

■ 113 2011/3 Innehåll

Tema: Författningsreform 2010 – partierna och politikens spelregler

Gästredaktör: Torbjörn Bergman

Uppsatser

<i>Torbjörn Bergman:</i> Demokratin, statsskicket och regeringsformen.....	259
<i>Magnus Blomgren:</i> De politiska partierna och författningen.....	271
<i>David Feltenius:</i> En ren partiangelägenhet? – Om regionala och lokala intressen i författningspolitiken.....	291
<i>Jessika Wide:</i> Regeringsformen och jämställdheten. En granskning av könsperspektivet i Grundlagsutredningen.....	313
<i>Shirin Ahlbäck Öberg:</i> Regeringsformen och den samtidiga reformen av Riksrevisionen.....	331
<i>Sverker Gustavsson:</i> Unionsmedlemskapet som grundlagsproblem.....	351

Översikter och meddelanden

<i>Olle Törnquist:</i> Statsvetenskapen och 'det globala Syd' – kommentarer till Göran Hydén's minnen. Replik.....	375
---	-----

Statsvetenskapliga förbundet

<i>Magnus Erlandsson:</i> Förbundsredaktören har ordet.....	379
---	-----

Litteraturgranskningar

<i>Svensson, Isak – Wallensteen, Peter:</i> The Go-Between. Jan Eliasson and the Styles of Mediation. Anm. av Anders Lidén.....	383
--	-----

■ Statsvetenskaplig tidskrift

Ny följd, årg 91. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen med stöd av Vetenskapsrådet. **redaktionssekreterare** Mats Sjölin (ansvarig utgivare) **bitr redaktionssekreterare** Björn Badersten **förbundsredaktör** Magnus Erlandsson **redaktör litteraturgranskningar** Rickard Andersson **redaktionsråd** Karin Borevi, Uppsala universitet, Niklas Eklund, Umeå universitet, Mikael Gilljam, Göteborgs universitet, Mats Lindberg, Örebro universitet, Carina Lundmark, Luleå tekniska universitet, Ulf Mörkenstam, Stockholms universitet, Elin Wihlborg, Linköpings universitet, Björn Badersten, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare, Mats Sjölin, Linnéuniversitetet, redaktionssekreterare, Magnus Erlandsson, förbundsredaktör **teknisk redaktör** Bengt Lundell

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år **prenumerationspris** 2011 390 kr **enstaka nummer** 100 kr **medlemmar** i Statsvetenskapliga förbundet och **studenter** erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Adress Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund **telefon** 0470-708217 (Sjölin)

046-222 0159 (Badersten) 046-222 1071 (Lundell) **telefax** 046-222 4006

e-post statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se **hemsida** www.statsvetenskapligtidskrift.se

tryck Studentlitteratur, Lund 2011 ISSN 0039-0747

<i>Hansson, Eva: Growth without Democracy: Challenges to Authoritarianism in Vietnam. Anm. av Olle Törnquist.</i>	387
<i>Kunz, Barbara: Kind words, cruise missiles and everything in between – a neoclassical realist study of the use of power resources in U.S. policies towards Poland, Ukraine and Belarus 1989-2008. Anm. av Ronnie Hjorth..</i>	394

■ **www.statsvetenskapligtidskrift.se**

Besök Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida www.statsvetenskapligtidskrift.se. Där finns bl. a.:

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig Tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument).
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig Tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet. För närvarande finns artiklar i fulltext tillbaks till år 1998. Materialet kommer snart att utökas.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Enklaste möjligheten till prenumeration på tidskriften.

■ 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@polumu.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 Strøm (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. Jesika 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 uppmärksamats 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 valsystemet 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 personvalsinslag, 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 maktodelningsdoktrin 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 demokrati frågor 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 demokrati frågor 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 *Grundlagsberedningen* 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 Stårtsjö).

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 rört 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: författningsskampen 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 regeringssammanträde 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. *Voter 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. *Twäkammartiden: 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 Socialdemokraternas 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.

■ 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 autonomi 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 förordas ett valsysteem med långtgående proportionalitet, medan ett stort parti är mer benäget att önska sig ett valsysteem 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 samhälle, 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 utkristalliseras en rad frågor där partiernas uppfattningar går isär och de flesta av dessa får inte sin lösning förrän väldigt sent i processen. Dessa mot-sättningar 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 valsyste-met 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 valssystemet 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 misstroende votering 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 kontraktsliknande 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. Sådillvida 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 författningspolitiska 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. uppenbarhetsrekvisitets fortsatta framtid den fråga där relationen mellan politik och juridik kanaliseras.

Uppenbarhetsrekvisitet 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 uppenbarhetsrekvisitet 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 uppenbarhetsrekvisitet 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 uppenbarhetsrekvisitet 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 presenterar 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 beslutsprocessen. 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 kompetenskatolog, 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 mandaten 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 handlar 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 valsystem 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. Sätillvida 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 partiers 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. Sålunda 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 bottnar 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. Förra 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 skiljelimjer 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 avpolitisera 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 författningsspolitiska 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 författningsspolitiska 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- Starrsjö, 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 Organizational 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 författningspolitik 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.

■ En ren partiangelägenhet?

– Om regionala och lokala intressen i författningspolitiken

DAVID FELTENIUS¹

A purely party matter? On regional and local interests in constitutional policy

The purpose of this article is to examine regional and local interest organizations and their participation in and influence on the field of constitutional policy. This is done by studying the Swedish Association for Local Authorities and Regions (SALAR) and its relationship with the Committee on Constitutional Reform (2004–2008). A common assumption in the literature is that the policy process on constitutional matters is dominated by parties in government and parliament, and that interest groups do not participate. The empirical investigation presented here, consisting of a large number of interviews and analysis of official documents, shows that SALAR not only participated in the work of the Committee on Constitutional Reform, but also exercised some influence on the committee's final report. Therefore, the article argues that the view of constitutional policy as a purely party matter no longer is valid. Instead, the participation and influence of regional and local interests must also be recognized.

Introduktion

I den reviderade regeringsform som trädde ikraft den 1 januari 2011 har kommunerna erhållit ett ”eget” kapitel. Kommunkapitlet består av sex paragrafer som bl.a. handlar om den kommunala självstyrelsens grund och den kommunala beskattningsrätten. En central paragraf, vilken av Thomas Bull och Fredrik Sterzel pekats ut som den ”viktigaste” i kapitlet, är paragraf tre (Bull & Sterzel 2010: 323). Den paragrafen utgörs av en proportionalitetsprincip som föreskriver att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör ”gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den” (RF 14 kap. 3 §). Denna formulering inbegriper

-
- 1 David Feltenius är lektor och forskarassistent i statsvetenskap vid Umeå universitet. Han vill tacka för synpunkter på en tidigare version av föreliggande artikel, vilken presenterats på Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Göteborg 2010 samt NORKOM i Åbo hösten 2009. Ett stort tack för synpunkter riktas också till Sverker Gustavsson, Shirin Ahlbäck Öberg, Jessika Wide, Torbjörn Bergman, Magnus Blomgren och två anonyma granskare. Ett anslag från Riksbankens jubileumsfond till projektet *Författningsreform 2010: partierna och politikens spelregler* (P2007-0370:1-E) möjliggjorde denna forskning. Avslutningsvis, ett stort tack till alla politiker och tjänstemän som medverkat till intervjuerna!
E-post: david.feltenius@pol.umu.se

enligt förarbetena till grundlagsändringen att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintresse när begränsningar övervägs (Prop. 2009/10:80: 212-213).

Det nya kommunkapitlet, med regler som proportionalitetsprincipen, visar att den subnationella nivån erhållit en mer framträdande position i grundlagen.² Den tes som kommer att drivas i föreliggande artikel är att den aktuella grundlagsändringen skall betraktas som ett resultat av ett aktivt deltagande i författningspolitiken av representeranter för regionala och lokala intressen, närmare bestämt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Denna tes drivs i polemik mot den traditionella bilden av organiserade intressens deltagande i författningspolitiken. Den bilden går ut på att deras deltagande är tämligen begränsat, eftersom politikområdet domineras av partierna. Bilden av författningspolitiken som en ren partiangelägenhet härleds från Jörgen Hermanssons studie "Politik som intressekamp" (Hermansson 1993).

Hermansson har undersökt organiserade intressens deltagande i det statliga kommittéväsendet inom olika politikområden. Han har kommit fram till att organiserade intressens deltagande inom just det författningspolitiska området är i det närmaste obefintligt. Hermansson beskriver därför författningspolitiken i termer av ett *partimonopol*, vilket innebär att regeringen och riksdagens partier dominerar beslutsprocessen. Denna ordning skall jämföras med den som råder inom andra områden som exempelvis jordbruk och skola, där deltagandet är begränsat till de närmast berörda – ett s.k. *partsoligopol* (Hermansson 1993: 45).

Det finns emellertid numera anledning att ifrågasätta huruvida bilden av författningspolitiken som en ren partiangelägenhet, utan inslag av vare sig regionala/lokala eller andra typer av organiserade intressen, fortfarande är giltig. En anledning är att den kontext inom vilken svensk författningspolitik utspelar sig har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Kortfattat har denna förändring inneburit att den centrala nivåns makt förskjutits "uppåt" och "nedåt" i det politiska systemet (John 2001; Müller 2003: 372; Kersbergen & Waarden 2004: 152-155; Marks & Hooghe 2004; Peters & Pierre 2004; Bartolini 2005: 256). Med maktförskjutningen "uppåt" åsyftas Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen (EU), vilket beskrivits som den mest "... fundamentala förändringen av vårt statsskick på närmare hundra år ..." (Bäck & Larsson 2008: 77).

En maktförskjutning har också skett "nedåt" i det politiska systemet till den regionala och lokala nivån. I Sverige är det framför allt perioden från sent 1970-tal fram till tidigt 1990-tal som utmärks av decentralisering från central till lokal nivå. Exempel på det utgörs av den nya socialtjänstlagen i början av 1980-talet samt frikommunförsöket (Strandberg 2003: 204-205). Samtidigt pågår en process som beskrivs i termer av "spontan decentralisering", vilken utmärks av att kommunerna frivilligt engagerar sig i andra sektorer än de som föreskrivs av staten genom formella decentraliseringsbeslut (Pierre 2001: 115-117).

Maktförskjutningarna "uppåt" och "nedåt" innebär att styrningen numera sker från olika nivåer samtidigt – s.k. "flernivåstyre" (från engelskans "multi-level governance") (Marks 1992; Marks 1993; Marks 1997; Hooghe & Marks 2001; Bache &

2 Med den subnationella nivån avses den regionala och lokala nivån.

Flinders 2004). Flernivåstyret har dock (med några få undantag) inte kommit att åtföljas av några omfattande konstitutionella reformer (Peters & Pierre 2004: 80). Det förhållandet har skapat en klyfta mellan den politiska praktiken och den skrivna författningen där den senare i ännu mindre utsträckning kan sägas återspegla den regionala och lokala nivåns faktiska maktposition.³ I en ny kontext av flernivåstyre kan det förväntas att organisationer representerande regionala och lokala intressen har incitament till att överbrygga denna klyfta genom ett aktivt deltagande i författningspolitiken. Incitamentet till detta handlande kommer sig av att den skrivna författningen ytterst reglerar hur makten skall vara fördelad mellan olika nivåer i ett politiskt system. En grundlagsreglering ger m.a.o. ett starkare skydd åt den kommunala självstyrelsen jämfört med vanlig lag, eller normer som vuxit fram i den politiska praktiken. Som exempel skulle den regionala och lokala nivåns ställning i grundlagen kunna stärkas med den tyska författningen som förebild. Enligt den tyska författningen kan av den lokala nivån upplevda ”brott” mot självstyrelsen prövas av en federal författningsdomstol (Lidström 2003: 65; Schmidt 2003: 118).

Syftet med artikeln är att undersöka regionala och lokala intressens deltagande och inflytande inom författningspolitiken genom fallet med SKL och Grundlagsutredningen. Förekommer det ett deltagande av SKL i anslutning till utredningens arbete? En följdfråga är huruvida det handlar om ett deltagande med eller utan inflytande. Ett deltagande i den politiska processen behöver inte per automatik också implicera ett inflytande. Det är därför viktigt att skilja på begreppen inflytande och deltagande och även uppmärksamma huruvida det ena verkligen leder till det andra.

I artikeln dras slutsatsen att bilden av författningspolitiken som en ren partiangelägenhet inte längre är giltig. Istället är det relevant att beskriva författningspolitiken i de delar som rör kommunernas roll och funktion i termer av ett partsoligopol där politiken utformas i ett samspel mellan riksdagspartierna och SKL. Denna slutsats dras på basis av en empirisk studie av SKL:s deltagande och inflytande i anslutning till Grundlagsutredningen (2004–2008). Studien baserar sig på ett omfattande intervju-material och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med samtliga ledamöter i Grundlagsutredningen, liksom med politiker och tjänstemän i SKL.

I det följande avsnittet formuleras studiens teoretiska utgångspunkter. Dessutom diskuteras studiens genomförande och själva operationaliseringen av centrala begrepp som ”deltagande” och ”inflytande”. I det tredje och fjärde avsnittet undersöks SKL:s författningspolitiska ståndpunkter samt deras deltagande och inflytande i anslutning till Grundlagsutredningens arbete. Avslutningsvis summeras studiens viktigaste resultat. Dessutom redovisas ett par utgångspunkter för fortsatt forskning på området.

3 Flernivåstyret bidrar därmed till att förstärka den redan existerande ordningen i Sverige där förekomsten av starka kommuner inte är reglerad i författningen. Se: Gustavsson 2008: 132.

Teoretiska utgångspunkter

En ren partiangelägenhet

Frågan om intresseorganisationers makt och inflytande inom författningspolitiken tillhör inte de allra mest utforskade. En möjlig bakomliggande orsak är att författningspolitiska studier historiskt tenderat att fokusera på konstitutionellt sanktionerade aktörer. Som en konsekvens av denna prioritering förbisågs många gånger det faktum att icke-konstitutionellt sanktionerade aktörer, som intresseorganisationer, också kan ha en betydande roll i politiska system (Baumgartner & Leech 1998 : 46-47; Naurin 2001: 19). Till följd av pluralismens intåg blev det emellertid vanligare med studiet av organiserade intressens roll inom olika politikområden. Fortfarande finns det dock få studier som problematiserar och analyserar deras roll inom just författningspolitiken.

Några undantag finns emellertid och bland dessa återfinns som nämnts Jörgen Hermanssons studie ”Politik som intressekamp”.⁴ Hermanssons studie har dock en vidare ambition än att enbart studera organiserade intressen och författningspolitik. Hans ambition är nämligen att utröna organiserade intressens deltagande i utredningsväsendet inom olika politikområden, däribland det författningspolitiska. I sin undersökning utgår Hermansson från de tre idealtyperna partimonopol (deltagande av regeringen och riksdagens partier), partsoligopol (deltagande begränsat till de närmast berörda) och participationsmarknad (brett och fritt deltagande av organiserade intressen) (Hermansson 1993: 45-46).

Undersökningen visar att partimonopolet är i det närmaste helt dominerande inom författningspolitiken och mycket starkt inom skattepolitiken. Partsoligopolet är framträdande inom områden som sysselsättning, jordbruk, bostäder och skola. Participationsmarknaden dominerar inte inom något av de studerade områdena, men är ändå tydlig inom områden som socialförsäkringar, territorium och media (Hermansson 1993: 429).

Resultatet angående det författningspolitiska området baserar sig på sammansättningen av statliga kommittéer verksamma under perioden 1920-1978. Endast i enstaka fall hade utredningarna ett inslag av andra ledamöter än de från ett parti (Hermansson 1993: 170-173). Detta resultat förklarar Hermansson med att det författningspolitiska området inte berör medborgarnas vardag. Därmed blir det ointressant för exempelvis idéerörelser att vara med och påverka inriktningen av författningspolitiska utredningar (Hermansson 1993: 180).

Från government till flernivåstyre

Som nämndes inledningsvis har den kontext inom vilken svensk författningspolitik utspelar sig genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. En av förändringarna beskrivs i termer av en utveckling från *government* till *flernivåstyre* (multi-level governance). Begreppet government utgör en idealtyp av nationalstatens organisering. Enligt denna idealtyp är staten strikt hierarkiskt organiserad med den regiona-

4 Ett annat undantag utgörs av: Rothstein 1992: 195-217.

la och lokala nivån underordnad central nivå (John 2001: 6-9). Hierarkin inom nationalstaten har emellertid kommit att försvagas i och med att den subnationella nivån stärkt sin makt (Loughlin et al. 2011: 4-5).

En av orsakerna till denna utveckling är framväxten av den Europeiska Unionen (EU), vilken enligt Stefano Bartolini påverkat relationerna mellan olika politiskt administrativa nivåer inom nationalstaten. Enligt Bartolini har medlemskapet i EU bidragit till att stärka den subnationella nivåns möjligheter att på egen hand hantera problem och stimulera ekonomisk utveckling inom det egna territoriet. Det har skett genom EU:s strukturfonder, policy för gränsöverskridande samarbetsprojekt samt politiska organ för deltagande som Regionkommittén (Bartolini 2005: 256-81).

Sammantaget har det alltså kommit att uppstå en ny ordning där nationalstaten kommit att utmanas både uppifrån och nedifrån i fråga om makt och styrning (Jerneck 2000:17; LeGalès 2003:393; Müller 2003:372-373). Det är denna nya ordning som fångas in av begreppet flernivåstyre (Marks 1992; 1993; 1997; Hooghe & Marks 2001; Baldersheim & Ståhlberg 2002).

Som en följd av den subnationella nivåns ökade makt har dess representanter på central nivå blivit allt viktigare aktörer i politiska system. Ett exempel härrör från Danmark där Jens Blom-Hansen valt att betrakta organisationen Kommunernes Landsforening (KL) i termer av en "fjerde statsmakt" (Blom-Hansen 2002: 223-224). Ett annat exempel från den debatten härrör från det svenska politiska systemet där organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har omnämnts i termer av en "pseudoregering" (Upsala Nya Tidning 2009-09-28).⁵

Betydelsen av SKL i det svenska politiska systemet har illustrerats av Stig Montin. Enligt Montin spelar förbundet en betydande roll i utformningen av styrning och ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Han menar att den frågan avgörs i "förhandlingar mellan framför allt statsmakterna och Sveriges kommuner och landsting (SKL)" (Montin 2008: 206). Denna ordning är dock informell och inte fäst på papper, vilket får konsekvenser för förhållandet mellan den levande och skrivna författningen.

Flernivåstyre och grundlagen

I den vetenskapliga litteraturen utgörs ett centralt antagande av att flernivåstyret inte är sprungen ur författningen, utan snarare utmärks av en "förhandlad ordning". Som exempel nämns EU som förhandlats fram av medlemsstaterna för att i ett senare skede regleras i ett fördrag (dvs. EU:s motsvarighet till författning) (Peters & Pierre 2004: 80). På samma sätt kan flernivåstyret med avseende på förhållandet mellan den centrala och subnationella nivån komma att regleras i grundlag, men så har dock inte kommit att ske i någon större omfattning. Enligt Peters och Pierre har skrivningar om ansvarsfördelning i länders konstitutioner förblivit intakt:

5 Ytterligare ett exempel härrör från det amerikanska politiska systemet. Donald H. Heider har studerat hur subnationella intressen utvecklats sin närvaro i Washington och beskriver dessa i termer av ett "... 'third house' of elected representatives at the national level" (Haider 1974: 306).

we have seen very few cases of constitutional reform accompanying the emergence of multi-level governance” (Peters & Pierre 2004: 80).

Denna situation riskerar enligt Peters och Pierre att föranleda en allt större diskrepans mellan den skrivna författningen och den politiska praktiken. Författningen återspeglar m.a.o. i allt mindre utsträckning den subnationella nivåns faktiska maktposition.

Urban Strandberg har i olika sammanhang illustrerat denna diskrepans genom att hänvisa till utlåtanden från Lagrådet (Strandberg 2003; Strandberg 2007). I ett av dessa utlåtanden som gjordes i anslutning till den s.k. Stopplagen konstaterade Lagrådet att regeringens ingripande visserligen inte var grundlagsstridig, men utgjorde ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Den ståndpunkten tolkar Strandberg som ett uttryck för att det kan sägas existera två versioner av den kommunala självstyrelsen i Sverige: En formell kommunal självstyrelse reglerad i grundlagen, och uttolkad av den politiska majoriteten i riksdagen, samt en kommunal självstyrelse sprungen ur en informell ordning (Strandberg 2003: 211).

För att återvända till subnationella aktörer i form av intressesammanslutningar för kommuner, regioner och landsting infinner sig frågan om hur de väljer att agera i en kontext av flernivåstyre. Den tes som undersöks i föreliggande artikel går ut på att dessa aktörer har starka incitament till att överbrygga klyftan mellan den skrivna författningen och den politiska praktiken genom ett aktivt deltagande i författningspolitiken. Deras deltagande skulle syfta till att stärka den subnationella nivåns ställning i grundlagen, vilken ytterst reglerar hur makten egentligen skall vara fördelad mellan olika nivåer inom ett politiskt system. En grundlagsreglering ger m.a.o. ett starkare skydd åt den kommunala självstyrelsen jämfört med vanlig lag, eller normer som vuxit fram i den politiska praktiken.

Denna tes implicerar att bilden av författningspolitiken som en ren partiangelägenhet inte längre är giltig. Istället kan det förväntas förekomma ett aktivt deltagande av regionala och lokala intressen i form av SKL. Mot denna tes talar emellertid den omständigheten att SKL består av partier. Skulle det visa sig att SKL faktiskt deltar i författningspolitiken – är det inte fortfarande relevant att tala om ett partimonopol? Mitt svar på den frågan är nekande. Även om SKL består av partier är organisationen primärt ett uttryck för en organisation för regionala och lokala intressen. SKL utgör således ett *särintresse* till skillnad från partierna som har till uppgift att aggregera olika typer av intressen och formulera helhetslösningar (Petersson et al. 2000: 29). Däremot utgör SKL inte vilken intresseorganisation som helst utan en mycket speciell sådan. Den kan nämligen antas ha goda möjligheter till inflytande genom nätverk till de etablerade politiska institutionerna (Jfr Rhodes 1986: 12).

Studiens genomförande

För att kunna uppfylla studiens syfte genomförs en empirisk undersökning. Den empiriska undersökningen vägleds av tre forskningsfrågor där begreppen ”deltagande” och ”inflytande” står i centrum. En förutsättning för såväl deltagande som inflytande är att den organisation som studeras vill uppnå något inom ett politikområde. Utan förekomsten av en agenda inom ett politikområde är det tämligen meningslöst att

studera deltagande och inflytande. Den första forskningsfrågan handlar därför om SKL:s författningspolitiska agenda i anslutning till Grundlagsutredningens arbete: Finns det någon agenda och hur ser den i så fall ut? För att kunna besvara den frågan används huvudsakligen skriftligt material publicerat av SKL, liksom intervjuer med politiker i SKL.

Under förutsättning att det finns en agenda är det relevant att gå vidare med den andra forskningsfrågan som handlar om deltagande: Hur har SKL:s deltagande sett ut i anslutning till Grundlagsutredningens arbete? Utgångspunkten för behandlandet av den forskningsfrågan utgörs av Hermanssons slutsats om författningspolitiken som ett partimonopol, vilken baserar sig på observationer av utredningarnas sammansättning (Hermansson 1993:75). I min egen analys utgör emellertid själva sammansättningen av en utredning bara en utav flera indikatorer på deltagande. Utöver själva representationen i utredningen kommer därför följande former av deltagande att undersökas: Korrespondens med utredningen, samråd med utredningen som helhet samt samråd med enskilda ledamöter.

Organisationens deltagande undersöks utifrån ett empiriskt material bestående av intervjuer med representanter för partierna i SKL, ledamöterna i Grundlagsutredningen⁶ samt några ledamöter i expertgruppen om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Intervjuerna har i regel utförts genom personliga möten, men några politiker i SKL har intervjuats per telefon. Utöver intervjuerna har skriftlig dokumentation nyttjats i form av offentligt tryck, skrifter från SKL samt arkiverat material från Grundlagsutredningen.

Den tredje forskningsfrågan handlar om huruvida deltagandet resulterat i ett inflytande. Det är viktigt att skilja på begreppen ”deltagande” och ”inflytande” och uppmärksamma huruvida det ena verkligen leder till det andra. I en klassisk artikel av Sherry R. Arnstein påpekas att deltagande långt ifrån alla gånger utgör en garant för ett reellt inflytande (Arnstein 1969). Forskningsfrågan om inflytande besvaras med hjälp av Robert A. Dahls klassiska definition där A anses ha haft ett inflytande över B om A fått B att göra något denne inte annars skulle ha gjort (Dahl 1963: 40-41). Översatt till just detta fall handlar det om att finna belägg för att SKL förmått utredningen att presentera förslag som den annars inte skulle ha presenterat. En central uppgift är därför att undersöka om det finns en överensstämmelse mellan SKL:s ståndpunkter och utredningens slutsatser.

Efter jämförelsen mellan SKL:s ståndpunkter och utredningens slutsatser inträder det andra steget i analysen, nämligen att söka utröna huruvida en eventuell överensstämmelse beror på att SKL haft ett inflytande. Det är i detta skede som de metodologiska problemen hopar sig för alla forskare som intresserar sig för det empiriska studiet av makt och inflytande (Cammisa 1995: 32). Det är nämligen utomordentligt svårt att säkerställa att det är just A som fått B att göra något denne inte annars skulle ha gjort.

Istället för att inta den uppgivna positionen att det därmed är lika bra att stryka frågor om makt och inflytande (se diskussion i Naurin 2001: 132-133), menar jag att forskaren ändå ödmjukt bör närma sig dessa frågor. Det bör ske genom att beakta oli-

6 I referenslistan anges emellertid enbart de intervjupersoner som det hänvisas till i texten.

ka typer av material som intervjuer med de inblandade aktörerna samt skriftliga källor. Utifrån dessa källor bör forskaren kunna redovisa empiriska belägg och argumentera för huruvida det är sannolikt att en aktör haft ett inflytande. Genom detta transparenta förfarande förses läsaren med möjligheter att ta ställning till argumentationens hållbarhet.

I det följande introduceras läsaren till SKL:s författningspolitiska ståndpunkter i anslutning till Grundlagsutredningen. Därefter undersöks huruvida organisationen deltagit i anslutning till utredningens arbete genom kanaler som ”plats i utredningen” och ”samråd”. Avslutningsvis undersöks och diskuteras huruvida detta deltagande varit med eller utan inflytande för organisationen.

SKL:s författningspolitiska ståndpunkter

Europakonventionen om kommunal självstyrelse

För att förstå bakgrunden till SKL:s författningspolitiska agenda utgör en viktig utgångspunkt den Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.⁷ I mitten av 1980-talet utarbetade Europarådets permanenta kommunkongress (Congress of Local and Regional Authorities – CLRAE), en europeisk konvention om kommunal självstyrelse.⁸ Sverige kom i slutet av 1980-talet att ansluta sig till konventionen genom ett riksdagsbeslut. I en utvärdering av konventionens efterlevnad i Sverige, i regi av CLRAE, uppmärksammades det grundlagsreglerade förhållandet mellan stat och kommun (för en svensk översättning av rapporten, se: Sveriges Kommuner och Landsting 2005).

I utvärderingen konstaterar CLRAE å ena sidan att principen om kommunal självstyrelse liksom den kommunala beskattningsrätten var grundlagsreglerade, men å den andra sidan att grundlagen var otydlig. Denna otydlighet gav upphov till olika tolkningar angående den kommunala självstyrelsen av instanser som Lagrådet och riksdagens konstitutionsutskott. En av CLRAE:s rekommendationer var därför att Grundlagsutredningen i sitt kommande arbete utarbetade förslag om hur den kommunala självstyrelsens ställning skulle kunna ”förbättras” i regeringsformen (Sveriges Kommuner och Landsting 2005: 33-34).

Bland de konkreta förslagen märks en tvistelösningsmekanism i händelse av en konflikt mellan central och lokal nivå angående tolkningen av den kommunala självstyrelsen. Tvistelösningsmekanismen skulle kunna ta sig i uttryck i form av en författningsdomstol. Ett alternativ var att inrätta en parlamentarisk nämnd som skulle kunna höra bägge parter – dvs. stat och kommuner/landsting (Sveriges Kommuner och Landsting 2005: 42-43).

7 En annan viktig utgångspunkt utgörs av SKL:s föregångares agerande i anslutning till tidigare författningsutredningar, se: Feltenius 2010.

8 Congress of Local and Regional Authorities (CLRAE) består av företrädare från den subnationella nivån i Europarådets medlemsländer. Representanter från Sverige föreslås av SKL och utses formellt av den svenska regeringen.

SKL:s agenda

Med Europarådets utlåtande i ryggen presenterade SKL år 2006 sin syn på grundlagskyddet av den kommunala självstyrelsen i positionsappret ”Statens styrning av kommuner, landsting och regioner”.⁹ I positionsappret, som antogs av respektive förbund i juni 2006, preciseras ett förslag till innehåll i grundlagsregleringen av det kommunala självstyret. Förslaget består av två huvudled: Dels grundläggande principer för förhållandet mellan stat och kommun, dels specifika procedurer i beslutsprocessen på central nivå i frågor som berör den regionala och lokala nivån.¹⁰

I positionsappret markeras inledningsvis behovet av att i RF närmare definiera innebörden av begreppet ”kommunalt självstyre”. Den definition som föreslås går ut på att kommunalt självstyre handlar om rätten och ansvaret för invånare i en kommun eller ett landsting att själva få styra ”angelägenheter som har ett lokalt resp. regionalt intresse och som inte genom lag tillkommer annan” (Sveriges Kommuner och Landsting 2006: 21).

Därutöver preciseras två centrala principer som enligt SKL borde grundlagsfästas och vägleda statens styrning av kommuner, landsting och regioner. De principer som betonas handlar om *nationella värden* respektive *medel*. Den förstnämnda principen går ut på att beslut som medför begränsningar av den kommunala självstyrelsen enbart får fattas under förutsättning att det är nödvändigt för att tillgodose väsentliga nationella värden. Den andra principen för beslutsfattande handlar om *medel*. Statens styrning av underliggande nivåer skall ske med medel som dels inte innebär en begränsning av den kommunala självstyrelsen, dels inte är mer omfattade än vad som behövs för att uppnå de nationella värden som eftersträvas.¹¹ (Sveriges Kommuner och Landsting 2006: 10). SKL eftersträvar alltså i praktiken någon slags proportionalitetsprincip, dvs. att inskränkningar av den kommunala självstyrelsen måste stå i proportion till uppnåendet av viktiga nationella värden.

För att säkerställa att de ovan nämnda principerna tillämpas i praktiken önskade SKL också se vissa grundlagsreglerade procedurer i beslutsprocessen på central nivå: Konsekvensanalys, överläggningar, självstyrelseprövning och utvärdering (Sveriges Kommuner och Landsting 2006: 10-11). I beslutsprocessens inledande skede skulle regeringen, förutsatt att lagförslaget påverkade kommun och landsting, företa en *konsekvensanalys* av förslaget implikationer för den kommunala självstyrelsen. Analysen skulle bl.a. beröra förslaget kostnader för kommuner och landsting och hur dessa kostnader skulle finansieras av staten. På basis av konsekvensanalysen skulle regeringen sedan kalla SKL till *överläggningar*. Under överläggningarna skulle det föras protokoll, vilket senare bilades regeringens förslag till riksdagen (Sveriges Kommuner och Landsting 2006: 10).

9 Det är ett högst rimligt antagande att CLRAE:s rapport både *påverkade* och *påverkades* av SKL. I det förstnämnda fallet åsyftas att rapporten fick betydelse för förbundets ståndpunkter gentemot Grundlagsutredningen. I det sistnämnda fallet åsyftas att rapporten samtidigt innehållsmässigt kan ha påverkats av SKL. Det förekom nämligen kontakter mellan SKL och rapportens författare, vilket framgår av ett appendix till rapporten. CLRAE (2005).

10 Följande framställning har också presenterats i: Feltenius 2010.

11 Dessutom påtalades behovet av att staten i samband med införandet av ny lagstiftning bidrog med ekonomiska medel för att täcka kommunernas ökade utgifter.

I samband med riksdagsbehandlingen skulle det finnas en grundlagsfäst möjlighet till *självstyrelseprövning* i riksdagen. I samband med att den prövningen företogs av ansvarigt utskott i riksdagen skulle SKL kallas till överläggningar. Resultatet av överläggningarna skulle återfinnas i utskottsbetänkandet. Avslutningsvis önskade SKL se att regeringen utförde en årlig *utvärdering* av situationen för den kommunala självstyrelsen. Den utvärderingen skulle meddelas riksdagen i form av en skrivelse (Sveriges Kommuner och Landsting 2006: 10-11).

I anslutning till positionsdokumentet förekom inga reservationer bland partierna i SKL angående synen på den kommunala självstyrelsen. Det är intressant med tanke på att det i andra sammanhang går att skönja gradskillnader mellan partierna i fråga om synen på den kommunala självstyrelsen (Strandberg 1998). Denna omständighet förklarar förbundets vice ordförande Carola Gunnarsson (C) med att den kommunala självstyrelsen och finansieringsprincipen utgör ”grunden för SKL:s arbete”. Det spelar därför ingen roll vem i SKL:s styrelse man talar med, budskapet blir detsamma (Intervju, Gunnarsson, 2009-06-09).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att SKL hade en ambitiös agenda i anslutning till Grundlagsutredningens arbete med krav som syftade till att stärka grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen. I det följande undersöks organisationens möjligheter till att kunna föra fram denna agenda genom ett deltagande i anslutning till Grundlagsutredningens arbete. Undersökningen kommer att visa att förbundets deltagande ägde rum genom två huvudkanaler: Förbundskanalen samt partikanalen.

Kanaler för deltagande

Förbundskanalen

Efter att Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet nåtts av beskedet om tillsättandet av en grundlagsutredning hösten 2003 skickades en skrivelse till regeringen. I skrivelsen yrkades det på att utredningen tog upp frågan om ett vidgat grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen. Förbunden gjorde också klart för regeringen att de förväntade sig att få medverka i det kommande utredningsarbetet (Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet 2004-02-27). Trots begäran om att få delta i kommittéarbetet gavs SKL ingen representation i själva kommittén som huvudsakligen blev parlamentariskt sammansatt.

Utredningen, som antog namnet Grundlagsutredningen, startade sitt arbete 2004. I direktiven till utredningen nämndes inte frågan om den kommunala självstyrelsen explicit. Tvärtom pekades den frågan ut som hemmahörandes i Ansvarskommittén (Dir. 2004:96). Trots denna markering i direktivet kom frågan om den kommunala självstyrelsen att hamna i Grundlagsutredningen, efter kontakter med Ansvarskommittén (Intervju, Magnusson, 2009-02-11).

Som ett led i Grundlagsutredningens arbete med frågan om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd tillsattes en expertgrupp. Den gavs i uppdrag att ta fram förslag på ”fylligare riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd”. Expertgruppen uppmanades vidare att uppmärksamma det arbete som utfördes i mitten

av 1990-talet av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd (Grundlagsutredningen 2006-08-17).¹²

SKL kom att delta i expertgruppens arbete. En av förbundets jurister, Håkan Torngren, kom nämligen att knytas som medlem till gruppen.¹³ Även om SKL inte gavs någon formell representation i själva Grundlagsutredningen, kom organisationen alltså att beredas plats i den grupp som skulle bereda den del av utredningens arbete som handlade om grundlagsskyddet av den kommunala självstyrelsen.

Förbundet gavs dock inte enbart möjlighet till deltagande genom en formell representation i expertgruppen, utan även genom överläggningar med Grundlagsutredningen. Dokument från Grundlagsutredningens diarium visar att SKL skickat in en skrivelse till utredningens kansli daterat den 13 februari 2008. I skrivelsen välkomnades utredningens ledamöter till överläggningar med SKL (Grundlagsutredningen: Dnr. Ju 2004:11/2008/40).

Överläggningar ägde rum den 13 mars 2008 i SKL:s lokaler på Hornsgatan i Stockholm. Från utredningen kom sex ledamöter inklusive ordföranden Per Unckel. Dessutom deltog utredningens huvudsekreterare Anders Eka och sekreterare Lars-Åke Ström. SKL representerades bl.a. av den högsta politiska ledningen med Anders Knappe och Carola Gunnarsson i spetsen (Grundlagsutredningen: Dnr. Ju 2004:11/2008/40).

Enligt Gunnarsson (C), förbundets vice ordförande, hade mötet karaktären av en ”slutdiskussion” inför utredningens arbete med att sammanställa huvudbetänkandet. Det handlade därför inte om någon ensidig information från utredningens sida, utan det gavs möjlighet till ett samtal (Intervju, Gunnarsson, 2009-06-09). Mötet upplevdes också som värdefullt av Anders Andersson (KD) som menar att denna typ av möten ger möjlighet att positionera ”ståndpunkter som gäller hela kommunsektorn” (Intervju, Andersson, 2009-06-09). Lennart Gabrielsson (FP), förbundets tredje vice ordförande, minns att det fördes en dialog om vart utredningen befann sig i arbetet, hur förslagen såg ut och vilka bitar SKL saknade i utredningen (Intervju, Gabrielsson, 2009-04-29).

Partikanalen

Förutom förbundskanalen förfogade SKL över ytterligare en kanal in till utredningen. Den kanalen, vilken tituleras ”partikanalen”, består av kontakter mellan partigrupperna i SKL och respektive partis ledamot i utredningen. Partigruppen i SKL utgör en arena där kommun- och landstingspolitiker med uppdrag i förbundet koordinerar sitt arbete. Mötena äger rum ungefär en gång i månaden och sker i anslutning till styrelse och beredningar. Gruppernas storlek varierar beroende på hur många representanter partierna har i styrelse och beredningar. De två största partigrupperna är

12 Kommitténs betänkande gick ut på remiss, men föranledde aldrig någon proposition. Representanter från SKL:s föregångare fanns med i utredningen, t.ex. var Ilmar Reepalu ledamot (SOU 1996:129).

13 Förutom Torngren bestod expertgruppen av regeringsrådet Marianne Eliason (ordförande), departementsrådet Johan Höök, professor Tom Madell, professor Lena Marcusson, professor Anders Lidström och docent Urban Strandberg.

Socialdemokraterna och Moderaterna, och de två minsta är Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Företrädare för samtliga partier i SKL uppger att de haft kontakt med partiets ledamöter i Grundlagsutredningen. Dessa kontakter har ägt rum på partigruppsmöten i SKL, men också i andra sammanhang. Anders Knape (M) berättar att han haft kontakter med moderata ledamöter i Grundlagsutredningen i syfte att föra fram SKL:s ståndpunkter (Intervju, Knape, 2009-11-19). Detta bekräftas också av Henrik von Sydow (moderat ledamot i Grundlagsutredningen) som deltog på ett av Moderaternas partigruppsmöten i SKL. Därutöver har en viktig kontaktyta gentemot kommun- och landstingspolitiker utgjorts av Moderaternas kommunala rikskonferens (Intervju, von Sydow, 2009-02-06).

Enligt Carola Gunnarsson (C) har grundlagsfrågan utgjort ett formellt ärende på dagordningen under tre av Centerpartiets möten i förbundet och då har en av partiets representanter i utredningen deltagit (Intervju, Gunnarsson, 2009-06-09). Anders Andersson (KD) berättar att partiets representant i utredningen kontinuerligt stämt av med politiker i kommuner och landsting och kommit till partigruppen ”i lägen där det funnits olika vägar att gå i utredningen”. Därför har det enligt Andersson funnits möjlighet att informera om vilken väg som förordas av Kristdemokraterna i SKL (Intervju, Andersson, 2009-06-09).

Lena Mikko (S) uppger att partigruppen träffat ledamöter i utredningen ”vid ett par gånger minst”, vilket varit värdefullt. Kontakterna har nämligen erbjudit möjligheten att på ett tidigt stadium kunna ”resonera kring frågor vi tyckte var viktiga och olika synsätt och föra fram det” (Intervju, Mikko, 2009-05-27). Lennart Gabrielsson (FP) menar att det skett ”otaliga” kontakter med en av partiets representanter i utredningen. Utöver deltagande på partigruppens möten har det handlat om informella kontakter då partiets representant i utredningen tagit kontakt med Gabrielsson eller vice versa. Dessa kontakter har enligt Gabrielsson erbjudit en möjlighet att föra fram ståndpunkter till partiets representant i utredningen. Ofta har det handlat om att diskutera en gemensam hållning ”Hur skall vi se på det här tillsammans? Kan vi hitta en gemensam formel?” (Intervju, Gabrielsson, 2009-04-29).

Företrädare för de två mindre partierna trycker på de informella kontakterna, snarare än kontakter i samband med partigruppsmöten, vilka skett vid något enstaka tillfälle. Vänsterpartiets Emil Berg framhåller, förutom själva partigruppen, betydelsen av dragningar i partistyrelsen och samtal per telefon (Intervju, Berg, 2009-06-08). Miljöpartiets Daniel Helldén uppger att kontakterna med partiets representant i utredningen inte varit ”så omfattande”, utan skett när det varit något på gång i SKL som skall stämmas av mot partiets hållning centralt (Intervju, Helldén, 2009-06-02).

Sammanfattningsvis visar undersökningen att SKL:s deltagande i anslutning till Grundlagsutredningens arbete skett genom två huvudkanaler: Dels förbundskanalen, dels partikanalen. Nästa fråga är i vad mån SKL:s deltagande i Grundlagsutredningens arbete haft en inverkan på Grundlagsutredningens slutsatser kring den kommunala självstyrelsen. För att kunna ta ställning till den frågan undersöks härnäst i vad mån det råder en överensstämmelse mellan SKL:s agenda och expertgruppens slutrapport.

Deltagande med eller utan inflytande?

