till att ha egna lokala valrörelser, vilket skulle kunna leda till en starkare lokal position.

För det tredje, synen på den vertikala maktrelationen är ett centralt konflikttema i mer eller mindre samtliga partier. Den s.k. Miles' lag – "where you stand depends on where you sit" – gäller även diskussionen kring relationen mellan stat och kommun.

Samtliga ledamöter i utredningen beskriver hur kommunpolitiker i respektive parti varit viktiga diskussionspartners. Det är till kommunpolitikernas samarbetsorgan ledamöterna vänt sig för att förankra och det är till partiets representanter i Sveriges kommuner och landsting (SKL) man tagit diskussion om centrala frågeställningar. Detta har givetvis varit som mest känsligt i de partier där man inte varit beredd att släppa alltför mycket inflytande till kommunerna (Socialdemokraterna och Vänsterpartiet), men konflikten finns i alla partier. Samtidigt är det på detta område som det är uppenbart att utomstående intressen tillåtits ha störst inspel i utredningen. SKL utgjorde en viktig diskussionspart och kunde härmed bli en viktig bricka i diskussionen mellan partierna i utredningen. En beskrivning är att om SKL inte varit så tydliga i var de stod och så eniga, så hade utredningen förmodligen inte löst frågor kring den kommunala självbestämmanderätten (Hellsvik 2009-02-04).

Slutdiskussion

Om vi då återvänder till de olika förväntningar vi stakade ut i början av denna artikel. Har partierna förespråkade olika lösningar utifrån deras olika strategiska positioner? Har partierna inom sig olika mål beroende på vilken nivå man befinner sig? Slutligen, har partiledningarna medvetet använt sig av strategier för att öka flexibiliteten i förhandlingsspelet med andra partier?

När det gäller den politik som partierna förespråkade finns tydliga spår av långsiktigt strategiska överväganden i termer av förmågan att erövra och behålla makten (office-seeking). De initiala ambitionerna från Socialdemokraternas sida att minska proportionaliteten i valsystemet är ganska tydliga i detta avseende. Allt fler partier riskerar ge ett bräckligare regeringsunderlag, vilket naturligtvis mest drabbar de stora partierna. Till detta hör också diskussionen kring regeringsbildningsprocessen och frågan om negativ parlamentarism. Att regeringen automatiskt skulle avgå efter ett val innebär att regeringsunderlaget måste omförhandlas, vilket ger de mindre partierna ett visst momentum, något som potentiella regeringsbildare vill undvika. Samtidigt ter det sig som att regeringsskiftet 2006 har haft betydelse för diskussionen kring valsystemet och regeringsbildningsprocessen. Exempelvis, mycket talar för att Socialdemokraternas ambitioner att med hjälp av Moderaterna minska proportionaliteten i valsystemet grusades av en alltmer sammansvetsad borgerlig allians. Sådillvida har en tydligare blockpolitik lett till att denna diskussion förlorat aktualitet. Likaså innebar Reinfeldts maktövertagande att frågan om regeringens automatiska avgång efter val blev en mindre viktig fråga. Härmed får de borgerliga partierna en större förståelse för att regeringsbildningsprocessen inte ska omgärdas av alltför komplicerade procedurer. Partiernas strategiska överväganden lyser också igenom när det gäller en rad frågor som rör kommunerna. Exempelvis, olika bedömningar av effekten av skilda valdagar leder också till olika åsikter om dess införande. Likaså, att inte stärka rätten till kommunala folkomröstningar samt frågan om kommunala extra val kan ses som etablerade partiernas förmåga att behålla det politiska initiativet på lokal nivå.

Samtidigt begränsar sig inte ett partis strategiska överväganden till att nå institutionella lösningar som optimerar möjligheten till fortsatt maktinnehav, utan dess målsättningar är mer komplicerade än så. Ett parti har också olika principiella utgångs-