Expertgruppens rapport

Av föregående avsnitt har det framgått att SKL haft regelbundna kontakter med Grundlagsutredningen genom flera olika typer av kanaler. Deltagandet i expertgruppen får anses särskilt viktig härvidlag eftersom det gav förbundet möjligheter att på ett tidigt stadium influera utredningens diskussioner kring grundlagsskyddet av den kommunala självstyrelsen. Därför riktas uppmärksamheten härnäst åt frågan om det finns en överensstämmelse mellan SKL:s agenda och expertgruppens slutrapport. Expertgruppen är inte bara central i detta sammanhang för att SKL erhöll representation i gruppen, utan även eftersom förslagen i slutrapporten också i stor utsträckning kom att antas av Grundlagsutredningen, och i ett senare skede av regering och riksdag (Prop 2009/10:80).

Expertgruppen presenterade sin slutrapport hösten 2007 och rapporten liknar i allt väsentligt ett vanligt kommittébetänkande. Vid beaktandet av expertgruppens förslag kan det konstateras att det i flera avseenden överensstämmer med de ståndpunkter som intagits av SKL. En av SKL:s ståndpunkter gick ut på att den kommunala självstyrelsens innebörd skulle konkretiseras i RF. Det kom också att föreslås av expertgruppen i form av en ny paragraf åtta i RF:s inledande kapitel:

Kommunerna handhar på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund lokala angelägenheter av allmänt intresse om inte annat följer av lag. På samma grund handhar kommunerna de övriga angelägenheter som bestämts i lag (SOU 2007:93: 13).

Expertkommitténs förslag i denna del förser alltså grundlagens princip om kommunalt självstyre med ett innehåll, vilket är en stor skillnad i förhållande till 1974 års RF. Förslaget motiveras bl.a. med att RF borde spegla innehållet i kommunallagen där det redan finns skrivningar med den innebörden (SOU 2007:93: 47-51).¹⁴

En annan central fråga för SKL handlade om att statens styrning över kommuner och landsting borde vägledas av en proportionalitetsprincip. Ett förslag med den innebörden återfinns också i expertgruppens rapport. Enligt expertgruppens formulering av själva principen fick ett riksdagsbeslut inte medföra en större inskränkning av det kommunala självstyret än nödvändigt i förhållande till själva ändamålet för beslutet:

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (SOU 2007:93: 14).

Expertgruppen menade att införandet av en dylik princip i RF onekligen skulle ”innebära en förstärkning av den kommunala självstyrelsen” (SOU 2007:93: 56). Anledningen var att all lagstiftning av relevans för den kommunala sektorn skulle bedömas utifrån den principen.

14 Här åsyftas Kommunallagen 2 kap. 1 §.

SKL hade också i olika sammanhang markerat behovet av ett reglerat samrådsförfarande mellan stat och kommun. Det förslaget togs upp av expertgruppen som dessutom gjorde en direkt hänvisning till SKL:s positionsdokument (SOU 2007:93:87-88). I sitt yttrande om samrådsförfarandet tar expertgruppen vid där Ansvarskommittén avslutade sin behandling av frågan. Ansvarskommittén hade föreslagit att samrådet skulle äga rum inom ramen för ett nyinrättat organ inom regeringskansliet: ”Delegationen för samråd mellan staten och kommunerna”. Eftersom delegationen integrerades i regeringskansliet behövdes ingen rättslig reglering av själva samrådet (SOU 2007:10: 107-118). Expertgruppen var inne på samma linje, men kan sägas ha gått ett steg längre än Ansvarskommittén. Expertgruppen ansåg nämligen att samrådet skulle förankras i grundlag och förtydligas i vanlig lagstiftning.¹⁵

För att möjliggöra lagstiftning kring ett samråd krävdes enligt expertgruppen en komplettering av RF:s sjunde kapitel, andra paragrafen. Den kompletteringen fastställer tydligt att regeringen *skall* samråda med kommunerna:

Regeringen skall enligt vad som närmare anges i lag samråda med kommunerna i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommunernas ekonomi och verksamhet (SOU 2007:93:14).

Regeringens samråd med kommunerna skulle alltså enligt expertgruppens förslag få ett ordentligt skydd i grundlag, medan de närmare detaljerna meddelades i vanlig lag. Lagen kunde föreskriva samrådets deltagare, mötesfrekvens och frågeområden (SOU 2007:93:87-90).

En fråga som i viss mån knyter an till den föregående handlar om förhandsprövning och efterhandskontroll av lagstiftning riktad mot kommunerna. I detta fall hade SKL ställt krav på självstyrelseprövning och utvärdering, vilket i bägge fallen involverade utskotten i riksdagen. Expertgruppen diskuterade i sin promemoria olika förslag angående förhands- och efterhandskontroll. Istället för att involvera utskotten i riksdagen fastnade expertgruppen för en modell där Lagrådets granskning utvidgades till att omfatta all normgivning av betydelse för den kommunala självstyrelsen (SOU 2007:93: 90-92).

Ifråga om efterhandskontrollen lämnade expertgruppen inga skarpare förslag. Det var dock önskvärt att kommunerna gavs möjlighet till en rättslig prövning av om en föreskrift var förenlig med den kommunala självstyrelsen. I det fall Grundlagsutredningen valde att lämna förslag om en författningsdomstol menade expertgruppen att det kunde möjliggöra det för kommunerna att få till stånd en ”abstrakt normkontroll” (SOU 2007:93: 83-100).¹⁶

¹⁵ Ansvarskommittén föreslog att delegationen skulle förankras i form av en föreskrift utfärdad av regeringen.

¹⁶ Efter publiceringen av expertgruppens promemoria presenterade SKL ett nytt positionspapper. Av det pappret framgår att SKL i huvudsak anslöt sig till expertgruppens förslag, vilka ansågs ”nyansera och komplettera” förbundets tidigare ställningstaganden. (Sveriges Kommuner och Landsting 2008-02-08).

Grundlagsutredningens slutbetänkande

De förslag som lades av expertgruppen, och engagerade SKL, angående grundlagskyddet av den kommunala självstyrelsen kom att överföras till Grundlagsutredningens slutbetänkande. Det gäller frågorna om ett förtydligande av den kommunala självstyrelsens innebörd, en proportionalitetsprincip samt prövningar av lagförslag ur ett självstyrelseperspektiv.¹⁷ Ett viktigt undantag finns dock och det gäller frågan om ett formaliserat samrådsförfarande mellan stat och kommun. Grundlagsutredningen tog nämligen ingen riktig ställning i ärendet, utan hänvisade till Ansvarskommittén. Eftersom Ansvarskommittén lagt ett förslag i den aktuella frågan, vilket var under beredning inom regeringskansliet, ansåg Grundlagsutredningen inte att det fanns anledning att gå in på det förslaget i detalj (SOU 2008:125: 540-541).

Däremot föreslogs ett förtydligande av RF 7 kap. 2 § med följande lydelse: ”Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner.” Det var en ändring i förhållande till den gamla ordningen där inget nämns om kommuner, bara om myndigheter, sammanslutningar och enskilda (SOU 2008:125:540-542). Det var dock långtifrån den lösning som hade önskats av SKL. I sitt remissvar tillstyrkte förbundet visserligen utredningens förslag, men påminde samtidigt om att de önskade se en bestämmelse om ett formaliserat samråd i RF utefter det förslag som lagts fram i expertgruppens rapport (Sveriges Kommuner och Landsting 2009-04-17).

Trots detta bakslag i fråga om ett formaliserat samrådsförfarande var förbundet på det hela taget positivt inställt till Grundlagsutredningens slutbetänkande. I ett pressmeddelande från förbundet beskrivs slutbetänkandet i termer av ett ”genombrott för kommunsektorn i grundlagen” och ”ett stort framsteg”. Förbundets ordförande Anders Knappe menade att förslagen från utredningen hade en avgörande betydelse för kommunsektorns förutsättningar att göra ett bra jobb. Däribland nämndes förslaget om ett införande av en proportionalitetsprincip, vilken skulle vara vägledande för regering och riksdag i samband med utformandet av lagstiftningsförslag med bäring för regional och lokal nivå (Sveriges Kommuner och Landsting 2008-12-17).

Avslutningsvis kan det alltså konstateras att det råder en betydande överensstämmelse mellan SKL:s författningspolitiska agenda och expertgruppens slutrapport. Denna slutrapport kom senare att transporteras vidare till Grundlagsutredningens slutbetänkande med vissa justeringar. I vad mån beror då denna överensstämmelse på att SKL utövat inflytande över utredningen? Den frågan besvaras härnäst.

SKL:s inflytande

Frågan om aktörers inflytande över politiken är utomordentligt svår att besvara av metodologiska skäl. Fallet med SKL:s inflytande över Grundlagsutredningen utgör inget undantag härvidlag. Det förefaller emellertid högst sannolikt att SKL faktiskt haft ett inflytande över utredningens slutsatser angående den kommunala självstyre-

17 Givetvis genomfördes justeringar av de lagtexter som föreslogs av expertgruppen. En av de mer betydelsefulla justeringarna handlade om bruket av en proportionalitetsprincip där expertgruppens användande av ordet ”får aldrig” ersattes med ”bör”.

sen. Det inflytandet skall enligt undersökningsmaterialet ha utövats i två led: Dels i samband med organisationens deltagande i expertgruppen, dels i samband med Grundlagsutredningens överväganden. I det följande kommer dessa två led att granskas närmare. Först ut är betydelsen av SKL:s deltagande i expertgruppen.

Av studien har det framgått att SKL haft regelbundna kontakter med Grundlagsutredningen genom olika kanaler. Deltagandet i expertgruppen får anses vara särskilt viktigt eftersom det gav förbundet möjligheter att på ett tidigt stadium influera utredningens diskussioner kring frågan om den kommunala självstyrelsens grundlagskydd. Expertgruppen kom också att lägga förslag som på flera punkter låg nära de författningspolitiska ståndpunkter som SKL tidigare redovisat.

En av orsakerna till denna överensstämmelse har sannolikt att göra med att SKL:s jurist Håkan Torngren deltagit i expertgruppens arbete. Inom ramen för expertgruppen kunde han nämligen driva SKL:s ståndpunkter. Torngren berättar i en intervju att ”... det är klart att jag drev de kommunala ståndpunkterna så hårt jag kunde. Jag hade en god grund att stå på eftersom vi hade antagit det här positionsdokumentet” (Intervju, Torngren, 2009-06-11). Att SKL:s jurist deltog aktivt i diskussionerna bekräftas av expertgruppens medlemmar professor Anders Lidström och professor Tom Madell (Intervju, Madell, 2009-11-10). Torngrens deltagande bedöms vidare ha skett i egenskap av representant för just SKL (Intervju, Lidström, 2009-11-05).

I vad mån gav deltagandet i expertgruppen ett inflytande för SKL? Min bedömning är att det förefaller högst troligt att SKL haft ett inflytande över expertgruppens slutsatser: Dels med hänvisning till överensstämmelsen mellan expertgruppens förslag och organisationens ståndpunkter, dels med hänvisning till uppgifterna om Torngrens aktiva deltagande. Det skulle visserligen kunna förhålla sig på det viset att expertgruppen nådde fram till sina slutsatser helt oberoende av SKL:s deltagande. I så fall skulle det implicera att medlemmarna i expertgruppen hade en klar samfällid agenda som råkade sammanfalla med de punkter som formulerats av SKL. Ett dylikt förlopp förefaller enligt min bedömning mindre troligt än att SKL faktiskt haft ett inflytande över expertgruppens slutsatser.

Realiserandet av expertgruppens förslag var dock beroende av ett godkännande av Grundlagsutredningens ledamöter, vilket var långt ifrån en formalitet. Utredningens ledamöter skulle kunna ha motsatt sig expertgruppens förslag, vilket också skedde i ett specifikt fall – det reglerade samrådsförfarandet. I övrigt kom dock utredningens ledamöter att acceptera expertgruppens förslag. Även i detta led kan SKL ha påverkat ledamöternas arbete genom kontakter i samband med överläggningar, skrivelser och enskilt samråd med respektive partigrupps ledamot i utredningen. Därmed inte sagt att samtliga ledamöter i utredningen påverkats på samma sätt. Vissa ledamöter kanske redan umgicks med tankar som var snarlika de ståndpunkter SKL formulerat, medan andra inte gjorde det. Ett enigt SKL kan därför ha bidragit till att underlätta en överenskommelse i utredningen mellan partierna.

Grundlagsutredningens ledamot Henrik Sjöholm (C) menar att SKL egentligen inte gick längre än Centerpartiet i frågor om det kommunala självstyret, men att organisationen däremot kan ha påverkat andra partier:

Men med ett enigt SKL med moderater och socialdemokrater i spetsen så kan man ju föreställa sig det men det är omöjligt att avgöra. Det förändrade i vart fall inte vår uppfattning (Intervju, Sjöholm, 2009-02-05).

SKL var enigt över partigränserna i fråga om grundlagsskyddet av den kommunala självstyrelsen. I samband med förbundets antagande av sin författningspolitiska agenda gjordes inga reservationer. Denna enighet över partigränserna kan i sin tur ha bidragit till att sätta press på de partier i utredningen som var tveksamma. Det argumentet förs också fram utav en av ledamöterna i utredningen:

Hade det inte varit så att SKL tydligt visade var man stod och enigt så tror jag inte att vi hade kommit fram (Intervju, Hellsvik, 2009-02-04).

Utredningens ledamot Gun Hellsvik (M) menar att det fanns skillnader mellan Alliansen och Socialdemokraterna i frågor angående den kommunala självstyrelsen. Därför bedöms ett över partigränserna enigt SKL ha utgjort en viktig faktor i sammanhanget. Det bidrog nämligen till att skapa förutsättningar för att komma överens i utredningen (Intervju, Hellsvik, 2009-02-04). Hellsviks observation av att det fanns skillnader mellan de borgerliga partierna och Socialdemokraterna i synen på den kommunala självstyrelsen får också stöd utav några av de övriga intervjuer som genomförts.

Betydelsen av ett enigt SKL i svensk politik i stort har också lyfts upp av den tidigare statsministern Göran Persson. Han har kallat bildandet av SKL för en av de ”stora förändringar” som ägt rum i svensk samhällsorganisation (Persson 2004: 234). Av en senare intervju med Persson framgår att han uppfattar den överordnade ideologin inom SKL som att den regionala och lokala nivån skall vara ”oberoende av staten”. Därmed har förbundet länge varit ”avpolitiserat” i den meningen att förbundet över partigränserna drivit denna hållning. Bildandet av det gemensamma förbundet SKL har därmed enligt Persson inneburit att statens position försvagats (Intervju, Persson 2011-02-16). Denna enighet över partigränserna i synen på den kommunala självstyrelsen kan således pekats ut som en viktig faktor bakom förbundets tyngd inte bara i grundlagsfrågan, utan i svensk politik i stort.

Sammanfattningsvis visar det studerade materialet på att det råder en överensstämmelse mellan SKL:s författningspolitiska agenda och Grundlagsutredningens förslag. Frågan om huruvida SKL därmed haft ett inflytande över utredningens slutsatser kring det kommunala självstyret är svår att besvara. Det material som studerats tyder emellertid på att det förefaller högst sannolikt att så har varit fallet. Det inflytandet har utövats i två led: Dels i samband med expertgruppens arbete, dels i samband med Grundlagsutredningens överväganden.

Slutsatser

Undersökningen av SKL:s deltagande och inflytande i anslutning till Grundlagsutredningen visar att organisationen haft regelbundna kontakter med utredningen genom två huvudkanaler: Dels förbundskanalen, dels partikanalen. Förbundskanalen har erbjudit organisationen möjligheter att delta i anslutning till utredningens arbete genom representation i en expertgrupp, överläggningar och skriftlig korrespondens. Repre-

sentationen i expertgruppen får anses särskilt värdefull för organisationen eftersom den gav möjligheter att på ett tidigt stadium av utredningsprocessen kunna väcka förbundets ståndpunkter. Expertgruppens rapport kom senare att utgöra underlag för Grundlagsutredningens slutsatser angående den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

Partikanalen har erbjudit möjligheter till samtal inom förbundets partigrupper med respektive partis ledamot i utredningen. Företrädare för partier i förbundet uppger att de haft besök på SKL:s partigruppsmöten av det egna partiets ledamot i utredningen. Besöken har av partiföreträdare i SKL upplevts som ett värdefullt komplement till förbundskanalen, eftersom kontakterna med ledamoten erbjudit möjligheter till både insyn i utredningens arbete och att föra fram förbundets ståndpunkter.

Undersökningens resultat visar också att det handlar om ett deltagande med inflytande. En jämförelse mellan förbundets ståndpunkter och Grundlagsutredningens förslag visar att de överensstämmer i stort. Konkret märks det i fråga om nya skrivningar i RF om den kommunala självstyrelsens innebörd, en proportionalitetsprincip och en förstärkt förhandsprövning. Det skulle visserligen kunna förhålla sig så att utredningen hade en egen samfällid agenda som råkade sammanfalla med SKL:s ståndpunkter. Det studerade materialet tyder dock på att det snarare handlat om att SKL faktiskt haft ett inflytande över utredningens slutsatser angående den kommunala självstyrelsen.

Sammantaget pekar slutsatserna i riktning mot att bilden av författningspolitiken som en ren partiangelägenhet måste omvärderas. Det förhåller sig inte på så vis att författningspolitiken i utredningsstadiet formuleras av riksdagspartierna allena, utan betydelsen av organiserade intressen måste uppmärksammas. I takt med nationalstatens omvandling mot ett flernivåstyre har regionala och lokala aktörer vuxit sig starkare och utgör en betydelsefull förhandlingspart för staten på central nivå inom flera områden, däribland det författningspolitiska.

Att det existerar någon dylik organisation som med samma intensitet som SKL haft möjlighet att delta i anslutning till utredningens arbete har inte gått att utläsa av undersökningsmaterialet. Grundlagsutredningens diarium samt intervjuer med utredningens ledamöter tyder visserligen på att det funnits andra intressenter närvarande som Samiska Rättsförbundet, Svenskt Näringsliv och Ägarfrämjandet. Det förefaller dock snarare ha handlat om sporadiska lobbyinsatser än regelbundna kontakter. Jag har därför valt att stanna vid bilden av författningspolitiken som ett partsoligopol där politiken utformas i ett samspel mellan riksdagspartierna och SKL i de delar som berör den kommunala självstyrelsen.

En viktig uppgift för framtida forskning är därför att pröva denna slutsats om författningspolitiken som ett partsoligopol. Det bör ske genom att fördjupa undersökningarna av andra typer av organiserade intressens deltagande i författningspolitiken. Är det regionala och lokala intressen som utmärker sig i detta sammanhang eller finns det andra exempel? Lika viktigt är det att i framtida forskning lyfta fram frågan om hur partierna egentligen kanaliserar regionala och lokala intressen. Innebär förekomsten av SKL att frågor angående relationen mellan stat och kommun ”lyfts ut” ur partiernas interna processer med att jämka samman åsiktspaket?

I artikelns teoretiska avsnitt konstaterades att SKL utgör en speciell typ av intresseorganisation med hänvisning till att den är sammansatt av partier. Just detta förhållande väcker frågor kring hur länken egentligen ser ut mellan partiernas organisation i SKL och moderpartiet. Föreliggande undersökning visar att det i partierna finns regionala och lokala fraktioner vars åsikter i vissa fall snarare kanaliseras via SKL än genom representanterna i utredningen. Det gäller exempelvis frågan om samrådsrätt för SKL, vilken inte vann gehör i utredningen. Partierna har således inte förmått att jämka samman en gemensam hållning i alla frågor angående relationen mellan stat och kommun.

Den observationen är intressant och förtjänar att uppmärksammas vidare. Är det en ökad splittring som vi bevittnar mellan nationella, regionala och lokala fraktioner inom partierna riskerar det nämligen att på sikt skapa problem för den offentliga maktutövningen. Anledningen till det är att en sådan utveckling skulle gå stick i stäv emot en av de bärande tankarna bakom lösningen av frågan om det kommunala sambandet (anknytningen riks- kommunalpolitik i de allmänna valen) i den partiella författningsreformen före 1974 års beslut om en ny regeringsform. Efter att ha prövat olika valtekniska lösningar för att kunna bibehålla det kommunala sambandet i en enkammarriksdag landade partierna på förslaget om en gemensam valdag för riks- och kommunalval. Därmed vilar ett tungt ansvar på partierna själva att integrera riks- och kommunalpolitik. Tappar partierna kommandot över denna integrering riskerar det att föranleda ökade konflikter mellan olika nivåer i det politiska systemet. Det kan i så fall föranleda en ny diskussion om hur det kommunala sambandet egentligen bör se ut i framtiden.

En annan angelägen forskningsuppgift är att följa upp tillämpningen av de nya skrivningar som tillkommit i RF angående kommunerna. Det gäller bland annat Lagrådets användning av proportionalitetsprincipen. Kommer denna princip att föra en tynande tillvaro i RF, eller användas aktivt av Lagrådet? En ytterligare uppgift för framtida forskning är att följa SKL:s fortsatta agerande i frågan om ett formaliserat samrådsförfarande på central nivå. Det är viktigt eftersom diskussionen om ett formaliserat samrådsförfarande belyser en viktig principfråga: Hur långt kan staten decentralisera makt och ansvar till regional och lokal nivå utan att samtidigt ge avkall på den egna suveräniteten att utforma politikens innehåll på central nivå?

Referenser

Intervjuer

- Andersson, Anders (KD), Ledamot i SKL: styrelse och AU samt gruppleddare för Kristdemokraterna i SKL, 2009-06-09. Telefonintervju.
- Berg, Emil (V), Ledamot i SKL:s styrelse och gruppleddare för gruppleddare för Vänsterpartiet i SKL, 2009-06-08. Telefonintervju.
- Gabrielsson, Lennart (FP), Tredje vice ordförande SKL, ledamot i styrelse och AU samt gruppleddare för Folkpartiet i SKL, 2009-04-29.
- Gunnarsson, Carola (C), Förste vice ordförande i SKL, ledamot i styrelsen och AU samt gruppleddare för Centerpartiet i SKL, 2009-06-09. Telefonintervju.

- Helldén, Daniel (MP), Ersättare i SKL:s styrelse och ledamot i programberedningen om valfrihetsreformer, 2009-06-02. Telefonintervju.
- Hellsvik, Gunn (M), Ledamot i Grundlagsutredningen 2006-2008, 2009-02-04.
- Knape, Anders (M), Förbundsordförande i SKL samt gruppordförande för Moderaterna i SKL, 2009-11-19. Telefonintervju.
- Lidström, Anders, Ledamot i expertgruppen om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, 2009-11-05.
- Madell, Tom, Ledamot i expertgruppen om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, 2009-11-10.
- Magnusson, Göran (S), Ledamot i Grundlagsutredningen och Ansvarskommittén, 2009-02-11.
- Mikko, Lena (S), Ledamot i SKL:s styrelse och arbetsutskott, 2009-05-27. Telefonintervju.
- Persson, Göran (S), F.d. statsminister 1996-2006, 2011-02-16.
- Sjöholm, Henrik (C), Ledamot i Grundlagsutredningen 2006-2008, 2009-02-05.
- Torngren, Håkan, Förbundsjurist SKL (tidigare Svenska Kommunförbundet), 2009-06-11.
- Wallén, Lena Hjelm (S), Ledamot i Grundlagsutredningen, 2009-02-04.
- Von Sydow, Henrik (M), Ledamot i Grundlagsutredningen, 2009-02-06.

Böcker och artiklar

- Arnstein, Sherry R., 1969. "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Planning Association*, **35** (4): 216-224.
- Bache, Ian & Flinders, Matthew, 2004. "Themes and Issues in Multi-level Governance", s. 1-11, i: Bache, Ian & Flinders, Matthew (eds), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldersheim, Harald & Ståhlberg, Krister, 2002. "From guided democracy to multi-level governance: Trends in central-local relations in the nordic countries", *Local Government Studies*, **28** (3): 74-90.
- Bartolini, Stefano, 2005. *Restructuring Europe: centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Baumgartner, Frank R. & Leech, Beth L., 1998. *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Blom-Hansen, Jens, 2002. *Den fjerde statsmagt?: Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2010. *Regeringsformen: en kommentar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bäck, Henry & Larsson, Torbjörn, 2008. *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*. Andra upplagan. Malmö: Liber.
- Cammisa, Anne Marie, 1995. *Governments as interest groups: intergovernmental lobbying and the federal system*. Westport, Conn.: Praeger.
- CLRAE, 2005, "Local and Regional Democracy in Sweden", CG (12) 7 Part II REV, 8 June 2005.
- Dahl, Robert A., 1963. *Modern political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Dir. 2004:96. "En samlad översyn av regeringsformen".
- Feltenius, David, 2010. "En progressiv agenda? Om Sveriges Kommuner och Landsting och författningspolitiken", s. 43-62, i: Tallberg, Pontus & Bergmann-Winberg, Marie-Louise von (red) *Flernivåstyrning – framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Kristianstad: Region Skåne i samarbete med Stockholms läns landsting (regionplanekontoret), Västra Götalandsregionen & Sveriges Kommuner och Landsting.

- Grundlagsutredningen (2006-08-17). "Uppgiftsbeskrivning till expertgrupp om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd m.m."
- Grundlagsutredningen, Dnr. Ju 2004:11/2008/40. (Srivelse från SKL hämtad från Grundlagsutredningens diarium.)
- Gustavsson, Sverker, 2008. "Att fästa makten på papper: Sveriges författning", s. 131-150, i: Björkman, Li Bennich & Blomqvist, Paula (red), *Mellan folkhem och Europa: svensk politik i brytningstid*. Malmö: Liber.
- Haider, Donald H., 1974. *When governments come to Washington: governors, mayors, and intergovernmental lobbying*. New York: Macmillan.
- Hermansson, Jörgen, 1993. *Politik som intressekamp: parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowan & Littlefield cop.
- Jerneck, Magnus, 2000. "Nordic Politics Viewed in a Changing Territorial Perspective", s. 11-33, i: Gidlund, Janerik & Jerneck, Magnus (eds), *Local and regional governance in Europe: evidence from Nordic regions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- John, Peter, 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Kersbergen, Kees van & Waarden, Frans van, 2004. "'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy." *European Journal of Political Research*, **43** (2): 143-171.
- LeGalès, Patrick, 2003. "The Changing European State: Pressures from Within", s. 380-394, i: Hayward, Jack & Menon, Anand, *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, Anders, 2003, *Kommunsystem i Europa*. Andra upplagan. Malmö: Liber.
- Loughlin, John, Hendriks, Frank & Lidström, Anders, 2011. "Introduction", s. 1-23, i: Loughlin, John, Hendriks, Frank & Lidström, Anders (eds), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Marks, Gary, 1992. "Structural policy in the European Community", s. 191-224, i: Sbragia, Alberta M. (ed), *Euro-politics: institutions and policymaking in the new European Community*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Marks, Gary, 1993. "Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC", s. 391-410, i: Cafruny, Alan W. & Rosenthal, Glenda G., *The state of the European Community. Vol. 2, The Maastricht debates and beyond*. Boulder, Colo: Lynne Rienner.
- Marks, Gary, 1997. "An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance", s. 20-38, i: Jeffery, Charlie (ed), *The regional dimension of the European Union: towards a third level in Europe?* London: Frank Cass.
- Marks, Gary & Hooghe, Liesbet, 2004, "Contrasting Visions of Multi-level Governance", s. 15-30, i: Bache, Ian & Flinders, Matthew (eds), *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Montin, Stig, 2008. "Den lokala politiken", s. 193-215 i: Björkman, Li Bennich & Blomqvist, Paula (red), *Mellan folkhem och Europa*. Malmö: Liber.
- Müller, Wolfgang C., 2003. "The Changing European State", s. 369-379, i: Hayward, Jack & Menon, Anand (eds), *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Naurin, Daniel, 2001. *Den demokratiska lobbyisten*. Umeå: Boréa.
- Persson, Göran, 2004. "Att styra riket", s. 221-237, i: Ruin, Olof (red), *Politikens ramar och aktörer. Femton uppsatser om vårt politiska system tillägnade Ingvar Carlsson*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg.

- Peters, B. Guy & Pierre, Jon, 2004. "Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?", s. 75-89, i: Bache, Ian & Flinders, Matthew (eds), *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Petersson, Olof, Hernes, Gudmund, Holmberg, Sören, Tøgeby, Lise & Wängnerud, Lena, 2000, *Demokrati utan partier?* Stockholm: SNS Förlag.
- Pierre, Jon, 2001. "Decentralisering, governance och institutionell förändring", s. 105-126, i: Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation*. Tredje upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Prop. 2009/10:80. "En reformerad grundlag".
- Rhodes, Roderick Arthur William, 1986. *The national world of local government*. London: Allen & Unwin.
- Rothstein, Bo, 1992. *Den korporativa staten: Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- Schmidt, Manfred G., 2003. *Political institutions in the Federal Republic of Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- SOU 1996:129. "Den kommunala självstyrelsen och grundlagen". Betänkande av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.
- SOU 2007:10. "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft". Slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- SOU 2007:93. "Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd". Expertgruppsrapport till Grundlagsutredningen.
- SOU 2008:125. "En reformerad grundlag". Betänkande av Grundlagsutredningen.
- Strandberg, Urban, 1998. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora: Gidlund.
- Strandberg, Urban, 2003. "Kommunal självstyrelse", s. 191-213, i: Mattson, Ingvar & Petersson, Olof, *Svensk författningspolitik*. Andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Strandberg, Urban, 2007. "Om den kommunala självstyrelsens infogning i det demokratiska styrelseskicket", s. 135-149, i: SOU 2007:93, "Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd". Bilaga fyra till Grundlagsutredningens expertgrupp om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.
- Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet, 2004-02-27. "Den kommunala självstyrelsen och översynen av regeringsformen". Skrivelse till regeringen.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2005. *Om lokal och regional demokrati i Sverige*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2006. *Positionsdokument om statens styrning av kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2008-02-08. "Positionspapper om grundlagen och den kommunala demokratin och självstyrelsen".
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2008-12-17. "Genombrott för kommunsektorn i grundlagen". Pressmeddelande.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2009-04-17. "En reformerad grundlag (SOU 2008:125)". Sveriges Kommuner och Landstings remissvar till Grundlagsutredningens slutbetänkande.
- Upsala Nya Tidning, 2009-09-28 (Mats Hayen). "Sveriges kommuners självstyrelse".

■ Regeringsformen och jämställdheten

En granskning av könsperspektivet i Grundlagsutredningen

JESSIKA WIDE¹

Gender and Constitutional Reform

The Swedish Committee on Constitutional Reform worked during the period 2004–2008. It was charged with conducting a comprehensive review of the Instrument of Government, which is the fundamental law regulating the governing of Sweden. A gender researcher was engaged by the Committee to conduct an analysis of the Instrument of Government and to propose necessary changes. In the end no changes were made in the content of the law. Rather, the main result was the adoption of gender-neutral language. In this article I show that that gender was basically a non-issue for the Committee. There are two main explanations for this. First, gender is the basis of a hierarchical power structure in society. Issues of gender tend to be seen as deviant and not as priorities. Thus, gender is not easily formulated as a constitutional rule. Second, the Swedish tradition of constitutional minimalism makes it difficult to incorporate new issues into the constitution, because to do so violates institutionalized norms and traditions.

Introduktion

Grundlagsutredningen verkade under tidsperioden 2004–2008 och hade till uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen (RF), den av de svenska grundlagarna som främst reglerar Sveriges statsskick. Föreliggande artikel handlar om vilket utrymme könsperspektivet fick i Grundlagsutredningen, och varför.

En stats grundlag kan sägas ha två funktioner. Dels utgörs grundlagen av grundläggande spelregler för det politiska systemet. Grundlagen kan därmed betraktas som

1 Fil. dr Jessica Wide är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet och Umeå universitet. E-post: jessika.wide@statsvet.uu.se

Tack till Oscar Larsson, Karl-Göran Algotsson, deltagarna vid forskningsseminariet i genus och politik vid Uppsala universitet, övriga verksamma i projektet "Författningsreform 2010" samt två anonyma granskare för värdefulla kommentarer samt till Riksbankens jubileumsfond vars anslag till projektet *Författningsform 2010: partierna och politikens spelregler* (P2007-0370:1-E) möjliggjorde denna forskning.

själva fundamentet för det demokratiska samhället. Dels fastslår grundlagen grundläggande normer och värderingar. Jämställdhet mellan könen kan vara ett exempel på en sådan norm. På så sätt handlar en grundlag å ena sidan om konkreta spelregler, å andra sidan om abstrakta ideal (se t.ex. Dobrowolsky & Hart 2003: 1-3; Mattsson & Petersson 2008: 8-18).

Sverige ses ofta som ett föregångsland i världen när det gäller jämställdhet och hamnar vanligtvis högt i internationella rangordningar och mätningar. Dessutom har Sverige med sina 45 procent kvinnliga parlamentsledamöter världens näst högsta kvinnorepresentation; bara Rwanda med en strikt konstitutionell könskvotering ligger högre (56 procent). Sverige har också sedan länge en ambition att applicera ett jämställdhetsperspektiv inom alla politikområden (jämställdhetsintegrering). Att då även tillämpa ett könsperspektiv i Grundlagsutredningens arbete borde således vara givet. Möjligheter för detta skapades genom att en forskare, på uppdrag av Grundlagsutredningen, skrev en rapport där regeringsformen granskades ur ett könsperspektiv (Freidenvall 2007). Några innehållsliga förändringar i regeringsformen gjordes dock inte i frågan, utan det främsta resultatet var att den reviderade regeringsformen fick ett könsneutralt språk.

Syftet med föreliggande artikel är att granska det utrymme som könsperspektivet fick i Grundlagsutredningen och att förklara detta. *För det första* redogörs för hur 1974 års och 2010 års RF hanterar kön och jämställdhet; *för det andra* beskrivs könsfördelningen bland ledamöter och anställda inom ramen för Grundlagsutredningen; *för det tredje* beskrivs hur könsperspektivet hanterades inom ramen för Grundlagsutredningen; och *för det fjärde* analyseras varför förändringarna inte blev större än de blev: Varför blev könsperspektivet en ”icke-fråga”? Artikeln baseras främst på en analys av offentliga dokument samt intervjuer med utvalda ledamöter och andra involverade i utredningsarbetet.

Jämställdhet och kön i Regeringsformen

Jämställdhet och förbud mot diskriminering

Det är två paragrafer i regeringsformen som berör jämställdhet. Förutom mindre språkliga justeringar (~~överstruken~~ ord är borttagna 2010, understrukna ord är tillagda 2010) är dessa oförändrade i 2010 års RF. En tidig paragraf (RF 1:2) är av programmatisk karaktär och ger uttryck för grundläggande värderingar. Paragrafen är inte rättsligt bindande, men kan användas till att stödja och styrka argument i den politiska debatten. Dessutom har Lagrådet i vissa fall hänvisat till paragrafen vid kritik av överlämnade lagförslag (Bull & Sterzel 2010: 55-56).

RF 1 kap. 2 § Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. /.../ Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. /.../

Den andra paragrafen handlar om förbud mot diskriminering på grund av kön (RF 2:13). Denna paragraf är rättsligt bindande. Paragrafen är enligt förarbetena också tillämpliga vid civilrättslig lagstiftning. Det finns två undantag i bestämmelsen. Det enda undantaget rör värnplikt och det andra rör könskvotering eller andra åtgärder för att uppnå ökad jämställdhet (Bull & Sterzel 2010: 86-87).

RF 2 kap. 13 § 46-§ Lag eller annan föreskrift får ~~ej~~ inte innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om ~~ej~~ inte föreskriften utgör ett led i strävan- den att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Innehållsligt gjordes således varken någon förändring av regeringsformens befintliga jämställdhetsparagrafer eller något tillägg av nya bestämmelser. Det kan redan här nämnas att de förslag som främst fördes fram i forskarrapporten kretsar kring en omformulering av RF 1:2. Det fanns ett förslag att ersätta det reaktiva ”det allmänna *ska motverka*” med det mer proaktiva ”det allmänna *ska aktivt verka för*” (Freidenvall 2007: 50-51). Detta skulle dessutom vara mer i enlighet med formuleringarna i EG-rätten (Amsterdamfördraget) och FN:s kvinnokonvention (CEDAW), där staten har ett aktivt ansvar för att avskaffa könsdiskriminering i samhället:

Konventionsstaterna fördömer diskriminering av kvinnor i alla dess former [och] är eniga om att på lämpligt sätt och utan dröjsmål inrikta sin politik på att avskaffa diskriminering av kvinnor /.../ (FN:s kvinnokonvention, art. 2)

I all verksamhet som avses i denna artikel skall gemenskapen syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och att främja jämställdhet mellan dem. (Amsterdamfördraget, art. 3:2).

Det skulle även kunna utgöra ett lagligt stöd åt myndigheters strävan att främja jämställdhet eller arbeta med jämställdhetsintegrering. Idag är detta inte reglerat i lag. Sverige fick även kritik av FN:s kvinnokommitté när det gäller just denna formulering:

Kommittén är bekymrad över en ny statlig utredning som drar slutsatsen att regeringsformen i den statliga grundlagen är könsblind, och könsomedveten, och att begreppet jämlikhet i grundlagen inte är i enlighet med Konventionen (CEDAW 2008).

Könsneutralt språk

Den enda förändring som gjordes av regeringsformen när det gäller kön och jämställdhet var istället att språket blev könsneutralt. I slutbetänkandet konstateras:

När det gäller konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män kan nämnas att vårt förslag innebär att regeringsformen får ett könsneutralt språk (SOU 2008:125: 622).

I både 1974 års och 2010 års RF används i hög grad könsneutrala begrepp för att benämna personer, t.ex. ’människor’, ’medborgaren’, ’statsråd’ och ’riksdagsledamoten’.

Dock användes i 1974 års RF nästan uteslutande pronomenet 'han' vid preciseringar, t.ex. i avsnitt om riksdagsledamöter, statsråd och domare. Totalt förekom i 1974 års RF 'han', 'hans' och 'honom' 41 gånger, medan 'henne' bara förekom en enda gång, i 1 kap. 5 § om statschefen. 'Hon' eller 'hennes' förekom inte alls (Freidenvall 2007: 54-55). I 2010 års RF har 'han' ersatts av 'han eller hon' (22 gånger), 'hans' har ersatts av 'hans eller hennes' (5 gånger) och 'honom' har ersatts av 'honom eller henne' (2 gånger). Några exempel på hur texten har förändrats ges nedan i form av citat från regeringsformen:

RF 4 kap. 13 § 9§ Under den tid som en riksdagsledamot är riksdagens talman eller tillhör regeringen utövas hans eller hennes uppdrag som riksdagsledamot av en ersättare. Riksdagen kan i riksdagsordningen föreskriva att en ersättare ska träda i en riksdagsledamots ställe när ~~denne~~ han eller hon är ledig. Bestämmelserna i 10 § och 12 § första stycket gäller även för talmannen och hans eller hennes uppdrag.

RF 6 kap. 2 § 9§ /.../ Statsråd får ~~icke~~ utöva allmän eller enskild tjänst. Ett statsråd får inte inneha någon anställning. Han eller hon får ~~ej~~ inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

RF 11 kap. 7 § Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från ~~tjänsten~~ anställningen endast om

1. han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av ~~tjänste-
åliggande~~ skyldigheterna i anställningen har visat sig ~~uppenbarligen~~ uppenbart olämplig att inneha ~~tjänsten~~ anställningen, eller
2. han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller ~~annars~~ enligt lag är skyldig att avgå ~~med pension på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan~~.

Dessa förändringar är självklart viktiga för jämställdheten i regeringsformen (se Irving 2008: 40-47 för en diskussion om språkets betydelse i grundlagen). De är dock ändå snarare att betrakta som språkliga justeringar av ett otidsenligt språk (se t.ex. Bull & Sterzel 2010: 20) än resultatet av mer progressiva jämställdhetssträvanden. Detta styrks också av intervjuerna med kommittéledamöterna, som menar att justeringarna snarare var ett resultat av den allmänna språkliga översyn som gjordes av regeringsformen.

Könsfördelningen i Grundlagsutredningen

Huvuddelen av föreliggande artikel behandlar det kvalitativa innehållet i Grundlagsutredningens arbete. Det är dock även av intresse att synliggöra den kvantitativa jämställdheten i arbetet, det vill säga könsfördelningen bland ledamöter och anställda.

Grundlagsutredningens arbete var mansdominerat. Arbetet pågick från den 1 november 2004 till den 31 december 2008. Utredningen leddes hela tiden av en man: De första två åren var det Lars Engqvist som var dess ordförande och de andra två åren var det Per Unckel. Totalt var det 16 kommittéledamöter under utredningens fyra år:

Tabell 1. Könsfördelning i Grundlagsutredningen jämfört med riksdagen, övriga kommittéer samt utskott. Siffrorna avser 2008; för Grundlagsutredningen avses dock 2004-2008.

	Antal		Procent	
	Kv	M	Kv	M
Riksdagen	165	184	47	53
Samtliga kommittéer	474	590	45	55
Justitiedepartementets kommittéer	82	85	49	51
Samtliga utskott	123	132	48	52
Konstitutionsutskottet	8	9	47	53
Grundlagsutredningen	6	10	38	62

10 män och 6 kvinnor (62 % män). Av dem var det 7 män och 3 kvinnor som satt under hela perioden (70 % män). Under perioden 2004-2006 bestod kommittén av 8 män och 4 kvinnor (67 % män) och under perioden 2007-2008 av 9 män och 4 kvinnor (69 % män). De sakkunniga bestod av en man och en kvinna, experterna bestod av fem män och två kvinnor samt sekreterarna bestod av fem män och fyra kvinnor. Kanslichefen var en man (Anders Eka).