punkter i författningsdebatten (policy-seeking). Dessa handlar i viss mån om de profiler som partierna utmejslat under lång tid. För att ta några exempel. Miljöpartiet är mer benäget att argumentera för direktdemokratiska inslag som alternativ till den representativa demokratin. Sälunda är det viktigt för Miljöpartiet att också argumentera för ökade möjligheter till folkomröstningar på kommunal nivå. Likaså, Folkpartiet och Moderaterna har länge drivit att personvalsinslaget borde öka i det svenska valsystemet. Detta är en principiell ståndpunkt och även om partiorganisationen försvaras med ett sådant system, vore det svårt att frångå denna linje i förhandlingar kring den nya författningen. Alltså, partiernas strategiska överväganden handlar inte enbart om förmågan att erövra och bibehålla makten, det handlar också om att genomdriva en politisk linje som bygger på hur man anser att samhället bör organiseras. Denna avvägning är också tydlig när det gäller frågan om folksuveränitetsprincipen och frågan om det kommunala självstyret. Ska domstolar få en ökad betydelse i politiken i syfte att försvara medborgare från politiska beslut? Det är i grunden en fråga om synen på individ kontra samhälle som har tydliga ideologiska kopplingar. Likaså att hävda kommunernas självständighet bygger på bilden av det starka lokalsamhället kontra staten, vilken bygger på starka ideologiska utgångspunkter.

I den teoretiska litteraturen identifieras det tredje målet att vinna röster (vote seeking) som grund för partiernas rationella agerande. När det gäller författningsfrågor är det svårare att se att detta motiv slår igenom i någon högre utsträckning – förutom indirekt i diskussionen om utformningen av det valsystem som ska omsätta antalet röster till platser i riksdagen. Författningsfrågor är inte särdeles valvinnande och det vet partierna om. Att dessa frågor dessutom omgärdas av komplicerade förhandlingar som syftar till kompromisser underlättar givetvis inte att det skapas några större känslostormar i de breda väljarlagren. Samtidigt bottenar detta i den minimalistiska form av författning som RF utgör. Diskussionen handlade i huvudsak om spelregler mellan redan etablerade aktörer och politiska nivåer, samt en begränsad rättighetslagstiftning. Skulle vissa andra frågor som *inte* lyftes fram i denna revidering – frågor som är viktiga för det svenska statsskicket – ha stått i centrum skulle förmodligen debatten blivit en annan. Till exempel, skulle frågan om EU:s påverkan på svensk lagstiftning tas på allvar i denna revidering, skulle debatten förmodligen blivit betydligt mer omfattande. Före statsministern Göran Persson (2011-02-16) menar exempelvis att den största konstitutionella konflikten rör hur vi ska se på utvecklingen inom EU, samt relationen mellan de politiska nivåerna i Sverige (såsom regionernas ställning i förhållande till staten). De frågor som togs upp i denna utredning var inte av den karaktären att de skapade så stora konflikter, utan att det snarare var i Ansvarsutredningen (som arbetade delvis parallellt med Grundlagsutredningen) som de stora konstitutionella framtidsfrågorna egentligen diskuterades. Här var också konflikten mer öppen och någon slutgiltig kompromiss var aldrig möjlig. Samma sak gäller förmodligen i praktiken också på andra områden. Skulle rättighetslagstiftning, såsom jämställdhetsfrågan eller äganderättsfrågan, lyfts fram i revideringsarbetet, skulle säkerligen en rad samhällsintressen lagt sig i processen på ett mer markerat sätt. Slutsatsen är alltså att begränsa författningsfrågan (åtminstone denna gång) till det redan skrivna i 1974 års RF leder helt enkelt till att många av de frågor som skulle kunna röra upp en diskussion undveks.

Om vi då vänder oss inåt i partierna, har de inom sig olika mål beroende på vilken nivå man befinner sig? Det är uppenbart att partierna inom sig upplever en spänning mellan den kommunala nivåns intressen och den nationella. Detta blir som tydligast när det gäller frågor om den kommunala självbestämmanderätten. Inte minst är SKL:s roll i processen viktig och intressant. Detta är den organisation som tydligast försökt påverka utfallet av processen att revidera RF. Är då detta ett uttryck för det som i litteraturen karaktäriseras som stratifiering av de politiska partierna? Det material som denna studie bygger på tillåter inte alltför långtgående slutsatser i detta avseende. Samtidigt motsäger inte denna studie en sådan tes; tvärtom, beskrivningen från dem som ingått i processen stämmer mycket väl överens med argumentet nivåerna i partierna glider isär. Eller som en representant i utredningen uttrycker det "... i SKL upphör ju partipolitiken [...] där agerar de som kommuner" (Einarsson 2008-05-08).