Såsom visas i tabell 1 så avviker denna överrepresentation av män i Grundlagsutredningen (67 %) från det generella mönstret för såväl samtliga statliga kommittéer (55 % män) som kommittéer under Justitiedepartementet (51 % män). Utifrån teorin om "närvarons politik" (Phillips 2000) går det att argumentera för att den skeva könsfördelningen kan vara ett problem. En ojämn könsrepresentation kan innebära att olika intressen är ojämnt representerade. Tidigare forskning har också visat att kvinnliga riksdagsledamöter är lite bättre än manliga på att representera kvinnliga väljare (Wängnerud 1998; Wängnerud 2010).

Eftersom Grundlagsutredningen var en parlamentarisk kommitté, utsågs kommittéledamöterna av riksdagspartierna. Praxis är vanligtvis att varje parti nominerar en man och en kvinna. I praktiken är det därmed möjligt att uppnå en jämn könsrepresentation. Samtidigt anger dock partierna även vilken kandidat som är deras första handsval och detta brukar respekteras när kommittéerna sätts samman. Orsaken till den ojämna könsfördelningen i Grundlagsutredningen återfinns således ytterst hos partierna.

I Grundlagsutredningen hade de större partierna (S, C, FP, M) två ledamöter var: En man och en kvinna. De mindre partierna (V, MP, KD) hade en ledamot var. Denna ledamot var i samtliga fall en man. Tidigare forskning har visat att män och kvinnor delvis prioriterar olika frågor inom politiken (se t.ex. Wängnerud 1998; Wängnerud 2010). Det kan vara så att konstitutionsfrågor framför allt engagerar manliga politiker, som därmed har nominerats till Grundlagsutredningen av sina partier. Kvinnliga och manliga riksdagspolitiker anger dock i tidigare studier konstitutionella frågor som sitt specialområde i ungefär samma omfattning (Oskarson & Wängnerud 1995:

118). Dessutom hade de flesta kommittéledamöter i Grundlagsutredningen en bakgrund i Konstitutionsutskottet, där könsfördelningen var relativt jämn (47 % kvinnor). Däremot är det så att Konstitutionsutskottet enligt tidigare studier tillhört de mindre attraktiva utskotten bland riksdagsledamöterna, i alla fall när det gäller ordinarie ledamotsposter (Wängnerud 1997: 147; Hagevi 1998: 131).

Värt att beakta är att även tidigare utredningar i konstitutionella frågor har dominerats av män. I t.ex. *Ansvarskommittén*, vars slutbetänkande kom 2007, var också bara en tredjedel av ledamöterna kvinnor. *Grundlagberedningen*, vars slutbetänkande från 1972 som ledde fram till 1974 års RF, bestod bara av manliga ledamöter, vilket dock inte var särskilt ovanligt på den tiden. I *Demokratiutredningen*, som presenterade sitt slutbetänkande 2000, var det däremot lika många kvinnor som män bland kommittéledamöterna.

Könsperspektivet i Grundlagsutredningen

Könsperspektivet hamnar på dagordningen

Det var framför allt Vänsterpartiet som drev frågan om ett könsperspektiv i Grundlagsutredningen. Partiet hade skrivit två motioner i frågan, som båda gjorde avtryck i debatten. Den första motionen lämnades in hösten 2002 (Motion 2002/03:K296, *Feministisk analys av grundlagarna*). I motionen trycktes det på att grundlagarna framstår som strikt könsneutrala och således verkar behandla könen lika, samtidigt som författningen inte kan ses som isolerad från samhället där det *inte* råder jämställdhet på grund av en orättvis fördelning av makt mellan könen. I motionen föreslogs det en utredning som granskade och analyserade författningen ur ett könsmaktsperspektiv:

Förslag till riksdagsbeslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att tillsätta en utredning som kritiskt granskar och analyserar vår författning ur ett könsmaktsperspektiv (Motion 2002/03:K296).

Konstitutionsutskottet avslog motionen med hänvisning till att regeringen hade påbörjat ett förberedelsearbete i syfte att en samlad översyn av regeringsformen skulle inledas och utskottet ville inte föregripa det arbetet.

Utskottet utgår också från att en analys av den framtida maktfördelningen bl.a. sker utifrån ett könsperspektiv. I enlighet med det anförda anser utskottet att nämnda /motion/ bör avslås i berörda delar (Betänkande 2003/04:KU9).

Såsom ska visas senare hängde denna formulering från Konstitutionsutskottets betänkande med ända in i kommittéarbetet, utan att preciseras ytterligare. Vänsterpartiet framförde även förslaget om en konstitutionell könsmaktsanalys i partiöverläggningarna med regeringen inför Grundlagsutredningen. I stort upplevdes det finnas bred konsensus bland riksdagspartierna i frågan och bemötandet från regeringen var positivt (Einarsson 2011). I kommittédirektivet från juli 2004 är dock könsperspektivet inte specificerat i själva uppdraget, även om det nämns i bakgrunden i direktivet:

Vidare har riksdagen under våren 2004 behandlat ett flertal motioner som bl.a. rör frågor om en översyn av den svenska författningen /.../. Konstitutionsutskottet har i samband härmed uttalat att utskottet utgår från att en analys av den framtida maktfördelningen bland annat sker utifrån ett könsperspektiv (Dir. 2004:96).

Samtidigt skulle Grundlagsutredningen arbeta relativt självständigt och den var således inte förhindrad att ta upp könsperspektivet på eget initiativ:

Kommittén bör ges vida ramar för sitt arbete. Den bör i princip vara oförhindrad att ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som kommittén har i uppdrag att se över (Dir. 2004:96).

När könsperspektivet inte var specificerat i kommittédirektivet, valde Vänsterpartiet att i september 2004 lämna in en ny motion (Motion 2004/05:K273, *Könsmaktsanalys av författningen*).

Förslag till riksdagsbeslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om tilläggsdirektiv till översynen av regeringsformen med innebörden att det konstitutionella regelverkets förhållande till och samspel med de sociala, ekonomiska och kulturella maktrelationerna i samhället, bl.a. ur ett könsmaktsperspektiv, analyseras (Motion till riksdagen, 2004/05:K273).

I motionen listades även förslag på ett tiotal frågor som Vänsterpartiet menade borde kunna bli föremål för en analys av regeringsformen ur ett könsperspektiv. Dessa frågor var: Vilket kön har medborgaren i grundlagen? Osynliggörs kvinnor? Utmanas könsmaktsordningen? Vad säger grundlagen om könsdiskriminering och positiv särbehandling? Skyddar grundlagen patriarkala strukturer? Är de politiska institutionerna till för både kvinnor och män? Är det viktigt att kvinnor är representerade? I motionen står det även: "Säkert finns det andra och kanske bättre formulerade frågeställningar; avsikten här har endast varit att exemplifiera och att tydliggöra vad en könsmaktsanalys skulle kunna innebära" (Motion 2004/05:K273). Vänsterpartiets ambition var att få med en formulering om könsperspektivet i ett tilläggsdirektiv till utredningen, men Konstitutionsutskottet avslog även denna motion med hänvisning till dess tidigare yttrande.

Enligt utskottets mening kan det förutsättas att frågor rörande relationen mellan de organ som uppbär den offentliga makten och deras uppgifter kommer att beröras i det arbete som Grundlagsutredningen nyligen inlett. Konstitutionsutskottet har i samband härmed uttalat att utskottet utgår från att en analys av den framtida maktfördelningen bl.a. sker utifrån ett könsperspektiv. /.../ Vad som efterfrågas i motionerna synes därmed vara tillgodosett (Betänkande 2004/05:KU23).

Inom ramen för utredningens arbete tolkades detta också som att det *var* specificerat i direktivet att en analys ur ett könsperspektiv skulle göras. Formuleringen var helt enkelt förpliktande. De intervjuade ledamöterna uppger att denna uppgift varken ifrå-

gasattes eller diskuterades inom kommittén. Sammanfattningsvis var det alltså Vänsterpartiet som förde upp frågan på dagordningen genom sina två motioner och där efter ”ägde” Vänsterpartiet frågan i kommittéarbetet, men kommittéledamöterna från alla partier var i stort positiva.

Forskarrapportens genomförande och tidsplan

Inom ramen för Grundlagsutredningen var det många olika frågor som skulle belysas av externa experter. Precis som när det gäller flera andra frågor togs beslutet att en forskare skulle få i uppdrag att skriva en rapport i frågan om könsperspektivet. I avtalet preciseras syftet enligt följande:

Syftet med genomgången är att ge en bild av regeringsformens nuvarande utformning i detta avseende /den framtida maktfördelningen bland annat utifrån ett könsperspektiv/ samt att ge underlag för vidare överväganden under utredningens fortsatta arbete. Med utgångspunkt från genomgången ska uppdragstagaren lämna förslag på områden eller frågeställningar som enligt uppdragstagaren bör bli föremål för fördjupade studier och analyser (Avtal).

Det var kansliet som tog fram ett förslag på både formulering av uppdraget och forskare. Detta godkändes sedan av kommittén. Två år efter det att utredningen dragits igång, i december 2006, fick statsvetaren Lenita Freidenvall uppdraget. Uppdraget omfattade motsvarande två månader heltid och skulle redovisas skriftligen till utredningen i form av en rapport senast i mars 2007. Rapporten presenterades slutligen på ett offentligt seminarium i september 2007.

Rapportens innehåll

Den färdiga rapporten kom in relativt sent i utredningen, ungefär samtidigt som arbetet med slutbetänkandet påbörjades. Trots detta var en viktig del i uppdraget att ge underlag för vidare överväganden, studier och analyser:

Denna rapport, som utförts på Grundlagsutredningens uppdrag, syftar till att göra en övergripande genomgång av den svenska regeringsformen ur ett könsperspektiv. Genomgången ska ge en bild av regeringsformens nuvarande utformning i detta avseende samt ge underlag för vidare överväganden under utredningens fortsatta arbete. Ett annat syfte är att mot bakgrund av den övergripande genomgången lämna förslag på områden eller frågeställningar som bör bli föremål för fördjupade studier och analyser (Freidenvall 2007: 7).

Författaren var relativt fri vad gäller rapportens innehåll. Det fanns få riktlinjer och preciseringar i uppdraget och ingenting skriftligt utöver det som stod i avtalet.

Freidenvall inleder rapporten med att diskutera centrala begrepp såsom kön, genus, jämställdhet och intersektionalitet. Därefter redogörs för hur jämställdhet kan ses som en mänsklig rättighet och hur mänskliga rättigheter har införlivats i regeringsformen. Mot bakgrund av hur jämställdhet kan betraktas som antingen formell eller reell, analyseras sedan regeringsformens formuleringar om jämställdhet. Med formell

jämställdhet avses att kvinnor och män ska ha samma fri- och rättigheter och att det inte är tillåtet att diskriminera någon p.g.a. kön. Med reell jämställdhet avses dessutom att kvinnor och män ska ha samma ställning och inflytande. Detta handlar inte om likhet i behandling utan om likhet i resultat, vilket i princip kräver aktiva åtgärder såsom särbehandling (Freidenvall 2007: 36-39). Analysen mynnar ut i fem alternativa skrivningar om jämställdhet. *För det första* påpekas det att regeringsformens formuleringar om jämställdhet främst sammanfaller med det formella jämställdhetsbegreppet. Det innebär att rätten till icke-diskriminering och lika behandling fastslås, samtidigt som det inte finns några krav om att vidta aktiva åtgärder:

I vilken utsträckning anser Grundlagsutredningen att regeringsformen vid sidan om skrivningar om icke-diskriminering och lika behandling också ska innehålla skrivningar om vikten av att främja jämställdhet? I vilken utsträckning bör vikten av att inte enbart ”verka” för en ökad jämställdhet lyftas fram, utan att det också bör finnas ett krav på att det allmänna ”aktivt” ska ”arbeta” för en ökad jämställdhet? I vilken utsträckning bör regeringsformen inta en mer progressiv ställning till jämställdhet? (Freidenvall 2007:50).

Det föreslås även att statens ansvar för att aktivt främja jämställdhet mellan könen ska betonas i regeringsformen. På så sätt skulle jämställdhet mellan könen lyftas fram som ett konstitutionellt värde och staten måste vidta proaktiva åtgärder för att författningen ska efterlevas. *För det andra* påtalas det att det i regeringsformen saknas en intersektionalistisk syn på hur olika makt- och identitetsordningar samverkar. Det framgår således inte uttryckligt att en individ kan diskrimineras på flera grunder samtidigt. Som ett konkret förslag anges att ’eller’ i uppräkningsordningen av diskrimineringsgrunder i regeringsformen bör ersättas med ’och/eller’:

Det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt *och/eller* etniskt ursprung, språklig *och/eller* religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder *och/eller* annan omständighet som gäller den enskilde som person (Freidenvall 2007:53).

För det tredje påpekas det att i regeringsformen används främst pronomenet ”han”, ”hans” eller ”honom” (41 gånger), medan ”henne” bara nämns en gång – om statschefen (Freidenvall 2007: 54-55). Detta innebär att även om medborgarna i regeringsformen beskrivs i abstrakta och universella termer som ”medborgare”, ”människor” och ”de enskilda” så är dessa medborgare inte könsneutrala utan män:

Språket i regeringsformen bör vara könsneutralt men inte könsblint. En åtgärd i en författningsöversyn vore således att byta ut alla ”han” och ”honom” mot ”han eller hon” respektive ”honom eller henne” /.../ Genom att använda ”han eller hon” eller ”honom eller henne” synliggörs såväl kvinnor och män som subjekt och som politiska aktörer (Freidenvall 2007:55).

För det fjärde föreslås att det i regeringsformen ska inkluderas ett uttalande mot könsrelaterat våld, eftersom könsrelaterat våld är ett brott mot de mänskliga rättigheterna: ”Det skulle kunna åtgärdas genom en skrivning såsom att ’rätten till frihet från könsbaserat våld är en förutsättning för jämlikhet/jämställdhet’” (Freidenvall 2007: 56).

Avslutningsvis analyseras tre av regeringsformens institutioner kort ur ett könsperspektiv: Valsystemet, folkomröstningsinstitutet och utnämningmakten. Valet av dessa tre institutioner baseras på utredningens uppdrag:

I uppdraget ingår /.../ att göra en utvärdering och översyn av hela valsystemet samt av de bestämmelser som reglerar regeringsbildningsprocessen och förhållandet mellan riksdag och regering i övrigt. Uppdraget omfattar även en översyn av folkomröstningsinstitutet. Kommittén ska vidare utreda frågorna om lagprövning och om det finns behov av en författningsdomstol. /.../ I uppdraget ingår härutöver att se över möjligheten att öka öppenheten vid tjänstetillsättningar (Dir. 2004:96).

Frågan om lagprövning och författningsdomstol har dock utelämnats i rapporten, vilket innebär att dessa institutioner inte alls analyseras ur ett könsperspektiv inom utredningen. I rapporten påpekas att Sverige har en internationellt sett hög kvinnorepresentation och att det proportionella valsystem som används inte kan anses missgynna kvinnors representation. Personvalssystemet kan inte heller ses som negativt för kvinnorepresentationen. Folkomröstningar ses som positiva ur ett könsperspektiv, eftersom det finns tydliga åsiktsskillnader mellan kvinnor och män samtidigt som kvinnors och mäns valdeltagande är ungefär lika högt. Utnämningmakten avgränsas i rapporten främst till tillsättningen av högre statliga chefstjänster, som generaldirektörer, landshövdingar och domare. I samband med det påtalas det att den öppenhet som i många fall har införts i rekryteringsprocesserna är positiv för jämställdheten (Freidenvall 2007: 59-94).

Rapporten avslutas i enlighet med uppdraget med ett avsnitt där förslag ges till fördjupade studier och analyser under utredningens arbete. Där nämns bland annat att det krävs fördjupade studier om personvalet, folkomröstningsinstitutet samt utnämningmakten och statliga tjänstetillsättningar ur ett könsperspektiv. Dessutom efterlyses en större studie om konstitutioner ur ett könsperspektiv med fokus på såväl hur konstitutioner hanterar kön som hur kvinnor vill utforma konstitutioner (Freidenvall 2007: 95-96).

Rapporten om könsperspektivet presenterades liksom de flesta andra rapporter på ett offentligt seminarium. Seminariet "Könsperspektiv på grundlagen" ägde rum den 28 september 2007. Seminariet inleddes med att Freidenvall presenterade rapporten och svarade på frågor. Därefter lämnades ordet till två inbjudna kommentatorer, Gertrud Åström (särskild utredare Jämställdhetspolitiska utredningen) och Claes Borgström (dåvarande jämställdhetsombudsman). Dessa hade till uppgift att dels kommentera rapporten, dels diskutera hur grundlagen används i konkret jämställdhetsarbete (Åström 2011). Seminariet var välbesökt med ett hundratal åhörare.

Könsperspektivet i övriga rapporter

Utöver rapporten om könsperspektivet producerades ytterligare tolv rapporter inom ramen för Grundlagsutredningen. Hur behandlades då kön och jämställdhet i dessa rapporter? I rapporten om valsystem diskuteras bland annat valsystemets konsekvenser för könsrepresentation och kvinnorepresentation (SOU 2007:40). I rapporten om

personval diskuteras bland annat hur kvinnliga respektive manliga väljare använder möjligheten att kunna personrösta samt vilka konsekvenser personvalet har för kvinnliga respektive manliga kandidater (SOU 2007:68). I rapporten om folkomröstningar nämns kort att europeiska folkomröstningar ibland har berört moralfrågor som i hög grad påverkar kvinnors rättigheter, till exempel rätten till abort eller skilsmässa (SOU 2007:94). I en rapport analyseras EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och det påpekas då att kapitel 3, som bland annat handlar om jämställdhet, går längre än den svenska grundlagen i kraven på likabehandling (SOU 2008:43).

I övriga åtta rapporter förekommer ingen diskussion alls om kön och jämställdhet. Det innebär att misstroendeförklaring och regeringsbildningar, regeringschefen, domstolar, valdeltagande, normkontroll, kommunal självstyrelse, normgivningsmakt samt krisberedskap inte diskuteras alls ur ett könsperspektiv, trots att det i flera av fallen borde vara relevant att analysera och diskutera frågan ur ett könsperspektiv.

Grundlagsutredningens slutbetänkande

Grundlagsutredningen presenterade sitt slutbetänkande i december 2008. Enligt kommittéförordningen ska konsekvenser för jämställdheten särredovisas i alla kommittéers slutbetänkanden (SFS 1998:1474 § 15). Detta görs såsom redan nämnts även i Grundlagsutredningens slutbetänkande:

När det gäller konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män kan nämnas att vårt förslag innebär att regeringsformen får ett könsneutralt språk (SOU 2008:125: 622).

Detta innebär att bara konsekvenserna av de förändringar som *görs* redovisas. Könsperspektivets effekt på slutbetänkandet får sägas vara liten. Det enda avtryck som märktes är alltså att regeringsformen skrevs om så att språket blev könsneutralt. Denna förändring är självklart inte oviktig, eftersom kvinnor tidigare exkluderas såsom lagarna var skrivna. Däremot beror förändringen troligen inte på en medveten könsmaktsanalys, utan snarare på att språket i hela regeringsformen skulle moderniseras. De intervjuade kommittéledamöterna tror också att förändringen hade gjorts även utan rapporten. Bland annat påtalades problemet redan i Vänsterpartiets motion från 2004: "... i den gällande regeringsformen är medborgaren alltid en 'han'" (Motion 2004/05:K273).

Debatten utanför kommittén

Frågan om jämställdhet i regeringsformen diskuterades inte heller *utanför* kommittén. En analys av remissvaren visar till exempel att ingen remissinstans hade någon synpunkt på något i slutbetänkandet gällande kön eller jämställdhet. Detta är relativt anmärkningsvärt med tanke på den starka kvinnorörelse som Sverige har. En förklaring kan vara att kön och jämställdhet är så osynligt i slutbetänkandet och att det kan vara svårt att tycka till om något som inte finns. Å andra sidan måste frågan ändå anses ha varit synlig i och med att det fanns en separat rapport. På något sätt var frågan en "icke-fråga" både inom och utom kommittén, men varför?

Analys av resultatet i Grundlagsutredningens betänkande

Könsperspektivet fanns tydligt med på Grundlagsutredningens dagordning. Det nämndes i utredningsdirektivet och det skrevs en specifik rapport om det inom ramen för utredningen. Det fanns inte heller något motstånd mot frågan i kommittén. Ändå fick könsperspektivet ett litet, nästan obefintligt, utrymme i diskussionerna. Resultatet i slutbetänkandet blev därmed magert. De enda förändringar som gjordes i regeringsformen var av språklig karaktär. Varför blev det så? Detta avsnitt syftar till att diskutera varför könsperspektivet inte fick något genomslag i Grundlagsutredningens arbete och slutbetänkande.

Tidigare internationell forskning antyder att det kan vara svårt för kvinnor att påverka konstitutioners utformning, eftersom kvinnor tenderar att antingen släppas in för sent eller att inte släppas in alls i processen (Dobrowolsky & Hart 2003). En förklaring skulle således kunna vara att kvinnor exkluderades från Grundlagsutredningens arbete. Detta torde dock inte vara en giltig förklaring eftersom flera kvinnliga politiker deltog i kommittéarbetet, dock utan att driva frågan. Kvinnorörelsen drev inte heller frågan och de kan inte anses ha varit exkluderade eller förhindrade att göra det. En *annan* förklaring skulle kunna vara att regeringsformen redan var perfekt i detta avseende och att det därmed inte fanns något kvar att göra. Inte heller det torde dock vara en fullt ut giltig förklaring, eftersom frågor kring kön och jämställdhet inte ges något större utrymme i regeringsformen. Könsperspektivet verkar således ha varit en ”icke-fråga” i revideringsarbetet, men varför? Det finns två huvudsakliga förklaringar till detta:

- **Könsmaktionsordning i problemformulering och resursfördelning:** Kön utgör grunden för en hierarkisk maktordning i samhället. Denna hierarki ordnar könen så att män som grupp är överordnade kvinnor som grupp (Hirdman 2003). Jämställdhet mellan könen låter sig därmed inte enkelt formuleras som en konstitutionell spelregel. En del i könsmaktionsordningen är ”den manliga normens primat”, d.v.s. att män och det manliga utgör normen i samhället (Hirdman 2003). Normen ses som självklar och tas för given. Frågor om kön och jämställdhet tenderar därmed att antingen inte synas eller att ses som avvikande. De hamnar således – omedvetet – lätt utanför agendan eller prioriteras i lägre grad än andra frågor.
- **Stigberoende:** Sverige har en tradition av konstitutionell minimalism, vilket innebär att grundlagen ska reglera så lite som möjligt (Gustavsson 2008). Enligt historisk- institutionell teori styrs utvecklingen av tidigare beslut och fortsätter således ofta längs samma ”stig” som tidigare (Peters 2005: 71-86). Det kan således vara svårt att föra in helt nya frågor i grundlagen, eftersom detta bryter mot institutionaliserade normer och traditioner.

Problemformuleringen

Könsperspektivet nämndes i kommittédirektivet, men det var otydligt specificerat. De intervjuade kommittéledamöterna såväl som kanslichefen menar dock ändå att det var självklart att könsperspektivet skulle utredas inom ramen för Grundlagsutred-

ningen, eftersom det nämndes i direktivet. Den oklara formuleringen verkar således inte ha spelat någon roll, utan könsperspektivet ansågs finnas på dagordningen.

Könsperspektivet var emellertid inte kopplat till något tydligt och konkret ”problem”. Det fanns ingen problembeskrivning i kommittédirektivet och inte heller någon påtalad brist eller svaghet i regeringsformen som skulle åtgärdas, utan syftet var bara att analysera regeringsformen ur ett könsperspektiv. Det var inte utvecklat i direktivet vad som avsågs med detta, och det var därmed inte definierat vilken typ av analys som förväntades göras. I utredningens direktiv används begreppet ”könsperspektiv” (Dir. 2004:96). I Vänsterpartiets första motion används dock istället begreppen ”feministisk analys” och ”könsmaktsperspektiv” (motion 2002/03:K296) och i Vänsterpartiets andra motion används begreppen ”könsmaktsanalys” och ”könsmaktsperspektiv” (motion 2004/05:K273).

Vänsterpartiet, som initialt drev frågan, visste inte heller exakt hur analysen skulle kunna se ut (Einarsson 2011). Det diskuterades inte direkt i kommittén vad som mer exakt avsågs med ett könsperspektiv eller vad analysen förväntades mynna ut i, utan det rörde bara en enighet om att det *skulle* göras. Därmed blev det upp till författaren av forskarrapporten att avgöra detta.

Könsperspektivet hamnade alltså på Grundlagsutredningens dagordning utan att vara kopplat till ett tydligt problem. Vad som avsågs med att analysera regeringsformen ur ett könsperspektiv var inte definierat. Det var en svår fråga att hantera i bemärkelsen att kunskapen i frågan ansågs vara begränsad, både i kommittén och i forskarsamhället. Forskarrapporten blev därmed främst explorativ till sin karaktär och utgjorde snarare ett diskussionsunderlag. I intervjuerna anges att rapporten var för abstrakt och teoretisk för att kunna användas i det konkreta utredningsarbetet (Einarsson 2011; Svensson 2011). Det verkar således ha funnits förväntningar på vad rapporten skulle kunna innehålla och användas till, men detta har inte formulerats i uppdraget till författaren.

Intervjuerna med kommittéledamöter visar att diskussioner om jämställdhetsfrågor i stort saknades i utredningens arbete. Det anses bland annat bero på att jämställdhetsfrågan försvann i mängden av frågor. En intervjuad ledamot påtalar att om utredningen *bara* sysslat med könsperspektiv och jämställdhet, och då inom många olika områden i samhället och i lagen, hade förmodligen frågan om regeringsformen ur ett könsperspektiv diskuterats på ett helt annat sätt. En annan ledamot medger att jämställdhetsfrågan inte var särskilt högt prioriterad inom utredningen. Vid de tillfällen då frågan väl diskuterades i kommittén, var dock stämningen allmänt positivt. Inget parti var på något sätt ”emot” frågan, utan alla tyckte att det var bra att beakta könsperspektivet. Däremot upplevde Vänsterpartiets ledamot att engagemanget hos de övriga partierna inte var så stort. Avsaknaden av såväl engagemang *som* motstånd gjorde det svårt att inom ramen för utredningen driva frågan ”till sin spets”. Eftersom det saknades både konkreta problem och konkreta förslag i frågan, diskuterades aldrig eventuella olikheter i partiernas ståndpunkter (Einarsson 2011).

Även kommitténs arbetssätt bidrog enligt de intervjuade kommittéledamöterna till att den djupgående diskussionen om jämställdhet uteblev. Kommitténs arbete var relativt fokuserat på att gå igenom paragraf för paragraf i regeringsformen och lösa de eventuella problem som fanns. Eftersom det enligt forskarrapporten inte verkade

finnas någon paragraf i regeringsformen som var omodern, felaktig eller förkastlig ur ett könsperspektiv, fanns det inte heller något behov av att diskutera frågan vidare. Regeringsformen ansågs således inte utgöra något hinder för jämställdhet och kvinnors rättigheter.

Resursfördelningen

De intervjuade kommittéledamöterna anger att det var svårt att använda forskarrapporten i utredningens arbete, eftersom den främst utgjorde en teoretisk text och ett diskussionsunderlag och knappt innehöll några konkreta tillämpbara förslag. Uppdraget motsvarade endast två månaders heltidsarbete. Detta kan jämföras med några av Grundlagsutredningens övriga rapporter, som utarbetades av expertgrupper bestående av såväl jurister som forskare i andra ämnen. Detta gällde t.ex. frågorna om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, modeller för normkontroll samt domstolarna. Dessa expert- och referensgrupper hade inte bara till uppgift att fördjupa sig i de specifika frågorna, utan skulle även formulera förslag på specifika kapitel i regeringsformen. Om en liknande satsning gjorts på frågan om könsperspektiv, med en grupp bestående av experter med olika kompetenser (t.ex. statsvetare, jurister och jämställdhetspraktiker) och med ett tydligare uppdrag att formulera konkreta förslag, hade resultatet förmodligen blivit ett annat.

Skälet till att könsperspektivet behandlades i en kortare rapport, och inte av en expertgrupp, uppges främst vara att detta område var ”oplöjd mark” där det först måste ”plöjas” och inhämtas kunskap innan man kunde gå vidare. Expertgrupperna utredde frågor där det redan ansågs finnas kunskap och där man således hade möjlighet att gå vidare och ta fram dessa konkreta lagförslag (Eka 2011). De flesta övriga enskilda forskaruppdrag inom ramen för utredningen motsvarade två månaders arbete, vilket främst förklaras med att det var vad budgeten tillät (Eka 2011).

Forskarrapporten om könsperspektivet presenterades för kommittén i ett relativt sent skede i utredningen och borde även av denna anledning ha haft svårt att sätta tydliga spår i kommitténs arbete. Rapporten presenterades i september 2007, bara drygt ett år innan slutbetänkandet kom. Ett alternativ hade kunnat vara att ta fram forskarrapporten direkt i början av utredningen. Könsperspektivet hade då kunnat beaktas genomgående. Därmed hade den kunnat utgöra både en grund för övriga rapporter och ett diskussions- och analysverktyg för kommitténs ledamöter under hela utredningen. Det är möjligt att detta hade gjorts om könsperspektivet hade lyfts fram tydligare i kommittédirektivet.

Delar av rapporten om könsperspektivet har också mer karaktären av avstamp inför fortsatta kartläggningar och analyser än konkreta förslag:

Sammanfattningsvis har detta kapitel syftat till att problematisera regeringsformen ur ett könsperspektiv samt att mot bakgrund av sex analytiska kategorier eller teman *ge läsaren verktyg att själv* kunna identifiera och reflektera över konstitutionella normer och strategier som kan främja ökad jämställdhet mellan könen. Dessa teman ska ses som ett försök *att öppna upp fältet för diskussion*, och det

bör därför inte uteslutas att det kan finnas andra relevanta teman som kan problematiseras (Freidenvall 2007: 57, min kursivering).

I denna rapport har en översiktlig genomgång av den svenska regeringsformen ur ett könsperspektiv gjorts. Syftet var att ge en bild av regeringsformens nuvarande utformning i detta avseende samt *ge underlag för vidare överväganden* under utredningens arbete. Ett annat syfte var att mot bakgrund av denna genomgång lämna förslag på områden eller frågeställningar *som bör bli föremål för fördjupade studier och analyser* (Freidenvall 2007: 95, min kursivering).

Det var preciserat i uppdraget att rapporten skulle lämna dessa förslag på områden som borde studeras vidare. Det var sedan upp till kommittéledamöterna att besluta om frågan skulle utredas vidare när rapporten kom, men detta gjordes inte. De intervjuade ledamöterna menar att detta beror på att inte rapporten pekar på några konkreta brister eller problem i regeringsformen, förutom avsaknaden av ett könsneutralt språk.

Den svenska författningstraditionen (stigberoendet)

Sverige har en tradition av konstitutionell minimalism, vilket innebär att grundlagen bör reglera så lite som möjligt. I princip reglerar en minimalistisk grundlag inte alls politikens *inhåll* utan bara *formerna*, det vill säga främst val, regeringsbildning och grundläggande fri- och rättigheter (Gustavsson 2008). Minimalismen kan göra att jämställdhetsfrågor hamnar utanför grundlagen, eftersom det kan betraktas som innehållsliga frågor om reella maktförhållanden i samhället. Exempel på dylika jämställdhetsfrågor som skulle kunna förekomma i en konstitution rör reell jämställdhet, könsrelaterat våld, jämställdhetsintegrering och könsrepresentation. Språket i den svenska grundlagen är också relativt avskalat. Den vedertagna uppfattningen om vad som ska stå med i grundlagen och inte, kan därmed påverka hur jämställdhetsfrågor hanteras konstitutionellt. Det uttrycks bland annat i följande riksdagsdebatt (interpellation 2008/09:107):

Men med de formuleringar som vi har i grundlagen, som ändå är tydliga och tar upp jämställdhet, varje människas rättigheter och allt som där står, känns det lite fel att använda de begränsade resurser vi har för rättsligt arbete till att ändra eller fundera över detaljer i grundlagen, när det finns så oändligt mycket annat att göra i den reella världen för att åstadkomma ett resultat när det gäller jämställdhet (Beatrice Ask, M).

... här handlar det faktiskt om kvinnor som utgör 50 procent av befolkningen. Det är viktigt att det speglas i våra grundlagar som är en hörnsten i vår samhällsstruktur och vårt samhällsskydd. Jag vill helt enkelt säga att regeringen uppenbarligen varken har vilja eller förmåga att skapa verktyg och strategier för att bekämpa den rådande könsmaktsordningen i dagens samhälle. Man är varken intresserad eller bryr sig. Den borgerliga regeringen nöjer sig tydligen med endast de formella villkoren enligt våra grundlagar, att både män och kvinnor har samma demokratiska fri- och rättigheter (Amineh Kakabaveh, V).

Inlägget av justitieminister Beatrice Ask stödjer den minimalistiska traditionen och sammanfaller med ett formellt jämställdhetsbegrepp, medan riksdagsledamot Amineh Kakabaveh förespråkar reglerandet av reell jämställdhet i grundlagen. Här skulle man eventuellt kunna tänka sig att det finns en höger-vänster-dimension i hur partierna ser på hanterandet av jämställdhetsfrågan i grundlagen, eftersom partier till vänster tenderar att oftare prioritera frågor kring jämställdhet än partier till höger. Partiernas ståndpunkter i frågan diskuterades dock inte i Grundlagsutredningen och det går därför inte att analysera detta inom ramen för denna artikel.

I forskarrapporten hämtades framför allt inspiration från Sydafrikas konstitution och det nämndes även ett par konkreta förslag baserade på denna (Freidenvall 2007: 49), t.ex. när det gäller könsrelaterat våld (Freidenvall 2007: 56). Den utförliga sydafrikanska konstitutionen krockar dock med traditionen av konstitutionell minimalism i Sverige, där grundlagen reglerar politikens former och inte dess innehåll. En av de intervjuade ledamöterna menar att det hade krävts "en helt annan typ av regeringsform" för att kunna inkludera texten om könsrelaterat våld och att det således låg utanför kommitténs uppdrag. Tidigare forskning har också visat att det generellt är lättare att föra in jämställdhetsfrågor i konstitutionen när den skapas eller skrivs om helt och hållet, än om den bara revideras (se t.ex. Dobrowolsky & Hart 2003; Baines & Rubio-Marin 2005).

Sammanfattande diskussion

Denna artikel har behandlat könsperspektivet i Grundlagsutredningen. I kommittédirektivet fanns det angivet att en analys av regeringsformen ur ett könsperspektiv antogs göras. Inom ramen för utredningen skrevs därför en forskarrapport, som dock inte fick någon effekt på slutbetänkandet. Frågan fick inte heller något större utrymme i kommitténs diskussioner. De enda förändringar som gjordes av regeringsformen ur ett könsperspektiv var snarast av redaktionell natur, nämligen att språket blev könsneutralt. Jämställdhet kan anses ha varit en "icke-fråga" i utredningen.

Internationell forskning pekar på betydelsen av kvinnors närvaro i arbetsprocessen. Män dominerade visserligen i utredningsarbetet, men kvinnor kan inte sägas ha varit exkluderade i arbetet eller förhindrade att påverka processen, varken internt eller externt. I föreliggande artikel nämns istället två andra tänkbara förklaringar till varför jämställdhet blev en "icke-fråga". För det första kan det vara svårt att formulera konstitutionella spelregler om kön, eftersom kön är en del i en hierarkisk maktordning. I och med detta ses frågor om kön och jämställdhet lätt som annorlunda och avvikan- de jämfört med andra politiska frågor och ges därmed lägre prioritet och mindre resurser. Inom Grundlagsutredningen skrevs visserligen en forskarrapport om köns- perspektivet, men denna får anses vara relativt begränsad jämfört med flera av de andra rapporterna. För det andra gör traditionen av konstitutionell minimalism det svårt att föra in nya frågor i konstitutionen, eftersom detta bryter mot institutionaliserade normer. Internationell forskning påtalar att det är lättare att föra in jämställdhetsfrågor i konstitutionen när den ska skrivas om helt.

Referenser

- Amsterdamfördraget* (97/C 340/01).
- Avtal: Uppdrag att genomföra en analys av regeringsformen ur ett könsperspektiv*, Grundlagsutredningen, den 22 december 2006 (stencil).
- Baines, Beverly & Rubio-Marin, Ruth, 2005. *The Gender of Constitutional Jurisprudence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Betänkande 2003/04:KU9. *Författningsfrågor*.
- Betänkande 2004/05:KU23. *Författningsfrågor*.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2010. *Regeringsformen. En kommentar*. Stockholm: SNS Förlag.
- CEDAW, 2008. *CEDAW-kommitténs kommentarer och rekommendationer till Sveriges regering efter granskningen den 25 januari 2008* (stencil).
- Dir. 2004:96. *En samlad översyn av regeringsformen*.
- Dobrowolsky, Alexandra & Hart, Vivien, 2003. *Women Making Constitutions. New Politics and Comparative Perspectives*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Einarsson, Mats, 2011. Intervju den 25 januari 2011 (kommittéledamot i Grundlagsutredningen 2004-2008, Vänsterpartiet).
- Eka, Anders, 2011. Telefonintervju den 18 februari 2011 (kanslichef för Grundlagsutredningen).
- FN:s kvinnokonvention (Konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor).
- Freidenvall, Lenita, 2007. *Regeringsformen ur ett könsperspektiv. En övergripande genomgång*. Grundlagsutredningen, SOU 2007:67.
- Freidenvall, Lenita, 2011. Telefonintervju den 16 februari 2011 (forskare, Stockholms universitet).
- Gustavsson, Sverker, 2008. ”Att fästa makten på papper” s. 131-150 i Bennich-Björkman, Li & Blomquist, Paula (red), *Mellan folkhem och Europa. Svensk politik i brytningstid*. Malmö: Liber Förlag.
- Hagevi, Magnus, 1998. *Bakom riksdagens fasad*. Göteborg: Akademiförlaget Corona.
- Hirdman, Yvonne, 2003. *Genus. Om det stabila föränderliga former*. Malmö: Liber Förlag.
- Hjelm Wallén, Lena, 2011. Telefonintervju den 16 februari 2011 (kommittéledamot i Grundlagsutredningen 2004-2008, Socialdemokraterna).
- Interpellation 2008/09:107. *Könsblind regeringsform*.
- Irving, Helen, 2008. *Gender and the Constitution. Equity and Agency in Comparative Constitutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mattsson, Ingvar & Petersson, Olof, 2008. *Svensk författningspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Motion 2002/03:K296. *Feministisk analys av grundlagarna*.
- Motion 2004/05:K273. *Könsmaktsanalys av författningen*.
- Oskarson, Maria & Wängnerud, Lena, 1995. *Kvinnor som väljare och valda*. Lund: Studentlitteratur.
- Peters, B. Guy, 2005. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.
- Phillips, Anne, 2000. *Närvarons politik. Den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*. Lund: Studentlitteratur.
- SFS 1974:152. *Regeringsformen*.
- SFS 1998:1474. *Kommittéförordningen*.
- SOU 2007:40. *Valsystem och representationseffekter – En jämförande studie av 25 länder*.
- SOU 2007:68. *Ett decennium med personval – Erfarenheter och utfall*.

- SOU 2007:94. *Folkomröstningar i Europa*.
- SOU 2008:43. *Tre rapporter till Grundlagsutredningen*.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen.
- Svensson, Ingvar, 2011. E-postkorrespondens den 19 februari 2011 (kommittéledamot i Grundlagsutredningen 2004-2008, Kristdemokraterna).
- Wängnerud, Lena, 1997. ”Varannan damernas’ i riksdagens utskott”, s. 135-156 i Mattson, Ingvar & Wängnerud, Lena (red.), *Riksdagen på nära håll. Sju studier av riksdagsarbetet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Wängnerud, Lena, 1998. *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Göteborg: Göteborg Studies in Politics, No. 53.
- Wängnerud, Lena, 2010. ”Minskade könsskillnader i Sveriges riksdag”, s. 209-241 i Brothén, Martin & Holmberg, Sören (red.), *Folkets representanter. En bok om riksdagsledamöter och politisk representation i Sverige*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Vänsterpartiet, 2004. *Vänsterpartiets utgångspunkter och förslag inför översynen av Regeringsformen*, PM 2004-02-07 (stencil).
- Åström, Gertrud, 2011. Telefonintervju den 14 februari 2011 (särskild utredare för Jämställdhetspolitiska utredningen).

■ Regeringsformen och den samtidiga reformen av Riksrevisionen

SHIRIN AHLBÄCK ÖBERG¹

Constitutional Reform and the Reorganization of the National Audit Office

The Committee on Constitutional Reform was appointed by the government to conduct a review of the Swedish Constitution. This article focuses on the Constitution's chapter on Parliamentary Control, i.e. instruments for monitoring government activities. The Committee's discussion of this topic was limited and produced no real suggestions for reform. However, the parliament initiated a parallel reform aimed at the reorganization of the Swedish National Audit Office. The issue was investigated and decided upon, and the consequences of the reform were subsequently evaluated. The article points out that this way of organizing constitutional change is atypical of Swedish constitutional policy. Moreover, the changes have had greater constitutional implications for Parliamentary Control than has the work of the Committee on Constitutional Reform.

Inledning

Samma dag som riksdagen 2010 debatterade och fattade beslut om att genomföra de vilande grundlagsförändringarna om att modernisera regeringsformen, så avgjordes även ett annat ärende som innebar justeringar i RF nämligen förändringar av Riksrevisionen (prot. 2010/11:20, 10 § respektive 11 §). Det rörde sig alltså om två parallella – och inbördes fristående – processer som landade i riksdagens kammare på samma dag. Det vilande förslaget innebar ändringar i RF angående Riksrevisionen, men utredningsarbetet hade inte utförts inom ramen för Grundlagsutredningen. Det kan tyckas märkligt att frågan om Riksrevisionens utformning och arbete inte hanterades inom ramen för det breda författningsarbete som en grundlagsutredning var tänkt att

1 Shirin Ahlbäck Öberg är docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Jag vill tacka mina två granskare och mina kolleger i detta temanummer för bra synpunkter på tidigare utkast av detta bidrag. De ändringar i RF som diskuteras som en del av de ändringar som genomfördes återfinns i betänkande 2009/10: KU19 En reformerad grundlag och berör nuvarande 13 kap. 7-9 §. Ett anslag från Riksbankens jubileumsfond till projektet Författningsform 2010: partierna och politikens spelregler (P2007-0370:1-E) möjliggjorde denna forskning.
E-post: shirin.ahlbäck@statsvet.uu.se

bedriva. Men observationen är betecknande för hur frågan om kontrollen av rikets styrelse och förvaltning hanterats i svensk politik.

Omstöpningsen av den statliga revisionsordningen under början av 2000-talet utgör en milstolpe i svensk författningspolitisk historia, utan att frågan för den skull har hanterats på det sätt som vi författningspolitiskt är vana vid. Det är nämligen unikt att en grundlagsreform initieras, utreds och avgörs i riksdagen (Ahlbäck 2001; Isberg 2003: 295). Sammantaget visar riksdagen musklerna i denna konstitutionella sidoprocess, och reformeringen av den statliga revisionen innebar kort sagt att den vid tiden sittande regeringen fick se sig besegrad. Den tidigare myndigheten Riksrevisionsverket (RRV) hade regeringen ju kunnat styra, man talade om verket som ett av regeringens stabsorgan. Genom att inrätta en ny revisionsmyndighet och placera den under riksdagen eliminerades i princip all möjlighet till politisk styrning från regeringen (Bull & Sterzel 2010: 314).

Tillkomsten och reformeringen av den statliga revisionen i Sverige är alltså en fråga som ledde till märkbara ändringar i regeringsformen, men som hanterades utanför den normala författningspolitiska arenan. Vad är det då som avgör om författningsfrågor behandlas inom ramen för traditionellt grundlagsarbete, och vilka som inte blir det? Frågan är väl värd att ställas för givet den normhierarki som finns inom de flesta demokratiska rättssystem så kräver ändringar av författningspolitisk karaktär mer diskussion och bredare arenor än andra typer av politiska frågor.

Vi vet från den förra författningsrevisionen som resulterade i en ny regeringsform 1974 att de frågor som Författningsutredningen och Grundlagberedningen framförallt uppehöll sig vid var frågor om politikens inflöde, dvs. hur det politiska beslutsfattandet skulle organiseras (Tarschys 2002: 31, 42). Diskussionerna rörde således valsystemets utformning, kammersystemet, folkomröstningsinstitutet och dylikt (se SOU 1963:16–17; SOU 1967:26; SOU 1972:15). Vad gällde förutsättningarna för genomförandet av politik var det däremot inte mycket som sades, och det är i efterhand slående hur lite man berörde förvaltningens roll och ställning (se Statsvetenskaplig tidskrift, 1976:1–69). Samma sak gäller den nyss avslutade Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 del 1 och 2). I det omfattande betänkandet är det återigen frågor som handlar om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdag och regering och så vidare som är uppe till diskussion. Frågor som har omedelbar bäring på partiernas möjligheter att erövra den politiska makten. Däremot saknas det ordentliga diskussioner som rör styrningen och kontrollen av den offentliga förvaltningen, dvs. den del som rör förvaltandet av denna makt trots att politikerna i den moderna välfärdsstaten av flera praktiska skäl tvingas till omfattande delegering av makt till såväl statliga som kommunala myndigheter och organ (Rothstein 2010: 11).

Ytterligare en förklaring till att den senaste Grundlagsutredningen (GLU) inte uppehöll sig vid frågor som rörde styrningen av myndigheter har att göra med flera utredningar redan presenterat betänkanden i frågan: Ansvarskommittén (SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*), Styrtutredningen (SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*) och Förvaltningskommittén (SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*). Grundlagsutredningen hänvisar också till pågående utredningar och konstaterar kort: ”Det pågående utredningsarbetet på detta område bör dock enligt vår mening inte nu föregripas genom

reglering i grundlag. Vi lämnar därför inte några förslag i denna del.” (SOU 2008:125:355). Det är i sammanhanget symptomatiskt att kapitel 11 om rättskipning efter revideringen av RF nu är mer omfattande än 12 kap. om förvaltningen. Men som Bull och Sterzel mycket riktigt konstaterar i sin författningskommentar så döljer sig viktiga konstitutionella frågor bakom de allmänt formulerade stadgandena i tolfte kapitlet om den statliga förvaltningen. Exempelvis innehåller stadgandet att statliga förvaltningsmyndigheter *lyder* under regeringen mer politik än vad som kanske kan utläsas av denna tillsammans formulering (Bull & Sterzel 2010: 31).

Nyss nämndes att Grundlagsutredningen hänförde frågorna om den statliga förvaltningen till pågående utredningar, och i mars 2010 la regeringen fram en separat förvaltningspolitisk proposition (prop. 2009/10:175). I denna proposition läggs emellertid inga förslag fram som rör någon grundlag, snarare skulle man kunna tolka det som att regeringens hållning är att ju mindre grundlagsstadganden på detta område desto bättre. De lagrum som propositionens förslag trots allt berör ligger långt ifrån våra grundlagar: lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, lag om ändring i lagen (1984:989) om socialförsäkringsväsendet under krig och krigsfara, lag om ändring i lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter, lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och lag om ändring i socialförsäkringsbalken.

Slutsatsen så här långt är att om man är intresserad av de författningspolitiska idéerna kring makt och ansvar i det politiska styrelseskickets *utflödessida* får man alltså även denna gång rikta uppmärksamheten, inte till den vedertagna författningspolitiska arena som en grundlagsutredning utgör, utan till arenor där sådana diskussioner (lite mer inkognito) förs. Nu visade sig inte den förvaltningspolitiska propositionen ge någon vidare utdelning i så måtto, men som inledningsvis har klargjorts finns andra frågor som oavvisligen är av grundlagskaraktär. Granskningen och kontrollen av den offentliga verksamheten är en företeelse som rör det politiska systemets utflödessida. Hur man ska säkerställa att det verkställande ledet på ett rimligt vis genomför de politiska intentionerna är allt annat än på förhand givet, och hänger ihop med frågan om hur verksamheten ska styras. Möjligheterna att hålla ett vakande öga över den offentliga verksamheten måste också ses som en central del av styrelseskicket, eftersom det är i det verkställande ledet som maktutövandet gentemot enskilda faktiskt operationaliseras. Jag kommer därför i detta kapitel uppehålla mig vid regeringsformens trettonde (tidigare tolfte) kapitel som bär rubriken Kontrollmakten. Tyngdpunkten kommer att läggas på tillblivelsen och översynen av Riksrevisionen, eftersom det i reformeringen av denna del utspelade sig inget mindre än en regelrätt konstitutionell maktkamp mellan regering och riksdag. Avslutningsvis kommer jag emellertid också att kommentera de övriga kontrollinstitut som återfinns i RFs trettonde kapitel.

Granskningens organisation och innehåll

I en av de inledande paragraferna i RF slås fast att en av riksdagens tre huvuduppgifter är att granska rikets styrelse och förvaltning (RF 1:4). Vilka möjligheter har då riksdagen att utöva denna granskning? Sedan reformen på 1970-talet innehåller vår reger-

ingsform ett helt kapitel med rubriken *Kontrollmakten*. Detta i kombination med att det av samma regeringsform framgår att det är en huvuduppgift för riksdagen att granska den verkställande makten skulle kunna vittna om att kontroll och granskning av den offentliga förvaltningen ses som en central uppgift i vårt styrelseskick. Mycket riktigt finns det formellt sett flera möjligheter för enskilda medborgare, riksdag såväl som regering att kontrollera den verksamhet som förvaltningen bedriver. Den svenska författningen ger oss inte bara förutsättningar att utöva kontroll genom till exempel offentlighetsprincipen, utan grundlagen föreskriver i just det trettonde kapitlet om vissa speciella institutioner med uppgift att granska förvaltningens arbete.² Detta innebär, enkelt uttryckt, att förutom de möjligheter att kontrollera regering och statsförvaltning som är inbyggda i parlamentarismen, kan riksdagen således utöva kontroll över både regering och statsförvaltning genom de sex (tidigare sju) kontrollinstitut som finns föreskrivna i regeringsformen (RF 13 kap.): konstitutionsutskottet (KU), statsrådets juridiska ansvar, misstroendeförklaring, interpellations- och frågeinstitutet, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen.³ Vid en noggrannare genomgång av dessa institut är det svårt att urskilja någon medveten tanke vad gäller institutens målgrupp och granskningsmandat.⁴ Skarp kritik har mycket riktigt riktats mot den osammanhängande utformningen av kontrollmakten. Kritiken går i korthet ut på att det kapitel i vår regeringsform som reglerar kontrollmakten inte grundar sig på någon helhetssyn på de funktioner som det är fråga om, och att de ansvariga politikerna inför författningsreformen på 1970-talet alltså inte lade ned vare sig tankemöda eller intresse i denna del.

Vid ett närmare studium av 12 kap. finner man en kontinuitet med den äldre författningen sådan den kom att tillämpas i praxis, som är kanske mer påtaglig än inom något annat kapitel i författningen. [...] Viljan till nyskapande var ringa, intresset för enskildheterna ännu mindre. Någon närmare diskussion av kontrollmaktens ställning i det nya systemet förekommer inte i förarbetena. (Sterzel 1988: 677)

Med andra ord var det så att flera av kontrollinstrumenten – KU:s granskning, interpellationer och frågor, riksdagens ombudsmän och dåvarande riksdagens revisorer – ärvdes rakt av från den gamla regeringsformen som ju byggde på principen om maktindelning. Kodifieringen av parlamentarism föranledde alltså inte författningsfäderna att tänka nytt vad gäller kontrollmaktens utformning. Sammanfattningsvis konstaterar Sterzel att intrycket närmast är att man samlat upp och fört samman en del institut som ”blivit över” och som i någon ibland minimal mening har koppling till ”kontroll” (Sterzel 2008: 253; Bremdal 2011). Sterzel går till och med så långt att han i annat sammanhang anför att alla de institut som finns samlade i kontrollmaktskapitlet utan problem skulle kunna föras över till andra kapitel i RF (2009: 353).

2 Offentlighetsprincipens rättsregler återfinns främst i RF 2 kap. 1 § samt TF 2 kap.

3 Tidigare föreskrevs även åtal mot justitieråd och regeringsråd i detta kapitel, men denna del har nu flyttats till RF:s 11 kap. Sedan 1 januari 2011 benämns de högsta domarna i både Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen justitieråd.

4 För en kritisk granskning av varje institut se Ahlbäck Öberg 2010; jfr Bremdal 2011.

Även Grundlagsutredningen beskriver kapitlet om kontrollmakten som ganska spretigt (SOU 2008:125: 279): "Kontrollmakten är ingen sammanhängande helhet utan består av ett antal regler med vissa beröringspunkter." Efter att ha gått igenom de olika instrumenten för kontroll avslutar emellertid utredningen med att konstatera (ibid.: 286):

Enligt vår mening finns det i övrigt inte anledning att föreslå några förändringar av den grundläggande strukturen när det gäller de olika kontrollmedlen i 12 kap. regeringsformen. *Systemet med parlamentariska kontrollmedel och politiskt oberoende kontrollmedel har enligt vår mening i allt väsentligt fungerat väl.* (min kursiv)

Vare sig den ganska oöverbärgbara tillkomsten av ett kontrollmaktskapitel eller kritiken av detta kapitel hade alltså gjort något intryck (bortsett från marginella justeringar som rörde KUs möjligheter att få ut andra handlingar än protokoll från regeringskansliet samt flyttandet av paragrafen om åtal mot justitieråd till annat kapitel (se not 3)). I sitt slutbetänkande anför utredningen helt enkelt att "[d]et finns inte anledning att göra några principiella förändringar av regeringsformens reglering av kontrollmakten" (SOU 2008:125: 286). Detta blir också den syn som präglar den efterföljande propositionen: "Regeringsformens system med de olika kontrollmedlen har i allt väsentligt fungerat väl. Det saknas därför anledning att göra några mer genomgripande förändringar av den grundläggande strukturen i bestämmelserna om kontrollmakten." (prop. 2009/10:80: 112).

För fullständighetens skull ska dock här påpekas att på en punkt – utanför själva kontrollmaktskapitlet i RF – bidrar Grundlagsutredningen till en förändring av riksdagens kontroll av rikets styrelse och förvaltning, och det rör utskottens roll vad gäller uppföljning och utvärdering av riksdagsbeslut, som 2010 får en egen ny paragraf i regeringsformen. Skyldigheten för utskotten att granska implementeringen av fattade beslut skrevs in i Riksdagsordningen under 1990-talet, men lyftes nu alltså upp av Grundlagsutredningen i regeringsformen. Man kan i utredningens hantering av frågan skönja en viss ambivalens vad gäller frågans etikettering och paragrafens tillhörighet. Det blev en kompromiss mellan två tänkbara varianter: Själva lagtexten infogades i RFs kapitel om riksdagens arbete (4 kap. "§ 8 Varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde"), men i Grundlagsutredningens betänkande behandlas frågan i kapitlet om kontrollmakten (SOU 2008:125, kapitel 19 *Riksdagens kontrollmakt*) (se Tarschys 2002 angående frågans tidigare utveckling). Denna hantering är i sig ett kvitto på det egentliga behovet av att i sin helhet reda ut innebörden och innehållet av kontrollmaktskapitlet i RF. Den styvmoderliga behandlingen av kontrollmaktskapitlet, både då det infördes i RF 1974 och sedermera i samband med revisionen av RF år 2010, utgör dock en viktig bakgrund och kontrast till den författningspolitiska maktkamp som illustreras av reformeringen och översynen av den statliga revisionen. Det är denna politiska strid med konstitutionella förtecken som jag nu kommer att redogöra för.

En ny statlig revision

Av kontrollmaktskapitlets bestämmelser var det alltså endast 7 § om den statliga revisionen som ändrats sedan 1975. Sett i ett längre historiskt perspektiv var reformeringen av den statliga revisionen en förändring av en märkvärdigt långlivad kontrollapparat som upprättades genom 1809 års regeringsform (Isberg 2003: 247). Denna förändring var dock inte lättvunnen. Alltsedan 1990-talet har frågan om den statliga revisionens organisation stötts och blötts utan att det fanns några tecken på verklig förändringsvilja i något politiskt läger (se t.ex. 1993/94:TK1 och Riksdagens revisionsutredning 1997-10-10). Revisionsfrågan behandlades i tre olika riksdagsinterna utredningar (Riksdagsutredningen, Riksdagens revisionsutredning och Riksdagskommittén), men först i den tredje – år 2000 – kom man fram till ett avslut. Riksdagskommittén presenterade då sitt betänkande *Riksdagen och den statliga revisionen* till Riksdagsstyrelsen, och det var radikala förändringar av revisionsordningen i Sverige som föreslogs (Riksdagen och den statliga revisionen 2000-06-13).⁵ Det i sammanhanget intressanta är att denna författningsförändring uteslutande var initierad av riksdagen, inte av regeringen som är det brukliga i författningsfrågor. Det var alltså inte på den då socialdemokratiska regeringens initiativ som en utredning tillsattes, för att sedan efter en sedvanlig remissrunda och breda partipolitiska överenskommelser resultera i en proposition. Tvärtom var det så att regeringspartiet var *emot* en förändring av den dåvarande revisionsordningen (se nedan) men genom Riksdagskommittén formulerades alltså ett reformförslag som samtliga övriga partier ställde sig bakom (inklusive regeringens stödpartier (v) och (mp)). Detta innebar att det radikala förslaget hade majoritet i riksdagen även utan regeringspartiets stöd (s-företrädarna reserverade sig mot kommitténs förslag), vilket i dessa sammanhang är unikt.

Kraftmätningen mellan regering och riksdag framträder här således klart. Ett framträdande drag vad gäller författningspolitiken är att partierna ofta bedriver intressepolitik. Som Isberg mycket riktigt påpekar tenderar de politiska partierna att inta ståndpunkter som kortsiktigt gynnar deras parlamentariska ställning och/eller missgynnar motståndarens, vilket särskilt tydligt manifesteras i fråga om valsystemets utformning (Isberg 2003: 297; jfr von Sydow 1989: 315). Här skulle det kunna förstås som att oppositionen vill försvaga regeringspartiets ställning genom att beröva regeringen dess revisionsorgan, vilket skulle kunna förklara varför så olika partier som Vänsterpartiet och Moderaterna kunde enas om beslutet. Socialdemokraterna som satt i regeringsställning – och som historiskt sett innehaft regeringsmakten under lång tid – ville inte förlora den utredningsresurs som man de facto betraktade RRV som. Det tillhör nämligen också saken att regeringen förhöll sig till sitt revisionsorgan som om det var ett utredningsorgan, dvs. många regeringsuppdrag lades ut på RRV – en verksamhet som förstås konkurrerade med den egeninitierade revisionella verksamheten (Ahlbäck 1999: 264). I debatten förde (s) fram att man var motståndare till en oberoende revision, eftersom man därigenom avhände sig makt från politikerna till

5 Riksdagskommittén (bestående av 10 riksdagsledamöter) var uppdelad i fyra referensgrupper bemannade av riksdagsledamöter som hanterade var sin delfråga. Kopplad till varje referensgrupp fanns även en expertgrupp, och jag satt som expert i den del av Riksdagskommittén (III) som behandlade Uppföljning, utvärdering och revision.

experterna (maktindelning) – att den oberoende revisionen var uttryck för ett ämbetsmannaprojekt. I realiteten var det aldrig tal om att lägga någon beslutandemakt hos revisionsorganet, utan oberoendet handlade istället om att granskningar skulle kunna genomföras utan politiska hänsyn.

Sverige hade alltså länge levt med en revisionsordning som snarare bygger på oreflekterade enskilda beslut än på ett principiellt ställningstagande. Den statliga revisionen utgjordes fram till 2003 av en resursmässigt svag men grundlagsreglerad riksdagsrevision bestående av valda politiker (Riksdagens revisorer), och en resursstarkare men konstitutionellt svagt förankrad revision under regeringen (Riksrevisionsverket [RRV]). Vad är det då som är så brännande med den statliga revisionen att verksamheten förtjänar konstitutionell uppmärksamhet? Revisionen ska på eget initiativ ägna sig åt återkommande och närgående granskning av *bela* statsförvaltningen. De flesta associerar till årlig revision (siffergranskning) då man diskuterar revisionens ställning, men den statliga revisionen innefattar även effektivitetsrevision (även kallad förvaltningsrevision). Det senare accentuerar att revisionen även har ett kunskapsförmedlande uppdrag, där revisionsorganen saknar egna möjligheter att utfärda sanktioner mot myndigheter som inte sköter sina åligganden. Att producera och förmedla kunskap om hur förvaltningen sköter sina uppgifter är dock inget politiskt neutralt företag, eftersom det får stora konsekvenser för de styrandes politiska trovärdighet om den förda politiken framställs som en framgång eller ett misslyckande. I sitt arbete balanserar således även opolitiska granskare på en knivsegg: deras rapporter kommer antingen att bekräfta det politiska ledarskapets duglighet eller blottlägga dess politiska misslyckanden. Sanningssägande i det politiska systemet kräver därmed oberoende i det granskande arbetet, vilket säkerställs genom konstitutionellt skydd, tillräckliga resurser och anställningstrygghet för ledningen. Så var inte fallet i den tidigare svenska modellen. RRVs verksamhet var exempelvis inte reglerad i grundlag, ett förhållande som inte enbart skilde RRV från riksdagsrevisorerna utan även utgjorde ett undantag bland medlemsländerna i Europeiska unionen. Denna institutionella otrygghet kunde medföra att RRV årligen var tvunget att underordna sig en budgetprövning hos Finansdepartementet, och regeringen kunde med ett pennstreck förändra förutsättningarna för RRV. Ett sådant inbyggt beroendeförhållande och osäkerhetsmoment kan verka förödande för en granskare. Verket kunde under ekonomiskt svåra tider mycket väl få se sin verksamhet kraftigt nedskuren eller ändrad. Ytterligare ett problem med den gamla konstruktionen var att det förelåg en risk för att RRV underordnade sig även outtalade resultatkrav från regeringskansliet (Ahlbäck 1999: 267ff). Vad gäller ledningens anställningstrygghet talade turerna kring den dåvarande generaldirektören Inga-Britt Ahlenius förordnande under sommaren och hösten 1999 sitt tydliga språk. När det hettade till som värst mellan finansministern och RRVs generaldirektör framkom det att förespeglingen om RRV som det oberoende revisionsorganet i vårt styrelseskick var en produkt av regeringskansliets retorik (se den dåvarande myndighetsinstruktionen, SFS 1998:418, 2 §) och RRVs önsketänkande (Riksrevisionsverket 1998).

Riksdagens revisorer var visserligen grundlagsskyddade, men de parlamentariska revisorernas oberoende kunde ifrågasättas av att de var partipolitiker och att revisionsrapporterna i värsta fall framarbetats utifrån sedvanliga partipolitiska hänsyn.

Riksdagsrevisorerna eftersträvade visserligen ofta enighet kring sina rapporter, men i de fall rapporterna översändes till berört utskott för riksdagsbehandling har den parlamentariska logiken mellan majoritet och opposition ändå slagit igenom. Ett huvudproblem var också att riksdagen uppvisade ett förbluffande ointresse för det egna revisionsorganets arbete (Ahlbäck 1999: 273ff).

Mot denna bakgrund förslög Riksdagskommittén år 2000 att den statliga revisionsverksamheten skulle underställas riksdagen i en ny myndighet med namnet Riksrevisionen. Verksamheten skulle grundlagsskyddas och Riksrevisionen skulle i internationella sammanhang representera Sverige som *Supreme Audit Institution*. Vidare föreslog man att den nya revisionsmyndigheten skulle ledas av en riksrevisor som förordnades för sex–sju år, utan möjlighet till förlängning, och riksrevisorn skulle utses av Konstitutionsutskottet. Kommittén talade också om att tillgodose ”riksdagens behov av samband med och insyn i myndigheten” genom att den även skulle ha ett parlamentariskt sammansatt organ. Detta organ, som sedermera kom att kallas styrelse, skulle ha rätt att lägga förslag till riksdagen med anledning av revisionsrapporterna. Däremot skulle parlamentarikerna inte ha något inflytande i själva granskningsarbetet. Denna modell är att betrakta som en politisk kompromiss, där riksdagsledamöterna i kommittén haft svårt att släppa taget från revisionen. En i internationell jämförelse vanligare ordning är att det inom parlamentet internt inrättas ett särskilt revisionsutskott för att ta emot revisionsorganets rapporter. I dessa utskott har sedan de folkvalda full frihet att besluta om granskningens iakttagelser ska leda till någon åtgärd. Men man kan ändå sammanfattningsvis säga att riksdagskommitténs förslag vad gäller den nya revisionsordningen för svenska förhållanden var ovanligt principiellt hållen, och man mejslade ut den nya institutionen med en för svenska parlamentariker ovanligt hög precision (Ahlbäck 2001).

Vägen från Riksdagskommitténs förslag till riksdagens beslut var emellertid inte problemfri. Tre av kommitténs ledamöter (alla s) reserverade sig och ville behålla den dåvarande ordningen med Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Riksdagsstyrelsen beslutade i juli 2000 i enlighet med Riksdagskommitténs förslag, och även i riksdagsstyrelsen fanns en reservation (s). Ärendet överlämnades sedermera till riksdagen för beredning i Konstitutionsutskottet. KU skickade förslaget på remiss till ett trettiotal myndigheter och organisationer, och när ärendet skulle beredas fanns förutom remissvaren, ett yttrande från Finansutskottet samt tre kommittémotioner som väckts med anledning av förslaget. I den socialdemokratiska motionen yrkades på avslag på förslaget och man vidhöll den ståndpunkt som partiets representanter intagit i kommittén (mot. 2000/01:K324). Bl.a. efterlyste man en ny översyn av den statliga revisionen där några viktiga utgångspunkter borde vara att revisionen ska bedrivas professionellt och oberoende av *en myndighet underställd regeringen*. Det är ingen tvekan om att (s) ville bevara RRV som en resurs för regeringen. Vänsterpartiet yrkade på att ytterligare en utredning skulle tillsättas (sic!) för att med nya utgångspunkter analysera den statliga revisionen (mot. 2000/01:K2). Miljöpartiet ville att samtliga riksdagspartier skulle garanteras representation i Riksrevisionens styrelse (mot. 2000/01:K1). Här kan tilläggas att Finansutskottet i sitt yttrande ställde sig med vissa förtydliganden bakom Riksdagskommitténs förslag. Finansutskottet ansåg att det principiellt var rimligt att det nationella revisionsorganet ligger under parlamentet och framhöll vär-

det av en stark och oberoende revision. Även till detta yttrande fanns en avvikande mening (s) och ett särskilt yttrande (v) tillfogat (2000/01:FiU2y, daterat 26 oktober 2000).

Eftersom socialdemokraterna in i det sista motsatte sig kommitténs och därmed Riksdagsstyrelsens förslag var det många som inte förväntade sig att en förändring faktiskt skulle komma till stånd. Det visar sig emellertid att (s) på upploppet var villigt att kompromissa. Efter remissbehandling och beredning kunde Konstitutionsutskottet i december 2000 fatta ett enigt beslut om inrättandet av en sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, *Riksrevisionen*, med ansvar för den statliga årliga revisionen och effektivitetsrevisionen (2000/01:KU8, daterat 5 december 2000).⁶ Riksdagen följde sedermera KUs förslag, och i riksdagsdebatten anfördes bl.a. det önskvärda i bred uppslutning i frågor av författningsspolitisk karaktär (prot. 2000/01:47, 18 §, 15 december 2000). I egentlig mening hade socialdemokraterna emellertid inget val. Det intressanta med denna reform är ju just att den var riksdagsinitierad, och Riksdagsstyrelsens förslag om en ny revisionsordning hade majoritet oavsett om regeringspartiet ställde sig bakom det eller ej.

Riksdagens beslut om en ny statlig revision innebar att Sverige sommaren 2003 fick en ny sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, *Riksrevisionen*, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen. I beslutet låg även att verksamheten skulle vara reglerad i regeringsformen, varför revisionen genom RF 12:7 fick det konstitutionella skydd verksamheten kräver. Eftersom riksdagsbeslutet i slutändan blev en kompromiss föreslog Konstitutionsutskottet i några avseenden andra lösningar än de Riksdagskommittén föreslagit. Bl.a. förordas att styrelsen för den nya revisionsmyndigheten under riksdagen skulle ha en sådan sammansättning att samtliga riksdagspartier representerades med ordinarie ledamöter. Vidare föreslog utskottet att den nya revisionsmyndigheten under riksdagen skulle ledas av *tre* personer i stället för av en enda riksrevisor. Dessa riksrevisorerna väljs av riksdagen efter förslag av Konstitutionsutskottet, och mandatperioden är sex eller sju år utan möjlighet till omval. Riksdagen uttryckte särskilt att den nya revisionsmyndigheten skulle uppfylla vedertagna kriterier för oberoende, dvs. revisionsorganets fria beslutanderätt i fråga om val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser (2000/01:KU8; jfr Ahlbäck 1999: 94).

Det ska här tilläggas att regeringen i december 2001 – ett år efter riksdagsbeslutet – överlämnade sin proposition *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen* till riksdagen. Propositionen baserades på en departementspromemoria med samma titel (Ds 2001:11). I propositionen behandlades de ändringar i regeringsformen som var nödvändiga för att riksdagens beslut om att inrätta Riksrevisionen skulle kunna genomföras.

En annan intressant sak i sammanhanget – bortsett från den ovanliga processen – är att beslutet representerade något nytt för svensk del vad gäller beredskapen och därmed förmågan att resonera principiellt kring frågor om utformningen av institutioner som rör styrelseskickets utflödessida. En radikal förändring innebär emellertid

6 Så sent som i slutet av oktober 2000 så anmälde (s) avvikande mening i Finansutskottets yttrande till KU angående en reformering av den statliga revisionen. Av antalet gånger (6) som frågan sedan är uppe till beredning i KU förstår man att pressen ökade mot regeringspartiet att acceptera något slags kompromiss (beredningsdatum; 10 oktober, 7, 9, 16, 21 och 23 november; betänkandet justerades den 5 december).

inte med nödvändighet att alla tidigare problem är lösta, eller att nya problem inte uppstår. Riksdagen utfärdade efter fyra år direktiv för uppföljning av riksrevisionsreformen (dnr 019-2470-06/07, 20070418), och den parlamentariska utredningens uppgift var att gå igenom hur reformen rent praktiskt fallit ut och att ta ställning till om det krävdes ytterligare åtgärder för att utveckla och stärka reformen. Det är till denna uppföljning vi nu ska rikta vår uppmärksamhet.

Uppföljningen av riksrevisionsreformen

Fyra år efter att den nya revisionsmyndigheten hade inrättats tillsatte riksdagen alltså återigen en egen parlamentarisk utredning, denna gång för att följa upp riksrevisionsreformen (Riksrevisionsutredningen). Utredningen bestod av ordföranden Elisabeth Svantesson (m) och åtta andra riksdagsledamöter. Utredningen pågick under två år (våren 2007 – våren 2009). Denna uppföljning löpte således i stora delar parallellt med Grundlagsutredningens avslutande arbete. Uppdraget var visserligen brett, men de frågor som preciserades i direktivet rörde utvärdering av om det fungerade att utöva ett samlat ledarskap med tre riksrevisorer, utredningen skulle också pröva styrelsens roll och analysera riksdagens mottagande av Riksrevisionens rapporter.

Utredningens arbete delades upp i två delar. I det första delbetänkandet la man fram sina iakttagelser, slutsatser och förslag beträffande hanteringen av effektivitetsrevisionens granskningar, arbetet i Riksrevisionens styrelse och i riksdagen med revisionsfrågorna samt regeringens rapportering till riksdagen. Från början hade Riksrevisionen skickat rapporterna från effektivitetsrevisionen både till regeringen och riksdagen, vilket utredningen menade skapade onödigt merarbete. Av betänkandet framgår att Riksrevisionens styrelse har skickat fler rapporter till riksdag och regering än vad reformmakarna hade räknat med (2008/09:URF1: 49), och man föreslår därför att riksdagen och utskotten – inte någon styrelse – bör ges huvudansvaret för att ta ställning till Riksrevisionens effektivitetsgranskningar, och att Riksrevisionen bör överlämna dessa granskningar direkt till riksdagen som svarar för att de lämnas vidare till regeringen för yttrande. Förslaget innebär alltså att riksrevisorerna fortsättningsvis inte skulle lämna några granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen direkt till regeringen.

Ett förslag som väckte mer uppmärksamhet innebar i egentlig mening ett upphävande av en av de politiska kompromisser som möjliggjorde för (s) att ställa sig bakom revisionsreformen till att börja med, nämligen inrättandet och utformningen av styrelsen. Riksrevisionsutredningen föreslår nämligen nu att styrelsen vid Riksrevisionen i sin nuvarande form ska avskaffas och ersättas med ett insynsråd kallat Riksrevisionens parlamentariska råd. Formellt sett motiveras detta med att överlåta ledningen till riksrevisorerna bättre överensstämmer med den ledningsform som gäller för enrådighetsverk som lyder under regeringen (2009/10:RS4, 36ff). Motivet till denna förändring bottnade nog även i att man upplevde att tidiga farhågor hade besannats om att styrelsen skulle bli ett filter som hindrade Riksrevisionens rapporter från att nå utskotten (prot. 2009/10:20, 4 §). Det föreslagna rådets uppgift skulle bli att ge riksdagen insyn i Riksrevisionens verksamhet samt att fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och riksrevisorerna. Rådet skulle däremot inte få några beslutande upp-

gifter. Det ska väljas av riksdagen och bestå av (endast) en representant för varje partigrupp i riksdagen.

Det har under utredningsarbetet även funnits tydliga belägg på att det tredelade ledarskapet inte fungerat (2008/09:URF1: 73ff; Bringselius 2008). Utredningen skriver exempelvis:

De första externa tecknen på att det skulle finnas problem i Riksrevisionens ledningsorganisation framkom i en attitydundersökning som genomfördes bland personalen under våren 2004. Undersökningen, som genomfördes av Sifo, behandlade bl.a. ledningsfrågor. Den sammanfattande analysen visade att framförallt lednings- och styrningsfrågor fick otillfredsställande värden. Av undersökningen framgår att ”förtroendet för ledningen är mycket lågt och att de anställda i låg utsträckning känner förståelse för de beslut som fattas av 3R” (riksrevisorerna). [...] Attitydmätningen följdes upp i en ny mätning år 2005 som gav ett likartat resultat i fråga om lednings- och styrfrågorna – skillnaderna mellan undersökningsresultaten är marginella. (2008/09:URF1: 75f)

Att förtroendet för de tre riksrevisorerna var lågt bland medarbetarna framgick av de återopade medarbetarenkäter som Riksrevisionen beställt av Sifo och ZonderaCom, med otillfredsställande värden avser utredningen riktigt låga värden vad gäller förtroendet för riksrevisorerna (tabell 1).

I utredningens direktiv ingick att utredningen skulle utvärdera erfarenheterna av det tredelade ledarskapet och av den rotationsordning som gäller, och att utredningen också skulle analysera och bedöma möjligheterna att utöva ett samlat ledarskap i organisationen. Dessutom skulle man belysa vilka för- och nackdelar som konstruktionen med tredelat ledarskap ger samt bedöma förutsättningarna för att planera och genomföra verksamheten i ett långsiktigt perspektiv när täta byten sker i myndighetens ledning. Trots dessa explicita direktiv vad gäller myndighetens ledning, och trots att det tydligt under utredningsarbetet framkom att det fanns stora problem internt med det tredelade ledarskapet så lägger utredningen inte några riktiga förslag i denna del. Utredningen konstaterar exempelvis: ”Den nuvarande tredelningen har skapat en svag beslutskompetens, en otydlighet om beslut och ansvar och en ineffektiv och dyr överbyggnad inom organisationen. Trots olika initiativ från riksrevisorernas sida har systemet med den tredelade ledningen inte i alla delar fungerat enligt intentionerna

Tabell 1. Andel respondenter som instämmer helt eller delvis i följande påstående (värdena 4–5, på en skala 1–5 där 5 är det mest positiva värdet) (procent).

	År		
	2004	2005	2008
Förtroende för riksrevisorerna	22 %	24 %	22 %

Källa: Bringselius 2008 som refererar medarbetarundersökningar vid Riksrevisionen genomförda av Sifo Research & Consulting (2004; 2005) och ZonderaCom (2008). Svarsfrekvens 2004: 93 %, 2005 och 2008: 89 %.

bakom reformen.” (2009/10:RS4, 114). Motivet till att man väljer att inte föreslå några genomgripande förändringar anges vara att Riksrevisionen endast varit verksam i drygt fem år och att ingen riksrevisor vid den tiden suttit en hel sjuårig mandatperiod, vilket gjorde att utredningen upplevde att det var för tidigt att föreslå alltför genomgripande förändringar i ledningsorganisationen (ibid.).

Utöver det som skrivs kan man också rent politiskt förstå varför utredningen ligger lågt. På denna punkt var framförallt (s) inte berett att ändra sig, för även det tredelade ledarskapet var ju en kompromissprodukt för att få med (s) på revisionsreformen år 2000 och nu hade man i denna uppföljning redan offrat en annan kompromiss, nämligen den om styrelsens roll och sammansättning. Från (s)-håll var man alltså inte beredd att även lämna idén med de tre riksrevisorerna (telefonintervju med utredningens biträdande sekreterare Strand 20110512).

Det enda förslag som kommer ut i denna del från Riksrevisionsutredningen är att den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen bör få ett utökat administrativt ansvar och benämnas riksrevisor med administrativt ansvar. Men sammantaget är det slående att utredningen väljer att väja på den punkt – myndighetens ledning – som de fackliga organisationerna och medarbetarna i övrigt menar utgör ett huvudproblem för Riksrevisionens funktionssätt. Enligt utredningens ordförande Elisabeth Svantesson (m) stod det emellertid tidigt klart att det inte fanns någon samsyn mellan partierna angående frågan att gå från tre riksrevisor till en. Där emot blev man överens om att en av de tre riksrevisorerna skulle få ett utökat administrativt ansvar (telefonintervjuer Svantesson 20110510 och Strand 20110512). Ovanstående var alltså de saker som utredningen tog upp till diskussion i sitt första betänkande. Tilläggas kan att Riksrevisionen i sitt remissyttrande över Riksrevisionsutredningens första betänkande anför att man från deras håll menar att en lösning med en riksrevisor är att föredra framför den föreslagna ordningen med en ”chefsriksrevisor” (Riksrevisionen 2009a). Sammantaget kan vi redan här konstatera att förslagen om Riksrevisionens styrelse skulle komma att innebära ändringar i regeringsformen, men innan vi ger oss i kast med riksdagsbehandlingen ska också slutbetänkandets förslag redovisas.

I slutbetänkandet (2008/09:URF3) lägger utredningen fram sina iakttagelser, slutsatser och förslag beträffande effektivitetsrevisionens inriktning, den årliga revisionen och den internationella verksamheten. Dessutom behandlas Riksrevisionens vetenskapliga råd, riksrevisorernas årliga rapport och hanteringen av Årsredovisning för staten. Jag kommer inte att redogöra för alla delar här, utan fokusera på det som kom att bli politiskt brännbart. Det slående i slutbetänkandet är nämligen hur de tre riksrevisorernas omtolkning av vad som utgör effektivitetsrevision av utredningen uppfattas som en av reformmakarna icke-önskad insnävring av uppdraget. Utredningen konstaterar, utifrån de kartläggningar och analyser som genomförts, att Riksrevisionens effektivitetsrevision under perioden 2003–2007 huvudsakligen varit inriktad på granskning av regelefterlevnad. Samtidigt har den s.k. traditionella effektivitetsrevisionen – som manifesteras i granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse – varit relativt liten (ibid.: 10; jfr Akademirapport 2008:1; Pollitt & Summa 1999: 2ff). Utredningen slår fast att denna nya och snävare inriktning av effektivitetsrevisionen inte efterfrågades i reformeringen av den statliga revisionen:

Varken i riksdagens riktlinjer eller beslut om Riksrevisionsreformen (1999/2000:RS1, 2000/01:KU8) eller i andra förarbeten finns något som indikerar att riksdagen förväntade sig en annan inriktning av effektivitetsrevisionen än den som gällde före reformen. Detta får tolkas som att det var så självklart att verksamheten skulle fortsätta med samma inriktning som tidigare och i enlighet med den professionella tradition som utvecklats under flera årtionden att det inte ens behövde uttalas. (2008/09:URF3: 23)

Så tydliga tillrättavisningar vad gäller det professionella innehållet i en myndighets verksamhet är högst ovanligt. Vi ska här hålla i minnet att beslutet bakom riksrevisionsreformen handlade om de yttre betingelserna för den statliga revisionen. Genom reformen underställdes revisionen riksdagen istället för regeringen, dvs. granskarna var nu inte längre försatta i en situation där de skulle granska den verksamhet vars huvudman – regeringen – även var granskarnas egen huvudman. Reformen innebar också att verksamheten grundlagsfästes, och därmed på ett annat sätt än tidigare tillförsäkrades tillräckligt med resurser, och i reformen ingick också att ledningen garanterades anställningstrygghet. Däremot förutsatte man i reformen att den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen även fortsättningsvis skulle bedrivas i enlighet med de professionella normer som över tid utvecklats i dialog med forskning på området samt i samarbete med systerorganisationer i andra länder (se exempelvis INTO-SAI 2004).

Riksrevisionsutredningen föreslår som en följd av ovanstående kritik att det i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. skrivs in i 4 § vad som exakt avses med effektivitetsrevision: ”Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.” Detta förslag antogs av KU och denna ovanliga precisering i lag av en professionell domän har nu vunnit laga kraft. Riksrevisionen invände mycket kraftfullt mot denna precisering i sitt remissyttrande över utredningens slutbetänkande (Riksrevisionen 2009b), och enligt utredningens sekretariat gick riksrevisorerna även långt för att stoppa ändringen i revisionslagen (telefonintervju Strand 20110512). Av riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen framgår exempelvis att riksrevisorerna Eva Lindström och Claes Norgren framförde sina synpunkter på de båda utredningsbetänkandena vid styrelsens sammanträde den 23 september 2009 (2009/10:RS4). Till detta kommer att ledamöterna i Riksrevisionens styrelse Flyborg (fp) och Pålsson (m) reserverade sig mot utredningens förslag i denna del (vilket redovisas nedan). Det ska här tilläggas att den misstroendeklyfta mellan ledning och medarbetare på Riksrevisionen som de tidigare redovisade medarbetarundersökningarna vittnar om, till mycket stor del tycks hänga ihop med att ledningen, med mycket liten egen erfarenhet av revision, utan förankring hos personalen har velat diktera det professionella innehållet (metoden) i framförallt effektivitetsrevisionens granskningar (Bringselius 2008; Ahlbäck Öberg & Bringselius 2010).