Har partiledningarna medvetet använt sig av strategier för att öka flexibiliteten i förhandlingsspelet med andra partier? Under utredningsarbetet släpptes de olika ledamöterna relativt fria i förhållande till partierna. Även om det fanns vissa grundläggande ståndpunkter skrivna i program och motioner, så var de löpande direktiven relativt fåtaliga. Detta illustrerar väl att det kortsiktiga målet att faktiskt genomdriva ett beslut baserat på ett brett parlamentariskt stöd var ett oerhört viktigt mål för samtliga inblandade. Att ge representanter i utredningen ett väldigt flexibelt mandat är givetvis en effektiv metod för att nå detta mål. Att man sedan inom de flesta partier begränsade förankringen av olika förhandlingspositioner till den innersta partiledningen medverkade till att flexibiliteten bibehölls.

Förklaringen till att det kortsiktiga motivet att nå en kompromiss är så viktigt för partierna ligger i de konstitutionella frågornas natur. Trots avsaknaden av öppen strid denna gång är författningsdebatten en arena för allvarliga skiljelinjer mellan olika idéer om hur samhället ska organiseras. Således, innebär en kompromiss ingalunda konsensus i en fråga, enbart att man kommer överens om att för tillfället lägga ner stridsyxan. Att de borgerliga partierna tillsammans med Miljöpartiet gång efter annan grävde fram denna yxa, ledde i slutändan till den revidering av RF som analyserats i denna artikel. Det blev helt enkelt omöjligt att inte ta striden på nytt. Det innebär dock inte att diskussionen börjar från noll; tvärtom, de flesta författningsfrågor har en lång historia. För att ta ett exempel. Valfrågorna är bland de sista som utredningen lyckas enas kring. Orsaken är att valfrågor är känsliga för partier och förändringar häri innebär olika saker för olika partier. Men det finns även en koppling mellan kraven på skilda valdagar och personval som på många sätt illustrerar en övergripande bild av författningsdiskussionen. Inom Socialdemokratin menas att de genom kompromisser i början av 1990-talet säkrade den gemensamma valdagen och priset var att de accepterade personvalet.⁶ Nu väcks frågorna på nytt och de borgerliga partierna kräver ytterligare förändringar. Socialdemokraterna vill inte betala en gång till utan anser att man redan gjort upp om detta en gång (Magnusson 2008-06-03). Således, *status quo* är ett resultat av en redan uppgjord kompromiss och att ytterligare förskjuta den posi-

6 I den borgerliga regeringens proposition från 1993 kring grundlagsfrågor står att läsa: "Överläggningarna har nu resulterat i att företrädarna för riksdagspartierna är överens om att mandatperioden förlängs till fyra år med bevarad gemensam valdag, att ett ökat inslag av personval införs samt att statschefens behörighetsålder bör sänkas" (Prop. 1993/94:115).

tionen betyder ytterligare eftergifter, vilket Socialdemokraterna inte anser är rimligt. Denna typ av resonemang präglar stora delar av diskussionen kring revideringen av RF och illustrerar väl att en kompromiss i en fråga enbart innebär att man lägger ner vapnen för en stund.

Det är dock svårt att belägga slutsatsen att den flexibilitet som ledamöterna i utredningen åtnjöt var en medveten strategi för att nå det kortsiktiga målet att genomdriva ett beslut. Trycket från partimedlemmarna i dessa frågor har uppenbart inte varit särskilt stort, således har behovet av att avpolitiserat eller avdramatisera frågorna (och därmed undslippa interna konflikter) varit litet. Detta kan framstå som något märkligt med tanke på att en rad partier faktiskt har en ganska långtgående agenda på det författningpolitiska området. Sålunda har troligen betoningen på en nödvändig kompromiss lagt sordin på debattviljan.

Samtidigt talar mycket för att de långtgående kompromisserna har varit möjliga för att partierna tolkar effekten av åtgärderna olika. Förr eller senare kommer vi få svar på hur de nya reglerna faller ut och partierna kommer då få väga sina förväntningar mot det faktiska resultatet. Hur ska domstolarna tolka att uppenbarhetsrekvisitet nu är borta? Vad kommer proportionalitetsprincipen egentligen att innebära? Kommer lokala folkomröstningar nu att bli ett vanligt instrument i den lokala demokratin? Dessa frågor och många fler talar för att den författningpolitiska debatten knappast har stillats för en lång tid framöver, utan snarare att dessa frågor ganska snart återigen kommer att komma upp på den politiska dagordningen.

Intervjuade

- (Datum för intervju i parantes, partitillhörighet, samt intervjuad i egenskap av)
- Bill, Per (2010-06-15), Moderaterna, ledamot i Konstitutionsutskottet.
- Einarsson, Mats (2008-05-08, 2008-09-25), Vänsterpartiet, ledamot i Grundlagsutredningen.
- Engqvist, Lars (2009-05-26), Socialdemokraterna, Ordförande i Grundlagsutredningen (telefonintervju).
- Eriksson, Peter (2008-10-23), Miljöpartiet de gröna, ledamot i Grundlagsutredningen och suppleant i Konstitutionsutskottet.
- Hellsvik, Gun (2009-02-04), Moderaterna, ledamot i Grundlagsutredningen.
- Hirschfeldt, Johan (2009-04-29), Oberoende, ledamot i Grundlagsutredningen.
- Hjelm Wallén, Lena, (2008-03-05, 2009-02-04), Socialdemokraterna, ledamot i Grundlagsutredningen.
- Isaksson, Lena (2010-04-15), Folkpartiet, ledamot i Grundlagsutredningen.
- Johansson, Annie (2010-06-15), Centerpartiet, ledamot i Konstitutionsutskottet.
- Johansson, Morgan (2008-09-08, 2010-06-16), Socialdemokraterna, ledamot i Grundlagsutredningen.
- Lundgren, Kerstin (2008-10-21), Centerpartiet, ledamot i Grundlagsutredningen, suppleant i Konstitutionsutskottet.
- Magnusson, Göran (2008-06-03, 2008-12-03), Socialdemokraterna, ledamot i Grundlagsutredningen.
- Nuder, Pär (2008-06-04), Socialdemokraterna, Samordningsminister.
- Persson, Göran (2011-02-16), Socialdemokraterna, Statsminister.
- Sjöholm, Henrik (2009-02-05), Centerpartiet, ledamot i Grundlagsutredningen.
- Svahn- Starcksjö, Kristina (2010-05-26), Sakkunnig i Grundlagsutredningen.
- Svensson, Ingvar (2008-02-21, 2008-11-13, 2010-05-26), Kristdemokraterna ledamot i Grundlagsutredningen och i Konstitutionsutskottet.
- Tarschys, Daniel (2008-09-17), Folkpartiet, ledamot i Grundlagsutredningen.
- Ulvskog, Marita (2009-02-11), Socialdemokraterna, ledamot i Grundlagsutredningen och partisekreterare.
- Unkell, Per (2008-03-05, 2009-03-16), Moderaterna, Ordförande i Grundlagsutredningen.
- Wigström, Cecilia (2010-05-26) Folkpartiet, ledamot i Konstitutionsutskottet.
- von Sydow, Henrik (2008-05-27, 2009-02-06), Moderaterna, ledamot i Grundlagsutredningen och i Konstitutionsutskottet.

Litteraturförteckning

- Bale, Tim & Magnus Blomgren, 2008. "Close but no cigar? Newly governing and nearly governing parties in Sweden and New Zealand" s. 85-103 i Deschouwer, Kris (red.), *New Parties in Government – In power for the first time*. London: Routledge.
- Bergman, Torbjörn, 1995. *Constitutional rules and party goals in coalition formation : an analysis of winning minority governments in Sweden*. Umeå: Univ.
- Bergman, Torbjörn & Kaare Strøm, (red.), 2011. *The Madisonian Turn – Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bull, Thomas & Fredrik Sterzel, 2010. *Regeringsformen – en kommentar*. Stockholm: SNS förlag.
- Carty, Kenneth R., 2004. "Parties as Franchise Systems: the Stratarchical Organizational Imperative", *Party Politics*, 10(1): 5-24.