Riksdagspartiernas enighet bakom Riksrevisionsutredningens slutsatser var betydligt större än vad som var fallet inför reformen av den statliga revisionen år 2000. Av utredningstexterna och kammardebatten kan man utläsa att samsynen mellan de bor-

gerliga allianspartierna och oppositionen var stor vad gäller omvandlingen av styrelsen till parlamentariskt råd, vidgandet av effektivitetsrevisionens angreppssätt, avrapporteringen till riksdagen, införandet av det administrativa ansvaret för en av de tre riksrevisorerna m.m. (prot. 2009/10:127, 4 §). Den enda krusning som kan avläsas är två särskilda yttranden som tillfogats Riksrevisionsutredningens första betänkande (2008/09:URF1). Det ena som oppositionspartierna ((s), (v) och (mp)) står bakom förordar en mer proportionell representation i det parlamentariska rådet. Det andra yttrandet är författat av (kd)-ledamoten Ingvar Svensson som förespråkar en särskild revisionsnämnd i riksdagen dit rapporterna borde ställas (snarare än till fackutskottet), samt ett annat tillsättningsförfarande för den riksrevisor som ska ha administrativt ansvar. I telefonintervju med utredningens ordförande Elisabeth Svantesson (m) framkommer att man i utredningen tidigt var överens om att styrelsen skulle ersättas av ett parlamentariskt råd, och att det inte var någon omfattande diskussion om detta. Däremot fördes det inom utredningen en stor debatt om huruvida Riksrevisionens rapporter skulle tillställas en särskild revisionsnämnd eller till de reguljära fackutskottet (telefonintervju Svantesson 20110510). I korthet kan sägas att de nyss nämnda yttrandena inte fick någon betydelse i den fortsatta behandlingen av frågan i riksdagen. I kammardebatten anför (kd)-ledamoten Ingvar Svensson att "... jag ville inte skapa en ny konfliktyta som ledde fram till konstiga kompromisser" (prot. 2009/10:127, 4 §).

Att enigheten om utredningens samlade slutsatser var stor mellan de borgerliga allianspartierna och oppositionen uttalas explicit i kammardebatten av en av (s)-ledamöterna i utredningen: "Innan jag går in på några sakfrågor vill jag säga att jag tycker att det är positivt att kunna konstatera att det både i utredningen och i utskottets behandling av riksdagsstyrelsens framställan finns en stor samsyn mellan alla partier" (prot. 2010/11:20, anf. 63 Billy Gustafsson (s)). Denna bild bekräftas, som tidigare antytts, i intervjuer med utredningens ordförande och biträdande sekreterare (telefonintervjuer Svantesson 20110510 och Strand 20110512), vilket alltså betyder att den tydliga polariseringen som föregick Riksrevisionsreformen år 2000 mellan det dåvarande regeringspartiet (s) och oppositions- och stödpartierna helt uteblev vid denna uppföljning. Med andra ord kan vi konstatera att den sittande borgerliga regeringen bejakade de förändringar som Riksrevisionsutredningen lade fram år 2009.

Riksdagsstyrelsen ställde sig alltså helt bakom förslagen i Riksrevisionsutredningens båda betänkanden (2009/10:RS4), och KU biföll dessa förslag vad gäller ändringarna i regeringsformen (2009/10:KU19 och 2010/11:KU2), och i riksdagsordningen (2009/10:KU17 och 2010/11:KU2) och i övrigt (2009/10:KU17). I den ganska korta riksdagsdebatt som föregick det första beslutet är det två saker som sticker ut (prot. 2009/10:127, 4 §). Det första är att den socialdemokratiska debattören så tydligt understryker sitt stöd för ett tredelat ledarskap (anf. 1 Billy Gustafsson), medan kd:s ledamot (anf. 2 Ingvar Svensson) klart uttrycker sitt missnöje med denna lösning. Man är emellertid överens om att fortsätta kompromissa på denna punkt. De enda som i debatten vill yrka avslag på KUs betänkande framför allt vad gäller avskaffandet av Riksrevisionens styrelse samt preciseringen av effektivitetsrevisionens inriktning är den dåvarande ordföranden samt en av ledamöterna i Riksrevisionens styrelse, dvs. Eva Flyborg (fp) och Anne-Marie Pålsson (m). De menar att dessa förändringar inne-

bär klara försvagningar av denna del av kontrollmakten. Sammanfattningsvis kan emellertid konstateras att riksdagen återigen initierat en utredning vars förslag har lett till ändringar i regeringsformen.

Fanns det reformutrymme?

I det föregående har jag redogjort för hur en stor reform med påtagliga konsekvenser i regeringsformen har bedrivits och genomdrivits helt vid sidan om den traditionella författningspolitiska arenan. Vare sig i det arbete som föregick RF 1974 eller i förarbetena till revisionen av RF år 2010 ägnas någon tid eller kraft åt att resonera om kontrollmaktens olika delar, men likväl genomförs utredningar och reformer inom detta område parallellt med grundlagsarbetet.

Man skulle till och med kunna hävda att de förändringar i kontrollmakten som följde av Grundlagsutredningen rent substantiellt var av mindre omfattning än vad som följde av riksdagens egeninitierade utredningar om den statliga revisionen. Och riksdagen inte bara initierar, utan utreder och beslutar frågan *utan* att det dåvarande regeringspartiet är med på noterna. Även i den efterföljande översynen sköter riksdagen denna fråga på en riksdagsintern arena. Detta konstaterande reser förstas frågan om den författningspolitiska arenans egentliga konstruktion. Kan vi verkligen göra gällande att en grundlagsutredning är den arena där de verkligt betydelsefulla konstitutionella frågorna dryftas? Eller illustrerar just frågan om den statliga revisionen att det snarare rör sig om motsatsen? En invändning skull kunna vara att innehållet i kontrollmaktskapitlet var i gott skick och faktiskt inte behövde några djupare diskussioner utöver dem som riksdagen redan på eget bevåg hade dragit igång vad gäller den statliga revisionen. Låt oss därför avslutningsvis kort granska några av de övriga delarna av kontrollmaktskapitlet.

I de inledande paragraferna föreskrivs om Konstitutionsutskottets granskning (13 kap. § 1–2). KU:s uppgift är att kontrollera om ministrarna följt reglerna för regeringens arbete och på andra sätt handlat lämpligt. Denna del bygger på riksdagsledamöternas KU-anmälningar. Den andra delen av KU:s granskning är den allmänna granskningen. KU går då igenom olika handlingar från Regeringskansliet för att se om regeringen följt lagar och praxis vid handläggningen av regeringsärendena. Efter som mandatfördelningen i KU – liksom i alla riksdagens utskott – avspeglar det parlamentariska läget, innebär det i realiteten att den politiska majoriteten i utskottet sällan ställer sig bakom någon ordentlig kritik riktad mot regeringen. Det fanns emellertid en tydlig ambition hos såväl riksdagen som grundlagsfäderna att KU:s granskning inte skulle vara politisk (Wockelberg & Ahlbäck Öberg 2007). Men alla tecken tyder på att KU:s granskning just blivit mycket politisk; de ledamöter som KU-anmäler statsråd är exempelvis i stor utsträckning företrädare för oppositionen. Sterzel konstaterar i sin artikel från 1988 att utvecklingen för KU fått en helt annan utveckling än grundlagsstiftarna tänkt sig: ”Den saknar inte bara stöd i förarbetena, den har gått i rak motsats till dessa” (Sterzel 1988: 686). Förhållandet att det granskande utskottets sammansättning avspeglar det parlamentariska läget och därmed i praktiken omöjliggör någon tyngre kritik av ett granskat statsråd hänger naturligtvis samman med att KU utformades i en tid då vår författning byggde på principen om maktindelning.

Övergången till – och sedermera kodifieringen av – parlamentarismens mer makt-koncentrerande princip fick aldrig några konsekvenser för KUs utformning, och där befinner vi oss idag. Med detta inte sagt att KU därmed inte spelar någon roll; syftet här är endast att peka ut att det nog fanns grundläggande konstitutionella frågor att diskutera i denna del om det hade funnits intresse. Vad gäller denna del la GLU visserligen ett förslag som rörde KUs möjligheter att få ut andra handlingar än protokoll från regeringskansliet, men i sammantaget får det ses som en smärre – om än väl-motiverad – justering.

Ett annat exempel utgörs av interpellations- och frågeinstitutet, det vill säga ledamöternas möjligheter att ställa interpellationer och skriftliga frågor till statsråden. En inflatorisk utveckling vad gäller volymen har sedan länge noterats för detta institut. Från att ha rört sig om cirka 150 interpellationer per år vid början av 1990-talet låg volymen som mest på ca 850 (2007/08) för att nu ha minskat till ca 500 (2009/10). När det gäller frågorna så rör sig ökningen om från knappt 600 till drygt som mest ca 2200 (2004/05) till idag drygt 1000 (2009/10).⁷ Sterzel menar i sin analys att mängden för länge sedan har förtagit kraften, och det är tveksamt om man alls bör tala om dem som kontrollmedel (2008: 259). Man kan i alla fall konstatera att effektiviteten i denna kontroll kraftigt kan ifrågasättas, eftersom institutet tack vare sin oöverskådliga volym lever en relativt anonym tillvaro. Att det rent politiskt finns ett utrymme för diskussion i denna del kan utan överdrift konstateras.

Trots att Riksdagens ombudsmän (JO) betraktas som ett av riksdagens kontrollinstrument är deras uppgift inte primärt att granska regeringsmaktens utövande. JO:s huvuduppgift har i stället utvecklats till att tillvarata den enskildes intresse av en lag-enlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida genom att göra undersökningar, rekommendera åtgärder och offentliggöra rapporter. Huvuduppgiften är kort och gott att vaka över förvaltningen och att vara allmänhetens klagomur. Icke desto mindre finns det granskande inslag i JO:s arbete som riksdagen mycket väl skulle kunna använda som underlag för en diskussion om förvaltningen utövar sin verksamhet på ett tillräckligt ansvarsfullt sätt. Det rör sig om de inspektioner som JO gör bland myndigheterna på eget initiativ, och som redovisas i den årliga ämbetsberättelsen. Dessvärre tycks de redan i utgångsläget få egeninitierade inspektionerna ytterligare trängas undan av en allt mer stigande ärendemängd, ett förhållande som chefs-JO Mats Melin tagit upp till diskussion i JOs ämbetsberättelser (2008/09:JO1, s. 18; jfr 2009/10:JO1). Utöver det problematiska med resursbristen för denna inspekterande verksamhet tillkommer också det faktum att riksdagen hittills inte tycks göra så mycket av den ämbetsberättelse som man årligen tar emot från JO (som är på flera hundra sidor och bland annat redogör för dessa inspektioner). Vid behandling i konstitutionsutskottet läggs ämbetsberättelsen i princip enbart till handlingarna (se t.ex. 2007/08:KU7 och 2008/09:KU12). Det vill säga, trots möjligheterna för riksdagen att dra slutsatser på grundval av JO:s granskande arbete (inspektionerna) förefaller det alltså som om intresset från riksdagens sida att faktiskt göra något av denna del av kontrollmakten minst sagt är svalt.

7 Siffrorna hämtade ur Riksdagens årsbok 2009/10. Volymerna beror ju till stor del på hur många partier som sitter i regeringsställning, och därmed hur många partier som finns i opposition.

I 13 kapitlets tredje paragraf föreskrivs om åtal mot statsråd. Det vill säga att om ett statsråd grovt åsidosatt sin tjänsteplikt vid skötseln av statsrådstjänsten så kan KU besluta om åtal som utförs av JO och prövas av Högsta domstolen. Som andra bedömare redan konstaterat är denna åtalsmöjlighet i praktiken ett dött institut (Nygren 2009: 244). I detta sammanhang kan dock konstateras att en sak som faktiskt följde av GLU var att den tidigare paragrafen om åtal mot justitieråd (och regeringsråd) nu har flyttats till det nya fristående kapitlet om rättskipningen.

Vad gäller misstroendeförklaring så är detta instrument den enda nyheten som infördes i kapitlet om kontrollmakten i den nya regeringsformen på 1970-talet (SOU 1963:16). Misstroendeförklaring är en regelrätt mekanism för faktiskt ansvarsutkrävande, och sedan denna möjlighet infördes i regeringsformen har den använts fem gånger utan att något statsråd eller regering blivit fällda. Däremot anger riksdagen att regeringen avgick 1981 och justitieministern 1988, eftersom man kunde förutse att riksdagen skulle rösta för att de skulle avgå (www.riksdagen.se, åtkomst 2011-02-18).⁸ I denna del kanske det räcker med att ställa frågan om detta rör sig om ett sätt att kontrollera regeringen som går utöver den makt som parlamentarismen ändå erbjuder?

Sammanfattningsvis menar jag att denna genomgång visar att det helt klart fanns utrymme för fler överväganden av kontrollmaktens innehåll och utformning än vad Grundlagsutredningens och sedermera propositionens korta avfärdande avspeglar. Flera av dessa kontrollinstrument är i det närmaste nedärvda från 1809 års författning (KU:s granskning, interpellationer och frågor, samt riksdagens ombudsmän) som ju byggde på principen om maktindelning. Till detta kommer att kontrollinstrumenten till stor del också är utformade och dimensionerade i en tid då helt andra förutsättningar rådde för verkställandet av politik. Det fanns helt enkelt en del frågor att diskutera vad gäller granskningen av rikets styrelse och förvaltning, men det politiska intresset saknades. I denna mening råder det en uppenbar kontinuitet i förarbetena från RF 1974 till revideringen 2010.

Den förstärkning av kontrollmakten som faktiskt ägt rum i modern tid är således inte kopplad till arbetet med att modernisera regeringsformen, utan föregicks av riksdagens strategiska manöver att flytta fram sina positioner i förhållande till regeringsmakten. Riksdagen avgick här med segern. Den ovilja som vi kan uttyda vad gäller utformandet och innehållet i övriga delar av kontrollmaktskapitlet kan mycket väl ses som ett uttryck för att frågan rent politiskt är svår. Vem som ska granska vem, och metoderna för detta handlar ju ytterst om hårdkokt maktpolitik. Men låt oss här konstatera att jobbet inte var färdigt i och med reformeringen av den statliga revisionen, det finns tydligt utrymme för överväganden av den resterande utformningen av kontrollmakten.

⁸ Bremdal lägger även till fallet med utrikesminister Laila Freivalds avgång i denna uppräknings. Han håller det för troligt att misstroendeförklaring var det som till sist fällde avgörandet även om det inte är lika tydligt som i de två förstnämnda fallen (2011: 202).

Referenser

- Ahlbäck, Shirin, 1999. *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlament-ariska demokratin*. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala [diss.], 131.
- Ahlbäck, Shirin, 2001. "En konstitutionell revolution", *Politologen*, våren 2001.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2010. "Att kontrollera förvaltningen: framväxten av gransknings-samhället", i Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, fjärde omarbetade upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Bringselius, Louise, 2010. "The New NAO in Sweden – the Deprofessionalization of the Performance Auditor". Paper presented at SWEPSA's annual conference in Göteborg, September 30 – October 2, 2010.
- Akademirapport 2008:1. *Riksrevisionen – effektivitetens, rättssäkerhetens och demokratins väktare: En studie av effektivitetsrevisioner 2003–2007*, Akademien för ekonomistyrning i staten (AES). Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Bremdal, Patrik, 2011. *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Juridiska institutionen, Uppsala universitet (diss.).
- Bringselius, Louise, 2008. *Personnel Resistance in Public Professional Service Mergers: the Merging of Two National Audit Organizations*, Lund studies in Economics and Management [diss.]. Lund: Lund Business Press.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2010. *Regeringsformen – en kommentar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Ds 2001:11. *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*.
- Framställning till riksdagen, 2009/2010:RS4. *Uppföljning av Riksrevisionsreformen*.
- Förslag från Talmanskonferensen 1993/94:TK1. Reformera riksdagsarbetet 1, Riksdags-utredningens delbetänkande.
- INTOSAI, 2004. *Implementation Guidelines for Performance Auditing – Standards and Guidelines for Performance Auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and Practical Experience*, presented by INTOSAI Auditing Standards Committee.
- Isberg, Magnus, 2003. "Hur Riksrevisionen kom till – en konstitutionell reformprocess med unika drag" i *Riksdagens revisorer. Riksdagens revisorer under två sekler*. Stockholm.
- Nygren, Rolf, 2009. "KU före KU: Om ansvarsprövning för konungens rådgivare fram till 1809 års regeringsform" i Brundin, Margareta & Isberg, Magnus, *Maktbalans och kontroll-makt – 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald, 1993, *Förvaltningspolitik*, andra upplagan, Stockholm: Publica.
- Pollitt, Christopher & Summa, Hilka, 1999. *Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Proposition 2001/02:73. *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*.
- Proposition 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.
- Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Rapport från riksdagsförvaltningen 2008/09:URF1. *Uppföljning av Riksrevisionsreformen: Riks-revisionens styrelse, ledning och hanteringen av effektivitetsgranskningar*.
- Rapport från riksdagsförvaltningen 2008/09:URF3. *Uppföljning av Riksrevisionsreformen II: Effektivitetsrevisionen, den årliga revisionen och den internationella verksamheten*.
- Rapport från Riksdagsstyrelsen 1999/2000:RS1. *Riksdagen och den statliga revisionen*.
- Riksdagens revisionsutredning 1997-10-10. *Riksdagen och den statliga revisionen*.

- Riksdagskommitténs rapport, *Riksdagen och den statliga revisionen 2000-06-13* (återfinns i 1999/2000:RS1).
- Riksrevisionen, 2009a. "Yttrande över delbetänkandet Uppföljning av delbetänkandet Uppföljning av Riksrevisionsreformen 2008/09:URF1", dnr 15-2008-1386, 2009-02-25.
- Riksrevisionen, 2009b. "Yttrande över Riksrevisionsutredningens betänkande Uppföljning av Riksrevisionsreformen II (2008/09:URF3)", dnr 15-2009-0861, 2009-07-10.
- Riksrevisionsverket, 1998a. *Riksrevisionsverkets roll och uppgift i ett historiskt och internationellt perspektiv*, RRV 1998:63. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- Rothstein, Bo (red.), 2010. *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*, fjärde omarbetade upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- SOU 1963:16, Författningsutredningen VI, *Sveriges statskicks. Del 1, lagförslag*. Stockholm: Författningsutredningen.
- SOU 1963:17, Författningsutredningen VI, *Sveriges statskicks. Del 2, Motiv – förslag till regeringsform*. Stockholm: Författningsutredningen.
- SOU 1967:26, *Partiell författningsreform*, betänkande avgivet av Grundlagberedningen. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1972:15, *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, betänkande avgivet av Grundlagberedningen. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, slutbetänkande av Ansvarskommittén. Stockholm: Frizes.
- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, betänkande av Styrutredningen, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, slutbetänkande av 2006 års Förvaltningskommitté, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Statsvetenskaplig tidskrift*, 1976. Temanummer om "Statsvetenskaplig och statsrättslig forskning kring den nya grundlagens tillkomst", årg. 79.
- Sterzel, Fredrik, 1988. "Kontrollmakten i 1974 års svenska författning", *Svensk Juristtidning*, 83, s. 676–704.
- Sterzel, Fredrik, 2008. "Granskningsmakten", s. 252–273, i Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red), *Svensk författningspolitik*, andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Sterzel, Fredrik, 2009. *Författning i utveckling – tjugo studier kring Sveriges författning*. Uppsala: Iustus förlag.
- Sveriges riksdag, *Riksdagens årsbok 2009/10*.
- von Sydow, Björn, 1989. *Vägen till enkammarriksdagen: demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tiden.
- Tarschys, Daniel, 2002. "Huru skall statsverket granskas?" – *Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll*. Rapport till ESO Ds 2002:58.
- Wockelberg, Helena, 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen – Parlamentarisk debatt om förvaltningsens roll i styrelsekedjan*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala [diss.], 155.
- Wockelberg, Helena & Ahlbäck Öberg, Shirin, 2008. "Ansvarsfullt ansvarsutkrävande – om bruk och missbruk av KU", i Gustavsson, Sverker, Hermansson, Jörgen & Holmström, Barry (red.), *Statsvetare ifrågasätter – Uppsalamiljön vid tiden för professorskeiftet den 31 mars 2008*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Interviewer

Strand, Peter, Riksdagens kammarkansli, biträdande sekreterare i Riksrevisionsutredningen, telefonintervju 20110512.

Svantesson, Elisabeth, (m), riksdagsledamot tillika ordförande i Riksrevisionsutredningen, telefonintervju 20110510.

■ Unionsmedlemskapet som grundlagsproblem

SVERKER GUSTAVSSON¹

EU membership as a constitutional issue

This article deals with the *allez* and *retour* provisions (Claes 2005: 84 f) of the Swedish constitution in relation to EU membership. What are the rules governing the transfer of sovereignty to the Union? And what are the provisions for assessing the constitutionality of the incoming tide of Union law into the domestic legal order?

I have three objects in this essay. First, to describe how these two groups of constitutional rules were actually modified in the 2010 revision of the 1974 Instrument of Government. I find that neither was changed in any material way. Second, to try to explain the apparent reluctance of the parties involved to clarify the constitutional implications of EU membership. I find that this reluctance is rooted in a belief that European integration is not furthered if the rules contained in the *allez* and *retour* provisions are made stricter and more precise. Third, to confront a question conspicuously omitted by the parties in their revision: namely, by what criterion should the *allez* and *retour* provisions be intertwined, if an optimum of bi-level constitutionalism is to be achieved?

I argue that, in the end, the underlying issue is whether Swedish citizens want to see the principle of free movement applied as widely as possible. Do they want this principle to be applied across the board? Or would they prefer instead to restrict its application to the case of capital and goods, thus leaving them free to structure the labour market and welfare state as they themselves see fit?

Introduktion

Hur kan de svenska politiska partierna vilja överlåta nationell beslutsrätt till en union, som inte självklart utnyttjar den givna fullmakten på ett sätt som förutsågs vid överlåtelsen? Varför har de inte gått i närkamp med detta nära till hands liggande problem, när de har sett över regeringsformen? Hur kan de göra undantag för unionsrätten, när

1 Sverker Gustavsson är professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Övriga medarbetare i detta temanummer samt tidskriftens båda anonyma granskare liksom kollegorna Karl-Göran Algotsson, Eva Edvardsson, Åke Frändberg, Sten Heckscher, Christer Karlsson, Peder Nielsen, Jean Reichel och Helena Wockelberg har bidragit med noggrann läsning och skarp kritik. Ett varmt tack går också till Riksbankens jubileumsfond, vars båda forskningsprojekt *Författningsreform 2010: partierna och politikens spelregler* och *Blandad författning och konstitutionell minimalism* har givit goda yttre förutsättningar.
E-post: sverker.gustavsson@statsvet.uu.se

de allmänt och övergripande så starkt framhåller vikten av förutsebarhet och konsekvens?

Dessa frågor inställer sig mot bakgrund av de senaste tjugo årens utveckling. Principen om nationellt självbestämmande är inte längre otvetydig. Inte bara för arbetsmarknaden är det oklart vad som gäller. Detsamma kan sägas om tryck- och yttrandefriheten, skatte- och licensfinansierade massmedia, gemensamt ägd och förvaltd energiförsörjning, gemensamt ägda och förvaltda pensionssystem, gemensamt ägda och förvaltda sjukhus, skolor och universitet, allmännyttiga bostadsföretag med bruksvärde som norm för hyressättning. Nationella särlösningar av det slaget kan unionens domstol underkänna under hänvisning till grundregeln om fri rörlighet för kapital, varor, tjänster och arbete.

Politiskt viktigt är att generalklausulen om fri rörlighet av unionen bara tillämpas så långt det går – det vill säga i praktiken mera för kapital och varor än för tjänster och arbete. I fråga om den offentliga sektorn och arbetsmarknaden förmår unionsrätten bara i begränsad omfattning hävda sin överhöghet. Lojaliteten från ländernas sida förutsätter, att överstaten visar rimlig hänsyn till det nationella självbestämmandet. Gränsen sätts av de reella maktförhållandena.

Unionen har med andra ord öppnat för en rättsutveckling, som inte bara är dynamisk utan dessutom *ojämmt* dynamisk. Vad som verkligen gäller blir på det sättet extra svårt att överblicka. Oförmågan att *konsekvent* tillämpa fri rörlighet leder i praktiken till mindre snarare än mera förutsebarhet. Inte bara rättssäkerheten utan även demokratin tar skada av att inte kunna leva upp till förväntan om godtyckesminimering (Bellamy 2007: 1-11, 260-263; Bartolini 2010: 14-20; Scharpf 2010: 353-386).

Hur bör regeringsformen ändras i ljuset av denna nära till hands liggande iakttagelse? Önskar partierna att unionsrätten skall kunna fortsätta att verka dynamiskt men oförutsebart på grundval av en överlåten generalklausul? Eller bör sättet att utnyttja den givna fullmakten kunna ifrågasättas av svenska domstolar, myndigheter och lagstiftare? Frånvaron av nationell normkontroll förutsätter en hög värdering av en oförutsebart dynamisk rättsutveckling. En annan möjlighet är att svenska domstolar, myndigheter och lagstiftare tror sig bättre kunna hävda svenska intressen genom att informellt laga efter läglighet. Oavsett vilket är det frapperande med hur lätt hand partierna berör problemet i det här aktuella sammanhanget. Att statsskicket har förändrats föranleder inget häremot svarande övervägande om skyldighet till lagprövning också i fråga om unionsrätten.

De faktiskt genomförda ändringarna är väsentligen av redaktionell natur. Inte heller av den nya lydelsen går att utläsa, huruvida unionsrätten eller regeringsformen kommer i första hand. Liksom tidigare framgår, att beslutsrätt kan överlåtas till unionen, förutsatt att villkoren i RF 10: 6 är uppfyllda. Av en ny paragraf, RF 1: 10, framgår att "Sverige är medlem i Europeiska unionen". Men det sägs inget om hur det svenska nationella självbestämmandet är beskuret med avseende på affärstransaktioner, straffrätt, utrikespolitik, välfärdsstat och arbetsmarknad. Än mindre går att utläsa i vad mån domstolar, myndigheter och lagstiftare är skyldiga att underlåta att följa unionens påbud, när dessa överskrider en från svensk synpunkt rimlig tolkning av vilka möjligheter som generalklausulen öppnar.

Om dessa båda uteblivna klargöranden handlar denna artikel. Den består av tre delar. Först jämför jag berörda ordalydelser före och efter översynen. Vad var det, närmare bestämt, som partierna valde att inte klargöra? Under en andra punkt frågar jag sedan vad som kan förklara varför partierna inte ville fästa på papper vad som gäller. För det tredje och slutligen ställer jag den normativa frågan. Vilken är rätt avvägning mellan medgörlighet och motspänstighet givet vad som är syftet med unionsmedlemskapet?

Vad var det, närmare bestämt, som partierna valde att inte klargöra?

Unionsmedlemskapet föranleder två slags regler i medlemsstaternas författningar. Med ett blandat franskt och engelskt uttryck kallar en holländsk forskare dem för ”*al-lez provisions*” och ”*retour provisions*” (Claes 2005: 84 f). Den första gruppen av regler avser överlåtelse av beslutsbefogenheter – vad som krävs för att delegera beslutsrätt och därigenom *bli* medlem. Den andra gruppen av regler avser normkontroll – vad som fordras för att *vara* medlem med tillbörlig hänsyn tagen till den egna grundlagen och reglerna för överlåtelse.

För svenskt vidkommande inleddes debatten om reglerna för överlåtelse redan på 1960-talet. Vad som då föresvävade partierna var att Sverige inom en inte alltför avlägsen framtid skulle komma att – som det då hette – associeras till de europeiska gemenskaperna. Som förberedelse beslöt riksdagen genom två beslut, före och efter 1964 års val, om ett inskjutet tredje stycke i § 81 i 1809 års regeringsform om villkoren för grundlagsändring. Det tillkommande stycket om överlåtelse av konstitutionella befogenheter gavs följande lydelse:

Beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer Konungen och riksdagen, gemensamt eller var för sig, eller annat statligt organ och ej avser frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag, må i begränsad omfattning överlåtas på mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet. Beslutet om sådan överlåtelse fattas antingen i den ordning som gäller för grundlagsändring eller ock, om därmed förenad tidsutdräkt är till men för riket, samfällt av Konungen och en riksdag. I sistnämnda fall erfordras för beslut om överlåtelse, att i vardera kammaren minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna vid votering instämt i beslutet (RF 1809: 81, tredje stycket, 1965 års lydelse).

Vad partierna undantog från möjligheten att överlämna var beslut om grundlagar samt att utöver ”begränsad omfattning” delegera annan lagstiftning. Därtill kom att beslut att överlåta skulle fattas enligt huvudregeln för beslut om grundlagsändring eller – såvida dröjsmål skulle kunna vara till ”men för riket” – vid ett enda tillfälle med fem sjättedels majoritet av de röstande och tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter i vardera kammaren.

Utan att materiellt ändras överfördes detta inskjutna stycke till 1974 års regeringsform som RF 10: 5. Genom beslut på ömse sidor om 1985 års val förtydligades vilken

lagstiftning som var undantagen. Inte heller ”riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av ... fri- och rättigheter ” kunde överlätas. Samtidigt infördes en positiv bestämning. Det som ”i begränsad omfattning” kunde överlätas var ”meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående av eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser” (RF 10: 5 i 1986 års lydelse).

När medlemskapsfrågan sedan på allvar aktualiserades på 1990-talet, ansåg partier-na detta kräva inte bara en redaktionell utan också en materiell förändring av överlåtelseparagrafen. Genom riksdagsbeslut på vardera sidan om 1994 års val ändrades RF 10: 5, så att reglerna för att överlåta till den europeiska samfälligheten blev andra än reglerna för att överlåta till andra mellanfolkliga organisationer. Det skedde i form av ett nytt första stycke:

Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande för-enar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftan-de av grundlag (RF 10: 5, första stycket, 1995 års lydelse).

Skillnaden blev att någon distinktion mellan grundlag och vanlig lag inte längre gjordes, att den kvantitativa begränsningen ”i begränsad omfattning” togs bort samt att tre fjärdedels majoritet utan särskilda krav på beslutsamässighet framställdes som huvudalternativ för beslut om överlåtelse. Vidare uppställdes som villkor, att mottagaren av den svenska fullmakten måste uppfylla minst samma standard som Sverige vad gäller elementärt rättsskydd.

Mindre än tio år senare – på vardera sidan om valet 2002 – ändrades RF 10: 5 ytterligare en gång och nu på en för framtiden viktig punkt. Den kvalitativa begränsningen justerades, så att den som mottog delegationen inte längre angavs vara de europeiska ”gemenskaperna” utan förutsattes vara Europeiska ”unionen” i singularis, det vill säga i praktiken även det utrikes- och straffrättsliga samgåendet. Samtidigt tillkom en formulering om att riksdagen bara kan överlåta beslutanderätt, som ”inte rör principerna för statsskicket”.

2002 års ändringar genomfördes som förberedelse för att utan konstitutionella problem kunna ratificera vad som 2009 blev Lissabonfördraget. Redan vid den tiden var partierna på det klara med att en begränsning till ”gemenskaperna” i stället för ”unionen” skulle kunna föranleda formella invändningar vid en ratificering. Sju år innan den behövdes fick RF 10: 5 på det sättet sin nuvarande lydelse, som den behåller också när den nu har omnumrerats till RF 10: 6. Överlåtelseparagrafen lyder från nyåret 2011:

Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen besluta överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den euro-

peiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse genom beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande *och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det*. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskomelse enligt 3 §. (min kursiv)

Skillnaden inskränker sig till att en liknande bestämmelse om beslutsrättighet, som fanns före 1995, har återinförts. Nu fordras en majoritet av mer än hälften av ledamöterna – utöver att den skall utgöra minst tre fjärdedelar av de röstande. Före 1995 var kravet tre fjärdedelar av ledamöterna och fem sjättedelar av de röstande. Uttrycket ”som inte rör principerna för statsskicket” ingick i den kompromiss mellan partierna, som behövdes 2002 för att möjliggöra överlåtelser av beslutsrätt också inom straffrätten och utrikespolitiken.

Så långt om villkoren för överlåtelse av beslutsrätt eller vad Monica Claes kallar ”the *allex* provisions”. Inte heller reglerna om normkontroll, ”the *retour* provisions”, ändrades annat än redaktionellt genom 2010 års revision. Den allmänna skyldigheten att lagpröva – det vill säga att inte bara granska på förhand genom lagrådet utan även i efterhand genom domstolar och myndigheter – angavs före översynen i RF 11: 14 på följande sätt:

Finns domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart (RF 11: 14, 1980 års lydelse).

2010 års revision medförde två ändringar utan avgörande betydelse för den här aktuella frågan. Den ena avsåg vilka instanser, som är skyldiga att lagpröva. Reglerna för domstolar och andra offentliga organ grupperas i den nya redigeringen i skilda kapitel. Den andra är att skyldigheten att underkänna stiftad lag gäller ”endast om felet är uppenbart”. Detta alltså sedan 1970-talet mycket omtalade ”uppenbarhetsrekvisit” uttrycks bättre, anser partierna efter revisionen, genom att grundlagstexten påminner om att ”riksdagen är folkets främsta företrädare” samt att ”grundlag går före lag”.

Sålunda avser RF 11: 14 i fortsättningen bara domstolarna och lyder, med ett nytt inskjutet andra stycke, på följande sätt:

Finns en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning, får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

Vid prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

Den normkontroll, som andra offentliga organ än domstolar är skyldiga att göra, återfinns på motsvarande sätt i regeringsformens tolfte kapitel om förvaltningen. Den nya RF 12: 10, har samma lydelse som den nya RF 11: 14 men inleds i stället med orden ”Finner *ett offentligt organ* att en föreskrift står i strid med” och så vidare. Även andra myndigheter än domstolar kan därmed – liksom tidigare – vägra tillämpa en regel under hänvisning till regeringsformen.

Här är inte platsen att närmare ta ställning till vare sig den gjorda uppdelningen mellan domstolar och andra offentliga organ eller vilken skillnad det kan tänkas göra, att ”felet” inte längre behöver vara ”uppenbart”. Nu poängteras i stället, att ”riksdagen är folkets främsta företrädare” samt att ”grundlag går före vanlig lag”. Framtiden får utvisa, om det spelar någon roll, hur det uttrycks, att domstolar och andra offentliga organ är skyldiga att lagpröva. Det för denna artikel intressanta är inte den exakta ordalydelsen utan tolkningen med avseende på unionsrätten. Hur säkerställer dessa båda annorlunda utformade paragrafer, att utnyttjandet av redan överförda befogenheter – ”the *retour* provisions” – kan granskas med stöd av de särskilda reglerna om normkontroll i RF 11: 14 och 12: 10?

Svaret är – något överraskande, måste jag erkänna – att unionsrätten av partierna utan minsta reservation tolkas som friskrivnen från materiell normkontroll med stöd av RF 11: 14 och 12: 10. Inom ramen för utskottets utlåtanden (KU 2009/10: 19, KU 2010/11: 4) nämns inget alls om saken. Däremot berörs omöjligheten av en sådan prövning som en historiskt given självklarhet i propositionen (Prop. 2009/10: 80, s. 146) och betänkandet från grundlagsutredningen (SOU 2008: 125, s. 371). Propositionen sammanfattar på alla partiernas vägnar rättsläget på följande sätt:

Sveriges anslutning till EU och den med anslutningen sammanhängande bundenheten av EU-rätten har inneburit att en stor del av de bestämmelser som faller inom detta rättsområde inte omfattas av regleringen i 11 kap. 14 § RF och därmed inte heller av det s.k. uppenbarhetskravet. Detta följer av principen om EU-rättens företräde framför den nationella rätten (Prop. 2009/10: 80, s. 146).

Dessa två meningar överensstämmer ordagrant med motsvarande båda nyckelmeningar i grundlagsutredningens betänkande (SOU 2008: 125, s. 371). Att överensstämmelsen är ordagrann tolkar jag som att partierna har varit angelägna om att inte lämna något utrymme för skilda tolkningar. Det som fastslås är att unionsrätten inte får lagprövas vare sig med hänsyn till den gamla formuleringen om att eventuella ”fel” måste vara ”uppenbara” eller utifrån den nya om att domstolar och myndigheter har att ”särskilt beakta” att riksdagen är ”folkets främsta företrädare” samt att ”grundlag går före lag”.

På vägnar av samtliga riksdagspartier motiverar regeringen friskrivningen med att svenska lagstiftare, domstolar och andra offentliga organ är bundna av unionsrätten. Vad vi här står inför är ett cirkelbevis. Bundenheten antas följa av unionsrättens egna anspråk på att vara överordnad på områden där normgivningen överlåtits. Det lämnas inget utrymme för olika tolkningar av den i sammanhanget aktuella och notoriskt svårbestämbara generalklausulen om fri rörlighet. Det som överraskar är inte bara att ståndpunkten i förarbetena uttrycks så doktrinärt. Än mer överraskande är att sagda

– icke på papper fästa – doktrin så enhälligt omhuldas av samtliga partier bakom uppgörelsen i grundlagsutredningen.

Karaktären av cirkelbevis utan antydning om skilda tolkningar reser en nära till hands liggande fråga. Hur har idén om generell friskrivning utan minsta antydning om spelrum kunnat komma att prägla förarbetena? Regeringen hänvisar (Prop. 2009/10: 80, s. 146) till sin proposition två år tidigare om ratificering av Lissabonfördraget (Prop. 2007/08: 168) samt till propositionen (Prop. 1993/94: 117, s. 36 f) och utskottsutlåtandet (KU 1993/94: 24, s. 17 f) om ändringar av regeringsformen inför medlemskapet. När regeringen 2008 föreslår riksdagen att ratificera Lissabonfördraget tolkar den grunden för unionsrättens företräde på följande sätt:

I en gemensam förklaring ... om företräde erinras om att unionsrätten, i enlighet med EU-domstolens fasta rättspraxis, har företräde framför nationell rätt. Till förklaringen bifogas även ett yttrande från rådets juridiska avdelning av den 22 juni 2007, där det anges att det förhållandet att principen om företräde inte kommer att införas i fördragen inte ändrar den gällande principen och rättspraxis från domstolen. Enligt regeringens bedömning återger den gemensamma förklaringen gällande rättsläge vad avser principen om företräde (Prop. 2007/08: 168, s 74).

Genom att inte protestera mot denna uppfattning ger partierna med andra ord unionsrätten principiellt företräde oavsett det faktum, att medlemsländerna inte har kunnat enas om hur detta skall uttryckas i formellt bindande fördragstext. Det anses räcka med en gemensam förklaring av ländernas regeringar samt ett yttrande från Europeiska rådets rättsavdelning om vad som är rättsläget. Den uppenbara invändningen är att detta rättsläge inte har gått att fästa på papper i vare sig fördraget eller regeringsformen. Tydligare har det inte kunnat sägas, att den europeiska domstolen och rådets rättsavdelning av partierna accepteras som överordnade auktoriteter. Deras tolkning av den från början överlämnade generalklausulen förutsätts inte kunna ifrågasättas med stöd av regeringsformens huvudregel om normkontroll.

När grundlagsaspekten av unionsmedlemskapet diskuterades som mest intensivt under våren och sommaren 1993, tedde sig denna uppfattning inte lika självklar. Då var det fortfarande en öppen fråga huruvida det inte av regeringsformen borde framgå när, hur och varför unionsrätten hade företräde. Vad som då utspelade sig var i korthet följande:

Våren 1991 tillsatte den dåvarande regeringen en parlamentarisk utredning med professor Olof Ruin som ordförande. Uppdraget var att klargöra vilka grundlagsändringar, som krävdes för ett svenskt medlemskap. När det gäller vad som fordrades för att bli medlem, föreslog utredningen den lösning som regering och riksdag sedermera beslutade. Med avseende på villkoren för att kunna vara medlem, däremot, föreslog utredningen, när den överlämnade sitt betänkande i mars 1993, en något utförligare RF 1: 10 än den långt senare, år 2010, beslutade paragrafen. Där stod:

Har överenskommelse träffats om Sveriges anslutning till [Europeiska gemenskaperna] och riksdagen beslutat överlåta beslutsbefogenhet till [gemenskaper-

na] gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag (SOU 1993: 14, s. 27).

De tre orden ”utan hinder av” väckte omedelbart regeringens förtrytelse. En så formulerad ”plattläggningsparagraf” bedömdes – förmodligen med rätta – kunna göra det svårare att uppnå ett ”ja” i den planerade folkomröstningen. Det ledde till att statsrådsberedningen i ett pressmeddelande den 27 mars 1993 tog kraftigt avstånd från sagda formulering samt uppdrog åt justitiedepartementet att i särskild ordning utreda alternativa skrivningar. Det resulterade i en departementspromemoria någon månad senare. Beträffande förhållandet till unionsrätten föreslog författarna till denna promemoria i två av sina tre alternativ ett tillägg till RF 11:14 av följande lydelse:

Vad som sägs i första stycket första meningen gäller också om en svensk föreskrift står i strid med en rättsregel som är beslutad inom [Europeiska gemenskaperna] och skall tillämpas här i riket (Ds 1993: 36, s. 41 och 45).

Tjänstemannaidén var alltså att den generella skyldigheten att lagpröva skulle tillämpas på ett sådant sätt, att unionsrättens företrädare hade uttryckligt stöd i regeringsformen. Lagprövningen skulle utföras från den uttryckliga utgångspunkten, att unionsrätten var överordnad de svenska grundlagarna. Därtill föreslog promemorian en ny RF 11: 15, som skulle ge stöd för domstolars och myndigheters inhämtande av förhandsbesked från domstolen. Den regeln föreslogs i samtliga tre alternativ få följande lydelse:

Domstolar och andra myndigheter kan vara skyldiga att från [Europeiska gemenskapernas] domstol inhämta besked om tolkningen av [gemenskapernas] grundläggande fördrag samt om giltigheten och tolkningen av rättsregler som beslutats inom [gemenskaperna] (Ds 1993: 36, s. 38, 41 och 46).

Den samlade innebörden av dessa båda, av tjänstemännen föreslagna, inskott jämförda med den av utredningen föreslagna paragrafen RF 1: 10 var inte så stor som den ytligt framstod. Det rörde sig om ett tekniskt annorlunda sätt att ge unionens fördrag och på dessa grundad normgivning karaktär av svensk grundlag. Den villkorlösa underkastelsen skulle falla mindre i ögonen genom att återfinnas i paragrafen om lagprövning och inte som portalparagraf i regeringsformens första kapitel. Även det som tjänstemännen i justitiedepartementet rekommenderade innebar alltså en ”plattläggning” – men på ett skenbart mindre utmanande sätt än vad den ruinska utredningen hade föreslagit.

Kring dessa olika förslag förekom under våren och sommaren 1993 en jämförelsevis livlig debatt och remissbehandling (Sterzel 1993: 131-173; Algotsson 2000: 34-68; Ruin 2010: 229-238). Poängen i detta sammanhang är vad som fick uppståndelsen att upphöra. Resultatet blev att regeringen (Prop. 1993/94: 114, s. 27) med indirekt stöd av oppositionen (KU 1993/94: 21, s. 17 f) åstadkom vad jag skulle vilja kalla för ett alexanderhugg. Risker för att unionsrätten skulle kunna ifrågasättas med utgångspunkt från andra delar av regeringsformen än vad som framgick av den generellt utformade överlåtelseparagrafen behövde undanröjas. Det gällde att undvika att ”the *retour* provisions” skulle komma i konflikt med ”the *allex* provisions”.

Genom alexanderhugget kunde detta problem lösas utan att ”plattläggningen” framgick lika tydligt som i det parlamentariska betänkande och den tjänstemannapro-memoria, vilka hade remissbehandlades under våren och sommaren. Regeringen valde att inta en ståndpunkt, som vare sig utredningen eller tjänstemännen hade föreslagit, nämligen att *underkänna* hela idén om att generalklausulens praktiska konsekvenser behövde kunna lagprövas med avseende på följderna av överlåtelsen. Så lades grunden för den tanke, som partierna därefter har kommit att praktisera under 2000-talets fördragsdebatter och nu senast vid 2010 års grundlagsöversyn. Det vägledande antagandet blev – och har fortsatt att vara – att unionsrätten verkar i sin egen rätt och vid sidan av regeringsformen:

Om en regel i en förordning eller ett direktiv från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel, bör enligt utskottet den svenska hållningen inte vara att tala om en konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt. Vad frågan i stället bör gälla är om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta ett sådant beslut som det fattat. Ligger med andra ord den beslutade rättsakten inom det område där beslutanderätten överlåtits? Blir svaret att den ligger utanför detta område, är den inte giltig EG-rätt i Sverige (KU 1993/94: 21, s. 29).

Allt ansågs alltså hänga på vad som faller inom det överlåtna området. Men det sades inget om vilket svenskt organ, som skulle fastställa huruvida gränsen hade överskridits. Utan någon reservation från oppositionen valde regeringen att enligt denna formel sätta sig över behovet av lagprövning med stöd av andra delar av regeringsformen än den i RF 10: 5 angivna överlåtelseformeln. Det skedde genom att hänvisa till vad som hade sagts i debatten om att lagprövningsregeln tar sikte på konflikter mellan ”svenska” rättsnormer av skilda valörer. ”Något sådant hierarkiskt förhållande råder inte mellan svensk lag och EG-rättsakter”, fastslog regeringen, och anförde därefter som avgörande argument:

De senare [EG:s rättsakter] hävdar ur svensk synpunkt sin rättsverkan uteslutande ur det förhållandet att Sverige avstått från viss normgivningsmakt genom att överlåta den till EG. Vid ett medlemskap har således svenska domstolar och myndigheter enligt det förhållande EG-rättsliga synsättet att vid lagkonflikt sätta en svensk regel som strider mot EG-rätten åt sidan eftersom den svenska regeln beslutats av en instans som – inte längre – är behörig normgivare. Det står således även utan något tillägg till 11 kap. 14 § RF klart att EG-rätten kan ges det företräde i förhållande till nationell rätt som den anses ha (Prop. 1993/94: 114, s. 27).

Vad partierna kom att hävda – och har fortsatt att hävda – är således, att unionsmedlemskapet från svensk grundlagssynpunkt utgör ett problem endast för överlåtelsen av *yttre* beslutsbefogenheter. Bara i det fallet gäller angivna begränsningar i vad som tidigare var RF 10: 5 och som nu är RF 10: 6 om fri- och rättighetsskydd, principerna för statsskicket och kvalificerad majoritet. Däremot begränsar sagda paragraf inte vad unionen gör med den beslutsrätt som redan har överlåtits. Så blir fallet genom att unionsrätten undantas från skyldigheten att lagpröva *effekterna* av general-

klausulen. Det enda som antas betyda något är huruvida sagda befogenhet har formellt överlåtits.

Utmaningen var redan från början – och blev än mer med tiden – hur de befogenheter, som unionen fått sig tilldelad faktiskt hanteras. Hur generalklausulen om fri rörlighet tillämpas för varor och kapital väcker föga medborgerlig uppmärksamhet. Annorlunda förhåller det sig med välfärdstjänster och sättet att begränsa förenings- och avtalsfriheten på arbetsmarknaden (Algotsson 2008: 183-296). Spänningen mellan nationell och europeisk bestämmanderätt (Gustavsson 2010 a: 217-222) framträder tydligare för tjänster och arbete. Mer än i fråga om kapital och varor ifrågasätter medborgarna inom dessa områden unionsrättens anspråk på principiellt företräde (Scharpf 2010: 353-391).

Motsvarande gäller möjligheten att – utifrån idén att ett medlemsland ”äger” sitt statsskick – från egna utgångspunkter grundlagsreglera tryck- och yttrandefriheten. Kan Sverige göra detta? Eller rör det sig om en frihet för det slags ”tjänster”, som marknadsaktörer köper och säljer? Är denna kombination av marknad och praktisk betingelse för yttrandefrihet att tolka som en fråga om fri rörlighet för marknadsaktörer? Eller handlar det om att värna en politisk rättighet på historisk och nationell grund? Om detta handlar en annan författningspolitisk diskussion av stort och förmodligen växande praktiskt intresse (SOU 2010: 68, s. 75-110).

Den faktiska sammanflätningen av det svenska och det europeiska statsskicket är med andra ord bristfälligt samordnad med den gjorda åtskillnaden mellan överlåten och icke överlåten beslutsrätt. Vad som är spänningsfyllt är var gränsen mellan det ena och det andra skall anses vara belägen. Slående är hur doktrinärt partierna håller fast vid att det ena inte har med det andra att göra. Hur principen om fri rörlighet tillämpas och hur partierna vill att den skall tillämpas föranleder ingen ändring av 1993 års bedömning. Åtskillnadsdoktrinen ligger fast. Hur unionsrätten praktiseras antas bara kunna granskas från synpunkten huruvida unionens ställningstagande i ett enskilt fall kan anses falla inom det ursprungligen överlåtna området.

Sammanfattningsvis förelåg 1993 – och föreligger fortfarande – tre alternativ i fråga om grundlagsreglering av vad Monica Claes kallar ”the *retour* provisions” (Claes 2005: 84 f). Normkontroll av unionsrätten kan enligt min tolkning av det svenska sammanhanget förekomma enligt tre grundmodeller:

- normkontroll utifrån en klargörande bestämmelse i RF 11: 14 och RF 12: 10 om att unionsrätten är överordnad (*den ruinska utredningen och tjänstemannapromemorian*)
- normkontroll utifrån en klargörande bestämmelse i RF 11: 14 och RF 12: 10 om att även rättsanspråk som följer av unionsmedlemskapet kan sättas åt sidan (*något som övervägdes i debatten och remissbehandlingen 1993*)
- normkontroll anses vara en icke formaliserad angelägenhet, som enbart möjliggörs av det informella statsskick som faktiskt utvecklas. Av regeringsformen framgår inte vad som gäller (*alexanderhugget*)

Fram till och med sommaren 1993 antog partierna valet stå mellan den första och den andra av dessa principiella möjligheter. Alexanderhugget hösten 1993 innebar, att partierna valde det tredje alternativet. Kontroll av hur unionen förvaltar överlåten be-

slutsrätt ansågs inte behöva formaliseras. Den uppfattningen har partierna därefter doktrinärt hållit fast vid och denna åsikt vägledde även 2010 års grundlagsöversyn.

Varför ville partierna inte klargöra?

Enligt det 1993 etablerade tredje alternativet meddelar regeringsformen föreskrifter bara för ytterligare överlåtelse av beslutskompetens. Reglerna för lagprövning i RF 11: 14 och 12: 10 kan inte användas för att bedöma hur unionen utnyttjar redan överlåten beslutsrätt. Vad en känd lärobok framställer som ”en svensk hållning” (Melin & Schäder 2004: 171-181) behöver både förklaras och övervägas i ljuset av den faktiska rättsutvecklingen. Varför är det rimligt att just i fråga om unionsrätten avstå från materiell normkontroll i efterhand?

Det politiskt betydelsefulla är att generalklausulen *kan* – men inte nödvändigtvis *behöver* – tillämpas på ett sätt, som undergräver medborgarnas nationellt bestämda rättigheter och principerna för statsskicket. Teoretiskt går det att vägra tillämpa unionsrätten under hänvisning till vad som anses falla inom det överlåtna området. Men oklarheten om var den gränsen skall anses gå gör att det saknas juridiskt verksamma spärrar. Varför skall regeringsformen – givet denna grundläggande osäkerhet – bara reglera framtida överlåtelse och inte ha något att säga om konsekvenserna av tidigare överlåten beslutsrätt? Varför skall medborgarna tro, att partierna redan vid överlåtelserna kan förutse hur utlånad beslutsrätt kan komma att användas?

Väsentligen är det två motiv, som kan tänkas förklara varför partierna inte vill ställa frågan om skillnaden mellan statsskicket och regeringsformen på sin principiella spets. Det ena är inomkonstitutionellt och den andra utomkonstitutionellt.

Enligt den inomkonstitutionella hypotesen är det minoritetsskyddet i RF 8: 16, som gör att partierna inte klargör förhållandet mellan unionsrätten och regeringsformen. Denna skyddsparagraf gör att det går att hota med folkomröstning om vilande förslag till grundlagsändring (Bull & Sterzel 2010: 211 f). Utformningen av den paragrafen gör det naturligt för partierna att söka bred enighet och undvika vad som är partiskiljande. Inom ramen för den nu genomförda översynen var det framför allt monarkin, valsyste- met och unionsmedlemskapet, som hade denna potentiellt samförstånds- för- störande karaktär. Följaktligen fanns det i dessa frågor ett underliggande gemensamt intresse av att inte alltför energiskt utreda – för att därigenom säkerställa bred enighet kring en minsta gemensam nämnare av ändringsförslag som gick att genomföra.

Genom denna 1979 införda, men hittills aldrig utlösta, regel vilar ett damoklessvärd över alla försök till grundlagsändring. Enligt RF 8: 16 skall referendum anordnas rörande en föreslagen förändring, ”om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för yrkandet.” Detta minoritetsskydd kan, vilket också var avsikten, förutsättas hämma partiernas vilja och förmåga till konstitutionell omprövning.

Vare sig vad gäller monarkin, valsyste- met eller unionsmedlemskapet kunde de sju partierna i den här aktuella översynen föreslå något annat än status quo utan att äventyra det minimum av andra förslag, som de kunde enas kring. Blockering genom minoritetsinitierad folkomröstning tarvar ingen särskild valrörelse. Det räcker med en extra valsedel vid ett vanligt riksdagsval. Med detta svärd hängande över sig behöver

partierna komma överens om allt på en gång för att alls kunna åstadkomma någon ändring i något enda avseende.

Den reella beslutsregeln är således en annan än vad som framgår av ordalydelsen. Formellt går det enligt RF 8: 14 att ändra regeringsformen med enkel majoritet genom två likalydande beslut med val emellan. Reellt gör minoritetsskyddet i RF 8: 16 kravet på bred enighet högre. När 117 av 349 ledamöter kan utlösa folkomröstning, fordras i praktiken två tredjedelars majoritet för att vara informellt säkra på att en önskad ändring går att genomföra. Bakom en samlad uppgörelse behöver med andra ord minst 233 av 349 ledamöter befinna sig.

Problemet med den inomkonstitutionella förklaringen är att det inte går att uppbringa något empiriskt stöd för att partierna tänkte i dessa banor. Den ende som nämner om saken är en tidigare talman i en brett upplagd uppsats om författningsutveckling (von Sydow 2009: 522 f). Ingen enda av politikerna i grundlagsutredningen ger intryck av att vara medveten om sagda damoklessvärd. Det enda som talar för att fruktan för folkomröstning har betydelse är den faktiskt uteblivna omprövningen på dessa tre centrala punkter.

Det faktiska utfallet motsäger med andra ord inte denna hypotes om varför partierna avstår från att söka avgörande strid. Men positiva belägg saknas likafullt. Utan empiriskt stöd finns det skäl att avföra antagandet om damoklessvärdet. Alternativt går det att hålla fast vid hypotesen i avvaktan på belägg. Idén skulle då vara, att erfarna svenska riksdagspolitiker finner den så självklart riktig, att några faktiskt uttryckta belägg för att det förhåller sig på det sättet spontant inte har framkommit. Belägg kan då bara åstadkommas genom mer djupgående intervjuer och tillgång till informella dokument.

Teorin om fruktan för folkomröstning utesluter hursomhelst inte en utomkonstitutionell förklaring till varför partierna inte vill klargöra förhållandet mellan regeringsformen och statsskicket. Det handlar då inte bara om hur svårt det är att uppnå den majoritet som krävs för ändring. Europapolitiskt kan underlåtenheten tänkas bero på att partierna är övertygade om vikten av att genom författningspolitisk smidighet *bereda marken för* mesta möjliga tillämpning av principen om fri rörlighet. Eller också kan det – alternativt – vara för att utan formella begränsningar effektivt kunna *motverka* att generalklausulen urskillningslöst tillämpas på politiskt känsliga områden. Av djupare liggande – inbördes oförenliga men likafullt politiskt verksamma – skäl kan partierna tänkas inte vilja klavbinda lagstiftare, myndigheter och domstolar. Därför lämnas dessa fria att själva bestämma vad som i olika framtida situationer är rätt avvägning mellan medgörlighet och motspänstighet.

Frågan om rätta förhållandet mellan regeringsformen och statsskicket var aktuell vid ändringen 1993, ändringen 2002, ratificeringen av Lissabonfördraget 2008 liksom vid översynen 2010. Propositioner och utskottsutlåtanden vid dessa tillfällen ger ingen splittrad bild. Genomgående möter samma – på en gång politiskt undflyende och teoretiskt sofistikerade – motivering till varför unionsrätten bör undantas från kravet på formell efterhandskontroll inom ramen för RF 11: 14 och 12: 10.

Den grundläggande bedömningen gjordes som sagt hösten 1993. Utifrån regeringens och den oppositionens gemensamma intresse av att inte förlora folkomröstningen bedömdes det vara viktigt att inte tala klarspråk om unionsrättens principiella fö-

retråde enligt det första av de tre principiella alternativen. Samtidigt kan de mest entusiastiska anhängarna av ett medlemskap förutsättas ha varit motståndare till det andra av de tre alternativen. Ty därigenom skulle de ha riskerat en lägre verkningsgrad för den eftertraktade "dynamiken". Mest ändamålsenligt blev i det läget, bedömer jag, att samlas kring det tredje alternativet och kräva ett minimum av ändringar. Den idén kunde hålla samman en ohelig allians mellan rakt motsatta uppfattningar bland dem som med skilda motiv önskade ett medlemskap.

Inom ramen för ett sådant optimum av konstitutionell oklarhet gick det att uppnå bredast möjliga samförstånd. Detta tror jag är bästa möjliga utomkonstitutionella förklaring till varför bara paragrafen RF 10: 5 om ytterligare överlåtelse, men inte RF 11: 14 och 12: 14 om normkontroll, av partierna ansågs behöva ändras för att möjliggöra medlemskap. Det förklarar valet av det tredje alternativet, enligt vilket någon formaliserad lagprövning inte behövdes. På ett retoriskt skickligt sätt gjorde regeringen en principiell dygd av den strategiskt och taktiskt viktiga nödvändigheten. Det skedde genom följande turnering:

Vad som nu har sagts föranleder sammanfattningsvis två slutsatser. För det första ligger det i Sveriges hand att, oavsett hur vi väljer att i grundlagen reglera vårt deltagande i samarbetet, i huvudsak självt avgöra hur långt vi är beredda att gå i en fortsatt europeisk integration. För det andra bör grundlagen inte ändras så att Sverige binder sig självt vid ett godtagande av nu gällande rättsläge inom EU. Vi skall i stället bevara vår frihet att tillsammans med övriga suveräna medlemsländer utforma principerna för det framtida samarbetet. Den av Grundlagsutredningen föreslagna bestämmelsen i 1 kap. regeringsformen bör mot denna bakgrund inte tas in i regeringsformen (Prop. 1993/94:114, s. 20).

Två för den svenska doktrinen från 1993 och framåt grundläggande tankar är här uttryckta. Den ena är att överlåtelsen – det vill säga i praktiken generalklausulen om fri rörlighet – är viktigare än möjligheterna att pröva effekterna av densamma. Överlåtelsen ligger hela tiden i medlemsländernas händer utifrån principen om tilldelade kompetenser. Ansvaret för sättet att utnyttja överlåtelsen kan utkrävas genom att medlemsländerna ändrar fördragen. Sverige bör inte mer än nödvändigt äventyra sitt nationella självbestämmande genom att lägga fast rättsläget i relation till unionen i regeringsformen. Den andra för framtiden viktiga antagandet är att partierna vid tiden för överlåtelsen förmår överblicka, hur denna kan komma att utnyttjas och därmed även tolka den långsiktiga innebörden av vad de beslutar.

Utifrån denna starkt markerade självmedvetenhet väljer 1993 års riksdagsmajoritet att underkänna varje inslag av materiell normkontroll av unionsrätten. Inte bara införandet av en paragraf för att *möjliggöra* en "plattläggning" enligt det första alternativet tillbakavisas. Samma sker när det gäller frånvaron av bindande klarspråk i motsatt riktning – enligt det andra alternativet – i syfte att *förhindra* en "plattläggning". Båda dessa alternativ tillbakavisas genom en ohelig allians till förmån för den tredje samlande möjligheten. Sverige bör vara fritt att delta i arbetet med att utveckla unionen, sammanfattar regeringen. Därför är det viktigt att inte binda sig för "nu gällande rättsläge". Det senare antas vara vad Sverige skulle göra om det av regeringsformen

framgick var gränserna går för ett dynamiskt utnyttjande av den redan överlåtna generalklausulen.

Till skillnad från vad som hade varit fallet 1974 var 1993 års ställningstagande inramat av en föreställning om en djupgående samhällskris, sammanfattar Björn von Sydow i sin uppsats om de senaste tvåhundra årens svenska författningshistoria. Det rörde sig 1993, skriver han, om en ”författningsrevision under yttre självpåtagen press”. Det var inte en säkerhetspolitisk kris, som det hade varit 1809, 1864-65, 1905, 1918 eller 1938-1944, utan ”en annan form av kris, en ekonomisk-politisk”. Den höga inflationen, de finansiella obalanserna och sammanbrottet för Sovjetunionen gjorde unionsmedlemskapet som sådant viktigare än de konstitutionella betänkligheter, som författningspolitiska teoretiker till äventyrs kunde uppbringa (von Sydow 2009: 505 ff, cit. s. 505 och 508).

Detta är också min bedömning. Men det räcker inte, menar jag, att betrakta 1993 års beslut författningshistoriskt. Som framåtblickande statsvetare bör vi även påpeka möjligheten av nya kriser till följd av det alexanderhugg, varmed riksdagsmajoriteten den gången beslöt skära av den gordiska knuten. Hur kan de svenska politiska partierna överlåta beslutsbefogenheter till en union, vars *fortsatta* maktutövning och omvandling av gällande rätt på grundval av en generalklausul inte går att kontrollera med stöd av regeringsformen?

Vilken är rätt avvägning mellan medgörlighet och motspänstighet?

Därmed övergår jag till den fråga, som partierna enligt min mening *borde* ha ställt sig men som lyser med sin frånvaro i alla redovisade överväganden. För att vara konkret börjar jag med att redogöra för två förslag till justeringar av grundlagstexten, som har framförts i debatten. Dessa båda förslag – och hur de har bemötts – antyder vilket djupare liggande spörsmål, som partierna inte har velat aktualisera.

Det ena förslaget till ändring har framförts av Carl Fredrik Bergström och Jörgen Hettne. Enligt deras mening borde partierna utforma överlåtelseparagrafen, RF 10: 6, annorlunda. Uttrycket ”som inte rör principerna för statsskicket” är enligt deras mening alltför tandlöst. Det borde ersättas med en mer mårgfull formulering, som klara-re fastlägger, att ”överlåtelse förutsätter att principerna för statsskicket respekteras”. Så här borde paragrafen enligt deras mening i stället formuleras:

Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt ~~som inte rör principerna för statsskicket~~. Sådan överlåtelse förutsätter *att principerna för statsskicket respekteras och att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga friheterna och grundläggande friheterna ...* (Bergström & Hettne 2010: 136).

Ändringen är liten men den kan få stora verkningar på kontrollsidan, anser förslagsställarna. Skiftet av fokus från överlåtelsen av viss beslutsrätt till det sätt på vilket sagda beslutsrätt förvaltas kan visa sig få avgörande betydelse. Det skapar ”förutsätt-

ningar för en aktiv kontroll av det svenska statsskickets förhållande med EU som sträcker sig bortanför det ögonblick då riksdagen överlät beslutanderätt” (Bergström & Hettne 2010: 136). Ändringen skärper inte bara politiska utan även rättsliga och administrativa instansers blick för att *tolkningen* av den överlåtna generalklausulen kan vara omstridd. Det kan tänkas råda delade meningar om huruvida kommissionen och domstolen korrekt utnyttjar den överlåtna beslutanderätten.

När jag själv ungefär samtidigt gjorde ett debattinlägg i samma anda, men oberoende av Carl Fredrik Bergström och Jörgen Hettne, föreslog jag i stället ett tillägg i paragraferna om normkontroll, RF 11: 14 och RF 12: 10. Där har partierna, som sagt, valt att ersätta reservationen ”om felet inte är uppenbart” med en påminnelse om att ”riksdagen är folkets främsta företrädare” samt att ”grundlag går före vanlig lag”. Denna omredigering blir ett slag i luften med hänsyn till unionsrätten, framhöll jag. Också den nya formuleringen kan tolkas som att den friskriver rättsanspråk, som följer av den överlåtna generalklausulen. Enligt det andra av de tre principiella alternativen borde i dessa båda paragrafer finnas en klargörande formulering om att även unionsrätten måste prövas mot de svenska grundlagarna. Andra delen av dessa båda paragrafer om skyldigheten att lagpröva föreslog jag i stället borde lyda:

Vid prövning enligt första stycket av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag *och rättsanspråk som följer av medlemskapet i Europeiska Unionen* (Gustavsson 2010 b: 11).

Unionsrätten har inte principiellt företräde bara därför att domstolen hävdar detta. Praktiskt avgörande är i vad mån politiska, juridiska och administrativa instanser i medlemsländerna faktiskt accepterar unionens anspråk, framhöll jag. Detta förefaller de inte oreserverat vilja göra, när generalklausulen tillämpas för tjänster och arbetskraft. Någon skyldighet att *ovillkorligen* falla undan för unionens rättsanspråk har aldrig blivit vare sig fördragsfäst eller grundlagsfäst och blev det inte heller som följd av den nu genomförda översynen.

Båda förslagen till alternativa formuleringar i regeringsformen bemöttes med tystnad. De bevärdigades inte så mycket som ett höjt ögonbryn. 1993 års åtskillnadsdoktrin – den tredje principiella möjligheten enligt mitt schema – är brett och intensivt omfattad. Inom dess ram anses det vara en helt omöjlig tanke att vilja fästa på papper, att regeringsformen är mer grundläggande än unionsrätten. Lagprövning är en skyldighet, när regler har beslutats av regering och riksdag. Samtidigt gäller motsatsen i den mån reglerna härrör från unionen. Unionsrätten anses ha berättigade krav på överhöghet och att själv genom domstolen få tolka räckvidden av detta anspråk. Det är en utomkonstitutionell tanke, vilken de som ogillar våra förslag utan betänkligheter förefaller kunna acceptera.

För att förstå denna frånvaro av artikulerat bemötande, som mötte förslagsställarna, finns det skäl att återvända till hur åtskillnadsdoktrinen etablerades. Mot bakgrund av den under våren och sommaren 1993 förda debatten hade ingen väntat sig att problemet – när hösten kom – skulle avfärdas som en icke-fråga. Under tiden dessförinnan hade frågan om vad som borde formaliseras varit ingående diskuterad och tagits på stort allvar. Idén att helt bortse från möjligheten och behovet av norm-

kontroll innebar en drastisk vändning. Genom maktspråk bragtes en svårlöst fråga att helt försvinna från den politiska dagordningen.

Bildligt talat begagnade sig regeringen hösten 1993 av samma metod som Alexander den store, när denne sägs ha "löst" den gordiska knuten i Zeus-templet i staden Gordion i Mindre Asien genom att hugga av densamma med sitt svärd. Min poäng är att bilden inte bör tillåtas vägleda vår analys på det sätt som Hjalmar Söderberg framställer händelsen i en minnesvärd aforism. Han skriver om svärdshugget, att Alexanders insats inte bestod i att han löste upp knuten men väl att "han drog försorg om att ingen kunde lösa den" (Söderberg 1946: 40). På ett ytligt plan kan ett problem genom ett svärdshugg verka försvinna. Ändå finns det kvar för den som är benägen att tänka och reflektera.

Den gordiska knuten är i detta fall hur ett medlemsland kan lämna ifrån sig beslutsrätt och samtidigt kontrollera, att denna utnyttjas enligt villkoren för överlåtelsen. Vad som tidigare hade tolkats som en knäckfråga – huruvida grunderna för att fortlöpande kontrollera hur unionsrätten tillämpas bör framgå av regeringsformen – försvann genom den plötsliga omdefinitionen av problemet från dagordningen. Det som regeringen påstod, och som accepterades av oppositionen, var att unionsrätten, efter det att beslutsrätten hade överlåtits, inte längre *behövde* kontrolleras. Hur kunde det bli på det sättet? Hur kunde behovet av normkontroll med utgångspunkt från regeringsformen anses vara mindre för unionsrätten än för den egna lagstiftningen?

1993 års åtskillnadsdoktrin fullföljdes genom ratificeringen av Lissabonfördraget hösten 2008 och de genomförda justeringarna av regeringsformen 2002 och 2010. Ett auktoritativt och väl formulerat uttryck för den förhärskande läran är det utlåtan- de, som lagrådet gjorde sommaren 2005. Frågan var huruvida ett godkännande av det som senare blev Lissabonfördraget kunde anses "röra" principerna för statsskicket. Det svar som lagrådet gav uttrycker 1993 års tanke om att normkontroll i efterhand inte har någon plats inom ramen för vad som läroboksmässigt framställs som "en svensk hållning" (Melin & Schäder 2004: 171-181):

... När förutsättningen att en överlåtelse inte fick röra grunderna för statsskicket infördes i enlighet med konstitutionsutskottets uttalanden år 1994, tillkommer parten av den normgivningskompetens, som enligt det nu aktuella fördraget finns hos Europeiska unionen, redan de europeiska gemenskaperna. Att gemenskapsrätten skulle ha företräde framför nationell rätt ingick också i villkoren när Sverige anslöt sig till unionen. Det måste förutsättas att lagstiftaren vid antagandet av den nu gällande grundlagstexten år 2002 ansåg att de då överlåtna beslutsbefogenheterna inte rörde principerna för statsskicket. De nu tillkommande kompetenserna rör betydelsefulla frågor men kan inte anses väsensfrämmande från de kompetenser som redan har överlåtits. Fastän utrymmet för majoritetsbeslut vidgas i det nya fördraget, sker det knappast i sådan omfattning att förutsättningarna för riksdagens bedömning år 2002 skall anses rubbade (Lagrådsyttrande 2005-06-28, s. 8).

Unionsrätten anser sig – så att säga inom sig själv – ha rätt att genom domstolen bedöma sin egen tillämplighet. Frågan om normkontroll med stöd av regeringsformen annat än vad gäller "the *allex* provisions" bortfaller därmed. När partierna 2002 ansåg

sig böra grundlagsfästa ”principerna för statsskicket” som kriterium för nya överlåtelser, var betänkligheter av det slaget redan överspelade, ansåg de justitieråd och regeringsråd som yttrade sig 2005 om det förslag som sedermera utmynnade i Lissabonfördraget. Regeringsformen hade inte längre något att betyda för unionsberoende delar av den svenska rättsutvecklingen. Nu är det lika gott att partierna tar skeden i vacker hand. Det var andemeningen. Bara om det blir aktuellt med överlåtelse av, formellt sett, tidigare icke överlämnad beslutsrätt behöver fördragets sammanställning av gällande rätt prövas mot regeringsformen.

Fortsättningsvis får vi räkna med att det mesta som sker kommer att inträffa dynamiskt – det vill säga som en följd av redan överlämnad beslutskompetens snarare än genom överföring av formellt sett ”ny” beslutskompetens. Den slutsatsen drar inte lagrådet. Det är likafullt en rimlig bedömning (Tallberg *et al* 2010: 53 ff; Bergström 2010: 243 ff) i ljuset av hur svårt det visade sig vara att ratificera Lissabonfördraget.

Fruktan för ”konstitutionell protektionism” (Bergström 2010: 247) kan med andra ord förväntas växa i betydelse. Av detta följer, att benägenheten för informell omvandling i stället för formell ändring av grundlagar och fördrag (Karlsson 2010: 69 ff) kommer att öka. Problemet har för den skull inte försvunnit. Enligt min mening rör det sig om en gordisk knut som behöver *lösas upp*. Att låta den *skäras av* genom ett decisionistiskt svärdshugg räddade med största sannolikhet majoriteten i folkomröstningen 1994. Samtidigt är det svårt att förstå hur partierna årtionde efter årtionde kan fortsätta att försvara den frånvaro av materiell lagprövning av unionsrätten, som blev den praktiska följden.

Vad som följer är en kritik av grundlagsutredningens – av alla sju partierna sanktionerade – kapitel om ”grundlagsregleringen av det internationella samarbetet” (SOU 2008: 125, s. 486-502) och ”normkontrollen i framtiden” (SOU 2008: 125, s. 357-382). Båda är påfallande välskrivna och informativa. Likafullt – eller kanske snarare just precis därför – är det slående hur det jag kallar den gordiska knuten inte görs till föremål för några överväganden. Beroende på det alexanderhugg, som en bred riksdagsmajoritet utdelade hösten 1993, anser sig partierna ännu femton år senare förhindra att ta upp den underliggande frågan till diskussion.

Utredningens omsorgsfullt utarbetade kapitel om ”normkontrollen i framtiden” (SOU 2008 125, s. 357-382) är mönstergillt klargörande beträffande den allmänna innebörden. Inte bara lagrådsgranskningen på förhand utan också skyldigheten för domstolar och andra offentliga organ att normpröva i efterhand beskrivs med föredömlig precision. Än mer påfallande blir det därför hur en analys av efterhandsaspekten – ”the *retour* provisions” – i relation till rättsanspråk som följer av unionsmedlemskapet lyser med sin frånvaro.

Av en underliggande rapport från en expertgrupp framgår, att svenska domstolar efter 1995 inte verkar ha ”upplevt konstitutionella svårigheter med att ge EG-rätten företräde framför intern svensk rätt” (SOU 2007: 85, s. 39). Utredningen som sådan, däremot, nämner inget om denna inom rättsväsendet registrerade ”upplevelse”, vilket däremot propositionen kortfattat gör. Lakoniskt informerar regeringen om att regeringsformen inte får tas till utgångspunkt för nationell lagprövning i efterhand. ”Detta följer av principen om EU-rättens företräde framför den nationella rätten” (Prop. 2009/10: 80, s. 146).

Det enda som antyder, att partierna är medvetna om den gordiska knuten är en formulering i utredningens betänkande om att även landets domstolar och myndigheter bör kunna pröva om någon viss bestämd tillämpning är grundlagsenlig. Utredningen påminner i försiktigt viskande ordalag om svårigheten att hålla fast vid att "förenligheten med överlåtelsevillkoren bara kan bedömas med utgångspunkt i vad som gällde vid tidpunkten för överlåtelsebeslutet" (SOU 2008: 125, s. 500). Vad som saknas, heter det, är ett häremot svarande ställningstagande till hur paragraferna om normkontroll, RF 11: 14 och RF 12: 10, skulle behöva preciseras för att möjliggöra detta. Varken propositionen eller utskottsutlåtandet följer upp denna antydan. Regeringsformen förblir tyst om huruvida det räcker att pröva om överlåtelsen var *formellt* korrekt gjord från början eller om prövningen även bör avse hur den "utlånade" befogenheten *materiellt* har utnyttjats.

Att varken regeringen eller utskottet låtsas ha hört viskningen leder mig över till vad som kan tänkas vara syftet med att inte klargöra unionsmedlemskapets konstitutionella innebörd. Av vilka normativa skäl kan partierna tänkas – till viss del men inte helt och hållet – vilja säkerställa fri rörlighet för kapital, varor, tjänster och arbete? Förmodligen söker vi förgäves om vi letar efter ett deduktivt system av logiska antaganden för att besvara den frågan. Effektivare är antagligen att mer anspråkslöst ta fasta på förekomsten av ett europeiskt statssystem med därtill hörande historiska erfarenheter.

Med tiden blir staterna alltmer medvetna inte bara om sina styrkor utan också om sina svagheter. Efter andra världskriget väljer de att gå samman. Detta gör de för att stärka sin förmåga till improvisation och problemlösning. Statsledningarna – och därmed partierna – är inriktade på att genom samgående säkerställa ländernas överlevnad som demokratier, rättsstater och välfärdsstater. Med andra ord ansluter jag mig till vad Alan Milward i sin bok om *The European rescue of the nation-state* från 1992 hävdar om unionsprojektets karaktär. Historiskt rör det sig om en – mot bakgrund av vad som hände under mellankrigstiden – samfällt organiserad *räddningsaktion* till förmån för nationellt självbestämmande, rättsstat, demokrati och politiskt inbäddad marknadsekonomi.

Det som medlemsstaternas befolkningar under perioden från 1914 till 1989 faktiskt upplevde var något alldeles enastående vedervärdigt i fråga om förtryck, förstörelse och förnedring. Efter 1945 önskar de gå samman i syfte att bevara det allra mest centrala i fråga om anständig beslutsordning och anständig offentlig politik. Idén om en historiskt betingad räddningsaktion innebär, att ländernas författningspolitik inriktas på att främja inte bara *jurisdictio* utan också *gubernaculum* – inte bara förutsebarhet utan även styrbarhet (McIlwain 1940: 126-149). Frågan om det optimala sättet att förena dessa båda strävanden är lika viktig som kampen mellan höger och vänster. Ty om medborgarna inte hyser förtroende för sättet att kombinera förutsebarhet och styrbarhet säger oss de europeiska folkens erfarenheter, att sönderfall eller diktatur snart nog kan vara de enda alternativ som återstår.

Vad som underförstått var – eller i varje fall borde ha varit – den fråga som ställdes av de svenska partierna i 2010 års grundlagsöversyn framträder i detta perspektiv tydligare. Det viktiga är att skilja mellan vad som gäller *horisontellt* – när vi bara räknar med politiska motsättningar mellan höger och vänster – och vad som gäller när vi

därutöver räknar med en motsättning *vertikalt* till följd av delegation till den europeiska nivån.

När ett svenskt parti resonerar uteslutande horisontellt är det inte bara frånvaron av unionsmedlemskap som har betydelse. Därtill kommer den vikt som partiet och dess konkurrenter lägger vid demokratin tolkad som *minimalism*. Spetsen är riktad mot de aktörer till höger och vänster, som önskar privilegiera inte bara proceduren utan även politikens innehåll (Gustavsson 2008 b: 143-148).

Minimalismen gör anspråk på att vara en nivåhöjande samlevnadsformel. Inte bara folkstyret utan också ekonomin och kulturen vitaliseras av striden mellan huvudalternativ. Poängen ligger i kombinationen av strid och samförstånd. Måttliga motsättningar fördjupar tilltron till den som neutral betraktade proceduren. Att ingen del av den faktiskt förda politiken konstitutionellt privilegieras gör att medborgaren lättare accepterar att befinna sig på den förlorande sidan. Ty han eller hon vet att det rör sig om lagar, som går att ändra om majoritetsförhållanden ändras. Motsättningen mellan höger och vänster kan vara hård och oförsonlig utan att den skadar demokratin tolkad som överideologi. Teorin om en sådan verkar självuppfyllande. Det anser minimalisten vara följden av att enbart proceduren privilegieras. Allt det övriga är öppet för att ändras genom beslut med enkel majoritet. Friheten att strida uppfattas som säkerställd inom ramen för ett av alla stridande erkänt samförstånd om en minimalt bestämd procedur.

Unionsmedlemskapet utmanar den minimalistiska övertygelsen. Vad som tillkommer är en *författningspolitisk* konfliktdimension. Striden står inte längre bara mellan höger och vänster. Den gäller också hur tillämplig generalklausulen om fri rörlighet för kapital, varor, tjänster och arbete skall anses vara i olika fall och med vilken beslutsprocedur dess räckvidd skall få begränsas. Det som aktualiseras är en för partierna mycket besvärande fråga. Varför skall människor, som bor i andra länder och vars lagstiftning det egna landets medborgare inte kan påverka, tillåtas bestämma vad som är den svenska rättsordningen?

Effekterna av denna tillkommande konflikt är mer oförutsebara än den gängse horisontella konflikten mellan höger och vänster. Innan Sverige blev medlem av unionen framgick gällande rätt av lagar, förordningar och förarbeten. De strider som förekom var inriktade på att ändra och försvara gällande rätt. Unionsmedlemskapet har såtillvida kommit att innebära en *avkonstitutionalisering*. Mer än vad som gällde före medlemskapet är det osäkert vad som faktiskt gäller. Demokratin och rättsstaten som godtyckesminimerande krafter i samhällslivet är inte längre lika framträdande. Avståndet mellan statsskicket och regeringsformen har vuxit. Det har blivit följden av att den reella författningen inte längre är minimal utan även innefattar en ständigt fortgående kompetensvist om vem som är behörig lagstiftare i frågor som gäller välfärdsstaten och arbetsmarknaden.

Genom att regeln om fri rörlighet har karaktär av generalklausul med en principiellt oändlig – men i praktiken av reella maktförhållanden begränsad – räckvidd har förutsebarheten blivit mindre. Det är den ena sidan av saken. Den andra är att distinktionen mellan vanlig politik och författningspolitik har kommit att upplösas. Inom ramen för våra dagars transnationella konstitutionalism (Gustavsson 2010 a: 212-214) gäller striden inte bara politikens innehåll. Där utkämpas också en strid om vilken be-

slutsnivå som är mest legitim i det enskilda fallet. Är det sist och slutligen unionsdomstolen eller svenska lagstiftare, domstolar, myndigheter och medborgare, som avgör hur berättigat det är att tillämpa någon viss tolkning av den överlåtna befogenheten?

Samlat betraktad har unionens levande författning som allmän förutsättning en *informell tillitspakt* – eller konstitutionell terrorbalans, om vi vill uttrycka saken mer tillspetsat – mellan å ena sidan unionen och å den andra respektive medlemsland. Båda är ömsesidigt övertygade om att de politiskt kan rycka undan mattan för varandra genom att alltför aggressivt utnyttja den oklarhet som råder om vilkendera nivån som ytterst bestämmer. Båda agerar utifrån tanken om att unionen köper medlemsländernas lojalitet till priset av att unionen respekterar ländernas önskan om nationellt självbestämmande (Gustavsson 2008 a: 326-329).

Den för framtiden viktiga frågan är om tillitspakten bör fästas på papper, så att det av fördrag och grundlag framgår vad som gäller. Skälen för att formalisera är att medborgarnas förtroende kan stärkas av garantier och förutsebarhet (Bartolini 2010: 14-20). Skälen mot att slå in på den vägen är också välkända. De är att en precisering inskränker utrymmet för att improvisera och visa handlingsförmåga, vilket *också* behövs för legitimiteten (Gustavsson 2008 b: 146-148). Mot detta går det i sin tur att säga att förutsebarhet reellt garanteras av partier, organisationer och massmedia. Vertikalt saknas samma informellt stabiliserande krafter. Partier, organisationer och massmedia är nästan inte alls övergripande europeiska. Behovet att formalisera blir därigenom större (Gustavsson 2011: 46-53).

Mot att låta tillitspakten förbli informell står risken – eller möjligheten för den som betonar den aspekten – att en formalisering förlamar improvisations- och problemlösningförmågan. Därmed framträder den underliggande frågan. Innehållsligt gäller striden, vill jag hävda, hur mycket partierna önskar *förenhetliga*. Bör strävan till enhetlig tillämpning av principen om fri rörlighet begränsas till kapital och varor? Eller bör även tjänste- och arbetsmarknaderna förenhetligas? Här står två alternativ mot varandra (Höpner & Schäfer 2010: 361-364; Scharpf 2010: 370-386). Den underliggande motsättningen syns tydligt, om vi inte väjer för vad som är sakpolitiskt kontroversiellt.

Enligt den i våra dagar nyliberalt inspirerade – och så att säga – *enbetsstatliga* linjen bör länderna söka förenhetliga inte bara varu- och kapitalmarknaderna utan även socialpolitik och arbetsmarknader. För ett så inriktat förenhetligande bör nationella lagar och grundlagar inte kunna lägga hinder i vägen. Ty uppgiften är att tvinga bort kvardröjande nationella särdrag av social- och kristdemokratisk härkomst ur de välfärdsstater och blandekonomier, som växte fram efter andra världskriget. Tanken är att en mer strömlinjeformat marknadsliberal union skall kunna konkurrera bättre globalt. På andra håll i världen besväras näringsidkarna inte lika mycket av sociala och kulturella ambitioner. Då är det logiskt att med hjälp av formeln om fri rörlighet söka begränsa förekomsten av sociala rättigheter, föreningsfrihet och rätt att kollektivt förhandla om löner och arbetsvillkor.