- De Winter, Lieven, Arco Timmermans & Patrick Dumont, 2000. "Belgium – On Government Agreements, Evangelists, Followers and Heretics" s. 300-355 i Müller, Wolfgang C. and Kaare Strøm, (red.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elster, Jon, 1993. "Constitution-making in Eastern Europe: rebuilding the boat in the open sea", *Public Administration* 71(1-2): 169-217.
- Fabre, Elodie, 2008. *Party Organisation in a Multi-Level Setting: Spain and United Kingdom*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Gustafsson, Agne, 2009. *Kommunal kompetenskatalog – en problemorientering (SOU 2009:17)*, Grundlagsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Heidar, Knut & Jo Saglie, 2003. "A decline of linkage? Intra-party participation in Norway, 1991–2000", *European Journal of Political Research* 42(6): 761-786.
- Holmberg, Erik & Nils Stjernkvist, 1983. *Vår författning (5:e uppl.)*. Stockholm: PA Norstedt & Söners förlag.
- Hopkin, Jonathan, 2004. "Political Decentralisation, Electoral Change and Party Organisational Adaption: A Framework for Analysis", *European Urban and Regional Studies* 10(3): 227-237.
- Katz, Richard S. & Peter Mair, 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy", *Party Politics* 1: 5-28.
- Koole, Ruud, 1996. "Cadre, Catch-All or Cartel?", *Party Politics* 2(4): 507-523.
- Mair, Peter, 1994. "Party Organizations: From Civil Society to the State" s. 1-22 i Katz, Richard S. and Peter Mair (red.), *How Parties Organize*. London: Sage Publications Ltd.
- Maor, Moshe, 1995. "Intra-party determinants of coalition bargaining", *Journal of Theoretical Politics* 7(1): 65-95.
- Molin, Björn, 1965. *Tjänstepensionsfrågan: en studie i svensk partipolitik*. Göteborg: Akademiförlaget.
- Nuder, Per, 2003. Dags att stöpa om Sverige, *Tiden*, 1: 22-25.
- Nuder, Per, 2008. *Stolt men inte nöjd*. Stockholm: Norstedts.
- Olsson, Simon, 2010. Kristdemokraternas personval fortsätter att röra upp känslor, *Kristdemokraten*, tillgänglig på http://www.kristdemokraten.com/article.asp?Article_Id=30068, 2010-10-19
- Panbianco, Angelo, 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prop. 1993/94:115, *Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor*.
- Saglie, Jo & Knut Heidar, 2004. "Democracy within Norwegian Political Parties", *Party Politics*, 10(4): 385.
- Schlingmann, Per, Anders Flanking, Erik Ullenhag & Lennart Sjögren, 2007. Extraval i kommunerna kan stoppa Sverigedemokraterna, *Dagens Nyheter*, 2007-08-16.
- SFS 2010:1408, *Lag om ändring i regeringsformen*.
- SFS 2010:1414, *Lag om ändring i kommunallagen*.
- Sjöblom, Gunnar, 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.
- SOU 2007:85, 2007. *Olika former av normkontroll*, Grundlagsutredningen. Sockholm: Fritzes.
- SOU 2008: 125, 2008. *En reformerad grundlag (bil. 2)*, Grundlagsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Sterzel, Fredrik, 2002. "Ett kvartssekel efter 'det författningslösa halvseket': Har Sverige nu en författning?", s. 77-98 i Smith, Eivind (red.), *Grundlagens makt: Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*. Stockholm: SNS Förlag.

- Strøm, Kaare & Wolfgang C. Müller, 1999. "Political parties and hard choices" s. 1-35 i Müller, Wolfgang C. and Kaare Strøm, *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teorell, Jan, 1998. *Demokrati eller fåtalsvälde: Om beslutsfattande i partiorganisationer*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Teorell, Jan, 1999. "A deliberative defence of intra-party democracy", *Party Politics*, 5(3): 363-382.
- Tsebelis, Georg, 1990. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Wallberg, Peter, 2007. "Ölskatt splittrar centern", *Dagens Nyheter*, 2007-08-30.
- Webb, Paul, David M. Farrell & Ian Holliday (red.) 2002. *Political parties in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Widfeldt, Anders, 1999. *Linking parties with people: Party Membership in Sweden 1960-1997*. Aldershot: Ashgate.
- von Sydow, Björn, 1978. *Kan vi lita på politikerna?: offentlig och intern politik i socialdemokratins ledning 1955-60*. Stockholm: Tiden.
- von Sydow, Björn, 1989. *Vägen till enkammarriksdagen: demokratisk författningsspolitik i Sverige 1944-1968*. Stockholm: Tiden.
- von Sydow, Henrik, Kerstin Lundgren, Daniel Tarschys, Ingvar Svensson & Peter Eriksson, 2008. "Alliansen och mp ense om ändrad grundlag", *Dagens Nyheter*, 2008-05-20.