Historiskt hörde krist- och socialdemokrater till dem som från början ville förenhetliga inte bara den inre marknaden utan även inslagen av välfärdsstat och starka fackliga organisationer. Men så är det inte längre. Enligt den i våra dagar krist- och so-

cialdemokratiskt inspirerade, och i strikt vertikalt maktodelande mening, *förbundsstatliga* linjen, däremot, anses syftet med samgåendet bära begränsas till att förenhetliga kapital- och varumarknaderna. Vad gäller tjänster och arbetskraft bör länderna tillåtas välja olika lösningar i sin strävan att slippa konkurrera med lägre löner och sämre social och kulturell standard. För att uppnå detta behöver räckvidden av principerna om fri rörlighet och stabilitetsgemenskap begränsas.

Beslut avseende socialpolitik och arbetsmarknad behöver kunna fattas inom varje land för sig. Detta är enligt våra dagars social- och kristdemokrater förutsättningen för att kunna rädda unionen som framtidsprojekt åt kommande generationer. Länderna får inte försätta sig i en situation, där de – för att kunna göra sig gällande inom världen som helhet – tvingas inskränka välfärdsstaten, yttrandefriheten, föreningsfriheten och kanske rentav den allmänna rösträtten. Den politiska och sociala inbäddningen av marknaden bör tvärtom försvaras och vidareutvecklas som vår tids viktigaste landvinning. Höga sociala och kulturella ambitioner är ingen ekonomisk belastning utan tvärtom något som gynnar fortsatt hög levnadsstandard och ekonomisk tillväxt. Från strikt federala utgångspunkter är det därför angeläget att kunna kontrollera tillämpningen av generalklausulen.

Under ytan finns den sakpolitiska motsättningen. Den gäller huruvida unionen bör bestå av länder med olika lösningar i fråga om välfärdsstat och arbetsmarknad eller om det är önskvärt med samma lösning. Räcker det att bara varu- och kapitalmarknaderna förenhetligas? Eller måste även socialpolitiken och reglerna på arbetsmarknaden överensstämma?

Om partierna söker ett optimum i fråga om formella bindningar, är detta den fråga som de behöver besvara. Hur är det med hänsyn till motsättningen mellan "samma" eller "olika" lämpligt att organisera normkontrollen? Önskar partierna att principen om fri rörlighet skall tillämpas enhetligt? Eller vill de att kravet på enhetlighet begränsas till kapital och varor, så att medlemsländerna kan välja olika uppläggning av välfärdsstat och arbetsmarknad?

Frånvaron av artikulerad helhetsbedömning avhåller partierna från att ställa denna fråga. Genom att inte vilja utgå från sin uppfattning om det politiska syftet med medlemskapet försätter de chansen att göra klart för sig vad de önskar skall följa av den givna fullmakten. Avsikten kan för alla partier förutsättas vara att värna förmågan att improvisera och lösa problem i framtiden. Denna förmåga kan ett land gynna *både* genom att eftersträva samma lösning över hela linjen *och* genom att tillförsäkra sig ett rimligt stort utrymme för egna lösningar. Utmaningen ligger i att kunna göra den rätta avvägningen häremellan.

Annorlunda uttryckt ligger konsten inte bara i att slå vakt om ett minimum av förutsebarhet. Det gäller också att säkerställa styrbarhet (Sartori 1962: 860-864; Smith 2003: 47-49; Bartolini 2010: 20-29). Utifrån denna insikt borde partierna inte som den naturligaste sak i världen låta unionsrätten förbli friskriven från lagprövning. De borde överväga att låta landets grundlag tjäna som styrkebälte för domstolar, myndigheter och lagstiftare. Om uppgiften är att slå vakt om det egna landets politiska förmåga, talar goda skäl för normkontroll. Att en avkonstitutionalisering bäst främjar en optimal kombination av förutsebarhet och styrbarhet är inte lika självklart.

Enligt den av Alan Milward företrädde teorin, som också är min grundinställning, är syftet att rädda rättsstat och demokrati åt kommande generationer. Regeringsformen låter unionen på vissa villkor utöva delar av den nationella beslutsrätten. Hur unionen utnyttjar denna fullmakt bör gå att ifrågasätta. Samspelet mellan union och medlemsländer förlorar annars den intellektuella spänst, varförutan samhörigheten mellan union och länder inte långsiktigt förstärker sig själv.

Därmed är jag framme vid vad jag anser vara pudelns kärna. Sist och slutligen står mot varandra två olika sätt att betrakta förutsättningarna för en europeisk rätt som är gemensam. Denna skillnad är ännu mera grundläggande än motsättningen mellan höger och vänster. Båda sidor ställs inför samma grundläggande utmaning – var och en från sina utgångspunkter.

Enligt den ena grundidén är den gemensamma rättens problem en fråga om *genomförande*. Det finns en europeisk rätt, som i sina huvuddrag är genomtänkt och därför legitim. Uppgiften är att tvinga igenom denna under nedkämpande av EG-rättsligt okunniga domstolar, myndigheter och lagstiftare i medlemsländerna. Den gemensamma rätten blir enligt denna syn på saken mer fulländad, ju mer Luxemburg och Strasbourg ensamma får sätta sin prägel på densamma. Grundlagar och statsskick har, tillspetsat uttryckt, bara karaktär av rundningsmärken. De bör i största möjliga utsträckning negligeras under hänvisning till unionsrättens anspråk på principiellt företräde. Enligt denna syn på saken är huvudmotståndaren historiskt kvardröjande tendenser till vad som i nedsättande ordalag omtalas som ”konstitutionell protektionism”.

Enligt den andra av mig – liksom av Carl Fredrik Bergström, Jörgen Hettne, Sten Heckscher, Jane Reichel och Fredrik Sejersted – omfattade grundidén utvecklas den europeiska rätten genom en ständigt fortgående *intressekamp* mellan unionens domstolar, myndigheter och lagstiftare å ena sidan och ländernas motsvarande instanser å den andra. Vad som är gemensam rätt avgörs av argumentationens kvalitet och de reella maktförhållandena. Grundlagar och statsskick är styrkebälten i kraftmätningen. Stärkande lagprövning är vad unionsprojektet förutsätter och vad en framtida grundlagsrevision följaktligen bör överväga.

Referenser

- Algotsson, Karl-Göran, 2000. *Sveriges författning efter EU-medlemskapet*. Stockholm: SNS förlag.
- Algotsson, Karl-Göran, 2008. *Grundläggande rättigheter eller handelsbinder?* Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis (Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 174).
- Bartolini, Stefano, 2010. "Taking 'constitutionalism' and 'legitimacy' seriously", pp 11-31 in Andrew Glencross & Alexander H. Trechsel, eds., *EU federalism and constitutionalism*. Lanham, MD: Lexington books.
- Bellamy, Richard, 2007. *Political constitutionalism*. Cambridge University Press.
- Bergström, Carl Fredrik, 2010. "Use or abuse of national constitutional requirements in the dynamic development of EU Treaties?", pp. 243-255 in Elvire Fabry & Gaëtane Ricard-Nihoul, eds., *Think global – Act European*. Paris: Notre Europe.
- Bergström, Carl Fredrik & Jörgen Hettne, 2010. *Lissabonfördraget – en grundlag för EU?* Stockholm: Norstedts Juridik.
- Bull, Thomas & Fredrik Sterzel, 2010. *Regeringsformen – en kommentar*. Stockholm: SNS förlag.
- Claes, Monica, 2005. "Constitutionalizing Europe at its source – the 'European clauses' in the national constitutions: evolution and typology", *Yearbook of European Law*, 24 (1): 81-125.
- Ds 1993:36. *Våra grundlagar och EG – förslag till alternatin*. Justitiedepartementet.
- Gustavsson, Sverker, 2008 a. "The living constitution of the EU", pp. 325-338 in Beate Kohler-Koch & Fabrice Larat, eds., *Efficient and democratic governance in the European Union*. Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research.
- Gustavsson, Sverker, 2008 b. "Att fästa makten på papper: Sveriges författning", s. 131-150 i Li Bennich-Björkman & Paula Blomqvist, red., *Mellan folket och Europa*. Malmö: Liber.
- Gustavsson, Sverker, 2009. "Putting limits to accountability avoidance", pp. 35-50 in Sverker Gustavsson, Christer Karlsson & Thomas Persson, eds., *The illusion of accountability in the European Union*. London: Routledge.
- Gustavsson, Sverker, 2010 a. "European transnational constitutionalism: end of history, or a role for legitimate opposition?", pp. 211-222 in Elisabeth Özdalga & Sune Persson, eds., *Contested sovereignties*. London: Tauris, 2010.
- Gustavsson, Sverker, 2010 b. "Gränsen för vår undfallenhet", *Tiden*, 102 (3): 10-13.
- Gustavsson, Sverker, 2011. "Myntunion utan fiskal union – hur är en sådan politiskt möjlig?", s. 25-55 i Ulf Bernitz, Lars Oxelheim & Thomas Persson, red., *Överlever EMU utan fiskal union?* Stockholm: Santérus.
- Heckscher, Sten, 2011. "Finns det någon europeisk rätt?", s. 229-237 i Ulrika Andersson, Christoffer Wong & Helén Örnemark Hansen, red., *Festskrift till Per Ole Træskman*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Höpner, Martin & Armin Schäfer, 2010. "A new phase of European integration – organised capitalisms in post-ricardian Europe", *West European Studies*, 33 (2): 344-368.
- Karlsson, Christer, 2010. "Hur regleras EU-medlemskapet?", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 112 (1): 69-78.
- Lagradsyttrande 2005-06-28. *Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa*. [www.lagradet.se].
- McIlwain, Charles Howard, 1940. *Constitutionalism – ancient and modern*. Ithaca; NY: Cornell University Press.
- Melin, Mats & Göran Schäfer, 2004. *EU:s konstitution – maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsländerna och medborgarna*. Sjätte upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Milward, Alan S. 1992. *The European rescue of the nation-state*. London: Routledge.

- Reichel, Jane, 2011. "European legal method from a Swedish perspective – rights, compensation and the role of courts", pp. 245-278 in Ulla Neergaard, Ruth Nielsen & Lynn Roseberry, eds., *European legal method – paradoxes and revitalisation*. Copenhagen: DJØF publishing.
- Ruin, Olof, 2010. "Grundlagen och den europeiska unionen", s. 229-238 i Tommy Möller & Olof Ruin, red., *En statsvetares olika sfärer*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Sartori, Giovanni, 1962. "Constitutionalism – a preliminary discussion", *The American political science review*, 56 (4): 853-864.
- Scharpf, Fritz W., 2010. *Community and autonomy*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Sejersted, Fredrik, 2009. "Rett og politikk i europeiseringens tid", *Nytt norsk tidsskrift*, 26 (3-4): 546-553.
- SOU 1993: 14. *EG och våra grundlagar*. Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG.
- SOU 2007: 85. *Olika former av normkontroll*. Expertgruppsrapport till Grundlagsutredningen.
- SOU 2008: 125. *En reformerad grundlag*. Grundlagsutredningens betänkande.
- SOU 2010: 68. *Ny yttrandefrihetsgrundlag?* Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller.
- Smith, Eivind, 2003. "The constitution between politics and law", pp. 21-51 in Eivind Smith, ed., *The constitution as an instrument of change*. Stockholm: SNS förlag.
- Sterzel, Fredrik, 1993. *EG och den svenska grundlagen – förbundsstat i vardande?* Stockholm: Rättsfonden (Rättsfondens skriftserie, 29).
- von Sydow, Björn, 2009. "1809 års författningsverk – vad kan vi lära för framtiden?", s. 483-530 i Margareta Brundin & Magnus Isberg, red., *Maktbalans och kontrollmaket*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Söderberg, Hjalmar, 1946. *Makten, kvinnan och visheten*. Stockholm: Bonniers.
- Tallberg, Jonas, Nicholas Aylott, Carl Fredrik Bergström, Åsa Casula Vifell & Joakim Palme, 2010. *Europeiseringen av Sverige*. Stockholm: SNS förlag.

■ Översikter och meddelanden

Statsvetenskapen och 'det globala Syd' – kommentarer till Göran Hydéns minnen

I specialnumret av Statsvetenskaplig Tidskrift kallat "Kontraster och nyanser: Svensk statsvetenskap i brytningstid" skriver professor Göran Hydén bland annat om framväxten av studiet av "det globala Syd" inom svensk statsvetenskap. När pionjärerna Lars Rudebeck och Hydén själv övergav strukturfunktionalismen för att (som Hydén mycket riktigt skriver) det var svårt att "empiriskt belägga strukturernas roll och inflytande" skedde ett vägval. Hydén som i huvudsak gjorde karriär utanför Sverige berör emellertid inte sina egna ståndpunkter, trots att de var viktiga även här hemma och bidrog till motsättningarna. Förment neutralt kategoriserar han nu istället "den första generationen inom jämförande politik i Sverige" som en produkt av 1968 års politiska radikalism och i huvudsak bestående av Rudebeck, Björn Beckman och jag själv. Vi sägs ha lett en nymarxistisk forskningsgrupp som fokuserat strukturella variabler, först med avseende på nationella system som "offer" i ett världsekonomiskt sammanhang och senare i fråga om sociala rörelser och demokratins utmaningar. Detta, slås det fast, fick inte statsvetenskapligt anseende och finansiering. På 90-talet, skriver Hydén, tog istället andra och mer teoretiskt, tematiskt och geografiskt specialiserade forskare över inom global

jämförande politik med inriktning på demokratisering, aktörer och institutioner.

Som en partsinlaga kunde detta ha passerat med ett leende. Men om uppgiften var att skriva historia som man kan lära av duger det inte. Hydén diskuterar inte ens källor och analysredskap. För något tiotal år sedan använde jag idéanalytiska verktyg till att gå igenom de flesta av dokumenten från den tid och den forskningsgrupp samt seminarium som jag deltog i och som Hydén skriver om, inklusive våra gamla men även nya skrifter, protokoll från möten, ansökningar (och överklaganden), rapporter och förteckningar över de många seminarier vi arrangerade samt litteraturlistorna för de kurser som vi gav. Syftet var framförallt att granska i vad mån det slags etiketter och tillmälen som Hydén nu upprepar hade fog för sig och hur man bäst skulle karaktärisera vårt arbete.¹ Med hjälp av resultaten från den studien kan man dra mer välgrundade slutsatser. De kan sammanfattas i tre punkter.

1

"Den första generationen inom jämförande politik" och det fåtal forskare som Hydén omtalar som en vänsteristisk och strukturanalytiskt inriktad grupp utan statsvetenskapligt stöd var mycket mer heterogen och bestod av många fler doktorander, forskare och associerade skandinaviska och andra utländska partners med

1 Törnquist, O. "Of Concerned Scholarship", in Williams, Gavin (ed.) *Democracy, Labour and Politics in Africa and Asia: Essays in Honour of Björn Beckman*, Kano: Centre for Research and Documentation, 2004.

skiftande inriktning från skilda samhällsvetenskaper än vad Hydén vill minnas. Vi producerade vare sig då eller senare någon gemensam forskning utan enades bara om att främja enskild forskning med allt från strukturella till aktörsorienterade tillnärningar inom vitt definierade teman såsom "the politics of development strategies", "the state in the third world", "class and social movements", "labour regimes and democracy", och "democracy, civil society and popular organisations". Det fanns ingen gemensam analysmodell, teori eller tes. Vid något tillfälle talades det om gruppens "school of thought", men i strikt mening saknade det omdömet grund. Och vi strävade aldrig efter att bryta oss ur statsvetenskapen och bilda centra för area studies eller en egen disciplin som till exempel freds- och konfliktforskarna gjorde. Vi ville förbättra statsvetenskapen och samarbeta med andra samhällsvetare i studiet av viktiga problem. Hydén har rätt i att dessa gemensamma aktiviteter inte fick stöd från statsvetenskapen utan mest från Sidas forskningsråd SAREC och i viss mån från Humanistiskt Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet (HSFR) och Nordforsk. Men enskilda forskare i den första generationen fick också stöd på grundval av egna projekt från andra instanser såsom HSFR, Riksbankens Jubileumsfond och senare från Norska forskningsrådet, biståndsmyndigheten och UD. Några fick även anställning på egna meriter på positioner som forskarassistent, lektor och professor vid statsvetenskapliga institutioner.

Hydéns tes om att det fanns en homogent vänsteristisk och strukturellt inriktad första generation inom studiet av jämförande politik vilken saknade statsvetenskapligt stöd är alltså en grov halvsanning som är ofruktbar som utgångspunkt för historieskrivningen.

2

Men även om den första generationen var heterogen och bestod av många forskare vars bidrag därför förtjänar specifika omdömen, återstår frågan vad de var ense om och vad konflikterna med den dominerande statskunskapen handlade om?

Källorna är otvetydiga. Det första som förenade oss var att vi – till skillnad från de etablerade statsvetarna – öppet identifierade våra forskningsteman på grundval av ett offentligt-politiskt samtal i Sverige, internationellt och i synnerhet i de berörda u-länderna själva om vad som var mest relevant att studera – innan vi dessutom beaktade de vanliga inomvetenskapliga frågorna om vilken forskning och vilka teorier man kunde bygga vidare på inom dessa områden och vad som återstod att göra. Detta handlade alltså om samhällsrelevans och vad Gunnar Myrdal kallade värdebaserad forskning. Men striderna var nästan lika många som missförstånden, vilka i huvudsak gick ut på att vi påstods sätta vänsterorienterad relevans före vetenskapligt oberoende och kvalitet – trots att vi visade i både teori och praktik att även en politiskt radikal värdegrund kunde förenas med kompromisslös kvalitet. Visst fanns det risker, men i källorna från *vår* verksamhet fann jag bara ett eller två övertramp i stridens hetta. Eftersom vi själva klagade på inskränkthet, maktfullkomlighet och snävt debattklimat inom statsvetenskapen var vi tvärt om ivriga anhängare av liberala principer och breda genomgångar av olika argument som kunde vara relevanta inom både akademien och det offentliga samtalet. I integritetens namn drev vi till och med samma frågor och kritik inom Sidas forskningsråd SAREC, trots att detta finansierade merparten av vårt gemensamma arbete.

Det viktigare problemet var, att vi med åren hamnade i ett tvåfrontskrig. Å ena sidan blev det snart mer accepterat att utgå från en diskussion om forskningens relevans. Å andra sidan kom denna relevans (eller annorlunda uttryckt vad som skulle anses vara public service forskning) allt oftare att avgöras av anpassliga institutionsledare på jakt efter extra pengar samt forsknings- och biståndshandläggare med egna uppdragsforskare och konsulter liksom ibland av till och med utrikesdepartementet (tydligast i Norge) – istället för av akademikerna själva inom ramen för ett fritt och öppet offentligt samtal, vilket vi förfäktade. Detta skapade en förödande trendighet och politisk korrekthet som varierar med politiska prioriteringar såsom en viss typ av fattigdoms- och korruptionsbekämpning eller normativt fastställda principer för "gott styre" liksom liberal ekonomi och demokrati. Detta lyckades vi inte göra effektivt motstånd mot; mycket återstår att göra.

3

Det som också förenade oss var att vi ansåg att statsvetenskapen var provinsialt inskränkt och kvalitativt undermålig. Vi ville helt enkelt producera bättre vetenskap om politik. Framförallt var vi kritiska till det arroganta ointresset för den större delen av världen och för komparativa studier av u-länder som enbart utfördes på grundval av de teorier och normer som hade sin kontextuella förankring i de utvecklade länderna. Vi hävdade istället att det krävdes tre slags komplement.

För det första måste man även beakta argument och teorier i den bredare internationella diskussionen liksom i de specifika lokala sammanhangen. Sedan kunde man göra bättre komparationer i teoretiskt perspektiv. Och självklart måste man

också delta i den "lokala" debatten och publicera där. Om någon av oss skrivit om demokratifrågor med koppling till Indien och artikeln antogs för publicering i Sydasiens ledande forskningsmagasin *Economic and Political Weekly*, så var det ett större erkännande än om den publicerats i *American Political Science Review*.

För det andra måste man beakta processer och dynamik vilket till exempel gör att man inte på ett fruktbart sätt kan studera demokrati enbart som en serie normer och regelsystem utan även måste diskutera maktrelationer och kapacitet att främja, använda och motverka olika komponenter av demokratin. Följaktligen kritiserade vi kapitallogiken och Robert Putnams deterministiska sociala kapital lika mycket som teorierna om elitistisk design av normativt ideala demokratiska institutioner. Flera av oss var och är förvisso inspirerade av både ny och sen marxism men också och speciellt av politikens möjligheter. Kort uttryckt var de flesta av oss inte främst intresserade av strukturer, institutioner eller aktörer (även om några utgick från strukturer och andra, som jag, från aktörer) utan av *länkarna mellan dem* till exempel i termer av regimer, rörelser, partier eller representation.

För det tredje krävdes det empiriska studier av "lokala" kontextuella faktorer i u-länderna. På grund av bristen på tillförlitlig tidigare forskning, dokumentation och andra källor inom de problemområden som ansågs viktigast behövdes det extra omfattande materialinsamling, intervjuer och observationer på fältet i samarbete med lokala kolleger och sakkunniga.

Alla dessa tre komplement stötte på höga hinder inom statsvetenskapen. Även om vi aldrig lämnade disciplinen krävdes det därför, för att använda Virginia Woolf's metafor "a room of one's own" i form av forskningsgrupper och semina-

rier för att få arbetsro. Men ett eget rum är en sak och att lämna det statsvetenskapliga huset en annan. Vi stannade kvar, vi bildade inte "eget", och senare har arbetsmiljøet förbättrats något. Forskningen är nu mer förankrad i breda internationella diskussioner och delvis även i de relevanta "lokala" argumenten. Dessutom har kritiken inom demokratiforskningen av både determinism och institutionell design ökat i takt med de nya demokratiernas svårigheter. Och det finns mer acceptans för kontextuella studier och datainsamling på fältet. Förmodligen har våra tidigare och senare bidrag haft mycket begränsad betydelse för dessa framsteg jämfört med mer prestigefyllda studier i samma riktning av anglosaxiska politikforskare som Thomas Carothers, Peter Evans, John Harriss, Atul Kohli, James Manor, Joel Migdal, Dietrich Rueschemeyer och James C. Scott. Men vi bidrog i varje fall till att definiera svårigheterna och till att diskutera alternativ.

Sammantaget är Hydéns karaktäriseringar av den första generationen inom det statsvetenskapliga studiet av "det globala Syd" för grovkornig och tendentiös för att vara fruktbar. Den första generationen var mer heterogen och dess gemensamma kritik av den dominerade statsvetenskapen handlade och handlar fortfarande "bara" om behovet av att definiera mer relevanta problemområden utan att kompromissa med kvalitén och om att förbättra den inskränkta statsvetenskapen (utan att bryta sig ur den) genom en anknytning till en bredare internationell diskussion och "lokala" argument i berörda u-länder, genom att fokusera processer och kopplingar mellan makt, institutioner och aktörer,

och genom bättre empiriska studier av kontextuella faktorer, ofta genom fältarbete. Mycket skulle vara vunnet om vi istället för att återberätta gamla tillmälen kunde diskutera vad som gjorts och vad som återstår att göra längs dessa de mer faktiska frontlinjerna.

OLLE TÖRNQUIST¹

Replik

Jag tycker Olle Törnquists kommentar talar för sig själv. Han ger mer detaljer av en specifik grupps bidrag till statsvetenskapen och jag tycker liksom han att den inte fick det erkännande som den kanske borde fått. Min tes, som var att denna vänsterinspirerade forskningsgrupp inte erkändes av de förhärskande teorinriktningarna på 70-talet inom svensk liksom internationell statsvetenskap i Väst, står fast. Jag är beredd att acceptera att den ny-marxistiska gruppen var mer heterogen inom sig än jag själv skrev i mitt kapitel, men hade utrymme funnits i boken skulle jag ha ägnat mer uppmärksamhet åt dessa skillnader liksom åt skillnader inom andra forskningsinriktningar. Jag tackar Olle för hans klarläggande och erkänner att min karakteristik, inte bara med hänvisning till det jag kallar "vänsterinriktningen" på 70-talet utan även andra grupperingar inom den jämförande statsvetenskapen med inriktning på det globala Syd, i vissa avseenden tvingats bli grovkornig.

GÖRAN HYDÉN

1 Professor i statskunskap och utvecklingsforskning vid Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
E-post: olle.tornquist@stv.uio.no

■ Statsvetenskapliga förbundet

FÖRBUNDSREDAKTÖR: MAGNUS ERLANDSSON

Förbundsredaktören har ordet

Även DN Debatt blir ibland – likt målsättningen med dessa förbundssidor – ”ett forum för diskussion om svensk statsvetenskap och dess utövare”¹. Bo Rothstein och Mats Alvesson, professor i statsvetenskap respektive företagsekonomi, hävdade på just DN Debatt att på grund av ”den systematiska intellektuella inaveln” – och att inget universitet i landet kan erbjuda en ”internationellt gångbar forskarutbildning” i statsvetenskap – har Sverige alldeles för få ”verkligt skickliga forskare”, därtill för många professorer som egentligen inte lever upp till sin titel.²

Artiklar mått på välstånd

Att det är angeläget och bråttom med en förändring slås an i debattartikelns första mening – verkligt skickliga forskare i statsvetenskap (och företagsekonomi) är nämligen en förutsättning för ”länders

välstånd”. Eftersom skickligheten hos forskare enligt författarna kan bedömas utifrån ”de kriterier som är gängse i det internationella forskarsamhället” blir den logiska slutsatsen att ju fler artiklar från svenska statsvetare som publiceras och (framförallt) citeras i internationella tidskrifter – desto högre svensk BNP och levnadsstandard.

Om sambandet verkligen finns där må man kanske förstå författarnas iver. Men det finns rimligen fler och viktigare faktorer än antalet tidskriftsartiklar bakom länders utveckling och välmåga. Och en verkligt skicklig statsvetare och en verkligt skicklig företagsekonom bör ha många intressanta och bärkraftiga idéer, utifrån sina respektive discipliner, om vad som på olika politikområden skapar eller motverkar välstånd – idéer som de till exempel kan föra fram i en debattartikel i Dagens Nyheter.

Kritisk hållning

En annan möjlig förväntan vi kan ha på en statsvetare och en företagsekonom är kanske en kritisk hållning till politikens mål och medel? Skapar konkurrens god forskning? Bör svensk forskningspolitik ha som mål att frambringa världsledande forskare och forskningsmiljöer? Är det rimligt att vägen dit i så fall går genom att få fram så många internationellt publicerade och (framförallt) citerade artiklar

Har du synpunkter på förbundssidan eller vill lämna bidrag är du välkommen att kontakta förbundsredaktören via e-post Magnus.Erlandsson@score.su.se eller telefon: 0708-954500.

som möjligt? (Åtminstone det senare tycks vara ett typiskt utslag av den "tomhetens triumf" som Mats Alvesson skrivit så dräpande om.¹⁾

Regeringen gjorde i sin forskningsproposition från 2008 en nykter analys: "Det är naturligtvis statistiskt orimligt att svensk forskning ska vara bäst i världen på alla områden"². Något mer kontroversiellt är kanske att svensk forskning "till stor del" ska bedrivas "inom områden som har eller har förutsättningar att få betydelse för människors välfärd, samhällets utveckling och näringslivets konkurrenskraft"³. (Om regeringen också uttalat att statsvetenskap och företagsekonomi därför inte är prioriterade forskningsområden, hade vi säkert sett fler debattartiklar från dessa läger.)

Men inte heller regeringen problematiserade det allt överskuggande måttet på vetenskaplig kvalitet: citeringar. Trots att svensk vetenskaplig publicering fortfarande, tillsammans med den från Schweiz, är högst i världen per capita och trots att antalet artiklar från Sverige hela tiden ökar – har, som det heter i propositionen, "kvaliteten mätt som citeringsanalys haft en negativ trend under de senaste 25 åren"⁴. Vi har alltså sedan länge en väl fungerande svensk artikelindustri, men lyckas inte få andra artikelförfattare att citera oss i tillräcklig omfattning. Det är först med citeringarna, det menar alltså även regeringen, som effekten kommer på nationalräkenskaper och välståndsexponent!

Kvaliteten utslagsgivande

Professorer som gör skäl för sina titlar vill förstås inte att de som inte gör det ska få kalla sig professorer, eftersom det gör titeln mindre märkvärdig och eftersträfvansvärd – bra vore kanske om professorsutnämningar återfick sin karaktär av adlande, om det kunde sporra fler till akademiska stordåd. De bästa (enligt det mått som just nu är gängse) tycker förstås att kvalitet (enligt det mått som nu är gängse) ska vara avgörande vid anslagsfördelning och tjänstetillsättningar. Från de bästa ska man kanske inte vänta sig kritik mot de kriterier som fört dem dit de är idag.

Andra möjliga värden

Å andra sidan, om man som mer eller mindre opublicerad och ociterad, därtill långt från den mest urvattnade professorstitel, formulerar kritik mot publicerings- och citeringsskruven får man nog räkna med att inte tas på allvar. Men nog finns en risk att andra angelägna värden ställs åt sidan om internationella citeringar ska vara alltings mått?

- Vad händer med svenskan som forskningsspråk?⁵
- Vad händer med samhällsvetenskapernas intresse för svensk empiri?
- Vad händer med skyldigheten att göra forskningen samhällsrelevant?
- Hur stävja böjelsen att masspublicera snarlika artiklar i olika tidskrifter?
- Vad säger antalet citeringar egentligen om förmågan att utveckla sin institutions forskning och utbildning?
- Och råder inte ett slags intellektuell inavel också emellan de rikligen citerade?

1. Alvesson, Mats (2006), "Tomhetens triumf – Om grandiositet, illusionsnummer och nollsummespel." Bokförlaget Atlas.
 2. Proposition 2008/09:50: Ett lyft för forskning och innovation, s 21.
 3. Ibid.
 4. Ibid..

5. Se till exempel Demker, Marie (2008), "Svensk statsvetenskap – en fruktbar utmark eller endast en exploaterad periferi" i Statsvetenskaplig Tidskrift, årgång 110, 2008/4, s 426f.

Många tokstollar på varje geni

Om det stämmer, som i en läsarkommentar till Rothsteins och Alvessons artikel, att mycket värdefullt nytänkande kommit från den lilla grupp människor som inte trodde på sin samtids sanningar, men att 99 procent av medlemmarna i denna skara var helt ute och cyklade – då finns det kanske också nu bara en promille, eller färre än så, vars spelrum och utrymme är särskilt viktigt för både vetenskap och samhälle¹. Huruvida ett stopp för universitetet att anställa de egna doktorerna och koncentrera forskarutbildningen till ett mindre antal lärosäten (artikelförfattarnas lösningar på den vikande citeringstren-

den), också påverkar möjligheterna att finna de **verkligt** skickliga forskarna, det låter jag vara osagt. Om du tror dig funnit någon som passar in i den beskrivningen – var inte så säker på att det är professors-titeln som hägrar, och tänk efter en extra gång innan du tynger henne med krav på publicering!

MAGNUS ERLANDSSON

-
1. Läsarkommentar till DN Debatt-artikel av Bo Rothstein och Mats Alvesson ("Intellektuell inavel hot mot forskningen i Sverige"), 28 augusti 2011, signerad Modesty Blaise (<http://www.dn.se/debatt/intellektuell-inavel-hot-mot-forskningen-i-sverige#article-readers>)

■ Litteraturgranskningar

REDAKTÖR: RICKARD ANDERSSON

Svensson, Isak, Wallensteen, Peter, 2010. *The Go-Between. Jan Eliasson and the Styles of Mediation*. Washington DC: United States Institute of Peace.

ANDERS LIDÉN¹

Det är en utmaning att skriva något av värde både för akademisk teoribildning och praktiskt diplomatiskt hantverk. I nära samarbete med diplomaten Jan Eliasson försöker Isak Svensson och Peter Wallensteen i boken *The Go-Between* överbrygga gapet mellan teori och praktik, när det gäller internationell medling. Medling är kanske mer konst än vetenskap. Men det hindrar inte att ett vetenskapligt studium kan bidra till lärdomar och systematisera erfarenhet.

Svensson och Wallensteen lyckas väl i sitt försök. Deras metod är både deskriptiv och analytisk. De bidrar till en kunskapsbank om medling och utvecklar en begreppsapparat för jämförande studier av olika medlingsinsatser. De ger också viktiga uppslag till vidare forskning. Wallensteen är särskilt lämpad att försöka förena teori och praktik. Han har själv varit engagerad i praktisk medling i Bougainville, Papua Nya Guinea. Detta har han på ett underhållande sätt beskrivit i vänbo-

ken till Christer Jönsson, *Diplomacy in Theory and Practice* (Aggestam & Jerneck 2009).

Författarna utgår från sex olika medlingsinsatser. I samtliga medverkar Jan Eliasson. I det första fallet, Iran-Irak I 1980-86 är Eliasson medarbetare till Olof Palme. I övriga fall Iran-Irak II 1988-91, Nagorno-Karabakh 1994, Burma 1992, Sudan 1992 och Darfur 2007-08 är det Eliasson själv som medlar. I Burma och Sudan 1992 handlar det om humanitär medling. Dessa senare fall skiljer sig i hög grad från de övriga och där var Eliasson mest framgångsrik. I de andra fallen handlade det mer om makt och politik, ofta med fler intressenter och med mera på spel för parterna. Även dessa uppdrag skiljde sig åt sinsemellan. Det rörde sig i ett fall om en pågående väpnad konflikt, i ett annat att konsolidera en vapenvila och genomföra en fredsplan och i de övriga att intervensera i inhemska konflikter med olika antal aktörer och grad av inblandning utifrån.

Olikheten i de sex fallen gör det svårt att dra generella slutsatser, men författarnas analysmodell och frågeställningar kastar ljus över de avvägningar en medlare måste göra och de utmaningar han möter.

Författarna använder ett ganska brett medlingsbegrepp. Det inkluderar både ren facilitering, där medlaren bara är en kanal för kommunikation mellan parterna, och förhandlingar där medlaren är aktiv och formulerar förslag eller använder olika typer av påtryckningsmedel. Gunnar Jarring fick t ex 1967-72 inte kalla sitt uppdrag i Mellanöstern för medling, eftersom Israel ansåg att det skulle ge honom rätt att lägga fram egna förslag. När han till sist

1 Fil dr Anders Lidén är Sveriges ambassadör i Zimbabwe, Malawi och Mauritius. Han var Jan Eliassons särskilde assistent i Iran-Irak-medlingen 1988-91.
E-post: anders.liden@foreign.ministry.se

gjorde detta, avbröt Israel sitt samarbete med honom. De ville bara använda hans "good offices", en mellanhand, som förmedlar budskap mellan parter som av olika skäl inte kan kommunicera direkt med varandra. Detta var också ett exempel, där en part försöker påverka medlarens mandat, en möjlig komplikation, som författarna också pekar på.

Svensson och Wallensteen identifierar ett antal "stilar" som kan användas i medling. Det rör sig om, 1) omfattning; inblandning av få eller flera aktörer, 2) metod; tvingande eller fostrande, 3) sätt; konfidentiellt eller öppet, 4) fokus; snävt eller bredare fredsbegrepp. De undviker normativa resonemang kring vilken stil som är att föredra och går igenom hur stilarna använts av Eliasson i medlingens olika faser, samt hur Eliasson i övrigt använt olika instrument som stått till hans förfogande. De pekar på betydelsen av det mandat medlaren fått från en internationell organisation eller parterna själva och de resurser han har till sitt förfogande för den stil som väljs.

Om medlaren skall kunna använda tvång eller påtryckning för att få parterna i en viss riktning behövs resurser för detta. Eliasson hade i allmänhet begränsade resurser till sitt förfogande och fick därför oftast använda övertalning och verbala försök att påverka parterna. Just detta är Eliassons styrka. Han har en sällsynt övertalningsförmåga och hans personlighet lämpar sig främst till att skapa förtroende och få parter att känna sig bekväma med honom och förhoppningsvis i förlängningen också motparten. Eliassons enda egentliga påtryckningsmedel var hans rapporter till de organisationer, som gett honom hans uppdrag. Men styrkan i detta beror på om stormakterna i dessa organisationer är beredda att hjälpa till. En amerikansk förhandlare, med större resurser

för påtryckningar skulle ha bättre utsikter att använda en mer tvingande stil.

Eliassons öppenhet är också utmärkande för honom. Det hjälpte honom att bygga förtroende gentemot parterna. Men det betyder inte att han i varje medlingssituation skulle använda sig av öppenhet gentemot media för att nå resultat. Ibland krävs att media hålls utanför vad som händer i själva förhandlingarna, för att parter skall våga testa idéer och öppna för kompromisser. I synnerhet gäller detta när förhandlingarna går in i ett avgörande skede. Om medlaren i ett sådant läge vänder sig till media kan han helt förlora parternas förtroende. Men det är förstås, som författarna påpekar, viktigt hur man hanterar media. Media kan både hjälpa och stjäla en medlingsinsats. Man kanske inte som Jarring behöver vägra att säga något alls till media. Eliasson har genomgående varit skicklig på att anpassa kontakterna med media till vad som i varje läge är bäst för de pågående förhandlingarna, utan att avslöja för mycket eller bli utnyttjad i ett propagandakrig.

Att parterna vill ha en hemlig kanal kan vara ett tecken på att de är genuint intresserade av en lösning. Förhandlingar helt utan sådana kanaler talar snarast för att parterna ännu inte är mogna att göra upp. En av FN:s mest erfarna medlare sa mig en gång att typiskt för Cypernkonflikten var att inga allvarliga försök gjorts att öppna en hemlig kanal. Ännu idag ses heller ingen ärlig vilja till framsteg från parternas sida.

Författarna resonerar om de olika instrument, som en medlare har till sitt förfogande. Uppdraget, liksom den fas förhandlingarna befinner sig i, bestämmer självfallet vilka instrument som kan användas.

Författarna skriver om olika faser, inklusive när man går in i en medling och

när man avslutar sitt uppdrag. De framhåller att måttet på framgång inte bara bör vara om det blev en fredslösning eller inte. Som de skriver är i flera fall en medlingsinsats ett led mellan tidigare insatser och efterföljande. Ofta har kanske en kommunikationskanal kunnat upprättas, som längre fram leder till ett slut på väpnade fientligheter eller när parterna är mogna, ett fredsavtal. I några fall kan parterna ha hållits engagerade och en återgång till krig eller upptrappning av fientligheter undvikits. Själva processen kan tjäna som en ursäkt för parter att inte återgå till fientligheter.

De flesta medlingsinsatser handlar om att uppnå sådana delmål. Att hitta vad en lösning av en konflikt bör innehålla är inte så svårt. En större utmaning är att vid den rätta tidpunkten, när parterna är redo för det, vara på plats och underlätta för dem att komma överens. Genom att förmedla signaler mellan parterna kan medlaren också bidra till att båda uppfattar när denna tidpunkt infunnit sig. När så sker är det troligt att parterna inte längre behöver en medlare, utan kan förhandla direkt med varandra. En av författarnas slutsatser är att detta är något medlaren bör sträva efter.

Förtroendeskapande åtgärder eller överenskommelser om principer för att hålla processen igång och förebygga att atmosfären mellan parterna försämras är exempel på delmål. Vikten av tajming, något som också berörs i boken, kan inte nog understrykas. När parternas intresse av en uppgörelse sammanfaller i tiden, måste medlaren vara redo.

Den nytta medlaren gör är kanske inte alltid så spektakulär och uppenbar och han får kanske inte det beröm han förtjänar. Som författarna skriver, i de humanitära fallen Burma och södra Sudan, där

syftet var mer begränsat och väldefinierat, var det lättare att konstatera en framgång.

Författarna skriver om vikten av att diagnosticera medlingssituationen. Detta tror jag är centralt. De specifika omständigheterna i varje fall bestämmer ofta hur framgångsrik en medling blir. Vilka är parternas och andra relevanta aktörers intressen eller agendor? Vilka syften har de med att acceptera en medlare? Är det av propagandaskäl, för att balansera ett underläge eller för att undvika att någon annan, mäktigare aktör, söker medla? Hur försöker parterna använda medlaren för egna syften? När är de mogna för ett genombrott? Finns det aktörer som vill förhindra framgång ("spoilers") eller sådana som vill kunna kontrollera en konflikt och kanske lösa den, fast på sina egna villkor? Det kan också förekomma att individer i medlarens eget team har en egen agenda. I Iran-Irak 1988-91 hade generalsekreterarens nära medarbetare Giandomenico Picco ett annat konkurrerande uppdrag, att förhandla med Iran om gisslan i Libanon, samtidigt som han ingick i Eliassons förhandlingsteam. Alla dessa olika agendor är något som medlaren måste försöka hantera.

Författarna nämner rättvisa och legitimitet som mål i ett "bredare" fredsbegrepp. Folkrätt och legitimitet är alltid viktiga redskap för en medlare. Eliasson utgick ofta från folkrätten och hävdade dess principer. Som författarna påpekar kan folkrättsliga principer användas för att skapa en plattform för den fortsatta medlingen, som parterna är bekväma med.

En medling är en förhandling, där parterna försöker utnyttja sina tillgångar för att maximera sina intressen. Principer och legitimitet kan bli en tillgång för en svagare part, ett sätt att neutralisera motpartens överläge på marken. Om medlaren hävdar sådana principer finns förstås samtidigt en

risk att den starkare parten försöker begränsa medlarens roll för att kunna förhandla direkt med motparten utifrån en styrkeposition.

Att direkt utmana en parts mest vitala intressen genom och hävda rättviseargument för att uppfylla ett bredare fredsbegrepp var däremot inte möjligt för Eliasson. Det hade krävt en helt annan typ av insats med en helt annan uppbackning. Författarna nämner 1991, då Pérez de Cuéllar lät avgöra skuldfrågan i Iran–Irak-konflikten, som exempel på ett bredare fredsfokus. Men exemplet är i detta sammanhang irrelevant. Medlingen var då redan över och Irak hade besegrats i ett annat krig. Händelsen var dessutom ett led i en annan förhandling med ett annat syfte, nämligen att få Irans hjälp med att befria gisslan i Libanon.

Under senare år har frågan blivit alltmer aktuell om man skall sträva efter absolut rättvisa eller något som båda parter kan leva med och som sparar människoliv och innebär ett slut på fientligheter. Som också sägs i boken är det senare kanske bästa vägen att på sikt nå fram till rättvisa. Även i detta är tajming väsentligt. Att göra det bästa till det godas fiende och tro på omedelbar rättvisa är kanske välmenande, men inte alltid så förnuftigt.

Svensson och Wallensteen avslutar med ett antal rekommendationer och ger uppslag till fortsatt forskning. De framhåller vikten av att de kunskaper om medling som finns görs tillgängliga för framtida medlare.

De föreslår också att medlare bör ha mer resurser i form av medarbetare som förenar olika kompetenser. Detta kan naturligtvis vara värdefullt, men måste likasom allt annat bedömas från fall till fall. Ibland är diskretion helt avgörande och inblandning av alltför många medarbetare riskabelt. Medarbetare kan, som jag

nämnde, också ha egna agendor, vilket kan försvåra medlingen. Parter kan av dessa skäl bli misstänksamma mot en medlare med alltför stor medarbetarstab.

Författarna framhåller mandatens betydelse och vikten av forskning kring hur dessa påverkat medlingen. En hög grad av flexibilitet i mandaten kan vara ett värde. Civilsamhällets roll är ofta viktig i konfliktlösningssammanhang. Kontakter med detta kan ske i informella former och behöver inte nödvändigtvis vara en del i mandatet. Men mandatet kan också ge nödvändig legitimitet åt en roll för dessa aktörer.

Författarna efterlyser mer forskning om medlingsstilar. Det kan vara svårt att fastställa vilken stil, som är mest effektiv för en medlare. Det beror förstås helt och hållet på sammanhang, mandat och resurser. Det hindrar dock inte att man i det enskilda fallet kan undersöka om en viss stil varit den mest effektiva.

De föreslår att olika stilar skall kunna användas parallellt. De nämner en möjlig arbetsfördelning mellan olika aktörer med olika stilar, också det ett lockande forskningsfält. Här kan vi se framför oss insatser av typ ”good cop, bad cop”.

Författarna pekar också på när motsättningar mellan interna fraktioner inom en förhandlande part försvårar en lösning, och föreslår studier om hur man samtidigt också skall kunna medla mellan dessa.

De vill också se mer forskning om humanitär medling och på vilket sätt den skulle kunna få effekter på det politiska området.

Slutligen framhåller de att medling bör ses i ett längre perspektiv och dess värde bedömas i förhållande till delmål och hur tidiga åtgärder kan ha haft effekter längre fram.

Genom sina rekommendationer inspirerar författarna till vidare forskning till

nytta för såväl teoretiker som praktiker. Inte minst mot den bakgrunden hade en fullständig litteraturförteckning i slutet av boken varit av värde. Om det var fråga om utrymme, kunde kanske kronologin i slutet ha utgått. I det fall, där jag själv medverkade, Iran-Irak 1988-91, känner jag inte riktigt igen mig i kronologin. Några felaktigheter förekommer och relevansen i en del uppgifter kan ifrågasättas.

Litteratur

Aggestam, Karin & Jerneck, Magnus, 2009.
Diplomacy in Theory and Practice: Essays in Honor of Christer Jönsson. Malmö: Liber.

Hansson, Eva, 2011. *Growth without Democracy: Challenges to Authoritarianism in Vietnam*. Stockholm Studies in Politics 137. Stockholm: Stockholm University.

OLLE TÖRNQUIST¹

Det mesta av uppmärksamheten inom forskning, bistånd och nyhetsrapportering när det gäller demokratisering är fortfarande inriktad på hur man kan konstruera bästa möjliga institutioner inom politik, förvaltning och medborgerliga organisationer. På samma sätt har juridiskt bundna rättigheter satts före bred intresseorganisation, ideologi och politik. Maktrelationer, fördelningsfrågor och ekonomisk politik har kommit i skymundan. Då blir emellertid folkresningar som i dagens Nordafrika eller gårdagens Indonesien obegripliga överraskningar. Vi ser inte heller sambanden mellan Sydafrikas eller Brasiliens fackföreningar, sociala rörelser, politiska och sociala pakter och ekonomiska framsteg. Och det är nästan omöjligt att förstå demokratins svårigheter och möjligheter i ett ekonomiskt dynamiskt men politiskt repressivt land som Vietnam. Därför är Eva Hanssons avhandling ett viktigt steg mot en mer balanserad analys av demokratins villkor.

Hanssons avhandling analyserar arbetarnas möjligheter att främja sina intressen och kanske bidra till demokratisering i ett sammanhang som präglas av snabb ekonomisk tillväxt inom en rad exportsektorer tack vare auktoritärt styre och tillgång

1 Olle Törnquist är professor i statskunskap och utvecklingsforskning vid Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
E-post: olle.tornquist@stv.uio.no

till globala marknader och investeringar genom stora internationella företag, framförallt från Sydkorea och Taiwan. Har den svenska regeringen rätt i, att dörren är stängd för demokrati därför att både medelklass och arbetarklass förtrycks? Eller finns det mindre synliga dynamiker i både underordning och protester som pekar i en annan riktning?

För att belysa den senare frågan utgår Hansson från de faktiska konflikterna istället för bristen på ideala institutioner. I det första kapitlet placeras frågan in i den generella diskussionen om arbetarnas roll i marknadsliberala men auktoritärt styrda och historiskt sena industrialiseringsprocesser. I det andra kapitlet relateras frågan till Vietnam och den historiska betydelsen av starka politiska och administrativa strukturer i både stat, parti och folkrörelser för att bekämpa fransk kolonialism och amerikansk krigföring.

Med de övergripande forskningsfrågorna i minnet griper sig Hansson därefter an empirin i tre kapitel. Först klargörs det institutionella och maktpolitiska sammanhanget i form av de ekonomiska reformerna, *Doi Moi*, speciellt hur stat och parti samverkat med å ena sidan internationella (främst asiatiska) företag och å andra sidan de partirelaterade fackföreningarna. Här använder Hansson såväl existerande forskning och dokumentation som egna intervjuer, i synnerhet med ledande fackliga företrädare. Därefter tas läsaren med till den andra delen av verkligheten – till motsättningarna och konflikterna på fabriksgolven, i arbetarkvarteren och i stadsdelar och byar där hela samhällen påverkas. Här ligger tyngdpunkten i avhandlingen. Den vilar på omfattande eget fältarbete, kompletterat med diverse dokument och resultat från andra forskares studier. Först analyseras motsättningarna och strejkerna under 1990-talet då det

fanns vissa försök till politisk liberalisering; därefter de hårdare konflikterna då man kan se konturer av en allians mellan dels utländska företagare och dels inhemska makthavare och affärsmän med gemensamt intresse av att hålla tillbaka arbetarprotester och annat missnöje.

Avhandlingen bidrar med ny kunskap på en rad områden. Som redan antytts sätter Hansson förtjänstfullt in dagens konflikter och problem i ett historiskt perspektiv. Det blir plägsamt tydligt hur dagens auktoritära styre och demokratiska problem ända ner på lokal nivå har rötter i hur vietnameserna först tvingades tränga tillbaka sina ursprungliga mål om frihet och lika rättigheter för att kunna bekämpa fransk och amerikansk militärmakt. Det samma gäller när de lämnades utan alternativa internationella partners, först då USA drivits ut, varför de var hänvisade till Moskva, och sedan när Sovjetunionen föll, varför det bara återstod att bjuda in utländska företag på rovjakt efter billig arbetskraft. Därmed cementerades också skillnaderna mellan de norra och södra delarna av landet.

För det andra visar Hansson på ihålligheten i tesen, att ekonomisk liberalisering bereder vägen för politisk liberalisering. Under 1990-talet fanns det vissa tendenser till större handlingsutrymme inom bl.a. de fackliga organisationerna. Men när sedan företagen kände sig hotade drogs tumskruvarna åt. Och den nya medelklassen har ofta gynnats av den auktoritära tillväxten. Samtidigt har dock konflikterna på arbetsmarknaden i synnerhet gjort att arbetare och deras familjer inom både formella och informella sektorer behövt koppla samman sina krav på bättre löner och arbetsförhållanden med rätten att yttra sig, att mötas, att bilda egna organisationer och att bli behandlade som medbor-

gare med lika rättigheter. Här finns ett frö till demokrati.

För det tredje visar emellertid Hansson också, att två olika sätt att styra och reglera arbetskraften ("labour regimes") vuxit fram. En regim är paternalistisk och har sin bas i de gamla statliga företagen som dominerat i norra Vietnam. En annan är auktoritärt marknadsorienterad och förhåller sig till de mer dynamiska utländska företagen som är viktigast i de södra delarna av landet. Samtidigt har de officiella fackföreningarna inte fått frihet att förverkliga sina målsättningar inom någon av dessa "labour regimes". Istället har den gamla sociala pakten i Vietnam mellan stat, företagare och arbetare, som låg till grund för landets överlevnad och frihetskamp, kapsejsat. Huvudorsaken är att företagen som opererar på den globala marknaden ställt krav på lägsta möjliga löner och förmåner, vilket staten sett sig tvingad att gå med på. Och detta är alltså krav som de med tiden allt starkare inhemska makthavarna och företagen nu också drar nytta av.

Hur har Hansson nått fram till de här resultaten? Det som i första hand imponerar är att hennes övergripande teoretiska frågor styrt men inte dominerat ett gediget och vidsynt fältarbete. Men samtidigt har både framställningen och analysen stött på hinder som kunde ha undvikits. Dessa är det värt att lära av och arbeta vidare med. Jag tänker inte uppmärksamma de stilistiska misstagen eftersom de enkelt kan rättas till, och inte heller de frekventa repetitionerna eftersom de kan korrigeras genom bättre redigering och en mer reflekterad disposition av kapitlen; men jag vill uppmärksamma tre frågor av större intresse.

Den första frågan är hur hårt man bör driva sitt eget perspektiv. Jag uppskattar

författarens inriktning på arbete och demokrati, speciellt fokuseringen på konflikter och berörda aktörer. Detta är speciellt viktigt när diskussionen annars inriktats mest på förhandlingar och pakter inom eliten, mer eller mindre demokratiska institutioner och kulturer samt produktionens tekniska och organisatoriska utveckling. Men jag skulle ha önskat en mer ingående argumentation om för- och nackdelar med de olika perspektiven. Och jag skulle ha velat veta hur Hansson beaktat de faktorer som uppmärksammas i de mer konventionella inriktningarna.

Lyckligtvis har hon inte helt negligerat vare sig institutionella och kulturella faktorer eller produktionens organisering. Ett helt kapitel, det tredje, fokuserar just institutionella förutsättningar i form av statens, partiets och fackföreningarnas organisation och regleringen av arbetsmarknaden. I flera kapitel diskuteras koalitioner och pakter bland de mäktiga grupperna. Detsamma gäller hur både kontrollen av arbetskraften och arbetarnas möjligheter att organisera sig och blockera produktionen påverkas av den snabba expansionen av processinriktad tillverkning för export. Och kulturfrågor beaktas i diskussionen om de unga kvinnornas roll i den nya exportindustrin och betydelsen av religiösa nätverk och organisationer bland en del arbetare i södra Vietnam. Problemet är bara, att när Hansson beaktat dessa faktorer så har hon inte samtidigt beaktat teorierna om institutionernas betydelse, eller produktionens organisering eller gender eller kulturella lojaliteter utan, som det verkar, ansett att hennes fokus på arbetskonflikterna, strejkerna och aktörerna är tillräckligt. Naturligtvis kan man säga, att de som ägnar sig åt institutioner och förhandlingar inom eliten ofta inte ens empiriskt beaktar konflikter och strejker. Men andras skyggglappar är inte ett bra

försvar. Här bör man istället gå vidare och diskutera hur skilda perspektiv kan komplettera varandra. Annars blir det svårt att diskutera hur arbetskonflikterna faktiskt påverkar framväxten av demokratiska institutioner, regleringen av arbetsmarknaden eller möjligheterna att bygga mer jämlika pakter mellan stat, arbetare och företagare för tillväxt och välfärd.

Den andra frågan som jag vill uppmärksamma berör kopplingen mellan induktiva och deduktiva tolkningar av det empiriska materialet. På en empiriskt induktiv nivå är det lätt att uppskatta Hanssons distinktioner mellan två "labour regimes", en med rötter i de gamla statliga företagen och en med utgångspunkt i de marknadsdrivna exportföretagen. Detsamma gäller hur dessa regimer präglar norra respektive södra Vietnam, att strejkerna blev fler och konflikterna hårdare omkring början av 2000-talet och att detta påverkat demokratiseringen i Vietnam negativt. Men frågan är om det är så enkelt eller om man behöver diskutera de empiriska observationerna i ljuset av olika förklaringsmodeller.

När det gäller "labour regimes" kan man undra hur vi ska förstå regleringarna i fråga om den oerhört omfattande inhemska privata sektorn, vid sidan av de statliga och utländska företagen. Inom den inhemska privata sektorn fanns så sent som 2008 87 % av arbetskraften, enligt Hansson själv (s. 167). Det kan jämföras med att bara 9 % av arbetskraften var anställd i den statliga sektorn och 4 % i sektorn med utländska direktinvesteringar. Vidare fanns det ett betydande antal strejker även i den inhemska privata sektorn (s. 137). Dessutom får vi veta att det finns viktiga kopplingar mellan produktionen och arbetarna i de utlandsägda och de privata inhemska företagen, och att detta även in-

kluderar informella verksamheter (s. 168). Och detta har förstås stor betydelse för bland annat arbetarnas möjligheter att agera gemensamt och att i slutändan främja demokrati. Ändå lämnas den privata inhemska sektorn och kopplingarna till den till stor del åt sidan; och man kan misstänka att det beror på att de empiriska uppgifterna från sektorerna med statliga respektive utländska företag inte satts in i ett bredare teoretiskt perspektiv som beaktar kopplingar till den större delen av ekonomin och arbetsmarknaden.

Ett liknande problem gäller skillnaderna mellan de olika strejkperioderna. Det är inget problem att se att den första perioden inleds när besluten om *Doi Moi* börjar implementeras omkring 1989-90. Men man kan diskutera när denna period slutar och en andra börjar. Rent empiriskt är det uppenbart att antalet strejker ökar kraftigt omkring 2005, men i avhandlingen blir det inte tydligt hur detta ska förklaras. Och om det plausibla svaret (som gavs på disputationen) är politiska beslut om en hårdare attityd mot missnöjda arbetare så krävs det ett mer utförligt resonemang om den processen och hur den ska tolkas.

Ytterligare ett exempel är att Hanssons direkta slutsats från den hårdare attityden mot strejkande arbetare är att demokratiseringen i Vietnam, som många hoppats skulle utvecklas i och med den ekonomiska liberaliseringen, tvärt om gått i stå. Detta förefallet troligt, men ett mer övertygande svar om demokratins möjligheter i Vietnam förutsätter att vi sätter in en rad empiriska uppgifter i teorier om demokratisering och sedan diskuterar för och emot. För det finns ju även andra faktorer att beakta. Till exempel nämner Hansson själv (s. 216) att många vietnameser faktiskt fått det bättre liksom att den ledande forskaren Ben Kerkvliet noterat (s. 184), att det informella handlingsutrymmet

ökat för stora delar av befolkningen, bland annat för att staten helt enkelt inte längre klarar av att reglera och kontrollera allt som företag och människor har för sig. Denna frihet kan förstås ta sig uttryck i allt från kritik till korruption och kriminalitet, men det kan ändå vara fruktbart att diskutera demokratisering som en historisk process där möjligheterna att underminera en auktoritär regim och så frön till demokrati inte kan analyseras med den liberala demokratis ideala institutioner som måttstock.

Den tredje och viktigaste frågan som avhandlingen ger upphov till är hur man bästa ska tolka viktiga empiriska observationer för att bidra till en bredare diskussion. Hanssons projekt definieras tydligt på sidan 18: "An attempt is made to unwrap the broader questions of economic liberalisation, regime change and the relationship between state and civil society by looking at the strike movement." Jag har redan markerat att detta är ett spännande och viktigt perspektiv, men vilka begrepp och teorier används? Här gäller de inte bara att beskriva konflikterna utan även att använda insikterna så att de bidrar till den bredare diskussionen om samband mellan ekonomisk utveckling, auktoritärt styre och demokrati.

Låt mig utgå från definitionerna av demokrati och civilt samhälle. Hansson bygger på samma institutionella och förhållandevis minimalistiska definition av liberal demokrati som används av Rueschmeyer, Stephens & Stephens (1992); det arbete som för övrigt utgör Hanssons grundläggande inspirationskälla. Även när det gäller det civila samhället håller hon sig nära den liberala huvudfåran genom att betona behovet av betydande autonomi från staten, bland annat med referens

till Coen & Aratos magnum opus *Civil Society and Political Theory* (1992).

Detta kontrasteras därefter med principen om demokratisk centralism liksom de nära koalitionerna mellan den partistyrda staten och affärslivet i Vietnam. På så vis får vi veta, att partiet och staten har upprätthållit sitt gamla sätt att styra landet, inklusive ett mycket litet handlingsutrymme för fackföreningarna. Den viktiga nyheten är, att det skapats en ny koalition mellan parti-staten och de stora affärsmännen, inte bara utländska affärsmän utan även betydande inhemska. På så vis har alltså den liberala ekonomiska utvecklingen som till stor del injicerats utifrån inte gynnat eliter och medelklasser vilka i sin tur kanske kunnat främja politisk liberalisering och demokrati. Den främsta källan till krav på demokrati är istället autonoma arbetarprotester och framväxten av en del organisationer som återoppar universella medborgerliga rättigheter. Och detta sker främst i södra delen av landet där parti-staten och dess massorganisationer aldrig varit lika starka som i norr.

Detta är viktiga och övertygande resultat – men jag vill samtidigt hävda att begreppen, teorierna och jämförelserna inte är tillräckliga. Det finns helt enkelt mer att säga, på basis av Hanssons eget empiriska material.

För det första parti-statens förfall. Hanssons analytiska redskap är inte tillräckliga för att vi ska förstå varför det gamla styret inte förnyats utan gått i stå. Detta, det bör vi minnas, handlar om ett styre som en gång var så effektivt att det fick USA på fall och Samuel Huntington att vid en jämförelse med Nordvietnam närmast hånå Saigonregimens oförmåga att regera och verkställa beslut – vilket bidrog till att han rekommenderade att man inte skulle nöja sig med social och ekonomisk utveckling utan att västmakterna, i

likhet med vietnameserna, också måste skapa starka institutioner med hjälp av ”politics of order”. Vid Hanssons jämförelse med den liberala demokratin och civilsamhällets ideal blir emellertid nackdelarna med demokratisk centralism och de gamla länkarna mellan parti och folkrörelser självklara och de vietnamesiska aktörerna framstår närmast som infantila. Och då tror jag mer på Huntington. Dessutom är ju inte det vietnamesiska (eller kinesiska) partiets flirt med privat företagande och marknader något alldeles nytt. Den sortens strategi inleddes redan under Lenins nya ekonomiska politik i Sovjetunionen och fortsatte sedan i form av strategi för ekonomisk utveckling i post-koloniala länder som till exempel i Indien och Indonesien – om än i form av mindre auktoritärt statligt lett samarbete med borgerliga bönder och så kallade nationella kapitalister. Förvisso höll inte heller detta i längden (vilket jag själv skrivit böcker om). Men om man vill veta varför det först fungerade, sedan gick illa, och nu dessutom gått illa i Vietnam, kan det vara en fördel att undersöka strategins förutsättningar och problem och inte nöja sig med jämförelser med borgerligt liberala ideal.

För det andra demokratiseringen. De institutionella definitionerna av demokrati och tesen att civilsamhället måste vara autonomt från staten räcker inte om man vill gå på djupet med processer och dynamiker som i Vietnam. Då vill jag hävda att man, som David Beetham föreslår i sin *Democracy and Human Rights* (1999), istället bör separera det substantiella målet med demokratin (i termer av ”popular control of public affairs on the basis of political equality”), för att sedan kunna analysera empiriskt hur demokratin olika dimensioner i större eller mindre utsträckning främjas av olika institutionella medel. Och

är man som Hansson intresserad av konflikter och strejker undersöker man förstås också hur de institutionella kapaciteterna hänger ihop med maktbalansen och aktörernas styrka och svagheter – vilket inte Beetham gör men vilket visat sig fullt möjligt om man kompletterar med studier av sociala och politiska rörelser och makt.¹ Slutligen är knappast civilsamhällets autonomi och styrka något som bara kan analyseras med hjälp av liberala ideal utan kräver också teorier som bygger på hur sådan självständighet och styrka ofta har främjats på politisk väg och med statligt stöd, som i Skandinavien eller i Porto Alegre.

För det tredje betydelsen av allianser. Hansson tilldelar inte dem någon större betydelse. Det tycks mig märkligt. Som hennes egna inspiratörer Rueschemeyer et. al. visat, har allianser med medelklassgrupperingar varit väsentliga för arbetarklassens roll i demokratiseringen. Detta har också varit centralt i Skandinavien där dessutom den ytterligare alliansen med bönderna var av största vikt – liksom historiskt i Vietnam. Hansson nämner att det förekommit en rad protester vid sidan av fabrikerna, till exempel i fråga om priser, röjning av mark och behov av plats för hus och fabriker. Och hon nämner att de välkända protesterna 1996-97 i Thai Bindh (längs kusten i norra delen av landet) mot de lokala myndigheterna och partiet handlade om allmänt maktmissbruk och illegala skatter. Men vi får inget veta om det funnits eller skulle kunna utvecklas länkar till arbetarprotesterna.

Detsamma gäller frågan om sociala paketer och koalitioner. Forskningen om strategier och faktiska skeenden under de his-

1 Som i de nationella indonesiska demokratiundersökningarna (se Priyono, Samadhi & Törnquist 2007; Samadhi & Warouw 2009).

toriskt sena industrialiseringsprocesserna från norra Tyskland och Skandinavien till Östasien, och senast Brasilien och Indien – och som nu även Vietnam vill vara en del av – är ganska otvetydig: den handlar till stor del om politiskt främjade koalitioner som förenat ett viss mått av social säkerhet med långsiktiga investeringar – vilket i sin tur krävt olika former av samverkan, representation och kontroll, oftast, men inte alltid, i proto-demokratiska former. Jag tror helt enkelt inte att resultaten från den här litteraturen kan förbigås med några allmänna formuleringar när man vill analysera hur konflikter men även koalitioner inom ramen för dagens ekonomiska utveckling i Vietnam kan främja eller motverka demokrati.

Dock: det är inte bristerna som karakteriserar Hanssons avhandling utan möjligheterna att följa upp de temporära slutsatserna med ytterligare teoretiska tolkningar och argument. För basen är solid. Jag vill åter understryka det gedigna, analytiskt styrda och samtidigt vidsynta fältarbetet; ofta i samarbete med lokala sakkunniga och berörda. Och jag vill betona, att Hansson därmed visat, att det finns frön

till demokrati, som mycket väl kan stödjas trots att de officiella institutionerna och politiken långt ifrån lever upp till den liberala demokratins normer. Så bygger vi god statskunskap där den offentliga dokumentationen är otillförlitlig, där media inte är fri, där organisationer sällan skriver tillförlitliga protokoll och där vanliga människor bara undantagsvis vågar tala ut. Så kan även god forskning främja demokrati.

Litteraturförteckning

- Beetham, David, 1999. *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity.
- Coen, Jean L. & Arato, Andrew, 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Priyono, A.E, Samadhi, Willy Purna & Törnquist, Olle, 2009. *Making Democracy Meaningful: Problems and Options in Indonesia*. Jakarta och Singapore: Demos och ISEAS.
- Rueschemeyer, Dietrich, Stephens, Evelyne Huber & Stephens, John D, 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity.
- Samadhi, Willy Purna & Warouw, Nicolaas (red), 2009. *Building Democracy on the Sand: Advances and Setbacks in Indonesia*. Jakarta, Jogjakarta och Singapore: Demos, PCD Press och ISEAS.

Kunz, Barbara: *Kind words, cruise missiles and everything in between – a neoclassical realist study of the use of power resources in U.S. policies towards Poland, Ukraine and Belarus 1989-2008*. Stockholm Studies in Politics 136, Södertörn Doctoral Dissertations 50 (Stockholm, 2010)

RONNIE HJORTH¹

Inledning och sammanfattning

Titeln på den här avhandlingen är ovanligt bra. Den är inte bara lätt att komma ihåg. Den talar också om vad avhandlingen handlar om, såväl empiriskt som teoretiskt. Orden i titeln är av Madeleine Albright som definierar utrikespolitik så här:

The purpose of foreign policy is to influence the policies and actions of other nations in a way that serves your interests and values. The tools available include everything from kind words to cruise missiles. Mixing them properly and with sufficient patience is the art of diplomacy. (s. 11)

Den här avhandlingen handlar om amerikansk utrikespolitik och med ungefärligen Albrights definition som utgångspunkt. Avhandlingen behandlar utrikespolitiken under tre presidenter: George H. V. Bush, William J. Clinton och George W. Bush. Den empiriska delen utgörs av tre fallstudier av amerikansk utrikespolitik i förhållande till tre olika stater: Polen, Ukraina

och Vitryssland. Alla fanns en gång i den sovjetiska sfären, men har efter Sovjetunionens fall utvecklats i olika riktningar.

Den teoretiska referensramen är nyklassisk realism (*neoclassical realism*). Det är utifrån den teoritraditionen som avhandlingen är skriven och det är till den traditionen som den är tänkt att vara ett bidrag. Den realistiska traditionen är gammal. Thukydides, Machiavelli och Hobbes brukar räknas till inflytelserika tidiga företrädare. Ett stycke in på 1900-talet rymmer den s.k. klassiska realismen många olika författare: teologen Reinhold Niebuhr, den av Nietzsche präglade Hans Joachim Morgenthau, den nihilistiske Carl Schmitt, den (förmodligen) liberale Edward Carr, Raymond Aron, den av den excentriske Arnold Toynbee influerade historikern Martin Wight och många andra. Realismen är en brokig och mångfacetterad tradition.

Nyklassisk realism försöker, enligt författaren, förklara staters utrikespolitiska beteende, till skillnad från nyrealismen (*neorealism*) som vill förklara beteendemönster hos stater i det internationella systemet som helhet. Nyklassisk realism tar sin utgångspunkt i det anarkiska internationella systemets struktur och vill genom fallstudier analysera hur dessa strukturella förutsättningar kommer till uttryck i utrikespolitiskt beteende.

I den här avhandlingen antas USA sträva efter att vidmakthålla den unipolaritet som uppstått efter Sovjetunionens fall och därmed sin dominans i världspolitiken. Det handlar, enligt författaren, både om att behålla makt och att öka makt. Frågan blir hur denna ambition tar sig uttryck i USA:s utrikespolitik gentemot Polen, Ukraina och Vitryssland. Enligt författaren finns det inom den nyklassiska realismen främst två faktorer genom vilka strukturella förhållanden bearbetas till ut-

1 Ronnie Hjorth är universitetslektor, docent i statsvetenskap vid Linköpings universitet. E-post: ronnie.hjorth@liu.se
Granskningen grundas på min opposition i Stockholm den 14 januari 2011. Alla sidhänvisningar gäller avhandlingen.

rikespolitiska medel: den ena är perceptioner, den andra är inrikespolitiska restriktioner. Dessa betraktas som mellanliggande variabler i förklaringsmodellen, kausalt mellan systemfaktorerna och det utrikespolitiska beteendet. I avhandlingen är det perceptioner som står i centrum, närmare bestämt den betydelse som amerikanska beslutsfattares perceptioner av Polen, Ukraina och Vitryssland har för den amerikanska politiken gentemot dessa stater liksom för USA:s val av utrikespolitiska medel på en skala mellan vänliga ord och kryssningsmissiler.

Perceptionerna handlar i avhandlingen om hur de tre staterna framställer sig för amerikanska beslutsfattare: som vän (*friend*), som fiende (*non-friend*), eller som obestämd (*undecided*). Författaren gör här tre centrala antaganden: att perceptioner om staters status (som vän/fiende/obestämd) är den ”felande länken” i den realistiska förklaringsmodellen; att det alltid finns en bilateral relation av det här slaget med i spelet när det gäller utrikespolitiskt beslutsfattande; och att detta komplex också är kopplat till valet av utrikespolitiska medel. Författaren arbetar här med fyra typer av medel: positiva/negativa, materiella/symboliska.

Avhandlingens centrala frågeställning är varför USA bedrivit i grunden olika utrikespolitik gentemot Polen, Ukraina och Vitryssland när den realistiska förklaringsmodellen i sin mer allmänna form föreskriver en likartad politik:

...why did the United States lead essentially different policies in a situation where realism would predict the contrary? (s. 31)

Själva tillvägagångssättet i de tre fallstudierna görs i tre steg: det handlar först om att fastställa (*determine*) USA:s perspektiv på motparten som antingen vän/fiende/

obestämd, och att göra detta genom att studera hur de bilaterala relationerna har utvecklats; att identifiera utrikespolitiska medel och de maktresurser de vilar på; att etablera en korrelation mellan motpartens status som vän/fiende/obestämd, och valet av utrikespolitiskt medel från USA:s sida.

Resultatet av de tre fallstudierna visar enligt författaren på en korrelation (*an obvious correlation*) mellan, å ena sidan, de tre staternas kategoritillhörighet som vän/fiende/obestämd och, å andra sidan, USA:s val av utrikespolitiska medel: Polen som är vän hanteras med uteslutande positiva medel; Vitryssland som är fiende hanteras med uteslutande negativa medel; Ukraina som är obestämd hanteras med båda typerna av medel. Dessa resultat bekräftar de antaganden författaren gjort inledningsvis.

Med utgångspunkt från detta empiriska resultat drar författaren fem generella slutsatser:

1. Att USA tvärtemot vad den realistiska teorin föreskriver använt sig av olika utrikespolitiska medel mot de tre staterna, och att detta beror på hur man från USA:s sida uppfattat motparten: som vän/fiende/obestämd.
2. Att perceptioner hos stormakten är en mellanliggande variabel, mellan maktresurser och utrikespolitisk handling.
3. Att en ”bilateralisering” av den traditionella realistiska dikotomin mellan status quo-stater och revisionistiska stater måste göras med utgångspunkt från perceptioner.
4. Att detta utgör en ”felande länk” i den realistiska teorins förklaringsmodell.
5. Att negativa utrikespolitiska medel bör förstås så att de syftar till att kontrollera under det att positiva medel syftar till att förändra.

Unipolaritet, intressen och perceptioner

Tre viktiga begrepp i avhandlingens analytiska arkitektur är unipolaritet, intressen och perceptioner. I alla tre avseendena har avhandlingen tydliga förtjänster. Det råder inget tvivel om att dessa begrepp verkligen har bidragit till den empiriska analysen, som dessutom är väl genomförd. Men det finns trots allt en del oklarheter.

Redan i första kapitlet finns underrubriken *Preserving the unipolar moment*. Vad som avses är situationen efter 1989 med USA som ensam supermakt. Men litteraturen som refereras tycks peka på en glidning. Är det fråga om en tillfällig situation, en parentes, en tidpunkt att flytta fram positionerna innan en annan och normal/stabil ordning inträder? Eller är det en permanent/stabil situation det handlar om? De här frågorna behandlas inte vidare. Det tycks förhålla sig så att aktörerna under den studerade perioden uppfattade unipolariteten som permanent eller i varje fall inte hotad i det korta perspektivet. Men frågan om unipolaritetens stabilitet över tid kan ändå ha betydelse för hur resultaten ska förstås. För om det rör sig om en tillfällig situation har kanske inte de faktorer som lyfts fram i studien så stor vikt i det längre perspektivet. Det gör dem inte oviktig förstås, men de generella teoretiska implikationerna blir inte lika stora.

En andra aspekt gäller intressen. Författarens femte slutsats bortser från perceptioner, som ju annars är centralt i avhandlingen, för att istället handla om samspelet mellan intressen och valet av utrikespolitiskt medel. Slutsatsen är att negativa utrikespolitiska medel bör förstås så att de syftar till att kontrollera under det att positiva medel syftar till att förändra. Fullföljs en sådan tanke blir de bakomliggande maktintressena centrala. Det är i så fall inte perceptioner om vän/fiende/obe-

stämd utan intressen syftande till kontroll och förändring som avgör valet av utrikespolitiskt medel. Kontroll kan man tänka sig skulle kunna vara det primära målet. När kontroll väl uppnåtts, i den meningen att ett område säkrats, skulle utrikespolitiken komma att syfta till förändring. En sådan tankegång kan nog också stödjas av avhandlingens fallstudier där Polen ganska snart är under kontroll och fokus istället blir på förändring, medan de båda övriga staterna förblir mer osäkra. Detta gäller särskilt Vitryssland där väl egentligen kontroll aldrig uppnås under perioden. Tankarna om maktintressen kopplade till utrikespolitiska medel skulle, om de hade utvecklats i avhandlingen, därför kunna tänkas modifiera tesen om perceptionernas roll och därmed föra avhandlingen närmare mer konventionella realistiska tankefigurer.

Den tredje aspekten gäller amerikanska perceptioner om motparten som vän/fiende/obestämd. Den här indelningen av stater är absolut central för avhandlingens resultat. Att det förhåller sig på det sättet att vänner behandlas med positiva medel, fiender med negativa medel, och obestämda stater med båda typer av medel, förefaller utan tvivel intuitivt rimligt. Författaren visar på ett trovärdigt sätt att så varit fallet i de tre studierna. Men det blir ändå inte klart var de tre kategorierna egentligen står för.

Det som oftast framhålls att det är amerikanska perceptioner som avgör vilken kategori det är fråga om. Men särskilt när det skrivs om obestämda stater tycks attityden hos motparten vara minst lika viktig:

An undecided state is moving back and forth between being perceived as friendly and unfriendly, hence illustrating that the state in question seems not to have made up

its mind as to its general attitudes towards another state. (s. 80)

I citatet finns formuleringen att den obestämda staten inte tycks ha bestämt sig för vilken attityd den ska välja. Den rimliga slutsatsen är ändå att det är USA:s perception av motpartens attityd som undersöks, och det skriver också författaren. Samtidigt hävdar hon att perceptionerna formas i utvecklingen av en bilateral relation mellan staterna, men att det ändå är USA:s perception av denna relation som är central.

Det finns även en annan svårighet med kategorin obestämd. I citatet ovan framgår att en obestämd stat, enligt författaren, pendlar mellan att betraktas som vän eller fiende. Men om man delar in den längre tidsperioden i olika tidpunkter så blir ju motparten ibland vän och ibland fiende. Är det då rimligt att det utrikespolitiska vägvalet vid varje tidpunkt bedöms efter den då aktuella perceptionen eller spelar en längre tidsperiod in? Avhandlingen täcker en tidsperiod på nästan 20 år. Under en så lång tidsperiod kan ju mycket hända, och en stat kan betraktas som vän under kanske femton år för att sedan vara fiende i fem år. Kategorin obestämd blir också på ett helt annat sätt än kategorierna vän/fiende beroende av den tidsperiod som studeras eftersom en temporal dimension ingår i själva preciseringen av begreppet obestämd men däremot inte när det gäller de två andra begreppen. Detta är ett problem på en teoretisk nivå som kan ha betydelse för hur resultatet av studien ska värderas i relation till allmänna teorier om internationell politik och utrikespolitik, men det är knappast avgörande för analysen av det empiriska materialet, för den sker ju ändå i "tidrummet", d.v.s. med specifika spatiala och temporala begräns-

ningar. Kategoriseringen hjälper här författaren att tolka och förstå sitt material.

Fallstudierna

Om kategoriseringen vän/fiende/obestämd konstitueras som en bilateral relation blir den svår att skilja från de utrikespolitiska medel den är tänkt att förklara. Detta är författaren mycket medveten om. Hon hävdar att uttalanden som riktas till en tredje part, exempelvis journalister vid en presskonferens eller liknande, inte ska betraktas som utrikespolitiska yttranden. Men naturligtvis lyssnar främmande makt även till detta och fäster avseende vid det, vilket författaren inser. Det avgörande är då att de här uttalandena eftersom de är deskriptiva har en annan essens (*essentially different*) än verbala utrikespolitiska medel. Författaren är också medveten om att det föreligger en risk för cirkelförklaring, d.v.s. perceptioner och beteende formar varandra, men hävdar att det ändå går att upprätthålla distinktionen. Författaren arbetar emellertid noggrant och är väl medveten om de utmaningar som en empirisk undersökning av det här slaget naturligen är behäftad med. Mer behöver man inte kräva.

Till avhandlingens förtjänster hör definitivt de tre fallstudierna. Det är tre goda berättelser, välskrivna och insiktsfulla. De är inte disponerade efter samma mall, vilket är rimligt eftersom det handlar om tre olika fall, tre olika historier, men de är trots skillnaderna formade efter avhandlingens teoretiska huvudfrågor.

Det första fallet handlar om relationen mellan USA och Polen. Polen har av USA uppfattats som vän ända sedan kommunismens fall, och många citat visar detta. Att avgöra Polens status som vän har nog varit relativt enkelt och det finns gott stöd för denna kategorisering. Också vad gäller

utrikespolitiska medel är det tydligt att det rör sig om positiva medel, både materiella och symboliska. Avslutningsvis förs även en intressant diskussion om Polens roll i förhållande till EU och den retoriska kategoriseringen av "det gamla och det nya Europa".

Det andra fallet gäller Ukraina. Även den här studien är en väl genomförd och mycket informativ analys av relationerna mellan USA och Ukraina. Men samtidigt tydliggörs här både svårigheterna med att rekonstruera den bilaterala relationen mellan staterna och att fastställa vilken kategori som det varit fråga om. Författaren kategoriserar Ukraina som obestämmd. Detta beror bland annat på en bristande kontinuitet i både de amerikanska ståndpunkterna och vid valet av utrikespolitiska medel över tid. Men här blir det tydligt att det handlar om både amerikanska perceptioner och de signaler eller attityder som Ukraina ger uttryck för:

The friendlier Ukraine positions itself vis-à-vis Washington, the more foreign policy tools applied by Washington are based on positive power. *Vice versa*, the more unfriendly Kyiv appears from an American vantage point, the more Washington is inclined to resort to negative power tools. (s. 149, mina understrykningar)

I vissa fall är det Ukrainas beteende som tycks vara styrande, ibland USA:s perception. Vidare förs resonemanget ibland baklänges, d.v.s., det faktum att USA:s utrikespolitik gentemot Ukraina förs med både positiva och negativa medel bidrar till kategoriseringen av Ukraina som obestämmd:

In sum, this first period in the post-Cold War U.S. policies towards Ukraine confirms

the assumption that both positive and negative power tools of foreign policy are applied towards undecided states. (s. 129)

Utmaningen som författaren trots allt går iland med ligger i att spåra och karaktärisera utvecklingen av den bilaterala relationen mellan Ukraina och USA.

Det tredje fallet är Vitryssland. Att Vitryssland länge framstått som fiende är i och för sig inte svårt att påvisa. Däremot visar analysen att inte enbart negativa utrikespolitiska medel har använts gentemot Vitryssland. USA använde sig av positiva materiella medel i förhållande till Vitryssland under de första åren av oberoende. Den politiken var visserligen inte riktad enbart mot Vitryssland utan mot en grupp av stater, men trots allt var det ju faktiskt fråga om politik gentemot Vitryssland eftersom landet ingick i gruppen. Författaren för också en intressant diskussion angående svårigheterna för USA att påverka Vitryssland. Ju färre kontaktpunkter det finns mellan USA och Vitryssland, desto färre möjligheter att påverka blir det. Och här finns också kopplingen till Ryssland som är den stormakt som har lättare att påverka Vitryssland. Här finns möjligheten för USA att påverka via Ryssland.

Ett intryck av studien om Vitryssland är att fallet är mer komplext än vad analysmodellen förutsätter och att denna komplexitet samtidigt tydliggörs när modellen prövas mot empiriska observationer. Detta reser en del frågor: Kan det vara så att en stat som framställer sig som fiende i det här sammanhanget inte är mottaglig för utrikespolitiska medel överhuvudtaget? Är det så att om någon annan stormakt har bättre möjligheter till kontroll så utmanas unipolariteten?

Avslutning

Det här är en välskriven, systematisk och i det stora hela övertygande studie av ett i högsta grad intressant och viktigt ämne. Frågan den behandlar är ju en av vår tids viktigare politiska frågor. Det är därför en angelägen avhandling.

Till avhandlingens förtjänster hör framförallt de fint genomförda fallstudierna. De är goda berättelser som inte är alltför låsta vid den teoretiska referensramen samtidigt som den alltid är närvarande. Avhandlingen ger mycket kunskap om fallen och om den bilaterala relationen

mellan USA och de tre motparterna. En annan förtjänst är den explicita och transparenta behandlingen av de centrala resonemangen och viljan att bidra till teoriutveckling och teoriprövning. Till förtjänsterna hör också att avhandlingen är välskriven och lättläst. Den har en god retorisk komposition som påminner läsaren om den centrala tesen. Retoriskt saknas däremot *refutatio*, d.v.s. ambitionen att presentera och bemöta de mest uppenbara motargumenten. Sammantaget är det fråga om en välskriven, intressant, angelägen och läsvärd doktorsavhandling.

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.se